



Шихихутуг Хууль Зүйн  
Дээд Сургууль

*“Авлигатай тэмцэж шударга ёсыг тогтоон бэхжүүлэх нь: асуудал ба шийдэл”  
сэдэвт оюутны эрдэм шийнжилгээний бага хуралд зориулав.*

# ИЛТГЭЛ

Сэдэв: “Оролцооны гэрээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга зам болох нь”

**Удирдсан:**

**/М.Түвшинжаргал/**

Хууль зүйн ухааны магистр

**Илтгэгч:**

**/Д.Очирдорж/**

Шихихутуг ХЗДС-ийн эрх зүйн

IV курсын оюутан

Улаанбаатар хот  
2011 он

**АГУУЛГА**

## **ОРШИЛ**

**НЭГ. АВЛИГААС УРДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМЫН ТУХАЙ.**

**ХОЁР. ОЛБОРЛОХ САЛБАРТ БАЙГУУЛАХ ГЭРЭЭ АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ АРГА  
ЗАМ БОЛОХ НЬ:**

**2.1. ОРОЛЦООНЫ ГЭРЭЭ, ТҮҮНИЙ АЧ ХОЛБОГДОЛ**

**2.2. ОРОЛЦООНЫ ГЭРЭЭНИЙ ТАЛААРХИ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ, ОЛОН  
УЛСЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ БА ТУРШЛАГА**

**ДҮГНЭЛТ**

**НОМ ЗҮЙ**

**ОРШИЛ.**

**Судалгааны хэрэгцээ шаардлага:** Авлига хэмээх сөрөг үзэгдэлтэй тэмцэн УИХ-иас 2005 онд “Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц”-ийг соёрхон баталж, 2006 онд “Авлигын эсрэг хууль”-ийг баталсан. Энэ нь Монгол улсад авлигатай тэмцэх хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ бие даасан институц (Авлигатай тэмцэх газар)-ийг бий болгосон өндөр ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон. Гэвч төрийн байгууллагын ил тод байдал, иргэдийн оролцоо дутмаг байгаагаас авлига гарах нөхцөл бүрдэж байна. Монгол улс байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөц ихтэй улсуудын тоонд ордог. Гэхдээ ашигт малтмал олборлох салбарт орон нутгийн иргэдийн оролцоо, хяналтыг нэмэгдүүлэх, орон нутагт гарч буй авлигаас урдчилан сэргийлэх шаардлага зүй ёсоор урган гараад байна. Үүнийг *ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, нутгийн захиргаа, нутгийн иргэдийн* хооронд гурвалсан гэрээ байгуулах замаар хангах боломжтой. Энэхүү гэрээг уул уурхай өндөр хөгжсөн Австрали, Шинэ Зеланд, Канад зэрэг орнуудад байгуулдаг сайн туршлага байгаа бөгөөд түүнийг Монгол орны онцлогт тохируулан, байгуулж эхлэх нь зайлшгүй асуудал болсон.

**Судалгааны зорилго, зорилт:** Нутгийн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар уул уурхайн болон төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод болгох, ингэснээр авлигаас урдчилан сэргийлэх боломжтой гэрээг Монгол улсад хэрхэн хэрэглэж болох асуудлыг судлахыг зорьсон болно. Энэ зорилгын хүрээнд дараахь зорилтуудыг дэвшүүлэн судалгаа, дүгнэлт хийсэн болно. Үүнд:

- Авлигаас урдчилан сэргийлэх арга замыг тодорхойлох.
- Оролцооны гэрээ авлигад хэрхэн нөлөөлж болохыг судлах.
- Оролцооны гэрээний эрх зүйн орчин болон гадаад орнуудын туршлагыг судлах.
- Монгол улсын онцлогт тохируулан хэрэгжүүлэх боломжтой саналыг дэвшүүлэх зэрэг болно.

