

Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбар дахь орон нутгийн гэрээ: Туршлага, сургамж, цаашдын чиглэлүүд

Д.Бямбажав¹

БОДЛОГЫН ҮНДСЭН ЗӨВЛӨМЖҮҮД

Ашиглалтын үе шатанд буй төслүүдэд анхаарах буюу ОНГ зайлшгүй байгуулах шаардлагатай эрдэс баялгийн төслүүдийг тодорхой болгох

ОНГ байгуулах шаардлагатай эрдэс баялгийн төслүүдэд босго шалгуур тогтоох замаар хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах боломжтой.

ОНГ байгуулснаар үүсэх давуу талууд буюу хөшүүргийг бий болгох

Уул уурхай, газрын тосны төсөлд зөвшөөрөл олгох үйл явцтай ОНГ байгуулах шаардлагыг уяж өгснөөр уул уурхайн компаниудын ОНГ байгуулах сонирхлыг нэмэгдүүлнэ.

Загвар гэрээний хэрэгжих нөхцөлийг тодорхой болгох

Загвар гэрээг шинэчлэн сайжруулж, заавал тусгах ёстой агуулга хүрээг багтаасан үндсэн хэсэг ба нөхцөл байдалд нийцүүлэн өөрчлөх боломжтой хувилбаруудыг танилцуулсан хэсэг бүхий баримт бичиг хэлбэрээр боловсруулснаар үр дүнтэй, уян хатан хэрэгжилтийг хангах боломж бүрдэнэ.

Чадавх бэхжүүлэх сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх

Орон нутгийн гэрээ байгуулах талаар чадавх бэхжүүлэх цогц сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, орон даяар хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Олон улсын хэмжээнд уул уурхайн салбар дахь орон нутгийн гэрээний талаарх мэдлэг, туршлага нэлээд хуримтлагдсан. Олон улсын сайн туршлагыг дотоодын сайн туршлага, сургамжийн талаарх мэдлэг, туршлагатай зөв хослуулбал үр дүнтэй юм.

ОНГ-ний хэрэгжилтийг хангахад орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын мониторинг хийх ажлыг дэмжих

Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагын хэрэгжүүлсэн мониторингийн төслүүд нь хараат бус гуравдагч этгээд орон нутгийн гэрээний үр дүн үйл явц, хэрэгжилтийг хангахад болон түүний эрх зүй, бодлогын зохицуулалтыг сайжруулахад чухал үүрэгтэй болохыг харуулж байна.

¹ Тохокүгийн их сургуулийн Зүүн хойд ази судлалын хүрээлэнгийн судлаач, доктор

УДИРТГАЛ

Уул уурхай, газрын тосны компаниуд ба тухайн компаниудын төслийн нөлөөлөлд буй орон нутаг, бүсийн оролцогч талуудын хооронд хийгддэг албан ёсны гэрээ буюу Орон нутгийн гэрээ (ОНГ) нь эрдэс баялгийн салбараас орон нутагт очих үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, талуудын хооронд маргаан, зөрчилдөөн үүсэхээс сэргийлэх, түүнийг бууруулах чухал механизм болж буй олон улсын туршлага юм.² Эдгээр гэрээ нь эрдэс баялгийн үйл ажиллагаа явагдаж буй олон янзын орон нутгийн онцлог, компаниудын бодлого, улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтаас хамаарч янз бүрийн хэлбэр, агуулгатай боловч,³ үр дүнтэй ОНГ байгуулан, хэрэгжүүлэхэд эерэг нөлөөтэй нийтлэг хүчин зүйлс, бүрдэл хэсгүүдийн талаар нэлээдгүй мэдлэг, туршлага хуримтлагдаж байна. Ялангуяа, Австрали, Канад зэрэг эрдэс баялгийн үйлдвэрлэлээр томоохонд тооцогдох улс орнуудын туршлага харьцангуй их байна. Эдгээр улсууд болон өөр бусад улсад орон нутгийн гэрээнд нийтлэг ажиглагдаж буй зүйл бол гэрээний хэлэлцээ хийх үндсэн оролцогч тал нь төслийн нөлөөлөлд өртсөн иргэд болон нутгийн уугуул иргэд буюу тэдний төлөөлөл байдаг бөгөөд тэдгээр нь гэрээний үр дүнд үр өгөөж хүртэх ёстой үндсэн бүлэг гэж үздэг.

Монгол улсад Ашигт малтмалын тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд 2006 оноос орон нутгийн гэрээг заавал байгуулах шаардлагатай болсон.⁴ Ингэхдээ орон нутгийн удирдлагыг гэрээ байгуулахад хамгийн гол үүрэгтэй субъект байхуйцаар тодорхойлсон. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1-т зааснаар хайгуулын болон ашигт малтмалын лиценз эзэмшигч нь “орон нутгийн захиргаатай хамтран ажиллаж байгаль орчныг хамгаалах, уурхай байгуулах, уурхай байгуулахтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр гэрээ байгуулж ажиллана”. Улмаар 2016 оны 5 сард Монгол Улсын Засгийн газар “Байгаль хамгаалах, уурхайтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх, үйлдвэр байгуулах, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр хийх гэрээний загвар” (цаашид, “Загвар гэрээ”)-ыг батлан гаргасан юм. Энэ тогтоолыг гаргахаас өмнө Монгол Улсад орон нутгийн гэрээ байгуулах талаар төрийн байгууллагаас гаргасан аливаа удирдамж, загвар байгаагүй.

Эдгээр улсууд болон өөр бусад улсад орон нутгийн гэрээнд нийтлэг ажиглагдаж буй зүйл бол гэрээний хэлэлцээ хийх үндсэн оролцогч тал нь төслийн нөлөөлөлд өртсөн иргэд болон нутгийн уугуул иргэд буюу тэдний төлөөлөл байдаг бөгөөд тэдгээр нь гэрээний үр дүнд үр өгөөж хүртэх ёстой үндсэн бүлэг гэж үздэг.

² Дэлгэрэнгүй мэдээллийг эндээс үзээрэй: Brereton, D., Owen, J. & Kim, J. (2011) World Bank Extractive Industries Source Book: Good Practice Notes on Community Development Agreements. Centre for Social Responsibility in Mining. <https://www.csr.uq.edu.au/Portals/0/docs/CSRM-CDA-report.pdf>; O'Faircheallaigh, C. (2013). Community development agreements in the mining industry: an emerging global phenomenon. Community Development Journal, 44(2), 222-238

³ Энэ өгүүлэлд Орон нутгийн гэрээ (ОНГ) гэдэг нэр томъёог эрдэс баялгийн үйл ажиллагаа ба орон нутагт холбогдох олон янзын гэрээний ерөнхий нэршил болгон хэрэглэж байна. Олон улсад болон Монголд нэлээд танил нэршлүүд бол Community Development Agreements (CDAs) буюу Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих гэрээ, Impact Benefit Agreements (IBAs) буюу Нөлөөлөл, үр өгөөжийн гэрээ, Indigenous Land Use Agreements (ILUAs) буюу Уугуул иргэдийн газрын ашиглах эрхийн гэрээ, Cooperation Agreements буюу Хамтын ажиллагааны гэрээ, Social Responsibility Agreements буюу Нийгмийн хариуцлагын гэрээ, Participation Agreements буюу Оролцооны гэрээ юм.

⁴ 2014 онд батлагдсан Газрын тосны тухай хуулийн 11.2.17-д “ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн хөгжилд сайн дурын үндсэн дээр дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг тусгасан гэрээг тухайн тусгай зөвшөөрлийн талбай орших сүм, дүүргийн Засаг даргатай байгуулж ажиллах” гэж заасан.

Загвар гэрээ нь орон нутгийн гэрээг хэрэгжүүлэх чиглэлд чухал алхам болсон ч харамсалтай нь гэрээ байгуулах үйл явцын талаар зохих удирдамж, чиглэл өгөлгүй орхигдуулсан.

