

Монголын уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ



ТАЙЛАНГИЙН АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ТАЙЛБАР	5
ҮНДСЭН ОЙЛГОЛТЫН ТАЙЛБАР.....	6
1 СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	10
1.1 Судалгааны зорилго, зорилт	10
1.2 Авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах арга зүй	10
2 МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН	15
2.1 Уул уурхайн салбарын өнөөгийн нөхцөл байдал	15
2.2 Уул уурхайн салбарын хууль, эрх зүйн орчин	19
2.3 Уул уурхайн салбарт тулгарч буй хүндрэлтэй асуудлууд.....	21
3 СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ	26
3.1 Хайгуулын үе шатны үйл явц	26
4.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ.....	29
4 СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ	36
4.2 Ашиглалтын өмнөх үе шатны үйл явц	36
4.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ.....	39
5 СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ	51
5.1 Ашиглалтын шатны үйл явц.....	51
5.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ.....	55
6 СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ	72
6.1 Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц.....	72
6.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ.....	74
НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ	80

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1 Авлигын магадлалыг үнэлэх арга	12
Хүснэгт 2 Авлигын үр нөлөөг үнэлэх арга.....	12
Хүснэгт 4. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн мэдээ (2015 оны 12-р сар)	16
Хүснэгт 5 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл ба талбайн статистик мэдээлэл(Аймгаар)	17
Хүснэгт 6 Уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл, экспорт, 2014-2015 оны байдлаар.....	18
Хүснэгт 7 Захиргааны хэргийн цүүхээр Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой шийдсэн хэрэг маргааны тоо	21
Хүснэгт 8 Хэрэгжүүлэгч агентлагуудын цахим хуудасны ерөнхий үзүүлэлт (хувь).....	24
Хүснэгт 9 Орон нутгаас газрын зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ.....	39
Хүснэгт 10 Ашигт малтмалын өвчийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлө өлөхтэй холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ	44
Хүснэгт 11 ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой	46
Хүснэгт 12 бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой ..	48
Хүснэгт 13 Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалын хүрээнд буй авлигын эрсдэлийн үнэлгээ.....	55
Хүснэгт 14 ОНХС, Орон нутагтаа хамтран ажиллах загвар гэрээ, хандив, тусламж, дэмжлэгтэй холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ	58
Хүснэгт 15 Орон нутгийн иргэний хөдөлгөөн, төрийн бус байгууллагуудын хяналттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ.....	62
Хүснэгт 16 Төлөвлөгөө тайланг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	64
Хүснэгт 17 Төлөвлөгөөг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	67
Хүснэгт 18 Борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	69
Хүснэгт 19 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах хүрээнд гарч буй авлигын эрсдэл.....	75
Хүснэгт 20 Хуулийн тодорхойгүй байдалтай холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ	77
Хүснэгт 21 Нөхөн сэргээлтийн тусгай дансанд байрлуулдаг барьцаа хөрөнгөтэй холбоотойтой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	78

ДҮРСИЙН ЖАГСААЛТ

Дүрс 1 Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ ба эрсдэлийг бууруулах 5 алхам	11
Дүрс 2 Цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ хийх 4 алхам	12
Дүрс 3 Уул уурхай, олборлох аж үйлдвэрийн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, тэрбум төгрөг, оны үнээр, 2009-2015	15
Дүрс 4 ДНБ болон аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлд уул уурхайн салбарын эзлэх хувь (2009-2015)	16
Дүрс 5 Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо /2008-2015.11-р сарын байдлаар/	17
Дүрс 6 Төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал	24
Дүрс 7 хайгуулын зөвшөөрөл олгох үйл явц	28
Дүрс 8 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	31
Дүрс 9 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	33
Дүрс 10 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	34
Дүрс 11 Ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагааны дараалал	36
Дүрс 12 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц	37
Дүрс 13 Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэнд нөлөөлөхтэй холбоотой эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	44
Дүрс 14 Ашиглалтын шатны үйл явц	51
Дүрс 15 Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтын хүрээнд гарч буй эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	56
Дүрс 16 Орон нутагт үзүүлэх хандив тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	59
Дүрс 17 Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын өөрчилтэй холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	62
Дүрс 18 Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц	72
Дүрс 19 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах үрээнд гарч буй авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	75
Дүрс 20 Хуулийн тодорхойгүй байдлын хүрээнд гарч болох авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	77
Дүрс 21 Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгийн хүрээнд гарч болох авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	78

ТОВЧИЛСОН ҮГСИЙН ТАЙЛБАР

АМГ	Ашигт Малтмалын Газар
АМНАТ	Ашигт Малтмалын Нөөц Ашигласны Төлбөр
АМТХ	Ашигт Малтмалын Тухай Хууль
АТГ	Авлигатай Тэмцэх Газар
БО	Байгаль Орчин
БОА	Байгаль Орчны Алба
БОАЖНХЯ	Байгаль Орчин Ногоон Хөгжлийн Яам
БОХТХ	Байгаль Орчныг Хамгаалах Тухай Хууль
ГЕГ	Гаалийн Ерөнхий Газар
ДНБ	Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүн
ИНБ	Иргэний Нийгмийн Байгууллага
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн Газар
МХЕГ	Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар
НӨАТ	Нэмэгдсэн Өртөгийн Албан Татвар
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
ОНХС	Орон Нутгийн Хөгжлийн Сан
ОУБ	Олон Улсын Байгууллага
ОҮИТБС	Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачлага
ТББ	Төрийн Бус Байгууллага
ТЕГ	Тагнуулын Ерөнхий Газар
УБ	Улаанбаатар
УИХ	Улсын Их Хурал
УУЯ	Уул Уурхайн Яам
ХБОБНГ	Хүрээлэн Буй Орчин, Байгалийн Нөөцийн Газар
ЦЕГ	Цагдаагийн Ерөнхий Газар
ЭБМЗ	Эрдэс Баялгийн Мэргэжлийн Зөвлөл

ҮНДСЭН ОЙЛГОЛТЫН ТАЙЛБАР

Авлига – гэж хувийн ашиг сонирхлын үүднээс эрх мэдэл, албан тушаалаа урвуулан ашиглах;

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа - гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолбор;

Аж ахуйн нэгж - гэж улсын бүртгэлд бүртгэгдэж, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа компани, нөхөрлөл, хоршоо, төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар, тэдгээртэй адилтгах орлогын албан татвар төлөх үүрэг бүхий хуулийн этгээд;

Ашигт малтмал – гэж геологийн хувьсал өөрчлөлтийн дунд газрын гадаргуу, түүний хэвлийд үүсч бий болсон, аливаа хэрэгцээнд ашиглаж болох байгалийн байдла араа байгаа эрдсийн хуримтлал;

Ашигт малтмал ашиглах – газрын гадаргуу, түүний хэвлий, хүдрийн овоолго, хаягдал, байгалийн уснаас ашигт малтмал ялган авах, олборлох, ашигт агуулгыг нэмэгдүүлэх, баяжуулах, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад үйл ажиллагаа;

Ашигт малтмалын орд – гэж геологийн хувьсал өөрчлөлтийн дунд газрын гадарга, түүний хэвлийд бүрэлдэн тогтож чанар, нөөц нь тодорхойлогдсон, үйлдвэрийн аргаар олборлоход эдийн засгийн хувьд ашигтай эрсдэлийн хуримтлал;

Ашигт малтмалын ордын юец - гэж хайгуулын ажлаар ашигт малтмалын тоо хэмжээ, хэлбэр, агуулга, эрдсийн үрэлдэхүүн нь нарийвчлан тогтоогдсон, үйлдвэрийн аргаар олборлох боломжтой, эдийн засгийн үр ашигтай, баяжуулах технологи, олборлолтын уул техникийн нөхцөл нь тодорхойлогдсон ашигт малтмалын баялгийн хэсэг;

Ашиглалтын тусгай өвшөөрөл - гэж энэ хуулийн дагуу ашигт малтмал ашиглах эрх олгосон баримт бичиг;

Байгаль орчин - гэдэгт хүний амьдрал, үйл ажиллагаанд шууд болон шууд бусаар нөлөөлдөг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн чулуун мандал, усан мандал, шим мандал, агаар мандлын харилцан шүтэлцээт хүрээлэл хамаарна;

Байгаль орчныг хамгаалах - гэдэгт байгаль орчныг бохирдохоос урьдчилан сэргийлэх, байгалийн баялгийг жам ёсоороо хөн сэргэх боломжийг нь алдагдуул ахгүйгээр, байгалийн даацад нь тохируулан зохистой ашиглах, үхөн сэргээх, тэдгээрт хяналт тавих ажиллагаа хамаарна;

Байгаль орчны мэдээллийн сан /цаашид “мэдээллийн сан” гэх/ - гэж байгаль орчны өгөгдөл, мэдээллийг бүрдүүлэх, цуглуулах, дамжуулах, боловсруулах, ашиглах, хадгалах, баяжуулах, өөрчлөх, шинэчлэх, хамгаалах зэрэг үйл ажиллагааг хангах мэдээллийн технологийн иж бүрдэл;

Байгаль орчинд үчруулсан хохирол - гэж байгалийн баялгийг өвшөөрөлгүй бэлтгэсэн, олборлосон, эсжүл байгаль орчны чадавхын тогто осон хэм хэмжээ, өвшөөрөгдөх дээд хэмжээний хязгаараас хэтрүүлэн байгаль орчныг бохирдуулсан, доройтуулсан, гэмтээсэн,

байгалийн өөц баялгийг хомсдуулсан, экологийн тогтолцоог алдагдуулсан аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйг;

Байгаль орчинд үчруулсан хохирлы н хөн төлбөр - гэж иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтны байгаль орчинд үчруулсан хохирол, түүнийг арилгах болон цаашид үүсч болох эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай байгаль орчны экологи-эдийн засгийн үнэлгээ, аргачлалын дагуу тогтоосон мөнгөн илэрхийллийг;

Бараа - гэж мөнгөн хөрөнгөнөөс бусад хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгийг;

Бодлогын баримт бичиг - гэдэгт Монгол Улсын Мянганы өгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл, үндэсний хөтөлбөр, төслийн баримт бичгийг;

Бууруулах төлөвлөгөө – эрсдэлийг боломжит өлөөллийг анхааруулах, багасгах эсвэл ямарваа нэг эрсдэлд өртөх давтамж, хэмжээг бууруулах;

Газар өмчлөх - гэж тухайн газрыг захиран зарцуулах эрхтэйгээр хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг;

Газар эзэмших - гэж газрыг гэрээнд заасан зориулалт, өжцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг;

Газар ашиглах - гэж хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд газар өмчлөгч, эзэмшигчтэй байгуулсан гэрээнд заасны дагуу газрын аль нэг ашигтай чанарыг нь гаргаж хэрэглэхийг;

Гомдол - гэж захиргааны хууль бус актын талаар тухайн байгууллагын удирдах дээд шатны нь байгууллага, албан тушаалтанд болон үүхэд хандаж гаргасан нэхэмжлэлээс бусад өргөдлийг;

Дарамт – гэж хөрөнгө, мөнгө эсвэл эмзэг байдлын мэдээлэл дээр тулгуурлан аюул учруулах замаар хууль бус хамтын ажиллагааг бий болгох;

Ил тод байдал – Албан тушаалтнуудын үйл ажиллагааны мэдээллийг олон нийт хүртэх боломжтой байх;

Кадастрын зураг - гэж газар болон бусад хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийг ашиглахтай холбогдсон үйл ажиллагааг зохицуулахад шаардагдах дэвсгэр зураг зохиох, газрын зургийн мэдээллээр геодези, зураг зүйн мэдээллийн улсын нэгдсэн санг бүрдүүлэх зорилготой хийсэн бусад зураг;

Мэргэшсэн мэргэжилтэн, шинжээч - гэж үндэсний болон олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, геологи, уул уурхайн салбарын төрийн бус байгууллагаас эрх олгогдсон иргэнийг;

Нөхөн сэргээлт - гэдэг нь хөндөгдсөн газар болон байгалийн бүтэц муутай газрыг үржил шимтэй болгох, хэвийн төрхөнд нь оруулах цогц ажил;

Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа - гэж олон нийтэд авлигын нийгмийн хор аюулыг ухуулан таниулах, тэдэнд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх, уг ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах арга хэмжээний цогцолбор;

Олон улсын байгууллага - гэж улс болон Засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага;

Орон нутгийн төсөв - иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас баталсан, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын бүрдүүлэн, зарцуулах төсөв;

Улсын төсөв - гэдэг нь нийгэм, эдийн засгийн зорилгыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл бөгөөд улсын мөнгөн хөрөнгийн төвлөрсөн хуримтлалыг бий болгож хуваарилж буй явдлыг;

Уурхайн талбай - гэж энэ хуулийн 4.1.16-д заасан тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг;

Уурхайн эдэлбэр - гэж уурхайн талбайтай давхацсан, ашигт малтмал олборлох геологийн тогтоцын хэсгийг;

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл - гэж энэ хуулийн дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх эрх олгосон баримт бичгийг;

Хариуцлага – гэдэг бол хувь жн болон байгууллагын өмнө хүлээсэн үүргийн мэдрэмж, гүйцэтгэх чадамжийн тухай ойлголт;

Хээл хахууль¹ – Хээл хахууль нь хахууль авсан этгээд буюу оролцогч талаар ямар нэг шийдвэр эсвэл тодорхой нэгүйдл ийг зүй бусаар хийлгүүлэх зорилготойгоор өгсөн ашиг сонирхлын хэрэгсэл;

Холбогдох эрх зүйн акт - гэж тухайн салбар болон байгууллагын эрхлэх асуудал, эрх хэмжээний хүрээний асуудлаар үүрэг, даалгавар, чиглэл өгсөн Улсын Их Хурлын тогтоол, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж, Засгийн газрын тогтоол, Ерөнхий сайдын захирамж, Засгийн газрын хуралдааны тэмдэглэлийг;

Хөндлөнгийн үнэлгээ - гэж өрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын, мөн бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилт, үр дүнд хөндлөнгийн мэргэжлийн байгууллага, судлаач, үнэлгээчдийн хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээг;

Хүйвалдаан – гэж хоёр болон үүнээс дээш этгээдийн хооронд тохирсон зохисгүй, нууц тохиролцоо;

Хуулийн этгээд – гэж өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаварыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдэл;

Хяналт шалгалт - гэж иргэн, хуулийн этгээдийн явуулж байгаа үйл ажиллагаа /үйлдэл, эс үйлдэхүй/, түүнчлэн үйлдвэрлэж байгаа болон борлуулж байгаа бараа, бүтээгдэхүүн, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээ хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг дүгнэхэд чиглэсэн хянан шалгах арга хэмжээний цогцолборыг;

Төсөл - гэж шинээр байгуулах болон ажиллаж байгаа үйлдвэр, үйлчилгээ, уул уурхай, барилга байгууламж, тэдгээрийг шинэчлэх, өргөтгөх зэрэг аливаа үйл ажиллагааг;

Төсөл хэрэгжүүлэгч - гэж тухайн төслийг хариуцагч иргэн, хуулийн этгээдийг;

Төрийн захиргааны байгууллага - Төр засгаас гаргасан аливаа шийдвэр, тогтоолыг ард иргэдэд хүргэгч байгууллага нь төрийн захиргааны байгууллага;

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч - гэж энэ хуулийн дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрх авсан, эсхүл түүнийг энэ хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу шилжүүлэн авсан хуулийн этгээдийг;

¹ <http://www.transparency.mn/page/841.shtml>

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч - гэж тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэхээр эрх бүхий байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авсан этгээдийг;

Эрсдэл² - гэнэтийн хохирол учруулж болзошгүй үйл явдал;

Эрсдэлийн үнэлгээ - гэж жүн, амьтан, ургамал болон байгаль орчинд хими, биологи, физикийн хүчин зүйлээс үзүүлж болзошгүй нөлөөлөл, мөн байгалийн гамшигт үзэгдлийн нөлөөллийг урьдчилан тодорхойлох үйл ажиллагааг;

Эрсдэлийг бууруулах - эрсдэлийг зөвшөөрөх түвшинд хүргэхэд ашиглаж болох арга хэмжээг тодорхойлох, сонгох, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа;

Үр дүнг танилцуулж, баталгаажуулах

Судалгааны баг нь холбогдох оролцогч талуудын дунд авлигын эрсдэлийн үнэлгээний үр дүнг танилцуулах хэлэлцүүлгийг зохион байгуулна. Уг хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсанаар, судалгаагаар илрэлсэн авлигын эрсдэлүүдийг оролцогч талуудаар баталгаажуулж, тэрхүү эрсдэлүүдийг бууруулах санал зөвлөмжийг авах зорилготой юм. Мөн эдгээр оролцогч талууд тус бүр нь эрсдэлүүдээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаан дахь өөрийн үүрэг, хариуцлага, шаардагдах дэмжлэгийг тодорхойлох боломжтой болно.

Авлигын эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах

Судалгаанд оролцогчдын тодорхойлсон авлигын эрсдэл тэдгээрийн авлигын эрсдэлийн үвшин зэрэг дээр үндэслэн авлигын эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөг боловсруулсан. Авлигын эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг төлөвлөхдөө үндэсний болон орон нутгийн оролцогч талуудын санал болгосон авлигын эрсдэлийг бууруулах шийдэл, үйл ажиллагаануудыг чухалчлан авч үзсэн. Мөн дан ганц судалгааны үр дүн бус, судалгааны үр дүнгийн хэлэлцүүлэг дээр оролцогч талуудаас гарсан саналуудыг тусгаж авлигын эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг эцэслэнэ.

² <https://www.mof.gov.mn/wp-content/.../da-06-04.pptx>

1

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгаанд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Жгжлийн хөтөлбөрөөс боловсруулсан авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах арга зүйг ашигласан билээ. Энэ үлэгт судалгааны аргагүйг дэлгэрүүлэн тайлбарлалаа.

1.1 Судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү судалгааны зорилго нь уул уурхайн олборлох салбарын шийдвэр гаргалтын түвшин бүр дэх авлигын эрсдэлийг тодорхойлж, нарийвчилсан үнэлгээ хийх явдал юм.

Судалгааны мэдээлэл цуглуулах явцад илрүүлсэн авлигын эрсдэл дээр үндэслэн, эрсдэлийг бууруулах өлөвлөгөөг боловсруулсан бөгөөд уг судалгааны днг олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийн хяналт шинжилгээ үнэлгээн д суурь үвшин болгож ашиглах боломжтой.

Дээрх зорилгын хүрээнд дараах үндсэн хоёр зорилтыг дэвшүүлэн ажилласан.

- Уул уурхайн олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг судлахдаа НҮБХХ-өөс боловсруулсан ‘Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах’ гарын авлагад заасан арга зүйг Монголын нөхцөл байдалд тааруулан нутагшуулж, ашигласан.
- Монгол Улсын уул уурхайн олборлох салбарынүйл ажиллагааг зохицуулж буй холбогдох хууль тогтоомж, дүрэм, журам , авлигын эрсдэлтэй холбогдох баримт бичгийг цуглуулан шинжилсэн;

1.2 Авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах арга зүй

НҮБХХ-өөс боловсруулсан ‘Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах’ гарын авлагад заасны дагуу дараах 5 алхмын дагуу авлигын эрсдэлийг тодорхойлж, эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөг боловсруулсан.

Дүрс 1 Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ ба эрсдэлийг бууруулах 5 алхам



Судалгааны ярилцлагад хамруулах оролцогчдыг тодорхойлохдоо, нэрүүнд Ашигт малтмалын тухай хууль болон уул уурхайн салбарын харилцааг зохицуулдаг гол хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдэд зөвшөөрөл олгох, гэрээ байгуулах, хяналт шалгалт хийх, төлбөр хураамж авах гэх мэтүүрэгтэйгээр оролцохоор заасан оролцогч талуудын жагсаалтыг гаргав. Уг жагсаалтад үндэслэн, оролцогч талуудыг төв, орон нутгаар нь нарийвчлан тодорхойлж судалгаанд хамруулсан.

Судалгааны мэдээллийг Улаанбаатар хот Өмнөговь аймаг, Сэлэнгэ аймагт үйл ажиллагаа явуулдаг холбогдох төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд, уул уурхайн компаниудаас цуглуулсан болно. Тэдгээр байгууллагаас уул уурхайтай холбоотой асуудал хариуцдаг шийдвэр гаргах эрх мэдэлгүй албан тушаалтнуудыг хамруулахыг хичээсэн.

Баримт бичгийн судалгааны хүрээнд үндэсний болон орон нутгийн түвшинд дагаж мөрдөж буй хууль, эрхийн зохицуулалт, холбогдох дүрэм, журам, бодлого, хөтөлбөрүүдэд шинжилгээ хийсэн. Ялангуяа уул уурхайн олборлох салбарын үйл ажиллагааны ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын, ашиглалтын дараах үе шатуудад дагаж мөрдөж буй дүрэм, журмуудад нарийвчилсан шинжилгээ хийж, тухайн үе шат бүрт оролцогч талуудыг тодорхойлж, авч буй зөвшөөрлийн тоо, механизм зэргийг судаллаа. Энэ хүрээнд нийт 70 гаруй баримт бичгийг судалж, уул уурхайн олборлох салбарт хамаарах хурдэд нарийвчилсан шинжилгээ хийсэн. Хавсралтаас баримт бичгийн жагсаалтыг харна уу.

Ярилцлагын аргаар мэдээлэл цуглуулахдаа НҮБХХ-ийн боловсруулсан 'Олборлох салбар дах авлигын эрсдэлийг бууруулах' гарын авлагад заасан ярилцлагын жишиг удирдамжийг мөрдлөг болгож, холбогдох асуудлуудыг тусган шинэчлэн боловсрууллаа. Ярилцлагад холбогдох яам, агентлагууд, төрийн болон хувийн хэвшлийн уул уурхайн компаниуд болон иргэний нийгмийн байгууллагын өлөөлл ийг хамруулсан. Ярилцлагын агуулга нь уул уурхайн олборлох салбарын өнөөгийн байдал, үйл ажиллагааны талаарх оролцогчийн санал бодлыг тодорхойлж, авлигын эрсдэлийг үүлр х, түүнийг бууруулах боломж нөхцлийг тодорхойлоход чиглэж байв. Ярилцлагын хугацаа нь оролцогч талуудын хариуцсан үйл ажиллагааны онцлогоос хамаарч ойролцоогоор 20-90 минутүргэлжилж байсан. Оролцогч зөвшөөрөл өгсөн тохиолдолд аудио бичлэг хийсэн бөгөөд нууцлалыг ИРИМ-д мөрддөг ёс зүй ба нууцлалын стандартыг баримталсан.

Судалгааны мэдээлэл боловсруулахдаа НҮБХХ-ийн хэрэглэгчийн гарын авлагад заасан арга зүйг баримтлан, цуглуулсан мэдээлэлд дараах үндсэн алхмын дагуу шинжилгээ хийсэн.

Дүрс 2 Цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ хийх 4 алхам



Авлигын эрсдэлийг тодорхойлох: Уул уурхайн ашиглалтынөмнөх, ашиглалтын болон ашиглалтын дарааже шат тус бүр д ямар эрсдэл байгааг оролцогч талуудаар тодорхойлуулсан. Судалгааны жүрээнд дээрх үе шат бүр д байдаг авлигын эрсдэлүүдийг тодорхойлсон.

Магадлалыг үнэлэх : Авлигын эрсдэлийн магадлалыг бага, дунд, өндөр гэсэн гурван түвшний шкалаар, дараах аргачлалын дагуу үнэлсэн.

Хүснэгт 1 Авлигын магадлалыгн элэх арга

Магадлалыг үнэлэх арга	
Өндөр	Магадлалыг дараах тохиолдлуудад өндөр гэж үнэлнэ. (1) эрсдэлийн түвшин өндөр, (2) хөрөнгө нь өндөр үнэтэй байдаг, (3) талуудын сонирхол өндөр, эрх мэдэлтэй, (4) авлигад өртөх эмзэг байдлаас урьдчилан сэргийлэх хяналт үр дүнгүй
Дунд	Магадлалыг дараах тохиолдлуудад дунд гэжүнэлнэ. (1) эрсдэлийн түвшин дунд, (2) хөрөнгө нь үнэтэй, (3) талуудын сонирхолөндөр, эрх мэдэлтэй, гэвч (4) авлигад өртөх эмзэг байдлаас урьдчилан сэргийлэх хяналт байдаг, эсвэл хамгийн багадаа уг хяналт нь хориг болохуйц хэмжээнд байдаг
Бага	Магадлалыг дараах тохиолдлуудад бага гэж үнэлнэ. (1) эрсдэлийн түвшин бага, (2) хөрөнгийн үнэ цэнэ бага, (3) талуудын сонирхол, эрх мэдэл бага, эсвэл (4) авлигад өртөх эмзэг байдлыг арилгахуйц хяналт байдаг

Авлигын үр нөлөөг үнэлэх : Авлигын эрсдэлийн магадлалыг бага, дунд, өндөр гэсэн гурван түвшний шкалаар, дараах хүснэгтэд өгөгдсөн аргачлалын дагуу үр нөлөөг үнэлсэн.

Хүснэгт 2 Авлигынүр нөлөөг үн элэх арга

Болзошгүй Үр нөлөөний Үнэлгээний арга	
Их	Авлигын үр нөлөө нь (1) их хэмжээний нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн алдагдалд жүргэж болох; (2) хүний хөгжилд өрөг нөлөө үзүүлэх; (3) байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах; (4) уугуул иргэд болон орон нутгийн иргэдийн эрхийг өрчиж буй; (5) Иргэдэд жүргэж буй үйлчилгээ нь жүртээмжтэй биш байхад нөлөөлж байгаа бол их гэж үнэлэгдэнэ.
Дунд	Авлигын үр нөлөө нь зарим нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн алдагдалд жүргэж болох үед дунд гэж үнэлэгднэ.
Бага	Авлигын үр нөлөө нь бага хэмжээний нөөц, хөрөнгийн алдагдалд жүргэж болох үед бага гэж үнэлэгдэнэ.

Авлигын эрсдэлийн түвшинг тооцох : Авлигын эрсдэлийн түвшинг тооцоходоо, НҮБХХ-өөс боловсруулсан ‘Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах’ гарын авлагад өгөгдсөн дараах томъёог ашигласан.

Авлигын Эрсдэлийн Түвшин = Магадлал х Үр нөлөө

Судалгааны үр дүнд цуглуулсан мэдээлэл дээр үндэслэн авлигын эрсдэлийг тодорхойлон, эрсдэл тус бүр дээр авлигын эрсдэлийн түвшинг тогтоож, холбогдох тайлбар, ишлэлийг судалгааны тайланд тусгав.

Судалгааны хамрах хүрээг дараах байдлаар тодорхойлсон.

- Олборлох салбарт хайгуул, геологийн хэсгийг оруулдаг боловч захиалагчийн хүсэлтээр оруулсан боловч үндсэн хэрэглэж байгаа нэр томъёо нь олборлох салбар болно.
- Ердийн болон стратегийн ордод ашигт малтмал олборлодог уул уурхайн компаниудыг хамарна.
- Төрийн болон хувийн өмчит уул уурхайн компаниудыг хамарна.
- Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын олборлолт явуулдаг уул уурхайн компаниудыг хамрахгүй.
- Гар аргаар ашигт малтмал олборлогчдыг хамрахгүй.

Судалгаанд оролцогчдын тодорхойлсон авлигын эрсдэлтэдгээрийн авлигын эрсдэлийн түвшинд үндэслэн авлигын эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөг боловсруулсан. Авлигын эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг төлөвлөхдөө үндэсний болон орон нутгийн оролцогч талуудын санал болгосон авлигын эрсдэлийг бууруулах шийдэл, үйл ажиллагааг чухалчлан авчүзсэн. Мөн дан ганц судалгааны үр дүн бус, судалгааны үр дүнгийн хэлэлцүүлэг дээр оролцогч талуудаас гарсан саналыг тусгаж, авлигын эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг эцэслэнэ.

Авлигын эрсдэлийг үнэлэх арга зүйд өгөх санал

Ололттой тал:

- Энэхүү арга зүй нь авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, түүний тоон утгуудыг нарийвчлан зааж өгсөнөөрөө давуу талтай болсон.
- Авлигын эрсдэлийн үнэлгээнээс хамаарч, эдгээр эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөний эрэмбэ, дарааллыг бий болгож байгаа нь үр дүнд явуулах үйл ажиллагааг эрэмбэлэх боломж олгож байна.
- Жишиг асуулт, авлигын байж болох хэлбэрийг тодорхойлж өгсөн байна.
- Сонирхогч талуудыг тодорхойлоход мөн сайн чиглэл болж өгсөн.
- Мөн энэ арга зүйг хэрэглэн хийсэн үнэлгээний үр дүнг өөр бусад орнуудтай тодорхой үе шатуудад харьцуулах боломжтой.

Хязгаарлагдмал тал:

- Олборлох салбарын авлигын эрсдэлийг тодорхойлох үе шатуудыг ялгахдаа эхний хэсэг буюу хууль эрхүйн орчныг тусгайлан ялгасан нь арга зүйг төвөгтэй бөгөөд давхацсан болгож байсан. Учир нь бүхий л үе шатанд хууль эрх зүйн орчин нарийвчлагчдан үнэлэгдэж байв.
- Гэрээний хэлцэл хийх, олборлох үйл ажиллагаа, дагаж мөрдөх зохицуулалт, орлогын зарцуулалт ба өсвийн зохицуулалт гэсэн хүрээнд авлигын эрсдэлийг үнэлэхээр заасан. Гэхдээ уул уурхайн салбарын хууль эрх үйн зохицуулалтын хүрээнд эдгээр үйл ажиллагаанд юуг хамруулах талаар нарийвчилсан заалт байхгүй тул дотор нь хамаарах үйл ажиллагаа судлаачийн үзэл бодлоос хамаарах эрсдэлтэй.
- Авлигын эрсдэлийн магадлал, үр нөлөөг үнэлж буй тоон утгууд нь дотроо хэд хэдэн утга агуулсан байна. Тухайлбал авлигын эрсдэлийн үр нөлөөг (1) их хэмжээний нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн алдагдалд хүргэж болох; (2) хүний хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлэх; (3) байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах; (4) уугуул иргэд болон орон нутгийн иргэдийн эрхийг зөрчиж буй ; (5) иргэдэд хүргэж буй үйлчилгээ нь хүртээмжтэй биш байхад нөлөөлж байгаа. тохиолдолд 'Их' гэж үнэлнэ. Байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулахгүй ч, орон нутгийн иргэдийн эзэмшлийг нь булаах зэргээр эрхийг зөрчиж байгаа гэх мэт тохиолдолд судлаачаас хамаарч үнэлгээ өгөх эрсдэл бий болно.
- Авлигын эрсдэлийн магадлал, үр нөлөөний үнэлгээ дээр, 'Өндөр' хэмээн үнэлэх тохиолдлыг маш сайн нарийвчлан зааж өгсөн боловч 'Дунд', 'Бага' зэрэг үнэлгээ дээр нарийвчлан зааж өгөөгүй байна. Хөрөнгийн үнэ цэнийг ямар тохиолдолд бага, дунд гэж үнэлэх шкал, аргачлал нь дутмаг учраас судлаачөөрийн зүгээс үнэлгээ өгөхөд хүргэж байна.
- Авлигын магадлал, үр нөлөөг нарийвчлан үнэлж байгаа ч 'Эрсдэлийн түвшин'-г нарийвчлан ангилсан тайлбар дутмаг байна.

2

МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Энэ бүлэгт Монголын уул уурхайн салбарын нөхцөл байдал болон хууль эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, статистик тэргүүлэлтүүд, мэдээллийг тоймлов.

2.1 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн ажлийг уул уурхайн салбар аас салган ойлгохын аргагүй болжээ. Экспортын чиг хандлагатай үйлдвэрлэлийг дэмжих бодлогын хүрээнд уул уурхайн үйлдвэрлэлийг манай орны эдийн засгийн тэргүүлэх салбар болгон тодорхойлсон юм.

2009-2012 онд дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-д эзлэх уул уурхайн салбарын хувь хэмжээний өсөлт 3.6-8.9 хувь, аж үйлдвэрийн нийт бүтээгдэхүүн дэх уул уурхайн бүтээгдэхүүний өсөлт 9.7-35.4 хувь, экспорт дахь уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын өсөлт 61.4-73 хувь болж нэмэгджээ. Монгол Улсын ДНБ 2012 онд 12.3 хувиар өссөн ба үүний 8.9 хувийг уул уурхайн салбар эзэлж байсан.

2015 онд дэлхийн эрдэсүүхий эдийн зах зээлийн үнийн уналт үргэлжилсэн хэвээр байсан ч Монгол Улсын хувьд голлох өндөр ашигт малтмалын олборлолт, экспортын биет хэмжээ өнгөрсөн оны мөн үеийнхээс бууралгүй, төлөвлөсөн хэмжээндээ хүрснээр улс орны эдийн засагт зохих хувь нэмэр оруулж чадсан.

Дүрс 3 Уул уурхай, олборлох ажйлдвэрийн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, тэрбум өгрөг, оны үнээр, 2009-2015³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	2015
Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн	6590.6	9756.6	13173.8	16688.4	19174.2	21975.5	-
Уул уурхай, олборлолт	1285.9	2102.2	2536.2	2742.8	2849.4	3753.6	-
Аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйлдвэрлэл	3441.9	4987.0	6185.6	5723.6	7651.7	9299.6	8714.4
Уул уурхай, олборлох аж үйлдвэр	2157.9	3097.0	3752.3	3839.7	5217.4	6388.9	5858.0

³ www.1212.mn

Тухайлбал, 2015 онд уул уурхайн салбар нь ДНБ-ий 16.1 хувийг, өсвийн орлогын 19.6 хувийг, 2015 оны 11 сарын байдлаар, аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйдвэрлэлийн 67.4 хувийг, экспортын орлогын 79.3 хувийг дангаар бүрдүүлсэн байна.