**Судлагдсан байдал:** Шийдвэр гаргах түвшин дэх иргэдийн оролцоо, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод байдал зэрэг асуудлаар дамжуулан авлигаас урдчилан сэргийлэхэд мэргэжлийн байгууллагууд (Авлигатай тэмцэх газар, Нээлттэй нийгэм форум гэх мэт) болон судлаачид олон санал, зөвлөмж боловсоруулдаг боловч Орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг сайжруулах, орон нутагт авлига болон байгаль орчны бохирдолоос урдчилан сэргийлэхэд оролцооны гэрээ чухал ач холбогдолтой талаар тусгайлан судалгаа хийгдээгүй бөгөөд гэрээний эрх зүйн орчныг судалж байгаагаараа шинэлэг асуудал юм.

**Судалгааны арга зүй:** Энэхүү судалгааг баримт, мэдээлэл шинжлэн судлах арга болон микро харьцуулалтын аргыг ашиглаж бичихийн зэрэгцээ зарим судлаачидтай ярилцсаны үндсэнд бичсэн болно.

**Судалгааны ач холбогдол:** Оролцооны гэрээ байгуулагдсанаар нутгийн иргэд үр шимээс нь хүртэх буюу байгалийн баялагтаа тулгуурлан орон нутгийнхаа эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг сайжруулах, байгаль орчны бохирдол, сүйрлээс урьдчилан сэргийлэх гэх мэт олон үр ашгийг үзүүлэх болно. Түүнчлэн иргэд гэрээ байгуулахад оролцож, түүний хэрэгжилтийг хянадаг болсноороо төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа ил тод явагдаж, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй компаний нийгмийн хариуцлага сайжирах юм. Нөгөө талаар зөвхөн хариуцлагатай уул уурхайн асуудлыг ярих бус иргэд ч өөрсдөө идэвхитэй, хариуцлагатай байдалд суралцах юм.

## **НЭГ. АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМЫН ТУХАЙ.**

Төрийн албаны мөн чанар нь ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино.<sup>1</sup> Орон нутагт төрийн удирдлагыг бүх шатны Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурал, тэдгээрийн тэргүүлэгчид зэрэг удирдлагууд эрхлэн гүйцэтгэдэг<sup>2</sup> юм. Төрийн үйл ажиллагаанд “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх”<sup>3</sup> зэрэг үндсэн зарчмуудыг удирдлага болгох бөгөөд авлигаас урдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд Төрийн албанд “ил тод байх<sup>4</sup>, ард түмэнд үйлчлэх<sup>5</sup>” гэсэн зарчмуудыг баримтлах ёстой. Хуулиудад тусгасан зарчимуудаас гадна Төрийн удирдлагын ил тод, нээлттэй, шуурхай, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, ажил хэрэгч байдлыг хангаж, төр, иргэний харилцан итгэлцлийг бэхжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас батласан “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай”<sup>6</sup> тогтоолын дагуу төрийн байгууллагууд ажиллах ёстой.

Монгол улсад төрийн байгууллагын ил тод байдал, мэдээллийн нээлттэй байдал хангалтгүй<sup>7</sup> байгаагаас нийгэмд сөрөг үзэгдэл ( Тухайлбал: Авлига<sup>8</sup> бий

<sup>1</sup> Төрийн албаны тухай хууль, 2002 он, 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг Мөн хуулийн 3.2 дахь хэсэг

<sup>2</sup> Монголын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2006 он, 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг

<sup>3</sup> Монгол улсын үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэг

<sup>4</sup> Төрийн албаны тухай хууль, 2002 он, 4 дүгээр зүйлийн 4.2.2 дахь заалт

<sup>5</sup> Мөн хуулийн 4.2.3 дахь заалт

<sup>6</sup> Монгол улсын засгийн газрын тогтоол. “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай” дугаар 143, 2009.5.14, Улаанбаатар хот

<sup>7</sup> “Глоб Интернэшнл” ТББ-аас Олон улсын 19-р зүйл байгууллагатай (ARTICLE 19) хамтран бэлтгэсэн “Монгол Улс шилжилтийн үед. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх болон мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлж буй Монгол Улсын хуулиудад хийсэн задлан шинжилгээ” судалгааны тайланд дурдсан байна.