Энэ судалгаа нь Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн (ББЗХ)-гээс дэмжиж орон нутгийн гэрээний хэрэгжилтийн мониторингийн төслийг хэрэгжүүлсэн 4 төрийн бус байгууллага (ТББ)-ын тайлан болон тус хүрээлэнгээс 2016 оны 11 сард зохион байгуулсан Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих гэрээний тухай олон талт оролцогчдын сургалт семинарын үр дүнд тулгуурлав. ББЗХ нь 2017 оны 3 сард Нээлттэй нийгэм форум (ННФ) байгууллагатай хамтран мониторингийн төслүүдийн тайланг олон нийтэд танилцуулах олон талт оролцогчдын уулзалтыг зохион байгуулсан юм. ННФ нь мөн 5 ТББ-д тэтгэлэг олгон орон нутгийн гэрээний мониторинг хийлгэжээ. (Тус хоёр байгууллагын дэмжиж хэрэгжүүлсэн мониторингийн гэрээний тухай мэдээллийг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү).

Түүнчлэн энэ судалгааны тайланг бичихэд зохиогчийн сүүлийн жилүүдэд орон нутгийн гэрээний талаар хийсэн ажлууд, 2017 оны 4, 5 сард засгийн газар, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн төлөөлөлтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагуудад тулгуурлав.

Дараах хэсэгт юуны өмнө ОНГ-ний талаарх Монгол Улсын хуулийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж ирсэн талаар авч үзэн, гэрээг байгуулах үйл явц, гэрээний агуулга болон хэрэгжилтийн тухайд ямар гол бэрхшээл, сорилт тулгарч буйг, мөн ямар сайн туршлага байгааг танилцуулна. Түүний дараа Монгол Улс дахь орон нутгийн гэрээний эрх зүйн болон бодлогын зохицуулалт, орон нутагт талуудын үр дүнтэй, ил тод гэрээ байгуулах чадавх, бодит туршлагыг сайжруулах талаар зөвлөмжүүдийг танилцуулна.

ОРОН НУТГИЙН ГЭРЭЭНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ

Төрийн бус байгууллагуудын хэрэгжүүлсэн мониторингийн төслүүд нь нэгжээд аймаг, сумдыг хамарсан. Төслийн тайлангаас үзэхэд уул уурхай, газрын тосны салбарт орон нутгийн гэрээ байгуулах нь Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын бодлого, үйл ажиллагааны чухал хэсэг болж чадаагүй байна. 2006 оноос хойш харьцангуй цөөн тооны орон нутгийн гэрээ байгуулагдсан мэдээлэл байна. Тухайлбал, 2012 оны Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын тайланд орон нутгийн гэрээний тухай мэдээллийг анх оруулжээ. Энэ тайлан нь 1500 орчим лиценз эзэмшигч болох нийт 200 гаруй компаниас ирүүлсэн мэдээллийг багтаасан ч байгаль орчин болон орон нутгийн хөгжлийн асуудлыг тусгасан орон нутгийн гэрээ гэж үзэж болохуйц 23 гэрээний л тухай маш товч мэдээллийг агуулж байв. Үүнээс хойших тайлангуудад орон нутгийн гэрээний тоо төдийлөн өөрчлөгдөөгүй байна.

2017 онд Монгол Улсын Засгийн газар, Монгол Улсын Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС), ННФ хамтран бүтээж танилцуулсан олборлох салбарын гэрээний цахим мэдээллийн санд зөвхөн 22 ОНГ-ний хуулбар байна.⁵

⁵ Монгол Улсын Засгийн газар, Нээлттэй Нийгэм Форум, ОУИТБС. Эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн сан. http://www.iltodgereee.mn/search?q=&government=&project=&contract_type%5B%5D=Localcooperation+agreement. Үзсэн 2017 оны 5 сарын 4.

Эдгээр тоо нь Монгол Улсад чухам хэчнээн гэрээ байгуулагдсан талаарх баталгаатай статистик тоо биш юм. Учир нь гэрээг ил тод мэдээлэх, тайлагнах эрх зүйн зохицуулалт байхгүйн зэрэгцээ орон нутгийн захиргаа болон компаниуд янз бүрийн шалтгаанаар гэрээг олон нийтэд дэлгэхээс цааргалж ирсэн байна. Өнөөг хүртэл зөвхөн Оюу толгойн Хамтын ажиллагааны гэрээг талууд сайн дураараа олон нийтэд ил тод болгосныг дурдууштай.

Мониторингийн төслүүд нь орон нутгийн захиргаа болон компаниуд ОНГ байгуулж, хэрэгжүүлэх талаар тун хойрго хандаж ирснийг харуулж байна. Тухайлбал Хэнтий аймагт нийт 273 хайгуулын ба ашигт малтмалын лиценз олгогдсон байдаг. Гэтэл тус аймагт хэрэгжүүлсэн мониторингийн төслийн багийнхан зөвхөн 10 л ОНГ-ний тухай мэдээлэл олж, түүнээс зөвхөн нэг л гэрээний хуулбарыг авах боломжтой байжээ. Сүхбаатар аймагт 127 лиценз олгогдсон бөгөөд аймгийн удирдлага зөвхөн нэг л буюу Цайрт Минерал компанитай 2013 онд гэрээ байгуулсан байна.⁶

Ашигт малтмалын хуулийн ОНГ байгуулах тухай шаардлага нь талуудыг гэрээ байгуулахад хүргэсэн шийдвэрлэх хүчин зүйл байв уу гэвэл үгүй. Харин бизнест учрах эрсдэл, орон нутгийн захиргааны орон нутагт илүү үр өгөөж бий болгохын төлөөх шаргуу зүтгэл, компанийн хувьд үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах “нийгмийн лиценз” буюу орон нутгийн иргэдийн эерэг хандлага, дэмжлэгийг авах эрмэлзэл зэрэг хүчин зүйлс гол үүрэгтэй байжээ. Үүний нэг жишээ нь Төв аймгийн Заамар сум болон хөрш зэргэлдээх Булган аймгийн Бүрэгхангай сум юм. Эдгээр сумдын захиргаа нь өөрийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж буй уул уурхайн компаниудтай жил тутмын “Нийгмийн хариуцлагын гэрээ” байгуулдаг байна.⁷

Судалгаанаас үзэхэд компани бизнесийн эрсдэл болон “нийгмийн лиценз”-тэй холбоотойгоор гэрээнд хэрхэн ач холбогдол өгч буй тухайд чухал ялгаа байна. Гадаадын компаниуд орон нутгийн гэрээ байгуулах илүү эрмэлзэлтэй буюу гэрээ байгуулах шаардлагыг илүү хүчтэй мэдэрдэг байдал ажиглагдаж байна. Үндэсний компаниудтай харьцуулахад гадаадын компаниуд нь орон нутгийн харилцаанаас үүдсэн бизнесийн эрсдэл хүлээх илүү магадлалтай юм. Эсрэгээрээ, үндэсний томоохон, ялангуяа “төрийн өмчит” уул уурхайн компаниуд нь орон нутгийн гэрээ байгуулах хуулийн шаардлагыг биелүүлэхэд маш хойрго хандаж ирсэн байна.

Өөрөөр хэлбэл, компаниудын хувьд орон нутгийн гэрээ байгуулахгүй байснаар учрах эрсдэл, бизнест учрах өртөг зардал маш бага. Гэрээ байгуулаагүйн улмаас хүлээх торгууль, шийтгэл байхгүй. Шүүхэд хэн нэг нь ОНГ-тэй холбоотой хуулийн заалтаар маргаан гомдол үүсгэхэд шүүхээс дорвитой шийдвэр гаргах магадлал бага.

⁶ Зохиогчийн ярилцлага. Л.Бор. Их Бага Баян Шарга ТББ. 2017 оны 6 сарын 2. Улаанбаатар хот.