Дүрс 4 ДНБ болон ажүйдвэрийн нийтүйдвэрлэлд уул уурхайн салбарын эзлэх хувь (2009-2015)



2015 оны байдлаар ашигт малтмалын юецийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлд 80 төрлийн ашигт малтмалын 1170 орд, 8000 орчим илрэл тэмдэглэгджээ.

2015 оны байдлаар ашиглалтын 1494 тусгай зөвшөөрөл олгогджээ. Түүний 33.5 хувь нь алт, 18.7 хувь нь үүрс, 20.7 хувь нь түгээмэл тархацтай ашигт малтмал, 11.2 хувь нь жонш, 4.8 хувь нь төмөр, 2.1 хувь нь гянтболд, 9.0 хувь бусад төрлийн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл байна⁴.

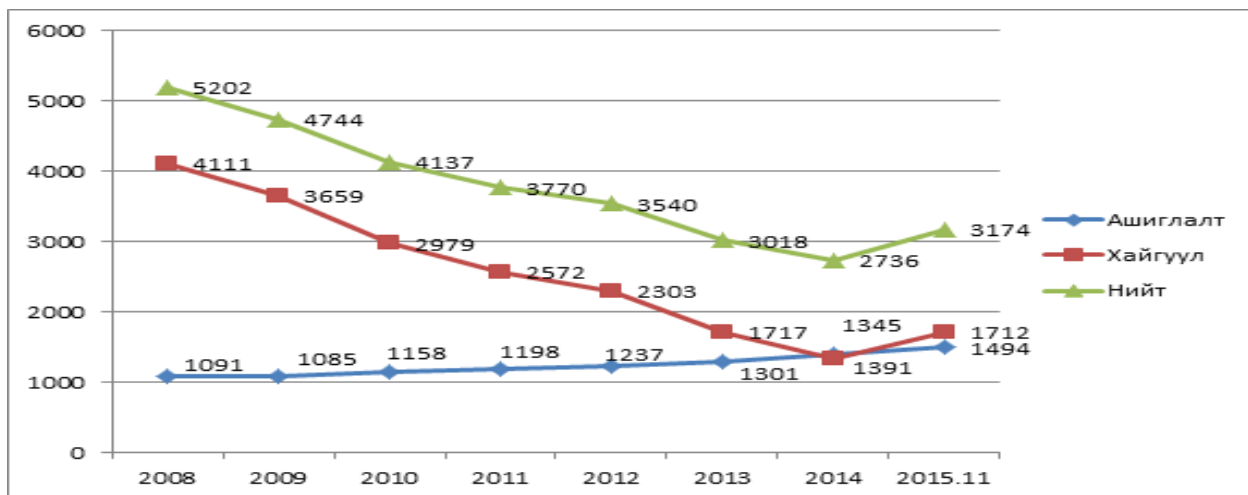
Хүснэгт 3. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн мэдээ (2015 оны 12-р сар)

Ангилал	Тоо, хувь
Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо	3329
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн тоо	1494
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн тоо	1835
2. Тусгай зөвшөөрөлийн талбай	13.9 сая га.
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбай	1.3 сая.га,
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбай	12.6 сая.га.
3. Тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайн эзлэх хувь	8.9%.
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайн эзлэх хувь	0.8%,
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайн эзлэх хувь	8.1%

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй талбай 1.2 сая га байгаа бөгөөд үүний 57 хувийг нүүрс, 20.4 хувийг алтны ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй талбай эзэлдэг. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн нийт талбай нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн 0,8 хувийг эзэлж байна. Хамгийн олон тусгай зөвшөөрлийг Улаанбаатар, Төв, Дорноговь, Сэлэнгэ, Хэнтий аймгуудын нутагт олгожээ. Эдгээр аймаг тус бүрт 103-270 хүртэл тооны тусгай зөвшөөрөл байна.

⁴ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf

Дүрс 5 Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо /2008-2015.11-р сарын байдлаар/⁵



Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг аймгаар нь харуулбал дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 4 АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ БА ТАЛБ АЙН СТАТИСТИК МЭДЭЭЛЭЛ(АЙМГААР)⁶

Д/д	Аймаг, нийслэл	БҮГД			Үүнээс:					
		Тусгай зөвшөөрлийн тоо	Талбайн хэмжээ /мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь	Ашиглалт			Хайгуул		
					Тусгай зөвшөөрлийн тоо	Талбайн хэмжээ /мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь	Тусгай зөвшөөрлийн тоо	Талбайн хэмжээ /мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь
Улсын хэмжээнд		3329	13931.5	8.9	1494	1320.3	0.8	1835	12611.2	8.1
1	Архангай	43	91.3	1.7	27	12.9	0.2	16	78.4	1.4
2	Баян-Өлгий	99	461.5	10.1	27	11.2	0.2	72	450.3	9.8
3	Баянхонгор	195	681.4	5.9	74	53.1	0.5	121	628.3	5.4
4	Булган	114	564.2	11.6	61	16.8	0.3	53	547.4	11.2
5	Говь-Алтай	207	1479.3	10.4	28	25.5	0.2	179	1453.7	10.3
6	Говьсүмбэр	22	106.1	19.2	12	38.7	7.0	10	67.4	12.2
7	Дархан-Уул	86	25.0	7.6	65	9.1	2.8	21	15.9	4.9
8	Дорноговь	403	1922.5	17.6	164	179.5	1.6	239	1743.0	15.9
9	Дорнод	156	656.0	5.3	63	40.3	0.3	93	615.7	5.0
10	Дундговь	178	847.3	11.3	79	128.8	1.7	99	718.5	9.6
11	Завхан	83	524.5	6.4	6	10.7	0.1	77	513.8	6.2
12	Орхон	11	13.0	15.5	8	2.8	3.3	3	10.2	12.2
13	Өвөрхангай	60	150.7	2.4	31	16.8	0.3	29	134.0	2.1
14	Өмнөговь	252	2742.1	16.6	84	502.3	3.0	168	2239.8	13.6

⁵ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf

⁶ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf

15	Сүхбаатар	126	1030.6	12.5	57	43.8	0.5	69	986.8	12.0
16	Сэлэнгэ	171	131.9	3.2	121	29.8	0.7	50	102.2	2.5
17	Төв	369	284.0	3.8	281	121.6	1.6	88	162.4	2.2
18	Увс	246	1099.4	15.8	44	14.5	0.2	202	1084.9	15.6
19	Улаанбаатар	193	14.4	3.0	172	12.2	2.6	21	2.3	0.5
20	Ховд	136	667.2	8.8	24	7.8	0.1	112	659.4	8.7
21	Хөвсгөл	41	174.7	1.7	18	7.6	0.1	23	167.1	1.7
22	Хэнтий	198	274.5	3.4	105	34.5	0.4	93	240.0	3.0

Салбарын гол нэр өрлийн бүтээ гдэхүүн үйлдвэрлэлийг авч үзвэл 2015 оны байдлаар зэсийн баяжмал 1.2 сая тонн, молибдений баяжмал 5.4 мянган тонн, үүрс 24.0 сая тонн, алт 14.5 тонн, хайлуур жоншны баяжмал 230.8 мянган тонн, төмрийн хүдэр 6.1 сая тонн, цайрын баяжмал 82.4 мянган тонныг тус тус үйлдвэрлэсэн байна.

Өнгөрсөн онтой харьцуулбал зэсийн баяжмалын үйлдвэрлэл 113.2 мянган тонноор буюу 10.5 хувь, молибдений баяжмалын үйлдвэрлэл 664.0 тонноор буюу 16.4 хувь, алтны үйлдвэрлэл 2.4 тонноор буюу 20.8 хувиар тус тус өсчээ.

Монгол Улсын эрдэс бүтээгдэхүүний экспортын 42.9 хувийг нүүрс, 19.1 хувийг зэсийн баяжмал, 12.1 хувийг төмрийн хүдэр эзэлж байгаа бөгөөд 2015 оны эрдэс бүтээгдэхүүний экспорт 3.7 тэрбум ам.долларт хүрчээ. Манай улс эрдэс бүтээгдэхүүний экспортын 94 хувийг БНХАУ руу гаргадаг.

Хүснэгт 5 уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл, экспорт, 2014-2015 оны байдлаар

Нэр төрөл	Хэмжих нэгж	Үйлдвэрлэл			Экспорт		
		2014 оны байдлаар	2015 оны байдлаар	Өмнөх онтой харьцуулсан өсөлт, бууралт /%/	2014 оны байдлаар	2015 оны байдлаар	Өмнөх онтой харьцуулсан өсөлт, бууралт /%/
		Биет хэмжээ			Биет хэмжээ		
				2015.X 2014			2015.X 2014
Зэсийн баяжмал	мян.тн	1,080.4	1,193.6	10.5	1,378.1	1,477.8	7.2
Молибдений баяжмал	тн	4,054.0	5441.0	25.5	4,000.0	5022.0	10.0
Алт	кг	1,503.8	14556.2	20.8	10,000.0	11316.4	-5.0
Нүүрс	мян.тн	4,414.7	23979	-14.8	19,499.1	14468	-34.0
Жонш	мян.тн	374.9	230.8	-44.0	313.9	280.3	-18.2
Төмөр	мян.тн	10,260.5	6173.4	-42.5	6,324.4	5065.1	-31.3
Цайр	мян.тн	93.2	89.6	-11.6	99.4	84.1	-15.4

2015 оны байдлаар уул уурхайн салбарт 30 орчим мянган хүн ажиллаж байна.

2.2 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Өнөөдөр тус салбарт 30 орчим хууль, 40 гаруй журам, дүрэм, заавар үйлчилж байна. Салбарын хамгийн анхны эрх зүйн акт нь 1913 онд Богд хааны баталсан Олон зүйлийн уурхайг нээн шийтгэх дүрэм бол хамгийн сүүлд буюу 2015 онд УИХ-аас Ашигт малтмалын тухай хуульд зарим нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Ашигт малтмалын тухай хууль нь батлагдсанаас хойш өнөөг хүртэл 18 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон. Тус хуульд 2008 онд 1, 2009 онд 3, 2010 онд 2, 2011 онд 2, 2012 онд 1, 2013 онд 1, 2014 онд 4, 2015 онд 4 удаа тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Үүнээс зөвхөн 2008 оноос хойш гэхэд 18 удаагийн өөрчлөлт оруулсан нь салбарын хууль эрх зүйн орчин тогтвортой биш байгааг харуулах нотолгоо болж байна.

Монгол Улсын уул уурхайн салбарт дараах гол хуулиуд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Үүнд:

- Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого (2014)
- Ашигт малтмалын тухай хууль (2006)
- Газрын хэвлийн тухай хууль (1988)
- Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль (2009)
- Байгаль орчны багц хуулиуд (1995)
- Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль (2001)
- Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль (2013)
- Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай (1994)
- Газрын тухай (2002)
- Хөрөнгө оруулалтын тухай (2013)
- Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай (2014)
- Татварын багц хууль (2008) гэх мэт.

Үүний зэрэгцээ тус салбарт авлигын эрсэдлээс урьдчилан сэргийлэх дараах хуулиуд үйлчилж байна. Үүнд:

- Авлигын эсрэг хууль (2006)
- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай (2012)
- Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай (2011)

Өнөөдөр тус салбарын холбогдолтой хууль, эрх зүйн актууд тогтвортой үйлчлэх, салбарын холбогдолтой аливаа шийдвэрт мэргэжлийн байгууллага, мэргэжилтнүүд болон зорилтот бүлгүүдийн байр суурь, дуу хоолойг сонсох явдал ихээхэн үгүйлэгдэж байна. Энэ нь Авлигын эсрэг хуулийн 6 дугаарийн 6.1.2 дахь заалтад заасны дагуу “тодорхой чиглэлээр бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахын өмнө олон нийтийн анхаарал татаж байгаа мэдээллийг нээлттэй болгох, сонирхогч нийгмийн бүлгүүдэд өөрийн бодлого, байр суурийг танилцуулах...” үйл ажиллагаа дутуу дулимаг хийгддэг, эсхүл огт хийгдээгүйтэй холбоотой. Тиймээс салбарын онцлогт тохирохгүй, ашиг сонирхлын өрчилтэй, цүрхий хууль болон батлагдаж, хэрэгжих явцдаа олонтаа өөрчлөгдөж байна.

2011 онд Монголын уул уурхайн үндэсний ассоциациас Ашигт малтмалын тухай хуульд судалгаа хийхэд:

- Ашигт малтмалын тухай хуультай шууд холбогдох хууль-52
- УИХ-ын тогтоол-2
- Засгийн газрын тогтоол-16
- Сайдын тушаал-23
- Засгийн газрын агентлагаас гаргасан эрх зүйн акт-26
- Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой УДШ-ийн тогтоол-1
- Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр-1
- Шүүхийн шийдвэр-198 байдгийг тогтоожээ.

Энэхүү судалгааны дүнгээр хуулийн давхардал нийт 52, хуулийн зөрчил 36, хуулийн хийдэл 22 байна гэсэн дүгнэлт гарсан байдаг.

Үүний зэрэгцээ төрийн хяналтаас мэргэжлийн ТББ-ын хяналт руу шилжих явдлыг шуурхайлах нь үйтэй. Энэ тухай Авлигын эсрэг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.7 -д тодорхой заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, түүнд салбарын мэргэжлийн ТББ-уудын үйл ажиллагааг дэмжих, чадавхийг бэхжүүлж, хяналт шалгалт, өвшөөрөл өгөх үе шатанд хөндлөнгийн хараат бус шинжээчдийн оролцоог нэмэгдүүлснээр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа тодорхой хэмжээгээр ил тод, нээлттэй болох, аливаа хардлагад өртөх, буруу ташаа ойлголт түрүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх, улмаар төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

Нөгөөтэйгүүр, мэргэжлийн ТББ-ууд гаргасан шийдвэрийнхээ өлөө төр, олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээдэг, хариуцлагатай, ёс үйтэй, тунгалаг нийгмийг цогцлооход өөрийн зүгээс оруулах хувь нэмрээ ухамсарласан, чадварлаг, хараат бус эксперт, мэргэжилтнүүдтэй байх, ТББ сонгодог утгаараа үйл ажиллагаагаа явуулах боломж нөхцлийг бүрдүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй.

Уул уурхайн салбарт ил тод байдлыг хангах, авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг гаргахгүй байх нэг чухал зохицуулалт нь АМТХ-ийн 48 дугаар зүйлд заасан ил тод байдлын тайлан гаргах явдал юм. 2006 оноос хойш хэрэгжиж буй энэхүү Санаачилга нь зохих үр дүнд хүрч буйг судалгааны 3 дугаар бүлгээс үзэж болно. Ямартай ч Санаачилгыг цаашид улам бүр боловсронгуй болгож, илүү үр дүнтэй, бодитой хэрэгжих гарцыг нээж, энэхүү харилцааг тусгайлан зохицуулдаг тусгай эрх зүйн актыг батлан гаргах зайлшгүй шаардлагатай.

Мөн тус салбарын асуудлыг хариуцдаг УУЯ, АМГ-ын холбогдох үрэм, журам, нэн ялангуяа тухайн байгууллагад ажиллагсдын Ёс зүйн дүрэм, түүний хэрэгжилт авлигын эрсдэлийг багасгахад зохих нөлөө үзүүлнэ. Тухайлбал, “УУЯ-ны ажилтан, албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм”-д зааснаар ажилүүргээ гүйцэтгэхдээ бусдаас шан харамж авах, хувьдаа ашиг олох зорилгоор албан тушаалын нэр хүндийг ашиглахыг хориглосон байдаг.

Уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх төрийн зөв зохистой бодлогын бүрэлдэхүүн, үндэс суурь нь ил тод, тодорхой хууль эрх зүйн орчин, өрсөлдөх чадвартай, тогтвортой, тэгш үйлчилдэг татварын орчин, эдгээрийг хэрэгжүүлэх чадавхи бүхий төрийн институт, байгаль орчны удирдлагын зөв механизм билээ.

2.3 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРТ ТУЛГАРЧ ҮВДЙЭЛЖЭЙ АСУУДЛУУД

Салбарын хууль, эрхүйн орчин тогтвортой бус байгаа нь хөрөнгө оруулагчдад эргэлзээтэй байдал өрүүлдэг. Үүнээс шалтгаалан геологийн салбар дахь хөрөнгө оруулалт эрс багассан. Энэ нь шинээр уурхай нээн ажиллуулах, улмаар Монгол Улсын нийгэм, эдийн засагт тус салбараас оруулах хувь нэмрийг бууруулах эрсдэлтэй юм.

Салбарын хууль, эрхүйн актыг шинжлэх ухааны үндэслэл, судалгаа, шинжилгээнд тулгуурлан, мэргэжилтнүүдийн санал оролцоо, дуу хоолойг тусгалгүй боловсруулдаг аас хэрэгжих үндэслэл муу байдаг. Тухайлбал, уурхайн хаалтын асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан хууль, эрхүйн одоо хүртэл байхгүй байна. Үүн ий үр дагавар болж Захиргааны хэргийн шүүхээр уг хуультай холбоотой маргааны тоо эрс нэмэгдсэн явдал юм.

Хүснэгт 6 Захиргааны хэргийн шүүхээр Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой шийдсэн хэрэг маргааны тоо⁷

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Нийт
Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой шийдсэн хэрэг маргааны тоо	6	19	28	50	56	61	-	77	131	71	43	27	569

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсан 2004 оноос хойш 5 жилийн хугацаанд Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой 220 хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байдаг. Хүснэгтээс харвал шийдсэн хэргийн тоо 2007 оноос өсч эхлээд, 2012 онд дээд цэгтээ хүрээд, улмаар уул уурхайн салбарын уналтыг дагаж багасчээ. Энэ нь уг хуулийн боловсронгуй бус байдалтай холбоотой гэж үзэж болно.

Мөн байгаль, орчин нийгмийн үнэлгээтэй холбоотой багц хуулиудын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа, орон нутагт байгаль орчныг хамгаалах, ашигласан газрыг сэргээх шаардлага, шахалт сул, байгаль орчны байцаагч нарын үйл ажиллагаа дутмаг, үнэн зөв мэдээлэл өгдөггүй, орон нутгийн иргэдийн үзэс геологи, уул уурхайн ажил хийхээр эсэргүүцэх, ажил хийлгэхгүй байх асуудал эрс нэмэгдсэн.

Боловсруулах үйлдвэрлэлийг дэмжсэн хууль, эрхүйн орчин хангалтгүй гээс зохицуулагдаагүй харилцаанууд бий болж, нэмүү өртөг шингэсэн эцсийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх нөхцөл бүрэлдэхгүй байна. Тухайлбал, Ашигт малтмалын тухай хуульд Баяжуулах үйлдвэрийн зураг төсөл, ТЭЗҮ-г батлах болон үйлдвэр хүлээж авах комисстой холбоотой заалтууд бүрхэг, тодорхойгүй байдаг. Дэд бүтэц сайтар хөгжөөгүйн улмаас тодорхой өслүүд эдийн засгийн эргэлтэд орохгүй байна. Мөн одоо ашиглаж буй уурхайгаас гарч буй бүтээгдэхүүний тээвэрлэлт нь байгаль орчинд сөргөөр нөлөөлж байна.

⁷ www.shuukh.mn/

Мөн хууль эрх зүйн орчинтой холбоотой салбар хоорондын хамтын ажиллагаа дутагддаг, үүнд Сангийн яам ба Уул уурхайн яам, Уул уурхайн яам ба Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам, Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам ба Сангийн яамны харилцааг онцлон дурдаж болох байна.

2.4 УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

Монгол Улсад Авлигын эсрэг хууль анх 1996 онд батлагдсан бөгөөд 2006 онд шинэчлэн найруулсан. Авлигын эсрэг хуулийн дагуу “Монгол Улсын өрийн байгууллагын шударга байдлын үвшин” -г хоёр жил тутам нэлж байна. Сонгогдсон салбаруудын шударга байдлын үвшний үнэлгээ 2014 оны байдлаар дунджаар 3.43⁸ буюу 2012 судалгааны үр дүнгээс 0.05 пунктээр өссөн байна⁹. Дэлхийн улс орнуудын авлигын түвшинг харьцуулан үнэлдэг “Транспаренси Интернэйшнл” олон улсын байгууллагын 2014 оны Авлигын индексийн судалгаанд нийт 175 орон хамрагдсанаас Монгол Улс 39 оноотойгоор 80 дугаар байранд жагсчээ¹⁰. Харин 2015 оны үзүүлэлтээр манай улс нийт 100 оноо авахаас мөн адил 39 оноо авч 168 орноос 72-т жагссан байгаа нь 2014 оныхтой адил үзүүлэлт¹¹ юм. Үүнээс харахад Монгол Улсын авлигын түвшин өндөр хэвээр байна.

Дэлхийн банкнаас 2 өрлийн төрийн ил тод байдал болон авлигын талаар үзүүлэлт гаргадаг. 2014 оны Дэлхийн банкны статистик мэдээлэлд дурдсанаар Монгол улсын Төрийн салбар дахь ил тод байдал, хариуцлагын авлигын түвшин 3.5 оноотой (бага 1 – өндөр 6) байна. Мөн Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын үзүүлэлт нь есөн өөр төрлийн эх сурвалжийн нийлбэрээр гардаг бөгөөд Монгол улсын хувьд -2,5 –аас +2,5 гэсэн түвшинд байх ёстойгоос -0,5 буюу 40,2¹² процентиль байна.

Харин 2015-2016 оны Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайланд Монгол Улс албан бус төлбөр, хээл хахууль гэсэн үзүүлэлтээр 0 -7 түвшингээс 3,8 оноо авч 140 орноос 77-д жагссан үзүүлэлттэй байна¹³.

Дээрх судалгаануудаас харахад Монгол Улсын авлигын мэдрэгдэх түвшин харьцангуй өндөр байгаа юм.

Монгол улсын АТГ-аас 2 жил тутам эрхлэн гаргадаг Авлигын индексийн судалгаа¹⁴ нь авлигыг цар жүрээ, хэлбэр шалтгаан гэсэн 3 талаас нь судалдаг. Судалгааны үр дүнгээс харахад 2011, 2013 онд авлигын цар жүрэний нэгдсэн үзүүлэлт 0,74 (0-авлигад автсан 1-огт авлигагүй) байна. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасны дагуу АТГ нь 9 төрлийн гэмт хэрэгт хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулдаг. Тус судалгаагаар сүүлийн дөрвөн жилийн хугацаанд 236/Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах, 268/Хээл хахууль авах, 268/Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэсэн 3 зүйл заалтууд хамгийн түгээмэл үйлдэгдсэн гэмт хэрэг гэж үзжээ.

⁸ 1(огт шудрага бус)-5 (шудрага) хүртэлх үнэлгээгээр

⁹ http://www.iaac.mn/pdf/ssha/turiin_baiguullaga_shudarga_2014.pdf

¹⁰ <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

¹¹ <http://www.transparency.org/cpi2015>

¹² <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

¹³ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>

¹⁴ <http://iaac.mn/content/390#.VvT23-SLqNE>

АТГ-ын Монгол улсын Төрийн байгууллагын шудрага байдлын түвшинг үнэлэх 2014 оны судалгааны¹⁵ үр дүнгээр шудрага байдлын түвшний үнэлгээ 2014 оны байдлаар дунджаар 3.43¹⁶ буюу 2012 оны судалгааны үр дүнгээс 0.04 пунктээр өссөн байна.

Азийн сангаас эрхлэн гаргадаг “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа”-гаар уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллага нь авлигад хамгийн их автсан байгууллагын жагсаалтад өмнөхөн 2007 -2014 оны хооронд хоёрдугаар байранд жагсчээ. Харин 2015 оны 4 дүгээр сард бага зэрэг буурч гуравдугаар байранд жагссан байна.¹⁷ АНУ-ын “Азийн сан” нь “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь Авлигын үнцэл байдлын судалгаа”-г 2012 оноос хойш жил үр хийж эхэлснээс хойш авлигад хамгийн өртөмтгий салбар орсон¹⁸.

Үүнээс харахад уул уурхайн салбарыг авлигад хамгийн их өртсөн гэж үзэж болно. Учир нь нэг талаас уул уурхайн компаниуд өрсөлдөөнийг хязгаарлах сонирхол өндөр байдаг бол нөгөө талаас Засгийн газар өөрийн талд ашигтайгаар хэлцэл хийх сонирхолтой байдаг. Мөн томоохон хэмжээний түрээс, хөрөнгө оруулалтын орлогын урсгал, нарийн төвөгтэй гэрээ хэлэлцээр, стратегийн ач холбогдол бүхий нөөц баялаг зэрэг нь уул уурхайн салбарыг авлигын эрсдэл бүхий салбарын нэг болоход нөлөөлж буй юм.

“Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын үнцэл байдал судалгаа” -гаар бизнес эрхлэхэд хамгийн ихээр үндэрл учруулдаг байгууллагууд аар татвар, мэргэжлийн хяналт болон гаалийн байгууллага нэрлэгдсэн байдаг. Тус судалгаагаар тусгай зөвшөөрөл шинээр авах болон хугацааг сунгуулахад тулгардаг бэрхшээл нь 2015 онд 16.7 хувиас 20.9 хувь болж өссөн байна. Албан бус төлбөр, хураамж нь 2014 онд 11.2 хувь эзэлж байсан бол 2015 оны 9 сард 7.6 хувь болж буурчээ.

Орлогыг Хянах Институци (Revenue Watch Institute)¹⁹ 2013 онд Баялгийн Засаглалын индексээр 58 улсын байгалийн хий, газрын тос, уул уурхай дах засаглалын чанарын хэмжиж танилцуулсан. Тус судалгаагаар Монгол улс 51 оноотойгоор 58 улсаас 26 дугаарт жагссан байна. Тус судалгаагаар улс бүрийн хууль эрх зүйн орчин, тайлагналт, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болон чанарын хяналтын арга хэмжээ, орчин үнцэл зэрэг дөрвөн түлхүүр бүрэлдэхүүнийг үнэлдэг. Монгол улсын хувьд хамгийн өндөр буюу 80 оноог²⁰ хууль эрх зүйн орчин, хамгийн бага буюу 39 оноог нь тайлагналт гэж үнэлжээ.

Хараат бус судалгааны үр дүнгээс эрхлэн гаргадаг “Төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал 2015”²¹ судалгааны тайлангийн үр дүнгээс төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал 2014 онд 36.9 хувь байсан бол 2015 онд 52.2 хувь болж сайжирсан үзүүлэлттэй байна.

¹⁵ <http://iaac.mn/content/577>

¹⁶ (1(огт шудрага бус) – 5 хүртэлх үнэлгээгээр (шудрага))

¹⁷ <http://www.santmaral.mn/sites/default/files/SPEAK16thSurveyMNG.pdf>

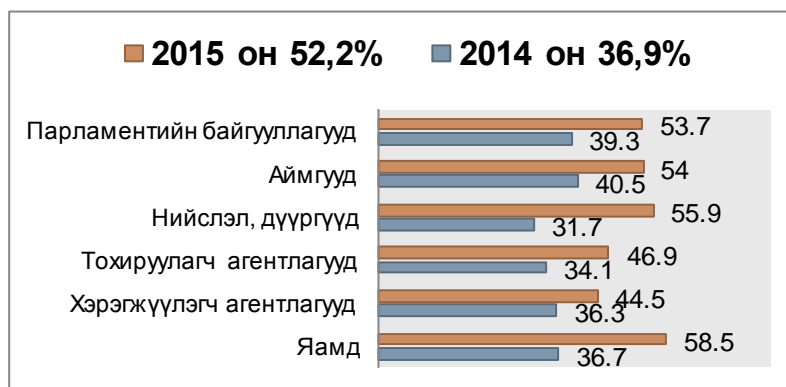
¹⁸ <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/STOPPreportmongolian.pdf>

¹⁹ <http://www.infomongolia.com/ct/ci/6046/139/Resource%20Governance%20Index%202013:%20Mongolia>

²⁰ (0(мүү)-100(сайн))

²¹ <http://irim.mn/web-monitoring>

ДҮРС 6 ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЦАХИМ ХУУДАСНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ



Үүнээс харахад АМГ-ын үзүүлэлт 52 хувьтай байгаа нь Газрын харилцаа, барилга геодези зураг зүйн газар, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар зэрэг байгууллагуудтай харьцуулахад илүү сайн байна.

Хүснэгт 7 Хэрэгжүүлэгч агентлаг уудын цахим хуудасны өөнх ий үзүүлэлт (хувь)

№	Нэрс	Нийлбэр оноо		Эрэмбэ /Ранк/	
		2014	2015	2014	2015
1	Ашигт малтмалын газар	47.2	52	15	45
2	Газрын тосны газар	16.3	46.1	75	64
3	Гаалийн ерөнхий газар	43.4	54.9	21	35
4	Газрын харилцаа, барилга геодези, зураг зүйн газар	17.4	40.3	73	75
5	Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар	30.9	45.3	54	67
6	Татварын ерөнхий газар	58.6	47	2	61
7	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	48.4	52.3	11	42
8	Тахарын ерөнхий газар		48.8		46
Хэрэгжүүлэгч агентлагийн дундаж		36.4	44.5		
Ерөнхий дундаж		36.9	52.2		

Монгол Улсын Засгийн газар олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг дэмжиж, олон нийтэд энэ салбарынүйл ажиллагааг ил тодоор хүртээх зорилгоор 2006 оны 01 дүгээр тогтоолоор Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачлага (ОУИТБС)-д нэгдэж байгаагаа дэлхий нийтэд албан ёсоор зарласан. Ингэснээр өөрийн байгууллагууд болон олборлох үйлдвэрлэл эрхлэгч компаниудын үйл ажиллагааг олон нийт үр нөлөөтэй хянах, уул уурхайн салбарыг авлигаас хамгаалах, байгалийн баялгийн орлогын оновчтой, үр ашигтай хуваарилалт, зарцуулалтыг бий болгох чухал үүрэг үзүүлнэ гэж үзэж байна. Тухайлбал, тус санаачилгад нэгдсэн анхны жил буюу 2006 оны тайлангаар компанийн төрд төлсөн, төрийн компаниас авсан татвар, төлбөр, хураамжийн хоорон дахь тайлангийн зөрүү 25 тэрбум төгрөг байсан. Тэгвэл сүүлийн буюу 2014 оны тайлангаар 581 сая төгрөг болж эрс багассан байна. 2014 онд 1573 компаниудаас Засгийн газар орлого бүртгэн авсанаас 236 компанийг нэгтгэлд хамруулахаар сонгожээ. Эдгээр 236 компани нь 2014 оны гол орлогын 98.8 хувийг бүрдүүлсэн байна.

Энэ дашрамд, өнгөрсөн 02 дугаар сард Перу улсад хуралдсан ОУИТБС-ын ээлжит, олон улсын 7 дугаар бага хурлаар энэ үү Санаачилгыг хэрэгжүүлэгч 51 орноос олсон ололт,

амжилтыг үнэлэн 4 оронд ОУИТБС-ын даргын нэрэмжит шагнал олгосны дотор Монгол Улс ОУИТБС -ын хүрээнд мэдээллийн хангамж, хүртээмж ийг бусад орнуудаас үл сайжруулсаны төлөө шагнагджээ. Энэ нь Санаачилгын уул уурхайн салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулахад зохих хувь нэмрээ оруулж буйн жишээ гэж үзэж болохоор байна.

Манай улс 2011 онд ОУИТБС -ын тайлангаа тогтвортой сайжруулж чадаж байгаагийн төлөө мөн шагналыг хүртэж байсан түүхтэй юм.

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын эдийн засгийн ихээхэн хэсгийг бүрдүүлж байгаагийн хувьд авлига, хүнд сурталд автах эрсдэл эл хамгийн өндөр юм. Гэсэн хэдий ч өнөөдрийг хүртэл уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийг судалсан, тэр ч байтугай уул уурхайн салбарыг зурагласан нэг ч судалгаа шинжилгээний ажил байхгүй байна.

Тиймээс салбарын авлигын эрсдэлийг тусгай өвшөөрөл авахаас уурхайг хүлээлгэн өгөх хүртэл бүх шатанд нь судалж эрсдэлийг тодорхойлсноор салбарыг хөгжүүлэх, авлигаас хамгаалах зэрэг боломжууд бий болно.

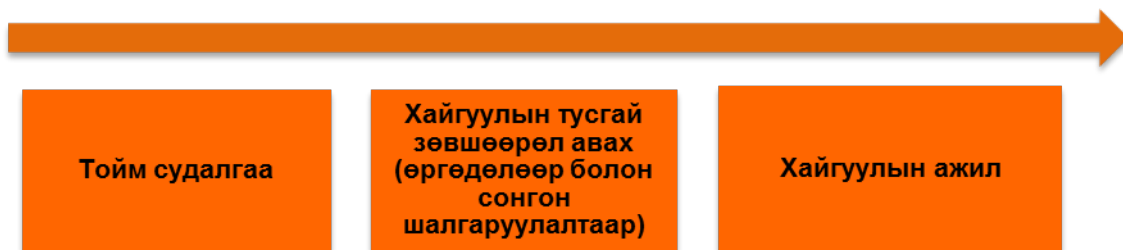
3

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ

Энэ флэгт хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах үе шаттай холбоотой тоон мэдээллүүд, зохицуулж буй хууль эрх үйн зохицуулалт, уг шатанд тулгарч буй бэрхшээл болон авлигын эрсдэлүүд түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаарх мэдээллийг танилцууллаа.

