



УУЛ  
УУРХАЙН ЯАМ



**IRIM ONGOLIA**  
Independent Research Institute



50  
YEARS

Empowered lives. Resilient nations.

# МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ



УЛААНБААТАР  
2016

# МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ



**ХАРААТ БУС СУДАЛГААНЫ ХҮРЭЭЛЭН ТББ**

45-р байр 30 тоот, 8-р хороо  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар 14201,  
Монгол Улс  
Утас/Факс: 976-70117101,  
Имэйл: [contact@irim.mn](mailto:contact@irim.mn)  
Вэб сайт: <http://www.irim.mn>

**АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР**

5-р хороолол, Сөүлийн гудамж 41  
Улаанбаатар 14250  
Утас: (976)-70110251, (976)-11-311919,  
(976)-18001969 /Энгийн утасны тариф/  
Факс: (976)-70112458  
Имэйл: [contact@iaac.mn](mailto:contact@iaac.mn)  
Вэб сайт: <http://www.iaac.mn>; атг.мон

**НҮБ-ЫН ХӨГЖЛИЙН ХӨТӨЛБӨР**

НҮБ-ын байр, НҮБ-ын гудамж -14,  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар 14201  
Монгол Улс  
Утас: (976)-11-327585  
Факс: (976)-11-326221  
Имэйл: [registry.mn@undp.org](mailto:registry.mn@undp.org)

ТОВЧИЛСОН ҮГС	4
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	5
ДҮРСИЙН ЖАГСААЛТ	6
УДИРТГАЛ	7
1 СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	9
1.1 Судалгааны зорилго, зорилт	9
1.2 Авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах арга зүй	9
1.3 Авлигын эрсдэлийг үнэлэх арга зүйд өгөх санал	12
2 МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН	13
2.1 Уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал	13
2.2 Уул уурхайн салбарын хууль, эрх зүйн орчин	17
2.3 Уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийг судалсан байдал	19
3 СУДАЛГААНЫ ДҮН: ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ	23
3.1 Хайгуулын үе шатны үйл явц	23
3.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ	26
3.3 Дүгнэлт	33
4 СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ	35
4.1 Ашиглалтын өмнөх үе шатны үйл явц	35
4.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ	38
4.3 Дүгнэлт	45
5 СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ	47
5.1 Ашиглалтын шатны үйл явц	47
5.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ	50
5.3 Дүгнэлт	68
6 СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ	69
6.1 Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц	69
6.2 Авлигын эрсдэлийн хэлбэр, үнэлгээ	71
6.3 Дүгнэлт	76
Нэгдсэн дүгнэлт	77
Хавсралт 1. Үндсэн ойлголтын тайлбар	82
Хавсралт 2. Судалсан бичиг баримтын жагсаалт	85
Хавсралт 3. Судалгаанд оролцсон байгууллагын жагсаалт	88
Хавсралт 4. Ашигласан материал	91

ТОВЧИЛСОН ҮГС

АМГ	Ашигт малтмалын газар
АМНАТ	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр
АМТХ	Ашигт малтмалын тухай хууль
АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
БОА	Байгаль орчны алба
БОНХАЖЯ	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам
БОХТХ	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль
ГЕГ	Гаалийн ерөнхий газар
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн газар
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
НӨАТ	Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар
НҮБХХ	НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
ОУИТБС	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга
ТББ	Төрийн бус байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
УУЯ	Уул уурхайн яам
ХБОБНГ	Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн газар
ЭБМЗ	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл

Хүснэгт 1	Авлигын магадлалыг үнэлэх арга	11
Хүснэгт 2	Авлигын үр дагаврыг үнэлэх арга	11
Хүснэгт 3	Уул уурхай, олборлох аж үйлдвэрийн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, тэрбум төгрөг, оны үнээ (2009-2015)	13
Хүснэгт 4.	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн мэдээ (2015 оны 12-р сар)	14
Хүснэгт 5	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл ба талбайн статистик мэдээлэл (Аймгаар)	15
Хүснэгт 6	Уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл, экспорт (2014-2015 оны байдлаар)	16
Хүснэгт 7	Захиргааны хэргийн шүүхээр Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой шийдсэн хэрэг маргааны тоо	18
Хүснэгт 8	Хэрэгжүүлэгч агентлагуудын цахим хуудасны ерөнхий үзүүлэлт (хувь)	21
Хүснэгт 9	Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	26
Хүснэгт 10	Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	27
Хүснэгт 11	Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл	29
Хүснэгт 12	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	29
Хүснэгт 13	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл	31
Хүснэгт 14	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	31
Хүснэгт 15	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	39
Хүснэгт 16	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэнд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	40
Хүснэгт 17	ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	42
Хүснэгт 18	Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	44
Хүснэгт 19	Уул уурхайн компаний үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	51
Хүснэгт 20	Уул уурхайн компаний үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	51
Хүснэгт 21	Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	54

Хүснэгт 22	Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	55
Хүснэгт 23	Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компани харилцаатай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	58
Хүснэгт 24	Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компани харилцаатай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	58
Хүснэгт 25	Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	61
Хүснэгт 26	Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	63
Хүснэгт 27	Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	66
Хүснэгт 28	Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	72
Хүснэгт 29	Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	72
Хүснэгт 30	Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүйтэй холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	74
Хүснэгт 31	Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүйтэй холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	74
Хүснэгт 32	Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ	75
Хүснэгт 33	Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	75

## О ДҮРСИЙН ЖАГСААЛТ

Дүрс 1	Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ ба эрсдэлийг бууруулах 5 алхам	9
Дүрс 2	Цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ хийх 4 алхам	10
Дүрс 3	ДНБ болон аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлд уул уурхайн салбарын эзлэх хувь (2009-2015)	14
Дүрс 4	Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо (2008-2015.11-р сарын байдлаар)	15
Дүрс 5	Хайгуулын үе шатны үйл явц	23
Дүрс 6	Хайгуулын зөвшөөрөл олгох үйл явц	24
Дүрс 7	Ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагааны дараалал	35
Дүрс 8	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц	36
Дүрс 9	Ашиглалтын шатны үйл явц	47
Дүрс 10	Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц	69

## О УДИРТГАЛ

Монгол Улсын эдийн засагт томоохон байр суурь эзэлдэг уул уурхайн салбар ил тод, хариуцлагатай, авлигаас ангид байх нь туйлын чухал юм. Уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаа, авлигын эрсдэлийг системтэй судалж байж авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах боломжтой.

Энэхүү эрэлт хэрэгцээнд үндэслэн, НҮБХХ-ийн захиалгаар, тус байгууллагын боловсруулсан 'Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах' олон улсын аргачлалыг ашиглан "Хараат бус судалгааны хүрээлэн" (IRIM)-ээс хайгуулын, ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын, хаалтын үе шатууд дахь авлигын эрсдэлийг тодорхойлсон. Эдгээр дөрвөн үе шат бүрт шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцож буй яам, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргаа болон иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компаниудын төлөөлөлтэй 43 ярилцлага хийж, 70 гаруй баримт бичгийг судлав.

Тус судалгаанд түгээмэл тархацтай ашигт малтмал, уран, газрын тос, бичил уурхайг хамруулаагүй. Мөн бусад салбарын үйл ажиллагаанд илүү хамаарах уул уурхайн бүтээн байгуулалтын төрөл бүрийн тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудлыг нарийвчлан судлаагүй. Түүнчлэн худалдан авах ажиллагаатай холбоотой авлигын асуудал бүх салбарт хамаатай тул нарийвчлан судлаагүй.

Үнэлгээний тайлан нь нийт зургаан бүлэг, дүгнэлт, хавсралтуудаас бүрдэж байна. Тайлангийн нэгдүгээр бүлэгт уг судалгааны арга зүйн талаар, хоёрдугаар бүлэгт уул уурхайн салбарын өнөөгийн нөхцөл байдал, эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр, салбарын хууль эрх зүйн орчинг тоймлон үзүүлэв.

Гуравдугаар бүлэгт геологи хайгуулын үе шатанд хамаарах, дөрөвдүгээр бүлэгт ашиглалтын өмнөх үе шатанд тулгарч буй авлигын эрсдэлүүдийг тодорхойлов. Харин тавдугаар бүлэгт ашиглалтын үе шат, зургаадугаар уул уурхайн хаалтын үе шатанд үүсээд буй авлигын эрсдэлүүдийг авч үзэв.

Судалгааны дүн бүхий бүлэг бүрийн төгсгөлд авлигын эрсдэл, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийн талаар товч дүгнэлт оруулснаас гадна илэрсэн нийт 15 эрсдэлийг Нэгдсэн дүгнэлт хэсэгт хураангуйлан дурдав.

Судалгааны явцад төрийн захиргааны төв байгууллага, аймаг, сумдын Засаг дарга, ИТХ, улсын болон хувийн компаниуд, иргэний нийгмийн хөдөлгөөн, мэргэжлийн ТББ, орон нутгийн иргэдийн үзэл бодлыг тэнцвэртэй тусгахыг зорьсны зэрэгцээ бүх оролцогч талын төлөөллөөр хэлэлцүүлж, санал авсан.

Судалгааны баг эрсдэлийн үнэлгээний үр дүнг үндэслэн авлигын эрсдэлийг бууруулах зорилгоор авах арга хэмжээний санал боловсруулж УУЯ-ны сайдын 2016 оны 4 дүгээр сарын 12-ны А/40 тоот тушаалаар батлагдсан "Уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөө"-г боловсруулах ажлын хэсэгт танилцуулсан.



Хараат бус судалгааны хүрээлэн ТББ нь 2008 онд байгуулагдсан бөгөөд судалгааны стратегийн нэг гол чиглэл нь уул уурхайн засаглал юм. Уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийн үнэлгээг Хараат бус судалгааны хүрээлэнгийн Ч.Тамир, Б.Батбилэг, Т.Элбэрэл, Н.Минжирмаа, Ж. Шинэгэрэл нарын бүрэлдэхүүнтэй баг хийж гүйцэтгэлээ. Судалгааны зөвлөхөөр Д.Дамба ажиллав.

Судалгааны мэдээлэл цуглуулах ажилд идэвхтэй оролцож, цаг зав гарган ярилцлага өгсөн яам, агентлагууд, Өмнөговь, Сэлэнгэ аймгийн удирдлага, Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сум, Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын удирдлага, уул уурхайн компаниуд, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл нийт оролцогчдод талархаж байгаагаа илэрхийлье.

Мөн тайлангийн төсөлтэй танилцаж үнэтэй санал, зөвлөмж өгсөн Уул уурхайн яамны Стратеги, бодлого төлөвлөлтийн газрын ахлах мэргэжилтэн Ч.Цогтбаатар, Уул уурхайн бодлогын хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн Г.Тамир, Ашигт малтмалын газрын сонгон шалгаруулалт хариуцсан мэргэжилтнүүд, Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын зохицуулагч Ш. Цолмон, “Хил хязгааргүй алхам” ТББ-ын тэргүүн Н.Баярсайхан нарт талархал илэрхийлье.

Судалгааны явцад дэмжлэг үзүүлж, зохих мэдээллээр ханган, санал зөвлөмж өгч байсан Авлигатай тэмцэх газрын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн дарга Б.Батотгон, ажилтан Ж.Сарангэрэл, Уул уурхайн яам, Ашигт малтмалын газрын холбогдох ажилтнуудад талархал илэрхийлье.

Тус судалгааны захиалагч болох НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын ажилтан Ц.Даваадулам, Л.Бархас, Ш.Отгончимэг нар судалгааны ажлыг эхлэхээс дуусах хүртэлх шатанд чиглүүлэн, санал зөвлөмж өгсөн болно.

Энэхүү судалгааны агуулга, дүгнэлтийн бодит байдлыг Хараат бус судалгааны хүрээлэн хариуцана. Тус судалгаатай холбоотой саналаа Хараат бус судалгааны хүрээлэнд, судалгааны мөрөөр авах арга хэмжээтэй холбоотой саналаа холбогдох төрийн байгууллагуудад илгээх боломжтой.

*“Хараат бус судалгааны хүрээлэн” ТББ  
2016 оны 5 дугаар сар*

# СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгаанд НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс боловсруулсан авлигын эрсдэлийг тодорхойлох, бууруулах арга зүйг ашигласан болно. Энэ бүлэгт судалгааны арга зүйг дэлгэрүүлэн тайлбарлав.

## 1.1 СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ

Энэхүү судалгааны зорилго нь уул уурхайн салбарын шийдвэр гаргах ажиллагааны үе шат бүрт авлигын эрсдэлийг тодорхойлж, нарийвчилсан үнэлгээ хийх явдал юм.

Мөн судалгааны мэдээлэл цуглуулах явцад илэрсэн авлигын эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөг төсөл байдлаар боловсруулсан бөгөөд уг судалгааны дүнг геологи, уул уурхайн салбар дахь авлигын эрсдэлийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээнд суурь түвшин болгон ашиглах боломжтой.

Судалгаанд эх сурвалж, удирдамж болгон дараах материалыг ашиглав. Үүнд:

- Уул уурхайн салбар дахь авлигын эрсдэлийг судлахдаа НҮБХХ-өөс боловсруулсан “Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах” аргачлалыг Монголын нөхцөл байдалд тохируулан ашигласан;
- Монгол Улсын геологи, уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, дүрэм, журам, авлигын эрсдэлтэй холбогдох баримт бичгийг цуглуулан шинжилсэн;

## 1.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ, ЭРСДЭЛИЙГ БУУРУУЛАХ АРГА ЗҮЙ

“Олборлох салбар дахь авлигын эрсдэлийг бууруулах” аргачлалд заасан дараах 5 алхмын дагуу судалгааны ажлыг хийв.

*Дүрс 1 Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ ба эрсдэлийг бууруулах 5 алхам*



Судалгааны оролцогчдыг тодорхойлохдоо, нэн түрүүнд Ашигт малтмалын тухай хууль болон геологи, уул уурхайн салбарын харилцааг зохицуулдаг гол хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдэд зөвшөөрөл олгох, гэрээ байгуулах, хяналт шалгалт хийх, төлбөр хураамж авах гэх мэт үүрэгтэйгээр оролцохоор заасан байгууллага, албан тушаалтны жагсаалтыг төв, орон нутгаар хувааж гаргасан.

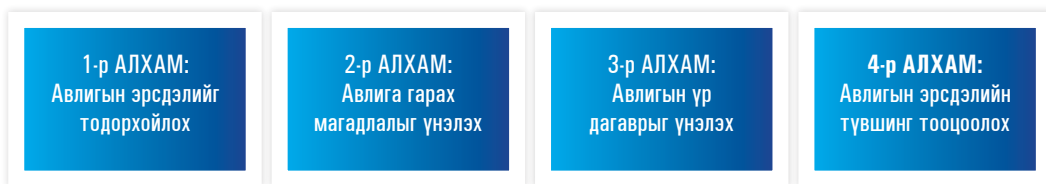
Судалгааны мэдээллийг Улаанбаатар хот, Өмнөговь аймаг, Сэлэнгэ аймагт үйл ажиллагаа явуулдаг холбогдох төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд, уул уурхайн компаниудаас 2016 оны 1-2 дугаар сард цуглуулсан. Эдгээр байгууллагаас уул уурхайтай холбоотой шийдвэр гаргах эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудыг аль болох хамруулахыг зорилгоо.

Баримт бичгийн судалгааны хүрээнд үндэсний болон орон нутгийн түвшинд дагаж мөрдөж буй хууль, эрх зүйн зохицуулалт, холбогдох дүрэм, журам, бодлого, хөтөлбөр, ялангуяа уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааны геологи, хайгуулын ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын, ашиглалтын дараахь үе шатуудад мөрдөж буй дүрэм, журмуудад нарийвчилсан шинжилгээ хийж, тухайн үе шат бүрт оролцогч талуудыг тодорхойлон, авч буй зөвшөөрлийн тоо, механизм зэргийг судаллаа. Энэ хүрээнд нийт 70 гаруй баримт бичгийг судалсан (Баримт бичгийн дэлгэрэнгүй жагсаалтыг хавсралтаас харна уу)

Энэхүү үнэлгээний аргачлалыг НҮБХХ-ийн “Авлигын эсрэг дэлхий дахины санаачилга” (Global anticorruption initiative) болон НҮБХХ-ийн “Тогтвортой хөгжлийн төлөөх олборлох үйлдвэрлэл”-ийн дэлхий нийтийн санаачилгын хүрээнд боловсруулсан. Ярилцлагын аргаар мэдээлэл цуглуулахдаа уг аргачлалд заасан ярилцлагын жишиг удирдамжид холбогдох асуудлыг нэмж тусган ашиглав. Ярилцлагын агуулга нь уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал, үйл ажиллагааны талаарх оролцогчийн санал бодлыг тодорхойлж, авлигын эрсдэлийг илрүүлэх, түүнийг бууруулах боломж нөхцөлийг тодорхойлоход чиглэв. Оролцогч зөвшөөрөл өгсөн тохиолдолд аудио бичлэг хийсэн бөгөөд Хараат бус судалгааны хүрээлэн өөрийн баталсан ёс зүй, нууцлалын стандартыг баримталсан.

Судалгааны мэдээллийг боловсруулахдаа дээр дурдсан аргачлалд зааснаар дараах үндсэн алхмын дагуу шинжилгээ хийсэн.

*Дүрс 2 Цуглуулсан мэдээлэлд шинжилгээ хийх 4 алхам*



**Авлигын эрсдэлийг тодорхойлохдоо** уул уурхайн ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын болон ашиглалтын дараах үе шат тус бүрт ямар эрсдэл байгааг оролцогч талуудтай хийсэн ярилцлага, бичиг баримтын шинжилгээнд тулгуурлав.

**Авлига гарах магадлалыг** бага, дунд, өндөр гэсэн гурван түвшингээр тогтоов.

АВЛИГА ГАРАХ МАГАДЛАЛЫГ ҮНЭЛЭХ АРГА	
Өндөр	Авлига гарах магадлалыг дараах тохиолдолд өндөр гэж үнэлнэ. (1) мөнгөн дүн нь маш өндөр, (2) талуудын сонирхол өндөр, эрх мэдэлтэй, (3) авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт үр дүнгүй.
Дунд	Авлига гарах магадлалыг дараах тохиолдолд дунд гэж үнэлнэ. (1) мөнгөн дүн нь өндөр, (2) талуудын сонирхол өндөр, эрх мэдэлтэй, гэвч (3) авлигаас урьдчилан сэргийлэх хяналт ядаж хориг саад болохуйц хэмжээнд үйлчилдэг.
Бага	Авлига гарах магадлалыг дараах тохиолдолд бага гэж үнэлнэ. (1) мөнгөн дүн багатай, (2) талуудын сонирхол, эрх мэдэл бага, (3) авлигаас сэргийлэхүйц хяналтын механизм байдаг.

**Авлигын үр дагаврын зэргийг үнэлэхдээ** мөн бага, дунд, өндөр гэсэн гурван түвшингээр ялгав.

Хүснэгт 2 Авлигын үр дагаврыг үнэлэх арга

АВЛИГЫН УЛМААС ГАРАХ ҮР ДАГАВРЫН ЗЭРГИЙГ ҮНЭЛЭХ АРГА	
Их	Авлигын үр дагаврын зэргийг үнэлэхдээ (1) их хэмжээний хөрөнгө нөөц, орлогын алдагдалд хүргэж болох; (2) хүний хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлэх; (3) байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах; (4) орон нутгийн иргэдийн эрхийг зөрчиж буй; (5) Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг тасалдуудахад нөлөөлж байгаа бол их гэж үнэлэгдэнэ.
Дунд	Авлигын улмаас гарах үр дагавар нь хөрөнгө нөөц, орлогыг тодорхой хэмжээгээр алдагдуулж байгаа бол дунд гэж үзнэ.
Бага	Авлигын улмаас бага хэмжээний хөрөнгө нөөцийн алдагдал гарч болох үед үр дагаврыг бага гэж үнэлнэ.

**Авлигын эрсдэлийн түвшинг тооцох:** Авлигын эрсдэлийн түвшинг тооцохдоо тус авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалын дагуу дараах томъёог ашиглав.

$$\text{АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН} = \text{АВЛИГА ГАРАХ МАГАДЛАЛ} \times \text{АВЛИГЫН УЛМААС ГАРАХ ҮР ДАГАВАР}$$

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

### Судалгааны хамрах хүрээ

- Ердийн болон стратегийн ордод ашигт малтмал олборлодог уул уурхайн компаниудыг хамарна.
- Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын олборлолт явуулдаг уул уурхайн компаниудыг хамрахгүй.
- Бичил уурхай, албан бус уул уурхайн үйл ажиллагааг үнэлгээний ажилд оруулаагүй.
- Уран, газрын тостой холбоотой асуудлыг оруулаагүй.

- Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой авлигын эрсдэлийг тусгайлан судлаагүй.

Судалгаагаар илэрсэн авлигын эрсдэлийн хэлбэр, эрсдэлийн түвшинд үндэслэн авлигын эрсдэлийг бууруулах судалгааны багийн саналыг УУЯ-ны сайдын 2016 оны 4 дүгээр сарын 12-ны А/40 тоот тушаалаар батлагдсан “Уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөө”-г боловсруулах ажлын хэсэгт танилцуулсан.

### 1.3 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙГ ҮНЭЛЭХ АРГА ЗҮЙД ӨГӨХ САНАЛ

#### Ололттой тал:

- Энэхүү арга зүй нь авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, түүний тоон утгуудыг нарийвчлан зааж өгснөөрөө давуу талтай.
- Авлигын эрсдэлийн үнэлгээнээс хамаарч, эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөөний эрэмбэ, дараалал бий болж байгаа нь ач холбогдолтой.
- Жишиг асуулт, авлигын байж болох хэлбэрийг тодорхойлж өгсөн.
- Сонирхогч талуудыг тодорхойлоход сайн удирдамж болж өгсөн.
- Үнэлгээний дүнг өөр бусад орны адил төстэй судалгаатай харьцуулах үзэх боломжтой.

#### Сул тал:

- Салбарын авлигын эрсдэлийг тодорхойлохдоо хууль эрх зүйн орчныг тусгайлан нэг хэсэг болгон авч үзсэн ч ямар нэг байдлаар дотор нь ангилаагүй. Энэхүү судалгаанд хууль эрх зүйн орчны шинжилгээг уул уурхайн үйл ажиллагааны үе шат тус бүрээр хуваан авч үзэв.
- Гэрээ хэлцэл хийхтэй холбоотой авлигын ямар эрсдэл байж болох тухай тайлбар дэлгэрэнгүй биш.
- Авлига гарах магадлал, авлигын улмаас гарч болох үр дагаврын зэргийг үнэлж буй тоон утгууд нь дотроо хэд хэдэн утга агуулсан. Тухайлбал, авлигын улмаас гарах үр дагаврыг (1) их хэмжээний хөрөнгө, нөөцийн алдагдалд хүргэж болох; (2) хүний хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлэх; (3) байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах; (4) орон нутгийн иргэдийн эрхийг зөрчиж буй; (5) иргэдэд хүргэж буй үйлчилгээ нь тасалдахад нөлөөлж байгаа бол ‘их’ гэж үнэлнэ. Байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулахгүй ч орон нутгийн иргэдийн эзэмшилд өөрчлөлт орох зэргээр эрхийг зөрчиж байгаа гэх мэт тохиолдолд тоон утгыг хэрхэн тооцох талаар заавар дутмаг.
- Авлига гарах магадлал, авлигын улмаас гарч болох үр дагаврын зэргийг ‘өндөр’ хэмээн үнэлэх тохиолдлыг сайн нарийвчилж өгсөн боловч ‘дунд’, ‘бага’ гэсэн үнэлгээн дээр нарийвчлан зааж өгөөгүй. Хөрөнгө нөөцийн мөнгөн илэрхийллийг ямар тохиолдолд ‘бага’, ‘дунд’ гэж үнэлэх тухай заавар дутмаг.