⁷ Заамар сумын засаг дарга Д.Болормаагийн илтгэл. НҮБХХ-ээс зохион байгуулсан Хариуцлагатай уул уурхайн сургалтын гарын авлагын хэлэлцүүлэг хурал. 2016 оны 3 сарын 21

Ийм байдал нь орон нутгийн гэрээний туршлага арвинтай Австрали, Канад улсуудаас ихээхэн ялгаатай байна. Эдгээр улсад эрх зүй болон бодлогын орчин нь компаниудыг нутгийн уугуул иргэд, төслийн нөлөөлөлд өртсөн орон нутагтай хэлэлцээ хийж, гэрээ байгуулахыг шууд бусаар шаардахын зэрэгцээ гэрээ байгуулснаар үүсэх давуу талыг тодорхой болгосон хөшүүргүүдийг агуулж байдаг. Судлаач Киаран О-Фарклийн тайлбарласнаар Австралид тухайн газар нутагт уугуул эрхтэй гэдгээ илэрхийлсэн болон нотолсон уугуул иргэдтэй уул уурхайн компани хэлэлцээ хийж гэрээ байгуулахгүйгээр, мөн Канадад уул уурхайн төсөл эхлэхээс өмнө нутгийн иргэдтэй “Нөлөөлөл ба үр өгөөжийн гэрээ” байгуулахгүйгээр үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад бэрхшээлтэй байдлаар зохицуулалт хийгдсэн байдаг.⁸

Монгол Улсад анх 2006 онд иргэний нийгмийн байгууллагууд орон нутгийн гэрээ байгуулах шаардлагыг Ашигт малтмалын хуулинд оруулахаар ажиллаж байхдаа түүнийг төслийн буюу лицензийн зөвшөөрлийн үе шаттай холбохыг хүсэж байсан юм.⁹ Гэвч энэ байр суурийг засгийн газар, хууль тогтоогчид хүлээж аваагүй бөгөөд улмаар энэ санаа хуулинд тусгагдаагүй юм.

Харин сүүлийн жилүүдэд Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (УУХҮЯ)-ны зарим мэргэжилтнүүд уул уурхайн компаниудаас жил тутам Ашигт малтмал, газрын тосны газар илгээдэг уулын ажлын төлөвлөгөөнд орон нутгийн гэрээний талаар оруулах хэрэгтэй талаар байр сууриа илэрхийлж байна.¹⁰ Цаашид УУХҮЯ болон Ашигт малтмал, газрын тосны газар (АМГТГ) нь хуулийн 42.1-р заалтыг үр дүнтэй, адил тэгш үйлчлэх зарчмаар хэрэгжүүлэх тухай оролцогч талуудын хүлээлт, шаардлагатай улам бүр тулгарах нь дамжиггүй. Тийм учраас эдгээр байгууллагын зүгээс уул уурхай, газрын тосны төслийн үйл ажиллагаанд холбогдох зөвшөөрлийн үйл явцтай ОНГ-ний үйл явцыг уях зэрэг янз бүрийн хөшүүрэг болон хариуцлагын механизмуудыг нэвтрүүлэх хэрэгцээ өндөр болж байна.

Засгийн газраас Загвар гэрээг батлаад нэг жил л болж байгаа учраас түүний үр нөлөөг үнэлэхэд арай эрт байна. Засгийн газрын зүгээс Загвар гэрээний хэрэгжилтийн талаар ямар нэгэн мэдээлэл танилцуулаагүй. Мониторингийн төслүүд болон зохиогчийн судалгаанаас үзэхэд Загвар гэрээ нь зарим орон нутагт суурь жишиг болж буй хандлага байгаа бол ихэнх тохиолдолд орон нутгийн захиргаад түүнийг огт ашиглахгүй байна. Мөн Загвар гэрээ нь компаниудын хувьд дорвитой нэмэлт хөшүүрэг болж чадаагүй.

⁸ Ciaran O’Faircheallaigh. “Social Equity and Large Mining Projects: Voluntary Industry Initiatives, Public Regulation and Community Development Agreements.” *Journal of Business Ethics*. 2015. 132: 91-103.

⁹ Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн, Хүний Эрх Хөгжил Төв. Ашигт малтмалын хуулийг өөрчлөх талаар иргэний нийгмийн байгууллагуудын шаардлага. 2006 он.

¹⁰ Зохиогчийн ярилцлагууд. Нэрсийг нууцлав. 2017 оны 5-6 сар.

ОРОН НУТГИЙН ГЭРЭЭГ БАЙГУУЛЖ, ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ ТУРШЛАГА

Гэрээний талууд

Сайн туршлага: 3 талт гэрээ

Оюу толгойн Хамтын ажиллагааны гэрээ нь Өмнөговь аймаг, Ханбогд сум (болон төслийн нөлөөллийн 3 сум), Оюу Толгой компанийн хооронд байгуулагдсан 3 талт гэрээ юм. Түүнчлэн энэ гэрээнд орон нутгийн малчдын эрх ашиг, санал хүсэлтийг илэрхийлэх зорилготой тусгай дэд хороодыг байгуулахаар заажээ.

Ашигт малтмалын хуулинд орон нутгийн гэрээг байгуулж, хэрэгжүүлэхэд аймаг ба сумын аль нь тэргүүлэх үүрэгтэй оролцох талаар огт дурдаагүй орхисон. Монгол Улсын төрийн засаглалын нэгдмэл удирдлагын зарчмын дагуу Засгийн газар болон аймгийн удирдлага нь сумын түвшинд үүрэг чиглэл өгч ажилладаг. Энэ тогтолцоонд аймаг нь уул уурхайгаас аймгийн хэмжээнд илүү их үр өгөөж бий болгохыг эрмэлзэх нь дамжиггүй. Энэ зарчмаар харьцангуй томоохон уул уурхайн төслүүд болох Оюу толгой, Төмөртэй овоо, Хөшөөтийн хувьд аймгийн түвшний орон нутгийн гэрээ хийжээ. Сумын хувьд дунд болон бага хэмжээний төслүүдэд холбогдох орон нутгийн гэрээ байгуулж ирсэн хандлагатай байна. Гэхдээ Баянхонгор, Өмнөговь, Дорноговь зэрэг аймгуудын хувьд аймгийн удирдлагаас аймгийн нутаг дэвсгэр дээр үйл ажиллагаа явуулж буй бүхий л уул уурхайн компаниудтай гэрээ хийх бодлого барьж буй нь ажиглагдсан.

Харин Төв аймгийн хувьд сумдууддаа уул уурхайн компаниудтай гэрээ байгуулах шаардлага хүргүүлж, хариу мэдэгдэхийг шаарддаг ажээ. Заамар сумын гэрээнд хийсэн мониторингоос үзэхэд аймгаас сумдад илгээсэн “Нийгмийн хариуцлагын гэрээ”-ний загвар буюу маягт нь Засгийн газраас баталсан Загвар гэрээнээс өөр байна.¹¹

Гэрээ байгуулах үйл явц

Сайн туршлага: ИТХ-ын оролцоо

2015 онд Ховд аймгийн гэрээний ажлын хэсэг нь МоЭнКо компанитай байгуулах хамтын ажиллагааны гэрээний үндсэн нөхцөл, хүрээг тодорхойлж, түүнийгээ аймгийн ИТХ-аар хэлэлцүүлж, хэлэлцээ хийх зөвшөөрөл авчээ.

Төрийн бус байгууллагуудын хийсэн мониторингд хамрагдсан гэрээнүүдэд буй маш чухал нийтлэг тал нь орон нутгийн захиргааг төлөөлсөн маш цөөн тооны шийдвэр гаргагчид гэрээ байгуулахад оролцож, олон нийт, ялангуяа төслийн нөлөөлөлд өртсөн талуудад эргэн тайлагнах, мэдээлэл өгөх нь хангалтгүй явж ирсэн хэрэг юм.

¹¹ 1 сарын 23-ны огноотой Төв аймгийн ЗДТГ-аас сумдад хаягласан албан бичигт гэрээний загвар маягтыг хавсаргаж, 2 сарын 10-ны гэрээ байгуулах тухай үүрэг өгсөн нь талуудад гэрээ байгуулах маш богино хугацаа олгожээ.