3.1 ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ

Хайгуулын үе шатанд дараах 3 үндсэн үйл ажиллагаа хийгддэг.



ТОЙМ СУДАЛГАА (ЭРЭЛ): Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хуулийн этгээд тойм судалгааг тусгай зөвшөөрөлгүй явуулж болох бөгөөд судалгаа явуулах талбай, түүний байршил, өөрийн нэр, хаягийг төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагад урьдчилан мэдэгдэж бүртгүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл тухайн талбай оршиж буй орон нутгийн Засаг даргад мэдэгдэнэ. Тойм судалгааны явцад газрын хэвлийг хөндөхийг хориглох бөгөөд уг газрыг өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчаас тухайн талбайд нэвтрэн орох зөвшөөрөл авна²². Сүүлийн 10-аад жилд эрэл хайгуулын салбарт 2 шинэлэг чиг хандлага ажиглагдах болсон. Нэгдээрт, хиймэл дагуулын болон агаарын геофизикийн мэдээлэлд суурилагдсан бүс нутгийн тандан судалгааг чулуулаг бүрдүүлэгч эрдсийн өвчинд хийх болсон. Хоёрдугаарт, газрын гүн дэх ордуудыг олж тогтоох судалгаа жөгжиж эхэлж байна²³. 1:200.000, 1:100.000, 1:50.000-ны масштабын геологийн зураглал гэж байдаг. 1:200.000-ны масштабын геологийн зураглал нь нэг см-т 2км талбайг багтаасан зураглалыг хэлнэ. Ийм судалгаагаар газрын өрсийг хөндөлгүйгээр газрын хөрсөн дээр ил байгаа чулуулгийн үүсэл хөгжлийг зурган дээр буулгаж хил хязгаарыг нь тодорхойлдог ба Монгол улсын нутаг дэвсгэрийн 98 хувьд нь энэ судалгаа хийгдсэн байна. Газрын хөрсөн доор байгаа нөөцийг 1:50.000-ны масштабын геологийн зураглалаар илрүүлдэг. 500 метр газар тутмаас дээж авч, хөрсний өнгөн хэсэгт өрөмдлөг хийн, уулын малтлага суваг татах гэх мэт ажлуудыг хийдэг. 1:50 000-ны масштабын геологийн зураглал, ерөнхий эрлийн ажил нь сонгон авсан нутаг дэвсгэрийн геологийн тогтоц, ашигт малтмалыг судалж, талбайн үнэлгээ өгч хэтийн төлөвийг тодорхойлж, дүгнэлт өгдөг

²² <http://www.legalinfo.mn/law/details/63> Ашигт малтмалын тухай хуулийн 15.1, 2

²³ <http://www.mongolianminingjournal.com/content/14763.shtml>

геологийн судалгааны биеэ даасан үе шатны ажил юм. ГЗЕЭА нь 1:200.000-ны масштабын геологийн зураглалын ажлаар хэтийн төлөвтэй болох нь урьдчилан тогтоогдсон талбайд хийгдэж, ашигт малтмалын хэтийн төлөвтэй объектуудыг тодруулдаг онцлогтой²⁴. Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар **Улсын төсвийн** хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгаа болон эрдэм шинжилгээний ажлыг тусгай зөвшөөрөлгүйгээр гүйцэтгэнэ. Улсын төсвөөр гүйцэтгэх геологийн судалгаанд улсын мэдэлд байгаа газарт тендер зарлах замаар сонгон шалгаруулалт явуулдаг. 2011-2014 оны хооронд нийт 287,924.4 км² газарт улсын төсвөөр геологийн судалгаа хийсэн байна. АМГ-ын геологийн хэлтэс эрдэм шинжилгээний судалгаа хийх эрх олгодог.

ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХ: Тойм судалгааны үр дүнд тухайн талбайд ашигт малтмалын өөц илрэх магадлалтай гэсэн үр дүн гарсан тохиолдолд ашигт малтмалын хайгуулын үйл ажиллагаа эхэлнэ. Хайгуулын ажлыг тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргах болон сонгон шалгаруулалтанд оролцох гэсэн хоёр замаар гүйцэтгэдэг. Улсын төсвийн хөрөнгөөр судалгаа хийсэн талбайд тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай, тусгай өвш өөрлийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа дууссан, нөөц болон тусгай хэрэгцээнд авсан талбай чөлөөлөгдсөн, хайгуулын зардал нь хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээнд хүрээгүй, байгаль орчныг нөхөн сэргээх үүргээ биелүүлээгүй цуцлагдсан талбайд сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог²⁵. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар олгох үйл явц нь тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журмаар зохицуулагдана²⁶. Тус журмын 1.5 дугаар үйлд сонгон шалгаруулалтын талбай нь тусгай хэрэгцээний газартай давхцалтай, хууль бус олборлолтонд өртсөн, улсын төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийсэн, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамаарч байвал Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн дунд сонгон шалгаруулалтыг хязгаарлагдмал байдлаар зохион явуулж болно гэжээ. 2016 оны 03 сарын 15-ны байдлаар Монгол улсад нийт 3704 ашиглалтын болон хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгогдсон байгаагаас 2195 нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл байна. Энэ нь монгол улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 8.6%-ийг буюу нийт 13.43 сая га талбайг эзэлж байна²⁷. Засгийн газраас сонгон шалгаруулалтаар боловсрол хүлээж авах журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгож болох талбайг нэг тогтоолоор зааж өгдөг ба АМГ-ын кадастрын хэлтэс олгодог хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог. Өргөдөл гаргагч ч этгээд эхлээд цахим хэлбэрээр дугаар авна. 2015 оны 1 сарын 26-аас хойш АМГ-ын Кадастрын хэлтэс нь 37 удаа 3915 дугаар олгосон байна. Үүнээс 1580 дугаар авсан аж ахуйн нэгж цагтаа ирж өргөдөл гаргаагүй, дугаарын дагуу ирсэн 2335 өргөдлийг бүртгэн хянан шийдвэрлэсэн байна. Бүртгэгдсэн нийт өргөдлийн талбайн хэмжээ нь 13.26 сая гектар байгаа нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох нийт 20.9 сая талбайн 63.44 хувийг эзэлжээ. Үүнээс 5.49 сая гектар буюу 26.27%-д нь зөвшөөрөл олгосон байна. Өөрөөр хэлбэл нийт ирсэн өргөдлийн 1053 өргөдөлд тусгай зөвшөөрөл олгожээ.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 17, 18, 19-дүр зүйлд зааснаар, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь дараах дарааллын дагуу явагдана.

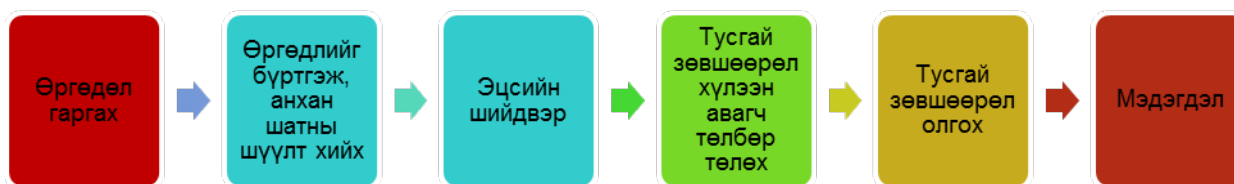
²⁴ <http://www.legalinfo.mn/annex/details/4502?lawid=7943>

²⁵ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/Kadaster/Haiguuliin%20tusgai%20zowshoorol%20huleen%20awch%20shiidwerleh%20tuhai%20taniltsuulga..pdf

²⁶ <http://www.legalinfo.mn/annex/details/6618?lawid=10833>

²⁷ Ашигт малтмалын газрын Кадастрын хэлтэсээс авсан статистик мэдээлэл

Дүрс 7 Хайгуулын зөвшөөрөл олгохуйл явц



1) Өргөдөл гаргах: АМТХ-ийн 18 дугаар үйлд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэх өргөдөл гаргах журмыг зааж өгсөн байдаг. Тус журмын дагуу тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдах ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд бөгөөд хамгийн түрүүнд өргөдөл гаргасан этгээдэд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгоно. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэх өргөдөлтэй хамт 7 төрлийн бичиг баримт хавсаргаж өгөх ба тэдгээр баримт бичгүүдийн 4 нь тухайн хуулийн этгээдтэй холбоотой мэдээлэл, 2 нь нотлох баримт болон 1 нь тухайн талбайд үйцэтгэх хайгуулын ажлын төрөл, хэмжээ, өртгийг тусгасан урьдчилсан төсөл байна.

2) Өргөдлийг бүртгэж, анхан шатны шүүлт хийх: Өргөдлийг хүлээн авсны дараа АМГ нь өргөдөл, түүнд хавсаргасан баримт бичиг нь энэ хуулийн 17.1, 17.2, 18.2 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд анхан шатны шүүлт хийнэ.

3) Эцсийн шийдвэрийг гаргах: Анхан шатны шүүлт хийсний дараа хүсэлтэд дурдсан талбай нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хязгаарласан буюу хориглосон, тусгай хэрэгцээ, нөөцөд авсан, түүнчлэн хайгуулын тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон буюу түрүүлж ирүүлсэн өргөдөлд дурдсан талбайтай давхцаж байгаа эсэхийг тогтоох ба өргөдлийг бүртгэснээс хойш ажлын 20 өдөрт багтаан зохих шийдвэрийг гаргана.

- Өргөдөл, түүнд хавсаргасан баримт бичиг нь АМТХ-ийн 17.1, 17.2, 18.2 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаагүй бол хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзаж шалтгаан, үндэслэлийг нь дурдсан хариуг өргөдөл гаргасан этгээдэд бичгээр мэдэгдэнэ.
- Хүсэлтэд дурдсан талбай нь энэ хуулийн 19.1.4 дүгээр зүйлд заасан талбайтай давхцаагүй бол хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтойг мэдэгдэнэ.
- Харин хүсэлтэд дурдсан талбай нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хязгаарласан буюу хориглосон, тусгай хэрэгцээ, нөөцөд авсан, түүнчлэн хайгуулын тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон талбайтай бүхэлдээ буюу хэсэгчлэн давхцсан бол хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжгүйг өргөдөл гаргасан этгээдэд бичгээр мэдэгдэнэ.
- Хүсэлтэд дурдсан талбай нь түрүүлж ирүүлсэн өргөдөлд тусгагдсан талбайтай хэсэгчлэн давхцсан бол давхцаагүй хэсэгт нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтойг мэдэгдэнэ. Өргөдөл гаргасан этгээд уг талбайд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах хүсэлттэй байгаа бол энэ тухай дахин өргөдөл гаргана. Тухайн талбайд тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж үзэн бол АМГ нь энэ талаар тухайн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгдэх бөгөөд талбайн зургийг мөн хавсаргана. АМТХ-ын 19.4 дүгээр зүйлд зааснаар Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга мэдэгдлийг хүлээн авмагц тухайн талбай байрших сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн саналыг авч 30 хоногийн дотор төрийн захиргааны байгууллагад хариу өгөх бөгөөд энэ хугацаанд хариу өгөөгүй бол тухайн саналыг зөвшөөрсөн гэж

үзнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан хариу өгч болно.

4) Төлбөр төлөх: АМТХ-ийн 19.6 дугаар үйлд заасны дагуу Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга дэмжсэн хариу өгсөн бол АМГ нь тухайн талбайд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргаж, тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг мэдэгдэл хүлээж авснаас 10 өдрийн дотор төлөх тухай мэдэгдэнэ. Шийдвэр гаргаснаас хойш өргөдөл гаргасан этгээд 1 сарын дотор тусгай зөвшөөрлийг аваагүй, эсхүл эхний жилийн төлбөрийг заасан хугацаанд төлөөгүй бол АМГ өргөдлийг бүртгэлээс хасч өргөдөл гаргасан этгээдэд энэ тухай бичгээр мэдэгдэнэ.

5) Тусгай зөвшөөрөл олгох: АМТХ-ийн 19.8 дугаар үйлд заасны дагуу Өргөдөл гаргасан этгээд эхний жилийн төлбөрийг заасан хугацаанд²⁸ төлсөн бол АМГ ажлын 3 өдөрт багтаан хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг 3 жилийн хугацаагаар олгож, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл болон олгогдсон талбайг тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлд бүртгэнэ. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмших 3 жилийн хугацаа нь дууссан тохиолдолд 3 жилээр дахиад 3 удаа сунгаж болно.

6) Мэдэгдэл: АМТХ-ийн 19.10 дугаар үйлд заасны дагуу АМГ хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон даруйд энэ тухай БОНХАЖЯ, тухайн талбай байрших аймаг, сум, дүүргийн Засаг дарга, мэргэжлийн хяналтын албанд мэдэгдэж өдөр тутмын сонинд нийтэлнэ.

4.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ХЭЛБЭР, ҮНЭЛГЭЭ

Ашигт малтмалын хайгуулын үе шатанд дараах 3 төрлийн авлигын эрсдэлүүд байна.

ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой эрсдэл
- Сонгон шалгаруулалтаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэл
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой эрсдэл

Дээр дурдсан эрсдэл тус бүрийг НҮБХХ -өөс боловсруулсан аргачлалын дагуу үнэлж, холбогдох жишээ баримтуудыг нэгтгэн, дараах хэсгүүдэд дэлгэрүүлэн тайлбарлалаа.

²⁸ Ашигт малтмалын тухай хуулийн 34.1т заасан хугацаанд төлнө

ЭРСДЭЛ 1: Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой эрсдэл

Ашигт малтмал хайхуулт гаргасан талбай түүнтэй холбоотой асуудал нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд заасан өргөдлийн бүртгэх хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд зохицуулдаг. Уг хуульд зааснаар, хайгуулын өргөдлийг хүлээн аваад АМГ нь холбогдох анхан шатныүүшт болон тодруулга хийсний дараа тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж үзсэн бол тухайн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгддэг байна. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тухайн талбай байрших сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн саналыг авч 30 хоногийн дотор хариу мэдэгдэнэ гэж заасан байна.

...Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үед хамгийн их эрсдэлтэй. Олборлолт хийхийн тулд заавал хайгуулын тусгай зөвшөөрөл аваад үйл ажиллагаа явуулаад, ордоо олоод, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болгож байж ашиглалт явдаг. Тэгэхээр хамгийн эхний шат маш их эрсдэлтэй. Мөнгөтэй нь тусгай зөвшөөрөл авах боломжтой. Сумын болон аймгийн Засаг даргаас заавал зөвшөөрөл авах ёстой. Тэд нар нь татгалзсан санал өгөөд мөн гө өгөөд зөвшөөрөл олгох тохиолдлууд гарч болно. Хэдийгээр ашиглалтад шууд хамаарахгүй ч, хамгийн эхний шатны статус учраас хянаж байх ёстой.

Судалгаанд оролцогчдын мэдээлэл дээрдэслэн, орон нутгаас хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэлд дараах үнэлгээг хийлээ.

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авснаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах эрх автоматаар үүсдэг учраас тус зөвшөөрлийг авах сонирхол их байдаг.	Ашигт малтмалын газар Ашигт малтмалын кадастрын хэлтэс Аймаг, сумын засаг дарга Аймгийн ИТХ тэргүүлэгч Сумын ИТХ		Өндөр (3) Дунд (2)	6

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авснаар уул уурхайн ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах эрх автоматаар үүсдэг тул оролцогч талуудын сонирхлыг “**өндөр**” байна гэж үзлээ.

Тус эрсдэлээс гарах нөлөөг “**дунд**” гэж үнэлсэн. Хайгуулын ажил нь ашиглалтын үе шатыг бодвол байгальд орчинд нөлөөлөх нөлөө бага боловч авах газар нь иргэдийн зөвшөөрөл авсан газар, орон нутгийн иргэдийн өвөлжөө, зуслан, тусгай х эрэгцээ, нөөцөд авсан, ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглосон, түүнчлэн хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон талбайтай давхацсан тохиолдолд орон нутагт их хэмжээний өрөнгийн болон байгаль орчны хохирол учруулах, орон нутгийн иргэдийн эрхийг өрчих магадлалтай юм. Тиймээс эрсдэлийн түвшинг 6 буюу “**дунд**” гэж үнэллээ.

Хайгуулын тусгай өвшөөрөл авах хүрээнд гарах авлигын эрсдэлд доорх хүчин зүйлс нөлөөлж байна гэж үзлээ.

Дүрс 8 Хайгуулын тусгай өвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд өлөөлөгч хүчин зүйлс

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой эрсдэл	Тусгай зөвшөөрөл хүсэхэд хавсаргаж буй материалууд шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар мэдээлэл ил тод биш
	Орон нутгаас санал авах хугацаа бага
	Нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүй

Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар хайгуулын тусгай өвшөөрөл хүсэх өргөдөлтэй хамт тухайн хуулийн этгээдийн улсын үүргийн гэрчилгээний хуулбар, талбайн зураг хайгуулын ажил эрхлэх мэргэжлийн боловсон хүчнээр хангагдсан талаарх мэдээлэл гэх мэт 7 өрлийн баримт материал хавсаргаж өгнө гэж заасан байдаг. Гэвч тэдгээр материалууд нь шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар мэдээлэл нь бусад оролцогч талуудад хязгаарлагдмал байдаг. Тиймээс энэ нь тухайн өргөдлийг хүлээн авч, шүүлт хийн, шийдвэр гаргаж буй байгууллага нь аль нэг талд ашигтай байхаар шийдвэр гаргах эрсдэлийг бий болгож байна.

Манайх хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй талбайн судалгаа хийж газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг хийе гэхэд манайд мэдээлэл ирдэггүй. Харилцан мэдээлэл солилцох дээр муу юм болов уу. Хуулийн 30 хоногт багтааж хариу мэдээлд бол автоматаар зөвшөөрсөнд тооцно гэдэг. Амьдрал дээр тэр бичиг нь аймгийн мэргэжилтэн дээр ирээд сум руугаа явуулах гэсээр байтал 10 хоног болох жишээтэй. Тэгэхээр 30 хоног гэдэг бол хариу өгөхөд тун бага хугацаа бөгөөд зохих судалгааг хийж амжаагүй байхад нь хайгуулын болон ашиглалтын зөвшөөрлийг автоматаар өгдөг. Үүнд орон нутгийн оролцоо бага, бараг байхгүй.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Мөн тус хуульд “АМГ-аас хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгох тухай мэдэгдэлд орон нутаг 30 хоногийн дотор хариу өгөх бөгөөд энэ хугацаанд хариу өгөөгүй бол тухайн саналыг зөвшөөрсөн гэж үзнэ”²⁹ гэж заасан байдаг. Гэвч уг заасан хугацаа нь АМГ-аас аймагт, аймгаас суманд очих зэрэгт хугацаа их шаарддаг ба саяа өөрсөд хангалтгүй байдгийг судалгаанд оролцсон орон нутгийн төлөөллүүд дурдсан.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 17.2.2 дугаард “ өргөдөлд дурдсан хайгуулын талбай нь ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглосон газард навсан талбайтай ямар нэг байдлаар давхцдаг байна” гэж заасан байдаг. Гэвч тусгай хэрэгцээний газар, өөцөд авсан талбайн мэдээллүүд хоорондоо зөрчилтэй байдаг талаар судалгаанд оролцогчид дурдсан. Энэ нь энэ талаар нэгдсэн мэдээллийн сан дутмаг байгаатай холбоотой.

Хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгох боломжгүй гээд бичиг явцан байна. Гэтэл ашигт малтмалын газраас дахиад өгөө бичиг хүрээд ирдэг. Уул уурхайн яам Ашигт малтмалын газарт чиглэл өгсөн байдаг нэг санал авсан газраа дахиад санал авахгүй гэсэн байдаг. Гэсэн ч дахиад л үрээд ирдэг Ашигт малтмалын газарт тусгай зөвшөөрөл олгогддог идээ. Тэгэхээр би энэ дээр тэнд яг юу болдогийг мэдэхгүй дахиад хүрээд ирдэг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

ЭРСДЭЛ 2: Сонгон шалгаруулалтаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой эрсдэл

Хайгуулын ажлын сонгон шалгаруулалтыг өмнө нь геологи хайгуулын ажил хийж байгаад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг өөрийн хүсэлтээр бүхэлд нь буцаан өгсөн, тусгай зөвшөөрлийн хүчин төгөл дөр байх хугацаа дууссан, өөрийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан гэсэн шалтгааны улмаас тусгай зөвшөөрөл нь дуусгавар болсон, цуцлагдсан тохиолдолд төрийн захиргааны байгууллага нь АМТХ-ын 20 дугаар үйлд заасан журмын дагуу сонгон шалга руулалт явуулж тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгоно. Сонгон шалгаруулалтыг Ашигт малтмалын газар хариуцаж явуулах ба сонгон шалгаруулалт явуулах талаар тухайн талбайн байрших аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгдэнэ. Засаг дарга нь мэдэгдлийг үзэн ав магц тухайн талбай байрших сум, үндэгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн саналыг авч 30 хоногийн дотор төрийн захиргааны байгууллагад хариу өгөх бөгөөд энэ хугацаанд хариу өгөөгүй бол тухайн саналыг зөвшөөрсөн гэж үзэн сонгон шалгаруулалт явуулах тушаал гаргаж, сонгон шалгаруулалтыг явуулна. Сонгон шалгаруулалт зохион явуулах комиссын бүрэлдэхүүнийг АМГ-ын даргын тушаалаар батлах бөгөөд комиссын гишүүд нь сонгон шалгаруулалтын саналд ажлын 10 өдөрт багтаан үнэлгээ өгч, комисс дүгнэлт гаргана. Хамгийн өндөр үнийн санал ирүүлсэн сонгон шалгаруулалтанд оролцогчид сонгон шалгаруулалтын нийт үнэлгээний 50 хувийн оноог өгнө. Өөрөөр хэлбэл хамгийн өндөр үнийн санал хэлсэн компани зөвшөөрөл авах магдлал өндөр байна.

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Сонгон шалгаруулалтаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэл	Сонгон шалгаруулалт нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авч автоматаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах эрхтэй болох нэг боломж учраас эрсдэл гарч болно	Ашигт малтмалын газрын дарга Ашигт малтмалын газрын кадастрын хэлтэс Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл Сонгон шалгаруулалтын комисс Аймаг, сумын Засаг дарга Аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч Сумын ИТХ	Дунд (2)	Өндөр (3)	6

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах өөр нэг боломж нь сонгон шалгаруулалтанд орох бөгөөд Засгийн газраас сонгон шалгаруулалтаар тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж заасан талбай нь ашигт малтмалын эцэ ихтэй байх магадлалтай бол компаниудын сонирхол өндөр байна. Гэвч хамгийн өндөр үнийн санал хэлсэн компани тус зөвшөөрлийг авах магадлалтай байдаг тул оролцогч талуудын сонирхлыг “**дунд**” байна гэж үзлээ. Хайгуулын үйл явц нь ашиглалтын үйл явцыг бодвол байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө бага боловч ирээдүйд ашиглалтын үйл ажиллагааг эхлүүлэх суурь болж байгаа учраас “**өндөр**” гэж үзлээ. Тиймээс эрсдэлийн түвшин 6 буюу “**дунд**” байна.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар авахтай холбоотой эрсдэл

Сонгон шалгаруулалтын комиссыг томилох үйл явц тодорхойгүй

Тусгай өвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журмын 6 дугаар зүйлд сонгон шалгаруулалтын комиссыг томилох, гүйцэтгэх үүргийн талаар зааж өгсөн боловч томилох үйл явцыг тодорхой заагаагүй байгаа нь эрсдэл үүсгэж болох юм. Тус журмын

6.4.3 дугаарт “сонгон шалгаруулалтын шаардлага хангасан сонгон шалгаруулалтын саналд уул уурхайн сайдын баталсан маягтын дагуу ээлжээ хийж дүгнэлт гаргана ” гэжээ. Тусгүгнэлтийг АМГ -ын даргын тушаалаар батална. Тиймээс сонгон шалгаруулалтын комиссоос гарах үднэлт нь тусгай зөвшөөрөл олгоход нөлөөлөх нэг чухал үчин зүйл учраас комиссын гишүүдийг томилох үйл явц тодорхой байх шаардлагатай.

ЭРСДЭЛ 3: Хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой эрсдэл

Хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгож болох талбайн талаар болон зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж үзсэн талбайн тухай тухайн талбай орших орон нутгаас санал авах тухай мэдэгдэл хүргүүлдэг. Аймгийн засаг дарга мэдэгдлийг хүлээж авмагц аймгийн ИТХ -ын тэргүүлэгч болон сумын ИТХ-аас санал авч өвшөөрсөн эсэх талаар 30 хоногийн дотор хариу өгдөг. Орон нутгаас татгалзсан санал ирүүлсэн тохиолдолд тухайн талбайг сонирхож буй байгууллага орон нутагт очиж авлига өгөх замаар зөвшөөрүүлэх тохиолдол байдаг талаар ярилцлаганд оролцогчид дурдаж байсан.

Орон нутгаас ихэвчлэн дэмжихгүй гэсэн санал ирүүлдэг. Тэр тохиолдолд тухайн талбайг сонирхосон компани орон нутагт очиж үнгөө өгдөг. Дараа нь орон нутгаас дэмжсэн санал хүрээд ирдэг. Энэ бол ойлгомжтой, байнга л тохиолддог асуудал болсон.

Ашигт малтмалын газрын төлөөллийн ярилцлагаас

АМГ-ын кадастрын хэлтэст 2015 оны 1 сарын 26-аас хойш ирсэн нийт өргөдлөөс Засаг даргын дэмжээгүй санал ирүүлж шийдвэрлэгдээгүй байгаа 545 өргөдөл, Засаг даргаас санал хүлээж байгаа 53 өргөдөл байна.

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой эрсдэл	Орон нутгаас ирэх санал нь шийдвэрт шууд өлөөлөх учраас татгалзсан хариу үүлсэн тохиолдолд авлигын эрсдэл үүсч болно.	Ашигт малтмалын газрын кадастрын хэлтэс Аймаг, сумын Засаг дарга Аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч Сумын ИТХ	Өндөр (3)	Өндөр (3)	9

Дээрх эрсдэл гарах магадлалыг “**өндөр**” гэж үзсэн. Учир нь эрсдэлийн түвшин ба талуудын сонирхол өндөр, орон нутаг татгалзсан хариу ирүүлснээр үйл ажиллагааг бүрэн зогсоох чадвартай. Эрсдэлээс гарах өөрөө мөн “ **өндөр**” байна. Учир нь энэ нь их хэмжээний нөөцийн болон байгаль орчны хохирол учруулаад зогсохгүй тодорхой иргэдийн эрх ашгийг өрчих эрсдэлтэй. Тиймээс орон нутгаас санал авахтай холбоотой гарах эрсдэл 9 буюу “**өндөр**” байна.

Дүрс 10 Хайгуулын тусгай өвш өөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хү чин зүйлс

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Иргэд уул уурхайн талаар сөрөг мэдээлэл ихтэй
	ИТХ хуралдах боломж дутмаг байдаг
	Аймаг, сум хоорондоо хэрхэн харьцах талаар хуульд нарийн заагаагүй

Иргэд уул уурхайн талаар сөрөг мэдээлэл ихтэй байдаг ба тэр дундаа уул уурхайн олборлолтод өртсөн орон нутгийн иргэд байгаль орчинд болон ард иргэдэд сөргөөр нөлөөлдөг гэсэн ойлголттой байдаг нь орон нутгаас татгалзсан хариу ирүүлэх нэг шалтгаан болдог.

Аймгийн засаг дарга нь мэдэгдлийг хүлээж аваад 30 хоногийн дотор аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч болон сумын иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас санал авах үед сумын ИТХ хуралдах боломж өсөв дутмаг, мөн санал авахаар заасан хоног нь хангалтгүй байна гэсэн гомдол их ирдэг байна. Иймээс 30 хоногтоо багтаах үүднээс ИТХ-ын саналыг бүрэн тусгалгүй шууд татгалзсан хариу өгч болно.

Хуульд заасан 30 хоног хангалтгүй байна гэдэг гомдол их ирдэг учраас Ашигт малтмалын газар өөрсдөө шуудангийн тухай хуулийг судалж үзээд орон нутагт ажлын 5 хоногт мэдүүлэг очино гэж тооцон ирэх очихийн 10 хоногийг нэмж нийт 40 хоногт санал авдаг болсон. Үндсэндээ 41 дэх хоногоос хариу ирэхгүй бол орон нутаг зөвшөөрсөн гэж тооцно гэсэн үг.

АМТХ-д аймгийн Засаг дарга аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч, сумын ИТХ-аас санал авна гэж зааснаас өөр аймаг сум хоорондоо хэрхэн харилцах талаар нарийвчлан зааж өгөөгүй байгаа нь талуудын саналыг бүрэн тусгалгүй санал явуулах эрсдэл үүсгэж байна.

Дүгнэлт

- **Хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгох үйл явцыг зохицуулж буй хууль журмуудын оновчтой болон хангалтгүй байдал нь авлигын эрсдэл үүсэх шалтгаан болж байна.** Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь цаашид уул уурхайн олборлолт явуулах суурь болж байгаагийн хувьд чухал шат учраас нарийн оновчтой зохицуулалт байх нь чухал. Хайгуулын тусгай өвшөөрөл олгох үйл явцыг гол зохицуулж байгаа хууль журам нь АМТХ болон “Тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар олгох журам” юм. Гэвч тэдгээрт хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг өргөдлөөр болон сонгон шалгаруулалтаар олгох, дүгнэлт гаргах

комиссыг томилох, шийдвэр гаргахүйл явцыг нарийвчлан заагаагүй байгаа нь ил тод бус хаагдмал байдлыг бий болгож авлигын эрсдэлийгүүсгэх нэг хүчин зүйл болж байна. Мөн орон нутгаас санал авахад аймаг, сум хоорондоо хэрхэн харьцах гэх мэт жижиг мэт боловч авлиганд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийн зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь эрсдэл үүсэх нэг шалтгаан болно. Түүнчлэн орон нутгаас санал авах 30 хоног нь хангалтгүй байдаг талаар судалгааны явцад олон дурдагдсан бөгөөд энэ нь орон нутгаас санал өгөх бүх оролцогч талуудын саналыг бүрэн тусгахгүй байх эсвэл санал өгч амжаагүйгээс автоматаар зөвшөөрсөнд тооцох гэх мэт асуудлуудыг үүсгэж авлигын эрсдэлийг бий болгож байна.

- **Мэдээллийн нэгдсэн сан байхгүй байгаа нь авлигын эрсдэл бий болгож байна.** Төрийн байгууллагууд хоорондоо нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүйн улмаас зөвшөөрөл олгосон, тусгай хэрэгцээний болон нөөцөд авсан гэх мэт талбайн мэдээлэл хоорондоо давхцах, холбогдох байгууллагуудаас гарч буй шийдвэр хоорондоо өрчилтэй байх, маргаан гарах гэх мэт асуудал гарахад нөлөөлж цаашлаад энэ цоорхойг ашиглан төрийн байгууллагууд авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдэж байна.
- **Орон нутгаас татгалзсан санал ирүүлэх замаар авлигын эрсдэлийг үүсгэж байна.** Хэдийгээр орон нутгаас санал авах хугацаа хангалтгүй байгаа ч ирсэн саналуудын ихэнх нь эхлээд татгалзсан хариу байдаг дараа нь зөвшөөрсөн болоод буцаж ирдэг тухай холбогдох байгууллагын мэргэжилтнүүд ярилцлагын үеэр дурдсан. Иймээс энэ нь хайгуулын үе шатанд авлига үүсгэж буй нэг том хүчин зүйл юм.

4

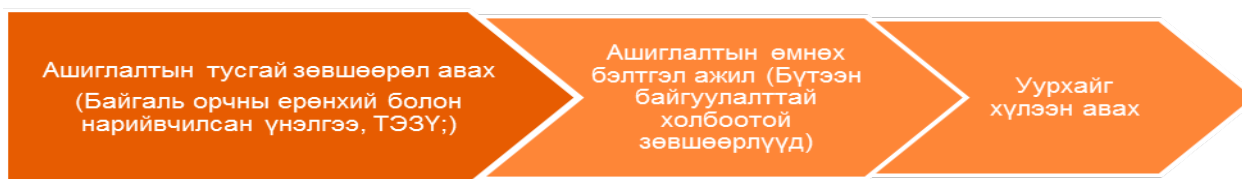
СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ

Энэ бүлэгт хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах, уурхай, уулын үйлдвэрийн ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлыг зохицуулж буй хууль эрх зүйн зохицуулалт, уг шатанд тулгарч буй авлигын эрсдэлүүдийн талаарх мэдээллийг танилцууллаа.

4.2 АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ

Ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагаа нь дараах дарааллын дагуу хийгдэж байна.