болох ) бий болж байна. Авлига гэж 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 ойлгодог.<sup>9</sup> Төрийн байгууллагууд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх<sup>10</sup>, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажиллагааг<sup>11</sup> Авлигын тухай хуулийн 5 болон 6 дугаар зүйлд зааснаар хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байдаг.

Монгол улсын төрийн албан дахь авлигын түвшин маш хангалтгүй үнэлгээтэй байгаа нь Транспэрэнси Интернэшнлийн Авлигын төсөөллийн индекс<sup>12</sup> -ийн судалгаанаас харагдаж байна.

Авлигын төсөөллийн индексд 1 (авлига маш их/дампуурсан төр)-ээс 10 (авлигагүй, цэвэр) гэх оноог өгдөг бөгөөд 2010 онд Авлигын төсөөллийн индекс нийт 178 орон хамрагдсанаас Монгол улс 2.7 оноотойгоор 116-д жагссан нь тун тааруухан



үзүүлэлт ба үнэндээ авлига маш их/дампуурсан төр буюу 1 үнэлгээнд тун ойрхон байна.

Гэвч энэ үнэлгээ нь дэлхийн улс орнуудыг харьцуулан дүгнэх, олон улсын түвшинд байр суурийг тодорхойлоход ач холбогдолтой хэдий ч шууд төсөөлөлд үндэслэсэн байдаг, тухайн нэг улс орны хувьд индексийн утга, түүний эрэмбийн өөрчлөлтөд үндэслэн дүгнэлт хийх, өөрчлөлтөд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлоход учир дутагдалтай байдаг нь уг үнэлгээг үндэсний түвшинд ашиглах боломжыг хязгаарлаж байгаа юм.<sup>13</sup> Тиймээс Авлигатай тэмцэх газраас Олон улсын туршлагад үндэслэн, шинжлэх ухааны арга зүй аргачлалд нийцсэн, үндэсний

<sup>8</sup> Я.Цэвэл, Монгол хэлний тайлбар тольд “Эдэд шунах, ёсон бус аргаар юмыг олзолж авах” гэж тайлбарласан байна.

<sup>9</sup> Авлигын эсрэг хууль, 2006 он., 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д

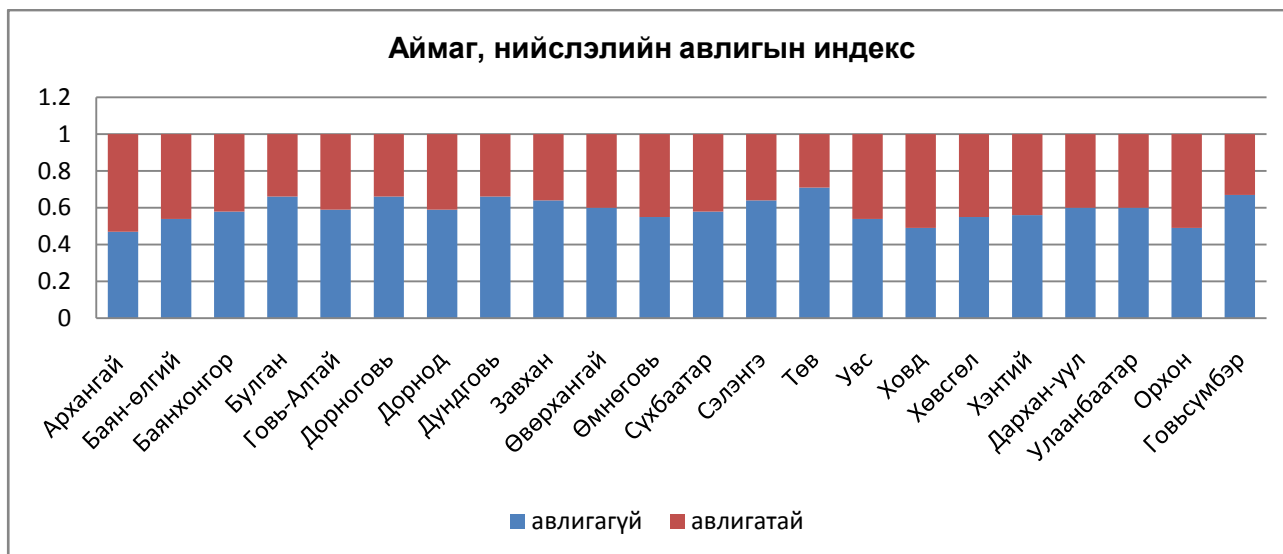
<sup>10</sup> Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.6-д “Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа” гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг ойлгоно.