Гэрээ байгуулахад орон нутгийн иргэдийн оролцоо, зөвлөлдөх үйл явцыг орхигдуулж байна. Оюу толгой, Хөшөөт зэрэг маш цөөн тохиолдолд л орон нутгийн удирдлагаас иргэдтэй уулзах, санал хүлээн авах, хэлэлцүүлэг хийх ажлыг зохион байгуулжээ. Гэвч тэдгээрийг хэрхэн авч үзэж, тусгасан талаарх мэдээлэл хомс байна.

Орон нутгийн удирдлагын зүгээс иргэдийн дунд үр дүнтэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулах хүсэл эрмэлзэл чухал боловч зөвлөлдөх үйл явцыг зохион байгуулахдаа нэлээд бэрхшээлтэй тулгардаг нь ажиглагдаж байна. Жишээ нь орон нутгийн захиргааны зохион байгуулдаг зөвлөлдөх арга хэмжээ нь бодлогын байр суурь, гэрээний эхний хувилбар зэрэг ямар нэгэн асуудлыг тодорхойлж, багцалсан баримт бичиггүйгээр явагддаг учраас иргэд хэт өргөн хүрээний эсвэл уялдаа холбоогүй явцуу саналууд өгөхөөс өөр аргагүй болдог. Байр суурь, бодлогоо тодорхойлох, иргэдтэй зөвлөлдөх, үр дүнтэй гэрээ байгуулахад зохих хэмжээний цаг хугацаа болон төлөвлөлт шаардлагатай болохыг орон нутгийн захиргаа ойлгох хэрэгтэй. Жишээ нь томоохон буюу мега төслүүдэд холбогдох орон нутгийн гэрээ байгуулахад орон нутгийн оролцогч талуудын оролцоог хангах, урт хугацааны үр өгөөжийг сайтар тооцож хэлэлцээ хийх зэргээс хамаарч нэлээд хэдэн жил зарцуулах шаардлага үүсэж болохыг ойлгох хэрэгтэй.

Монгол Улсын хувьд Австрали, Канад зэрэг улсаас ялгарах нэг онцлог нь орон нутгийн гэрээний нэг тал нь орон нутгийн захиргаа учраас захиргааны хуулийн зохицуулалт, ялангуяа олон нийтийн оролцоог хангах, ил тод байдлыг хангах зохицуулалтууд шууд үйлчлэх боломж юм. Зохиогчийн уншиж танилцсан Монгол Улс дахь 30 орчим орон нутгийн гэрээний нэг нь ч нууцлалын талаарх заалтгүй байсныг онцлууштай. Гэрээний ил байдлыг хангах зорилгоор Загвар гэрээний 5.1-д гэрээний ил тод байдлыг хангах зорилгоор “тухайн орон нутгийн иргэдэд гэрээ байгуулсан талаар мэдээлэх бөгөөд гэрээ, түүнтэй холбогдсон баримт бичгийг талуудын цахим хуудсанд ажлын 3 хоногийн дотор байршуулна. Гэрээний хувийг ажлын 5 хоногийн дотор аймаг (сум, дүүрэг)-ийн Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын дэд зөвлөлд хүргүүлнэ” гэж заажээ.¹² Мөн гэрээ байгуулах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангах талаар 2016 оны 7 сард батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулинд чухал зохицуулалт орсон. Энэ хуулийн дагуу төрийн байгууллагууд нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа гэрээ байгуулахдаа олон нийтийн сонсгол зохион байх ёстой. Энэ хуулийн хэрэгжилтийг хангахад орон нутгийн ТББ-үүд болон хэвлэл мэдээлэл бие даасан мониторинг хийх, орон нутгийн гэрээ байгуулахад энэ хуульд нийцүүлэхийг шаардах зэргээр чухал үүрэгтэй. Хэдийгээр орон нутгийн гэрээг захиргааны гэрээ мөн гэж шинжээчид дүгнэж байгаа ч Монгол Улсын Дээд шүүх болон бусад холбогдох төрийн байгууллагаас албан ёсны тайлбар хийх нь олон нийтийн сонсгол, мэдээллийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэхэд чухал түлхэц болно.

Нийтлэг тал нь орон нутгийн захиргааг төлөөлсөн маш цөөн тооны шийдвэр гаргагчид гэрээ байгуулахад оролцож, олон нийт, ялангуяа төслийн нөлөөлөлд өртсөн талуудад эргэн тайлагнах, мэдээлэл өгөх нь хангалтгүй явж ирсэн.

Сайн туршлага: Иргэний нийгмийн оролцоо

2017 онд Ховд аймаг өмнө нь МоЭнКо компанитай байгуулсан орон нутгийн гэрээгээ шинэчлэх ажлын хэсэгтээ орон нутгийн иргэний нийгмийн төлөөллийг оруулжээ. Энэ нь 2015 онд Ховдын толь ТББ-ын хэрэгжүүлсэн мониторингийн төслийн үр дүн юм.

¹² Гэрээнд гарын үсэг зурснаас хойш 5 хоногийг дотор эсэхийг тодорхой дурдаагүй.

Гэрээг байгуулахад хөндлөнгийн шинжээч, мэргэжилтнүүдтэй хамтран ажиллах нь орон нутгийн захиргааны хувьд хэлэлцээ хийх давуу талуудаа нэмэгдүүлэх, хэлэлцээнээс илүү үр өгөөжтэй гэрээний нөхцөл тохирох зэрэг ач холбогдолтой байдгийг судалгаа харуулдаг.

Мониторингийн төслүүдээс үзэхэд орон нутгийн захиргаа нь өөрсдийн дотоод нөөц бололцоо, хүний нөөцийн хүрэлцээ муугаас уул уурхайн төслийн эерэг, сөрөг нөлөөллийн талаар цогц ойлголттой болох чадавх дутмаг байдаг. Зарим тохиолдолд техник эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ), хүний нөөцийн бодлого, худалдан авалтын хэмжээ, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ зэрэг тухайн компани ба төслийн талаарх баттай судалгаа, мэдээлэлд тулгуурлаагүй хийгдсэн гэрээний нөхцлөөс болж гэрээний хэрэгжилт хангалтгүй байна. Хөшөөтийн уурхайн хамтын ажиллагааны гэрээнд хийсэн мониторингийн төслийн тайланд дурдсанаар талуудын тохиролцсон нүүрсний экспортын хэмжээнээс хамаарч өсөн нэмэгдэх төлбөр (нэг тон тутамд 0.6-1 Америк доллар) нь хамгийн сүүлийн үеийн ТЭЗҮ болон зах зээлийн судалгаанд үндэслэж хийгдээгүйн улмаас зөвхөн 20 хувийн л хэрэгжилттэй байжээ.¹³ Хэнтий аймгийн Баян-Овоо суманд Ханхашир компани 250 ажилтантай хирнээ сумтай байгуулсан орон нутгийн гэрээндээ сумын 300-400 иргэдийг ажлын байраар хангана гэж заасан.¹⁴

Зарим компанийн төлөөллийн хэлж буйгаар компаниуд төсөлтэй холбоотой зөвшөөрлөө аль болох хурдан авахын тулд орон нутгийн зүгээс тавьсан шаардлага, хүсэлтийг сохроор хүлээн аваад дараа нь учрыг нь олох бодлого барьдаг байна. Түүнчлэн зарим сумын засаг дарга нь өөрсдийн байгуулсан орон нутгийн гэрээ нь хуулинд бүрэн нийцэж буй эсэх талаар итгэлтэй бус байдгаа ч хэлж байв.¹⁵ Иймэрхүү тодорхой бус, хариуцлагын асуудлууд нь орон нутгийн удирдлага ба компаниудын зүгээс орон нутгийн гэрээг нийтэд ил тод болгохоос цааргалах, түдгэлзэх хандлага руу түлхдэг бололтой.

Сайн туршлага: Тодорхой үүрэг, амлалтууд

Дорнод аймгийн Матад сум ба Петро чайна дайчин тамсаг компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээний дагуу орон нутгийн жижиг дунд бизнес эрхлэгчид болон малчид компанид бараа бүтээгдэхүүн ханган нийлүүлэх давуу эрх эдэлдэг. Худалдан авах бараа бүтээгдэхүүний талаарх мэдээлэл сумын мэдээллийн самбарт тогтмол тавигддаг байна.