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

## 2

Энэ бүлэгт Монголын уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал болон хууль эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, статистик тоон үзүүлэлт, мэдээллийг тоймлон харуулав.

### 2.1 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

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

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 пунктыг уул уурхайн салбар дангаараа эзэлж байв.

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

*Хүснэгт 3 Уул уурхай, олборлох аж үйлдвэрийн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, тэрбум төгрөг, оны үнээр (2009-2015<sup>1</sup>)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	2015
ДНБ	6,591	9,757	13,174	16,688	19,174	21,976	-
Уул уурхай, олборлолт	1,286	2,102	2,536	2,743	2,849	3,754	-
Аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйлдвэрлэл	3,442	4,987	6,186	5,724	7,652	9,300	8,714
Уул уурхай, олборлох аж үйлдвэр	2,158	3,097	3,752	3,840	5,217	6,389	5,858

<sup>1</sup> [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

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

*Дүрс 3 ДНБ болон аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлд уул уурхайн салбарын эзлэх хувь (2009-2015)*



2015 оны байдлаар ашигт малтмалын нөөцийн улсын нэгдсэн тоо бүртгэлд 80 төрлийн ашигт малтмалын 1,170 орд, 8000 орчим илрэл тэмдэглэгджээ.

2015 оны байдлаар ашиглалтын 1,494 тусгай зөвшөөрөл олгогдсоны 33.5 хувь нь алт, 18.7 хувь нь нүүрс, 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 байна<sup>2</sup>.

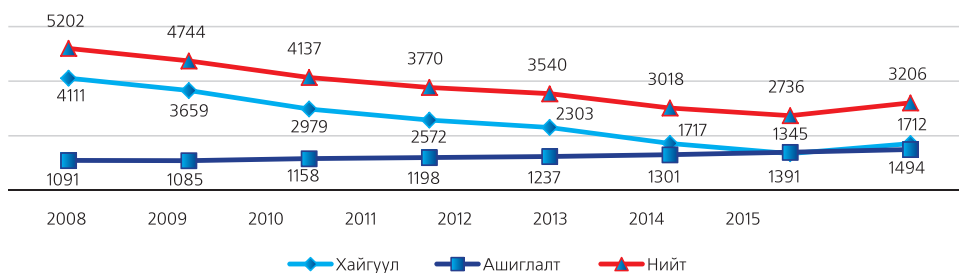
*Хүснэгт 4. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн мэдээ (2015 оны 12-р сар)*

АНГИЛАЛ	ТОО, ХУВЬ
Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо	3,329
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн тоо	1,494
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн тоо	1,835
2. Тусгай зөвшөөрлийн 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 (нийт газар нутгийн)	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 нийт нутаг дэвсгэрийн 0.8 хувийг эзэлж байна. Дүрс 4-өөс харахад хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн олголт 2008 онд хамгийн өндөр байсан бөгөөд аажмаар тоо нь буурсаар 2014 он гэхэд хамгийн бага хэмжээнд хүрсэн байна. Харин ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн олголт 2008 оноос хойш бага хэмжээгээр тогтмол өсч иржээ.

<sup>2</sup> [http://mram.gov.mn/mram\\_new/images/stories/mram/statistik/2015/monthly\\_report\\_2016.01.04.pdf](http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistik/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf)

Дүрс 4 Хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо (2008-2015.11-р сарын байдлаар)<sup>3</sup>



2015 оны 11 дүгээр сарын статистик мэдээллээс харахад хайгуулын болон ашиглалтын зөвшөөрлийн олголт нэмэгдсэн байна. Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хувьд Увс, Өмнөговь, Дорноговь, Говь-Алтай, Баянхонгор аймаг, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хувьд Төв, Сэлэнгэ, Дорноговь, Хэнтий, Өмнөговь аймагт хамгийн олон зөвшөөрөл олгогдоод байна.

Хүснэгт 5 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл ба талбайн статистик мэдээлэл (Аймгаар)<sup>4</sup>

Аймаг, нийслэл	БҮГД (Ашиглалт ба Хайгуул)			Үүнээс:					
	Тусгай зөвшөөрлийн тоо	Талбайн хэмжээ/ мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэхувь	Ашиглалт			Хайгуул		
				Тусгай зөвшөөр- лийн тоо	Талбайн хэмжээ/ мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэхувь	Тусгай зөвшөөр- лийн тоо	Талбайн хэмжээ/ мян.га/	Нутаг дэвсгэрт эзлэхувь
<b>Улсын хэмжээнд</b>	<b>3,389</b>	<b>13,942</b>	<b>8.9</b>	<b>1,551</b>	<b>1320.3</b>	<b>0.8</b>	<b>1,838</b>	<b>12621</b>	<b>8.1</b>
Архангай	43	91	1.7	27	12.9	0.2	16	78	1.4
Баян-Өлгий	99	462	10.1	27	11.2	0.2	72	450	9.8
Баянхонгор	195	681	5.9	74	53.1	0.5	121	628	5.4
Булган	114	564	11.6	61	16.8	0.3	53	547	11.2
Говь-Алтай	207	1,479	10.4	28	25.5	0.2	179	1,454	10.3
Говьсүмбэр	22	106	19.2	12	38.7	7.0	10	67	12.2
Дархан-Уул	86	25	7.6	65	9.1	2.8	21	16	4.9
Дорноговь	403	1,923	17.6	164	179.5	1.6	239	1,743	15.9
Дорнод	156	656	5.3	63	40.3	0.3	93	616	5.0
Дундговь	178	847	11.3	79	128.8	1.7	99	719	9.6
Завхан	83	525	6.4	6	10.7	0.1	77	514	6.2
Орхон	11	13	15.5	8	2.8	3.3	3	10	12.2

<sup>3</sup> [http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly\\_report\\_2016.02.25-LAST.pdf](http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly_report_2016.02.25-LAST.pdf)

<sup>4</sup> [http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly\\_report\\_2016.02.25-LAST.pdf](http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly_report_2016.02.25-LAST.pdf)



Өвөрхангай	60	151	2.4	31	16.8	0.3	29	134	2.1
Өмнөговь	252	2,742	16.6	84	502.3	3.0	168	2,240	13.6
Сүхбаатар	126	1,031	12.5	57	43.8	0.5	69	987	12.0
Сэлэнгэ	171	132	3.2	121	29.8	0.7	50	102	2.5
Төв	369	284	3.8	281	121.6	1.6	88	162	2.2
Увс	246	1,099	15.8	44	14.5	0.2	202	1,085	15.6
Улаанбаатар	193	14	3.0	172	12.2	2.6	21	2	0.5
Ховд	136	667	8.8	24	7.8	0.1	112	659	8.7
Хөвсгөл	41	175	1.7	18	7.6	0.1	23	167	1.7
Хэнтий	198	275	3.4	105	34.5	0.4	93	240	3.0

Салбарын гол нэр төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийг авч үзвэл 2015 оны байдлаар зэсийн баяжмал 1.2 сая тонн, молибдений баяжмал 5.4 мянган тонн, нүүрс 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. 2014 онтой харьцуулбал, зэсийн баяжмалын үйлдвэрлэл 712 мянган тонноос 894 мянган тонн, молибдений баяжмалын үйлдвэрлэл 4254 тонноос 5441 тонн, алтны үйлдвэрлэл 11504 килограммаас 14556 килограмм болж тус тус өсчээ.

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

Хүснэгт 6 Уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл, экспорт (2014-2015 оны байдлаар<sup>5</sup>)

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 /%/
Зэсийн баяжмал	мян.тн	712	891	25.1	1,378	1,478	7.2
Молибдений баяжмал	тн	4254	5441	27.9	4,000	5,022	25.6
Алт	кг	11504	14556	26.5	10,040	11,316	12.7
Нүүрс	мян.тн	24449	23979	-1.9	19,482	14,426	-25.9
Жонш	мян.тн	375	231	-38.4	314	280	-10.7
Төмөр	мян.тн	10261	6173	-39.8	6,324	5,065	-19.9
Цайр	мян.тн	93	90	-3.8	99	84	-15.4

<sup>5</sup> [http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly\\_report\\_2016-APR.pdf](http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly_report_2016-APR.pdf)

2014 онд нийт экспортолсон ашигт малтмалын үнийн дүн 4,778.9 сая ам.доллар, гаалийн үйлчилгээний бүрдүүлэлтийн төлбөр 41,693.6 сая төгрөг байсан бол 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.

2014 оны байдлаар уул уурхайн салбарт 40927 хүн ажиллаж байна<sup>6</sup>.

## 2.2 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Өнөөдөр уул уурхайн 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 байсан бол хамгийн сүүлийнх нь 2015 онд УИХ-аас нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан Ашигт малтмалын тухай хууль (АМТХ) юм. Ашигт малтмалын тухай хуулийг 2006 онд шинэчлэн баталснаас хойш өнөөг хүртэл 18 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. 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. Ингэж 18 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь салбарын хууль эрх зүйн орчин тогтвортой биш байгааг харуулж 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 хууль (1994)
- Газрын тухай хууль (2002)
- Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)
- Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль (2014)
- Татварын багц хууль (2008)
- Цөмийн энергийн тухай хууль (2009) гэх мэт.

Үүний зэрэгцээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх, нутгийн удирдлагатай холбоотой дараах хуулиуд уул уурхайн салбарт хүчин төгөлдөр 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)
- Шилэн дансны тухай хууль (2014)
- Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2006)
- Төсвийн тухай хууль (2011)

<sup>6</sup> <http://1212.mn/statHtml/statHtml.do#>

2015 оны 5 дугаар сарын 21-нд батлагдсан “Төсвийн тухай хууль”-ийн 60 дугаар зүйлийн 60.5-60.10, 59 дүгээр зүйлийн 59.2 дахь хэсэгт ашигт малтмалтын төлбөрийн орлоготой холбоотой нэмэлт өөрчлөлтүүд оруулсан. Ялангуяа энэхүү нэмэлт өөрчлөлтөд улсын төсвөөс Аймаг, нийслэлийн орон нутгийн хөгжлийн сангаар дамжуулан

- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын 33-аас доошгүй хувийг ашигт малтмалын олборлолт хийсэн сум, дүүргийн орон нутгийн хөгжлийн санд,
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 50-аас доошгүй хувийг ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбай байрших сум, дүүргийн орон нутгийн хөгжлийн санд тус тус олгохоор заасан.

Энэхүү нэмэлт өөрчлөлт бүхий хуулийг 2016 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс эхлэн дагаж мөрдөж байна.

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

- 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 Улсын дээд шүүхийн тогтоол - 1
- Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр - 1
- Шүүхийн шийдвэр - 198 байдгийг тогтоож, хуулийн давхардал нийт 52, хуулийн зөрчил 36, хуулийн хийдэл 22 байна гэж дүгнэсэн.

АМТХ-ийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдэгдсэн уг хуультай холбоотой маргааны тоо эрс нэмэгдсэн. Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсан 2004 оноос хойш 11 жилийн хугацаанд АМТХ-тай холбоотой 569 хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэжээ. Шийдсэн хэргийн тоо 2007 оноос нэмэгдэж, 2012 онд дээд цэгтээ хүрээд, одоогоор улмаар уул уурхайн салбарын уналтыг дагаж багасчээ.

*Хүснэгт 7 Захиргааны хэргийн шүүхээр Ашигт малтмалын тухай хуультай холбоотой шийдсэн хэрэг маргааны тоо<sup>7</sup>*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Нийт
6	19	28	50	56	61	-	77	131	71	43	27	569

Энэ бүхэн нь хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, салбарын үйл ажиллагааны янз бүрийн үе шатанд хуулийн заалтыг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэхэд гарч буй тодорхойгүй байдлыг залруулах шаардлагатайг харуулж байна.

Мөн хууль эрх зүйн хүрээнд салбар хоорондын хамтын ажиллагаа, ялангуяа Сангийн яам, УУЯ, БОНХАЖ-ны яам хоорондын хамтын ажиллагааны зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Бусад салбарын нэгэн адил уул уурхайн салбарт авлигаас сэргийлэх, ил тод байдлыг хангахад чухал нэг хүчин зүйл нь салбарын холбогдолтой хууль, эрх зүйн акт боловсруулах, шийдвэр гаргахдаа мэргэжлийн байгууллага, мэргэжилтнүүд, эрх ашиг нь хөндөгдөж буй бүлгүүдийг оролцуулах, тэдний байр суурь, дуу хоолойг сонсох явдал

<sup>7</sup> www.shuukh.mn/

юм. Тухайлбал, Авлигын эсрэг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.2-т “тодорхой чиглэлээр бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахын өмнө олон нийтийн анхаарал татаж байгаа мэдээллийг нээлттэй болгох, сонирхогч нийгмийн бүлгүүдэд өөрийн бодлого, байр суурийг танилцуулах...” гэсэн заалт биелэгдэхгүй байна.

Түүнчлэн Авлигын эсрэг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.7-д “төрийн байгууллага нээлттэй, иргэдийн ашиг сонирхолд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхэд тавих хяналтад төрийн бус байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлж, хамтран ажиллах, мэдээллийг харилцан солилцох, олон нийтэд мэдээллийг тогтмол хүргэж байх” хэмээн заасан байдаг. Салбарын мэргэжлийн ТББ-ууд, хөндлөнгийн хараат бус шинжээчдийн оролцоог нэмэгдүүлснээр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй болох, аливаа хардлагад өртөх, буруу ташаа ойлголт төрүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх, улмаар төрд итгэх олон нийтийн итгэл нэмэгдэх ач холбогдолтой.

2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хууль нь хууль тогтоомж боловсруулах, захиргааны шийдвэр гаргахдаа ашиг сонирхол, эрх нь хөндөгдөх талуудыг оролцуулахыг зааснаараа уул уурхайн салбарын шийдвэр гаргалтанд эерэгээр нөлөөлөх чухал өөрчлөлт болсон. Эдгээр хууль, 2017 оны 1 дүгээр сар, 2016 оны 7 дугаар сараас тус тус хүчин төгөлдөр мөрдөгдөх гэж байна.

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 юм. 2006 оноос хойш хэрэгжиж буй энэхүү Санаачилга нь зохих үр дүнд хүрч буйг судалгааны 3 дугаар бүлгээс үзэж болно. Тус 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 Уул уурхайн яам (УУЯ), Ашигт малтмалын газар (АМГ)-ын холбогдох дүрэм, 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 ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ бусдаас шан харамж авах, хувьдаа ашиг олох зорилгоор албан тушаалын нэр хүндийг ашиглахыг хориглосон байдаг.

УУЯ, АМГ-аас жил бүр авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг гаргаж, биелэлтийн тайланг олон нийтэд нээлттэй цахим хуудсандаа байрлуулж хэвшиж байна<sup>8</sup>.

### 2.3 УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙГ СУДАЛСАН БАЙДАЛ

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 жагсчээ<sup>9</sup>. Харин 2015 оны үзүүлэлтээр манай улс нийт 100 оноо авахаас мөн адил 39 оноо авч 168 орноос 72-т жагссан<sup>10</sup>. 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 байна<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> <http://www.mm.gov.mn/infos/view/294>

<sup>9</sup> <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>10</sup> <http://www.transparency.org/cpi2015>

<sup>11</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>

Монгол Улсад Авлигын эсрэг хууль анх 1996 онд батлагдсан бөгөөд 2006 онд шинэчлэн найруулсан. Авлигын эсрэг хуулийн дагуу “Монгол Улсын төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшин”-г хоёр жил тутам үнэлж байна. Сонгогдсон салбаруудын шударга байдлын түвшний үнэлгээ 2014 оны<sup>12</sup> байдлаар дунджаар 3.43<sup>13</sup> буюу 2012 судалгааны үр дүнгээс 0.05 пунктээр өссөн байна<sup>14</sup>.

АТГ-аас 2 жил тутам эрхлэн гаргадаг Авлигын индексийн судалгаа<sup>15</sup> нь авлигыг цар хүрээ, хэлбэр шалтгаан гэсэн 3 талаас нь судалдаг. Судалгааны үр дүнгээс харахад 2011, 2013 онд авлигын цар хүрээний 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. Сүүлийн дөрвөн жилийн хугацаанд Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаар урвуулах, Хээл хахууль авах, Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэсэн 3 төрлийн гэмт хэрэг хамгийн түгээмэл үйлдэгдсэн байна.

Авлигатай тэмцэх газарт 2015 оны тавдугаар сард хүлээн авсан өргөдөл, гомдол, мэдээлэл /ӨГМ/-ийн дүн шинжилгээнээс харахад, 5-р сард нийт 100 өргөдөл ирсэнээс 1 хувь нь уул уурхайн салбар, 5.1 хувь нь байгаль орчны салбартай холбоотой өргөдөл байна<sup>16</sup>.

Дээрх судалгаа, тоо баримтаас харахад Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшин харьцангуй өндөр байна.

**Уул уурхайн салбарын тухайд** УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын Байнгын хорооноос 2014 онд эрхлэн гаргасан “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь” судалгааны авлига аль салбарт илүүтэй гарч байгаа талаарх асуултанд 1084 оролцогчдоос хамгийн олон буюу 266 оролцогч шүүх, хууль хяналтын байгууллага гэж хариулсан бол 57 оролцогч уул уурхайн салбарт гэж хариулжээ. Судалгаанд хамрагдсан нийт 10 салбараас уул уурхайн салбар 5.3 хувиар зургаадугаарт жагссан байна.

АНУ-ын Азийн сангаас эрхлэн гаргадаг “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа”-гаар уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллага нь 2007-2014 онд авлигад хамгийн их автсан байгууллагын хоёрдугаар байранд жагсчээ. Харин 2015 оны 4 дүгээр сард бага зэрэг буурч, гуравдугаар байранд жагссан байна.<sup>17</sup> Азийн сангаас хийсэн “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа” (2012)-ны авлигад хамгийн өртөмтгий салбарын жагсаалтад уул уурхай орсон<sup>18</sup>.

Мөн 2015 онд Азийн сангаас хийсэн “Бизнесийн салбар болон төрийн байгууллагын харилцаан дахь авлигын шалтгаан, нөхцлийн судалгаа”-ны дүнгээс харахад уул уурхайн компаниуд татвар, мэргэжлийн хяналтын байгууллагуудтай харилцах шаардлага их гардаг, үүнд хоолонд урих, бэлэг эд зүйлс өгөх, ах дүү танил талаараа дамжуулж туслалцаа авах зэргээр харилцах явдал гардаг. Уул уурхайн салбарын авлигын нөхцөл байдлын хувьд бодлогын орчны тогтворгүй байдал, төрийн алба, тусгай зөвшөөрөл, зардал баталгаажуулалт, шинжээчдийн дүгнэлт, техник эдийн засгийн үндэслэл, байгаль орчны үнэлгээ, уул уурхай ба орон нутаг, татвар зэрэг асуудлыг нарийвчлан судалжээ.

<sup>12</sup> <http://iaac.mn/content/577>

<sup>13</sup> 1(огт шударга бүс)-5 (шударга) хүртэлх үнэлгээгээр

<sup>14</sup> [http://www.iaac.mn/pdf/ssh/ssh\\_turiin\\_baiguullaga\\_shudarga\\_2014.pdf](http://www.iaac.mn/pdf/ssh/ssh_turiin_baiguullaga_shudarga_2014.pdf)

<sup>15</sup> <http://iaac.mn/content/390#.VvT23-SLqNE>

<sup>16</sup> [http://www.iaac.mn/pdf/ssh/ssh\\_dun\\_shinilgee\\_201505\\_sar.pdf](http://www.iaac.mn/pdf/ssh/ssh_dun_shinilgee_201505_sar.pdf)

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

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

Байгалийн нөөцийн засаглалын хүрээлэн<sup>19</sup> 2013 онд Баялгийн засаглалын индексээр 58 улсын байгалийн хий, газрын тос, уул уурхай дах засаглалын чанарыг 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 нөхцөл зэрэг дөрвөн бүрэлдэхүүнийг үнэлдэг. Монгол Улсын хувьд хууль эрх зүйн орчин хамгийн өндөр буюу 80 оноо<sup>20</sup>, харин тайлагналт хамгийн бага буюу 39 оноо авчээ.

Хараат бус судалгааны хүрээлэнгээс хийсэн “Төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал 2015”<sup>21</sup> судалгаанаас харахад АМГ-ын цахим хуудасны ил тод байдал нь бусад байгууллагуудтай харьцуулахад буурсан үзүүлэлттэй байна. Хэдийгээр 47.2 хувиас 52 хувь болж бага зэрэг сайжирсан боловч, эзлэх байр нь бусад судалгаанд хамрагдсан нийт 74 байгууллагаас 45-р байранд орж, үзүүлэлт нь өмнөх жилийнхээс буурсан байна.

Хүснэгт 8 Хэрэгжүүлэгч агентлагуудын цахим хуудасны ерөнхий үзүүлэлт (хувь)

№	НЭРС	НИЙЛБЭР ОНОО		ЭРЭМБЭ (ЭЗЭЛСЭН БАЙР) <sup>23</sup>	
		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	-	-

2014 онд Нээлттэй нийгэм форумаас “Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниудын засаглалын үнэлгээ”-нээс үзэхэд компанийн засаглалын 9 үзүүлэлтээс хяналтын тогтолцоо хамгийн өндөр буюу 54 хувь, мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдал хамгийн бага буюу 8 хувийн үнэлгээтэй байна. Тус үнэлгээг Азийн зарим орон болон Монгол улсын нээлттэй хувьцаат компанийн засаглалын талаар хийгдсэн үнэлгээтэй харьцуулж үзэхэд нээлттэй хувьцаат компанийн үнэлгээ 2013 онд 28 хувь, төрийн өмчит компанийн дундаж үнэлгээ 2014 онд 28 хувьтай буюу бусад орнуудаас доогуур байжээ.

Ийнхүү олон улсын болон үндэсний хэмжээнд хийгдэж буй судалгаануудаас харахад уул уурхайн салбар авлигад өртөх хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбарын нэг болоод байна. Томоохон хэмжээний түрээс, хөрөнгө оруулалтын урсгал, нарийн төвөгтэй гэрээ хэлэлцээр, стратегийн ач холбогдол бүхий нөөц баялаг зэрэг нь уул уурхайн салбарыг авлигын эрсдэл бүхий салбарын нэг болоход нөлөөлдөг.

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

<sup>20</sup> (0(мyy)-100(сайн))

<sup>21</sup> <http://irim.mn/web-monitoring>

<sup>22</sup> Судалгаанд аймаг, нийслэл, Улсын Их Хурлын харьяа байгууллагууд, төрийн захиргааны төв байгууллагууд, төрийн захиргааны байгууллага зэрэг нийт 74 байгууллагыг хамруулж, онооны дагуу эрэмбэлсэн.

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын эдийн засгийн ихээхэн хэсгийг бүрдүүлж байгаагийн хувьд авлига, хүнд суртлаас ангид байх шаардлагатай, хамгийн чухал салбар юм. Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг дэмжиж, олон нийтэд энэ салбарын үйл ажиллагааг ил тод болгох зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газрын 2006 оны 1 дүгээр тогтоолоор Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС)-д нэгдэж байгаагаа дэлхий нийтэд албан ёсоор зарласан. Ингэснээр төрийн 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 нөлөө үзүүлнэ гэж үзсэн нь тодорхой хэмжээгээр үр дүнгээ өгч байна.