Дүрс 11 АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ДАРААЛАЛ



Ашигт малтмалын тухай хуулийн 24.1, 24.2-т тус тус зааснаар, тухайн талбайн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч эсвэл хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дууссан бөгөөд уг тусгай зөвшөөрлийг эзэмшигч нь тухайн талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргаагүй талбайд сонгон шалгаруулалтын журмаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсан эзэмшигч нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах эрхтэй байдаг. Тиймээс эдгээр эрх зүйн хуулийн этгээд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах өргөдөл гаргаснаар уг зөвшөөрөл авах үйл явц эхлэдэг.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болсны дараа ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлыг хангах бөгөөд үүнд бүтээн байгуулалтын ажлыг гүйцэтгэх зөвшөөрөл авах ажил хийгддэг. Үүний дараа, ашиглалтын өмнөх бэлтгэлийг бүрэн хангамагц, Үйлдвэр худалдааны сайдын 2007 оны 291 тоот тушаалын хавсралтаар батлагдсан 'Уурхайг хүлээн авах журам'-ын дагуу, УУЯ-с томилогдсон комисс уурхайг хүлээн авсны дараа ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уг уурхайг ажиллуулж эхэлнэ.

АШИГЛАЛТЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ. АМТХ-ийн 7.1-д зааснаар Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдэд олгоно.

АМТХ-ийн 24, 25, 26-р зүйлд зааснаар, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь дараах дарааллаар явагдана.

Дүрс 12 АШИГЛАЛТЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ҮЙЛ ЯВЦ



1) Өргөдөл гаргах. Уг хуулийн 24-р зүйл буюу ‘Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахад тавигдах шаардлага’-д зааснаар хуулийн этгээд нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсч өргөдөл гаргах бөгөөд өргөдөлд холбогдох 8 төрлийн баримт бичиг хавсаргах ёстой. Эдгээр 8 төрлийн баримт бичгээс 3 нь хайгуулын үе шатанд хийгдсэн ажилтай холбогдох тушаал, шийдвэр, 4 нь нотлох баримт (*хуулийн этгээдийн тодохойлолт, нотлох баримт, талбайн зураг, төлбөрийн баримт*), 1 нь байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээ юм.

Дээрх баримт бичгүүдээс Байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээ³⁰-г боловсруулж батлуулах ажилд санал, зөвшөөрөл өгдөг олон тал оролцдог учраас ихээхэн чухал баримт бичиг юм. Тиймээс арай дэлгэрүүлэн танилцуулъя.

Байгаль орчны өрхий болон нарийвчилсан үнэлгээ : Байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээг Байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд уг үнэлгээг боловсруулахдаа Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам³¹-г дагаж мөрднө. Байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 7.3.д зааснаар, төсөл хэрэгжүүлэгч нь холбогдох эрх бүхий байгууллагаар баталгаажсан **техник-эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ)**, зураг төсөл, төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн байгаль орчны өнөөгийн төлөв байдлын тодорхойлолт, тухайн **сум, дүргийн Засаг даргын санал** болон холбогдох бусад баримт бичгийг бүрдүүлэн энэ хуулийн хавсралтад заасан ангиллын **дагуу БОАЖНХЯ, эсжл байгаль орчны албанд** байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийлгэдэг. БОАЖНХЯ-ны шийдвэрээр томилсон байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээг **үнэлгээний шинжээч** ажлын 14 хоногт багтаан хийж үндэслэл гаргадаг. Ерөнхий үнэлгээг хариуцан гүйцэтгэсэн шинжээч нь Байгаль орчны сайдын 2006 оны 119 дүгээр тушаалын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан ‘Байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээ хийх аргачилсан заавар’-ын 3.2.3.-т зааснаар, төслийн нөлөөлөл нь байгаль орчинд уршигтай байж болзошгүй буюу нэмэлт судалгаа, шинжилгээний ажил хийх шаардлагатай гэж үзвэл байгаль орчинд өлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэхээр ажлын чиглэл, хуваарийг тогтоон өгдөг.

Техник-эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ). Байгаль орчны өрхий болон нарийвчилсан үнэлгээний хүрээнд бүрдүг үгэх баримт бичгийн нэг нь ТЭЗҮ юм. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдээс ирүүлсэн ТЭЗҮ-ний дүгнэлтийг уул уурхайн үйлдвэрлэлийн ТЭЗҮ болон газрын тосны судалгаа, бусад үйл ажиллагаатай холбогдсон ажлын төлөвлөгөө, үр дүн зэрэг асуудлыг

³⁰<http://www.legalinfo.mn/law/details/8665>, Байгаль орчинд өлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 3.1.6

³¹<http://www.legalinfo.mn/annex/details/6137?lawid=9681>

хэлэлцэж, холбогдох хууль, дүрэм, судалгааны арга аргачлалтай нийцэж буй эсэх талаар мэргэжлийн өвлөмж өгөх, дүгнэлт гаргах **эрх бүхий Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл (ЭБМЗ)** гаргадаг. Энэхүү дүгнэлтийг байгаль орчны ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээнд хавсаргана.

Дээрх хоёрүндсэн баримт бичг ийг боловсруулан батлуулж, бусад холбогдох баримт бичгийг өргөдөлд хавсарган АМГ-т бүртгүүлнэ.

2) Өргөдлийг бүртгэж, албан ёсны шүүлт хийх. Уг өргөдлийг хүлээн авсны дараа АМГ нь АМТХ-ийн 24.3, 24.4, 25.1-д заасан уул уурхайн талбайтай холбоотой шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд анхан шатны шүүлт хийдэг.

3) Эцсийн шийдвэр. АМТХ-ийн 26.3-д заасны дагуу, АМГ нь тус хуулийн 26.1, 26.2-т заасан анхан шатны шүүлт, тодруулга хийсний дараа өргөдлийг бүртгэснээс хойш ажлын 20 өдөрт багтаан тусгай эвшөөрөл олгох, эс олгох талаарх шийдвэрийн аль нэгийг гаргаж, өргөдөл гаргагчид мэдэгдэнэ.

4) Тусгай эвшөөрөл хүлээн авагч төлбөр төлөх . АМТХ-ийн 34.1-д заасны дагуу хайгуулын тусгай эвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсч өргөдөл гаргасан, эсвэл хүсэлтэд дурдсан талбай нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хязгаарласан буюу хориглосон эсжл тусгай хэрэгцээ, нөөцөд авсан, тү үнчлэн хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон талбайтай ямар нэг байдлаар давхцаагүй бол ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг ажлын 10 өдөрт багтаан төлнө.

5) Тусгай эвшөөрөл олгох . АМТХ-ийн 26.5-д заасны дагуу Өргөдөл гаргасан этгээд тусгай эвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг энэ хуулийн 26.3.2, 26.3.3-т заасны дагуу хийснээс хойш ажлын Зөдөрт багтаан АМГ ашиглалтын тусгай эвшөөрлийг 30 жилийн хугацаагаар олгож, тусгай эвшөөрөл болон уурхайн талбайг тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлд бүртгэнэ.

6) Мэдэгдэл. АМТХ-ийн 26.7-д заасны дагуу тусгай эвшөөрөл олгосон АМГ нь ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай эвшөөрөл олгосноос хойш 7 хоногийн дотор багтааж БОАЖНХЯ, Татварын ерөнхий газар (ТЕГ), тухайн эвшөөрлөөр олгогдсон талбай орших аймаг, сум, дүүргийн Засаг дарга, Мэргэжлийн хяналтын газар(МХГ)-т энэ тухай тус тус мэдэгдэж, өдөр тутмын сонинд нийтэлнэ.

БҮТЭЭН БАЙГУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗӨВШӨӨРЛҮҮД. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц, уул уурхайн компаниуд нь уурхай, үүний дэд бүтцийг барьж байгуулахад шаардагдах холбогдох зөвшөөрлүүдийг холбогдох яам, агентлагуудаас зохих журмын дагуу авах шаардлагатай байдаг. Зайлшгүй авах зөвшөөрлийн тоо нь уул уурхайн хэмжээ, олборлож буй ашигт малтмалын өрөл, орон ну тгийн дэд бүтэц зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байна. Тухайлбал , үйлдвэрлэлийн зориулалтаар тэсрэх бодис импортлох, тэсэлгээний ажил хийх тусгай эвшөөрөл, уул уурхайн үйлдвэрийн аваарын устгах төлөвлөгөө, автозам ашиглах зөвшөөрөл, дагнасан хэрэглээний зам талбай барих, овор ихтэй ачаа тээвэрлэх зөвшөөрөл , барилга угсралтын ажлыг эхлэхүргэлжлүүлэх зөвшөөрөл, ус ашиглах гэрээ гэх мэт зөвшөөрөл авдаг. Уурхай, тээвэр, барилга, эрчим хүч, тэсэлгээ, машин механизм, тээвэрлэлттэй холбоотой асуудал хариуцсан 10 гаруй яам, агентлаг уг зөвшөөрлүүдийг олгодог. Шаардагдах бүх зөвшөөрлийг авмагц уурхайн дэд бүтцийг барих ажил эхэлнэ. АМТХ-ийн 35.4-т зааснаар УУЯ-аас томилогдсон комисс уг уурхайг хүлээн авсны дараа ашиглалтын зөвшөөрөл эзэмшигч нь уг уурхайг ажиллуулж эхлэх боломжтой болдог.

НУТГИЙН ЗАХИРГААТАЙ БАЙГУУЛАХ ГЭРЭЭ. АМТХ-ийн 42.1-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд үүснийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллахаар тусгагдсан байдаг. Үүний дагуу орон нутгийн удирдлага, иргэд, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч уул уурхайн компаниуд хоорондын харилцааг зохицуулах үүднээс 'Хамтын ажиллагааны гэрээ' байгуулах зайлшгүй шаардлага бий болсон. УУЯ-ны захиалгаар Дэлхийн банкны санхүүжилтээр "Хоган Ловелсс" олон улсын хуулийн фирм Орон нутагтай хамтран ажиллах загвар гэрээний төслийг боловсруулж байна.

Гэрээг боловсруулах шатанд тус яамнаас 2014 оны 11 дүгээр сард томоохон хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан. Энэ хэлэлцүүлэг нь орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, хамтран ажиллах гэрээний төслийг төрийн байгууллага, орон нутаг, аж ахуйн нэгж, салбарын мэргэжлийн холбоодтой хамтран хэлэлцэж, гэрээний загвар дээр санал авах зорилго байсан. Уг арга хэмжээг IRIM судалгааны үрээлэн зохион байгуулсан бөгөөд хэлэлцүүлгээс гарсан саналын дийлэнх нь гэрээнийг заалтуудыг өөрчлөх, засахад чиглэсэн байсан. Хэлэлцүүлгээс гарсан саналын дагуу талуудын байр суурийг нэгтгэн хэлэлцэж, загвар гэрээний төслийг засч сайжруулан, УУЯ батлах шатанд явж байна.

4.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ХЭЛБЭР, ҮНЭЛГЭЭ

ЭРСДЭЛ 1: Орон нутгаас газрын зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэл

Ашигт малтмал хайх, ашиглах хүсэлт гаргасан талбай, түүнтэй холбоотой асуудал нь АМТХ-ийн 19, 26-р зүйлд тус тус заасан **Өргөдлийг бүртгэх, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны** хүрээнд зохицуулагддаг. Уг хуульд зааснаар, АМГ хайгуулын өргөдлийг хүлээн авч, холбогдох анхан шатны үйлдл болон тодруулга хийсний дараа тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж үзсэн бол тухайн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгдэнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тухайн талбай байрших сум, дүүргийн Иргэдийн өлөөлөгчдийн Хур ал (ИТХ)-ын болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн саналыг авч 30 хоногийн дотор хариу мэдэгдэнэ. Харин ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авч буй тохиолдолд АМГ ашиглалтын хүсэлт гаргасан талбай нь уг хайгуулын зөвшөөрөл бүхий газарт багтаж байгаа эсэх ийг цүүж, 20 хоногийн дараа шийдвэр гаргахаар заасан байдаг.

Хүснэгт 8 ОРОН НУТГААС ГАЗРЫН ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Орон нутгаас газрын зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэл	Орон нутгаас газрын зөвшөөрөл авах үед, эсхүл орон нутгаас татгалзсан хариу өгсний дараа зөвшөөрөл авахын тулд Газрын алба эсвэл орон нутгийн шийдвэр гаргах эрх мэдэлтнүүдэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэл бий болдог.	Аймаг, сумын ЗДТГ Аймаг, сумын ИТХ Аймаг, сумын газрын алба Аймаг, сумын газрын даамал	Дунд (2)	Өндөр (3)	6

Газрын зөвшөөрөл авах нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлд шууд нөлөөлөх шийдвэр тул оролцогч талуудын оролцоо, сонирхол их байдаг. Эцсийн шийдвэрийг гаргах явц өвхөн нэг оролцогч талаас хамаардаг. Гол оролцогч талууд нь төрийн албан хаагчид байдаг тул авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналтыг *‘Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль’*-аар зохицуулдаг. Гэсэн хэдий ч, уг хуулийн ‘Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх талаар төрийн байгууллагын хүлээх нийтлэг үүрэг’, ‘Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдэгдэх, тайлбарлах’, ‘Албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөх байдлыг мэдэгдэх’ зэрэг 7, 8, 9-р зүйлийн хэрэгжилт хангалтгүй³² байгаа нь энэхүү хяналт үр дүнгүй байгааг харуулж байж болох юм. Гэсэн хэдий ч, авлигын энэ эрсдэлээс сэргийлэх хууль хяналт нь хориг болохуйц хэмжээнд байгаа учраас эрсдэлийн магадлалыг **‘Дунд’** гэж үнэллээ.

Уг авлигын эрсдэлийн болзооцогч үр нөлөөг мөн **‘Өндөр’** гэж үнэлсэн. Учир нь уг зөвшөөрөл авах газар нь иргэдийн зөвшөөрөл авсан газар, орон нутгийн иргэдийн өвөлжөө, зуслан, тусгай хэрэгцээ, өөцөд авсан, ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглосон, түүнчлэн хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон талбайтай давхцсан тохиолдолд орон нутагт их хэмжээний жоронгийн боло н байгаль орчны хохирол учруулах, орон нутгийн иргэдийн эрхийг өрчих магадлалтай юм. Тиймээс уг эрсдэлийн түвшинг 6 буюу **‘Дунд’** хэмээн үнэллээ.

Ашиг малтмалын зөвшөөрөл хүссэн өргөдөлд нийт 8 төрлийн баримт бичиг хавсаргадаг. Хэрвээ эдгээр баримт бичиг нь шаардлага хангасан гэж үзвэл, АМГ -аас уг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргадаг байна. Гэхдээ зөвшөөрөл авах хүсэлт гаргасан өргөдөл, түүнд хавсаргаж буй материал шаардлагыг хэрхэн хангаж буй талаарх мэдээлэл нь бусад оролцогч талд ил тод бус байдаг. Тиймээс шийдвэр гаргах, дүгнэлт гаргах эрх мэдэл бүхий байгууллага, ажилтнууд нь шаардлага хангаагүй материалыг хүлээн авч, ашиг сонирхлын өрчилтэй дүгнэлт гаргах эрсдэл байдаг тухай судалгаанд оролцогчид дурджээ.

Судалгаанд хамрагдсан төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдийн зүгээс газрын зөвшөөрөл болон ашиглалтын зөвшөөрөл олгох хүрээнд оролцож буй байгууллагуудад уул уурхайн тусгай зөвшөөрөл, газрын бүртгэлийн нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүй, тоон мэдээлэл зөрдөг зэрэг асуудал бэрхшээл учруулдаг талаар дурдаж байлаа. Мөн төрийн байгууллагын бүхий л түвшинд хувь хүн, аж ахуйн нэгжийн эзэмшлийн газар, тусгай хэрэгцээт газрын үрбэл, хайгуулын зөвшөөрөл олгогдсон талбай, ашиглалтын зөвшөөрөл авсан компаниуд гэх мэт мэдээлэл тогтмол шинэчлэгдэж чаддаггүй нь байгууллага хооронд давхардсан зөвшөөрөл олгох зөрчилтэй нөхцөл байдлыг үүсгэдэг байна.

Төрийн байгууллагын удирдлагын тогтолцооны бүтэц болон хууль эрх зүйн зөрчил нь авлигын эрсдэлд өлөөлөгч хүчин зүйлсийн нэг болдог. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах ажлын хүрээнд хийгдэж буй газар олгохтой холбоотой асуудал нь Ашигт малтмалын тухай хууль, Газрын тухай хуулийн хүрээнд тус тус зохицуулагдаж байна. Судалгаанд оролцогчдын дурдаж байгаагаар зөвшөөрөл авах шатанд дараах зөрчил гарч байжээ.

³² Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын өрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 7, 8, 9-р зүйлийн хэрэгжилтийн мониторинг, Нийгмийн Дэвшил, Эмэгтэйд Хөдөлгөөн, 2014

... Хэдий уул уурхайн ашиглалтын зориулалтаар авсан ч Газрын тухай хуулийн дагуу ашиглаж байгаа 10000 га газраа бүрэн бүртгүүлэхгүй л бол манайх газрын тухай хуулиараа дуудлага худалдаанд оруулах, иргэн, аж ахуйн нэгжүүд хүсэлтээ ирүүлсэн тохиолдолд тухайн газрыг олгох эрхтэй. Уул уурхайн компаниудын хуулийн эвл өхүүд газрын алба газар олгосон гэдэг үндэслэлээр шууд авах гэж зүтгэдэг. Энэ бол манайд байгаа хамгийн том зөрчил. Улс даяараа газрын алба бол ийм л юм ярина. Манайх бол Газрын тухай хуулиараа явна гэдэг. Уул уурхайн компаниуд Ашигт малтмалын хуулиар явна гэдэг. Газрын тухай хуулиар манай ашиглалтын газар өвөлжөө байна. Ийм юм байж болно. Газрын хэвлийг ашиглахаас биш газрын гадаргууг гэсэн юм байдаггүй. Энэ асуудал дээр их зөрчилддөг.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Эдгээр зөрчил нь байгууллага хооронд эрх ашгийн зөрчил, тодорхойгүй байдлыг бий болгодог. Хэдийгээр АМТХ-д заасан төрийн захиргааны байгууллагаас эцсийн шийдвэрийг гаргадаг ч энэ нь тодорхой үлгийн эрх ашгийг хөндсөн, хууль зөрчсөн шийдвэр байх магадлалтай талаар судалгаанд оролцогчид дурдаж байлаа. Энэ тодорхой ашиг сонирхлын үндсэн дээр эдгээр заалтыг урвуулан ашиглах эрсдэл өндөр байдаг.

Нөгөө талаар төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага, аймгийн ба сумын ИТХ-ын эрх, үүрэг давхардсанаас нэг асуудал дээр зөрчилдсөн шийдвэр гарах эрсдэл өндөр. Хэдийгээр орон нутгийн ИТХ нь ашигт малтмалын зөвшөөрөл олгох асуудалд санал өгөх үүрэгтэй байдаг ч, дүгнэлтэд нөлөөлөх эрх мэдэл хязгаарлагдмал байдаг байна.

Манайд одоо маш их ашиглагддаг Ашигт малтмалын тухай хууль дээрл ойлголцох асуудлууд байдаг. Аймгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн саналыг тусгасан хэрнээ яг тэргүүлэгчид хэлэлцээд газар шороогоо хамгаалаад дэмжихгүй гэсэн шийдвэр гарчихдаг. Тэгээд тэр шийдвэр тогтоолыг засаг дарга албан тоотгоор гаргаад өгөхөөр тэрийг нь үндэслэлгүй гээд АМГ-с зөвшөөрөл өгөөд байгаа. Тиймэрхүү өөрчлөлт гаргахаар зүйлс маш их байгаа. Зөвшөөрөхгүй гэсэн санал явуулсан ч буцаад ирэх асуудал байгаа.

Орон нутгийн ИТХ-ын төлөөллийн ярианаас

Төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага нь орон нутгийн төрийн байгууллагын гүйцэтгэсэн ажилд давхардуулан хяналт хийж, дүгнэлт гаргаж буй нь нэг талаараа эрх мэдлийн давхардал, үнд суртлыг агуулж буйн зэрэгцээ, төрийн байгууллагын хоорондоо болон дотоод дахь итгэлцэл, харилцан уялдаа холбооны сул талыг харуулж байна.

Ашиглалтын зөвшөөрөл, түүнд холбогдох баримтуудыг БОАЖНХЯ, УУЯ болон АМГ гэх мэт холбогдох яам, агентлагаас эцэслэн олгож байгаа бүт эц оновчтой бус байгааг судалгаанд оролцогчид олон жишээгээр тайлбарлаж байлаа.

Олон нийтэд ил тод мэдээдсэн нэгэн жишээ нь АМГ-ын дарга асан Д.Батхуягт холбогдох хэрэг бөгөөд тэрээр АМГ-ын даргаар ажиллаж байхдаа албан тушаалаа урвуулан ашиглаж, хууль эрчин 192 ширхэг лицензийг бусдад олгосон хэргээр анх шалгагдаж эхлээд мөрдөн байцаалтын явцад хууль бусаар олгосон лицензийн тоо нь 109 болжүүнээс 107 -г нь цуцалж төрийн мэдэлд аваад байна. Түүнийг ялласан Эрүүгийн 201201000487 тоот хэрэгт “Д.Батхуяг нь Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Ашигт малтмалын газрын дарга ар, Л.Даваацогт нь тус газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтсийн даргаар ажиллаж байхдаа 2009, 2010 онд албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж Ашигт малтмалын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.12, 20 дугаар зүйлийн 20.1, 24 дүгээр зүйлийн 24.2, 26 дугаар зүйлийн 26.9 дэх заалтуудыг зөрчиж сонгон шалгаруулалтаар олгох ёстой ашигт малтмалын нийт 106 ширхэг тус зөвшөөрлийг бусдад олгож, Ашигт малтмалын газрын хэвийн ажиллагааг алдагдуулж, хүнд хор уршиг учруулсан” гэжээ. Сүүлдээ цуцлагдсан лицензийн тоо 107 болж 5261X тоот лиценз нэмэгдсэн байна.

<http://politics.news.mn/content/133176.shtml>

Дээрх хэрэг нь тусгай зөвшөөрлийг хууль бусаар сэргээсэн, Гол мөрний урсац бүрэлдэх эх, ус ж с жүхий хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газар, ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль хэрэгжиж, ашигт малтмалын хайгуулын болон тусгай зөвшөөрөл олгохыг тодорхой хугацаагаар хориглосон журам гарсан үед эрх мэдлээ ашиглан зөвшөөрөл олгосон хэрэг юм. Энэ нь хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах явц дахь эрх мэдлийн төвлөрсөн байдал хэрхэн авлигын эрсдэлд хүргэж байгааг харуулсан нэгэн тод жишээ байсан.

Бидний зүгээс саяхан нэг газрыг орон нутгийн хамгаалалтад авъя гээд ИТХ-аас шийдвэр гаргаж явуулсан. Гэтэл эрх бүхий байгууллагаас орон нутгийн хамгаалалтад биш Төрийн тусгай хамгаалалтанд авъя гэж ярьсан. Өрийн тусгай хамгаалалтыг ямар нэг байдлаар цуцлах тийм шийдвэр гарахад биднээс хамаарахгүй бүх асуудал явдаг. Нэг ёсондоо орон нутгийн ард иргэд, удирдлагаас холуур шийдчихдэг. Орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын гишүүд, удирдлагууд, орон нутгийн иргэд өөрсдийн хайрлаж хамгаалж ирсэн түүхт газруудаа сайн мэддэг. Тиймээс газрын зөвшөөрөл олгох, компанийг сонгох асуудал дээр орон нутаг хамтраад орох нь зөв санагддаг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Судалгаанд оролцсон орон нутгийн төлөөллийн хувьд ашигт малтмалын хайгуул болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгоход орон нутагтай хамтран шийдвэр гаргах нь зүйтэй гэж үзэж байлаа. Ялангуяа орон нутгийн ИТХ-н төлөөлөгч, тэргүүлэгч идтэй хамтран хэлэлцэж эцсийн шийдвэр гаргах нь нэг эрх мэдэлтнээс үл хамаарсан, хуулийн дагуу орон нутгийн эрх ашигт нийцсэн шийдвэр болж, шийдвэр гаргах үншин дэх авлигын эрсдэл буурах боломжтой.

Ийнхүү газрын зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудал нь дан ганц хайгуулын зөвшөөрөл авах шатанд бус, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах, ашиглалтын явцад хүртэл нөлөө үзүүлдэг байна. Тиймээс талуудын оролцоо сонирхол өндөр, талууд нь эрх мэдэлтэй байдаг учраас авлигын эрсдэлийн магадлал их байгаа нь харагдаж байна. Газрын зөвшөөрөл олгох явц маш тодорхой байдаг ч хууль бус, эсвэл шаардлага хангаагүй материал батлуулахыг оролдсон авлигын эрсдэлүүд гардаг. Уг авлигын эрсдэлийн түвшин хамгийн өндөр бөгөөд эрсдэлээс сэргийлэх арга хэмжээ зайлшгүй авах шаардлагатай юм.

ЭРСДЭЛ 3: Ашигт малтмалын өөцийн тооцоо, үнэлгээн д юлөөлж, нөөцийг багаар тооцуулах

Энэхүү тайлангийн дэд бүлэг 4.1-д дэлгэрэнгүй тайлбарласанчлан, ашиглалтын өмнөх бэлтгэл шатанд бүрдүүлдэг баримт бичгүүдийн нэг нь *‘Байгаль орчны ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээ’* юм. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 7.3-д зааснаар, төсөл хэрэгжүүлэгч нь холбогдох эрх бүхий байгууллагаар баталгаажсан **техник-эдийн засгийн үндэслэл** болон бусад баримт бичгийг бүрдүүлдэг. АМТХ-ийн 10.1.9-д зааснаар, **ЭБМЗ** нь хайгуул, ашиглалтын тусгай өвшөөрөл эзэмшигчдээс ирүүлсэн бүх төрлийн ашигт малтмалын хайгуулын ажлын үр дүнгийн нөөцийн тооцоо, эдийн засгийн үнэлгээ бүхий тайлан, уул уурхайн үйлдвэрлэлийн ТЭЗҮ дэх бусад үйл ажиллагаатай холбогдсон ажлын өсөл, төлөвлөгөө, үр дүн зэрэг асуудлыг хэлэлцэж, холбогдох хууль, үүрэм, судалгааны арга аргачлалтай нийцэж буй эсэх талаар мэргэжлийн **зөвлөмж өгөх дүгнэлт гаргаж** өгдөг. Уг зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын \хуучин нэрээр\ 2009 оны 04 дүгээр сарын 13-ны өдрийн 81 дүгээр тушаалын 1 дүгээр хавсралт *‘Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийн дүрэм’*-ийн хүрээнд явагддаг. Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын \хуучин нэрээр\ 2012 оны 04 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 74 дүгээр тушаалын хавсралтаар "Ашигт малтмалын баялгийн урьдчилсан үнэлгээ, ашигт малтмалын ордын нөөцийг ашиглах боломжийн урьдчилсан үнэлгээ, уул уурхайн төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэлд тавигдах үндсэн шаардлагууд ба техник, эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах журам"-ыг баталсан. Уг журмын 4-р зүйл *‘Ашигт малтмалын ордын урьдчилсан техник, эдийн засгийн үнэлгээг боловсруулахад тавигдах шаардлага’*-д ТЭЗҮ-д өөцийн тооцоо, үнэлгээг тусгахаар заасан байдаг. Энэхүү шаардлагын дагуу уул уурхайн компаниуд нөөцийн тооцоо, үнэлгээг ТЭЗҮ-дээ тусгадаг бөгөөд ЭБМЗ-өөс нөөцийн тооцоо, ТЭЗҮ-д дахин хяналт хийж, шүүмж, дүгнэлт гаргах итгэмжлэгдсэн, мэргэжсэн шинжээч болон шинжээчдийн хэсэг, хуулийн этгээдийг зөвлөлийн нэрийн өмнөөс томилон ажиллуулдаг.

Өмнө нь ашигт малтмалын өөцийг буруу тооцсон хэд хэдэн тохиолдол гарч байсан. Үүний нэг нь Өмнөговь аймгийн Мандал-Овоо сумын нутаг дахь Олон овоотын ордын нөөцийг буруу тооцсон тохиолдол байлаа. Уг асуудлыг үрээнд холбогдох яам, агентлагаас хийсэн шалгалтын үр дүнд нөөцийн тооцоо, уулын ажлын төлөвлөгөөг бүрэн батлуулалгүй үйл ажиллагаа явуулсан, ТЭЗҮ, уулын ажлын төлөвлөгөөний дагуу ажиллаагүй гэх мэт асуудлууд илэрсэн байсан³³.

Уул уурхайн компаниуд өө алдаатай эсвэл багаар тооцож, ТЭЗҮ-д тусгах тохиолдлууд байх бөгөөд ЭБМЗ-өөс уг зөрчлийг илрүүлсэн бол түүнийг нуун дарагдуулах зорилгоор уул уурхайн компаниуд үднэлт гаргаж буй шинжээчдэд авлига өгөх эрсдэл байдаг гэж үзжээ. Тиймээс уг эрсдэлд үнэлгээний аргачлалын дагуу дараах эрсдэлийн үнэлгээг хийлээ.

³³ <http://www.uuluurhai.mn/?p=5107>

Хүснэгт 9 Ашигт малтмалын нөөц ийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
2	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой	Компани үүл ашиг олох, эсвэл жилүрб олборлох ёстой нөөцийн хэмжээнд хүрэхгүй байх тохиолдол байдаг тул, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд нөөцөө багаар тогтоолгох сонирхолтой байдаг.	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл; Эрдэс баялгийн зөвлөлийн гишүүд; Шинжээчдийн баг;	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Эрдэс, баялгийн нөөцийг үнэн зөв бодитой тооцох нь тухайн уул уурхайн компанийг эдийн засгийн үр ашигтай ажиллахыг нь баталгаажуулах гол үзүүлэлт болно. Нөгөө талаас “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”-д олборлолт, боловсруулалтын хэмжээг улс орны эдийн засаг, ажилдвэржилтийн нөхцөл байдал, гадаад, дотоод зах зээлийн цаашдын хэтийн өлөвтэй уялдуулан оновчтой төлөвлөх тухай заасан байдаг. Тиймээс ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээг тогтоох ажилд төр болон хувийн компанийн оролцоо сонирхол, эрх мэдэл нь их байдаг. Гэсэн хэдий ч гол оролцогч тал нь төрийн албан хаагчид байдаг тул авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиар зохицуулагддаг тул хориг болохуйц хэмжээнд хяналт байдаг гэж үзэж магадлалыг ‘дунд’ гэж үнэллээ.

Уг авлигын эрсдэлийн болзошгүй үр нөлөөг ‘дунд’ гэж үнэлсэн. Учир нь уг эрсдэлийн байгаль орчин болон орон нутгийн иргэдийн эрхэд шууд үзүүлэх сөрөг нөлөө бага бөгөөд эдгээр хүчин зүйлээс илүүтэйгээр тодорхой хэмжээний нөөц, хөрөнгийн алдагдлыг бий болгодог. Энэхүү магадлал, үр нөлөөний үнэлгээнээс харвал уг авлигын эрсдэлийн түвшин нь ‘дунд’ гэж үнэлэгдэхээр байна.

Судалгаанд оролцогчдын дурдаж буйгаар ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой эрсдэл бий болоход дараах гол хүчин зүйл нөлөөлж байна гэж үзжээ.

Дүрс 13 Ашигт малтмалын нөөц ийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэнд нөлөөлөхтэй холбоо той эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой эрсдэл	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээг боловсруулж буй зөвлөх инженерийн чадавхи сул, туршлага дутмаг
	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээг хянаж буй, шинжээчид, зөвлөлийн гишүүдийн чадавхи сул, туршлага дутмаг
	Нөөцийг тооцох арга аргачлал, техник технологи, түүнийг хянах тогтолцоо дутмаг
	Дүгнэлт гаргаж буй ЭБМЗ-ийн бүрэлдэхүүнд олон талуудын төлөөлөл тэнцүү бус
	Буруу дүгнэлт гаргасан шинжээч, гишүүдэд хүлээлгэх үүрэг хариуцлагын тогтолцоо сул

ЭБМЗ-с гарч буй дүгнэлт, шийдвэр нь зөвлөлийн гишүүдийн хамтын шийдвэр тул харьцангуй эрсдэл багатай. Гэсэн хэдий ч Байгаль орчинд юлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 10.4-д зааснаар БОАЖНХЯ нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, түүнд үнэлгээний шинжилгээ хийсэн **шинжээчийн болон мэргэжлийн нөвлөлийн дүгнэлт**, энэ хуулийн 18.4-т заасан саналынд эслэн **төслийг хэрэгжүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Энэхүү хуулийн зүйл заалт нь шинжээч дүгнэлтийг өөрийн болон бусдын ашиг сонирхлын үүднээс гаргах эрсдэлийг дагуулдаг байна.**

Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээ буруу зөрүүтэй болоод нөөц нь өөрчлөгдөх зэрэг асуудал гарвал дахин тодорхойлох, засвар хийх цаг авсан үйлүүд бий болдог. Ер нь аж ахуйн нэгжүүдээс ирүүлсэн ТЭЗҮ-ийн 60%-70%-д нь засвар орж, дахин хэлэлцдэг гэсэн мэдээлэл байдаг.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Мөн ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээг хянаж дүгнэлтийг гаргаж буй шинжээчид болон дүгнэлтийг баталгаажуулж буй ЭБМЗ-н дүрэмд, буруу дүгнэлт гаргасан тохиолдолд хүлээх үүрэг хариуцлага тодорхой бус, хяналтын тогтолцоо сул байна. Нөгөө талаас, эвшөөрөл бүхий талбай эзэмшигчдийн хувьд нөөц нь төлөвлөснөөс бага байх эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд илүү ашиг олох зорилгоор нөөцөө бодит тооцооноос багаар тогтоолгох сонирхолтой байдаг байна. Энэ нь дээр дурдсан хариуцлага, хяналтын тогтолцоо сул байгаагийн зэрэгцээ ийм эрхийн орчинд, авлига өгөх замаар дүгнэлт, шийдвэрт нөлөөлөх магадлал байгааг харуулж байна.