Дорнод аймгийн Дашбалбар сум ба Шинь шинь компанийн Хамтын ажиллагааны гэрээний дагуу компани нь орон нутгийн захиргаанд бүртгэлтэй ажилгүй иргэдээс 60-аас доошгүй тооны иргэдийг ажлын байраар хангаж, эрүүл, аюулгүй ажлын байрны нөхцөл бүрдүүлж, сарын цалинг 300000 төгрөгөөс доошгүй байлгах үүрэг хүлээдэг.

¹³ Ховдын толь ТББ. Ховд аймаг ба МоЭнКо компанийн байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээнд хийсэн мониторингийн тайлангийн танилцуулга. ББЗХ, ННФ-ын хамтарсан хурал. 2017 оны 3 сарын 28. Улаанбаатар хот.

¹⁴ Хэнтий аймгийн Ажил олгогч эздийн холбоо. Мониторингийн төслийн товч тайлан. ННФ. 2017 он.

¹⁵ Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хуульд холбогдох зарим асуудлыг дараагийн хэсэгт авч үзсэн.

Орон нутгийн гэрээний агуулга

Монгол Улсад байгуулагдсан орон нутгийн гэрээнүүдийн ихэнх нь маш энгийн баримт бичгүүд байна. Тэдгээр нь дунджаар 5 хуудаснаас хэтрэхгүй хэмжээтэй. Мониторинг хийсэн гэрээнүүдээс Оюу Толгой болон Хөшөөтийн уурхайн хамтын ажиллагааны гэрээ нь харьцангуй дэлгэрэнгүй бөгөөд урт гэрээ байна.

Орон нутгийн гэрээний агуулга янз бүр. Гэвч гэрээнд тухайн төслийн талаар орон нутгийн захиргаа дэмжлэг үзүүлэх тухай хэсэг орж, түүний хариуд компани нь орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллөөс сэргийлэх, бууруулах талаар тусгах нь нийтлэг байна. Компанийн хувьд орон нутгийн иргэдээс ажилд авах, орон нутгийн аж ахуйн нэгжүүдийг гэрээгээр ажиллуулах, худалдан авалт хийх, янз бүрийн хэлбэрийн хандив тусламжийн ажлуудыг үүрэг амлалт болгодог.

Мониторингийн төслүүдээс үзэхэд орон нутгийн гэрээнд заасан үүрэг, амлалтууд нь “шаардлагатай бол”, “боломжтой бол”, “дэмжиж ажиллана”, “сайн дурын үндсэн дээр” зэрэг маш ерөнхий, бүрхэг үг хэллэгээр бичигдсэн байдаг нь гэрээ хэр үр дүнтэй хэрэгжсэн болохыг хэмжих, үнэлэх, цаашлаад гэрээ зорилгоо биелүүлсэн эсэхийг ч мэдэх боломжгүй болгож байна.

Түүнчлэн Байгаль орчныг хамгаалах тухай, Ашигт малтмалын тухай зэрэг хуулиудад заасан зүйлсийг гэрээнд олон удаа давхардуулан оруулах нь нийтлэг байна. Жишээ нь нэг гэрээнд нийт 35 заалтаас 18 нь янз бүрийн хуулийн заалтууд тэр хэвээрээ оржээ.¹⁶ Орон нутгийн гэрээнд богино хугацааны, хэт явцуу зүйл заалтууд оруулахаас аль болох зайлсхийж, харин аймаг, сумын хөгжлийн урт хугацааны зорилго, төлөвлөгөөтэй үялдсан байдлаар гэрээг хэлэлцэж байгуулах нь зүйтэй гэдгийг орон нутгийн захиргаа, компаниуд дэмжиж буйгаа илэрхийлж байна.

Орон нутгийн гэрээнд компанийн зүгээс гаргах төлбөр, санхүүгийн дэмжлэгийг хэрхэн зохицуулах вэ? Энэ талаарх Засгийн газрын байр суурь орон нутагт гэрээг хэрхэн ойлгож, хэрэгжүүлж буй туршлагаас зөрдөг нь уул уурхайн орлого ашгийг орон нутагт хэрхэн хуваарилах талаарх бодлогын зохицуулалтаар илэрдэг. Засгийн газрын хувьд орон нутгийн гэрээнд санхүүгийн үүрэг амлалт оруулахын эсрэг байр суурь илэрхийлж ирсэн. Ашигт малтмалын хуулийн 42.1-р заалт болон Засгийн газраас баталсан Загвар гэрээний аль аль нь уул уурхайн компанийн зүгээс орон нутгийн захиргаанд санхүүгийн хувь нэмэр оруулах тухай дурдаагүй юм. Түүхэн талаасаа Монгол Улсын төрөөс аймаг, сум өөрснөө нэмэлт татвар, төлбөр үүсгэж (жишээ нь экспортолсон бүтээгдэхүүний тонн тутмаас төлбөр авах) уул уурхайн компаниудаас орлого хуримтлуулахыг дэмждэггүй. Төсөв сангийн бодлогод уул уурхайн орлого, ашгийг нийт улс, бүс нутгуудын хэмжээнд тэнцвэртэй хуваарилах байр суурь давамгайлж иржээ.¹⁷

¹⁶ Хэнтий аймгийн Ажил олгогч эздийн холбоо. Мониторингийн төслийн товч тайлан. ННФ. 2017 он.

¹⁷ Andrew Bauer, Sofi Halling, Uyanga Gankhuyag, Varsha Venugopal, and David Manley. Natural Resource Revenue Sharing Natural Resource Governance Institute, 2016. https://resource-governance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing_web_0.pdf

Нэлээд хэдэн орон нутгийн гэрээнд компанийн зүгээс орон нутагт санхүүгийн хувь нэмэр оруулах заалт байгаа бөгөөд энэ нь орон нутгийн захиргааны хувьд компанитай хэлэлцээ хийхэд хамгийн гол зорилт болдог нь ажиглагдсан (Хавсралт 1, үзнэ үү). Улмаар орон нутгийн гэрээ нь уул уурхайн орлогын орон нутагт очих үр өгөөж сул байж ирсэн түүхэн хандлагын эсрэг хариу үйлдэл ч гэж хэлж болохоор байна. Зарим орон нутгийн захиргаад уул уурхай бүхий орон нутгуудыг дэмжсэн орлогын хуваарилалтын тогтолцоо байхгүй нөхцөлд орон нутгийн гэрээг уул уурхайн компаниудаас шууд орлого татах гол суваг гэж үздэг.

Засгийн газраас ийм хандлагыг хуулиар хязгаарлах бодлого барьдаг. 2012 оны 1 сараас хэрэгжиж эхэлсэн Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хуулиар уул уурхайн компаниас орон нутгийн захиргаанд хандив тусламж өгөхийг хязгаарласан.

Энэ хуулийн 17.1-д “Албан тушаалтан, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийтийн хэрэгцээнд зориулан иргэн, хуулийн этгээдээс бэлэг, бусад санхүүгийн туслалцааг авах, хүсэхийг хориглоно” гэж заасан. Өмнө нь орон нутгийн захиргаад уул уурхайн компаниудаас хандив тусламж болон хэлэлцэж тогтоосон төлбөрийг орон нутгийн гэрээний хүрээнд болон түүнээс гадуур байгуулсан захиргааны данс, сангуудаар дамжуулан авдаг байсныг энэ хуулиар хязгаарласан. Гэвч орон нутгийн захиргаад болон уул уурхайн компаниуд нь Орон нутгийн хөгжлийн сан болон ТББ-ын хуулиар зохицуулах бие даасан санг компаниудаас шууд мөнгөн урсгал хүлээн авах суваг болгож байна.