Тухайлбал, тус санаачилгад нэгдсэн анхны жил буюу 2006 оны тайлангаар компанийн төрд төлсөн, төрийн компаниас авсан татвар, төлбөр, хураамжийн хоорон дахь тайлангийн зөрүү 3Г талдаа 25 тэрбум төгрөг байсан бол 2014 оны тайлангаар мөн 3Г талдаа 581 сая төгрөг болж эрс багассан байна. ОУИТБС-ын тайлан 9 жил гарч түүний зөрүү 25 тэр бумаас 581 сая төгрөг болж буурсан хэдий ч энэ мөнгө удаа дараа 3Г талдаа дутаж, нотлогдохгүй байгаа нь анхаарал татаж ирсэн байна. Хамгийн гол нь энэ мөнгө улсын төсөвт оролгүй алга болсон байхад ямар нэг арга хэмжээ авагдаагүй, хэн нэгэнд хариуцлага тооцоогүй явж ирсэн байна. 2014 онд 1573 компаниас Засгийн газар орлого бүртгэн авснаас 236 компанийг нэгтгэлд хамруулахаар сонгожээ. Эдгээр 236 компани нь 2014 оны гол орлогын 98.8 хувийг бүрдүүлсэн байна.

2016 оны 2 дугаар сард болсон ОУИТБС-ын 7 дугаар бага хурлаар энэхүү Санаачилгыг хэрэгжүүлэгч 51 орноос олсон ололт, амжилтыг үнэлэн 4 оронд ОУИТБС-ын даргын нэрэмжит шагнал олгосны дотор Монгол Улс ОУИТБС-ын хүрээнд мэдээллийн хангамж, хүртээмжийг бусад орнуудаас илүү сайжруулсны төлөө шагнагджээ.

Гэвч дээр дурдсан олон судалгаагаар уул уурхайн салбарын авлига дорвитой буурсан үзүүлэлт харагдахгүй байгаа нь цаашид тус салбарт ил тод байдлыг дээшлүүлэх, авлигыг бууруулах оновчтой арга хэмжээ авах шаардлагатайг харуулж байна. Өмнөх судалгаануудын дийлэнх нь олон нийтийн санаа бодолд тулгуурласан судалгааны арга зүйг ашиглан, авлигын түвшинг олон нийт хэрхэн үнэлж байгааг харуулсан бол энэхүү судалгаа нь уул уурхайн компаниуд үйл ажиллагаагаа эхлэх үе шатнаас уурхайг хүлээлгэн өгөх хүртэл бүх үе шатанд тулгарч буй авлигын эрсдэлийг илрүүлэхийг оролдсон. Энэ нь тус салбарын авлигын эрсдэлийг бууруулах тодорхой арга хэмжээ авахад дөхөм болох практик ач холбогдолтой. Мөн тодорхой хугацааны дараа гарсан ахицыг харьцуулан үнэлэх боломж олгож байна.

# СУДАЛГААНЫ ДҮН: ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ

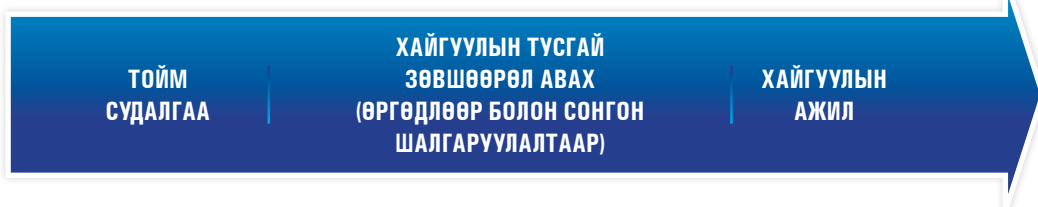
# 3

Энэ бүлэгт хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах үе шаттай холбоотой тоон мэдээлэл, зохицуулж буй хууль эрх зүйн зохицуулалт, уг шатанд тулгарч буй бэрхшээл болон авлигын эрсдэл, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаар танилцуулав.

## 3.1 ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ

Хайгуулын үед дараах 3 үндсэн үе шат явагддаг.

Дүрс 5 Хайгуулын үе шатны үйл явц



**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. Тойм судалгааны явцад газрын хэвлийг хөндөхийг хориглох бөгөөд уг газрыг өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчаас тухайн талбайд нэвтрэн орох зөвшөөрөл авна<sup>23</sup>.

Сүүлийн 10-аад жилд эрэл хайгуулын салбарт хоёр шинэлэг чиг хандлага ажиглагдах болсон. Нэгдүгээрт, хиймэл дагуулын болон агаарын геофизикийн мэдээлэлд суурилсан бүс нутгийн тандан судалгааг чулуулаг бүрдүүлэгч эрдсийн түвшинд хийх болсон. Хоёрдугаарт, газрын гүн дэх ордуудыг олж тогтоох судалгаа хөгжиж эхэлж байна<sup>24</sup>.

Тухайн талбайн геологийн тогтоц, ашигт малтмал байх эсэхийг тодруулах зорилгоор 1:200.000, 1:50.000-ны масштабын геологийн зураглал гэж байдаг ба үүнийг улсын төсвөөс санхүүжүүлж гүйцэтгэдэг. Эхний хэлбэрээр (1:200.000-ны масштабын) геологийн зураглалаар газрын хөрсийг хөндөлгүйгээр газрын хөрсөн дээр ил байгаа чулуулгийн үүсэл хөгжлийг зурган дээр буулгаж хил хязгаарыг нь тодорхойлдог ба Монгол улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 98 хувьд нь энэ судалгаа хийгдсэн байна. 1:50 000-ны масштабын геологийн зураглал, ерөнхий эрлийн ажил нь сонгон авсан нутаг дэвсгэрийн геологийн тогтоц, ашигт малтмалыг судалж, талбайн үнэлгээ өгч хэтийн төлвийг тодорхойлж,

<sup>23</sup> Ашигт малтмалын тухай хуулийн 15.1, 2 дугаар заалт

<sup>24</sup> <http://www.mongolianminingjournal.com/content/14763.shtml>



дүгнэлт өгдөг геологийн судалгааны биеэ даасан үе шатны ажил юм. Геологийн зураглалын ерөнхий эрлийн ажил нь 1:200.000-ны масштабын геологийн зураглалы н ажлаар хэтийн төлөвтэй болох нь урьдчилан тогтоогдсон талбайд хийгдэж, ашигт малтмалын хэтийн төлөвтэй объектуудыг тодруулдаг онцлогтой<sup>25</sup>. АМТХ-д 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 км<sup>2</sup> газарт улсын төсвөөр геологийн судалгаа хийсэн байна.

**ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ АВАХ.** Тойм судалгааны үр дүнд тухайн талбайд ашигт малтмалын нөөц илрэх магадлалтай гэсэн дүгнэлт гарсан тохиолдолд ашигт малтмалын хайгуулын үйл ажиллагаа эхэлнэ. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөлийг өргөдөл гаргах болон сонгон шалгаруулалтанд оролцох гэсэн хоёр замаар олгодог.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар олгох үйл явц нь тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журмаар зохицуулагдана<sup>26</sup>. 2016 оны 3 дугаар 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% буюу нийт 13.43 сая га талбайг эзэлж байна<sup>27</sup>.

Засгийн газраас сонгон шалгаруулалтаар болон өргөдөл хүлээж авах журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгож болох талбайг нэг тогтоолоор зааж өгдөг ба АМГ-ын Кадастрын хэлтэс хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог. Өргөдөл гаргагч этгээд эхлээд цахим хэлбэрээр дугаар авна. 2015 оны 1 дүгээр 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 гектар талбайн 63.44 хувийг эзэлжээ. Үүнээс 5.49 сая гектар буюу 26.27%-д нь зөвшөөрөл олгосон байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт ирсэн өргөдлийн 1053 буюу 45 хувьд нь тусгай зөвшөөрөл олгожээ.

АМТХ-ийн 17, 18, 19 дүгээр зүйлд зааснаар, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь дараах дарааллаар явагдана.

*Дүрс 6 Хайгуулын зөвшөөрөл олгох үйл явц*



**1) Өргөдөл гаргах.** АМТХ-ийн 18 дугаар зүйлд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэх өргөдөл гаргах журмыг заасан байдаг. Тус журмын дагуу тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд бөгөөд хамгийн түрүүнд өргөдөл гаргасан этгээдэд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгоно. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэх өргөдөлтэй

<sup>25</sup> <http://www.legalinfo.mn/annex/details/4502?lawid=7943>.

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

<sup>27</sup> АМГ-ын Кадастрын хэлтсээс авсан статистик мэдээлэл

хамт **7 төрлийн** бичиг баримт хавсаргаж өгөх ба эдгээр баримт бичгийн 4 нь тухайн хуулийн этгээдтэй холбоотой мэдээлэл, 2 нь нотлох баримт, 1 нь тухайн талбайд гүйцэтгэх 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 үзсэн 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 ИТХ-ын болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын 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 зүйлд 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 зүйлд заасны дагуу Өргөдөл гаргасан этгээд эхний жилийн төлбөрийг заасан хугацаанд<sup>28</sup> 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 дахин 3 удаа сунгаж болно.

**6) Мэдэгдэл.** АМТХ-ийн 19.10 дугаар зүйлд 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.

### 3.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ХЭЛБЭР, ҮНЭЛГЭЭ

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

#### ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

- Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой эрсдэл
- Сонгон шаргаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой эрсдэл
- Орон нутгаас санал авахтай холбоотой эрсдэл

Дээр дурдсан эрсдэл тус бүрийг энэхүү судалгааны аргачлалын дагуу үнэлж, холбогдох жишээ баримтуудыг нэгтгэн, дор дэлгэрүүлэн тайлбарлав.

#### ЭРСДЭЛ 1 Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл

Судалгаанд оролцогчдын мэдээлэл дээр үндэслэн, орон нутгаас хайгуулын тусгай зөвшөөрөлд санал авахтай холбоотой эрсдэлд дараах үнэлгээг хийлээ.

*Хүснэгт 9 Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авснаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах давуу эрх үүсдэг учраас тус зөвшөөрлийг авах сонирхол их байдаг.	АМГ АМГ-ын Кадастрын хэлтэс Аймаг, сумын Засаг дарга Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчид Сумын ИТХ	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авснаар ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах давуу эрх үүсдэг боловч хайгуулын ажил нь олон жил их төлбөр төлдөг учраас зардал өндөртэй, эрсдэл ихтэй тул оролцогч талуудын сонирхлыг “дунд” гэж үзлээ.

Хайгуулын ажил нь ашиглалтын үе шатыг бодвол байгальд орчинд нөлөөлөх нөлөө бага боловч ашигт малтмалын олборлолтын үйл явцыг эхлүүлэх үндэс болдог учраас тус эрсдэлээс гарах үр дагаврын зэргийг “дунд” гэж үзсэн. Тиймээс түүнээс гарах эрсдэлийн түвшин 4 буюу хяналтын үр нөлөө муу бөгөөд эрсдэлийг бууруулах шаардлагатай байна.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах хүрээнд гарах авлигын эрсдэлд доорх хүчин зүйлс нөлөөлж байна.

*Хүснэгт 10 Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

**ӨРГӨДЛИЙН  
ЖУРМААР  
ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ  
ЗӨВШӨӨРӨЛ  
ОЛГОХТОЙ  
ХОЛБООТОЙ  
АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ**

Тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой гэж үзсэн хуулийн этгээдийн сонгон шалгаруулалтын үнэлгээ, шаардлага хангасан байдал зэрэг мэдээлэл нь гол оролцогч талууд, ялангуяа орон нутгаас санал өгөхөд оролцож буй оролцогч талуудад (Аймаг, сумын засаг дарга, ИТХ) хангалттай ил тод, хүртээмжтэй биш

Мэдээллийн сан тогтмол шинэчлэгдэггүй

...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 мөнгө өгвөл зөвшөөрөл олгох тохиолдлууд гарч болно. Хэдийгээр ашиглалтад шууд хамаарахгүй ч, хамгийн эхний үе шат учраас хянаж байх ёстой.

*Уул уурхайн компанийн төлөөлөл*

АМТХ-д зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэх өргөдөлтэй хамт тухайн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээний хуулбар, талбайн зураг хайгуулын ажил эрхлэх мэргэжлийн боловсон хүчнээр хангагдсан талаарх мэдээлэл гэх мэт 7 төрлийн баримт материал хавсаргана.

Гэвч тэдгээр материалууд нь хэрхэн шаардлага хангаж байгаа, мөн сонгон шалгаруулалтын комиссын өгсөн үнэлгээ үндэслэлтэй эсэх нь бусад оролцогч талуудад тэр дундаа орон нутгаас санал өгч байгаа талуудад хангалттай ил тод биш, хязгаарлагдмал байдаг. Тиймээс энэ нь тухайн өргөдлийг хүлээн авч, шүүлт хийн, шийдвэр гаргаж буй байгууллага нь аль нэг талд ашигтай байхаар шийдвэр гаргах эрсдэл үүсч болохыг харуулж байна.

АМТХ-ийн 17.2.2 дугаар зүйлд “өргөдөлд дурдсан хайгуулын талбай нь ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглосон газар, нөөцөд авсан талбайтай ямар нэг байдлаар давхцаагүй байна” гэж заасан.

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 мэдэгдэхгүй 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.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл.*

Гэвч тусгай хэрэгцээний газар, нөөцөд авсан талбайн мэдээллүүд хоорондоо зөрчилтэй, тогтмол шинэчлэгдэхгүй байгаа нь ашигт малтмалыг хориглосон газар, ялангуяа газар тариалангийн газар гэх мэт орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авсан газарт зөвшөөрөл олгох эрсдэлийг бий болгодог байна.

## ЭРСДЭЛ 2

### Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын 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 төгөлдөр байх хугацаа дууссан, төрийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан гэсэн шалтгааны улмаас тусгай зөвшөөрөл нь дуусгавар болсон, цуцлагдсан тохиолдолд төрийн захиргааны байгууллага нь АМТХ-ийн 20 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу сонгон шалгаруулалт явуулж тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгоно. Сонгон шалгаруулалтыг АМГ газар хариуцаж явуулах ба сонгон шалгаруулалт явуулах талаар тухайн талбайн байрших аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгдэнэ.

Засаг дарга нь мэдэгдлийг хүлээн авмагц тухайн талбай байрших сум, дүүргийн ИТХ-ын болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын 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 магадлал өндөр байна.

*Хүснэгт 11 Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл	Сонгон шалгаруулалт нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авч, улмаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах давуу эрхтэй болох нэг боломж учраас эрсдэл гарч болно	АМГ-ын дарга АМГ-ын Кадастрын хэлтэс ЭБМЗ Сонгон шалгаруулалтын комисс Аймаг, сумын Засаг дарга Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчид Сумын ИТХ	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Түүнчлэн хайгуулын ажлаа батлуулах, хайгуулын ажил, хайгуулын зардал, хайгуулын төлөвлөгөө батлуулах, хайгуулаар нөөц тогтоож батлуулах хүрээнд авлига гарч болно гэж судалгаанд оролцогчид үзсэн. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авсанаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах давуу эрх үүсдэг. Тиймээс компаниудын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах сонирхол өндөр байдаг бөгөөд тус зөвшөөрлийг авах нэг боломж нь сонгон шалгаруулалтанд орох юм.

Гэвч тухайн талбайн онцлог, нөөц зэргээс шалтгаалж оролцогч талуудын сонирхол харилцан адилгүй байх ба хамгийн өндөр үнийн санал өгсөн компани авах магадлал 50 хувиар нэмэгддэг тул талуудын сонирхол “дунд” байна. Хайгуулын үйл явц нь ашиглалтын үйл явцыг бодвол байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө бага боловч ирээдүйд ашиглалтын үйл ажиллагааг эхлүүлэх суурь болж байгаа учраас уг эрсдэлээс гарах үр дагаврын зэргийг “дунд” гэж үзэв. Тиймээс эрсдэлийн түвшин 4 буюу хяналтын үр нөлөө муу бөгөөд эрсдэлийг бууруулах шаардлагатай.

*Хүснэгт 12 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

<b>СОНГОН ШАЛГАРУУЛАЛТЫН ЖУРМААР ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХТОЙ ХОЛБООТОЙ ЭРСДЭЛ</b>	Сонгон шаргаруулалтын комиссыг томилох үйл явц тодорхойгүй
	Сонгон шалгаруулалтанд өгсөн материалууд шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар мэдээлэл ил тод биш
	Нэг байгууллагын эрх мэдэл давамгайлсан

Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журмын 6 дугаар зүйлд сонгон шалгаруулалтын комиссыг томилох, гүйцэтгэх үүргийн талаар зааж өгсөн боловч томилох үйл явцыг тодорхой заагаагүй байгаа нь эрсдэлтэй.

Сонгон шалгаруулалтын комиссыг АМГ-ын даргын тушаалаар томилдог ба комиссын бүрэлдэхүүн 2015 оны 3 сараас хойш өөрчлөгдөөгүй байна. Комиссын бүрэлдэхүүнд 8 хүн байдаг. Олон нийтийн төлөөлөл гэдэг утгаар Геологийн холбооны тэргүүн комиссын бүрэлдэхүүнд байдаг. Бусад 7 нь АМГ дотроос томилогдсон.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

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

Мөн дээрх журмын 5 дугаар зүйлд сонгон шалгаруулалтын саналд тавигдах шаардлага болон хүлээж авах талаар заажээ. Сонгон шалгаруулалтанд оролцох байгууллага нь АМГ-аас баталсан хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын маягттай хамт 11 төрлийн баримт бичгийг хавсаргаж өгдөг<sup>29</sup>. Гэвч тэдгээр баримт бичгүүд шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар бусад оролцогч тал болон олон нийтэд нээлттэй байлгах тухай тодорхой зааж өгөөгүй байна.

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

*Төрийн байгууллагын төлөөлөл*

Комиссын дүгнэлтийг АМГ-ын даргын тушаалаар баталгаажуулж, тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэрийг гаргадаг. Мөн сонгон шалгаруулалтын комиссыг АМГ-ын даргын тушаалаар томилдог. Комиссын бүрэлдэхүүний 7 гишүүн нь АМГ-ын албан хаагч байдаг зэрэг сонгон шалгаруулалтаар тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь нэг байгууллагад хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлсэн байгаа нь эрсдэл үүсгэж болно.

### **ЭРСДЭЛ 3 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл**

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл 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 зөвшөөрсөн эсэх талаар 30 хоногийн дотор хариу өгдөг. Орон нутгаас татгалзсан санал ирүүлсэн тохиолдолд тухайн талбайг сонирхож буй байгууллага орон нутагт очиж хахууль өгөх замаар зөвшөөрүүлэх тохиолдол гардаг талаар судалгааны оролцогчид дурдаж байв.

<sup>29</sup> АМГ, Ердийн ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын саналын маягт

Хүснэгт 13 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Орон нутгаас ирэх санал нь шийдвэрт шууд нөлөөлөх учраас татгалзсан хариу ирүүлсэн тохиолдолд авлигын эрсдэл үүсч болно.	АМГ-ын Кадастрын хэлтэс Аймаг, сумын Засаг дарга Аймгийн ИТХ-ын Тэргүүлэгчид Сумын ИТХ	Өндөр (3)	Дунд (2)	6

Дээрх эрсдэл гарах магадлалыг “өндөр” гэж үзсэн. Учир нь талуудын сонирхол өндөр, орон нутгаас татгалзсан хариу ирүүлснээр үйл ажиллагааг бүрэн зогсоох чадвартай. Харин эрсдэлээс гарах үр дагавар “дунд” байна. Учир нь энэ нь нөөц болон байгаль орчинд хохирол учруулах нь бага боловч тодорхой иргэдийн эрх ашгийг зөрчих эрсдэлтэй. Тиймээс орон нутгаас санал авахтай холбоотой гарах эрсдэл 6 буюу “өндөр” байна.

Хүснэгт 14 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ОЛГОХ ТАЛААР ОРОН НУТГААС САНАЛ АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	Уул уурхайн талаар иргэд сөрөг мэдээлэл ихтэй байдаг
	ИТХ хуралдах боломж дутмаг байдаг
	Аймаг, сум хоорондоо хэрхэн харьцах талаар хуульд нарийн заагаагүй

Иргэд уул уурхайн талаар сөрөг мэдээлэлтэй, ялангуяа уул уурхайн олборлолт нь тухайн орон нутгийн байгаль орчин болон орон нутгийн иргэдэд сөргөөр нөлөөлдөг гэсэн ойлголттой байдаг нь нь орон нутгаас татгалзсан хариу ирүүлэх нэг шалтгаан болдог. 2016 оны 1 сарын 27-ны байдлаар АМГ-аас орон нутгаас санал авахаар нийт 1778 мэдэгдэл хүргүүлснээс 1334 хариу ирсэн, үүнээс 767 нь дэмжээгүй, 567 нь дэмжсэн санал байжээ<sup>30</sup>. Харин орон нутгийн зүгээс компаниудын хайгуул хийх газар нь иргэдийн малын бэлчээр, түүх соёлын дурсгалт газар давхцах, тусгай хамгаалалтанд авсан газар, газрын тухай хуулийн дагуу палеонтологи, археологийн мэргэжлийн байгууллагаар судалгаа хийлгээгүй зэрэг үндэслэлийг дурдсан байдаг.

АМТХ-д зааснаар Аймгийн засаг дарга нь мэдэгдлийг хүлээж аваад 30 хоногийн дотор аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч болон сумын ИТХ-аас санал авч, АМГ-т саналаа хүргүүлдэг. Гэвч аймаг, сумын ИТХ-ыг цуглуулах, уулзалт, хурал зохион байгуулах төсөв дутмаг, санал авахаар заасан хоног нь богино учраас ИТХ-ын төлөөлөгчдөө хуралдуулж амждаггүй зэрэг бэрхшээл тулгардаг. Тухайлбал, 2016 оны 1 дүгээр сарын 27-ны байдлаар АМГ-аас

<sup>30</sup> АМГ-ын Кадастрын хэлтсээс өгсөн тоон мэдээлэл



нийт 1778 орон нутгаас санал авах мэдэгдэл хүргүүлснээс 373 (20.9%) нь 30 хоногтоо багтаан саналаа ирүүлээгүй байгаа нь энэхүү бэрхшээл бодитой тулгарч байгааг харуулж байна. Орон нутгаас хуулинд заагдсан хугацаанд хариу өгөөгүй эдгээр тохиолдолд хуулинд заасны дагуу тухайн саналыг зөвшөөрсөн гэж үзэн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байна.

Нөгөө талаар, төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага, Засаг дарга, 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 нь хязгаарлагдмал байна.