<sup>11</sup> Мөн хуулийн 3.1.5-д ”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 цогцолборыг ойлгоно.

<sup>12</sup> Авлигын Индекс гэдэг нь авлига хэмээх гэмт явдлын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц бөгөөд уг үзэгдлийн орон зайн болон цаг хугацааны өөрчлөлтийг илтгэн харуулна.

<sup>13</sup> Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, УБ, 2010 он ., 8 дахь тал

түвшинд тооцож болохуйц, авлигын цар хүрээ, хэлбэр шалтгааны үзүүлэлтүүдийг багтаасан Авлигын индексг боловсруулж аймаг, нийслэлээр нь үнэлгээ өгсөн байна. Авлигын индекс нь 0-1 хүртлэх утгыг авах бөгөөд индексн утга 1-д ойртох тусам авлига багасч, 0-д ойртох тусам авлига ихэсч байна гэж ойлгоно.



Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцож үзэхэд 0.47-0.71 гарч байна. Авлигын индексээр Төв-0.71, Говьсүмбэр-0.67 гэсэн үзүүлэлтээр тэргүүлж буюу авлига багатай гарсан бол Архангай-0.47, Орхон, Ховд аймгууд 0.49 гэсэн үзүүлэлтээр сүүлдэж буюу авлига гардаг гэсэн үнэлгээ өгсөн байна.<sup>14</sup>

Үүний гол шалтгааныг төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод байдал болон шийдвэр гаргах түвшин дэх иргэдийн оролцоо хэмээн хүлээн зөвшөөрч Авлигатай тэмцэх газраас “Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зохион байгуулах” чиг үүргийнхээ хүрээнд “Төрийн байгууллагын хүнд суртлыг багасгах, төрийн үйлчилгээг ил тод, хөнгөн шуурхай болгох, улмаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор мэдээллийг хүртээмжтэй байлгах, үйл ажиллагаагаа нээлттэй болгох, иргэдийн оролцоог хангах” талаар гурван бүлэг, 18 зүйл бүхий зөвлөмжийг 2007 оны 4 дүгээр сард төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн байна.

Орон нутагт иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрх зүйн орчин нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн 3.1<sup>15</sup>, 16.9<sup>16</sup>, 16.12<sup>17</sup>, 16.17<sup>18</sup>-т, Монголын засаг

<sup>14</sup> Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, УБ, 2010 он., 16 дахь тал

<sup>15</sup> “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.”

<sup>16</sup> “Шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ. Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно”

захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 23.10<sup>19</sup>-т тус тус зааснаар хангагдаж байна. Гэвч Орон нутгийн засаглалд иргэд оролцох нь зөвхөн дөрвөн жилд нэг удаа болох сонгуульд саналаа өгөх эсвэл ямар нэгэн албан байгууллага, албан тушаалтанд гомдол саналаа хүргүүлээд, тэдний шийдвэрийг хүлээж сууж байгаагаас цаашгүй байна. Иргэдийн оролцоо гэдэг нь хүлээж суух бус аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд өөрсдийн дуу хоолой, санал, бодлоо нэмэрлэх, хийж бүтээх, идэвхитэй хяналт тавих үйл ажиллагаа юм.<sup>20</sup> Ийнхүү иргэд шийдвэр гаргах түвшинд оролцож орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг ил тод болгосноор иргэдээс орон нутгийн байгууллагдаа итгэх итгэл үнэмшил, үнэлэмж дээшилж, авлигаас сэргийлж чадна.