Түүнчлэн жижиг болон дунд хэмжээний уул уурхайн компаниудын хувьд компаниуд нь гуравдагч компаниар гэрээт ажил гүйцэтгүүлээд төлбөрийг уг компанид нь төлөх байдлаар гэрээний дагуу орон нутагт амласан ажлуудаа хийх нь нэлээд нийтлэг болж байна. Мөн ийм зарчмаар харьцангуй олон хайгуул, ашиглалтын үйл ажиллагаа явагдаж буй аймаг, сумдын хувьд компаниудтай хэлэлцэхдээ орон нутгийн жил бүрийн ажлын төлөвлөгөөнд орсон ажлын жагсаалтаасаа тодорхой ажил сонгож гүйцэтгэхийг (барилга барих, засах, зам, гудамжны гэрэл байгуулах, эмнэлгийн тоног төхөөрөмж нийлүүлэх, оюутны тэтгэлэг, худаг гаргах, гэр тараах) хүсдэг байна.¹⁸

Орон нутгийн захиргаа компаниудаас санхүү, дэмжлэг туслалцаа хүсэх байдал тэдгээрийн төлсөн татвар орон нутагт хэрхэн хуваарилагдаж буйгаас хамаарч өөрчлөгдөж болно. Хэрэв татварын орлогын хуваарилалт уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдаж буй орон нутагтаа зохих хэмжээнд давуу байдал үүсгэж буй тохиолдолд Засгийн газраас баримталж ирсэн орон нутгийн гэрээнд нэмэлт төлбөр, санхүүжилт авах асуудлыг хязгаарлах бодлого үр дүнтэй хэрэгжих боломжтой юм. Энэ талаар бодлогын алхмууд хийгдсэн боловч түүштай хэрэгжиж чадахгүй байна.

¹⁸ Жишээ нь Төв аймгийн Заамар суманд жижиг хэмжээний алтны компаниудын хувьд хамгийн түгээмэл сонгож хэрэгжүүлдэг ажил нь оюутны сургалтын тэтгэлэг, ядуу ерхүүдэд гэрээ олгох байдаг. (Хөвсгөл далайн эзэд ТББ, Мониторингийн төслийн тайлан, 2017 он).

Монгол Улсын Засгийн газар 2015 оны 5 сард Төсвийн тухай хуульд нөөц ашигласны төлбөрийг шинэ аргаар хуваарилах буюу түүний 30 хувийг орон нутагт, мөн хайгуулын ба ашиглалтын лицензийн төлбөрийн 50 хувийг орон нутагт шилжүүлэх өөрчлөлтийг хийсэн.

Энэ хуулийн зохицуулалтад стратегийн ач холбогдолтой орд буюу Оюу толгой, Таван толгой зэрэг мега төслүүд хамрагдаагүй. Энэ шийдвэр нь өмнөх бүс нутгийн тэнцвэртэй байдлыг дэмжсэн бодлогыг өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь орон нутагт уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үр ашиг байхгүй тухай олон нийтийн гомдол болон 2015 онд шинээр хайгуулын лиценз олгож эхлэхэд орон нутгийн захиргаадын татгалзсан хувь маш өндөр байсантай холбоотой байв.¹⁹ Шинэ хуваарилалтын бодлого нь уул уурхайн үйл ажиллагаа бүхий аймаг, сумдад маш тодорхой давуу тал бий болгосон. Тухайлбал, Засгийн газрын тооцоолсноор уул уурхай бүхий сумдын Орон нутгийн хөгжлийн санд хүлээн авах мөнгөн дүн 400 хүртэл хувиар нэмэгдэх боломжтой байв. Энэ хуулийг түүштай хэрэгжүүлбэл орон нутгийн гэрээнд компаниас татвар, хандив авах асуудлыг тусгахгүй байх боломж байсан. Гэвч 2016 оны 12 сард Засгийн газар 2017 оны төсвийг батлахдаа орон нутагт шилжүүлэх хувь хэмжээг 30-аас 10 болгон бууруулсан юм.²⁰ Цаашид орон нутгийн гэрээний агуулга нь энэ хуулийн хэрэгжилт болон сумдууд хуулийн дагуух хувиа бүрэн хүлээн авч буй эсэхээс хамаарна. Хуулиар орон нутагт давуу тал үүсэхгүй тохиолдолд орон нутгийн захиргаа уул уурхайн компаниудаас шууд мөнгөн хандив тусламж авах сонирхол үргэлжилнэ. Тийм учраас орлогын хуваарилалтад гарч буй өөрчлөлтөөс орон нутагт үзүүлэх нөлөөллийг бодит тоо баримтад үндэслэн сайтар ойлгож, орон нутгийн гэрээ эрх зүйн зохицуулалт болон тухайн нэгж гэрээг байгуулахад анхаарч үзэх хэрэгтэй.

Тийм учраас орлогын хуваарилалтад гарч буй өөрчлөлтөөс орон нутагт үзүүлэх нөлөөллийг бодит тоо баримтад үндэслэн сайтар ойлгож, орон нутгийн гэрээ эрх зүйн зохицуулалт болон тухайн нэгж гэрээг байгуулахад анхаарч үзэх хэрэгтэй.

Орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт

Орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт нь гэрээний нарийн ээдрээ, харилцан хүлээх үүрэг хариуцлага бодитой эсэх, хэрэгжилтийг хангах, хянах тусгай арга хэрэгсэл бий эсэх, талууд үүрэг, амлалтаа биелүүлээгүй тохиолдолд авах хөшүүргийн болон хариуцлагын арга хэмжээ бий эсэх зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарна.²¹ Оюу толгойн Хамтын ажиллагааны гэрээний хувьд эдгээр асуудлыг боловсруулах, хэлэлцэхэд нэлээд цаг хугацаа зарцуулсан байдаг. Мониторинг хийсэн ихэнх гэрээнүүдийн хувьд гэрээний үр дүнтэй хэрэгжилтийг хэрхэн хангах вэ гэдэг асуудлыг анхааралгүй орхигдуулсан байна. Орон нутгийн гэрээнүүдэд байгаа хамгийн нийтлэг заалт нь гэрээг жил бүр дүгнэнэ гэдэг өгүүлбэр юм. Мониторингоос үзэхэд гэрээг дүгнэсэн талаарх мэдээлэл нь ил тод биш, зарим тохиолдолд гэрээг шинэчлэх болон сунгахдаа холбогдох талууд болон орон нутгийн иргэдэд мэдээлэл өгөлгүйгээр хийгдсэн байна.

Ихэнхдээ гэрээ нь хууль ёсных бөгөөд шаардлагатай бол шүүхээр асуудлыг шийдүүлэх боломжтой гэдэг заалт байдаг. Мөн талууд маргаан

¹⁹ Andrew Bauer, Sofi Halling, Uyanga Gankhuyag, Varsha Venugopal, and David Manley. Natural Resource Revenue Sharing Natural Resource Governance Institute, 2016.

²⁰ Олон улсын валютын сангийн “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Засгийн газраас 2017 оны 4 сард хийсэн төсвийн тодотголоор энэ шилжүүлэг хасагдсан байна.

²¹ Ginger Gibson and Ciaran O’Faircheallaigh. IBA Community Toolkit. Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements. The Gordon Foundation. 2015.