Нөөц буруу тогтоогдсон бол буцаах, дахин шалгах, Эрдэс баялгийн мэргэжлийн нөвлөлөөс дахин шинжээч томилох зэрэг арга хэмжээ авдаг. Нөөцийг тогтоохдоо үнэн зөв болгох талаас нь анхаарал тавьж ажилладаг. Ашиглалтын нөөц өө өсгөхийн тулд аж ахуйн нэгжүүд дахиад хайгуул хийдэг. Нөөц нь илэрвэл тодотгол хийгдээд дахин хурлаар ороод дахин нөөц нь батлагддаг. Нөөц нь илрээгүй, батлагдаагүй, хасуулах тохиолдлууд ч байдаг. Аж ахуйн нэгжүүд нөөц бага бол хасуулах сонирхолтой байдаг, тодорхой хэмжээний нөөц бол мэдэгдэхгүй байх сонирхолтой байдаг.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

ТЭЗҮ хэлэлцэнэ гэдэг нь мэргэжлийн өндөр түвшний хийсэн зүйлийг мэргэшээгүй, талбарт нь очиж ажиллаагүй хүмүүс хэлэлцээд дүгнэлт гаргах болоод байдаг. Дүгнэлтийг хүлээж авахгүйгээр буцаагаад мөнгө төгрөг нэхдэг ч юм уу энэ асуудал байхыг үгүйсгэхгүй. Тэр мэргэжилтний мэргэшсэн байдлыг тогтоох хараат бус, хөндлөнгийн баталгаа, итгэмжлэх Монголд байхгүй. Энэ зөвлөлийн ихэнх гишүүн нь төрийн захиргааны байгууллагын ажилтнууд байдаг учраас хүнд суртал байсаар байгаа. Хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагаас зөвлөх инженерүүд орж байж, хяналт сайжрах болно.

Иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийн ярианаас

ТЭЗҮ боловсруулж буй инженерүүд, дүгнэлт гаргаж буй шинжээчид болон түүнийг хянаж буй нөвлөлийн гишүүдийн чадавхи, туршлагын дутмаг байдал нь зөрчилтэй дүгнэлт, шийдвэр гаргахад нөлөөлдөг гэж үзэж байна.

ЭРСДЭЛ 4: ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой

Эрдэс баялаг, эрчим үчний сайдын \хуучин нэрээр\ 2012 оны 04 дүгээр сарын 17 -ны өдрийн 74 дүгээр тушаалын хавсралтаар "Ашигт малтмалын баялгийн урьдчилсан үнэлгээ, ашигт малтмалын ордын нөөцийг ашиглах боломжийн урьдчилсан үнэлгээ, уул уурхайн өслийн техник, эдийн засгийн үндэслэлд тавигдах үндсэн шаардлагууд ба техник, эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах журам" -ыг баталсан байдаг. Уг журмын 8-р зүйл 'Техник, эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах'-ийн 8.9-д зааснаар ЭБМЗ-ийн хурлыг сар бүрийн эхний болон гурав дахь долоо хоног бүрийн Пүрэв гаригт тогтмол хуралдуулах ба тухайн хурлыг ашигт малтмалаар өргөжүүлэх хэлбэрээр зохион байгуулна. Шаардлагатай тохиолдолд ЭБМЗ-ийн даргын шийдвэрээр тухайн өдрийг хүлээхгүйгээр хуралдуулах тухай заасан байдаг.

АМГ-ын Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, статистик мэдээллийн хэлтсээс 2015 оны 12 дугаар сард гаргасан статистик мэдээнээс³⁴ харахад, тухайн онд шинээр ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах нийт 87 өргөдөл иржээ. 2009 оноос хойш жилд дунджаар 99 ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл ирсэн байна. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл авахын тулд Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ; түүний нэг хэсэг болох ТЭЗҮ болон бусад баримт бичгүүдийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Дээрх статистик мэдээлэл болон ЭБМЗ-ийн хуралдах давтамжийг харьцуулан харвал ихээхэн ачаалал бий болж, очер дараалалүүсч болохоор байна. Энэхүү нөхцөл байдал нь тухайн уул уурхайн компаниуд үйл ажиллагаагаа төлөвлөж буй хугацаанд эхлүүлэхийн тулд ТЭЗҮ -ийн дүгнэлтээ хурдан шуурхай гаргуулахын тулд авлига өгөх эрсдэлийг бий болгодог.

Тиймээс уг эрсдэлд үнэлгээний аргачлалын дагуу дараах эрсдэлийн үнэлгээг хийлээ.

Хүснэгт 10 ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
3	ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой	Компани өөрсдийн үйл ажиллагааг хурдан эхлэх сонирхолтой байдаг. Өн М ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц жил тутмын төлөвлөгөөнүүдийг өгөх ёстой учраас, үйл ажиллагааг цагтаа эхлүүлж, төлөвлөгөөг хуулийн дагуу заагдсан хугацаанд өгөх сонирхолтой байдаг.	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл; Эрдэс баялгийн зөвлөлийн гишүүд; Шинжээчдийн баг;	Дунд (2)	Бага (1)	2

Жил тутам хэлэлцүүлж буй ТЭЗҮ-ийн тооноос харвал, уг эрсдэл тохиолдох магадлал нь 'Дунд' байна. Учир нь уул уурхай өслүүд эдийн засгийн төлөвлөгөө, ашиг зэргийг нарийвчлан тооцсон байдаг учраас аль болох богино хугацаанд ТЭЗҮ -г батлуулж, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөө авч үйл ажиллагааг эхлүүлэх сонирхолтой байдаг.

³⁴ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf

*...Салбарт нь ажиллаж байгаа учраас аль болох хурдан хугацаанд **хэлэлцэтгэл**ээр нөлөөлүүлэх санал тавьж байсан асуудлууд бол мэднэ. Жилдээ 5-6 удаа тийм асуудал гардаг. Найз нөхдийн хүрээнд хугацааны хувьд манайх ингээд байгаа юмаа хурдан засаадгөөч гэдэг ч юмуу иймэрхүү зүйлүүд байдаг.*

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

ЭБМЗ-ийн дүрэмд, ТЭЗҮ -г хэлэлцүүлэх хуралдаанд тухайн компаниудыг бүртгүүлсэн дарааллын дагуу хэлэлцүүлнэ гэх мэт нарийвчилсан зүйл байхгүй тул авлигад өртөх эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх хяналт сул байгааг харуулдаг. Гэсэн хэдий ч гол оролцогч талууд нь төрийн албан хаагчид бөгөөд тэднийг авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт нь 'Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль'-ийн хүрээнд явагддаг. Тиймээс уг хууль нь авлигад хориг болохуйц хэмжээнд хяналт болдог тул авлигын эрсдэлийн магадлалыг 'дунд' гэж үнэллээ.

Харин уг авлигын эрсдэлийн нөлөөг 'бага' гэж үнэлсэн. Учир нь уг авлигын эрсдэл нь зөвхөн хэлэлцүүлэх хугацааг урагшлуулах тухай бөгөөд тодорхой дүгнэлт, шийдвэрт нөлөөлж байгаа хэрэг биш тул сөрөг үр нөлөө багатай. Дээрх хоёр үнэлгээний үр дүнд уг эрсдэлийн түвшинг 'бага' хэмээн үнэллээ.

Уг авлигын эрсдэл гарахад нөлөөлөгч нэг чухал хүчин зүйл нь тухайн уул уурхайн компаниас гаргаж буй тайлан, төлөвлөгөөтэй холбоотой хуулийн заалтууд юм. Тухайлбал, АМТХ-ийн 48.6.2-т заасны дагуу дараа жилийн үйлдвэрлэлийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уулын ажлын төлөвлөгөөг батлагдсан зааврын дагуу 12 дугаар сарын 01-ний дотор гэх мэт зөвшөөрөл олгож буй хугацаанаас үл хамаарсан тодорхой цаг хугацаа зааж өгсөн байгаа нь уул уурхайн компаниудад хуульчлалтын эрсдэлийн төлөвлөгөөг нийцүүлэх гэх мэт ихээхэн чирэгдэл учруулдаг байна.

...Төлөвлөгөөнд заасан хугацаа өнгөрсний дараа тусгай зөвшөөрөл гарах тохиолдол байдаг. Тэгэхээр тайлан төлөвлөгөө яаж өгөгдөх вэ гэсэн маргаантай асуудлууд бий болдог. Тусгай зөвшөөрөл гэхэд хугацааг нь нэг жилээр буюу дараагийн 12 сарын 01 гэж гаргадаг. Гэтэл манайх болохоор тэгж тооцоход төвөгтэй байдаг. 6 дугаар сард авсан байлаа гэж бодохоор дараа жилийн 6 дугаар сард үйл ажиллагааны хоёр дахь жил гэж бодогддог. Хуульд 02 дугаар сарын 15-нд тайлан, 04 дүгээр сарын 15-нд төлөвлөгөө өгнө гэдэг. Үүнээс болоод зөрчил үүсдэг. Аж ахуйн нэгжийн үгээс хугацаагаараа бодох гээд байдаг. Энэ мэтээс болоод Кадастр дээр 6 сараасаа 2 дахь жилээ тэлье гэх мэт зөрчлүүд байдаг. Үүнтэй холбоотой саналуудаа бид хүргүүлдэг. Дээд шатандаа очоод алга болдог, шийдэгддэггүй.

Уул уурхайн компанийн төлөөллийн ярианаас

Дээрх заалттай холбоотойгоор, компаниудын үгээс хуульд заасан хугацаат ай уялдуулж зөвшөөрөл авч, ажлаа эхлүүлэн ямар нэгэн зөрчилгүй ажиллах сонирхлын үүднээс авлигын эрсдэлийг бий болгож болзошгүй юм. Иймээс холбогдох төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдэд санал тавих тохиолдлууд гардаг тухай судалгаанд оролцогчид дурдаж байлаа.

ЭРСДЭЛ 5: Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авах шийдвэрт нөлөөлөхтэй холбоотой

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсны дараа, тухайн уул уурхайн компани уурхай, үүний дэд үбцийг барьж байгуулахад шаардагдах холбогдох зөвшөөрлүүдийг авах шаардлагатай болдог. Уул уурхайн компанийн хэмжээ, олборлож буй ашигт малтмалын төрөл, орон нутгийн дэд бүтэц зэргээс хамаарч зайлшгүй авах шаардлагатай зөвшөөрлийн тоо, хамрах хүрээ харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Үйлдвэрлэлийн зориулалтаар тэсрэх бодис импортлох, тэсэлгээний ажил хийх тусгай зөвшөөрөл, Уул уурхайн үйлдвэрийн аваарын устгах төлөвлөгөө, Автозам ашиглах зөвшөөрөл, Дагнасан хэрэглээний зам талбай барих, Овор ихтэй ачаа тээвэрлэх зөвшөөрөл, Барилга угсралтын ажлыг эхлэх, үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл, Ус ашиглах гэрээ гэх мэт.

Уурхай, тээвэр, барилга, эрчим хүч, тэсэлгээ, машин механизмын хангамж, тээвэрлэлттэй холбоотой асуудал хариуцсан яам, агентлаг болон орон нутгийн удирдлага гэх мэт ойролцоогоор 10 гаруй субъектээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг. Судалгаанд оролцогчдын дурдаж буйгаар, энэхүү шат дамжлага ихтэй, олон талаас хамаарсан ажлуудыг хурдан гүйцэтгэхийн тулд, тухайн шийдвэр гаргагчдад авлига өгч, зөвшөөрөл өгөх процессыг хурдасгах эрсдэл байж болохыг дурдаж байсан юм. Тиймээс уг эрсдэлийг дараах байдлаар үнэллээ.

Хүснэгт 11 Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц уурхайн компани үйл ажиллагаагаа хурдан үүлэх эхлэж сонирхолтой байдаг. Мгөө талаас жил тутам батлуулж буй өлөвлөгөө болон түүний тайланг зохих хугацаанд өгөх шаардлага байдаг нь эдгээр зөвшөөрөл авах үйл явцыг хурдасгах сонирхлыг төрүүлдэг.	Зөвшөөрөл олгогч яам, агентлагийн шийдвэр гаргагчид; Орон нутгийн эрх үхийн байгууллага	Дунд (2)	Бага (1)	2

Авлигын эрсдэлийн магадлал нь 'Дунд' байна. Учир нь талуудын сонирхох өндөр, эрх мэдэлтэй боловч, эрсдэлийн түвшин дунд байна. Мөн уг авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиар зохицуулагддаг бөгөөд хориг болохуйц хэмжээнд хяналт байдаг гэж үзэж уг үнэлгээг өглөө.

Авлигын үр нөлөөний хувьд орон нутгийн иргэдийн эрх, байгаль орчинд шууд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. Авлига өгч буй тохиолдолд зөвхөн хөрөнгийн алдагдлыг бий болгох тул, үр нөлөө 'Бага' гэж үзэж байна.

Судалгаанд оролцогчид шийдвэр гаргах үвшний нэг албан тушаалтны дүгнэлт дээр үндэслэн шийдвэр гаргадаг тогтолцоог хуульчилсан байдаг нь энэхүү эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйл болдог хэмээн дурдаж байлаа. Тухайн шийдвэр гаргагчид өөрт олгогдсон эрхийг тодорхой ашиг сонирхлын үндсэн дээр урвуулан ашиглах, өөрийн үзэмжээр асуудалд хандаж, шийдвэр гаргах зэрэг эрсдэлүүдийг бий болгодог.

нөлөөлдөг байна. Энэ нь эцсийн шийдвэр гаргаж буй оролцогч талуудын дундах авлигын эрсдэлийг ихэсгэдэг байна.

- **Эрх мэдлийн төвлөрсөн байдал, эрх үүргийн давхардал нь зөрчилтэй дүгнэлт, шийдвэр гарах, эцсийн шийдвэр гаргагчдад авлигын эрсдэл бий болоход нөлөөлж байна.** Хуулийн хүрээнд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болон бусад холбогдох зөвшөөрлийн эцсийн шийдвэрийг гол төлөв УУЯ, АМГ, БОАЖНХЯ гаргаж байгаа нь, тухайн газруудын тушаал, шийдвэрийг биеллэх үүрэгтэй орон нутгийн төрийн байгууллагуудын эрх мэдлийг хязгаарлагдмал болгодог байна. Ялангуяа холбогдох яам, агентлагаас гаргасан шийдвэр нь орон нутгаас гарч буй шийдвэртэй зөрчилдсөн тохиолдолд дээд шатны байгууллагын эцсийн шийдвэрийг дагахаас аргагүй нөхцөл байдал үүсгэдэг байна.

5

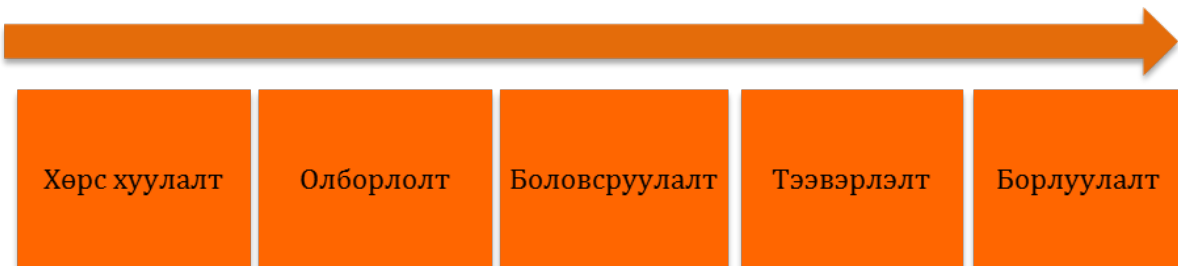
СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ

Энэ үблэгт уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн ашиглалтын үйл явцын талаар мэдээлэл, түүний хүрээнд хэрэгжиж буй хуульйн эрх з зохицуулалт, тоон мэдээлэл, ашиглалтын шатанд тулгарч болохуйц хүндрэлтэй нөхцөл байдлууд, авлигын эрсдэлийн өртгүүдийн талаарх мэдээллийг танилцууллаа.

5.1 Ашиглалтын шатны үйл явц

Ашигт малтмал ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгогдсоны дараа ашигт малтмал ашиглах эрх бий болж ашиглалтын үе шат эхэлнэ. Ашигт малтмал ашиглах гэдэг нь АМТХ-ийн 4.1.7-д зааснаар газрын гадаргуу, түүний хэвлий, хүдрийн овоолго, хаягдал, байгалийн уснаас ашигт малтмал ялган авах, олборлох, ашигт агуулгыг нэмэгдүүлэх, баяжуулах, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад үйл ажиллагаа гэж заасан байдаг. Ашигт малтмал ашиглах үйл явцыг бүхэлд нь дараах үе шатуудыг хамруулан судлав.

Дүрс 14 АШИГЛАЛТЫН ШАТНЫЙЛ ЯВЦ



Хөрс хуулалт: Хөрс хуулалтын ажил нь олборлолт явуулах угтвар нөхцлийг бүрдүүлнэ. Газрын гадаргаас олборлолт явуулахад саад болох хоосон буюу хөрсний чулуулгийг ухаж аван зайлуулах шаардлагатай байдаг. Ордын тогтцоос хамаараад зарим ордод хөрсний чулуулаг байхгүй байх боломжтой /ялангуяа түгээмэл тархацтай ашигт малтмал болох элс, хайрга/ ба тийм тохиолдолд шууд авч олборлох боломжтой байна. Хөрс хуулалтын явцад тодорхой зардлууд гарах бөгөөд уулын ажлын зардлын хэмжээ ч мөн үүнээс ихээхэн хамааралтай байдаг. Учир нь шимт хөрсийг тухайн ордыг ашиглах ТЭЗҮ, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний тайланд тусгаснаар тухайн жилийн уулын ажлын төлөвлөгөөнд тусгаж, бусад газар шорооны ажлын үед холбогдох төсөл баримт бичигт зааснаар хуулж тараана.

Хөрс хуулалтын шатанд тэсэлгээ хийгддэг, энэ хүрээнд “Үйлдвэрлэлийн зориулалтаар тэсэлгээний ажил хийх тусгай зөвшөөрөл” авах шаардлагатай болдог. Тэсэлгээний зөвшөөрөл авах, сунгуулахад нийт 14 материал³⁵ бүрдүүлэх шаардлагатай бөгөөд

³⁵ <http://www.mm.gov.mn/news/page/214>

орон нутгийн Засаг дарга, ЦЕГ, ТЕГ, Зэвсэгт хүчний жанжин штабаас санал авч УУЯ-аас зөвшөөрөл олгодог.

Хөрс хуулалтын явцад аймгийн байгаль орчны байцаагч, улсын байцаагч хяналт тавьж талбайн хэмжилт хийдэг. Тэд уул уурхайн компани өөрсдийн зөвшөөрөл бүхий талбайн хилийн зааг дотор хөрс хуулж, овоолго хийж байгаа эсэх дээр голчлон хяналт шалгалт хийдэг. МН МХЕГ болон байгаль орчны байцаагч нар төлөвлөгөөт хяналт шалгалтуудыг жил бүр тогтмол зохион байгуулдаг. АМГ дүгнэлт гаргах зорилгоор хөрс хуулалтын явцад хяналт хийх ёстой, хэрвээ хяналтын явцад тодорхой орчлууд илэрсэн тохиолдолд МХЕГ торгууль ноогдуулах, үйл ажиллагааг нь түр зогсоох зэрэг хариуцлага хүлээлгэдэг.

Олборлолт: “Ашигт малтмал олборлох” гэдэг нь АМТХ-ийн 3.1.4.-т зааснаар зөвшөөрөгдсөн техник, эдийн засгийн үндэслэл, төлөвлөгөөний дагуу газрын гадаргуу, түүний хэвлий, үүсмэл орд, үйлдвэрлэлийн хаягдал, байгалийн уснаас үйлдвэрлэлийн аргаар цацраг идэвхит ашигт малтмалаас бусад өрлийн ашигт малтмал гарган авах, угаах, ангилах үйл ажиллагаа юм. Ашигт малтмал олборлолтын шатанд жил бүр уулын ажлын тайлан, төлөвлөгөө, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлуулна.

Уулын ажлын төлөвлөгөө нь ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааг Монгол улсын холбогдох хууль тогтоомж, стандартад нийцэж байгаа эсэх, уул уурхайн салбарын нэгдсэн статистик үзүүлэлт гаргах, улс орны эдийн засаг, нийгмийн салбарт үзүүлж байгаа нөлөөлөл, хөрөнгө оруулалтын орчин, уурхай, уулын баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрлэлд ашиглагдаж байгаа техник, технологид үнэлэлт, дүгнэлт өгөх, төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын суурь судалгаанд шаардлагатай мэдээллийг үрдүүлэх юм³⁶. Уулын ажлын төлөвлөгөө тайланг сар бүрийн гүйцэтгэлээр нь төлөвлөн, орд ашиглах хугацаа нь жил бүр хийгдэх уулын ажлын хэмжээ хил заагийг нарийвчлан тогтоож АМГ-ын нөөцийн мэргэжилтэн, металл болон металл бусаар нь уулын ажлын төлөвлөгөөг хянах мэргэжилтэн, баяжуулах чиглэлийн мэргэжилтэн нар хянаж уул уурхайн хэлтсийн дарга батална. АМГ-н статистик мэдээллээс харахад, 2014 онд 265 тайлан, 355 төлөвлөгөө, 2015 онд 455 төлөвлөгөө хүлээн авсан³⁷ байна.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь тухайн жилийн төслийн үйл ажиллагааг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэхийг зөвшөөрсөн байгаль орчны үндсэн баримт бичиг болдог. Тус төлөвлөгөөг төсөл хэрэгжүүлэгч иргэн, хуулийн этгээд боловсруулж, ерөнхий үнэлгээг хийсэн БОАЖНХЯ болон аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба хянаж, батална³⁸. Тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний баталгаажих нүүр хуудсанд БОАЖНХЯ-ны үрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн газар (ХБОБНХГ)-ын дарга эсвэл Аймаг, нийслэлийн Байгаль орчны газрын дарга гарын үсэг зурж баталдаг. БОНХАЖЯ-ны ХБОБНГ-ын мэргэжилтэн эсвэл Аймаг, нийслэлийн БОА-ны мэргэжилтэн хянаж нүүр хуудсанд гарын үсэг зурахаас гадна төлөвлөгөөний биелэлтийг тайланг хянадаг.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийг ажлын хэсэг гарсанаар хүлээж авч, дүгнэх хуудас гаргана. Ажлын хэсгийн ахлагчаар сум/дүүргийн Засаг дарга, гишүүдэд Аймгийн МХЕГ-ын байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, Байгаль орчны газрын төлөөлөл, Сав газрын захиргааны төлөөлөл, Сумын байгаль орчны хяналтын

³⁶ http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf

³⁷ АМГ-аас авсан тоон мэдээлэл

³⁸ <http://www.legalinfo.mn/annex/details/6153?lawid=9725>

улсын байцаагч, Хариуцсан хэсгийн байгаль хамгаалагч, Нөлөөллийн бүс дэх иргэдийн төлөөлөл, Газрын даамал зэрэг ажлын хэсэг нийт 8 хүнээс бүрддэг байна.

Дээрх тайлан, төлөвлөгөөг хүлээн авч олборлолтын шатанд аймгийн Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газар, МХЕГ, АМГ зэрэг байгууллагуудтай төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт гүйцэтгэдэг.

Мэргэжлийн хяналтын өрнхий газар (МХЕГ)-ын хувьд 2014 онд улсын хэмжээнд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд 2014 нийт 232 хяналт шалгалт хийснээс 3809 зөрчил дутагдал илэрч нийт 78 аж ахуй нэгжид 118,167,500 төгрөгийн торгуулийг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн байна. Мөн 2015 онд 304 хяналт шалгалт хийснээс 5813 зөрчил дутагдал илэрч нийт 34 аж ахуй нэгжид 92,860,000 төгрөгний торгууль ноогдуулжээ³⁹.

Бизнес эрхлэгчдийн орчин дах Авлигач байдлын судалгаагаар бизнес эрхлэхэд хамгийн их бэрхшээл учруулж буй байгууллагын жагсаалтын хоёрдугаарт 2012 оноос хойш МХЕГ орж байсан ба 2015 онд 18.8 хувь төрөлдүгээрт орон нутгийн захиргаа 6.7 хувьтай бүс нөхцөнтэй харьцуулахад 1.1 хувиар буурсан үзүүлэлттэй байна.

Боловсруулалт: “Ашигт малтмал боловсруулах” гэдэг нь АМТХ-ийн 3.1.3.-т зааснаар олборлосон цацраг идэвхит ашигт малтмалаас бүс нөхцөлийн ашигт малтмалыг цэвэршүүлэх, хайлуулах, баяжуулах, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх зэргээр ашигт малтмалын ашигт агуулгаунэ цэнийг нэмэгдүүлэх зорилготой үйл ажиллагаа юм. Ашигт малтмал боловсруулах үйл явц нь олборлолттой зэрэгцэж хийгддэг учраас ашигт малтмал олборлох, боловсруулах явц гэж нэгдсэн байдлаар ихэнхидээ баримт бичгүүдэд авч үздэг. Учир нь Монгол Улсын хувьд уул уурхайн баялгаа түүхий болон хагас боловсруулсан байдлаар экспортолдог. Цаашид боловсруулах үйлдвэр байгуулж нэмүү өртөг шингээсэн бүтээгдэхүүнийг олон улсын зах зээлд гаргах хэрэгцээ шаардлага өндөр хэвээр байгаа юм. Жишээлбэл нүүрсийг угаагаад кокс болгоход тэндээс 10 гаруй өрлийн дайвар бүтээгдэхүүн гарна. Цаашлаад тэдгээр дайвар бүтээгдэхүүнээс гуч гаран төрлийн химийн бүтээгдэхүүн гарах боломжтой гэж үздэг.

Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсын хэмжээнд 40 орчим уул уурхайн боловсруулах үйлдвэр албан ёсоор ажиллаж байна. Гэвч ихэнхи нь бутлагч болон ялгагчийн түвшинд анхан шатны боловсруулалтын хэмжээнд ажиллаж байгаа юм.

Боловсруулах, баяжуулах үйлдвэрт б айх ёстой 21 өрлийн баримт бичгийн жагсаалт байдаг⁴⁰.

Тээвэрлэлт: Уул уурхайн тээвэрлэлт нь гадаад, дотоод гэсэн хоёр чиглэлтэй байдаг. Гадаад тээвэр нь ашигт малтмал, баяжмал зэргийг шууд хэрэглэгчдэд х зориулалттай. Дотоод тээвэр нь технологийн дамжлага, баяжуулах үйлдвэр зэрэг цех, үйлдвэрийн технологийн хувьд ялгаатай цэгүүдэд ашигт малтмал, баяжмалыг тээвэрлэнэ. Уурхайд автозамын, өмөр замын, конвейрийн, хийн, шингэний, дүүжинт канатан замын гэх мэт олон төрлийн тээврийг хэрэглэдэг.

Олборлосон ашигт малтмалыг зах зээлд тээвэрлэх, нутгийн иргэд болон үйлдвэрүүдийг бараа материал, үйлчилгээгээр хангах зорилгоор тээврийн эрэлт хэрэгцээ өсөн нэмэгдэж байна.

Тээвэрлэлттэй холбоотой үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг ТЭЗҮ -д тусгагдсанаар зөвшөөрөл авна. Зам тээврийн яамнаас Улс хоорондын байнгын ачаа тээврийн

³⁹ МХЕГ-аас авсан тоон мэдээлэл

⁴⁰ <http://www.mm.gov.mn/news/page/212>

үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл, Авто зам, замын байгууламж барих, засварлах тусгай зөвшөөрөл зэргийг авдаг.

Харин Аймаг хооронд, орон нутаг доторх тээвэрлэлтийн зөвшөөрлийг тухайн аймаг, нийслэл, сумын Засаг дарга олгоно.

Тээвэртэй холбоотой хяналт шалгалтыг автотээврийн хяналтын улсын байцаагч хийх бүрэн эрхтэй бөгөөд жолоочийн үнэмлэх, талон, тээвэрлэлтийн баримт бичгийг түр хураах, шаардлага тавих эрхтэй.

Уул уурхайн тээвэрлэлтэд дараах хууль, үндэм журмыг үндэслэл болгон ашиглана. Үүнд:

- Авто тээврийн тухай хууль⁴¹
- Улс хоорондын ачаа, зорчигч тээвэрлэлтийг автотээврийн хэрэгслээр үйлцэтгэх журам⁴²
- ТЭЗҮ

Эдгээр баримт бичгүүд нь уул уурхайн ачаа тээвэрлэх үйл ажиллагаа болон нөхцөл шаардлагууд тусгагдаж, автотээвэрлэлт болон автотээврийн хэрэгслийг ашиглахтай холбогдсон харилцааг зохицуулна.

Монгол Улсын хэмжээнд нийт Монгол Хятадын 13 хилийн боомт, Монгол Оросын 29 хилийн боомт ажилладаг. Үүнээс төмөр замаар нүүрс тээвэрлэхэд Замын -Үүд, Эрээн цав, Сүхбаатар гэсэн хилийн боомтуудыг⁴³ ашиглаж байна.

Борлуулалт: Уул уурхайн компаниуд ашигт малтмалын өвц ашигласны төлбөр, НӨАТ, аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвар зэрэг 20 гаруй төрлийн татвар, төлбөр, хураамжийг улсын өсөвт оруулж байна. 2015 оны байдлаар уул уурхайн салбар Монгол улсын ДНБ-ний 16.1 хувийг, аж үйлдвэрийн салбарт 67.4 хувийг, улсын нэгдсэн төсвийн 19.6 хувийг тус тус бүрдүүлсэн байна. Мөн уул уурхайн салбарын түүхий эдийг гадагшаа борлуулсан буюу улсын нийт экспортын 79.3 хувийг бүрдүүлжээ.

Уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүн борлуулахтай холбоотой Татварын Ерөнхий газрын даргын гаргасан “Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тооцох аргачлал”, МУЗГ-аас гаргасан “Ашигт малтмалын өвц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах аргачлал” зэрэг баримт бичгүүдийг гол болгон ашиглахаас гадна Монгол улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортыг АМТХ -ийн 27, 47 дугаар зүйл, Засгийн газрын тогтоолуудаар зохицуулдаг.

2014 онд нийт экспортолсон ашигт малтмалын үнийн дүн 4,778. 9 сая ам доллар, гаалийн үйлчилгээний бүрдүүлэлтийн төлбөр 41,693.6 сая төгрөг, 2015 онд нийт экспортолсон ашигт малтмалын үнийн дүн 3,658,5 сая ам доллар, гаалийн үйлчилгээний бүрдүүлэлтийн төлбөр 32,413.1 сая төгрөг болж бага зэрэг буурсан үзүүлэлттэй байна.

⁴¹ <http://mrt.gov.mn/erhzui/1/7>

⁴² http://www.traffic-institute.mn/f_order/f-01/f-01-14.html

⁴³ http://immigration.gov.mn/new/?page_id=3411

5.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ

Ашиглалтын шатанд дараах долоон төрлийн авлигын эрсдэл байна.

АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

- Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой эрсдэл
- Орон нутагт үзүүлж буй хандив тусламжтай холбоотой эрсдэл
- Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын зөрчилтэй холбоотой эрсдэл
- Ашигт малтмал ашиглах, үйл ажиллагааны тайлан, төлөвлөгөөг батлуулахтай холбоотой эрсдэл
- Байгаль орны менежментийн төлөвлөгөөг батлуулахтай холбоотой эрсдэл
- Ашигт малтмал борлуулахтай холбоотой эрсдэл

ЭРСДЭЛ 1: Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой эрсдэл

Уул уурхайн олборлох салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллаг а буюу МХЕГ, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газар (БОАЖГ), орон нутгийн захиргаа зэрэг байгууллагууд хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг хийдэг. МХГ болон орон нутгийн байгууллагаас эрсдэлийн үнэлгээг харгалзан жил бүр төлөвлөгөөт хяналтуудыг баталж гүйцэтгэдэг. Үүнээс гадна иргэд, аж ахуй нэгж байгууллагын өргөдөл, хүсэлт, гомдол, мэдээлэл дээр үндэслэн төлөвлөгөөт бус хяналт хийдэг.

Мэргэжлийн хяналт, цагдаа, прокурортой хамтарч ажилдаг бол үр дүнд хүрч чаддаггүй. Ийм хамтарсан багаар төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хэлбэрээр жилдээ 6-7 удаа хяналт хийдэг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

2015 оны байдлаар МХЕГ ашиглалтын⁴⁴ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд 304 хяналт шалгалт зохион байгуулж нийт 6716 дутагдал илрүүлсэн байна⁴⁵.

Хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлийг дараах байдлаар үнэллээ.