Хуульд заасан 30 хоног хангалтгүй байна гэдэг гомдол их ирдэг учраас Ашигт малтмалын газар өөрсдөө шуудангийн тухай хуулийг судалж үзээд орон нутаг 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.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

... 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 зөвлөхүүд 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 төлөөлөл*

Төрийн байгууллагын бүхий л түвшинд хувь хүн, аж ахуйн нэгжийн эзэмшлийн газар, тусгай хэрэгцээт газрын бүртгэл, хайгуулын зөвшөөрөл олгогдсон талбай, ашиглалтын зөвшөөрөл авсан компаниуд гэх мэт мэдээлэл тогтмол шинэчлэгдэж чаддаггүй нь байгууллага хооронд давхардсан зөвшөөрөл олгох зөрчилтэй нөхцөл байдлыг үүсгэдэг. Эдгээр зөрчил нь байгууллага хооронд эрх ашгийн зөрчил, тодорхойгүй байдлыг бий болгодог. Хэдийгээр АМТХ-д заасан АМГ-аас эцсийн шийдвэрийг гаргадаг ч энэ нь орон нутгийн хууль ёсны эрх ашгийг хөндсөн, хууль зөрчсөн шийдвэр гаргах, ашиг сонирхлын үндсэн дээр эдгээр заалтыг урвуулан ашиглах эрсдэлтэй юм.

### 3.3 ДҮГНЭЛТ

- **Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явцыг зохицуулж буй хууль, эрх зүйн актуудад нарийвчилсан зохицуулалт дутуу байгаа нь авлигын эрсдэл дагуулж байна.** Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь цаашид уул уурхайн олборлолт явуулах суурь болдог чухал үе шат учраас нарийн, оновчтой зохицуулалт байх нь чухал. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явцыг зохицуулж байгаа гол хууль, эрх зүйн акт нь АМТХ болон “Тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар олгох журам” юм. Гэвч эдгээр эрх зүйн актуудад Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг өргөдлөөр болон сонгон шалгаруулалтаар олгох, дүгнэлт гаргах эрх бүхий комиссыг томилох, шийдвэр гаргах үйл явцыг нарийвчлан заагаагүй байгаа нь ил тод бус, хаалттай байдлыг бий болгож, авлигын эрсдэл үүсэх нэг хүчин зүйл болж байна.

Мөн орон нутгаас санал авахад аймаг, сум хоорондоо хэрхэн санал солилцож, хоорондоо зөрчилгүй шийдэлд хүрэх, орон нутгаас санал авах 30 хоногт шийдвэрийг хэрхэн шуурхай орон нутагт хүргэх, орон нутгаас санал өгөх аймаг, сумын засаг дарга, ИТХ-ын саналыг хэрхэн бүрэн тусгаж, санал өгч амжихгүй явдлаас сэргийлэх, эдгээр асуудалтай холбогдуулан ИТХ хуралдахтай холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

- **Мэдээллийн нэгдсэн сангуудын уялдаа сул, шуурхай шинэчлэгдэхгүй байгаа нь авлигын эрсдэл бий болгож байна.** Төрийн байгууллагуудын мэдээллийн сан өөр хоорондоо холбогдоогүй, шуурхай шинэчлэгдэхгүй байгаагаас зөвшөөрөл олгосон, тусгай хэрэгцээний болон нөөцөд авсан гэх мэт талбайн мэдээлэл давхцах, холбогдох байгууллагуудаас гарч буй шийдвэр хоорондоо зөрчилдөх, маргаан гарах гэх мэт асуудал гарахад нөлөөлж, энэ цоорхойг ашиглан төрийн байгууллагууд авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдэж байна.
- **Орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл байна.** Хуулиар орон нутгаас татгалзсан хариу өгөх үндэслэлийг бусад хуулийн зүйл заалтуудтай уялдуулан нарийвчлан зааж өгөх шаардлагатай. Орон нутгаас ирсэн саналын ихэнх нь татгалзсан хариу байдаг ч хэсэг хугацааны дараа зарим нь зөвшөөрсөн болж өөрчлөгддөг.



## СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ

Энэ бүлэгт ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах, уурхай, уулын үйлдвэрийн ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлыг зохицуулж буй хууль эрх зүйн зохицуулалт, уг шатанд тулгарч буй авлигын эрсдэлүүдийн талаар танилцуулав.

### 4.1 АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ

Ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагаа нь дараах дарааллын дагуу хийгдэж байна.

*Дүрс 7 Ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагааны дараалал*



АМТХ-ийн 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 бүхий хуулийн этгээд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах өргөдөл гаргаснаар уг зөвшөөрөл авах үйл явц эхэлдэг.

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 Уул уурхайн сайдын 2012 оны 10 дугаар сарын 29-ний 32 дугаар тушаалын дагуу УУЯ-аас томилогдсон комисс уурхайг хүлээн авсны дараа ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уг уурхайг ажиллуулж эхлэх нөхцөл бүрддэг.

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 дугаар зүйлд зааснаар, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц нь дараах дарааллаар явагдана.

*Дүрс 8 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц*



**1) Өргөдөл гаргах.** Уг хуулийн 24 дүгээр 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 нөлөөлөх байдлын үнэлгээ юм.

Дээрх баримт бичгээс Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ<sup>31</sup>-г боловсруулж батлуулах ажилд санал, зөвшөөрөл өгдөг олон тал оролцдог учраас ихээхэн чухал баримт бичиг юм. Тиймээс арай дэлгэрүүлэн танилцуулъя.

**Техник-эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ).** Байгаль орчны ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээний үндэслэл болох баримт бичгийн нэг нь ТЭЗҮ юм. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдээс ирүүлсэн ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг уул уурхайн үйлдвэрлэлийн ТЭЗҮ болон газрын тосны судалгаа, бусад үйл ажиллагаатай холбогдсон ажлын төсөл, төлөвлөгөө, үр дүн зэрэг асуудлыг хэлэлцэж, холбогдох хууль, дүрэм, судалгааны арга аргачлалтай нийцэж буй эсэх талаар мэргэжлийн зөвлөмж өгөх, дүгнэлт гаргах эрх бүхий Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл (ЭБМЗ) гаргадаг. Энэхүү дүгнэлтийг байгаль орчны ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээнд хавсаргана.

**Байгаль орчны ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээ.** Байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээг Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд уг үнэлгээг боловсруулахдаа Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам<sup>32</sup>-г дагаж мөрдөнө. Байгаль орчинд нөлөөлөх 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, дүүргийн Засаг даргын санал болон холбогдох бусад баримт бичгийг бүрдүүлэн энэ хуулийн хавсралтад заасан ангиллын дагуу БОАЖНХЯ эсхүл 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 дүгнэлт гаргадаг. Ерөнхий үнэлгээг хариуцан гүйцэтгэсэн шинжээч нь Байгаль орчны сайдын 2006 оны 119 дүгээр тушаалын 3 дугаар хавсралтаар

<sup>31</sup> Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 3.1.6

<sup>32</sup> <http://www.legalinfo.mn/annex/details/6137?lawid=9681>

батлагдсан 'Байгаль орчинд нөлөөлөх 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 нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэхээр ажлын чиглэл, хуваарийг тогтоон өгдөг.

Дээрх хоёр үндсэн баримт бичгийг 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 зөвшөөрөл олгох, эс олгох талаарх шийдвэрийн аль нэгийг гаргаж, өргөдөл гаргагчид мэдэгдэнэ.

**4) Тусгай зөвшөөрөл хүлээн авагч төлбөр төлөх.** АМТХ-ийн 34.1-д заасны дагуу хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсч өргөдөл гаргасан, эсвэл хүсэлтэд дурдсан талбай нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хязгаарласан буюу хориглосон эсхүл тусгай хэрэгцээ, нөөцөд авсан, түүнчлэн 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 зөвшөөрөл олгох.** АМТХ-ийн 26.5-д заасны дагуу Өргөдөл гаргасан этгээд тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг энэ хуулийн 26.3.2, 26.3.3-т заасны дагуу хийснээс хойш ажлын 3 өдөрт багтаан АМГ ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг 30 жилийн хугацаагаар олгож, тусгай зөвшөөрөл болон уурхайн талбайг тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлд бүртгэнэ.

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

БҮТЭЭН БАЙГУУЛАЛТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗӨВШӨӨРЛҮҮД. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц, уул уурхайн компаниуд нь уурхай, түүний 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 төрөл, орон нутгийн дэд бүтэц зэргээс хамаарч харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн зориулалтаар тэсрэх бодис импортлох, тэсэлгээний ажил хийх тусгай зөвшөөрөл, уул уурхайн үйлдвэрийн аваар устгах төлөвлөгөө, автозам ашиглах зөвшөөрөл, овор ихтэй ачаа тээвэрлэх зөвшөөрөл, барилга угсралтын ажлыг эхлэх, үргэлжлүүлэх 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 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 бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллахаар тусгасан байдаг. Энэ талаар Эрсдэл 8-аас дэлгэрүүлэн харна уу.

## 4.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ХЭЛБЭР, ҮНЭЛГЭЭ

Ашиглалтын өмнөх шатанд дараах гурван төрлийн авлигын эрсдэл байна

### АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

- Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээнд нөлөөлөхтэй холбоотой
- ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой
- Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авах шийдвэрт нөлөөлөхтэй холбоотой

### ЭРСДЭЛ 4

### Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээнд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэл

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 зөвшөөрөл 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 төсөл, төлөвлөгөө, үр дүн зэрэг асуудлыг хэлэлцэж, холбогдох хууль, дүрэм, судалгааны арга аргачлалтай нийцэж буй эсэх талаар мэргэжлийн зөвлөмж өгөх дүгнэлт гаргаж өгдөг. Уг зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь Уул уурхайн сайдын 2012 оны 12 дүгээр сарын 3-ны 69 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 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 дүгээр зүйл 'Ашигт малтмалын ордын урьдчилсан техник, эдийн засгийн үнэлгээг боловсруулахад тавигдах шаардлага'-д ТЭЗҮ-д нөөцийн 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 нөөцийг буруу тооцсон хэд хэдэн тохиолдол гарч байсан. Үүний нэг нь Өмнеговь аймгийн Мандал-Овоо сумын нутаг дахь Олон овоотын ордын нөөцийг буруу тооцсон тохиолдол юм. Уг асуудлын хүрээнд 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 асуудал илэрч байсан<sup>33</sup>.

Уул уурхайн компаниуд нөөцөө алдаатай эсвэл багаар тооцож, ТЭЗҮ-д тусгах тохиолдол байх бөгөөд ЭБМЗ-өөс уг зөрчлийг илрүүлсэн бол түүнийг нуун дарагдуулах зорилгоор уул уурхайн компаниуд дүгнэлт гаргаж буй шинжээчдэд авлига өгөх эрсдэл байдаг гэж үзжээ. Тиймээс уг эрсдэлд дараах үнэлгээг өгөв.

*Хүснэгт 15 Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэл	Компани илүү ашиг олох, эсвэл жил бүр 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, аж үйлдвэржилтийн нөхцөл байдал, гадаад, дотоод зах зээлийн цаашдын хэтийн төлөвтэй 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 магадал, үр нөлөөний үнэлгээнээс харвал уг авлигын эрсдэлийн түвшин нь ‘дунд’ гэж үнэлэгдэхээр байна.

<sup>33</sup> <http://www.uuluurhai.mn/?p=5107>



Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой эрсдэл бий болоход дараах гол хүчин зүйл нөлөөлж байна.

*Хүснэгт 16 Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэнд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

<b>АШИГТ МАЛТМАЛЫН НӨӨЦИЙН ТООЦОО, ҮНЭЛГЭЭНИЙ ДҮГНЭЛТЭД НӨЛӨӨЛӨХТЭЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ</b>	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. Гэхдээ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 10.4-д зааснаар БОАЖНХЯ нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, түүнд үнэлгээний шинжилгээ хийсэн шинжээчийн болон мэргэжлийн зөвлөлийн дүгнэлт, энэ хуулийн 18.4-т заасан саналыг үндэслэн төслийг хэрэгжүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Энэхүү хуулийн зүйл заалт нь шинжээч дүгнэлтийг ашиг сонирхлын үүднээс гаргах эрсдэл дагуулдаг.

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

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

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, зөвшөөрөл бүхий талбай эзэмшигчдийн хувьд нөөц нь төлөвлөснөөс бага байх эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд илүү ашиг олох зорилгоор нөөцөө бодит тооцооноос багаар тогтоолгох сонирхолтой байдаг. Энэ нь дээр дурдсан хариуцлага, хяналтын тогтолцоо сул байгаагийн зэрэгцээ ийм эрх зүйн орчинд авлигын замаар дүгнэлт, шийдвэрт нөлөөлөх магадлал байгааг харуулж байна.

Нөөц буруу тогтоогдсон бол буцаах, дахин шалгах, Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлөөс дахин шинжээч томилох зэрэг арга хэмжээ авдаг. Нөөцийг тогтоохдоо үнэн зөв болгох талаас нь анхаарал тавьж ажилладаг. Ашиглалтын нөөцөө 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 нь бага бол нөөцийн хэмжээг илүү багаар тогтоолгох сонирхолтой байдаг, тодорхой хэмжээний нөөц бол мэдэгдэхгүй байх сонирхолтой байдаг.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

... 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.

*Мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл*

ТЭЗҮ боловсруулж буй инженерүүд, дүгнэлт гаргаж буй шинжээчид болон түүнийг хянаж буй зөвлөлийн гишүүдийн чадавхи, туршлага дутмаг байдал нь зөрчилтэй дүгнэлт, шийдвэр гаргахад нөлөөлдөг байна.

Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын ерөнхий, нарийвчилсан үнэлгээ хийх үнэлгээг ба хянах хүмүүсийн зааг ялгааг гаргаж өгөх нь чухал. Одоо эрх бүхий хүмүүс, компаниудын шинжээч нар нь мэргэжлийн зөвлөлд ба төрийн байгууллагад ажиллаж байсан хүмүүс байдаг учраас хяналтын тогтолцоо муу байна. Цаашилбал үнэлгээ хийсэн компани нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг баталдаг учраас менежментийн төлөвлөгөөнд хийгдэх хяналт сулардаг.

## ЭРСДЭЛ 5

### ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл

Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын (хуучин нэрээр) 2012 оны 4 дүгээр сарын 17-ны 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 байдаг. Уг журмын ‘Техник, эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах’ тухай 8.9 дүгээр заалтад зааснаар ЭБМЗ-ийн хурлыг сар бүрийн эхний болон гурав дахь долоо хоног бүрийн Пүрэв гаригт тогтмол хуралдуулах ба тухайн хурлыг ашигт малтмалаар нь төрөлжүүлэх 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 мэдээнээс<sup>34</sup> 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, дараалал үүсч 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 эрсдэл бий болгодог.

*Хүснэгт 17 ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Компани үйл ажиллагаагаа хурдан эхлэх сонирхолтой байдаг. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц жил тутмын төлөвлөгөөнүүдийг өгөх ёстой учраас үйл ажиллагааг цагтаа эхлүүлж, төлөвлөгөөг хуулийн дагуу заасан 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 уурхайн төслүүд эдийн засгийн төлөвлөгөө, ашиг зэргийг нарийвчлан тооцсон байдаг учраас аль болох богино хугацаанд ТЭЗҮ-гээ батлуулж, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөө авч, үйл ажиллагаагаа эхлэх сонирхолтой байдаг.

...Салбарт нь ажиллаж байгаа учраас аль болох хурдан хугацаанд хэлэлцүүлэх талаар нөлөөлүүлэх санал тавьж байсан асуудлууд бол мэднэ. Жилдээ 5-6 удаа тийм асуудал гардаг. Найз нөхдийн хүрээнд хугацааны хувьд манайх ингээд байгаа юмаа хурдан засаад өгөөч гэдэг ч юмуу иймэрхүү зүйл байдаг.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

ЭБМЗ-ийн дүрэмд ТЭЗҮ-г хэлэлцэх хуралдаанд тухайн компаниудыг бүртгүүлсэн дарааллын дагуу хэлэлцэнэ гэх мэт нарийвчилсан зүйл байхгүй байгаа нь ул авлигаас

<sup>34</sup> [http://mram.gov.mn/mram\\_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly\\_report\\_2016.01.04.pdf](http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/statistek/2015/monthly_report_2016.01.04.pdf)

сэргийлэх хяналт сул байгааг харуулдаг. Гэхдээ гол оролцогч талууд нь төрийн албан хаагчид бөгөөд тэд 'Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль'-ийг даган мөрдөх үүрэг хүлээсэн байдаг тул хяналт тавих зохицуулалт бий гэж үзээд авлига гарах магадлалыг 'дунд' гэж үнэллээ.

Харин уг авлигын эрсдэлийн үр дагаврын зэргийг 'бага' гэж үнэлсэн. Учир нь уг авлигын эрсдэл нь зөвхөн хэлэлцүүлэх хугацааг урагшлуулах тухай бөгөөд тодорхой дүгнэлт, шийдвэрт нөлөөлж байгаа хэрэг биш тул сөрөг 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 1-ний дотор гэх мэт зөвшөөрөл олгож буй хугацаанаас үл хамаарсан тодорхой цаг хугацаа зааж өгсөн байгаа нь уул уурхайн компаниудад хуульд өөрсдийн төлөвлөгөөг нийцүүлэх гэх мэт ихээхэн чирэгдэл учруулдаг.

...Төлөвлөгөөнд заасан хугацаа өнгөрсний дараа тусгай зөвшөөрөл гарах тохиолдол байдаг. Тэгэхээр тайлан төлөвлөгөө яаж өгөгдөх вэ гэсэн маргаантай асуудлууд бий болдог. Хайгуулын 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 зүгээс хугацаагаараа бодох гээд байдаг. Энэ мэтээс болоод Кадастр дээр 6 сараасаа 2 дахь жилээ төлье гэх мэт зөрчлүүд байдаг. Үүнтэй холбоотой саналуудаа бид хүргүүлдэг. Дээд шатандаа очоод алга болдог, шийдэгддэггүй.

*Уул уурхайн компанийн төлөөлөл*

Дээрх заалттай холбоотойгоор компаниудын зүгээс хуульд заасан төлөвлөгөө, тайлан батлуулах хугацаатай уялдуулж зөвшөөрөл авч, ажлаа эхлүүлэн ямар нэгэн зөрчилгүй ажиллах сонирхлын үүднээс авлигын эрсдэл үүсгэж, холбогдох төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдэд санал тавих тохиолдол гардаг байна.

## ЭРСДЭЛ 6

### Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсны дараа тухайн уул уурхайн компани уурхай, түүний дэд бүтцийг 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 механизм, тээвэрлэлттэй холбоотой асуудал хариуцсан яам, агентлаг болон орон нутгийн удирдлага гэх мэт ойролцоогоор 10 гаруй субъектээс зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг. Энэхүү шат дамжлага ихтэй, олон талаас хамаарсан ажлуудыг хурдан гүйцэтгэхийн тулд тухайн шийдвэр гаргагчдад хахууль өгч, зөвшөөрөл өгөх процессыг хурдасгахыг оролдох явдал гардагийг судалгаанд оролцогчид дурдаж байв. Тиймээс уг эрсдэлийг дараах байдлаар үнэллээ.

*Хүснэгт 18 Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авмагц уурхайн компани үйл ажиллагаагаа хурдан эхлүүлэх сонирхолтой байдаг. Жил тутам батлуулж буй төлөвлөгөө 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 бүхий байгууллага	Дунд (2)	Бага (1)	2

Дээрх авлига гарах магадлал нь 'дунд', учир нь талуудын сонирхол өндөр, эрх мэдэлтэй боловч 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.

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

Шийдвэр гаргах түвшний нэг албан тушаалтны дүгнэлт дээр үндэслэн шийдвэр гаргадаг тогтолцоог хуульчилсан байдаг нь энэхүү эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйл болдог. Тухайн шийдвэр гаргагчид өөрт олгогдсон эрхийг тодорхой ашиг сонирхлын үндсэн дээр урвуулан ашиглах, өөрийн үзэмжээр асуудалд хандаж, шийдвэр гаргах зэрэг эрсдэл бий.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМТХ-ийн 48.6-д заасан мэдээ, тайланг гаргах үүрэгтэй. Уг хуулийн 48 дугаар зүйл буюу мэдээ тайлан гаргах зүйлд зааснаар ашиглалтын зөвшөөрөл эзэмшигчид хамаарах 48.6.2, 48.9, хайгуулын зөвшөөрөл эзэмшигчдэд хамаарах 48.1.1, 48.1.2, 48.1.3 зэрэг зүйл, заалтуудад өгөгдсөн мэдээ, тайланг зөвшөөрөл олгогдсон өдрөөс үл хамааран жил тутмын нэг өдрөөр тогтоосон байгаа нь зарим тохиолдолд сөргөөр нөлөөлөгч хүчин зүйл болдог.

Хайгуулын зөвшөөрөлтэй хэдий ч дагалдах бусад баримт бичиг, төлөвлөгөө гэх зэрэг зүйлсээ бүрдүүлээгүй байж үйл ажиллагаа явуулж эхлэх гээд энэ асуудлыг дэмжиж өгөөч, жаахан зөөлөн хандаач, хэдэн төгрөг /100,000-1,000,000 төгрөг/ өгье гэсэн санал бол тавьж байсан. Мэдээж үүнийг хүлээж аваагүй. Бүрдүүлэх ёстой бичиг баримтаа бүрдүүлж байж үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлага тавьсан. Энэ бол гэхдээ уул уурхайн холбоотой газар түгээмэл тохиолддог асуудал байх.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

#### 4.3 ДҮГНЭЛТ

- **Дангаар шийдвэр гаргаж буй байгууллагын хувьд авлигын эрсдэл өндөр байна.** Ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлын хүрээнд гарч болох авлигын эрсдэл нь ихэвчлэн, тусгай зөвшөөрөл авахад нөлөөлж болохуйц шийдвэр, дүгнэлт гаргаж буй талууд, ялангуяа эцсийн шийдвэрийг дангаар гаргаж буй, тусгай зөвшөөрлийн мэдэгдэл дээр дангаар гарын үсэг зурж буй эрх мэдэлтнүүдтэй холбоотой байна. Ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлыг зохицуулж буй хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдэд зөвхөн нэг хүний дүгнэлтэд үндэслэн шийдвэр гаргадаг тогтолцоог хуульчилсан нь энэ эрсдэлийг дагуулж байна. Харин төр, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил гэх мэт олон талын төлөөлөгч оролцож, хамтран шийдвэр гаргаж буй тохиолдолд харилцан хяналт тавьж, хариуцлага хүлээдэг тул хууль бус шийдвэр гаргах, шийдвэрт нөлөөлөх эрсдэл бага байдаг.
- **Зөвшөөрөл авч буй байгууллагуудын шаардлага хангасан байдал болон шийдвэр гаргасан үндэслэлийн ил тод бус байдал нь авлигын эрсдэл бий болгож байна.** Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсан тухай мэдээлэл, олгогдсон газрын тухай мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байдаг. Гэсэн хэдий ч зөвшөөрөл авсан хуулийн этгээдийн бүрдүүлсэн материал, бусад үйл ажиллагаа явуулах чадавхийг харуулах материал шаардлага хангасан эсэх нь зөвшөөрөлд санал өгч буй аймаг, сумын Засаг Дарга, ИТХ-д ил тод бус байгаа нь эрсдэл бий болгодог. Энэ нь шаардлага хангаагүй материал бүрдүүлсэн ч шийдвэр гаргагчдад зүй бусаар нөлөөлөн зөвшөөрөл авсан байж болзошгүй гэсэн ойлголтыг тэдэнд төрүүлдэг.
- **Мэдээллийн сангууд өөр хоорондоо холбоогүй, нэгдсэн биш байгаа нь эцсийн шийдвэр дүгнэлтүүд зөрчилдөх, улмаар эцсийн шийдвэр гаргаж буй эрх мэдэл бүхий талуудын авлигад өртөх эрсдэлийг ихэсгэж байна.** Зөвшөөрөл олгогдсон талбай, орон нутгуудын тусгай хэрэгцээт газрын бүртгэл зэрэг зөвшөөрөл олгох шатанд ажиллаж буй байгууллагуудын дунд мэдээллийн нэгдсэн сан байхгүй байгаа нь холбогдох яам, агентлаг болон орон нутгаас гарч буй шийдвэр өөр хоорондоо зөрчилдөхөд нөлөөлдөг. Энэ нь ялангуяа эцсийн шийдвэр гаргаж буй талуудын авлигад өртөх эрсдэлийг ихэсгэж байна.
- **Эрх мэдлийн төвлөрсөн байдал, эрх үүргийн давхардал нь зөрчилтэй дүгнэлт, шийдвэр гарах, эцсийн шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдүүдийн хувьд авлигын эрсдэл бий болоход нөлөөлж байна.** Хуулийн хүрээнд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болон бусад холбогдох зөвшөөрлийн эцсийн шийдвэрийг УУЯ, АМГ, БОАЖНХЯ гаргадаг тул тухайн газруудын тушаал, шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй орон нутгийн удирдлагын эрх мэдэл хязгаарлагдмал. Ялангуяа холбогдох яам, агентлагаас гаргасан шийдвэр нь орон нутгаас гарч буй шийдвэртэй зөрчилдсөн тохиолдолд дээд шатны байгууллагын эцсийн шийдвэрийг дагахаас аргагүй нөхцөл байдал үүсдэг.



# СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ

# 5

*Энэ бүлэгт уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн ашиглалтын үйл явцын талаар мэдээлэл, тоо баримт, хууль эрх зүйн зохицуулалт, тоон мэдээлэл, ашиглалтын шатанд тулгарч буй хүндрэлтэй нөхцөл байдал, авлигын эрсдэлийн төрлүүдийн талаар танилцуулав.*

## 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, түүний 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 9 Ашиглалтын шатны үйл явц*

ХӨРС ХУУЛАЛТ | ОЛБОРЛОЛТ | БОЛОВСРУУЛАЛТ | ТЭЭВЭРЛЭЛТ | БОРЛУУЛАЛТ

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 материал**<sup>35</sup> бүрдүүлэх шаардлагатай бөгөөд орон нутгийн Засаг дарга, Цагдаагийн ерөнхий газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Зэвсэгт хүчний жанжин штабаас санал авч УУЯ-аас зөвшөөрөл олгодог.

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



Хөрс хуулалтын явцад аймгийн байгаль орчны байцаагч, мэргэжлийн хяналтын 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. Мөн МХЕГ болон байгаль орчны байцаагч нар төлөвлөгөөт хяналт шалгалтыг жил бүр тогтмол зохион байгуулдаг.

**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 төрлийн 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 бүрдүүлэх юм<sup>36</sup>. Уулын ажлын төлөвлөгөө тайланг сар бүрийн гүйцэтгэлээр нь төлөвлөнө. Орд ашиглах 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 зөвшөөрнө. АМГ-ын статистик мэдээллээс харахад, 2014 онд 265 тайлан, 355 төлөвлөгөө, 2015 онд 455 төлөвлөгөө хүлээн авсан<sup>37</sup> 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, батална<sup>38</sup>. Тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний баталгаажих нүүр хуудсанд БОАЖНХЯ-ны Хүрээлэн 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 улсын байцаагч, хариуцсан хэсгийн байгаль хамгаалагч, нөлөөллийн бүс дэх иргэдийн төлөөлөл, Газрын даамал зэрэг нийт 8 хүн ордог.

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

Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий 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

<sup>36</sup> [http://mram.gov.mn/mram\\_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf](http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf)

<sup>37</sup> АМГ-аас авсан тоон мэдээлэл

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

дутагдал илэрч нийт 34 аж ахуй нэгжид 92,860,000 төгрөгний торгууль ноогдуулжээ<sup>39</sup>.

“Бизнес эрхлэгчдийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдал”-ын удаа дараагийн судалгаагаар бизнес эрхлэхэд хамгийн их бэрхшээл учруулж буй байгууллагын жагсаалтын эхний байруудад ордог байгууллагын нэг нь МХЕГ юм.

**Боловсруулалт.** “Ашигт малтмал боловсруулах” гэдэг нь АМТХ-ийн 3.1.3.-т зааснаар олборлосон цацраг идэвхит ашигт малтмалаас бусад төрлийн ашигт малтмалыг цэвэршүүлэх, хайлуулах, баяжуулах, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх зэргээр ашигт малтмалын ашигт агуулга, үнэ 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 төрлийн 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 ихэнх нь бутлагч болон ялгагчийн түвшинд анхан шатны боловсруулалтын хэмжээнд ажиллаж байгаа юм.

Боловсруулах, баяжуулах үйлдвэрт байх ёстой 21 төрлийн баримт бичгийн жагсаалт байдаг<sup>40</sup>.

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

Олборлосон ашигт малтмалыг зах зээл рүү 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 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, тээвэрлэлтийн баримт бичгийг түр хураах, шаардлага тавих эрхтэй.

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

- Авто тээврийн тухай хууль<sup>41</sup>
- Улс хоорондын ачаа, зорчигч тээвэрлэлтийг автотээврийн хэрэгслээр гүйцэтгэх журам<sup>42</sup>
- ТЭЗҮ

<sup>39</sup> МХЕГ-аас авсан тоон мэдээлэл

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

<sup>41</sup> <http://mrt.gov.mn/erhzui/1/7>

<sup>42</sup> [http://www.traffic-institute.mn/f\\_order/f-01/f-01-14.html](http://www.traffic-institute.mn/f_order/f-01/f-01-14.html)

Эдгээр баримт бичиг 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 боомтуудыг<sup>43</sup> ашиглаж байна.

**Борлуулалт.** Уул уурхайн компаниуд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, НӨАТ, аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвар зэрэг 20 гаруй төрлийн татвар, төлбөр, хураамжийг улсын төсөвт оруулж байна.

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 голлон ашиглахаас гадна Монгол улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортыг АМТХ-ийн 27, 47 дугаар зүйл, Засгийн газрын тогтоолуудаар зохицуулдаг.

## 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 шалтгалтай 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 байгуулахтай холбоотой эрсдэл
- Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөр батлуулахтай холбоотой эрсдэл
- Ашигт малтмал борлуулахтай холбоотой эрсдэл

### ЭРСДЭЛ 7 Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл

Уул уурхайн олборлох салбарт хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага 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.

2015 оны байдлаар МХЕГ-аас зөвхөн ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд 304 хяналт шалгалт зохион байгуулж нийт 5813 зөрчил дутагдал илрүүлсэн байна<sup>44</sup>.

Хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлийг дараах байдлаар үнэллээ.

<sup>43</sup> [http://immigration.gov.mn/new/?page\\_id=3411](http://immigration.gov.mn/new/?page_id=3411)

<sup>44</sup> МХЕГ-аас авсан тоон мэдээлэл

Хүснэгт 19 Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл	Хяналт хийхтэй холбоотой урьдчилан мэдээлэл өгдөггүй Хяналт шалгалт хийх хуудасны талаар мэдлэггүй байдал (хариуцлагагүй, бэлтгэлгүй байдаг учраас хяналт, шалгалтын үр дүнг эерэг гаргахын тулд) Хяналтын удирдамж, арга аргачлал хангалтгүй	Улсын байцаагч Уул уурхайн компани (зөрчил илэрсэн тохиолдолд уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг 3 сар түтгэлзүүлнэ, залруулаагүй тохиолдолд хүчингүй болгоно)	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Хяналт, шалгалттай холбоотой хэсгийн авлигын эрсдэлийн түвшин судалгааны үр дүнгээр 4 оноотой байна. Учир нь хяналт, шалгалт нь уурхайн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх эсэхийг шийдэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг. Авлига гарах магадлалын хувьд “дунд” буюу талуудын сонирхол өндөр, үйл ажиллагааг зогсоох бүрэн эрх мэдэлтэй. Гэсэн хэдий ч хяналт шалгалтын тухай хуулиар хяналт хийх үндэслэл, талуудын эрх, үүрэг зэргийг тодорхой зааж өгсөн учраас хориг болохуйц хэмжээнд урьдчилан сэргийлэх хяналт байдаг гэж үзсэн. Уг авлигын учруулах үр дагаврын хувьд “дунд” буюу нөөц, хөрөнгийн үнэ цэнийн зарим алдагдалд хүргэж болохуйц гэж үзсэн.

Ашиглалтын үйл ажиллагааны явцад уул уурхайн компаниудад хийгддэг төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтаар зөрчил дутагдал илэрсэн тохиолдолд үйл ажиллагааг нь 3 сараар түтгэлзүүлдэг бөгөөд тухайн хугацаанд зөрчил дутагдлыг бүрэн залруулаагүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг хүчингүйд тооцдог.

Хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл бий болоход дараах дөрвөн хүчин зүйл голлон нөлөөлж байна.

Хүснэгт 20 Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалтын хүрээнд гарч буй авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИЙ 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 тооцоо, үнэлгээ)-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 байдаг нь уул уурхайн компаниудад бэрхшээл учруулдаг.

ОУИТБС-ын 2010 оны тайланд МХЕГ нь өөрөө авлига авч компанид ашигтай шийдвэр гаргадаг талаар дурджээ. 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 компаниуд эдгээр хуудас, холбогдох баримт бичгийн талаар мэдээлэл муутай 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 иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл*

Монгол Улсын хууль тогтоомж дахь хяналт шалгалттай холбоотой зарим зүйл, заалтууд авлигын эрсдэлийг үүсгэх нөхцөлийг агуулж байна. Тухайлбал, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, нөлөөллийн үнэлгээтэй холбоотойгоор, АМТХ-д уул уурхайн ашиглалтын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд байгаль орчинтой холбоотойгоор дараах төрийн 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 төрийн захиргааны байгууллага /8.8/		Аймаг нийслэлтийн засаг дарга /16.2.4/
Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх эрх бүхий аж ахуйн нэгж	Төрийн захиргааны байгууллага /11.1.14/	сум дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал /17.1.1/,
Байгаль орчны төрийн 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/

Төрийн байгууллага нь өөрийн доод шатны гүйцэтгэсэн ажилд давхардуулан хяналт хийж, дүгнэлт гаргаж буй нь нэг талаараа хяналт, шалгалтын давхардал, хүнд суртлыг, нөгөө талаар төрийн байгууллагууд хоорондын болон байгууллагын дотоод итгэлцэл, 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 төлөөлөл*

Монгол улсад хэрэгжиж байгаа аливаа хяналт шалгалт нь тухайн байцаагчийн өнгө үзэмжээр шийдэгдэх явдал гардаг гэж судалгаанд оролцогчид дурдаж байв. Учир нь хяналт, шалгалтын талаар олон хуульд тусгагдсан бөгөөд энэ нь хяналт, шалгалтын тоо, давтамжийг ихэсгэх, нэгдсэн бус салангид хяналт шалгалт хийх боломж олгож байна. Нэгдсэн хяналт шалгалт нь салангид хяналт шалгалттай харьцуулахад авлигын эрсдэл багатай. Улс, аймаг, сумдын хяналт шалгалтын зорилго давхарддаг нь уул уурхайн компаниудад хүндрэл 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 түгээлт хангалтгүй байна.

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

## ЭРСДЭЛ 8

### Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэл

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

Компани өөрөө орон нутагт тусламж, дэмжлэгээ үзүүлээд явчихдаг . Ил тод байдлын санаачлагад тайлагнахдаа компани орон нутагт өгсөн гээд, харин орон нутаг хүлээж аваагүй гээд 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 хүртэл хүлээж аваагүй. Нэгтгэлийн тайлан хоёр талаасаа нэг нь өгсөн нэг нь авсан. Хүлээж аваагүй болохоор зөрүү гарна. Компани хийчихсэн, засгийн газрын талын орлогод объектыг нь хүлээж аваагүй учраас байхгүй тэгээд зөрүү гардаг. Том жижиг компанийн аль нь байх хамаагүй , гол нь орон нутагт очдог хувь нэмэр бага учраас хандивын шахалт, гүйлт ихэсдэг.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Хандив, тусламжтай холбоотой авлига гарах магадлал өндөр, учир нь орон нутгийн хандив, тусламж авах сонирхол их, сумын зүгээс шууд эрх мэдэлтэй, хяналтын механизм сул байна. Авлигын улмаас гарах үр дагаврын хувьд хөрөнгө нөөц тодорхой хэмжээгээр алдагдахад хүргэнэ.

*Хүснэгт 21 Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэл	Сумын үйл ажиллагаатай холбоотой /баяр ёслол, засвар үйлчилгээ, барилга байгууламж гэх мэт/ хандив тусламж хүсэх Орон нутагтай хамтран ажиллах загвар гэрээ, ОНХС-д оруулах, нэмэлт хөрөнгө оруулалт авах хүсэлт	Сумын засаг дарга Сумын Байгаль орчны байцаагч Сумын газрын даамал	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Орон нутгийн зүгээс хандив тусламж хүсэхтэй холбоотой дарамт шахалт уул уурхайн компаниудад ирдэг.

Гуйна. Яг төрийн байгууллагууд чинь. Яг хуулиараа болохгүй тэгсэн хэрнээ манайх болохгүй байна танайх ийм юм өгөөч гээд тогтмол хүсэлт тавьдаг. Нэмэлт асуулт: Жилд хэдэн удаа бол? Сард 1 байх байхаа.

*Компанийн төлөөлөл*

Төсвийн тухай хуулийн 25.2-т зааснаар бүх шатны боловсролын байгууллага, эмнэлэг, соёлын байгууллагаас бусад төрийн байгууллага хандив, тусламж авахыг хориглосон байдаг тул энэ төрлийн авлига гарах 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 төгрөг өгөөч гэдэг ч юмуу, эсвэл болохгүйг нь мэднэ гэхдээ яалтчгүй төсөв хүрэхгүй болохоор ингэж байна танайх туслаач гэдэг ч юмуу. Өдөр тутам тохиолддог.

*Компанийн төлөөлөл*

Харин авлигын улмаас гарах үр дагаврын зэргийг “дунд” гэж үнэлсэн. Учир нь авлигын эрсдэл нь уул уурхайн компанид дунд хэмжээний алдагдал бий болгоно.

Орон нутагт үзүүлэх хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг авч үзвэл:

*Хүснэгт 22 Орон нутгийн удирдлагад үзүүлэх хандив тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

ОРОН НУТАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ХАНДИВ, ТУСЛАМЖТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	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 зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана гэж заасан боловч гэрээний загвар байгаагүйгээс аймаг, сум бүр энэ зүйл заалтыг өөр өөр ойлгож байв. Мөн нутгийн захиргааны байгууллага гэдэг нь аймаг, нийслэлтэй юу эсвэл сум, дүүрэгтэй юу гэдгийг нарийвчлан зааж өгөөгүй байдгаас аль аль нэгж нь гэрээ байгуулах ёстой гэхээр компанид хүндрэл учирдаг. Зарим сумдад баг ч нутгийн захиргаа гэж үзээд гэрээ байгуулахыг шаарддаг тохиолдол гардаг байна. Энэ нь авлигын эрсдэлийг бий болгодог.

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. Ингэхээр тэнд авлигын эрсдэл бий болж байна.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*



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 хүрээнд сумтайгаа ямар нэг байдлаар хамтарч ажиллах зайлшгүй шаардлага гарна. Тэрийг нь эрх зүйн зохицуулалтаар гаргаад өгчихвөл сайн байгаа юм.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Тэгэхээр Сангийн яамнаас гаргах журмаас хамаараад орон нутагт үзүүлэх, хандив, тусламжийн асуудал шийдэгднэ. 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, морины бай, бөхийн байгаар авдаг.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Орон нутгийн удирдлага, уул уурхайн компани хамтын ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бусын улмаас орон нутгийг дэмжих, хөгжүүлэх нэрэн дор ил, 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 зүйлийг авахын тулд нэг уурхай дээр очоод л бензин хийлгэчихдэг. Тэр болгон чинь уурхайд зарлага л болж байгаа.

*Орон нутгийн ИТХ-ын төлөөлөл*

Орон нутгийн зүгээс засаг дарга, ИТХ, байгаль орчны байцаагч, усны мэргэжилтэн зэрэг нөлөө бүхий болон шууд хамтын ажиллагаатай төрийн байгууллагад авлига үүсэх эрсдэл өндөр байгааг судалгааны оролцогчид дурдаж байв.

ИТХ-аас уул уурхайд уул ухуулахгүй талаар зааварчлах, компаниудад албан шаардлага хүргүүлдэг. Бас уул уурхайтай танилцах, очиж зааварчилгаа өгөх юм ч байдаг. Мөн жишээ нь 2016 оноос ус ашиглуулахгүй гэсэн шийдвэр гаргасан. Үндсэндээ ихээхэн нөлөөтэй.

*Орон нутгийн ИТХ-ын төлөөлөл*

Уул уурхайн компанийн цар хүрээ, үйл ажиллагааны түвшин, олборлох нөөц зэргээс хамаарсан орон нутагт үзүүлэх 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, шалгах механизм хангалтгүй байгаа нь авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

Энэхүү судалгаа хийгдэж байх явцад Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 3 дугаар сарын 28-ны 179 дүгээр тогтоолоор “Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай гэрээ”-ний загварыг баталсан. Тус гэрээний загварт тусгай зөвшөөрөл бүхий талбай орших аймаг (нийслэл), сум (дүүрэг)-ын байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд сайн дурын үндсэн дээр дэмжлэг үзүүлэхээр заасан байна. Уг загвар гэрээ батлагдаад удаагүй байгаа учраас гэрээний загварын чанар, үр дүнг үнэлэхэд эрт байна.

## **ЭРСДЭЛ 9 Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компаний харилцаатай холбоотой авлигын эрсдэл**

Уул уурхайн компаниуд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахын тулд тухайн орон нутгийн удирдлагаас гадна нутгийн иргэд, орон нутгийн иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлж, нутгийн иргэдтэй харилцан зөвшилцөж, ажиллах нь аль аль талдаа үр дүнтэй. Дэлхийн банкны Тогтвортой хөгжлийн төлөө хариуцлагатай уул уурхайн санаачилгаас 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 асуудлыг дэвшүүлсэн. Гэхдээ энэ асуудал өнөөг хүртэл бүрэн шийдэгдээгүй байгаа нь судалгааны явцад харгдсан.

Урт нэртэй хууль гарахаас өмнө хөдөлгөөнүүд уул уурхайн компаниудыг их дарамталдаг 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 шантажилж явдаг. Яг эх орныхоо төлөө гэсэн сэтгэлтэй нь ховор байдаг.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Тэд нарын гол зорилго бол мөнгө авах. 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 боллоо үндэсний компани гэдгийг мэдсэний дараа гадныхан байна гэж бодоод эсэргүүцэж байсан гэж ярьж байсан. Ер нь бол иргэний нийгэм, хөдөлгөөнүүд их төвөгтэй. Жишээ нь, 2009 онд 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 төлөөлөл*

Судалгаанд оролцогчдын зүгээс иргэний нийгмийн байгууллага, хөдөлгөөн нэрэн дор уул уурхайн компаниудад үзүүлэх дарамт шахалт их, мөн ашиг сонирхлын зөрчил агуулах явдал байдаг тухай дурдаж байв.

*Хүснэгт 23 Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компаний харилцаатай хөдөлгөөн, төрийн бус байгууллагуудын хяналттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллаг, уул уурхайн компаний харилцаатай холбоотой	Уул уурхайн компаниудын үйл ажиллагааг хязгаарлах сонирхол Мэдээлэл багатай Байгаль хамгаалах	Иргэний хөдөлгөөн ТББ Орон нутгийн иргэд	Өндөр (3)	Дунд (2)	6

Иргэний хөдөлгөөнтэй холбоотой авлига гарах магадлалыг “өндөр” гэж үнэлсэн. Учир нь уул уурхайн компанид нутгийн иргэдийн дуу хоолой хүчтэй нөлөө үзүүлэх боломжтойгоос гадна оролцогч талууд нь төрийн байгууллагын төлөөлөл биш учраас авлигаас сэргийлэх хяналтын систем байхгүй. Харин ийм авлигаас гарах болзошгүй үр дагаврын хувьд байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах, иргэдийн эрх зөрчигдөх боломжтой, зарим нөөц, хөрөнгийн алдагдалд хүргэх боломжтой учраас “дунд” үнэлгээг өгсөн.

Иргэд, уул уурхайн компанийн дунд үүсч буй төлбөр, мөнгөний асуудал нь төрийн байгууллагад хамааралгүй, Авлигын эсрэг хуульд заасан авлигын тодорхойлолтод орохгүй боловч уул уурхайн үйл ажиллагааны орон нутгийн нийгэм-эдийн засаг, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөлд нутгийн иргэдээс тавих бодит хяналтыг сулруулах талтай, мөн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхол хөндөгдөж байгаа тул эрсдэлд тооцсон болно.

Иргэд, уул уурхайн компани хоорондын зөрчилтэй холбоотой авлига гарахад дараах хүчин зүйл нөлөөлж байна.

*Хүснэгт 24 Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компаний харилцаатай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

<b>ОРОН НУТГИЙН ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН БАЙГУУЛЛАГ, УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИЙ ХАРИЛЦААТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ</b>	Уул уурхайн компани, орон нутгийн иргэд хоорондын мэдээллийн ил тод байдал сул, итгэлцэл бага
	Талууд хооронд харилцан уялдаа дутмаг
	Уул уурхайн компанин орон нутагт тайлагнадаг, мэдээлэл өгдөг тогтолцоо байхгүй

АМТХ-д Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч 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.

Уул уурхайн компанид хяналт тавих нэрийн дор тухайн орон нутагт ямар ч хамааралгүй хөндлөнгийн байгууллага, хөдөлгөөн ирж уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааг хянаж цагдах, эсэргүүцэх тохиолдол гардаг талаар өмнө дурдсан. Тиймээс уул уурхай төвлөрсөн бүс нутгуудад орон нутгийн иргэдийн өмнө уул уурхайн компанийн нийгмийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, хариуцлагыг тодорхой болгож, уул уурхайн компаниуд иргэдэд тогтмол мэдээлэл түгээдэг, тэдэнд тайлагнадаг систем бий болгож ажиллах хэрэгцээ, шаардлага өндөр байна.

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

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, хөдөлгөөний уурхайн салбарт тавьж буй хяналт нь дийлэнхдээ бүтээлч бус буюу шүүмжлэхээс хэтэрдэггүй гэсэн санааг судалгааны зарим оролцогч хэлж байв. Энэ нь үндэсний хэмжээнд ба орон нутагт нийгмийн хариуцлагын чиглэлээр холбогдох эрх зүйн орчны хүрээнд бодитой, тогтмол, ажилладаг, эргээд иргэд, олон нийтэд үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг иргэний нийгмийн байгууллагуудыг явцуу зорилготой бүлгүүдээс ялгаатай авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна.

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

Нөгөө талаас, уул уурхайн компаниуд тухайн орон нутгийн хэмжээнд иргэдэд шууд мэдээлэл өгдөг, тайлагнадаг, харилцан санал солилцдог механизм байхгүй байна. Уул уурхайн компани орон нутгийн иргэдэд тайлагнах, мэдээллийг ил тод нээлттэй түгээх талаарх хууль эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах хэрэгтэй 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 зөв болгоогүй учраас хаа хаана хяналт нэрийн доор хууль бус үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудад шахалт үзүүлж байгаад зохих хүссэн зүйлээ аваад чимээгүй болчихдог. Тэгэхээр хяналт тавьж байгаа бүтэц нь их буруу байна. Төрийн байгууллагууд нь олон төлөөллөөс бүрддэг учраас тухайн уул уурхайн компани бүгдтэй нь холбогдож асуудлыг шийдэхийн тулд авлигын асуудал явагддаг.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

ОУИТБС-ыг хэрэгжүүлэхэд оролцогч ТАН эвсэл /Төлсөн Авснаа Нийтэл / нь аймаг, сумын түвшинд олон талт нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, уул уурхайн үйл ажиллагаа ихтэй сумдад энэ үйл ажиллагаа нь тогтмолжиж байгаа нь сайн эхлэл болж байна.