гарвал юуны өмнө яриа хэлэлцээний замаар шийдэх, эс бөгөөс шүүхэд хандах талаар заажээ. Гэвч бодит байдал дээр талууд шүүхэд хандах боломж тун бага юм. Нэгд, гэрээний зүйл заалтууд нь ерөнхий, бүрхэг үг хэллэгээр бичигдсэн учраас үүрэг, амлалтын биелсэн биелээгүйг бодитой хэмжиж нотлоход бэрхшээлтэй. Хоёрт, талууд ямар нэгэн асуудлаар шүүхэд хандвал урт хугацааны харилцаандаа сэв суулгаж, муутгах үр дагавартайг мэдэх учраас ингэхийг ихэвчлэн хүсдэггүй. Ийм нөхцөлд орон нутгийн гэрээнд талууд үүрэг, амлалтаа биелүүлээгүй тохиолдолд тэдгээрт ирэх зардлыг нэмэгдүүлэх буюу ашгийг бууруулах хөшүүргийн аргуудыг гэрээнд тусгаж өгсөн нь үр дүнтэй байдаг. Жишээ нь Австрали болон АНУ-д зарим орон нутгийн гэрээнд хэрэв орон нутгаас ажиллах хүчин авах хэлэлцэж тохирсон хэмжээнд хүрээгүй бол компани нь зохих торгууль төлбөрийг орон нутгийн захиргааны ажилгүйдлийг бууруулах санд шилжүүлдэг.²²

Орон нутгийн гэрээг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулсан орон нутгийн хороод, зөвлөлүүд нь ихэнхдээ орон нутгийн захиргаа ба компанийн төлөөллөөс бүрдсэн бөгөөд албан ёсны үйл ажиллагааны дүрэм журамгүй, хороо зөвлөлийн тогтвортой үйл ажиллагааг дэмжсэн төсөв хөрөнгөгүй байдаг нийтлэг дутагдал байна. Энэ асуудлыг Загвар гэрээнд зарим талаар шийдэхийг зорьжээ. Загвар гэрээний дагуу, гэрээний хэрэгжилтийг орон нутгийн захиргаа, компани, орон нутгийн иргэдийн төлөөлөл бүхий 9 хүнтэй харилцааны хороо хангаж ажиллана. Гэвч Загвар гэрээ нь харилцааны хороо хэрхэн үр дүнтэй ажиллах, түүний ил тод байдал, хариуцлагыг хэрхэн хангах талаар ямар нэгэн чиглэл удирдамж өгөөгүй үлдээсэн.

Загвар гэрээнд заасан харилцааны хороог байгуулах, үр дүнтэй, тууштай үйл ажиллагааг хангахад маш бэрхшээлтэй. Нэгд, Загвар гэрээний 4.2 заалт нь орон нутгийн иргэдийн төлөөлөл нь иргэдийн хурлаас нэр дэвшин, сонгогдсоныг аймаг, сумын Засаг дарга батламжилж томилно гэсэн байгаа нь орон нутгийн иргэдийн бие даасан төлөөлөл гэдэг үтга санааг эвдэж буй хэрэг юм. Хоёрт, Загвар гэрээ нь харилцааны хороо үр дүнтэй ажиллахад шаардлагатай дотоод дүрэм журам, санхүү төсөв зэргийн талаар зохицуулалгүй орхисон. Гуравт, уул уурхайн үйл ажиллагаа ихтэй буюу олон компани ажиллаж буй сум, аймгийн тухайд дээрх харилцааны хорооны бүтэц хэрэгжихэд бэрхшээлтэй болно. Жишээ нь нэг аймагт өдөр 40 компанитай гэрээ байгуулсан тухай мэдээлэл байна. Цаашид уул уурхайн төслүүдийг төслийн хэмжээ, төслийн үе шат, санхүүгийн урсгал зэрэгт үндэслэсэн эрэмбэ дарааллыг тогтоосны үндсэн дээр Ашигт малтмалын хуулийн 42.1-р заалт, Загвар гэрээг хэрэгжүүлэх нь илүү бодитой, орон нутагт үр өгөөжтэй арга зам юм.

Дүгнэлт

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 нь буюу уул уурхайн компаниуд орон нутгийн гэрээ заавал байгуулах тухай заалт нь Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс уул уурхайн үйл ажиллагаанаас орон нутгийн хөгжлийн боломжийг нэмэгдүүлэх, мөн байгаль орчныг хамгаалах талаар хийсэн чухал алхам юм. Хэдийгээр хуулийн хэрэгжилт тууштай

Орон нутгийн гэрээнд талууд үүрэг, амлалтаа биелүүлээгүй тохиолдолд тэдгээрт ирэх зардлыг нэмэгдүүлэх буюу ашгийг бууруулах хөшүүргийн аргуудыг гэрээнд тусгаж өгсөн нь үр дүнтэй байдаг.

²² Ciaran O’Faircheallaigh. “Social Equity and Large Mining Projects: Voluntary Industry Initiatives, Public Regulation and Community Development Agreements.” *Journal of Business Ethics*. 2015. 132: 91-103. Everingham, J., Barnes, R., Brereton, D. (2014) *Gulf Communities Agreement - 15 Year Review*. Report, CSRM: Brisbane.

байж чадаагүй ч өнгөрсөн 10 жилд байгуулсан олон янзын орон нутгийн гэрээнүүд нь цаашид гэрээ хэлэлцээг үр дүнтэй хийх суурь мэдлэг, туршлагыг хуримтлуулах боломж бий болгожээ. Монгол Улсын Засгийн газар 2016 онд Загвар гэрээг баталснаар орон нутгийн гэрээг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чиглэлд ажиллах эрмэлзлэлээ илэрхийлсэн гэж үзэж болно. Цаашид Засгийн газрын зүгээс хуулийг илүү тодорхой болгож, хэрэгжилтийг хангахад анхаарах хэрэгтэй байна. 42.1-р заалтын дагуу бүх лиценз эзэмшигчид орон нутгийн гэрээ байгуулна гэдэг нь бодит байдал дээр хэр нийцтэй болох, орон нутгийн захиргаа, компаниуд, орон нутгийн иргэдийн сонирхол ихээхэн ялгаатай нөхцөлд Загвар гэрээгээр ямар үр дүнд хүрч болох талаар нухацтай авч үзэх хэрэгтэй. Уул уурхайн салбарын орлогын хуваарилалтын тогтолцоо ба орон нутгийн гэрээний уялдааг бодит статистик тоо баримтад тулгуурлан авч үзэж, орон нутгийн гэрээний эрх зүйн зохицуулалтанд тусгаж өгөх шаардлага тулгарч байна.

Орон нутгийн захиргааны уул уурхайн компаниудтай хэлэлцээний ширээнд сууж, орон нутгийн хөгжлийн асуудлыг үр дүнтэй, ил тод арга замаар авч үзэх чадавхийг нь дээшлүүлэх хэрэгцээ их бүйг мониторингийн төслүүд харуулж байна. Энэ судалгаанд дурдагдсан орон нутгийн гэрээг байгуулах үйл явц, агуулга, хэрэгжилтэнд гарч буй алдаа, сул талуудыг сайтар бэлтгэсэн чадавх бэхжүүлэх сургалтын хөтөлбөрөөр өөрчилж болно. Орон нутгийн гэрээний талаарх олон улсын ихэнх гарын авлага, зөвлөмж номнууд нь Австрали, Канад улсын орон нутаг ба компаниудын харилцааны жишээг үндэс болгохын зэрэгцээ гол төлөв нэлээд том хэмжээний уурхайн төслийн тохиолдолд тулгуурласан байдаг. Эдгээр гадаадын эх сурвалжууд ба Монгол Улсын эрх зүй, улс төр, нийгмийн нөхцөл байдалд тохирсон, өмнөх сургамж ба сайн туршлагыг шингээсэн гарын авлага, чадавх бэхжүүлэх сургалтын хэрэглэгдэхүүнийг боловсруулах шаардлага тулгарч байна.

Олон нийттэй зөвлөлдөх болон ил тод байдлыг хангаж орон нутгийн гэрээний хяналт, хариуцлагыг дээшлүүлэх хэрэгтэй байна. Энэ талаарх Загвар гэрээний заалтуудыг оролцогч бүх талуудад түгээн дэлгэрүүлж, хэлэлцэж буй гэрээндээ тусгах, цаашлаад хуулинд оруулах нь зүйтэй. Түүнчлэн Захиргааны ерөнхий хуульд заасан нийтийн сонсгол ба ил тод байдлын шаардлагыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь орон нутгийн гэрээг байгуулахад орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах чухал алхам болно. Захиргааны ерөнхий хуулийн нийтийн сонсголын заалтын хэрэгжилтийг хангахад иргэний нийгмийн байгууллагуудын мониторинг болон тэдний зүгээс орон нутгийн захиргаа, уул уурхайн компаниудтай үр дүнтэй хамтран ажиллах байдал чухал юм.