Хүснэгт 12 Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтын хүрээнд буй авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтын хүрээнд	Хяналт хийхтэй холбоотой урьдчилан мэдээлэл өгдөггүй Хяналт шалгалт хийх хуудасны талаар мэдлэггүй байдал /хариуцаагүй/ бэлтгэлгүй байдаг учраас аргалхын тулд/ Хяналтын удирдамж, арга аргачлал хангалтгүй	Улсын байцаагч Уул уурхайн компани эрчил илэрсэн тохиолдолд 3 сар түтгэлзүүлнэ, залруулаагүй тохиолдолд хүчингүй болгоно/	Дунд (2)	Дунд (2)	4

⁴⁴ Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт, шалгалтын тоотой хамт эсэх

⁴⁵ МХЕГ-аас авсан тоон мэдээлэл

Хяналт, шалгалттай холбоотой хэсгийн авлигын эрсдэлийг түвшин судалгааны үр дүнгээр 6 оноотой байна. Учир нь хяналт, шалгалт нь уурхайн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх эсэхийг шийдэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг. Магадлалын хувьд “дунд” буюу эрсдэлийн түвшин дунд, талуудын сонирхол өндөр, үйл ажиллагааг зогсоох бүрэн эрх мэдэлтэй байдаг. Гэсэн хэдий ч хяналт шалгалтын тухай хуулиар хяналт хийх үндэслэл, талуудын эрх зэргийг тодорхой зааж өгсөн учраас хориг болохуйц хэмжээнд урьдчилан сэргийлэх хяналт байдаг гэж үзсэн. Уг авлигын эрсдэлийг нөлөөний хувьд “дунд” буюу авлигын үр нөлөө нь зарим нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийг алдагдалд хүргэж болохуйц гэж үзсэн.

Хяналт, шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн хувьд нөлөө бага байна. Ашиглалтын үйл ажиллагааны явцад уул уурхайн компаниудад хийгддэг төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтаар зөрчил дутагдал илэрсэн тохиолдолд үйл ажиллагааг нь 3 сараар түгээлзүүлдэг бөгөөд тухайн хугацаанд зөрчил дутагдлыг бүрэн залруулаагүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг хүчингүйд тооцдог.

Хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл бий болох дараах эрдэн асуудлыг чухалчлан авч үзэж байна.

Дүрс 15 Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтын үр жээнд гарч буй эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалт	Тухайн компанид төрийн захиргааны байгууллагын зүгээс хяналт шалгалт хийхтэй холбоотой мэдээлэл дутмаг
	Уул уурхайн компаниуд хяналт шалгалт гүйцэтгэхтэй холбоотой болон байцаагчийн эрх үүргийн талаар хангалттай хуулийн мэдлэггүй
	Хяналт шалгалт гүйцэтгэдэг арга аргачлал (оноо тооцох, үнэлгээ өгөх)-ын талаар мэдээлэлгүй
	Хууль, дүрэм, журмын дагуу үйл ажиллагаагаа явуулдаггүй, уул уурхайн компаниудын бэлтгэлгүй, хариуцлагагүй байдал

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд зааснаар төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийгдэхээс 5 хоногийн өмнө шуудангаар, утсаар эсвэл биечлэн мэдэгдэх ёстой боловч бодит байдал дээр ямар нэгэн мэдэгдэл хийлгүйгээр ирж шалгах тохиолдол их б айдаг нь уул уурхайн компаниудад бэрхшээл учруулдаг.

МХЕГ-ын Хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдлын чиглэлээр хийгддэг хяналт шалгалтын хүрээнд байгаль орчны чиглэлийн 16 төрлийн, геологи уул уурхайн чиглэлээр 7 төрлийн хяналт шалгалтын хуудас байдаг. Уул уурхайн компаниудын хувьд эдгээр хуудас, холбогдох баримт бичгийн талаар мэдээлэл хангалтгүй байгаа нь судалгааны явцад ажиглагдсан.

Зөвшөөрлөө авчихсан бол тэр газраа очоод ажилладаг. Тэгээд хөндлөнгөөс төрийн байгууллагын шалгалт орж ирэхэд юмаа бэлдээгүй байдаг учраас аргалахын тулд авлига үүсдэг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Монгол Улсын хууль тогтоомж дахь хяналт шалгалттай холбоотой зарим үйл, заалтууд авлигын эрсдэлийг үүсгэх нөхцлийг агуу лж байна. Тухайлбал, Байгаль орчинд юлөөлөх б айдлын үнэлгээний тухай хуульд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, нөлөөллийн үнэлгээтэй холбоотойгоор, Ашигт малтмалын тухай хуульд

уул уурхайн ашиглалтын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд байгаль орчинтой холбоотойгоор дараах болон нутгийн захиргааны байгууллага хяналт тавих бүрэн эрхтэй.

Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль	Ашигт малтмалын тухай хууль	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль
Бүх шатны засаг дарга /9.12/, /8.8/	УИХ /8.1.2/	Аймаг, нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон засаг дарга /16.1, 16.3/
Төрийн захиргааны төв байгууллага /9.12/	Төрийн захиргааны төв байгууллага /10.1.8/	Төрийн захиргааны төв байгууллага
Геологи уул уурхайн асуудал эрхэлсэн өрийн захиргааны байгууллага /8.8/		Аймаг нийслэлтийн засаг дарга /16.2.4/
Байгаль орчмөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх эрх бүхий аж ахуйн нэгж	Төрийн захиргааны байгууллага /11.1.14/	сум үүрдийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал /17.1.1/,
Байгаль орчнөрийн бус байгууллага /9.12/	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага /11.3/,	Баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурал /18.1.2/,
Байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч /19.1/	Нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага /12.1.3/	мэргэжлийн хяналт байгууллага /26.1/,
Орон нутгийн байгаль хамгаалагч /8.8/		Байгаль хамгаалагч /28.2.3/

Энэ нь төрийн байгууллага нь өөрийн доод шатны гүйцэтгэсэн ажилд давхардуулан хяналт хийж, дүгнэлт гаргаж буй нь нэг талаараа хяналт, шалгалтын давхардал, хүнд сурталыг, өгөө талаараа төрийн байгууллагын хоорондоо болон дотоод дахь итгэлцэл, харилцан уялдаа холбооны сул талыг харуулж байна.

Жилд 35 хүртэл удаагийн хяналт шалгалт орон нутаг болон яам, газруудаас ирнэ. Хяналт шалгалтаар алдаа дутагдал олох, шахалтанд оруулах зорилготой байдаг. Алдаа дутагдал байна гээд үйл ажиллагаа зогсооход 500-1000 хүний цалин эрсдэлд ордог.

Компанийн төлөөллийн ярианаас

Мөн уул уурхайн ашиглалтын үйл явцын хяналтын талаар Ашигт малтмалын тухай хууль болон Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулинд дараах байгууллага хяналт шалгалт хийнэ гэж заасан.

Монгол улсад хэрэгжиж байгаа хяналт шалгалтын явц нь тухайн байцаагчийг үзэмжээр шийдэгдэх явдал гардаг гэж судалгаанд оролцогчид дурдаж байлаа. Учир нь хяналт, шалгалтын талаар олон хуульд тусгагдсан бөгөөд энэ нь хяналт, шалгалтын тоо, давтамжийг ихэсгэх, нэгдсэн бус салангид хяналт шалгалт хийх боломжийг байна. Нэгдсэн хяналт шалгалт нь салангид хяналт шалгалттай харьцуулахад авлигын эрсдэл багатай. Улс, аймаг, сумдын хяналт шалгалтын зорилго нь давхарддаг нь уул уурхайн компаниудад үдрэл учруулж байна. Хяналт шалгалтын үйл ажиллагаатай холбоотой дотоод мэдээллийн сан байхгүй, хяналт, шалгалт хийсэн тоо баримт, хяналт шалгалтаас гарсан үр дүн зэрэг нь олон нийтэд ил тод, нээлттэй бус байдаг.

Түүнчлэн хяналтын хуудсан дээрх мэдээлэл хангалттай тодорхой биш, хяналт шалгалттай холбоотой журам, зааварчилгааны талаарх мэдээллийн үгээлт хангалтгүй байна.

Уул уурхайн компаниуд өөрсдөө дотоод хяналтаа хийдэггүй, шаардлагатай баримт бичгийг цаг тухайд нь бүрдүүлдэггүй, хайхрамжгүй байгаа нь авлигын эрсдэлийг бий болгож буй том шалтгаан гэж зарим оролцогчид үзжээ. Уул уурхайн компаниуд хяналт шалгалтын үйл ажиллагаатай холбоотой анхаарах, авч хэрэгжүүлэх туршлагын талаар хоорондоо мэдээлэл солилцох урсгал байхгүй байна.

ЭРСДЭЛ 2: Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой

ОУИТБС-ийн тайлангаас харахад уул уурхайн салбар Монгол Улсад 25-ин татвар, хураамж төлдөг. Үүнээс 10 орчим нь зөвхөн орон нутагт төлдөг татвар, төлбөр байна. 2014 оны ОУИТБС-ийн тайланд дурдсанаар “Төрийн байгуулллагуудад олгосон хандив, дэмжлэг” улсын хэмжээний нэгтгэсэн дүнгээр Засгийн газар 19,655, компаниуд 19,669 сая төгрөг гэж мэдээллэсэн байна.

Компани зардлаа гаргаад ашиг сонирхлын өрчилгүй компани өөрөө төлөөд явчихдаг. Ил тод байдлын санаачлагад тайлагнахдаа компани орон нутагтаа өвчтөн гээд. Орон нутаг хүлээж аваагүй зөрүү гарна. Хориглосон заалт нь эргээд асуудал үүсгэдэг. Ийм асуудал ил тод байдлын санаачлагын тайлан дээр нэлээд гарч байгаад одоо гайгүй болж байна. Одоо Бороо Гоулдын хотод барьсан эмнэлгийг үртэл хүлээж аваагүй. Нэгтгэлийн тайлан хоёр талаасаа нэг нөгсөн нэг нь авсан. Хүлээж аваагүй болохоор зөрүү гарна. Компани хийчихсэн, засгийн газрын талын орлогод объектийг нүүжээж аваагүй учраас байхгүй тэгээд зөрүү гардаг. Том жижиг нь хамаагүй гол нь орон нутагт очдог хувь нэмэр бага учраас хандивын шахалт, гуйлт ихэсдэг.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлийн магадлал өндөр, нөлөө нь дунд түвшинд хамаарч байна. Энэ төрлийн авлига гарах магадлал өндөр. Учир нь орон нутгийн хандив, тусламж авах сонирхол их, сумын зүгээс шууд эрх мэдэлтэй, хяналтын механизм сул байна. Нөлөөний хувьд зарим нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн алда гдалд хүргэж болзошгүй юм.

Хүснэгт 13 ОНХС, Орон нутагтаа хамтран ажиллах загвар гэрээ, хандив, тусламж, дэмжлэгтэй холбоотой эрсдэлийн үнэлгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
2	ОНХС, Орон нутагтаа хамтран ажиллах загвар гэрээ, хандив, тусламж, дэмжлэг	Сумын үйл ажиллагаатай холбоотой /баяр ёслол, засвар үйлчилгээ, барилга байгууламж гэх мэт/ хандив тусламж дэмжлэгийн хүрээнд Орон нутагтай хамтран ажиллах загвар гэрээний хүрээнд ОНХС-д дэмжлэг үзүүлэх, нэмэлт хөрөнгө оруулалтын хүрээнд	Сумын засаг дарга, Сумын БО-ны байцаагч, Сумын газрын даамал	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Орон нутгийн үгээс хандив тусламж хүсэхтэй холбоотой дарамт шахалтууд уул уурхайн компаниудад ирдэг.

Гуйна. Яг өрийн байгууллагууд чинь. Яг хуулиараа болохгэтээгсэн хэрнээ манайх болохгүй байна танайх ийм юм өгөөч гээд тогтмол хүсэлт тавьдаг.

Нэмэлт асуулт: Жилд хэдэн удаа бол?

Сард 1 байх байхаа.

Компанийн төлөөллийн ярианаас

Төсвийн тухай хуульд зааснаар эвхөн бүх шатны боловсролын байгууллага, эмнэлэг, соёлын байгууллагаас бусад өрийн байгууллага хандив, тусламж авахыг хориглосон байдаг тул, хориг болохуйц хэмжээнд хяналт байдаг гэжүзээд магадлалыг “**дунд**” гэж үзсэн. Гэвч ил, далд байдлаар тухайн орон нутаг болон иргэдэд хандив тусламж үзүүлэх явдал байсаар байна.

Хуулиараа төрийн байгууллагууд хандив авч болохгүй гэсэн хэрнээ хандив гуйгаад байдаг. Манайх ийм шинэ байртай болсон тэдэн өөрөг өгөөч гэдэг ч юмуу, эсвэл болохгүйг нь мэднэ гэхдээ яалтчгүй төсөв хүрэхгүй болохоор ингэж байна танайх туслаач гэдэг ч юмуу. Өдөр тутам тохиолддог.

Компанийн төлөөллийн ярианаас

Харин авлигын эрсдэлийн үр нөлөөг “**дунд**” гэж үнэлсэн. Учир нь авлигын эрсдэл нь уул уурхайн компанид дунд хэмжээний алдагдал бий болгоно.

Судалгаанд оролцогчдын Орон нутагт үзүүлэх хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэл бий болох нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг авч үзвэл:

Дүрс 16 ОРОН НУТАГТҮЗҮҮЛЭХ ХАНДИВ ТУСЛАМЖТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛД НӨЛӨӨЛӨГЧ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Орон нутагт үзүүлэх хандив, тусламж

Орон нутагтай хамтран ажиллах, нэгдсэн гэрээ байхгүй

ОНХС-д дэмжлэг үзүүлэх, нэмэлт хөрөнгө оруулалтын хүрээнд

Сумын үйл ажиллагаатай холбоотой (баяр ёслол, засвар үйлчилгээ, барилга байгууламж гэх мэт)

АМТХ-ийн 42.1-д зааснаар тусгай өвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах ялдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана гэж заасан боловч гэрээний загвар байхгүй тул аймаг, сум бүр энэ зүйл заалтыг өөр өөр ойлгож байна.

Сүүлийн үеийн хандлагаар бол орон нутаг маш эрсдэлтэй харагдаж байна. Аж ахуй нэгжийн хэлж байгаагаар үйл ажиллагаа эхлээгүй байхад нь орон нутгийн хөгжлийн сан гэх зэрэгт хичнээн төгрөг хандивлах вэ гээд л шууд шахалт үзүүлээд байдаг. Ингэхлээр тэнд авлигын эрсдэл бий болж байна.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Иймд орон нутгийн удирдлага, иргэд, тусгай өвшөөрөл эзэмшигч уул уурхайн компаниуд хоорондын харилцааг зохицуулахад нээс Хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах зайлшгүй шаардлага бий болсон. Тиймээс ч УУЯ-ны захиалгаар Дэлхийн банкны санхүүжлэтээр “Хоган Ловелс с” олон улсын хуулийн фирм Орон нутагтай хамтран ажиллах загвар гэрээний төслийг боловсруулж байгаа.

Авлигын эрсдэл суманд их үүсэх боломжтой. Жишээлбэл: Сумын засаг дарга, сумын ИТХ, тэр хүрээнд авч өгөлцөх, тэрийгээ хандив гэж боловсон ярих гээд л. Хамтын ажиллагааны гэрээгээ сайн боловсруулах, Засгийн газар хамтын ажиллагааны гэрээгээ одоо болтол гаргаж өгөөгүй. Тэрийг гаргаад өгсөн бол өөр. Сумын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа үрээнд сумтайгаа ямар нэг байдлаар хамтарч ажиллах зайлшгүй шаардлага гарна. Тэрийг нь эрх зүйн зохицуулалтаар гаргаад өгчихвөл сайн байгаан.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Гэрээг боловсруулах явцад холбогдох яам, агентлаг, орон нутгийн байгууллагын хамтарсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулж гэрээний загвар дээр санал аваад байна. Хараат Бус Судалгаанаас зохион байгуулсан уг хэлэлцүүлгээс гарсан гол саналуудаас авч үзвэл:

- Уул уурхайн компани, орон нутаг хооронд харилцан ашигтай, ил тод орчинг бий болгох
- Орон нутгийн захиргаа нь уул уурхайн компаниудаас ямар нэгэн санхүүгийн болон эд материалын хандив тусламж авахгүй байх
- Гэрээ хэлэлцээр хийхдээ орон нутгийн захиргаа нь нутгийн иргэдтэй хэлэлцэж шийдвэрлэх, ил тод байдлыг хангах үрэг хү лээх зэрэг чухал санаанууд гарсан байна.

Одоогоор хэлэлцүүлгээс гарсан саналын дагуу талуудын байр суурийг нэгтгэн хэлэлцэж, харилцан ашигтай гэрээний загвар гаргахаар ажиллаж байна.

Тэгэхээр Сангийн яам ямар журам гаргахаас хамаараад тэр асуудал шийдэгдэнэ. Гэтэл урьд нь орон нутгаас хэрэгцээгээ тулгаад явчихдаг. Тэгэхээр дуртай юмаа шахдаг эсвэл хандив хүсдэг. Хандивыг нь төсвийн тухай хуулиар сургуулт цэцэрлэгээс өөр зүйлд хандив авч болохгүй гээд журамласан байгаа. Хандив яаж авдаг вэ гэхээр наадам, мор ины бай, бөхийн байгаар авдаг.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Орон нутгийн удирдлага, уул уурхайн компани хамтын ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бусын улмаас орон нутгийг дэмжих, өсжүүлэх нэрэн дор ил болон далд хэлбэрээр авлига байсаар байна. Уул уурхайн компаниудаас орон нутагт өгсөн хандив, тусламж нь ихэвчлэн баяр ёслол, найр, наадам зохион байгуулах, барилга байгууламж барих, тохижилт үйлчилгээ хийх зэрэгт зарцуулагдаж байна.

Сумын засаг дарга, сумын иргэдийн хурлын дарга нар бол авлигад өртөх магадлал хамгийн өндөр. Энэ асуудал бол маш их байдаг. Жишээлэхэд сумын засаг дарга, сумын ИТХ-ийнхан бол бензин тос шатахуун гээд л хэрэглээний үйлийг авахын тулд нэг уурхай дээр очоо л бензин хийлгэгчиддэг. Тэр болгон чинь уурхайд зарлага л болж байгаа.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Орон нутгийн үгээс засаг дарга, ИТХ, байгаль орчны байцаагч, усны мэргэжилтэн зэрэг нөлөө бүхий болон шууд хамтын ажиллагаатай талуудад авлига үүсэх эрсдэл өндөр байна гэж судалгаанд оролцогчид үзсэн.

ИТХ-аас уул уурхайд уул ухуулаж талаар зааварчлах, компаниудад албан шаардлага хүргүүлдэг. Бас уул уурхайтай танилцах, очиж зааварчилгаа өгөх юмнууд ч байдаг. 101н жишээ нь 2016 оноос ус ашиглуулж эхэлсэн шийдвэр гаргасан. Үндсэндээ ихээхэн нөлөөтэй.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Уул уурхайн компанийн цар хүрээ, үйл ажиллагааны түвшин, олборлох нөөц зэргээс хамаарсан орон нутагтүзүүлэх хөрөнгө оруулалтын хэмжээг нарийн тодорхой зааж өгөөгүй нь орон нутагт хэрэгжиж буй үйл ажиллагаа бүрт хандив, тусламж өгөх шалтгаан нөхцөл болж байна. Энэ нь тухайн аж ахуй нэгжид томоохон дарамт болж байгаа бөгөөд үүнийг хянаж, шалгадаг явц хангалттай байхгүй байгаа нь авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлэх шалтгаан болдог.

ЭРСДЭЛ 3: Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын харилцаа, үйл ажиллагаа, үйл ажиллагааны үр чөлөөтэй холбоотой эрсдэл

Уул уурхайн компаниуд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахын тулд орон нутгийн удирдлагаар хязгаарлагдахгүйгээр нийгмийн сөрөг нөлөөллийг сайтар тооцож, нутгийн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж, орон нутгийн иргэдтэй харилцан зөвшилцөж, ажиллах нь аль аль талдаа үр дүнтэй. Австралийн засгийн газрын санхүүжилтээр 2011-2012 онд хэрэгжүүлсэн “Уул уурхайн нийгмийн нөлөөлөл ба орон нутгийн хөгжил” төслийн хүрээнд мөн харилцаа, хамтын ажиллагааг сайжруулахад

- Талуудын үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох,
- Мэдээллийн хүртээмж, ил тод байдлыг хангах,
- Нутгийн иргэдийн шууд оролцоог хангах,
- Талуудын хоорондын харилцааг боловсронгуй болгох зэрэг асуудлуудыг дэвшүүлсэн.

Гэсэн хэдий ч өнөөдрийн байдлаар дээрх асуудлууд бүрэн шийдэгдээгүй хэвээр байна. Иргэний нийгмийн байгууллагууд, нутгийн иргэдээс уул уурхайн компаниудад хандж байгаа хандлага сөрөг хэвээр байгаа нь судалгааны явцад харагдсан.

Урт нэртэй хууль гарахаас мөн хөдөлгөөнүүд уул уурхайн компаниудыг их дарамтталдаг байсан. Шалгалтаар явж байхад хүн ярихдаа хөдөлгөөнүүдийг өгөх юмыг нь өгсөн болохоор ирэхгүй ээ гэж ярьж байсан. Яг байгалиа хамгаалъя гээд босож байсан ганц хөдөлгөөн би мэдэхгүй. Нэр нь л сайхан юмдаа. Хаана мөнгө байна тэнд хөдөлгөөнүүд шантаж илж явдаг. Яг эх орныхоо төлөө гэсэн сэтгэлтэй нь ховор байдаг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Тэд нарын гол зорилго бол мөнгө авах зорилготой. Манайх үндэсний компани учраас тэд нарт мэдээж мөнгө өгөхгүй. Тэрнээс хойш оролдоод нэмэргүй юм байна гэж ойлгосон юм шиг байгаа юм. Сүүлдээ бие биенээ мэддэг болоо үндэсний компани гэдгийг мэдсэний дараа хятадууд байна гэж бодоод эсэргүүцэж байсан гэж ярьж байсан. Ер нь бол иргэний нийгэм, хөдөлгөөнүүд их төвөгтэй. Жишээ нь 2009 онд нэг эмээ гал алдаад манайх 14 хоног уурхайгаа зогсоогоод бүх хүнээ дайчилж онцгойгийнхонтой хамтраад түймрийг нь унтраах гээд зүтгэж байхад нөгөө иргэний нийгмийн байгууллагаас нэг ч хүн байгаагүй.

Компанийн төлөөллийн ярианаас

Судалгаанд оролцогчдын дийлэнх нь иргэний нийгмийн байгууллага, хөдөлгөөн нэрэн дор уул уурхайн компаниудад үзүүлэх дарамт шахалт их, мөн ашиг сонирхлын зөрчил агуулж байдаг гэж дүгнэж байна.

Хүснэгт 14 Орон нутгийн иргэний хөдөлгөөн, төрийн бус байгууллагуудын хяналттай холбоотой авлигын эрсдэлийн элгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Орон нутгийн иргэний хөдөлгөөн, төрийн бус байгууллагуудын хяналттай холбоотой	Уул уурхайн компаниудын үйл ажиллагааг хязгаарлах сонирхол Мэдээлэл багатай, сөрөг хандлага ихтэй Байгаль хамгаалах	Иргэний хөдөлгөөн ТББ Орон нутгийн иргэд	Өндөр (3)	Дунд (2)	6

Иргэний хөдөлгөөнтэй холбоотой авлигын эрсдэлийн магадлал “**өндөр**” гэж үнэлсэн. Учир нь уул уурхайн компанид нутгийн иргэдийн дуу хоолойг сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжтойгоос гадна оролцогч талууд нь төрийн байгууллагын төлөөлөл биш учраас авлигаас сэргийлэх хяналтын систем байхгүй. Харин болзошгүй үр нөлөөний хувьд байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах, иргэдийн эрхийг орчиж буй байдал бага, их хэмжээний биш хэдий ч зарим нөөц, хөрөнгийн алдагдалд х үргэх боломжтой учраас “**дунд**” үнэлгээг өгсөн. үзүүлэх эрх мэдэл өндөр бөгөөд , нөлөө нь дунд түвшинд хамаарч байна. Магадлалын хувьд авлига гарах эрсдэл өндөр учир нь орон нутгийн хандив тусламж үлээн авах сонирхол өндөр бөгөөд сумын зүгээс шууд эрх мэдэлтэй, хяналтын механизм сул байна. Үлөөллийн хувьд ихээхэн хэмжээний биш хэдий ч зарим нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн алдагдалд хүргэж болзошгүй юм.

Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын өрчилтэй холбоотой дараах хүчин зүйлүүд байна гэж үзсэн.

Дүрс 17 Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын өрчилтэй холбоотой авлигын эрсдэлд үлөөлөгч хүчин зүйлс

Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын зөрчил	Уул уурхайн компанийн орон нутгийн иргэд хоорондын мэдээллийн ил тод байдал сул, итгэлцэл бага
	Талууд хооронд харилцан уялдаа дутмаг
	Уул уурхайн компанийн орон нутагт тайлагнадаг, мэдээлэл өгдөг тогтолцоо байхгүй

Ашигт малтмалын тухай хуулинд орон нутгийн иргэд уул уурхайн компанийн ажиллагаанд хяналт тавихтай холбогдсон *Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болох ба тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно гэж заасан байдаг.*

Бодит нөхцөл байдалд уул уурхайн компани орон нутгийн иргэдтэй хэлэлцүүлэг хийдэг туршлага огт дурдагдаагүй бөгөөд уул уурхайн компанид хяналт тавих нэрийн дор үзүүлж байгаа дарамт шахалт нь иргэд дундаас сонгогдсон иргэний нийгмийн байгууллага(ИНБ) болон хөдөлгөөн биш байдаг. Заримдаа тухайн орон нутагт ямар ч хамааралгүй гадны байгууллага, хөдөлгөөн ирж уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааг хянаж цагдах, эсэргүүцэх тохиолдол гардаг байна.

Тиймээс уул уурхай төвлөрсөн бүс нутгуудад орон нутгийн иргэд, уул уурхайн компани хоорондын хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгож, тогтмол мэдээлэл түгээдэг, уул

уурхайн компаниуд иргэдэд тайлагнадаг систем бий болгож ажиллах хэрэгцээ шаардлага өндөр байна.

ТББ-аас хяналт тавьж байгаа нь уг өв. Гэхдээ шахалт үзүүлээд байгаа нь өөрөө заримдаа ардаа эдийн засгийн ашиг сонирхлын үүднээс байдаг байх гэж бодоод байгаан.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, хөдөлгөөний уурхайн салбарт тавьж буй хяналтын тухайд дийлэнх нөхцөл буюу шүүмжлэхээс хэтэрдэггүй гэсэн санал сэтгэгдэл давамгайлж байв.

Мөн уул уурхайн үйл ажиллагаанд иргэд хяналт тавьдаг механизм байх ёстой боловч тэдгээр нь албан ёсоор иргэдээс сонгогдсон өлөөлөгчдөөс бүрдсэн уул уурхайн үйл ажиллагааны талаар болон хууль эрх орчны талаар мэдлэгтэй, албан ёсны зөвшөөрөлтэй байх шаардлагатай гэж судалгаанд оролцогчид үзжээ. Ингэснээр иргэдийн зүгээс уул уурхайн компаниудад хяналт тавих тогтолцоо сайжрах, бодит үр дүн гарах боломжтой гэж үзэж байна.

Орон нутгийн зүгээс хяналт тавих илүү шийдэл байх гэж боддог. Гэхдээ сүүлийн үед ТББ-ууд их буруу хэв маягтай байдаг. Тэгэхээр зэрэг хяналтыг цэгцтэй өв болгоогүй учраас хаа хаана хяналт нэрийн доор хууль бус ажиллагаануудыг шахалт үзүүлж байгаад зохих хүссэн зүйлээ аваад чимээгүй болчихдог. Тэгэхээр хяналт тавьж байгаа бүтэц нь их буруу байна. Бусад төрийн байгууллагууд нь олон байгууллагын төлөөлөлүүд байдаг учраас тухайн уул уурхайн байгууллага нэгдлтэй нь холбогдож асуудлыг шийдэхийн тулд авлигын асуудал явагддаг.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

ИНБ, хөдөлгөөний хэрэгжүүлж буй хяналт шалгалт нь уул уурхайн үйл ажиллагааг хянах иргэд олон нийтийн санал бодлыг илэрхийлэх чухал арга хэрэгсэл боловч дийлэнх судалгаанд оролцогчид эдгээр өлөөллийг зөвхөн дарамт, шахалт үзүүлэх ашгийн төлөө нэгдэл гэж харж байна.

Уул уурхайн компаниуд тухайн орон нутгийн хэмжээнд иргэдэд шууд мэдээлэл өгдөг, тайлагнадаг, харилцан санал солилцдог систем байдаггүй учраас уул орон нутгийн иргэд уул уурхайн компанийн талаар өрөг сэтгэгдэл үүсгэн, тэдгээр аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагааг таслалдуулах шалтгааны нэг болдог. Уул уурхайн компани орон нутгийн иргэдэд тайлагнах, мэдээллийг ил тод нээлттэй үгээх талаарх хууль эрх зүйн зохицуулалт байхгүй.

ЭРСДЭЛ 4: Ашигт малтмал ашиглах, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлантай холбоотой

Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан нь уурхай уулын баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрийн ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааг Монгол улсын холбогдох хууль тогтоомж, стандартад нийцэж байгаа эсэх, уул уурхайн салбарын нэгдсэн статистик үзүүлэлт гаргах, улс орны эдийн засаг, нийгмийн салбарт үзүүлж байгаа нөлөөлөл, хөрөнгө оруулалтын орчин, уурхай, уулын баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрлэлд ашиглагдаж байгаа техник, технологид үнэлэлт, дүгнэлт өгөх, төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын суурь судалгаанд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхэд оршино ⁴⁶. Уурхай болон уулын баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрийн дараа жилийн үйлдвэрлэлийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уулын

⁴⁶http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf

ажлын төлөвлөгөө буюу ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, түүний биелэлтийн тайлан буюу ашиглах үйл ажиллагааны тайлан нь тухайн ордыг ашиглах болон баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрийн ТЭЗҮ дээр тулгуурлан хийгдсэн байна.

Ашигт малтмалын газрын даргын 2015 оны 11-д сарын 20 -ны өдрийн а/98 тушаалаар “Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээ хүлээн авах заавар”-ыг баталсан. Үүнээс өмнө Уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан хянан зөвшөөрөх журмыг баримтлан ажилладаг байсан.

Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон түүний биелэлтийн тайланг Ашигт малтмалын газрын уул уурхайн асуудал хариуцсан нэгжид үргүүлдэг. Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний биелэлтийг ирүүлэх талаар геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн өрийн захиргааны байгууллагын холбогдох нэгжүүдтэй гэрээ байгуулж ажилладаг.

Шинэчилсэн зааврын дагуу уулын ажлын тайланг жилийн, сарын, долоо хоног тутмын гэсэн гурван төрлөөр ирүүлж байна. Жилийн тайлан тус гай зөвшөөрөл авснаас хойш нэг жилийн дараа, сарын тайланг сар бүр 3 -ны дотор, Өтээгдэхүүний гаргалт, экспортолсон бүтээгдэхүүний мэдээг тусгасан долоо хоног тутмын тайланг Пүрэв гариг бүрт утсаар эсвэл цахимаар илгээдэг.

Хайгуулын ажлын тайлангийн хугацааг бол заагаад өгсөн байдаг. Гэхдээ уулын ажлын төлөвлөгөөг зааж өгөөгүй байдаг хэзээ өгөх нь тодорхойгүй байдаг учраас үүнийг зааж өгөх нь зүйтэй гэсэн саналаа өгсөн. Амьдралын явцад хэрэгжих явцад гарч буйл тулгуурлаад засах хэрэгтэй болдог.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Төлөвлөгөө, тайланг жил бүр батлуулснаар ашигт малтмалаа үргэжлүүлэн олборлох эрх үүсдэг. Тиймээс төлөвлөгөө, тайланг ямар нэгэн саадгүй батлуулах, хурдан шийдвэрлүүлэх сонирхол уул уурхайн компанид өндөр байдаг. АМГ-т 2015 оны 12-р сарын 01-ны өдрийн байдлаар нийт 250 гаруй тайлан ирснээс 2016 оны 01-рх сарын 18-ны өдрийн байдлаар давхардсан тоогоор 488 удаа үзэж танилцсанаас 112 нь зөвшөөрөгдсөн байна. Дээрх статистикаас төлөвлөгөө, тайлан батлуулахад ихээхэн ачаалал үүсдэг, төлөвлөгөө, тайлан нь олон дахин буцаагддаг, засвар ихээхэн ордог зэргийг харж болно. Иймээс уул уурхайн компаниуд төлөвлөгөө, тайлангаа батлуулах мөн хугацаа хэмнэхийн тулд авлига үүсч болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 15 төлөвлөгөө тайланг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Төлөвлөгөө, тайланг батлуулахтай холбоотой	Батлуулах хугацааг хурдасгах Хуурамч мэдээ тайлан бэлтгэх Торгуулийн хэмжээг бууруулах	Уул уурхайн компани, АМГ Аймгийн мэргэжлийн хяналт	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Жил бүр батлуулж буй төлөвлөгөө, тайланг харвал, уг эрсдэл тохиолдол магадлал нь “дунд” буюу батлах болон батлуулах аль аль талын сонирхол өндөр боловч оролцогч тал өрийн т байгууллага учраас ‘Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхвэрнлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль’-ийг авч үзвэл хяналт байдаг гэж үзсэн. Харин үр нөлөөний хувьд “дунд” гэж үзсэн бөгөөд зөвхөн хурдан шуурхай батлуулах сонирхлоос гадна хуурамч төлөвлөгөө, тайлан бэлтгэж батлуулах эрсдэлтэй. Учир нь төлөвлөгөө,

тайлан аль алинд нь байгаль орчин, гэрээ, зөвшөөрөл, ашиглалтын үй явц, эдийн засаг зэрэг чухал тооцоолол, мэдээлэл багтдаг. Харин уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлангийн баталгаажуулалтанд хяналт, шалгалт хийхтэй холбоотой хууль, дүрмийн зүйл заалт, зохицуулалт, журамд тусгагдаагүй байна.