## ЭРСДЭЛ 10 **Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл**

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<sup>45</sup>. Уурхай болон уулын баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрийн дараа жилийн үйлдвэрлэлийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уулын 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.

АМГ-ын даргын 2015 оны 11 дүгээр сарын 20-ны 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 хүргүүлдэг. Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний биелэлтийг ирүүлэх талаар геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн 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 ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш нэг жилийн дараа, сарын тайланг сар бүрийн 3-ны дотор, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, экспортын мэдээг тусгасан долоо хоног тутмын тайланг Пүрэв гариг бүрт утсаар эсвэл цахимаар илгээдэг.

Төлөвлөгөө, тайланг жил бүр батлуулснаар ашигт малтмалаа үргэлжлүүлэн 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 1-ний байдлаар нийт 250 гаруй тайлан ирснээс 2016 оны 1 дүгээр сарын 18-ны 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 их ордог зэргийг харж болно. Иймээс уул уурхайн компаниуд төлөвлөгөө, тайлангаа батлуулах мөн хугацаа хэмнэхийн тулд авлига үүсч болохыг харуулж байна.

<sup>45</sup> [http://mram.gov.mn/mram\\_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf](http://mram.gov.mn/mram_new/images/stories/mram/Mayagt/Tuluvluguu%20tailangiin%20zaavar%20batlah%20tuhai.pdf)

Хүснэгт 25 Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө тайланг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	МАГАДЛАЛ	НӨЛӨӨ	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны өлөвлөгөө, тайланг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	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, тайлантай холбоотой авлига гарах магадлал нь “дунд”, учир нь батлах, батлуулах аль аль талын сонирхол өндөр боловч оролцогч тал нь төрийн байгууллага учраас ‘Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль’-ийн хүрээнд хяналт тавигддаг гэж үзсэн. Харин уг авлигаас гарах үр дагаврын “дунд” гэж үзсэн бөгөөд зөвхөн хурдан шуурхай батлуулах сонирхлоос гадна хуурамч төлөвлөгөө, тайлан бэлтгэж батлуулах эрсдэлтэй. Учир нь уг төлөвлөгөө, тайлан аль алинд нь байгаль орчин, гэрээ, зөвшөөрөл, ашиглалтын үйл 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 дугаар зүйлийн 48.6.2-т Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь дараа жилийн үйлдвэрлэлийн үндсэн үзүүлэлтүүд, уулын ажлын төлөвлөгөөг батлагдсан зааврын дагуу 12 дугаар сарын 01-ний дотор төрийн захиргааны байгууллагад ирүүлнэ гэсэн байдаг. Харин тайланг батлах хугацааг тодорхой зааж өгөөгүйгээс төлөвлөгөө, тайлан батлагдахгүй удааших гол эрсдэл бий болж байна. Уулын ажлын төлөвлөгөөнөөс тухайн компани үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн явуулах эрх болон татвар төлбөртэй холбоотой асуудлууд шууд хамаардаг. Тиймээс төлөвлөгөө, тайланг батлах хугацааг тодорхой нарийн зааж өгөх нь харилцан уялдаатай ажиллах нөхцөлийг бий болгох юм.

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 сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 10-20 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний, хуулийн этгээдийг нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 30-50 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох гэж заасан учраас торгууль төлөхөөс зайлсхийх үүднээс хуурамч мэдээ тайлан бэлтгэх эсвэл торгуулийн хэмжээг багасгах, төлөхгүй байх зорилготойгоор авлигын эрсдэл бий болох боломжтой.

Орон нутгаас эсэргүүцээд үйл ажиллагаа явуулж чаддаггүй. Гэтэл АМГ-аас 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 компанийн үйл ажиллагааг эцсийн шийдвэр гартал нь зогсонги байдалтай байлгах нь зүйтэй байх гэж бодож байна.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

Тэр уулын ажлын төлөвлөгөөг батлахгүй болохоор дараа дараагийн ажлууд зогсч бизнесийн хүрээнд эрсдэлд орж байгаа юм. Одоо хугацаа хожимдуулсан тохиолдолд торгууль нь их өндөр болсон байгаа. Тэгээд тэр торгуулийг аргалах хэрэгтэй болно. Торгуулийн шийтгэл бол дандаа наймаалцах хэрэгсэл. Манайд бүх шийтгэл маш их торгуультай болсон байгаа. Компани мэдээж хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх ёстой. Тэнд өөр ямар нэг арга байх ёстой. Ер нь заавал торгож байх ёстой юм уу? Уулын ажлын төлөвлөгөө хийгээгүйгээс болоод хаана, хэн хохирох гээд байгаа юм?

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

2015 оны 11 сарын 20-ноос эхлэн ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайланг АМГ холбогдох нэгжийн төлөвлөгөө, тайлан хариуцсан мэргэжилтэн хүлээн авч танилцах хуудас нээж, холбогдох мэргэжилтнүүд, ахлах мэргэжилтэн, хэлтсийн дарга танилцах болгож өөрчилсөн. Үүнээс өмнө МХГ-аар баталгаажуулдаг байсан нь хугацаа их шаардах, хүнд суртал зэрэг асуудал үүсгэж байсан гэж судалгаанд оролцогчид үзэж байв.

Хууль дүрмийг зөв болгох, гарын үсэг цуглуулдаг механизмыг аль болох хамгийн бага хэмжээнд аваачих хэрэгтэй. Гарын үсэгний 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 төлөөлөл*

Уул уурхайн компаниудын зүгээс ашигт малтмал ашиглах төлөвлөгөө, тайланг хуульд заасан хугацаанд тулгаж ирүүлдэг 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 нэг бүрчлэн 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 эдгээрийг мөрдөж ажиллах юм бол хүндрэлтэй зүйл байхгүй гэж боддог.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

## **ЭРСДЭЛ 11 Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл**

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, төсөл хэрэгжих орчинд бий болж болзошгүй сөрөг үр дагаврыг хянах, илрүүлэх зорилгоор байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээг гүйцэтгэсэн байгууллага боловсруулна<sup>46</sup>. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь төслийн үйл ажиллагааг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэхийг зөвшөөрсөн байгаль орчны үндсэн баримт юм.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг БОНХАЖЯ, нийслэлийн байгаль орчны алба хянаж баталдаг.

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь батлагдсан хайгуулын болон уулын ажлын төлөвлөгөөтэй харилцан уялдаатай байх ёстой. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний дагуу жил бүрийн 11 сарын 1 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 гаргах ажлын хэсэг нь ахлагчаас (Сумын засаг дарга эсхүл томилогдсон албан тушаалтан) гадна улсын байцаагч, байгаль хамгаалагч, нөлөөллийн 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 агуулгад нөхөн сэргээлттэй холбоотой, нүүлгэн шижлүүлэлт, нөхөн олговор, химийн бодис, хог хаягдал зэрэг чухал асуудал багтдаг. Тиймээс Байгаль орчны төлөвлөгөөг ямар нэгэн асуудалгүйгээр хурдан шуурхай батлуулах сонирхол уул уурхайн компаниудын хувьд өндөр байна.

*Хүснэгт 26 Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Батлуулах хугацааг хурдасгах Учруулсан хохирлыг багаар тогтоолгох, Хуурамч төлөвлөгөө Чанаргүй төлөвлөгөө	Аймгийн Байгаль орчны газар БОНХАЖЯ Уул уурхайн компани	Бага (1)	Өндөр (3)	3

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөтэй холбоотой авлига гарах магадлал “бага” буюу авлигад өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх хяналт сайн. Мөн 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 авлигаас гарах үр дагаврын хувьд “өндөр” буюу их хэмжээний нөөц, хөрөнгийн алдагдалд хүргэх боломжтой, байгаль орчинд ихээхэн аюул учруулах, иргэдийн эрх ашиг зөрчигдөх боломжтой.

<sup>46</sup> <http://www.mne.mn/mn/887>



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 зөвшөөрөлтэй компанитай харьцахад хялбар болж байгаа.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

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 төрлийн 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, 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 төвлөрүүлнэ гэсэн зүйл заалтыг хянаж шалгахад оршиж байна. Энэ нь байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн 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.

*Нутгийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

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 зөрчилдөх, эсэргүүцэх эх үүсвэрийн нэг болж байна. Тухайлбал, УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороонд 2015 онд Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яамны эрхлэх асуудалтай холбоотой асуудлаар нийт 124 өргөдөл, гомдол ирсэн байгаагаас тал орчим нь буюу 52 хувь нь байгаль орчныг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээхтэй холбоотой байжээ<sup>47</sup>.

Мөн тус хуулийн 9.11. болон 9.15-д зааснаар:

9.11.Төсөл хэрэгжүүлэгчийн нөлөөллийн 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 хөрөнгийг 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 гүйлгээнд хяналт тавих журмыг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

Гэсэн хэдий ч нөхөн сэргээлтийн мөнгийг буцаан олгодог тухайд судалгаанд оролцогчдын ихэнх нь эргэлзэж байв. Энэ нь нэг талаараа тухайн байгууллага барьцаа хөрөнгөө 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 чанар тал дээр нь анхаарч ажиллах хэрэгтэй.

*Төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл*

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

АМТХ-д:

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

Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, түүнд хийсэн үнэлгээний шинжилгээний дүгнэлт, шийдвэрийг гаргаж буй мэргэжлийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа хаалттай, тодорхойгүй дүрэм журамтай, хүссэн иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага ажиглагчаар оролцох зэрэгт заавал албан тоотоор хүсэлт гаргаж зөвшөөрсөн тохиолдолд боломжтой болдог.

Тиймээс хуулийн зүйл заалтад шийдвэр гаргах, хяналт шалгалтын ажилд мэргэжлийн ТББ, олон нийтийн оролцоо, түншлэлийг нэвтрүүлснээр аливаа авлигыг бууруулах, хардлагад өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх боломжтой. Ингэснээр орон нутагт орж ирж буй мөнгөн хөрөнгийн захиран зарцуулалтанд хяналт тавих боломжтой болно.

**ЭРСДЭЛ 12**

**Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэл**

Уул уурхайн татвар гэдэг нь тухайн улс орон өөрийн өмч болох байгалийн баялаг, ашигт малтмалаа бусдад худалдаалахад баримтлах үнэлгээ юм. Уул уурхайн компаниуд **20 гаруй** татвар, төлбөрийг 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 газраас гаргасан “Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тооцох аргачлал”, Монгол Улсын Засгийн газраас баталсан “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 27 Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэл	Татвараас зайлсхийх	Татвар Гааль Уул уурхайн компани	Дунд (2)	Өндөр (3)	6

Ашигт малтмал борлуулахтай холбоотой авлига гарах 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 Ерөнхий хуулийн зүйл, заалтаар зохицуулагддаг.

Авлигын улмаас учирч болзошгүй үр дагаврын 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 УУЯ, ГЕГ, Тагнуулын ерөнхий газар, МХЕГ (хилийн мэргэжлийн хяналтын алба) зэрэг байгууллага, талууд оролцдог. Эдгээрээс гадна борлуулалтын шатанд олборлосон ашигт малтмалын дээж сорьцыг өндөр нарийвчлалтайгаар шинжилж, ашигт малтмалын химийн элемент, агуулгыг үнэн зөв гаргаж ирэх лабораторийн шинжилгээ чухал үүрэгтэй. Тус лабораторийн шинжилгээ болон “хилээр нэвтрүүлэх шинжилгээний дээж”-тэй холбоотой авлигын эрсдэл мөн байна.

Одоогоор Монгол улсад мөрдөгдөж байгаа эрх зүйн орчны дагуу ашигт малтмал экспортлоход ямар нэгэн татваргүй байгаа бөгөөд харин Гаалийн тухай хуулийн 26.2, Сангийн сайдаас өгсөн чиглэл, ГЕГ-ын даргын 2010 оны 7 дугаар сарын 23-ны тушаалаар экспортод гарах уул уурхайн бүтээгдэхүүний гаалийн бүрдүүлэлтийн хураамжийг 1000 кг тутамд 1000 төгрөг, нүүрсний 1000 кг тутамд 1500 төгрөгөөр тооцон гаалийн бүрдүүлэлтийг хийж байв.

Харин Засгийн газрын 2016 оны 2 дугаар сарын 1-ний 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, төлбөр 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, төлбөрөөс зайлсхийхтэй холбоотой авлигын эрсдэлийг бууруулах боломжтой гэж үзэж байна.

АМТХ-ийн 4.1.7-д “27.1.4. ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон экспортлох эрх бүхий хуулийн этгээд ашигт малтмал, үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнийг олон улсын зах зээлийн үнээр борлуулах” гэж заасан. Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний баримтлах жишиг үнийг олон нийтэд мэдээлэх 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.

### 5.3 ДҮГНЭЛТ

- **Хууль эрх зүйн зохицуулалт уялдаагүйгээс шалтгаалсан хүнд суртал, авлигын эрсдэл гарч байна.** Ашигт малтмал ашиглах шатанд олон төрлийн хууль тогтоомж, дүрэм журам үйлчилж байна. Эдгээр хууль, эрх зүйн зохицуулалтад байнга өөрчлөлт орох, оновчтой болон оновчгүй шинэчлэл хийгддэг нь 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 сөрөг нөлөөлөл дагуулж байна.** Энэ нь цаашлаад уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд дарамт шахалт болж үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд нөлөөлөх, далд хэлбэрийн ашиг сонирхлын зөрчлийг улам нэмэгдүүлэх эрсдэлүүдийг бий болгож байгаа юм.  
Ашиглалтын шатанд хэрэгжиж, мөрдөгдөж 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 үндэслэн оновчтой сайжруулалтууд хийгдэх, шаардлагагүй зүйл заалтыг хасч шинэчлэл хийх боломж олгоно.
- **Мэдээллийн нэгдсэн сан байхгүй учраас яам, агентлаг болон орон нутаг хооронд зөрчилтэй асуудлууд гарах, улмаар авлига үүсгэх 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 зэрэг сөрөг хандлагыг нэмэгдүүлсээр байна. Нөгөө талаараа энэ нь уул уурхайн салбарын ил тод байдлыг алдагдуулж буй нэг том шалтгаан юм. Тиймээс мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгох нь цаг алдахгүй байх, хүнд суртлыг багасгах гэх мэт дээр дурдсан авлига үүсэх эрсдэлтэй нөхцөл байдлыг багасгах боломж болно. Мөн ил тод байдлыг сайжруулахад нөлөөлөх чухал арга хэрэгсэл болох юм.
- **Монгол Улсад уул уурхайн салбарын мэргэжлийн боловсон хүчин дутмаг, албан тушаалын сонгон шалгаруулалтанд улс төрийн нөлөөлөл ордог нь уул уурхайн салбарын нэр хүндийг унагах, авлигын эрсдэлд оруулах нэг шалтгаан болж байна.** УУЯ, АМГ, 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. Мөн уул уурхайн компаниуд хамтран ажилтнууддаа техник, технологийн дотоод сургалтуудыг өртөг зардал багатайгаар, үр ашигтай зохион байгуулах гэх мэтээр хамтын ажиллагаагаа хөгжүүлэх хэрэгтэй байна.

## СУДАЛГААНЫ ДҮН: АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ

*Энэ бүлэгт уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн ашиглалтын дараах үе шатанд тулгарч болохуйц хүндрэлтэй нөхцөл байдал болон авлигын эрсдэлийг танилцуулна.*

### 6.1 АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТНЫ ҮЙЛ ЯВЦ

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

*Дүрс 10 Ашиглалтын дараах үе шатны үйл явц*

ХААЛТЫН НӨХӨН  
СЭРГЭЭЛТ

ХААЛТ

ХААЛТЫН ДАРААХ  
МОНИТОРИНГ

ХҮЛЭЭЛГЭЖ ӨГӨХ

**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 хэрэгжүүлдэг<sup>48</sup>. Манай оронд уул уурхайн үйл ажиллагаанаас эвдрэлд орсон газарт техникийн болон биологийн гэсэн хоёр төрлийн нөхөн сэргээлт хийгддэг. Хаах уурхай ба түүний нөлөөллийн бүсийг аж ахуй, байгаль хамгааллын үүрэг зориулалтаас нь шалтгаалан засан тохинуулах 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”<sup>49</sup>. Техникийн нөхөн сэргээлтээр уурхайн хаагдаж буй объектуудыг хаалтын бодлогод тусгасаны дагуу аюулгүй болгох, аж ахуйн чиглэлээр цаашид ашиглахад тохиромжтой байдлаар засаж бэлдэх зэрэг инженерийн ажлуудыг хэрэгжүүлнэ. Эвдрэлд орсон газрыг хөдөө аж ахуйн, ойн аж ахуйн, усны аж ахуйн, амралт сувиллын, байгаль хамгаалал ариун цэвэр эрүүл ахуйн чиглэлээр, барилгын зориулалтаар гэх мэт олон

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

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

чиглэлээр нөхөн 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.

Нөхөн 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, нөхөн сэргээлт хийхэд тухайн уурхайн ашиглалтын байгаль орчны үнэлгээнд тусгагдсан судалгааны ажлын дүн шинжилгээ, зөвлөмжүүдийг ул суурьтай тусгах шаардлагатай.

**Хаалт.** Уурхайн хаалт хийхэд хаагдсан уурхайн ба түүний нөлөөллийн бүсэд аюулгүй орчин бүрдүүлэх мөн хаагдсан уурхай ба түүнтэй холбоотой үүсмэл зохиомол орчин нь аль болох үр өгөөжтэй байж одоо ба ирээдүйд үйлчлэх гэсэн зарчмыг баримтална. Уурхайн хаалтын үйл ажиллагаа явуулахын өмнө уурхайн хаалтын төслийг боловсруулсан байх шаардлагатай. Уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөнд 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 болдог<sup>50</sup>. Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журмын 2.12 дугаар 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 нь хүчин төгөлдөр бөгөөд ашигт малтмал олборлох, түүнтэй холбогдолтой ажлыг түр хугацаагаар зогсоохыг уурхай түр хаах гэнэ. Уурхайг хуурай ба нойтон аргаар түр 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, түүнтэй 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 Налайх болон Бэрхийн уурхайг эс тооцвол Монгол Улсад хаалтын горимд шилжсэн уурхай байхгүй байгаа бөгөөд тус уурхай ч бүр мөсөн хаагдаж дуусаагүй байна”<sup>51</sup>. Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд хаалтын үйл ажиллагааны чиглэлийг мөн тусгадаг.

**Хаалтын дараах мониторинг.** Уурхайн хаалт, нөхөн сэргээлтийн ажлыг гүйцэтгэсний дараа экосистемд үзүүлж байгаа нөлөөлөл, байгалийн унаган төрхөндөө хэр дөхөж байгаа зэргийг хянах мониторингийн хөтөлбөрийг тодорхой хугацааны туршид тасралтгүй үргэлжлүүлнэ. Экологийн тогтвортой хөгжлийн зарчмын хүрээнд тухайн уурхай байгаль орчин, эдийн засаг, нийгмийн үүрэг хариуцлагаа биелүүлэх боломжийг хангахын тулд нөхөн сэргээлтийн зорилтуудад болзошгүй байгаль орчны нөлөөллийн тухай оруулж, нөхөн сэргээлтийн шатлалын хамгийн дээд боломжтой түвшинг хангаж, олон нийт, орон нутгийн захиргаа болон холбогдох бусад хууль ёсны сонирхлын бүлгүүд хүлээн зөвшөөрөхүйц байхаар уурхайг хаасны дараах газар ашиглалтыг төлөвлөх хэрэгтэй<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> С. Цэдэндорж ба Л. Пүрэв, Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн технологийн үндэс, 2014

<sup>51</sup> УУЯ-ны ажилтнуудтай хийсэн ярилцлага

<sup>52</sup> <http://www.naturefriendly.mn/?q=mn/node/23>

Уурхайг түр болон бүр мөсөн хаах журмын 5.1 дүгээр зүйлд зааснаар түр болон бүрмөсөн хаагдсан уурхай, уулын малталтын хэвийн байдалд орон нутгийн Засаг даргын Тамгын газар хяналт тавина. Уурхайн хаалтын дараа хийх хяналт шалгалтын талаар тодорхой зохицуулалт мөн л дутмаг байна.

**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 нутгийн удирдлагад хүлээлгэж өгнө. Одоогоор хүлээлгэж өгөх үйл явцыг нарийвчлан зааж, зохицуулсан тодорхой эрх зүйн акт байхгүй байна. Тиймээс том ба жижиг хэмжээний уурхайнуудыг хэнд, ямар үе шатын дагуу хүлээлгэж өгөх түүнд тавигдах шаардлага зэргийг нарийвчлан заасан хууль, журамыг батлах шаардлагатай.

## 6.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ХЭЛБЭР, ҮНЭЛГЭЭ

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

### АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТАНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛҮҮД

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

### ЭРСДЭЛ 13 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл

Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаах журмын дагуу тусгай зөвшөөрөл 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 АМГ, Засаг даргын Тамгын газраас хянан үзээд АМГ, Засаг даргын Тамгын газар, Мэргэжлийн хяналтын байгууллага болон тухайн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн төлөөлөгчдийн 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 үйлддэг<sup>53</sup>. Байцаагч нарын үйлдсэн актыг 14 хоногийн дотор мэргэжлийн хяналтын байгууллага хянан үзээд зохих шийдвэрийг гаргадаг.

<sup>53</sup> Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаах журам, 2003 он



Тухайн комисс уул уурхайн компанийн хаалтын бэлтгэл ажлыг газар дээр нь шалгах явцад компани өөрт ашигтай акт гаргуулах үүднээс хахууль өгөх эрсдэл гарч болох юм. Нөгөө талаас мэргэжлийн хяналтын байгууллагаар ашигтай шийдвэр гаргуулахын тулд авлига өгөх эрсдэл мөн гарч болно. Үүнээс гадна комиссын бүрэлдэхүүнийг хэрхэн сонгож томилох талаар тодорхой зааж өгөөгүй байгаа нь эрсдэл үүсгэхүйц байна.

*Хүснэгт 28 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Биелэлтийг шалгах удирдамж, арга аргачлал хангалтгүй Давхар хяналтын механизм байхгүй	Засаг даргын тамгын газар АМГ МХЕГ Орон нутгийн байгаль хамгаалагч Байгаль орчны улсын байцаагч Байгаль орчны төрийн бус байгууллага	Дунд (2)	Дунд (2)	4

Уурхайн ашиглалтын дараах үе шатанд ямар нэгэн хэмжээнд ашигт малтмалын олборлолт хийгдсэн эсвэл дууссан байдаг учраас ороцлогч талуудын уурхайг хаах шийдвэр гаргуулах сонирхол өндөр, мөн үүнийг зохицуулж буй хууль тогтоомж байгаа ч хангалтгүй гэж үзээд авлига гарах магадлалыг “дунд” гэж үнэллээ. Түүнчлэн уг авлигын улмаас байгаль орчинд шууд биш ч дам байдлаар сөрөг нөлөө үзүүлэх, ард иргэдийн эрх ашгийг зөрчих боломжтой тул учрах үр дагаврыг “дунд” гэж үнэлсэн. Иймээс уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой эрсдэлийн түвшин нь 4 буюу хяналтын үр нөлөө муу бөгөөд эрсдэлийг бууруулах шаардлагатай.