Зөвлөмжүүд

Дээрх дүн шинжилгээнд үндэслэн орон нутгийн гэрээний эрх зүйн зохицуулалт, орон нутгийн түвшинд оролцоог хангах, гэрээ байгуулах үйл явцыг сайжруулахад чиглэсэн дараах 5 үндсэн бодлогын арга хэмжээг зөвлөж байна. Үүнд:

Ашиглалтын үе шатанд буй төслүүдэд анхаарах буюу ОНГ зайлшгүй байгуулах шаардлагатай эрдэс баялгийн төслүүдийг тодорхой болгох

Бүх лиценз эзэмшигчдээс биш харин эрдэс баялгийн төслийн хэмжээ, үе шат зэргээс хамаарсан тодорхой босгыг үндэслэн зөвхөн зарим төслүүдээс гэрээ байгуулахыг шаардах нь орон нутгийн гэрээ байгуулах хуулийн зохицуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Ингэснээр орон нутгийн гэрээ ба гэрээг байгуулах үйл явц чанаржиж, тэр хэмжээгээр уул уурхайн төслүүдээс, ялангуяа том төслүүдээс орон нутагт очих үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Босгоос доогуур буй уул уурхайн төслүүдэд нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээ, нийгмийн нөлөөллийн менежментийн төлөвлөгөө, орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөх ажлын төлөвлөгөө, харилцан ойлголцлын санамж бичиг, зөвлөлдөх бүлэг хороод байгуулах зэрэг бусад арга замуудыг ашиглах шаардлага тавьж болно. Жишээ нь одоо байгаа 2168 хайгуулын лицензийг 42.1 заалтын үйлчлэх хүрээнээс хасч болох юм. Өнгөрсөн жилүүдэд хайгуулын лиценз эзэмшигч орон нутгийн гэрээ байгуулсан тохиолдол маш ховор байна. Үлдсэн 1593 ашиглалтын лицензийг төслийн хэмжээ орд, олборлолт, орлого болон нөлөөллийн (байгаль орчин, нийгмийн) байдлаар бүлэглэж ангилж болно.

Орон нутгийн гэрээ байгуулах сонирхлыг нэмэгдүүлэх

Уул уурхайн компаниуд орон нутгийн захиргаа болон иргэдтэй үр дүнтэй харилцаа үүсгэж, гэрээ байгуулах идэвх сонирхлыг нэмэгдүүлэхийн тулд төслийн зөвшөөрлийн үйл явцтай уяж өгөх хэрэгтэй. Нэг боломжит хувилбар нь Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамнаас уурхай, баяжуулах үйлдвэрийг хүлээн авах улсын комисс батлагдахаас өмнө орон нутгийн гэрээний хуулбараа ирүүлсэн байх шаардлагыг журамд оруулж болно. Өөр нэгэн хувилбар бол Ашигт малтмал, газрын тосны газраас жил бүр уулын ажлын төлөвлөгөөг хэлэлцэхдээ орон нутгийн гэрээний талаарх тайлан мэдээлэл оруулахыг шаардаж болно.

Загвар гэрээний хэрэгжилттэй холбоотой асуудлуудыг тодорхой болгох

Загвар гэрээг өөрчлөн шинэчлэх шаардлагатай. Ингэхдээ орон нутгийн гэрээнд зайлшгүй тусгах ёстой зөвлөлдөх үйл явц, түүний журам заавар, гэрээг дүгнэх, ил тод байдлыг хангах, гэрээний ил тод байдал, холбогдох хороо, шийдвэр гаргах бүтцийн бүрэлдэхүүн, тайлагнах үүрэг хариуцлага зэрэг цөм заалтуудыг багтаасан Үндсэн хэсэг, талууд сайн дурын үндсэн дээр өөрчлөх, нөхцөл байдалдаа нийцүүлэн ашиглах боломжтой Дэд хэсэг гэсэн 2 бүрдэлтэй байх нь үр дүнтэй юм.

Чадавх бэхжүүлэх сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх

Орон нутгийн гэрээ байгуулах талаар чадавх бэхжүүлэх цогц сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, орон даяар хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Олон улсын хэмжээнд уул уурхайн салбар дахь орон нутгийн гэрээний талаарх мэдлэг, туршлага нэлээд хуримтлагдсан. Олон улсын сайн туршлагыг дотоодын сайн туршлага, сургамжийн талаарх мэдлэг, туршлагатай зөв хослуулбал үр дүнтэй юм.

Орон нутгийн гэрээний хэрэгжилтэнд мониторинг хийх орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудыг дэмжих

Мониторингийн төслүүд нь орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт болон гэрээний талаарх эрх зүй, бодлогын зохицуулалтыг сайжруулахад хараат бус гуравдагч талууд чухал үүрэгтэй болохыг нотолж байна. Орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын орон нутгийн захиргаа, уул уурхайн компаниуд, иргэдтэй үр дүнтэй харилцах, орон нутгийн гэрээний хэрэгжилтэнд мониторинг хийх чадавхийг сайжруулахад дэмжиж ажиллах хэрэгтэй.

**ХАВСРАЛТ 1. ББЗХ, ННФ-ААС ДЭМЖИЖ ХЭРЭГЖҮҮЛСЭН
МОНИТОРИНГИЙН ТӨСӨЛД ХАМРАГДСАН ОРОН НУТГИЙН ГЭРЭЭНҮҮД**

Гэрээний нэр	Мониторинг хийсэн ТББ	Огноо/Хугацаа	Ашигт малтмалын төрөл / Ордын нэр
Дорнод аймгийн Дашбалбар сум ба Шинь Шинь компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээ	Хүний Эрх Хөгжил Төв	2011 / 2 жил	Өнгөт метал/
Сүхбаатар аймаг ба Цайрт Минерал компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагаа, тогтвортой байдлын гэрээ	Их Бага Баян Шарга Сан	2013 / 3 жил	Цайр, мөнгө / Төмөртэй
Ховд аймаг ба МоЭнКо компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээ	Ховдын Толь	2014 / 1.5 жил	Нүүрс / Хөшөөт
Төв аймгийн Заамар сум ба Уулс Заамар компанийн хооронд байгуулсан Нийгмийн хариуцлагын гэрээ	Хөвсгөл Далайн Эзэд Хөдөлгөөн	2016 / 1 жил	Алт / Заамар
Өмнөговь аймаг, Ханбогд сум ба Оюу Толгой компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээ	Хил хязгааргүй алхам ТББ	2016 / 33 жил	Зэс, алт / Оюу Толгой
Дундговь аймгийн Гурвансайхан сум ба ЖиПиЭф компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээ	Хөдөөгийн Эмэгтэйчүүдийн Хөгжлийг дэмжих Сан	2014 / тодорхойгүй	Алт, мөнгө/ Зүүн
Хэнтий аймгийн Баян-Овоо сум ба Ханшашир компанийн хооронд байгуулсан гэрээ	Монголын Ажил Олгогч Эздийн Холбооны Хэнтий аймаг дахь салбар	2015 / 2 жил	
Дорнод аймгийн Матад сум ба ПетроЧайна Дайчин Тамсаг компанийн хооронд байгуулсан Байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих гэрээ	Буйр Нуур, Халх Гол, Нөмрөгийн Сав Газрыг Хамгаалах Хөдөлгөөн	2016 / 1 жил	Газрын тос / Матад
Дорнод аймгийн Баяндун сум ба Рэнж компанийн хооронд байгуулсан Хамтын ажиллагааны гэрээ	Монголын Байгаль Орчныг Хамгаалах Эвсэлийн Дорнод аймаг дахь салбар	2016 / 1 жил	

ЗОХИОГЧ

Д.Бямбажав нь Тохокүгийн их сургуулийн Зүүн хойд ази судлалын хүрээлэнгийн судлаач, доктор

Күинсландын их сургуулийн Уул уурхай дахь нийгмийн хариуцлагын төвийн суурин бус судлаач

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, шинэ арга барилаар чадавхийг бэхжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг дараах вэбсайтаас авна үү. www.resourcegovernance.org



Oil, gas and mining for development