АМТХ-ийн 48 дугаарүйлийн 48.6.2 -т зааснаар *Ашиглалтын тусгай өвшөөрөл эзэмшигч нь дараа жилийнүйлдвэрлэлийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уулын ажлын төлөвлөгөөг батлагдсан зааврын дагуу 12 дугаар сарын 01-ний дотор төрийн захиргааны байгууллагад цулнэ гэсэн* байдаг. Харин тайланг батлах хугацааг тодорхой зааж өгөөгүйгээс төлөвлөгөө, тайлан батлагдахгүй удаашрах гол эрсдэл бий болж байна.

Учир нь уулын ажлын төлөвлөгөөнөөс тухайн компани үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн явуулах эрх болон татвар өлбөртэй холбоотой асуудлууд шууд хамаардаг. Тиймээс төлөвлөгөө, тайланг батлах хугацааг тодорхой нарийн зааж өгөх нь харилцан уялдаатай ажиллах нөхцлийг бий болгох юм.

Хайгуулын ажлын тайлангийн хугацааг бол заагагдсэн байдаг. Гэхдээ уулын ажлын төлөвлөгөөг зааж өгөөгүй, хэзээ өгөх нь тодорхойгүй байдаг учраас энийг зааж өгөх нь зүйтэй.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

АМТХ-ийн 66.1.2-т мэдээ, төлөвлөгөө, ашиглалтын үйл ажиллагааны тайлан зэргийг хугацаанд нь гаргаж өгөөгүй, эсвэл хуурамч мэдээ, тайлан гаргасан албан тушаалтныг нэг сарынөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг арваас хорь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний, хуулийн этгээдийг нэг сарын өдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг гучаас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох гэж заасан учраас торгууль өлөхөөс зайлсхийх үүднээс хуурамч мэдээ тайлан бэлтгэх эсвэл торгуулийн хэмжээг бэлтгэх, байх зорилготойгоор авлигын эрсдэл бий болох боломжтой юм.

Орон нутгаас эсрэгээд үйл ажил лагаа явуулж чаддаг. Гэтэл АМ -н газраас хуулиараа зохих төлөвлөгөө тайлангаа нэхээд байдаг иймээс худлаа зүйл гаргаж өгөх хэрэгтэй болдог. Бас төлбөрөө төл гээд төлбөрийг нь аваад байдаг ийм зөрчлүүд байна. Миний хувьд энэ асуудалд бол царцаах буюу эцсийн шийдвэр гартал нь зогсонги байдалтай байлгах нь зүйтэй байх гэж бодож байна.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Тэгэхээр тэр уулын ажлын өтөлвөгөөг батлахгүй болохоор дараа дараагийн ажлууд зогсчихно. Тэгэхээр бизнесийнүдэнд эрсдэл д орж байгаа юм. Тэр чинь одоо хугацаа хожимдуулсан тохиолдолд торгууль нь өндөр болсон байгаа. Тэгээд тэр торгуулийг аргалах хэрэгтэй болно. Тэгэхээр торгуулийн шийтгэл бол дандаа наймаалцах хэрэгсэл. Манайх хуучнаар бүх шийтгэл маш их торгуультай болс он байгаа. Гэтэл тэр торгуулийг давж гарахын тулд тийм болчихоод байна. Компани мэдээж хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх ёстой. Тэнд өөр ямар нэг арга байх ёстой. Ер нь заавал торгож байх ёстой юм уу? Уулын ажлынөтөлвөгөө хийгээгүйгээс болоод хаана, хэн хохирох гээд байгаа юм?

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

2015 оны 11 сарын 20-ноос эхлэн ашигт малтмал ашиггүйх ажиллагааны төлөвлөгөө, тайланг АМГ холбогдох нэгжийн төлөвлөгөө, тайлан хариуцсан мэргэжилтэн үлээн авч танилцах хуудас нээж, холбогдох мэргэжилтнү үд, ахлах

мэргэжилтэн, хэлтсийн дарга танилцах болгогч болжирчилсон. Үүнээс өмнө МХГ -р баталгаажуулдаг байсан нь хугацаа их шаардах, хүнд суртал бий болгох зэрэг асуудал үүсгэж байсан гэж судалгаанд оролцогчид үзэж байв.

Мэдлэг олгох түвшинд, хууль дүрмийг зөв болгох, гарын үсэг цуглуулдаг механизмыг аль болох хамгийн бага хэмжээнд аваачих. Гарьцэсгний цаана гарын үсэг үнэтэй болчихоод байна. Дүгнэлт, зөвлөмж, тодорхойлолт гээд. Уулын ажлын төлөвлөгөө 2, 3 газар дамжвал нөгөө үнэтэй гарын үсэг эхэлж байгаа юм.

ТББ-ын төлөөллийн ярианаас

Уул уурхайн компаниудын зүгээс ашигт малтмал ашиглах төлөвлөгөө, тайланг хуулинд заасан хугацаанд тулгаж үрдэг нь тухайн хянаж батлах төрийн захиргааны байгууллагын ачааллыг нэмэгдүүлэх, үүнээс гадна төлөвлөгөө, тайлан батлуулах явцыг удаашруулах шалтгаан болж байна. Ингэснээр тэдгээр төлөвлөгөө, тайланд орсон алдаа дутагдлын талаар нэгүрчлэн заавар зөвлөгөө өгөх, алдаа гаргахаас сэргийлэх, бүрэн гүйцэд зөв боловсруулах арга зүйн зөвлөгөө өгөх боломжийг хааж байна.

Компаниудын зүгээс шаардагдах зүйлсээ бүрдүүлчихвэл чирэгдэл учруулаад байгаа зүйл нь гайгүй байгаа. Гол нь ТЭЗҮ боловсруулаад түүнийхээ дагуу уулын ажлын төлөвлөгөө батлуулаад, нарийвчилсан үнэлгээгээ мэргэжлийн байгууллагаар хийлгээд, байгаль орчны талаарх төлөвлөгөө батлуулаад эдгээрийгээ мөрдөж ажиллах юм бол хүндрэлтэй зүйл байхгүй гэж боддог.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Үүнээс харахад төлөвлөгөө, тайлан нь уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааг хянах бус, гарын үсэг цуглуулах зорилготой механизм гэж харагдах буруу ташаа ойлголтыг төрүүлж байгаа юм.

ЭРСДЭЛ 5: Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой

Төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалах, зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, стратегийн үнэлгээний зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангах, нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээгээр тогтоосон сөрөг нөлөөллийг бууруулах, арилгах, урьдчилан сэргийлэх, өсөл хэрэгжих орчинд бий болж болзошгүй сөрөг үр дагаврыг хянах, илрүүлэх зорилгоор байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээг гүйцэтгэсэн байгууллага боловсруулна⁴⁷. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь төслийн үйл ажиллагааг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэхийг зөвшөөрсөн байгаль орчны үндсэн баримт юм.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага болон аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба хянаж баталдаг.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь батлагдсан хайгуулын болон уул ын ажлын төлөвлөгөөтэй харилцан уялдаатай байх ёстой. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний дагуу жил бүрийн 11 сарын 01 гэхэд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийн тайланг аймаг, нийслэлийн байгаль орчны газарт хүлээлгэн өгнө. Тус тайланг 10 бүрэлдэхүүн хэсгийн биелэлтийн дагуу тус бүрийг 0-100 хувиар үнэлж оноо өгдөг. Тайланг хүлээн авах, дүгнэлт хуудас гаргахад ажлын хэсгийн ахлагчаас /Сумын засаг дарга зэвх томилогдсон албан тушаалтан/ гадна улсын

⁴⁷ <http://www.mne.mn/mn/887>

байцаагч, байгаль хамгаалагч, өлөөлл ийн бүс дэх иргэдийн төлөөлөл зэрэг нийт 7 гишүүнтэй. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд хөрс, ус, амьтан, ургамал, агаартай холбоотой нөлөөллийн дүгнэлт зэрэг мэдээллийг багтаасан байдаг.

Тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний агуулганд өмнөх сэргээлттэй холбоотой, үүлгэн шижлүүлэлт, нөхөн олговор, химийн бодис, хог хаягдал зэрэг чухал асуудлууд багтдаг. Тиймээс Байгаль орчны төлөвлөгөөг ямар нэгэн асуудалгүйгээр хурдан шуурхай батлуулах сонирхол уул уурхайн компаниудын хувьд өндөр байна.

Хүснэгт 16 ТӨЛӨВЛӨГӨӨГ БАТЛУУЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой	Батлуулах хугацааг хурдасгах Учруулсан хохирлыг багаар тогтоолгох, Хуурамч төлөвлөгөө гаргах	Аймгийн Байгаль Орчны газар Байгаль орчны яам Уул уурхайн компани	Бага (1)	Өндөр (3)	3

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөтэй холбоотой авлигын магадлал “бага” буюу авлигадэртөхөөс урьдчилан сэргийлэх хяналт сайн. Өмнөх байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлуулахад нийт 8 гарын үсгээр баталгааждаг учраас нэг хүнд ноогдох эрх мэдэл харьцангуй бага байна. Түүнчлэн төлөвлөгөөний биелэлтийг хянахдаа дан ганц биелэлтийн хувиас гадна хэсэг тус бүрт тайлбар, үндэслэл зэргийг бичдэг. Харин нүр нөлөөний хувьд “өндөр” буюу их хэмжээний өвч, хөрөнгийн алдагдалд хүргэх боломжтой, байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах, иргэдийн эрх ашиг зөрчигдөх боломжтой юм.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө өөрөө дотроо биологийн нөхөн сэргээлт, техникийн нөхөн сэргээлт, авран хамгаалах төлөвлөгөө, аюултай хог хаягдал гээд бүр нарийвчлаад өгчихсөн байж байгаа. Энэ бүхэн дээр ажил хийсэн байх ёстой. Мөн нөлөөллийн бүсэд байгаа ард иргэдийн асуудал, нүүлгэн шилжүүлэх гэх мэт нарийн нарийн зүйлүүд орчихсон болохоор эргээд тусгай зөвлөлтэй компанитай харьцахад хялбар болж байгаа.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний гол үйл ажиллагааны нэг буюу нөхөн сэргээлттэй холбоотой асуудлаар Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд.

9.9. Энэ хуулийн 9.10-т зааснаас бусад орлийн төсөл хэрэгжүүлэгч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхийн баталгаа болгон тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд шаардагдах зардлынхаа 50-иас доошгүй хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг тус сум, дүүргийн Засаг даргын дэргэдэх байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн тусгай дансанд төвлөрүүлж, төлөвлөгөөний биелэлтийг жил бүр тайлагнана.

9.10. Ашигт малтмалын ашиглалт, баяжуулах, боловсруулалтаар, 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 төвлөрүүлнэ гэсэн зүйл заалтыг хянаж шалгахад оршиж байна. Энэ нь байгаль орчныг хамгаалах, өмнө сэргээлтийн ажилд хяналт тавих гол хөшүүрэг болдог.

Уул уурхайн төлөвлөгөө, байгаль орчны нарийвчилсан төлөвлөгөө, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь жил бүр гарч байгаа. Энэ нь юуг харуулж байна вэ гэхээр зэрлэг уул уурхайгаас харьцангуй хариуцлагатай уул уурхай руу шилжиж байна.

Орон нутгийн төлөөллийн ярианаас

Нөгөө талаар судалгааны үр дүнгээс харахад орон нутагт байгаль орчныг хамгаалах, ашигласан газрыг нөхөн сэргээх шаардлага, шахалт муу байна гэж үзсэн нь байгаль орчны байцаагч үнэн зөв мэдээлэл өгөхгүй байх, энэ нь даамжирсаар орон нутгийн иргэд уул уурхайтай өрчилдөх, эсэргүүцэх эх үүсвэрийн нэг болж байна. Тухайлбал өргөдлийн байнгын хороонд 2015 онд Байгаль орчин, ювчлал, хяналт жуулчлалтай холбоотой асуудлаар нийт 12 өргөдөл, гомдол ирсэн байгаагаас тал орчим нь буюу 52 нь байгаль орчныг хамгаалах, зохистой ашиглах, өмнө сэргээхтэй холбоотой байна.

Мөн тус хуулийн 9.11. болон 9.15-д зааснаар:

9.11.Төсөл хэрэгжүүлэгчийн төлөөллийн үнэлгээгээр тавигдсан шаардлага болон уурхайн ашиглалтын жил бүрийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлт, энэ хуулийн 14.1.3-т заасан хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийн явцыг үндэслэн энэ хуулийн 9.10 -т заасан өмнөгийг тодорхой хуваарийн дагуу уурхайн хаалтын үе шатанд буцаан олгоно.

9.15.Энэ хуулийн 9.9, 9.10-т заасан байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн тусгай дансны үйлгээнд хяналт тавих журмыг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

Гэсэн хэдий ч өмнө сэргээлтийг мөнгийг буцаан олгодог талаар ихэнх судалгаанд оролцогчид эргэлзэж байв. Энэ нь нэг талаараа тухайн байгууллага барьцаа өрөнгөө буцаан авах шаардлага хангаагүй, жил бүрийн нөхөн сэргээлтийг хангалттай түвшинд гүйцэтгээгүйгээс шалтгаалдаг.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг БОАЖНХЯ баталдаг. Байгаль орчны үнэлгээ хийж байгаа мэргэжлийн байгууллагууд нь хэр оновчтой чанар тал дээр нь анхаарч ажиллах хэрэгтэй.

Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллийн ярианаас

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний жил бүрийн нөхөн сэргээлтийн дүгнэлт гаргах, хяналт хийхдээ тухайн орон нутгийн ялангуяа төлөөллийн бүсийн иргэдийг хамруулж, хяналт шалгалт хийх нь нөхөн сэргээлт хийх явцыг сайжруулах магадлалтай гэж судалгааны зарим оролцогч үзэж байв.

Ашигт малтмалын тухай хуульд:

39.6.Энэ хуулийн 39.5-д заасан хугацаанд мөн хуулийн 39.1.9 -д заасан мөнгөн хөрөнгийг шилжүүлээгүй бол сум, дүүргийн Засаг дарга уурхайн тухайн жилийн олборлолтын ажлыг зогсоох эрхтэй.

39.7. Тухайн жилийн өхөн сэргээлтний ажлыг бүрэн хийгээгүй тохиолдолд сум, дүүргийн Засаг дарга болон мэргэжлийн хяналтын алба хамтран дараагийн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх эрхтэй гэсэн заалт бий.

Тодорхой ашиг сонирхлыг үндсэн дээр эдгээр зүйл заалтыг ашиглах эрсдэлтэй. Тиймээс хуулийн зүйл заалтад шийдвэр гаргах, хяналт шалгалтын ажилд мэргэжлийн ТББ, олон нийтийн оролцоо, үншлэлийг нэвтрүүлснээр аливаа авлигыг бууруулах, хардлагад өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх боломжтой. Ингэснээр орон нутагт орж ирж буй мөнгөн хөрөнгийн захиран зарцуулалтанд хяналт тавих боломжтой болох юм.

ЭРСДЭЛ 6: Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой

Уул уурхайн татвар гэдэг нь тухайн улс орны өмч болох байгалийн баялаг, ашигт малтмалаа бусдад худалдаалахад баримтлахгээ юм. Уул уурхайн компаниуд 20 гаруй татвар, өлбөрийг улсад төлж байна. Үүнээс олборлосон ашигт малтмал бүрт нөөц ашигласны төлбөр төлдөг бөгөөд борлуулалттай холбоотой экспортолсон ашигт малтмалын татвар, гаалийн үйлчилгээний бүрдүүлэлтийн төлбөр зэрэг татвар, төлбөр төлдөг.

Уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүн борлуулахтай холбоотой татварын ерөнхий газрын даргын гаргасан “Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тооцох аргачлал”, МУЗГ-аас гаргасан “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах аргачлал” зэрэг баримт бичгүүдийг гол болгон ашиглахаас гадна Монгол Улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортыг АМТХ-ийн 27, 47 дугаар зүйл, Засгийн газрын тогтоолуудаар зохицуулдаг.

Монгол Улсад аж ахуй нэгж бүр татвар төлөхдөө нэгэн жигд хувиар төлдөг бол уул уурхайн салбарт арай өндөр тогтоосон байдаг. Энэ нь нэг талаараа улсын төсөвт төвлөрөх уул уурхайн компаниудаас орж ирэх мөнгөн дүнг нэмэгдүүлэх сайн талтай боловч нөгөө талаараа уул уурхайн компаниудын тогтвортой ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлэх дарамт үүсгэх эрсдэлтэй юм. Ингэснээр тухайн аж ахуй нэгж хуурамч тайлан гаргах, татвараас зайлсхийхтэй холбоотой авлигын эрсдэл бий болдог.

Хүснэгт 17 Борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

№	Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
1	Борлуулалттай холбоотой	Татвараас зайлсхийх	Татвар Гааль Уул уурхайн компани	Дунд (2)	Өндөр (3)	6

Ашигт малтмал борлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн магадлалыг “дунд” буюу оролцогч талуудын сонирхол өндөр, ихээхэн хэмжээний хөрөнгө зарцуулагдана. Гэсэн хэдий ч авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиас гадна Татварын нөхөр хуулийн зүйл заалтаар зохицуулагддаг.

Авлигын үр нөлөөний хувьд ихээхэн хэмжээний нөөц хөрөнгийн алдагдалд хүргэж болохуйц, иргэдэд хүргэж буй үйлчилгээ нь хүртээмжтэй биш болох, Монгол Улсын иргэний эрх зөрчигдөнө гэж үзээд “өндөр” гэж үнэлэв.

Уул уурхайн бүтээгдэхүүний салбарт экспортыг зохицуулсан бодлого, чиг үүргийн хэрэгжилтэнд шууд болон дам байдлаар уул уурхайн компани, ГЕГ, ТЕГ, МХЕГ (хилийн мэргэжлийн хяналтын алба) зэрэг гол оролцогч тал байна.

Одоогоор манай улсад өрдөгдөж байгаа эрх зүйн орчны дагуу ашигт малтмал экспортлоход ямар нэгэн татваргүй байгаа бөгөөд харин Гаалийн тухай хуулийн 26.2, Сангийн сайдаас өгөгдсөн чиглэл, ГЕГ -ын Даргын 2010 оны 07 дугаар сарын 23-ны өдрийн тушаалаар экспортод гарах уул уурхайн бүтээгдэхүүний гаалийн бүрдүүлэлтийн хураамжийг 1000 кг тутамд 1000 төгрөг, нүүрсний 1000 кг тутамд 1500 төгрөгөөр тооцон гаалийн бүрдүүлэлтийг хийж байсан болно.

Харин Засгийн газрын 2016 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрийн шийдвэрээр бүтээгдэхүүний гаалийн бүрдүүлэлтийн хураамжийг бууруулсан. Ингэснээр АМНАТ болон Гаалийн хураамжаас улсын төсөвт оруулах орлого багасах ч аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар зэрэг төсөвт оруулах бусад татвар, өлбөр хэлбэрээр орох орлого нэмэгдэж, татварын суурь тэлэх ач холбогдолтой гэж шийдвэр гаргагчид үзэж байна. Ингэснээр өмнө нь гарч байсан экспортолж буй бараа бүтээгдэхүүний хэмжээг багасгах, татвар, өлбөрөөс зайлсхийхийн тулд авлига өгөх эрсдэлийг бууруулах боломжтой гэж үзэж байна.

2015 оны байдлаар нийт экспортолсон ашигт малтмалын үнийн дүн 3,658,5 сая ам доллар, гаалийн үйлчилгээний бүрдүүлэлтийн төлбөр 32,413.1 сая төгрөг байна.

АМТХ-ийн 4.1.7-д зааснаар:

27.1.4. ашиглалтын тусгай өвшөөрөл эзэмшигч болон экспортлох эрх бүхий хуулийн этгээд ашигт малтмал үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнийг олон улсын зах зээлийн үнээр борлуулах; гэж заасан. Уул уурхайн экспортлох бүтээгдэхүүний баримтлах жишиг үнийг олон нийтэд мэдээллэх ажлын хэсэг гэж байдаг бөгөөд тэд БНХАУ-ын хойд мужийн нүүрсний импортын үнийг жишиг болгон тавьдаг. Энэ нь БНХАУ-ын хамгийн хямд нүүрсний бүс нутаг юм. Түүнчлэн ажлын хэсгийн гаргасан нүүрсний жишиг үнийн мэдээлэл гаалийн боомтуудаар ялгаатай байх тохиолдол гардаг байна.

ДҮГНЭЛТ

- **Хууль эрх зүйн зохицуулалт уялдаагүйгээс шалтгаалсан хүнд суртал, авлигын эрсдэл гарч байна.** Ашигт малтмал ашиглах шатанд олон орлийн хууль тогтоомж, үдэм журам үйлчилж байна. Эдгээр хууль, эрх зүйн зохицуулалтад байнга өөрчлөлт орох, оновчтой болон оновчтой шинэчлэл хийгдэх, тухайн салбарын ашиглалтын үйл ажиллагааны тогтвортой болон хариуцлагатай байдлыг алдагдуулах томоохон эрсдэл болж байна. Мөн хууль тогтоомжид заасны дагуу ашиглалтын шатанд хийгддэг, тайлан төлөвлөгөө, хяналт шалгалтын механизм зарим талаараа оновчтой хэдий ч нөгөө талаараа хяналт, шалгалтын давхардлыг бий болгох, ач холбогдол багатай хяналт шалгалтууд нэмэгдэх зэрэг өрөг нөлөөллийг дагуулж байна. Энэ нь цаашлаад уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд дарамт шахалт болж үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд нөлөөлөх, далд хэлбэрийн ашиг сонирхлыг улам нэмэгдүүлэх эрсдэлүүдийг бий болгож байгаа юм. Ашиглалтын шатанд хэрэгжиж, өрдөгдөж байгаа бүхий л хууль тогтоомж, дүрэм, журмыг УИХ, Засгийн газар, яамдын түвшинд бус, олон талт оролцогчдын хүрээнд, тэдний санал сэтгэгдлийг сонсож, хэлэлцүүлэх замаар боловсруулах нь эрх зүйн зохицуулалтын хоорондын уялдаа холбоог бий

болгох, бодит практик дээр дэслэн оновчтой сайжруулалтууд хийгдэх, шаардлагагүй зүйл заалтуудыг хасч шинэчлэл хийх боломжийг олгоно.

- **Нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүй учраас яам, агентлаг болон орон нутаг хооронд эрчилтэй асуудлууд гарах, улмаар авлигаүүсгэх нөхцөл болж байна.** Төрийн бүх шатны байгууллага хооронд уул уурхайн нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүй байгаа нь оролцогч талууд хоорондоо нэгдсэн ойлголтгүй байх, холбогдох асуудлыг шийдвэрлэх, тухайн мэдээллийг боловсруулахад цаг хугацаа их шаардагддаг өөрөөр хандлагыг нэмэгдүүлсээр байна. Нөгөө талаараа энэ нь уул уурхайн салбарын ил тод байдлыг алдагдуулж буй нэг том шалтгаан юм. Тиймээс нэгдсэн мэдээллийн санг бий болгох нь цаг алдагддаг байх, хүнд суртлыг багасгах гэх мэт дээр дурьдагдсан авлигаүүсч болох эрсдэлийн нөхцөл байдлыг багасгах боломж болно. Нөгөө талаараа энэ нь ил тод байдлыг сайжруулахад нөлөөлөх чухал арга хэрэгсэл болох юм.
- **Монгол Улсад уул уурхайн салбарын мэргэжлийн боловсон хүчин дутмаг, албан тушаалын сонгон шалгаруулалтанд улсөрийн /намын/ нөлөөлөл их байдаг зэрэг нь уул уурхайн салбарын нэрэндийг унагах, авлигын эрсдэлд оруулах нэг шалтгаан болж байна.** Уул уурхайн яам, Ашигт малтмалын газар, Мэргэжлийн хяналтын байгууллага, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад ажиллагсдын геологи, уул уурхайн талаарх мэдлэг, боловсрол хангалттай биш, сайн боловсон хүчин хангалтгүй, албан тушаалд мэргэжлийн бус хүн томилогддог зэрэг нь энэ салбарт тулгамдаж буй томоохон асуудлыг нэг болоод байна. Тиймээс уул уурхайн салбарын асуудлыг хариуцдаг төрийн байгууллага болон орон нутгийн өндөр албан тушаалтны сонгон шалгаруулалтын босгыг нэмэгдүүлэх, хяналтын механизмыг сайжруулах хэрэгцээ байгаа юм. Өм уул уурхайн компаниуд хамтран ажилтнууддаа техник, технологийн дотоод сургалтуудыг өртөг зардал багатайгаар, үр ашигтай зохион байгуулж гэх мэтийн хоорондын хамтын ажиллагаа сул байна.

6

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ

Энэ үлэгт уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн ашиглалтын дараах үе шатанд тулгарч болохуйц хүндрэлтэй нөхцөл байдал болон авлигын эрсдэлийн талаар танилцуулна.

6.1 Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц

Уул уурхайн компанийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл бүхий газарт ашигт малтмалын олборлолт хийж дууссаны дараа ашиглалтын дараах буюу хаалтын шат эхэлнэ. Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явцыг доорх графикаар харуулав.

Дүрс 18 АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ



Хаалтын нөхөн сэргээлт : Ашиглалт явуулах ордын онцлогоос шалтгаалаад уурхайн хаалт, нөхөн сэргээлтийн ажлуудыг ашиглалтын эхнээс үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаатай зэрэгцүүлэн явуулдаг ч зарим уурхайд нөхөн сэргээлтийн ихэнх ажил уурхайг хаасны дараа хийх тохиолдол байдаг. Гэхдээ уурхайн хаалтын бодлого, нөхөн сэргээлтийн ажлыг уурхайн төсөлд заавал тусгаж ашиглалтын явцад төлөвлөн хэрэгжүүлдэг⁴⁸. Манай оронд уул уурхайн үйл ажиллагаа наас эвдрэлд орсон газарт техникийн болон биологийн гэсэн хоёр өрлийн нөхөн сэргээлт хийгддэг. Хаах уурхай ба түүний нөлөөллийн бүсийг аж ахуй, байгаль хамгааллын үүрэг зориулалтаас нь шалтгаалан засан тохиноулах ажил техникийн нөхөн сэргээлтээр хийгдэнэ. “Техникийн нөхөн сэргээлтэд гол төлөв дүүргэлт хийх, тэгшлэх, шимт хөрсөөр хучиж биологийн нөхөн сэргээлтэд бэлтгэх үйл ажиллагаа хамрах бөгөөд харин биологийн нөхөн сэргээлтэд техникийн нөхөн сэргээлт хийсэн газрыг ургамалжуулах үйл явц хамрагдана”⁴⁹. Техникийн нөхөн сэргээлтээр уурхайн хаагдаж буй объектуудыг хаалтын бодлогод тусгасаны дагуу аж ахуйг болгох, аж ахуйн чиглэлээр цаашид ашиглахад тохиромжтой байдлаар засаж бэлдэх зэрэг инженерийн ажлуудыг

⁴⁸С. Цэдэндорж ба Л. Пүрэв, Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн технологийн үндэс, 2014, хуудас 239

⁴⁹Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдрэлд орсон газарт техникийн болон биологийн нөхөн сэргээлт хийх аргачлал, БОНХАЖЯ ба Дэлхийн банк, 2010 он

хэрэгжүүлнэ. Эвдрэлд орсон газрыг хөдөө аж ахуйн, ойн аж ахуйн, усны аж ахуйн, амралт сувиллын, байгаль хамгаалал ариун цэвэр зүл ахуйн чиглэлээр, барилгын зориулалтаар гэх мэт олон чиглэлээр мөн сэргээж ашиглаж болно. Далд уурхайн хувьд газрын доорх агуулах, эмчилгээний камер, сургалтын полигоны чиглэлээр нөхөн сэргээлт хийж болох бөгөөд эсвэл битүүмжилж хаадаг. Уурхайн хаалтын бодлогын дагуу техникийн нөхөн сэргээлт хийгдсэн талбайд өвслөг ургамал, мод, бут зэргийг тарьж арчилгаа тордолгоо хийнэ. мөн сэргээлтийн ажлын хүрээнд тухайн газар талбайн шавхагдсан гүний усыг буцааж нөхвөрлөн зохих түвшинд хүргэх, мөн усны физик, хими, бактерилогийн зохистой бүтэц, найрлагыг хангахад бодлоготой хандах нь чухал. Уурхайн хаалт, мөн сэргээлт хийхэд тухайн уурхайн ашиглалтын байгаль орчны үнэлгээнд тусгагдсан суд алгааны ажлын дн шинжилгээ, зөвлөмжүүдийг ул суурьтай тусгах шаардлагатай.

Хаалт: Уурхайн хаалт хийхэд хаагдсан уурхайн ба үүний нөлөөллийн бүсэд аюулгүй орчин бүрдүүлэх мөн хаагдсан уурхай ба түүнтэй холбоотой үүсмэл зохиомол орчин нь аль болохр өгө өжтэй байж одоо ба ирээдүйд үйлчлэх гэсэн зарчмыг баримтална. Уурхайн хаалтын үйл ажиллагаа явуулахын өмнө уурхайн хаалтын төслийг боловсруулсан байх шаардлагатай. Уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөнд “Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаах журам”⁵⁰-ын дагуу уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийн арга хэмжээг бүрэн тусгана. Заримдаа ашигт малтмалын нөөц нь дуусаагүй уурхайн ажиллагааг зогсоох, түр зогсоох шаардлага, нөхцөл бүрддэг. Эдийн засгийн шалтгаанаар, байгалийн үзэгдлээс, эрх зүйн учир холбогдлоор уурхайн түр хаалтын нөхцөл бий болдог⁵¹. Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журмын 2.12-р зүйлд заасны дагуу уулын малталт явуулах, ашигт малтмал олборлохыг зогсоох талаар уурхайн дээд шатны байгууллагын албан ёсны шийдвэр гарсан мөн уурхайг түр болон бүрмөсөн хаахтай холбогдуулан гаргасан төлөвлөгөөнд заасан арга хэмжээг лиценз эзэмшигч бүрэн биелүүлсэн нөхцөлд уурхайг түр болон бүр мөсөн хаана. Тухайн орд газрын ашигт малтмалыг ашиглах лиценз нүүжин төгөлдөр бөгөөд ашигт малтмал олборлох, түүнтэй холбогдолтой ажлыг түр хугацаагаар зогсоохыг уурхай түр хаах гэнэ. Уурхайг хуурай ба нойтон аргаар хаадаг. Уурхайн ус зайлуулах тоног төхөөрөмжийг хэвийн байдлаар үлдээн уурхай малталтаас гарсан усыг байнга татуулж, үндсэн малталт, барилга байгууламжийг аж ахуйн бусад хэрэгцээнд ашиглах боломжтойгоор үлдээхийг хуурай аргаар түр хаах гэдэг бол уурхайн ус зайлуулах тоног төхөөрөмжийг хурааж, ус татуулах ажлыг зогсоон, уурхайн малталтуудыг усаар дүүргэж орхихыг нойтон аргаар түр хаах гэнэ. Ашигт малтмал олборлох, үүнтэй холбогдолтой ажлыг дахин явуулахгүйгээр нэг мөр, бүрэн зогсоохыг уурхайг бүр мөсөн хаах гэнэ. Уул уурхайн олборлох үйл ажиллагааны хаалтын үе шатанд уурхайг бүр мөсөн хаана. “Одоогоор Налайхын уурхайг эс тооцвол Монгол Улсад хаалтын горимд шилжсэн уурхай байхгүй байгаа бөгөөд тус уурхай ч бүр мөсөн хаагдаж дуусаагүй байна”⁵². Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд хаалтын үйл ажиллагааны чиглэлийг мөн тусгадаг.

Хүлээлгэж өгөх: Хаалтын нөхөн сэргээлтийг хийж, уурхайг хаасны дараа тухайн уул уурхайн үйлдвэрлэл эрхэлсэн газрыг хүлээлгэж өгдөг. Томоохон компаниуд улсад хүлээлгэж өгдөг бол жижиг компаниуд орон нутагт хүлээлгэж өгнө. Одоогоор хүлээлгэж өгөх үйл явцыг нарийвчлан зааж, зохицуулах тодорхой эрх зүйн акт, зүйл заалт байхгүй

⁵⁰Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журам, 2003 он

⁵¹С. Цэдэндорж ба Л. Пүрэв, Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн технологийн үндэс, 2014

⁵²Уул уурхайн яам, Уул уурхайн бодлогын хэлтсийн даргатай хийсэн ярилцлага

байна. Тиймээс том ба жижиг хэмжээний уурхайнуудыг хэнд, ямар шатын дагуу хүлээлгэж өгөх түүнд тавигдах шаардлага зэргийг нарийвчлан заасан хууль, журамыг батлах шаардлагатай байна.