Уурхайг хаах шийдвэр гаргахтай холбоотой гарах авлигын эрсдэлийн хүрээнд дараах гурван хүчин зүйлийг чухалчлан авч үзэв.

*Хүснэгт 29 Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

УУРХАЙГ ХААХ ШИЙДВЭР ГАРГУУЛАХТАЙ ХОЛБООТой АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	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 авлига үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй. 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 байгууллагад хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлсэн бөгөөд давхар хяналтын механизм дутмаг байна.

**ЭРСДЭЛ 14** Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүйтэй холбоотой авлигын эрсдэл

Монгол Улсын уул уурхайн олборлох салбарын ашиглалтын дараах үе шат нь харьцангуй шинэ салбар бөгөөд зохицуулах хууль журмууд ч мөн хангалтгүй байгааг дурдсан. Гэвч одоогоор уг үе шатыг зохицуулж буй хууль журмууд нь тодорхойгүй бүрхэг бөгөөд авлигын эсдэл бий болох нөхцөлийг 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 хэрэгслийг талбайгаас гаргах тухай /45.1.3/
	Аюул учруулж болзошгүй газрыг газрын зураг тэмдэглэж, хүлээлгэж өгөх тухай /45.2/

АМТХ-ийн 45 дугаар зүйл нь уурхайг хаах үед тавигдах шаардлагыг тусгасан. Тус зүйлийн 1.3-т “тухайн нутгийн захиргааны байгууллага, эсхүл мэргэжлийн хяналтын албанаас талбайд үлдээхийг 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 ашиглалтаас гарсан техник хэрэгслийг талбайгаас гаргахгүй үлдээхийн тулд хахууль өгөх, авлига гарах 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, дүүргийн 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. Энэ хүрээнд хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох зүйл заалт дутмаг байгаа нь уул уурхайн компаниуд тухайн ажилд хариуцлагагүй хандах, хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөл бүрдүүлж, эргээд авлигын эрсдэл үүсгэх магадлалтай.

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”<sup>54</sup> гэж заасан нь үүнтэй холбоотой хяналт шалгалтын давхардлыг бий болгож, компаниудад давхардсан эсвэл өөр өөр утга агуулга бүхий шаардлага хүргүүлэх зэргээр чирэгдэл учруулж эргээд авлигын эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй.

<sup>54</sup> Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын тухай хууль, 9.12 дугаар заалт

*Хүснэгт 30 Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүй байдалтай холбоотой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүйтэй холбоотой авлигын эрсдэл Хуулийн тодорхойгүй байдал	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөл бүрдүүлсэн Тодорхойгүй, бүрхэг Зүйл заалт дутуу Эрх үүргийн давхцал Хяналт шалгалтыг зохицуулсан заалт дутмаг	Сум, баг, дүүргийн Засаг дарга МХЕГ	Өндөр (3)	Дунд (2)	6

Дээрх зүйл заалтуудтай холбоотой авлига гарах магадлал “өндөр”, учир нь энэ хүрээнд хяналт шалгалт хийх хариуцлага тооцох механизм дутмаг байгаа нь компани хариуцлагагүй хандах хангалттай нөхцөл бүрдүүлж байна. Харин аюул учруулж болзошгүй газарт шаардлагатай тэмдэг, дохио тавьж, уул газрын зурагт тэмдэглэн хүлээлгэж өгнө гэснээс бусад заалт нь байгаль орчинд ноцтой нөлөөлж, ард иргэдийн эрх ашигт ноцтой халдах эрсдэл бага учраас “дунд” гэж үнэлсэн. Иймээс тус эрсдэл нь 6 буюу “өндөр” гэж үнэлэгдэв.

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

*Хүснэгт 31 Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүй байдалтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

<b>УУРХАЙН ХААЛТЫН ТАЛААРХ ЭРХ ЗҮЙН АКТУУД ДУТУУ, ТОДОРХОЙГҮЙ БАЙДАЛТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ</b>	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцлийг бүрдүүлсэн
	Хяналт шалгалт хийх хариуцлага тооцох талаар зүйл заалт дутмаг
	Эрх мэдлийн давхцалыг агуулсан

Дээрх зүйл заалтуудтай холбоотой хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох механизм хангалтгүй байгаатай холбоотой компаниудад хариуцлагаас зайлсхийх боломж олгож байгаа бөгөөд нөгөө талд нэг хяналт шалгалтыг хийх эрх мэдлийг хэт олон байгууллага албан тушаалтанд олгосон нь хяналт шалгалтын давхардал үүсгэж, авлигын эрсдэл бий болгох магадлалтай.

**ЭРСДЭЛ 15 Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл**

Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын тухай хуулийн 9.10 дугаар зүйлд 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 нөхөн сэргээх арга хэмжээг бүрэн биелүүлээгүй тохиолдолд БОНХАЖЯ дээрх хөрөнгөөр байгаль орчныг нөхөн сэргээх ажлыг мэргэшсэн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх бөгөөд нэмж шаардагдах хөрөнгийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс үл маргах журмаар гаргуулна”<sup>55</sup>. Энэ мөнгө нь хангалттай биш, мөн нарийн зохицуулалт байхгүйн улмаас тухайн төсөл хэрэгжүүлэгч нөхөн сэргээлт хийхгүй орхиж, хариуцлагаас зайлсхийх боломж бүрдүүлсэн. Тиймээс барьцаа хөрөнгө байрлуулах явдал нь өөрөө авлигын нэг хэлбэрийг илэрхийлж байж болох юм.

*Хүснэгт 32 Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотойтой авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*

АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ШАЛТГААН	ОРОЛЦОГЧ ТАЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөлийг бүрдүүлсэн Хяналт байхгүй	БОНХАЖЯ Уул уурхайн компани Орон нутгийн засаг дарга	Өндөр (3)	Өндөр (3)	9

Тус хэлбэрийн авлига гарах магадлал, түүнээс учрах үр дагаврын зэргийг “өндөр” гэж үзэв. Учир нь энэ нь компаниудад нөхөн сэргээлт хийхгүй үлдээх боломж бүрэн олгосон бөгөөд үүнээс гарах үр дагавар нь байгаль орчин, ард иргэдэд сөргөөр нөлөөлнө. 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 гурван гол хүчин зүйл байна.

*Хүснэгт 33 Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс*

<b>НӨХӨН СЭРГЭЭЛТИЙН БАРЬЦАА ХӨРӨНГӨ БАЙРШУУЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ</b>	Хяналтын механизм дутмаг
	Хариуцлагаас зайлсхийх нөхцлийг бүрдүүлсэн
	Өөрөө авлигын шинжтэй үйлдэл

Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулах асуудал нь өөрөө компаниудад нөхөн сэргээлт хийхгүй орхих боломж олгож, хариуцлагагүй хандах нөхцөл бүрдүүлсэн байдаг. Хэрвээ уул уурхайн компани нөхөн сэргээлт хийхгүй орхисон тохиолдолд орон нутаг уул уурхайн компанийн байршуулсан хөрөнгөөр зохих нөхөн сэргээлтийг хийж байгаа эсэхэд хяналт шалгалт хийх механизм дутмаг байна.

БОНБУ, жил тутмын олборлолтын ажил эхлэхэд батлуулж буй уулын ажлын төлөвлөгөөний хэрэгжилтэнд хяналт тавих мэргэжлийн байгууллагын болон байгууллагын дотоод

<sup>55</sup> АМТХ-ийн 39.3 дугаар заалт

хяналтын чадавхи дутмаг байдаг. Мөн уул уурхайн компанийн байгалийг нөхөн сэргээх санхүүгийн нөөц хязгаарлагдмал, хариуцлага санаачлага дутмаг байдаг нь биологийн нөхөн сэргээлт хийхгүйгээр уурхайн үйл ажиллагааг хянаж, хүлээн авч буй комисс, орон нутгийн засаг даргыг аргалах, лоббидох байдал ажиглагддаг. Засаг дарга, төрийн байгууллагын ажилтнууд солигдох, өөрчлөгдөх магадлал өндөр, уул уурхайн компани тус бүртэй харьцсан түүх, бүртгэсэн мэдээллийн сан байдаггүй. Энэ нь төрийн байгууллагын уул уурхайн компаниудад тогтвортой хяналт тавих, хариуцлагатай байдлын ахицыг урамшуулах, хариуцлага тооцох тогтолцоог сулруулдаг.

### 6.3 ДҮГНЭЛТ

- Нөхөн сэргээлттэй холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалт дутуу байгаатай холбоотой авлига гарах эрсдэл байна. Одоогоор Монгол Улсад уул уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийн бүрэн гүйцэтгэж, хаалт хийн хүлээлгэж өгсөн туршлага байхгүй учраас судалгааны мэдээлэл цуглуулах явцад энэ үе шатанд гардаг авлигын талаар тодорхой дурдагдаагүй. Уул уурхайн хаалтын үе шат нь Монголд шинэ салбар бөгөөд сүүлийн жилүүдэд ашиглалтын дараах үе шаттай холбоотой асуудал их гарч байгаа боловч үүнийг зохицуулах хууль тогтоомж байхгүй. Тухайлбал, уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийн журам одоо хүртэл батлагдаагүй, холбогдох зүйл заалт дутуу, ялангуяа хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох талаар зүйл заалт байхгүй байгаа нь авлига гарах эрсдэл бий болгож байна. Тиймээс хаалтын үе шатуудыг зохицуулах хууль, журмуудыг яаралтай баталж, энэ үе шаттай холбоотой хийгдэх хяналт шалгалтын тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай.
- Уурхайн хаалттай холбоотой одоо үйлчилж буй хуулийн заалт, журмууд тодорхойгүй, хэт ерөнхий, бүрхэг байна. Ашиглалтын дараах үе шатыг зохицуулж буй хууль журам дутуу хэдий ч АМТХ, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын тухай хуулийн тодорхой хэдэн заалт, мөн Уурхайг түр болон бүрмөсөн 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, эрх үүргийн зохицуулалт дутуу зэрэг нь авлига гарах эрсдэл бий болгож байна. Тиймээс одоо байгаа хууль, журмуудын заалтуудыг нарийвчлах, нэг байгууллагад эсвэл албан тушаалтанд хэт их эрх мэдэл өгсөн эсвэл нэг эрх мэдлийг хэт олон хүнд хуваарилахгүй байх гэх мэт арга хэмжээг авах шаардлагатай.

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын эдийн засгийн тэргүүлэх салбар тул салбарын засаглал, ил тод байдал, хариуцлага тайлагналыг сайжруулах, авлига, хүнд суртлаас ангид байх нь чухал ач холбогдолтой юм.

Уул уурхайн салбар дахь төрийн зохицуулалт, бүртгэл, зөвшөөрөл, хяналтын механизмыг үе шат бүрээр нарийвчлан судалж авлигын эрсдэлийг тодорхойлсон судалгаа урьд өмнө хийгдэж байгаагүй. Тус салбар авлигад өртөмтгий гэсэн дүгнэлт нь олон нийтийн санаа бодлыг тандах судалгаанаас голдуу гарч байв. Хараат бус судалгааны хүрээлэнгээс хийж гүйцэтгэсэн Уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ нь хайгуулын, ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын болон ашиглалтын дараах үе шатуудад үүсч болох эрсдэлийг тус салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хувьд хамт авч үзсэн анхны судалгаа хэмээн үзэж болно.

Судалгааны үр дүнд геологи, уул уурхайн салбарт геологи хайгуул, ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын, хаалтын үе шатанд хамгийн түгээмэл 15 төрлийн авлигын эрсдэл байгааг тодорхойлж, эрсдэлийн түвшинг нь тооцсон.

**ЭРСДЭЛ 1.** Өргөдлийн журмаар тусгай зөвшөөрөл авах үе шатанд шийдвэр гаргах үйл явцтай холбоотой авлигын эрсдэл бодитой байна. Нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүй, орон нутгаас санал авах харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй, тусгай зөвшөөрөл хүсэхэд хавсаргаж буй материалууд шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар мэдээлэл ил тод биш байгаа зэрэгтэй холбоотой байна.

**ЭРСДЭЛ 2.** Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл байна. Үүний шалтгаан нь тус комиссыг томилох, гүйцэтгэх үүргийг нарийвчлан зохицуулаагүй, комиссын гишүүнээр зөвхөн Ашигт малтмалын газрын мэргэжилтнүүд ажилладаг зэрэг юм. Түүнчлэн зохих журмын дагуу зөвшөөрөл авах өргөдөл гаргасан уул уурхайн компаниудад шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд татгалзсан санал өгөх, үгүйсгэсэн шийдвэр гаргах үйл явц нарийн зохицуулалтгүй байна. Тиймээс хайгуулын үе шатанд сонгон шалгаруулалт хийж буй комиссыг томилох, эцсийн шийдвэр гаргах үйл явцыг зохицуулах, сонгон шалгаруулалтын үйл явц, үр дүнг ил тод мэдээлэх ажлыг зохицуулсан журам, хуулийн зүйл заалтыг нарийвчлан тусгах, холбогдох баримт бичгийг төрийн болон орон нутгийн бусад байгууллагад ил тод болгох хэрэгтэй байна. .

**ЭРСДЭЛ 3.** Хайгуулын шатанд орон нутгийн Засаг дарга, ИТХ-аас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл бодитой байна. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгож болох талбайн талаар санал авахад орон нутгийн Засаг дарга, Газрын алба Газрын тухай хуулийг баримтална гэдэг бол компаниуд Ашигт малтмалын тухай хуулийг баримталдаг. Гэтэл эдгээр хууль хоорондоо зөрчилддөг. Үүнтэй холбоотой хайгуул хийхээр ирүүлсэн компаниудын саналд орон нутаг дийлэнхидээ татгалзсан хариуг өгдөг боловч хэсэг хугацааны дараа зөвшөөрсөн хариу болж өөрчлөгддөг. Мөн орон нутгаас санал авах хугацааг хэрхэн тооцох нь тодорхойгүй, аймгийн ба сумын ИТХ хоорондын харилцааг нарийвчлан зохицуулах, сумын ИТХ-ыг хуралдуулах зардал, боломжтой шууд холбоотой. Тиймээс эдгээр харилцааг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна. АМГ-ын хувьд, газрын бүртгэлийн талаарх

мэдээллийн санг тогтмол шинэчлэх, БОАЖНХЯ, АМГ-ын Кадастрын хэлтэс хоорондоо дундын нэгдсэн мэдээллийн сантай болох, мөн орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагатай холбоотой мэдээллийг хуваалцдаг нэгдсэн тогтолцоотой болох хэрэгтэй.

**ЭРСДЭЛ 4.** Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэл байна. Уул уурхайн компани нь ашгаа нэмэгдүүлэх, олборлох ёстой нөөцийн хэмжээнд хүрэхгүй байх эрсдэлээс сэргийлж ашигт малтмалын нөөцийг багаар тогтоолгох эрмэлзэлтэй байдаг. Энэ тохиолдолд нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхийн тулд авлигын эрсдэл үүсдэг. Мөн ашигт малтмалын тооцоо, үнэлгээ буруу, зөрүүтэй гэсэн шалтгаанаар өргөдлийн талаас илүү хувь нь буцаагдаж байгаа нь ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээ хийх арга аргачлал, техник технологи дутмаг, түүнийг ашиглах мэргэжилтний чадавхи, туршлага сул байгаатай холбоотой. Хэрвээ буруу дүгнэлт гаргасан тохиолдолд тооцох хариуцлагын тогтолцоо сул бөгөөд дүгнэлтийн эцсийн шийдвэрийг гаргахад оролцож буй Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийн шийдвэр гаргах үйл явц, ажиллах механизмыг ил тод, хариуцлагатай болгож сайжруулах хэрэгтэй.

**ЭРСДЭЛ 5.** ТЭЗҮ-гийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл үүсч байна. ЭБМЗ нь компаниудаас ирүүлж байгаа ТЭЗҮ-ийг ямар комисс, ямар дарааллаар хэрхэн яаж батлах үйл явцыг нарийвчлан зохицуулаагүй байгаа нь авлигын эрсдэл үүсэх шалтгаан болж байна. Мөн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын ерөнхий болон нарийвчилсан байдлын үнэлгээ боловсруулах болон батлах шатанд үнэлгээ хийж буй, түүнийг хянан хэлэлцэж буй шинжээчид, зөвлөлийн гишүүд нь аль аль талд ажиллах боломжтой байгаа нь ашиг сонирхлын зөрчлийг бий болгож байна.

**ЭРСДЭЛ 6.** Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой авлигын эрсдэл байна. Ашиглалтын өмнөх шатанд уул уурхайн компаниуд багадаа 10 гаруй гаруй байгууллагаас зөвшөөрөл авах, ойролцоогоор 90-ээс доошгүй тооны (уул уурхайн компаний хэмжээ, олборлож буй ашигт малтмалын төрлөөс хамаарч өөр өөр байдаг) баримт бичиг бүрдүүлдэг. Тиймээс ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах явцад зайлшгүй бүрдүүлэх баримт бичгүүдийг хурдан шуурхай хянуулах, өөрт ашигтайгаар шийдвэрлүүлэх, бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой авлигын эрсдэл үүсдэг. Үүний шалтгаан нь зөвшөөрөл олгож буй байгууллагад олон тооны өргөдөл ирдэг учраас ажлын ачаалал их, өргөдлийг хэлэлцэх, шийдвэрлэж буй талаарх мэдээлэл ил тод бус байдаг. Мөн чанар хангахгүй өргөдөл, түүнд хавсаргах материалыг батлуулахын тулд хахууль өгөх эрсдэл үүсдэг.

Ашиглалтын өмнөх шатанд бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлийг авахтай холбоотой хүнд суртал мөн гардаг бөгөөд судалгааны зорилгоос шалтгаалан эдгээр зөвшөөрөл бүрийг нэг бүрчлэн судлаагүй болно.

**ЭРСДЭЛ 7.** Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл. Давхардсан, ач холбогдол багатай олон тооны хяналт шалгалт нь компанийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд нөлөөлж, хяналт, шалгалт хийж буй ажилтнуудын далд хэлбэрийн ашиг сонирхлыг нэмэгдүүлэх эрсдэл бий болгож байна. Ялангуяа мэргэжлийн хяналтын байгууллага, Засаг дарга нараас хийх төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл байна. Хуулиар зарим хязгаарлалт хийдэг ч ийм

төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалт хийхдээ компаниудад урьдчилан мэдээлэл өгдөггүй, хяналтын удирдамж, арга зүй тодорхойгүй байдаг учраас авлигын эрсдэл үүсэх шалтгаан болдог. Компаниудын зүгээс зөвшөөрөл, хяналт шалгалттай холбоотой хууль эрх зүйн мэдлэг дутмаг байгаа нь хууль бус үйл ажиллагаа явуулах эсвэл хууль бус шалгалт, шахалтанд өртөх, улмаар авлигын эрсдэл бий болгодог. Тиймээс компаниудын засаглалын тогтолцоо, хариуцлага, дотоод чадавхийг сайжруулахад анхаарах хэрэгтэй.

**ЭРСДЭЛ 8.** Компаниудаас орон нутагт үзүүлж байгаа хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэл нийтлэг байна. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан орон нутагтай байгуулах загвар гэрээ 2016 оны 3 дугаар сарын 28-нд батлагдсан. Орон нутгийн гэрээтэй холбоотойгоор ИТХ ба Засаг даргын Тамгын газрын мэргэжилтнүүдийг чадавхийг сайжруулах, сургалт зөвлөгөөгөөр хангах, орон нутгийн гэрээний сайн туршлагыг түгээн дэлгэрүүлэх нь чухал.

Хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэлийг бууруулах нэгэн чухал хүчин зүйл нь ОУИТБС юм. Тиймээс Санаачилгыг цаашид улам бүр боловсронгуй болгож, илүү үр дүнтэй, бодитой хэрэгжих гарцыг нээж, энэхүү харилцааг тусгайлан зохицуулдаг тусгай эрх зүйн актыг батлан гаргах, орон нутагт байгаа салбар зөвлөлүүдийн институтыг бэхжүүлэхэд онцгой анхаарч, чадавхижуулах шаардлагатай.

**ЭРСДЭЛ 9.** Орон нутгийн иргэд уул уурхайн компанийн хоорондын зөрчилтэй холбоотой авлигын эрсдэл. Орон нутагт уул уурхайн компаниудад хандах хандлага сөрөг, уул уурхайн компанийн орон нутагт тайлагнадаг, мэдээлэл өгдөг тогтолцоо дутмаг байгаа нь иргэд ба тухайн орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн хооронд зөрчил үүсэхэд нөлөөлдөг. Энэ байдлыг ашиглан зарим иргэд компаниудаас хахууль авах эрсдэл бодитой байна. Тиймээс компаниудын нийгмийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, орон нутагтай ажиллах стратеги, мэргэжилтнүүдийн чадавхийг сайжруулах, орон нутгийн иргэдэд үнэн зөв мэдээлэл өгдөг тогтолцоог бий болгох, усны асуудлаар иргэдийн оролцоотой мониторинг хийх зэрэг үйл ажиллагаа чухал юм. Уул уурхайн салбарын мэргэжлийн ТББ-уудын үйл ажиллагааг дэмжих, чадавхийг бэхжүүлж, хяналт шалгалт, зөвшөөрөл өгөх үе шатанд хөндлөнгийн хараат бус шинжээчдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай.

**ЭРСДЭЛ 10.** Ашигт малтмал ашиглах, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлантай холбоотой авлигын эрсдэл. Ашиглалтын үе шатанд компани үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахын тулд анхны боловсруулсан төлөвлөгөөгөө цаг хугацаа хэмнэх үүднээс хурдан батлуулах, эсвэл чанарын шаардлага хангаагүй төлөвлөгөө, тайланг дахин сайжруулалт оруулалгүй батлуулах, зөрчилтэй тайланд тавигдаж буй торгуулийн хэмжээг бууруулахын тулд хахууль өгөх эрсдэл үүсдэг. АМГ-т байгууллагад ирж буй төлөвлөгөө, тайлан хууль, журамд заасан хугацаа дуусахын өмнө олноороо ирдгээс түүнийг хянах ажилтнуудын ачааллыг огцом нэмэгдүүлдэг. Компанийн талаас эдгээр төлөвлөгөө ба тайланг боловсруулахад шаардлагатай нөөцийг төлөвлөж ач холбогдол өгдөг байх нь туйлын чухал байна.

**ЭРСДЭЛ 11.** Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, тайланг батлуулахтай холбоотой үүсдэг авлигын эрсдэл. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө ба тайланг боловсруулахад компаниуд хангалттай ач холбогдол өгдөггүй, хуурамч төлөвлөгөө гаргах, учруулсан хохирлыг багасгаж тайлан гаргах нь түгээмэл



байна. Уул уурхайн компаниуд Байгаль орчны үнэлгээний тайлан гэх мэт шаардлагатай тайлан, бичиг баримтыг хуульд заасан зохих стандартын дагуу бэлтгэх чадавхи сул, компанийн удирдлагын зүгээс ач холбогдол өгдөггүй, ор нэр төдий хийдэг нь нийгэмд уул уурхайн салбарын нэр хүнд унахад ихээхэн нөлөөлж байна. БОНХАЖЯ-ны хувьд байгаль орчны үнэлгээг хийх үйл ажиллагааг сайжруулах, хуульд заасан байгаль орчны үнэлгээг хийхэд олон нийтийн оролцоог хангах заалтуудыг хэрэгжүүлэх нь чухал байна.