6.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ

Уул уурхайн олборлох салбарын ашиглалтын дараах үе шатыг зохицуулж буй хууль тогтоомж маш дутмаг, тэр дундаа ашигласан уурхайд хаалт хийж улсад хүлээлгэж өгөх үйл явцыг зохицуулж байгаа эрх зүйн акт байхгүй байна. Энэ нь манай оронд уурхайн бүр мөсөнхаалт хийж, хүлээлгэж өгсөн туршлага байхгүй байгаатай холбоотой байж болох юм. Мөн хаалтын нөхөн сэргээлт хийх журам нь одоог хүртэл батлагдаагүй байна. Иймээс энэ хэсэгт АМТХ-ийн 45-р зүйл, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын тухай хууль, уурхайг үр болон бүр мөсөн хаах журам зэрэг тус үе шатыг зохицуулж буй хууль эрх зүйн актууд дахь холбогдох зүйл заалтуудад тулгуурлан ашиглалтын дараах үе шатан дахь авлигын эрсдэлийг үнэлсэн болно.

АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

- Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах хүрээнд
- Эрх зүйн актуудын тодорхойгүй байдлын хүрээнд
- Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулах хүрээнд

Дээрх эрсдэл тус бүрийг НҮБХХ -өөс боловсруулсан эрсдэлийг үнэлэх аргачлалын дагуу үнэлж, холбогдох жишээ баримтуудыг нэгтгэн дараах хэсгүүдэд дэлгэрүүлэн тайлбарлав.

ЭРСДЭЛ 1: Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах хүрээнд

Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журмын дагуу тусгай эвшөөрөл эзэмшигч нь уурхайг хаах бэлтгэл ажлын хүрээнд авах арга хэмжээг бүрэн биелүүлсний дараа уурхайг түр болон бүрмөсөн хаахаар төлөвлөж байгаа үндэслэлийг тусгасан албан тоотыг орон нутгийн Засаг даргын Тамгын газар хил залгаа уурхай, аж ахуйн нэгж, хэрэгжүүлэгч агентлаг болон хяналтын байгууллагад хаахаас хоёр сараас багагүй хугацааны өмнө хүргүүлнэ. Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаахаар ирүүлсэн материалыг Ашигт малтмалын газар, орон нутгийн Засаг даргын Тамгын газраас хянан үзээд Ашигт малтмалын газар, орон нутгийн Засаг даргын Тамгын газар, Мэргэжлийн хяналтын байгууллага болон тухайн тусгай өвшөөрөл эзэмшигчийн өлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнтэй хамтарсан комиссыг байгуулна. Комиссын бүрэлдэхүүнийг мэргэжлийн хяналтын байгууллагын даргын тушаалаар томилдог. Комисс нь түр болон бүрмөсөн хаах уурхайн бэлтгэл ажлын биелэлтийг газар дээр нь шалгаж, тэмдэглэл хөтлөх ба комиссын гишүүн улсын байцаагч нар уурхайг хаах эсэх талаар акт үйлддэг⁵³. Байцаагч нарын үйлдсэн актыг 14 хоногийн дотор мэргэжлийн хяналтын байгууллага хянан үзээд зохих шийдвэрийг гарга даг. Тухайн комисс уул уурхайн компанийн хаалтын бэлтгэл ажлыг газар дээр нь шалгах явцад компани ашигтай акт гаргуулах үүднээс авлига өгөх эрсдэл гарч болох юм. Нөгөө талаас мэргэжлийн хяналтын байгууллагаар ашигтай шийдвэр гаргуулах үүднээс тэдэнд авлига өгөх эрсдэл мөн гарч болно. Үүнээс гадна комиссын бүрэлдэхүүнийг хэрхэн сонгож томилох талаар тодорхой зааж өгөөгүй байгаа нь эрсдэл үүсгэхүйц байна.

⁵³Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журам, 2003 он

Хүснэгт 18 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах жрээнд га рч буй авлигын эрсдэл

Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах хүрээнд	Биелэлтийг шалгах удирдамж, арга аргачлал хангалтгүй Давхар хяналтын механизм байхгүй	Орон нутгийн засаг даргын тамгын газар Ашигт малтмалын газар Мэргэжлийн хяналтын эрхий газар Орон нутгийн байгаль хамгаалагч Байгаль орчны улсын байцаагч Байгаль орчны төрийн бус байгууллага	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Уурхайн ашиглалтын дараах шатанд ямар нэгэн хэмжээнд ашигт малтмалын олборлолт хийгдсэн эсвэл дууссан байдаг учраас ороцлогч талуудын уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах сонирхол болонүүнтэй холбоотой авлигын эрсдэл үүсэх магадлал өндөр, мөн үүнийг зохицуулж буй хууль тогтоомж байгаа ч хангалтгүй гэж үзээд магадлалыг “дунд” гэж үнэллээ. Түүнчлэн уг эрсдэлээс гарах үр дагавар нь байгаль орчинд шууд биш ч дам байдлаар сөрөг нөлөө үзүүлэх, ард иргэдийн эрх ашгийг зөрчих нөхцөл болж байгаа учраас тус эрсдэлээс үүсэх нөлөөг мөн “дунд” гэж үнэлсэн. Иймээс уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой эрсдэлийн түвшин нь 4 буюу удирдамжийн дагуу хяналтын үр нөлөө муу бөгөөд эрсдэлийг бууруулах шаардлагатай гэж үнэлэгдсэн болно.

Уурхайг хаах шийдвэр гаргахтай холбоотой гарах эрсдэлийн хүрээнд дараах гурван шалтгааныг чухалчлан авч үзэж байна.

Дүрс 19 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах жрээнд гарч буй авлигын эрсдэлд юлөөлөгч хүчин зүйлс

Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах хүрээнд	Хаалтын үе шатыг шалгах нэгдсэн удирдамж, аргачлал дутмаг
	Уурхайн хаалтын бэлтгэл ажлын биелэлтийг шалгах комиссыг томилох явцыг нарийвчлан зааж өгөөгүй
	Нэг байгууллага хэт их эрх мэдэлтэй байхаар заасан

Дээр дурдсанчлан “Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журам”-д зааснаар биелэлтийг газар дээр нь хянах хамтарсан комиссийг томилно гэсэн боловч комиссын гишүүдийг хэрхэн томилох, томилогдсон комисс нь ямар удирдамжын дагуу хяналт шалгалт хийж акт үйлдэх талаар нарийвчлан заагаагүй эсвэл үүнийг зохицуулах журам байхгүй байгаа нь авлигын эрсдэл үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэж харагдаж байна.

Мөн комиссийг мэргэжлийн хяналтын байгууллагын даргын тушаалаар томилох, комиссийн үйлдсэн актыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага үзээд 14 хоногийн дотор хаах эсэх талаар шийдвэр гаргана гэж заасан нэг байгууллагат хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлсэн бөгөөд давхар хяналтын механизм дутмаг байгааг харуулж байна

ЭРСДЭЛ 2: Эрх зүйн актуудын тодорхойгүй байдлын хүрээнд

Монгол улсын уул уурхайн олборлох салбарын ашиглалтын дараахат нь харьцангуй шинэ салбар бөгөөд зохицуулах хууль журмууд ч мөн хангалтгүй байгааг дурдасан. Гэвч одоогоор ууге шатыг зохицуулж буй хууль журмууд нь тодорхойгүй бүрхэг бөгөөд авлигын эсдэл бий болох нөхцлийг бүрдүүлэхүйц зүйл заалт байна.

Дараах хуулийн зүйл, заалтууд нь авлигын эрсдэл үүсгэх магадлалтай гэж үзлээ.

БОНБҮТХ	АМТХ
Уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөнд хяналт тавих байгууллагууд /9.12/	Уурхайг хаах үед тавигдах шаардлага /45 дугаар зүйл/
	Техник хэрэгсэлийг талбайгаас гаргах тухай /45.1.3/
	Аюул учруулж болзошгүй газрыг газрын зураг тэмдэглэж, хүлээлгэж өгөх тухай /45.2/

АМТХ-ийн 45-р зүйл нь уурхайг хаах үед тавигдах шаардлагыг тусгасан байдаг. Тус зүйлийн 1.3-т “тухайн нутгийн захиргааны байгууллага, эрх мэргэжлийн хяналтын албанаас талбайдүлдээхийг зөвшөөрснөөс бусад техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж болон эд хөрөнгийг талбайгаас гаргах” гэж заасан нь авлигын эрсдэл үүсгэж болохуйц байна. Овор ихтэй техник хэрэгслийг зөөвөрлөхөд өндөр зардал гардаг бөгөөд тээвэрлэх зөвшөөрөл авах гэх мэт асуудлууд гардаг учраас үүнийг хөнгөвчлөх үүднээс тухайн техник хэрэгслийг талбайгаас гаргахгүй үлдээхийн тулд авлига өгөх эрсдэлтэй. Мөн дээрх зүйлийн 45.2 -т зааснаар “уул уурхайн үйлдвэрлэлийн улмаас үүсч бий болсон, аюул учруулж болзошгүй газруудыг зохих масштабын газрын зураг дээр нарийвчлан тэмдэглэж, шаардлагатай тэмдэг, дохио, сануулгыг уурхайн эдэлбэрийн орчинд байрлуулах бөгөөд газрын зургийг мэргэжлийн хяналтын алба болон тухайн сум, баг, үүрийн Засаг даргад хүлээлгэн өгнө” гэсэн нь уул уурхайн компани хариуцлагагүй хандаж өөрсдийн үйл ажиллагааны улмаас үүссэн аюул учруулж болзошгүй газруудын талаар тодорхой мэдэхгүй тохиолдолд газрын зургийг хуурамчаар үйлдэн хүлээлгэж өгөх эрсдэлтэй. Үүний хүрээнд хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох зүйл заалт дутмаг байгаа нь уул уурхайн компаниуд тухайн ажилд хариуцлагагүй хандах, хариуцлагаас зайлсхийх нөхцлийг бүрдүүлсэн бөгөөд энэ нь эргээд авлигын эрсдэлийг үүсгэх магадлалтай юм. Мөн Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын тухай хуульд “Байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавина”⁵⁴ гэж заасан байдаг ньүүнтэй холбоотой хяналт шалгалтын давхардалыг бий болгож, компаниудад давхардсан эсвөр өөр утга агуулга бүхий шаардлага хүргүүлэх зэргээр чирэгдэл учруулж эргээд авлигын эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй юм.

⁵⁴ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын тухай хууль, 9.12р заалт

Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
Хуулийн тодорхойгүй байдал	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөлийг бүрдүүлсэн	Сум, баг, дүүргийн Засаг дарга			
	Тодорхойгүй, бүрхэг				
	Зүйл заалт дутмаг	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	Өндөр (2)	Дунд (2)	6
	Эрх үүргийн давхцал				
	Хяналт шалгалтыг зохицуулсан заалт дутмаг				

Дээрх зүйл заалтуудтай холбоотой эрсдэл гарах магадлал “**өндөр**” гэж үзсэн. Учир үүний хүрээнд хяналт шалгалт хийх хариуцлага тооцох механизм дутмаг байгаа нь компани хариуцлаггүй хандах хангалттай нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Харин аюул учруулж болзошгүй газарт шаардлагатай тэмдэг, дохио тавьж уул газрын зурагт тэмдэгдлэн хүлээлгэж өгнө гэснээс бусад заалтууд нь байгаль орчинд ноцтой нөлөөлж, ард иргэдийн эрх ашигт ноцтой халдах эрсдэл бага учраас “**дунд**” гэж үнэлсэн. Иймээс тус эрсдэл нь 6 буюу “**өндөр**” гэсэн үнэлгээ авсан.

Хуулийн тодорхойгүй байдалтай холбоотой гарах дараах гурван гол хүчин зүйл байна гэж үзлээ.

Дүрс 20 хуулийн тодорхойгй байдлын жрээнд гарч болох авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

Хуулийн тодорхойгүй байдлын хүрээнд	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцлийг бүрдүүлсэн
	Хяналт шалгалт хийх хариуцлага тооцох талаар зүйл заалт дутмаг
	Эрх мэдлийн давхцалыг агуулсан

Дээрх зүйл заалтуудадтай холбоотой хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох механизм хангалтгүй байгаатай холбоотой компаниудад хариуцлагаас зайлсхийх боломж олгож байгаа Өгөөд нөгөө талд нэг хяналт шалгалтыг хийх эрх мэдлийг хэт олон байгууллага албан тушаалтанд олгосон нь хяналт шалгалтын давхардалыг үүсгэж авлигын эрсдэлийг бий болгох магадлалтай гэж үзлээ.

ЭРСДЭЛ 3: Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулах хүрээнд

Байгаль орчны өлөөлөх байдлын тухай хуулийн 9.10 -р үйлд зааснаар 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 үүрэгтэй байдаг. Хэрвээ тухайн компани “байгаль орчныг ө хөн сэргээх

арга хэмжээг бүрэн биелүүлээгүй тохиолдолд БОНХАЖЯ дээрх хөрөнгөөр байгаль орчныг үхэн сэргээх ажлыг мэргэшсэн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх бөгөөд нэмж шаардагдах хөрөнгийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс үл маргах журмаар гаргуулна”⁵⁵. Энэ нь тухайн мөнгө нь хангалттай биш, мөн нарийн зохицуулалт байхгүй улмаас тухайн төсөл хэрэгжүүлэгчийг нөхөн сэргээлт хийхгүй орхиж хариуцлагаас зайлсхийх боломж бүрдүүлсэн. Тиймээс барьцаа хөрөнгө байрлуулах явдал нь өөрөө авлигын нэг хэлбэрийг илэрхийлж байж болох юм.

Хүснэгт 20 Нөхөн сэргээлтийн тусгай дансанд байрлуулдаг барьцаа хөрөнгөтэй холбоотойтой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

Авлигын эрсдэл	Шалтгаан	Оролцогч тал	Магадлал	Нөлөө	Эрсдэлийн түвшин
Нөхөн сэргээлтийн тусгай дансанд байрлуулдаг барьцаа хөрөнгөтэй холбоотой	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөлийг бүрдүүлсэн Тус заалт нь өөрөө авлигын шинжтэй Хяналт байхгүй	БОНХАЖЯ Уул уурхайн компани Орон нутгийн засаг дарга	Өндөр (3)	Өндөр (3)	9

Тус эрсдэл гарах магадлал болон нөлөө нь “**өндөр**” байна гэж үзсэн. Учир нь энэ нь компаниудад нөхөн сэргээлт хийхгүй үлдээх боломжыг бүрэн олгосон бөгөөд үүнээс гарах үр нөлөө нь байгаль орчин, ард иргэдэд сөргөөр нөлөөлөх өндөр эрсдэлтэй. Мөн үүнтэй холбоотой хяналт байхгүй байгаа нь уг эрсдэл гарах магадлал өндөр байгааг харуулж байна. Иймээс тус эрсдэл нь 9 буюу авлигын эрсдэл “**өндөр**” гэсэн үнэлгээ авсан.

Дээрх эрсдэл гарахад нөлөөлөх доорх гурван гол хүчин зүйл байна гэж үзлээ.

Дүрс 21 Нөхөн сэргээлтийн барьцаа үр өнгийн хүрээнд гарч болох авлигын эрсдэлд үлөөлөгч хүчин зүйлс

Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгийн хүрээнд	Хяналтын механизм дутмаг
	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцлийг бүрдүүлсэн
	Өөрөө авлигын шинжтэй үйлдэл

Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулах асуудал нь өөрөө компаниудад нөхөн сэргээлт хийхгүй орхих боломжыг олгож хариуцлагагүй хандах нөхцлийг бүрдүүлсэн бөгөөд үүнтэй холбоотой хэрвээ уул уурхайн компани нөхөн сэргээлт хийхгүй орхисон тохиолдолд орон нутаг уул уурхайн компаний байршуулсанаар өөрсөөрөө зоо хих нөхөн сэргээлтийг хийж байгаа эсэхэд хяналт шалгалт хийх механизм дутмаг байгаа эрсдэл үүсэх гол хүчин зүйл болж байна.

⁵⁵ Ашигт малтмалын тухай хууль, 39.3р заалт

ДУГНЭЛТ

- **Хууль эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаатай холбоотой авлигын эрсдэл үүсэх магадлалтай.** Одоогоор Монгол Улсад уул уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийн бүрэн гүйцэтгэж, хаалт хийн хүлээлгэж өгсөн туршлага байхгүй байгаа учраас судалгааны ярилцлагын явцад үе шат дахь авлигын эрсдэлийн талаар тодорхой дурдагдаагүй. Мөн уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийн журам одоог хүртэл батлагдаагүй байгаа ба энэ нь холбоотой зүйл заалт маш дутмаг байгааг харуулж байна. Тиймээс үе шаттай холбогдол бүхий одоогоор үйлчилж буй хуулийн заалтуудын хүрээнд авлигын эрсдэлүүдийг тодорхойлсон. Уул уурхайн хаалтын үе шат нь өөрөө Монголд шинэ салбар бөгөөд сүүлийн жилүүдэд ашиглалтын дараах үе шаттай холбоотой асуудлууд их гарч байгаа боловч үүнийг зохицуулах хууль тогтоомж байхгүй байгаа мөн хяналт шалгалт хийх болон хариуцлага тооцох талаар үйл заалт байхгүй байгаа нь асуудлыг улам жиндрүүлж цаашлаад авлигын эрсдэл үүсгэх гол нөхцөл болж байна. Тиймээс одоогоор батлагдаагүй байгаа хаалтын үе шатуудыг зохицуулах хууль, журмуудыг яаралтай баталж, энэ үе шаттай холбоотой хийгдэх хяналт шалгалтын тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж үзлээ.
- **Одоогоор үйлчилж байгаа хуулийн заалт, журмууд нь тодорхойгүй, хэт ерөнхий бөгөөд бүрхэг байгаа нь авлигын эрсдэл үүсгэх магадлалтай.** Ашиглалтын дараах үе шатыг зохицуулж буй хууль журам дутмаг хэдий ч Ашигт малтмалын тухай хууль, Байгаль орчинд лөөлөх байдлын тухай хуулийн тодорхой хэдэн заалтууд мөн Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журам зэрэг нь тус үе шатыг зохицуулж буй гол эрх зүйн акт юм. Гэвч эдгээр нь хэт ерөнхий, уул уурхайн компаниудад хариуцлагаас зайлсхийх боломж олгосон, эрхүүргийн зохицуулалт дутмаг зэрэг нь эргээд авлигын эрсдэлийг бий болгож байна. Тиймээс одоо байгаа хууль журмуудын заалтуудыг шариувчлах, нэг байгууллагад эсвэл албан тушаалтанд хэт их эрх мэдэл өгсөн эсвэл нэг эрх мэдлийг хэт олонд хуваарилахгүй байх гэх мэт арга хэмжээг авах шаардлагатай.

НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ

Судалгааны явцад судалгааны үе шат бүр дээр авлигын эрсдэл үүсгэж болохуйц доорх ерөнхий нөхцөл байдлууд ажиглагдлаа.

- Хууль эрхийн зохицуулалт уялдаагүй дутмаг бөгөөд тодорхойгүй өөр зөрчилтэй байдал их байгааг залруулах шаардлагатай байна. Хууль эрх зүйн зохицуулалтыг уялдуулж, илүү нарийвчлан зааж өгөх шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна.
- Олборлох салбартай холбоотой үндэсний болон орон нутгийн байгууллагуудын хамарсан нэгдсэн мэдээллийн сантай болох хэрэгцээ шаардлагатай байна. Зөвшөөрөл авч буй байгууллагуудын шаардлага хангасан байдал болон шийдвэр гаргасан үндэслэлийн талаарх мэдээлэл ил тод бус байдал нь авлигын эрсдэлийг бий болгож байна.
- Дангаар шийдвэр гаргаж буй оролцогч талуудын хувьд авлигын эрсдэл өндөр байна.
- Оролцогч бүх талуудыг хамарсан нэгдсэн мэдээллийн тогтолцоо, мэдээллийн сан байхгүй байгаа нь эдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагааг зөрчилдөх, уялдаагүй болоход хүргэж байна.
- Төрийн байгууллагын удирдлагын тогтолцоо нь шийдвэр гаргалтын зөрчилтэй байдал нь холбогдох яам, агентлагийн эцсийн шийдвэр гаргагчдыг авлигын эрсдэлд оруулдаг.
- 2016 он бол сонгуулийн жил учраас аль болох сайн талаа дөвийлгөх, авлига, ил тод байдалтай холбоотой үрэн бус, бодит байдлаас хөндий мэдээлэл өгөх хандлага ажиглагдав.
- Хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээг хийх шаардлагатай. Үүнийг 2015.06.19-нд хуралдсан НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай хорооны Монгол Улсад өгсөн Зөвлөмжид тусгасан.
- Тус салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах нэгэн чухал үзүүлэлт нь ОУИТБС болно. Тиймээс Санаачилгыг цаашид улам бүр боловсронгуй болгож, илүү үр дүнтэй, бодитой хэрэгжих гарцыг нээж, энэхүү харилцааг тусгайлан зохицуулдаг тусгай эрх зүйн актыг батлан гаргах зайлшгүй шаардлагатай.
- Тус салбарын мэргэжлийн ТББ-уудын үйл ажиллагааг дэмжих, чадавхийг бэхжүүлж, хяналт шалгалт, зөвшөөрөл өгөх үе шатанд хөндлөнгийн хараат бус шинжээчдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Энэ нь төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа тодорхой хэмжээгээр ил тод, нээлттэй болох, аливаа хардлагад өртөх, буруу ташаа ойлголт төрүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх, улмаар өрд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, ТББ -ууд сонгодог утгаараа хөгжих үндэс суурийг тавих ач холбогдолтой.
- АМТХ-ийн 42 дугаар үйлд заасан орон нутагтай байгуулах загвар гэрээг яаралтай баталж, мөрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Учир нь хуулийн нэр томъёоны талаар орон нутагт нэгдсэн ойлголтыг байхг эс өөр өөрийнхөөрөө ойлгож тайлбарлах хандлага гарч байна.

Хавсралт 1. Эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөө

Авлигын эрсдэл	Эрсдэлийн түвшин	Санал болгож буй бууруулах арга хэмжээ/ аргачлал	Хариуцагч тал	Санал болгож буй арга хэмжээг авах хүчин чадал
Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр авахтай холбоотой эрсдэл	6	Зөвшөөрөл олгосон талбай болон тусгай хэрэгцээт, өөцвд бүртгэгдсэн гэх мэт талбайн талаар нэгдсэн мэдээллийн сантай болох Орон нутгаас санал авах хугацааг нэмэх Тусгай өвшөөрөл олгох үйл явцыг ил тод болгох	Ашигт малтмалын газар Ашигт малтмалын газрын кадастрын хэлтэс	Мэдээлийн сан хариуцсан мэргэжилтнүүдийн чадвархийг сайжруулах АМТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах өсөлд дэмжлэг үзүүлэх
Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар авахтай холбоотой эрсдэл	6	Сонгон шалгаруулалтын комиссыг томилох үйл явцыг тодорхой зааж өгөх	Ашигт малтмалын газар Ашигт малтмалын газрын кадастрын хэлтэс	Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн өсөлд дэмжлэг үзүүлэх Комиссын бүрэлдэхүүнүүдийг чадвархижуулах сургалт хийх
Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой эрсдэл	9	Иргэдэд уул уурхайн үйл ажиллагааны талаар ойлголт мэдлэгтэй болгох Орон нутгаас санал авах үйл явцыг шинэчлэх	Ашигт малтмалын газар Ашигт малтмалын газрын кадастрын хэлтэс Аймгийн засаг дарга	Иргэдэд сургалт явуулах Орон нутгаас санал авах үйл явцыг өөрчлөн илүү нарийвчлан хуулиар зааж өгөх, түүнд дэмжлэг үзүүлэх
Орон нутгаас газрын зөвшөөрөл авахтай холбоотой эрсдэл	6	Газрын өвшөөрөл олгох асуудалд оролцож буй талуудын дунд газрын үртгэл зөвшөөрлийн нэгдсэн мэдээллийн сан үүсгэх; Газрын тухай хууль болон Ашигт Малтмалын Тухай хуулиуд дах газрын тухай зүйл заалтуудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах;	Ашигт Малтмалын Газар; Сумын Засаг Дарга; Сумын Газрын байцаагч;	Мэдээллийн нэгдсэн сан үүсгэх санхүүгийн нөөц; Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн өсөлд дэмжлэг үзүүлэх Орон нутгийн шийдвэр гаргахад оролцож буй оролцогч талууд, эрх мэдэлтнүүдэд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн талаар мэдлэг, мэдээлэл, сургалт сурталчилгааны ажил явуулах
Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэнд нөлөөлөхтэй холбоотой	4	Эрдэс баялгийн нөөцийг тогтоож буй Геологи, уул уурхайн салбарын мэргэшсэн мэргэжилтэн, шинжээчдийг чадавхижуулах, баталгаажуулах; Нөөцийн тооцоо, үнэлгээнд хөндлөнгийн шинжээчийн дүгнэлтийг харгалзан	Уул уурхайн сайд; Эрдэс Баялгийн Мэргэжлийн Зөвлөл; Геологи, уул уурхайн салбарын мэргэшсэн мэргэжилтэн, шинжээч	Баталгаажуулалт хийж байгаа байгууллагуудад мэргэшсэн арга зүйг хамтран хэлэлцүүлэн баталж, түүний талаар мэдээлэл олгох хэлэлцүүлэг, сургалт Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд олон талуудын оролцоог хангах, мэргэжлийн зөвлөлийн дүрэмд шинжээчдийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох

		үзэж бусад төрийн бус байгууллага, хувийн компанийн төлөөллөөс тэнцүү оролцуулан хэлэлцүүлж, шийдвэрлэдэг болоход ухуулга, нөлөөллийн ажил гүйцэтгэх		ухуулга, өлөөллийн ажилд арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх
		Буруу үгнэлт д гаргасан шинжээчдийн үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох		
ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой	2	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлэхээр өгсөн ТЭЗҮ-г үртгэсэн хугацаа, өргөдөл гаргагч компани, хэлэлцүүлэгт оруулах хугацаа зэргийн талаарх мэдээллийг онлайнаар үртгэн баталгаажуулж, олон нийтэд ил тод болгох	Уул уурхайн сайд; Эрдэс Баялгийн Мэргэжлийн Зөвлөл;	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийг олон нийтэд мэдээлэл үгээх, ил тод мэдээллийн сантай болгоход санхүүгийн болон арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх
Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авах шийдвэрт нөлөөлөхтэй холбоотой	2	Зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл бүртгэсэн хугацаа, өргөдөл гаргагч компани, хэлэлцүүлэгт оруулах хугацаа зэргийн талаарх мэдээллийг онлайнаар бүртгэн баталгаажуулж, олон нийтэд ил тод болгох	Тухайн зөвшөөрөл олгогч байгууллагын шийдвэр гаргагчид	Тухайн зөвшөөрөл олгож буй байгуулагуудын вэб сайтанд, онлайн үрбгэл хийлгэх системийг бий болгоход санхүүгийн болон арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх
Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой	4	Хяналт шалгалтын хууль эрхн з зохицуулалтын давхардлыг багасгах Хяналт шалгалттай холбоотой мэдээ, мэдээллийн сан бий болгох, хяналт шалгалтын тоо, үр дүн зэрэг мэдээллийг нээлттэй, ил тод болгох Хяналт, шалгалттай холбоотой мэдээллийн түгээлтийг сайжруулах Уул уурхайн компаниуд дотооддоо хяналт шалгалт хийдэг болох	МХЕГ, улсын байцаагч нар АМГ Байгаль орчны газар, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, байгаль хамгаалагч Бүх шатны Засаг дарга нар Бүх шатны ИТХ	Хууль эрхн з орчинд нарийн судалгаа хийж, хяналт шалгалттай холбоотой зохицуулалтын талаар олон талт оролцогчдын саналыг нэгтгэн судалгааны үр дүнд үндэслэсэн хуулийн өсөл боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх Уул уурхайн салбарын хяналт, шалгалттай холбоотой оролцогч талууд дунд болон олон нийтэд зориулсан улсын нэгдсэн мэдээллийн санг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх Хяналт, шалгалт хийхтэй холбоотой үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийн талаар мэдлэг олгох сургалтуудыг уул уурхайн компаниудын ажилчдад хийх, дотоод хяналт шалгалт хийдэг болох талаар нэгдсэн кампанит ажил өрнүүлэх
Орон нутагт үзүүлж буй	4	Орон нутагтай хамтран ажиллах	Орон нутгийн бүх шатны	Гэрээг хэрхэн байгуулах, гэрээний үйл заалтыг

хандив, тусламжтай холбоотой		талаар нарийвчилан тусгагдсан зүйл заалт бүхий гэрээний загвар гаргах Орон нутаг, уул уурхайн компани хоорондын харилцан уялдаатай хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх	Засаг дарга нар Орон нутгийн бүх шатны ИТХ	тайлбарласан сургалтууд хийх Гэрээг байгуулах шатанд орон нутгийн иргэдийн төлөөллийн саналыг авч хэлэлцүүлдэг болох механизмыг үрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх
Иргэд, уул 4 уурхайн компани хоорондын зөрчилтэй холбоотой		Талуудын үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох Мэдээллийн үртээж, ил тод байдлыг сайжруулах Уул уурхайн компани, нутгийн иргэд хоорондын харилцааг сайжруулах, итгэлцлийг нэмэгдүүлэх, тайлагнадаг, санал солилцдог бий болгох	Нутгийн иргэд ТББ, иргэний нийгмийн байгууллага Хөдөлгөөн	Уул уурхайн компаниуд иргэдтэй харилцаатай ажилладаг, санал солилцдог, иргэдэд мэдээлэгддэг загвар бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх Уул уурхайн компаниуд ажиллагааныхаа талаар мэдээлэл түгээдэг боломжит хувилбаруудыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлэх
Ашигт малтмал 4 ашиглах, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлантай холбоотой		Ашигт малтмал ашиглах, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайланг батлах хугацааг тодорхой зааж өгөх Батлагдсан уулын ажлын өлөвлөгөө, тайланд бусад агентлагаас хяналт тавьж болох мэдээллийн системийг бий болгох	АМГ, Аймгийн мэргэжлийн хяналт	Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны өлөвлөгөө, тайланг батлах хугацааг тусгах талаар хууль, журамд нэмэлт өөрчлөлт оруулах Нэгдсэн мэдээллийн сан бий болгоход арга зүйн зөвлөмж өгөх
Байгаль орчны 3 менежментийн төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой		Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах үйл явцад бусад агентлагаас хяналт тавьдаг системийг бий болгох Байгаль орчинд нөлөөллийн байдлын дүгнэлт, нөхөн сэргээлттэй холбоотой дүгнэлтүүдийг гаргахад өлөөллийн бүсийн иргэдээс санал авдаг системийг сайжруулах	Байгаль орчны яам Байгаль орчны газар МХЕГ Газрын даамал Нөлөөллийн бүси дэх иргэдийн төлөөлөл Сав газрын захиргааны төлөөлөл	Хөндлөнгийн хяналт хийгддэг болохтой холбоотой арга зүйг болосруулах Иргэдийн төлөөллийн тоог нэмэгдүүлэх, хэлэлцүүлдэг явцыг бий болгох талаар зөвлөмж болон жишиг гаргах
Ашигт малтмалын 6 борлуулалттай холбоотой		Татварын орчинг сайжруулах	Татварын Ерөнхий Газар Гаалийн Ерөнхий газар МХЕГ	Уул уурхайн татвартай холбоотой судалгааг зохион байгуулж, үр дүн дээр үндэслэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тал дээр дэмжлэг үзүүлэх
Уурхайг 4 шийдвэр гаргуулах хүрээнд	хаах	Биелэлтийг үнэлэх нарийвчилсан арга зүй, удирдамжтай болох Уурхайн хаалтын биелэлтийг хянах	АМГ, МХЕГ, Орон нутгын засаг дарга, Орон нутгийн байгаль хамгаалагч	Хаалтын бэлтгэл ажлын биелэлтийг шалгах комисст зориулсан нэгдсэн удирдамж болохвсруулах Хэрхэн үнэлэх талаар комиссын бүрэлдэхүүнүүдийн

		комиссийн бүрэлдэхүүнийг томилох үйл явцыг нарийвчлан зааж өгөх	Байгаль орчны улсын байцаагч Байгаль орчны төрийн бус байгууллага	дунд сургалт явуулах Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журамд комиссыг томилох талаар дэлгэрэнгүй бөгөөд нэг хүнд хэт их эрх мэдэл олгоогүй нэмэлт заалт оруулах
Хуулийн тодорхойгүй байдал	6	Одоо байгаа хууль журмуудын заалтуудыг үү ил нарийвчлах, Нэг байгууллагад эсвэл албан тушаалтанд хэт их эрх мэдэл өг өхгүй эсвэл нэг эрх мэдлийг хэт олон үнд х хуваарилахгүй байх, Хариуцлагаас зайлсхийх өхцөл үүсгэхүйц биш болгох	Сум, баг, дүүргийн Засаг дарга Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	Нарийн судалгаа шинжилгээ хийсний үндсэн дээр хаалтын нөхөн сэргээлт хийх журамын төслийг сайжруулж батлах, дангаараа уул уурхайн хаалтын үе шатыг зохицуулдаг журам боловсруулах
Нөхөн сэргээлтн барьцаа хөрөнгийн хүрээнд	9	Хяналтын механизмтай болох Хариуцлага тооцдог болох	Байгаль орчин ногоон хөгжил аялал жуулчлалын яам Уул уурхайн компани Орон нутгийн засаг дарга	Нарийн судалгаа шинжилгээ хийсэний үндсэн дээр БОНБТХ-ын 9.12р заалтыг дахин боловсруулах Хаалтын өхөн сэргээлтийн журамд энэ заалттай холбоотой хяналт шалгалт хийх тухай нэмэлт заалт оруулах, батлах