**ЭРСДЭЛ 12.** Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэл. Борлуулалттай холбоотой татвар, тайлан, гаальтай холбоотой авлигын багц эрсдэл нуугдмал мөртлөө түгээмэл гарч байгааг зөвхөн татвараар жишээлэн тус тайланд оруулав. Цаашид эдгээрийг нарийвчлан судлахыг үнэлгээний баг санал болгож байна.

**ЭРСДЭЛ 13.** Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл нь “Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаах журам”-д хаалтын комиссын гишүүдийг хэрхэн томилох, томилогдсон комисс нь ямар удирдамжийн дагуу хяналт шалгалт хийж акт үйлдэх талаар нарийвчлан заагаагүй, үүнийг зохицуулах журам байхгүйгээс үүсч байна. Энэ нь хаалтын шатанд акт үйлдэж буй орон нутгийн Засаг дарга, мэргэжлийн хяналтын байгууллагууд ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах, авлигын эрсдэл үүсэх нөхцөл бий болгож байна.

**ЭРСДЭЛ 14.** Уул уурхайн хаалттай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт дутуугаас үүдэлтэй авлигын эрсдэл. Уул уурхайн хаалтын үйл ажиллагааг зохицуулах хуулийн заалт, журмууд нь тодорхойгүй, хэт ерөнхий байгаа нь компаниудыг нөхөн сэргээлт хийх, орон нутагт уурхайг хүлээлгэн өгөх шатанд хариуцлагаас зайлсхийхэд хүргэж байгаа тул уурхайн хаалттай холбоотой хууль тогтоомжийг цоо шинээр боловсруулах шаардлагатай байна.

**ЭРСДЭЛ 15.** Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгөтэй холбоотой авлигын эрсдэл үүсэх шалтгаан нь тухайн харилцааг нарийвчлан зохицуулсан хуулийн заалт байхгүй, мөн барьцаа хөрөнгийг төвлөрүүлж байгаа сан нь ил тод, хариуцлагатай байх зарчмуудыг хангадаггүй, УУЯ ба БОНХАЖЯ-ны хамтын ажиллагаа дутагддаг зэрэгтэй холбоотой. БОНХАЖЯ нөхөн сэргээхтэй (дүйцүүлэн нөхөн сэргээх) нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгөтэй холбоотой менежментийг сайжруулах ил тод, хариуцлагатай болгох шаардлагатай.

ОУИТБС-ын олон улсын хэмжээнд баримтлах бодлогуудад авлигаас сэргийлэх, засаглалыг сайжруулах талаар шаардлагууд орсон байна. Эдгээрийг энэ салбарын бодлого, холбогдох яамдын авилгатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгах хэрэгтэй.

## АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ

№	АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ	ТОХИОЛДОХ МАГАДЛАЛ	ГАРАХ ҮР ДАГАВАР	ЭРСДЭЛИЙН ТҮВШИН
1	Өргөдлийн журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
2	Сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
3	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талаар орон нутгаас санал авахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Өндөр (3)	Дунд (2)	6
4	Ашигт малтмалын нөөцийн тооцоо, үнэлгээний дүгнэлтэд нөлөөлөхтэй холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
5	ТЭЗҮ-ийн дүгнэлтийг хурдан шуурхай гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Бага (1)	2
6	Бүтээн байгуулалтын зөвшөөрлүүдийг богино хугацаанд авахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Бага (1)	2
7	Уул уурхайн компаний үйл ажиллагаанд хийх хяналт шалгалттай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
8	Орон нутагт үзүүлж буй хандив, тусламжтай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
9	Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллага, уул уурхайн компани харилцаатай холбоотой авлигын эрсдэл	Өндөр (3)	Дунд (2)	6
10	Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
11	Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө батлуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Бага (1)	Өндөр (3)	3
12	Ашигт малтмалын борлуулалттай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Өндөр (3)	6
13	Уурхайг хаах шийдвэр гаргуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Дунд (2)	Дунд (2)	4
14	Уурхайн хаалтын талаарх эрх зүйн актууд дутуу, тодорхойгүйтэй холбоотой авлигын эрсдэл	Өндөр (3)	Дунд (2)	6
15	Нөхөн сэргээлтийн барьцаа хөрөнгө байршуулахтай холбоотой авлигын эрсдэл	Өндөр (3)	Өндөр (3)	9

## ХАВСРАЛТ 1. ҮНДСЭН ОЙЛГОЛТЫН ТАЙЛБАР

**АВЛИГА** - 'Авлигын эсрэг хуулийн 4.1-д заасан этгээд<sup>56</sup> албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг<sup>57</sup>;

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

**АЖ АХУЙН НЭГЖ** - 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** - геологийн хувьсал, өөрчлөлтийн дунд газрын гадаргуу, түүний хэвлийд үүсч бий болсон, аливаа хэрэгцээнд ашиглаж болох байгалийн байдлаараа байгаа эрдсийн хуримтлал;

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

**АШИГТ МАЛТМАЛЫН ОРД** - 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 нөөц -хайгуулын ажлаар ашигт малтмалын тоо хэмжээ, хэлбэр, агуулга, ашигт малтмал 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 ЗӨВШӨӨРӨЛ** - Ашигт малтмалын тухай хуулийн дагуу ашигт малтмал ашиглах эрх олгосон баримт бичиг;

Байгаль орчин - 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<sup>58</sup>;

**БАЙГАЛЬ ОРЧНЫГ ХАМГААЛАХ** - байгаль орчныг бохирдохоос урьдчилан сэргийлэх, байгалийн баялгийг жам ёсоороо нөхөн сэргэх боломжийг нь алдагдуулахгүйгээр, байгалийн даацад нь тохируулан зохистой ашиглах, нөхөн 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 УЧРУУЛСАН ХОХИРОЛ** - байгалийн баялгийг зөвшөөрөлгүй бэлтгэсэн, олборлосон, эсхүл байгаль орчны чадавхийн тогтоосон хэм хэмжээ, зөвшөөрөгдөх дээд хэмжээний хязгаараас хэтрүүлэн байгаль орчныг бохирдуулсан, доройтуулсан, гэмтээсэн, байгалийн нөөц баялгийг хомсдуулсан, экологийн тогтолцоог алдагдуулсан аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйг;

**БАЙГАЛЬ ОРЧИНД УЧРУУЛСАН ХОХИРЛЫН НӨХӨН ТӨЛБӨР** - иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтны байгаль орчинд учруулсан хохирол, түүнийг арилгах болон цаашид үүсч болох эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай байгаль орчны экологи-эдийн засгийн үнэлгээ, аргачлалын дагуу тогтоосон мөнгөн илэрхийллийг;

<sup>56</sup> Төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан; төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч; төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан; олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал; улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан; Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч; бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч; эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан.

<sup>57</sup> <http://www.legalinfo.mn/law/details/8928>

<sup>58</sup> <http://www.legalinfo.mn/law/details/8935>

**БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ** - Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал – 2030, Эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл, үндэсний хөтөлбөр;

**ГАЗАР ӨМЧЛӨХ**- тухайн газрыг захиран зарцуулах эрхтэйгээр хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг;

**ГАЗАР ЭЗЭМШИХ**- газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг;

**ГАЗАР АШИГЛАХ**- хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд газар өмчлөгч, эзэмшигчтэй байгуулсан гэрээнд заасны дагуу газрын аль нэг ашигтай чанарыг нь гаргаж хэрэглэхийг;

**ГОМДОЛ**- захиргааны хууль бус актын талаар тухайн байгууллагын удирдах дээд шатны нь байгууллага, албан тушаалтанд болон шүүхэд хандаж гаргасан нэхэмжлэлээс бусад өргөдлийг;

**ДАРАМТ** - 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 ЗУРАГЛАЛ** - гэж геодезийн хэмжилт, тодруулалт, боловсруулалтын үр дүнгээр бүх төрлийн кадастрын зураг үйлдэх үйл ажиллагааг;

**МЭРГЭШСЭН МЭРГЭЖИЛТЭН, ШИНЖЭЭЧ** - гэж үндэсний болон олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, геологи, уул уурхайн салбарын төрийн бус байгууллагаас эрх олгогдсон иргэнийг;

Нөхөн сэргээлт- 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;

**ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ** - иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас баталсан, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын бүрдүүлэн, зарцуулах төсөв;

**УЛСЫН ТӨСӨВ** - нийгэм, эдийн засгийн зорилгыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл бөгөөд улсын мөнгөн хөрөнгийн төвлөрсөн хуримтлалыг бий болгож хуваарилж буй явдлыг;

**УУРХАЙН ТАЛБАЙ** - Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.16-д заасан тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг;

**УУРХАЙН ЭДЭЛБЭР** - уурхайн талбайтай давхацсан, ашигт малтмал олборлох геологийн тогтоцын хэсгийг;

**ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ** - Ашигт малтмалын тухай хуулийн дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх эрх олгосон баримт бичгийг;

**ХӨНДЛӨНГИЙН ҮНЭЛГЭЭ** - төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын, мөн бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилт, үр дүнд хөндлөнгийн мэргэжлийн байгууллага, судлаач, үнэлгээчдийн хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээг;

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

**ТӨСӨЛ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ** - тухайн төслийг хариуцагч иргэн, хуулийн этгээдийг;

**ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ЭЗЭМШИГЧ**- Ашигт малтмалын тухай хуулийн дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрх авсан, эсхүл түүнийг уг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу шилжүүлэн авсан хуулийн этгээд;

**ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ЭЗЭМШИГЧ** - тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэхээр эрх бүхий байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авсан этгээд;

**ЭРСДЭЛ**<sup>59</sup> - гэнэтийн хохирол учруулж болзошгүй үйл явдал;

**ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ** - хүн, 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;

## ХАВСРАЛТ 2. СУДАЛСАН БИЧИГ БАРИМТЫН ЖАГСААЛТ

№	УУЛ УУРХАЙ
1	Ашигт малтмалын тухай хууль
2	Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөлийн тухай хууль
3	Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль
4	Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль
5	Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийг үндэслэсэн МУЗГ-ын тогтоол
6	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль
7	Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээ хүлээн авах заавар
8	Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээ
9	Тусгай зөвшөөрөл хүчингүй болгох тухай тушаал
10	Байгууллагын шударга байдлын үнэлгээ
11	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яамны 2015 оны авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг батлах тухай тушаал
12	Авлигын индексийн судалгаа (АТГ)
13	Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшний судалгаа (АТГ)
14	Улс төр хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын судалгаа (АТГ)
15	Аюулгүйн бүс тогтоох журам
16	Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам
17	Өмнөговь аймгийн нутаг дэвсгэрт түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон мэдээлэл
18	Сэлэнгэ аймгийн нутаг дэвсгэрт түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон мэдээлэл
<b>АВЛИГА</b>	
1	Авлигын эсрэг хууль
2	Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль
3	Шилэн дансны тухай хууль
4	Нийтийн албанд нийтийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхолын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль
5	Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль
6	Өмнөговь аймгийн авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө

7	Сэлэнгэ аймгийн авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө
8	Байгууллагын ил тод, нээлттэй байдлыг хангаж ажиллаж буй үйл ажиллагаа, түүний үр дүнд хийсэн хяналт шинжилгээний ажлын тайлан
<b>ТӨРИЙН АЛБА</b>	
1	Төрийн албаны тухай хууль
2	Төрөөс эрдэс баялагийн салбарт баримтлах бодлого
3	Захиргааны байгууллагын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний нийтлэг журам
4	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль
<b>ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГА</b>	
1	Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
2	Яам, Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын тамгын газрын тухайн жилийн үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт шинжилгээ үнэлгээний тайлан
<b>МЭРГЭЖЛИЙН ХЯНАЛТ</b>	
1	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль
2	Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих тухай хууль
3	Химийн хорт аюултай бодисын тухай хууль
4	Мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, мэргэжлийн зөвлөлийн ажиллах журам
5	Тэсэрч дэлбэрэх бодис, тэсэлгээний хэрэгслийн эргэлтэд хяналт тавих мэргэжлийн зөвлөлийн ажиллах журам
6	Аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаанд дотоод хяналт шалгалтыг зохион байгуулах нийтлэг журам
<b>БАЙГАЛЬ ОРЧИН</b>	
1	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль
2	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль
3	Газрын тухай хууль
4	Газрын хэвлийн тухай хууль
5	Газрын төлбөрийн хууль
6	Газрын төлбөрийн хуулийг хэрэгжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай тогтоол
7	Соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль
8	Ойн тухай хууль
9	Усны тухай хууль
10	Хог хаягдлын тухай хууль
11	Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд зарцуулах төлбөрийн орлогын хэсгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах журам
12	Усны нөөц ашигласны төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх тухай тогтоол

13	Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эхийн бүсэд олгосон тусгай зөвшөөрлийг цуцлах, усны сан бүхий газрын энгийн хамгаалалтын бүсэд олборлолт явуулж эхэлсэн, тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайд холбогдох арга хэмжээ авах, нөхөн сэргээлт хийх журам
14	Усны сан бүхий газрын энгийн хамгаалалтын бүсэд олборлолт явуулж эхэлсэн, тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайд холбогдох арга хэмжээ авах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагааны гэрээний загвар
15	Иргэн, Аж ахуйн нэгж байгууллагын тухайн жилд хэрэгжүүлэх “Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах хянан батлах, тайлагнах журам”
16	Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний агуулга, дүгнэлт, загвар
17	Усны сан бүхий газар, усны эх үүсвэрийн онцгой болон энгийн хамгаалалтын, эрүүл ахуйн бүсийн дэглэмийг мөрдөх журам
18	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам
19	Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансны гүйлгээнд хяналт тавих журам
20	Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансанд байршуулсан мөнгөн хөрөнгийг буцаан олгох хяналтын хуудас
21	Ус ашиглалт, хэрэглээг тоолууржуулах журам
22	Ургамалын нөхөн төлбөрийг төлүүлэх журам
23	Ургамалын нөхөн төлбөрийн актын маягт
24	Усны сан бүхий газрын энгийн хамгаалалтын бүсийг тогтоож, тэмдэгжүүлэх журам
25	Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдрэлд орсон газрыг нөхөн сэргээх ажлын зардлын үнэлгээ тооцох аргачлал
<b>УИХ-ЫН ӨРГӨДЛИЙН БАЙНГЫН ХОРОО</b>	
1	Монгол улсын иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль
2	Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэх дунд хугацааны стратеги
<b>ТАТВАР</b>	
1	Татварын ерөнхий хууль
2	Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хууль
3	Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хууль



### ХАВСРАЛТ 3. СУДАЛГААНД ОРОЛЦСОН БАЙГУУЛЛАГЫН ЖАГСААЛТ

ӨМНӨГОВЬ АЙМАГ		
1	Засаг даргын тамгын газар	Уул уурхай, эрдэс баялаг, эрчим хүч, мэдээлэл технологи хариуцсан мэргэжилтэн
2	Мэргэжлийн хяналтын газар	Дэд бүтэц байгаль орчин, уул уурхайн хяналтын хэлтсийн дарга
3	Мэргэжлийн хяналтын газар	Байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч
4	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал	Байгаль орчин, уул уурхай, газар хариуцсан мэргэжилтэн
5	Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газар	Газар зохион байгуулалтын төлөвлөлт, газар өмчлөлийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн
6	Монголын баг, сумдын үндэсний холбооны Өмнөговь аймаг дахь холбоо	Монголын баг сумдын үндэсний холбооны Өмнөговь аймаг дахь холбооны тэргүүн
7	Татвар хураалтын хэлтэс	Татвар хураалтын хэлтсийн дарга, Татварын ахлах улсын байцаагч
8	Тээвэр авто замын газар	Авто тээврийн төвийн дарга
9	Аудитын газар	Аудитор, ахлах аудитор
СЭЛЭНГЭ АЙМАГ		
1	Засаг даргын тамгын газар	Засаг даргын орлогч
2	Засаг даргын тамгын газар	Хөрсний хэлтсийн дарга
3	Татварын хэлтэс	Татварын улсын байцаагч
4	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газар	Уул уурхайн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн
5	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газар	Ойн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, "Шинэмандал" ТББ-ын тэргүүн
6	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын газар	Усны асуудал хариуцсан мэргэжилтэн
7	Гаалийн ерөнхий газар	Гаалийн хяналт эрсдэлийн удирдлагын албаны дарга
8	Сэлэнгэ аймгийн "Иргэний нийгмийн байгууллагын холбоо"	ТУЗ-ын дарга
9	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга
10	Мэргэжлийн хяналтын газар	Геологи уул уурхайн хяналтын байцаагч
11	Аудитын хэлтэс	Аудитор, Ахлах аудитор
ӨМНӨГОВЬ АЙМГИЙН ЦОГТЦЭЦИЙ СУМ		
1	Засаг даргын тамгын газар	Засаг даргын орлогч
2	Засаг даргын тамгын газар	Уул уурхай, дэд бүтэц хариуцсан мэргэжилтэн

3	Мэргэжлийн хяналтын газар	Байгаль орчны байцаагч
4	Сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	Сумын ИТХ-ын дарга
5	Сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	Сумын ИТХ-ын төлөөлөгч
6	"Цэцээ гүн" төрийн бус байгууллага	Төрийн бус байгууллагын гишүүн
7	Энержи ресурс	Орон нутгийн харилцааны менежер
<b>СЭЛЭНГЭ АЙМГИЙН МАНДАЛ СУМ</b>		
1	Засаг даргын тамгын газар	Засаг даргын орлогч
2	Засаг даргын тамгын газар	Газрын даамал
3	Засаг даргын тамгын газар	Хөрсний хэлтсийн орлогч
4	Байгаль орчин, хяналтын тасаг	Тасгийн дарга
5	Сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал	Сумын ИТХ-ын дарга
6	Татварын хэлтэс	Татварын улсын байцаагч
7	Бороо Гоулд ХХК	Хуулийн хэрэгжилт хариуцсан мэдээллийн ажилтан Аюулгүй ажиллагаа, дотоод хяналт хариуцсан захирал
8	'Монголын бичил уурхайн нэгдсэн дээвэр холбоо' ТББ	Удирдах зөвлөлийн гишүүн
<b>УЛААНБААТАР</b>		
1	УИХ-ын Өргөдлийн байнгын хороо	Зөвлөх
2	Уул уурхайн яам	Хяналт шинжилгээ үнэлгээний газрын дарга
3	Уул уурхайн яам	Уул уурхайн бодлогын хэлтсийн дарга
4	Уул уурхайн яам	Уул уурхайн бодлогын ахлах мэргэжилтэн
5	Уул уурхайн яам	Стратегийн бодлого төлөвлөлтийн ахлах мэргэжилтэн
6	Ашигт малтмалын газар	Нүүрсний хэлтсийн дарга
7	Ашигт малтмалын газар	Уул уурхайн хэлтсийн дарга
8	Ашигт малтмалын газар	Геологийн албаны дарга
9	Ашигт малтмалын газар	Кадастрын албаны дарга
10	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл	Зөвлөлийн гишүүн
11	Сангийн яам	Орлогын хэлтсийн мэргэжилтэн
12	Сангийн яам	Төсвийн зарлагын мэргэжилтэн
13	Сангийн яам	Тусгай сан хариуцсан мэргэжил
14	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам	Байгаль орчны мэргэжилтэн

15	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам	Байгаль орчны үнэлгээний аудитын газрын мэргэжилтэн
16	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам	Байгалийн нөөц баялгийн удирдлагын газрын дарга
17	Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам	Хүрээлэн буй орчин байгалийн нөөцийн хэлтсийн ахлах зөвлөх
18	Татварын ерөнхий газар	Уул уурхайн татвар хариуцсан мэргэжилтэн
19	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар	Уул уурхай хариуцсан байцаагч
20	Уул уурхайн ассоциаци	Ерөнхийлөгч
21	Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага	Ажлын хэсгийн дарга
22	“Ил тод байдлын санаачлага” ТББ	Тэргүүн
23	Эрдэс холдинг ХХК	Ерөнхий инженер
24	Байгаль орчны аудитын компанийн “И ар эм” ХХК	Захирал

## ХАВСРАЛТ 4. АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. “Mining and Money” мэргэжлийн сэтгүүл . <http://www.uuluurhai.mn>
2. Independent Research Institute of Mongolia. <http://irim.mn/web-monitoring>
3. InfoMongolia. (2013). <http://www.infomongolia.com/ct/ci/6046/139/Resource%20Governance%20Index%202013:%20Mongolia>
4. Mongolian Mining Journal. (2009 оны 6 20). <http://www.mongolianminingjournal.com/content/14763.shtml>
5. Nature Friendly . <http://www.naturefriendly.mn/?q=mn/node/23>
6. Sant Maral Foundation. (2013). <http://www.santmaral.mn/sites/default/files/SPEAK16thSurveyMNG.pdf>
7. The Asia Foundation. (2013). <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/STOPPreportmongolian.pdf>
8. The World Economic Forum. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>
9. Transparency International . (2016). <http://www.transparency.org/cpi2015>
10. Transparency International . (2016). <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
11. Ашигт Малтмалын Газар. (2016 оны 2 25). Ашигт Малтмалын Газар: [http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly\\_report\\_2016.02.25-LAST.pdf](http://mram.gov.mn/wp-content/uploads/2015/04/monthly_report_2016.02.25-LAST.pdf)
12. Байгаль орчин, ногоон хөгжил, аялал жуулчлалын яам (2016). <http://www.mne.mn/>
13. Зам Тээврийн Яам . (2016). <http://mrt.gov.mn/erhzui/1/7>
14. Замын хөдөлгөөн судлалын хүрээлэн. (2016). HYPERLINK “[http://www.traffic-institute.mn/f\\_order/f-01/f-01-14.html](http://www.traffic-institute.mn/f_order/f-01/f-01-14.html)” [http://www.traffic-institute.mn/f\\_order/f-01/f-01-14.html](http://www.traffic-institute.mn/f_order/f-01/f-01-14.html)
15. Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний ерөнхий газар . (2016). [http://immigration.gov.mn/new/?page\\_id=3411](http://immigration.gov.mn/new/?page_id=3411)
16. Монголын Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачилга. (2016). <http://www.eitimongolia.mn/>
17. С. Цэдэндорж, Л. П. ( 2014,). Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн технологийн үндэс.
18. (2015). Статистик мэдээ . Улаанбаатар: Ашигт малтмалын газар, Хяналт-шинжилгээ, статистик мэдээллийн хэлтэс.
19. Статистик Мэдээллийн Нэгдсэн Сан . <http://1212.mn/>
20. Статистик мэдээллийн нэгдсэн сан. (2016). УЛСЫН БҮРТГЭЛ, СТАТИСТИКИЙН ЕРӨНХИЙ ГАЗРЫН ВЭБ САЙТ: [www.1212.mn](http://www.1212.mn)
21. Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдрэлд орсон газарт техникийн болон биологийн нөхөн сэргээлт хийх аргачлал. (2010). Улаанбаатар: БОНХАЖЯ, Дэлхийн банк.
22. Уул уурхайн яам . (2016). Уул уурхайн яамны вэб сайт: <http://www.mm.gov.mn/infos/view/294>
23. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. <http://www.legalinfo.mn/>
24. Авлигатай тэмцэх газар. <http://www.iaac.mn/>