## **ХОЁР. ОЛБОРЛОХ САЛБАРТ БАЙГУУЛАХ ГЭРЭЭ АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМ БОЛОХ НЬ:**

### **1.1. Оролцооны гэрээ, түүний ач холбогдол**

Орон нутгийн шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн оролцоог хангах нь ардчиллыг хөгжүүлэх, ядуурлыг бууруулах, төрийн үйлчилгээг сайжруулах, авлигаас урдчилан сэргийлэх түлхүүр юм. Улс орны эдийн засгийн хөгжлийн гол эх сурвалж болсон байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглахад иргэдийн оролцоо чухал. Иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрхээ эдлэх нэг хэлбэр нь орон нутагт явагдаж буй уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаанд гэрээ байгуулан оролцох явдал юм.

Эрх зүйн үр дагавар бий болгоход чиглэсэн хоёр буюу түүнээс дээш талуудын хооронд харилцан тохиролцсон хүсэл зоригийн илэрхийллийг гэрээ гэдэг.<sup>21</sup> Оролцооны гэрээ<sup>22</sup> буюу олон талт гэрээ нь уул уурхайн компани буюу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч<sup>23</sup>, орон нутгийн захиргаа,<sup>24</sup> нутгийн иргэдийн хооронд байгуулах гурвалсан гэрээ бөгөөд байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн тогтвортой хөгжлийг хангах, хүний эрхийг зөрчихгүй байх, уул уурхайн тасралтгүй,

---

<sup>17</sup> “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй”

<sup>18</sup> “Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.”

<sup>19</sup> “Баг, хорооны Хурлын хуралдаанд зөвхөн тухайн баг, хорооны сонгуулийн насны иргэн бүр оролцож болох бөгөөд хуралдаанд багт 4 өрх тутмаас, хороо, аймгийн төвийн сумын багт 20-30 өрх тутмаас тус бүр нэг хүн хүрэлцэн ирсэн тохиолдолд хүчинтэйд тооцно.”

<sup>20</sup> ОНЗДХ, “Орон нутгийн засаглалд иргэдийн оролцоог хангах нь” гарын авлага, УБ, 2011 он., 12 дахь тал

<sup>21</sup> Rechtswoerterbuch 2004. S. 1463

<sup>22</sup> Энэхүү гэрээг өөрөөр “Нутгийн иргэдийн үр ашгийн гэрээ”, “Орон нутгийн үр ашгийн гэрээ”, “Хамтын ажиллагааны гэрээ” гэх мэт нэрлэх тохиолдол байдаг.

<sup>23</sup> “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч” гэж ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрх авсан, эсхүл түүнийг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу шилжүүлэн авсан хуулийн этгээдийг хэлнэ.” Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.21-д.

<sup>24</sup> Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 7.1-д заасан удирдлагууд

хэвийн үйл ажиллагааг хангах чиглэлээр дээрх 3 талын хүлээх эрх, үүрэг, хариуцлага, хяналтыг тодорхойлж, албан ёсны болгох эрх зүйн баримт бичиг юм.

Монгол улсад сүүлийн 20 гаруй жил олборлох үйлдвэрлэл хурдацтай хөгжиж байгаа ч байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хүндэтгэх тал дээр туйлын хариуцлагагүй явж ирсэн. Үүний гол шалтгаануудын нэг нь сайн засаглалын үндсэн шинж<sup>25</sup> болох орон нутгийн иргэдийн хяналт, оролцоо хангалтгүй байсан явдал юм. Мөн ашигт малтмалын болон байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд тавих орон нутгийн иргэдийн хяналт оролцоог тодорхой хуульчлаагүй байсантай ч холбоотой.

Харин 2006 онд Ашигт малтмалын тухай шинэ хууль батлагдан “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчныг хамгаалах, уурхай байгуулахтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх чиглэлээр орон нутгийн захиргаатай гэрээ байгуулан ажиллана”<sup>26</sup> гэсэн зохицуулалт орсон. Энэхүү гэрээ нь орон нутагт ил тод байдал, иргэдийн оролцоог хангах замаар сайн засаглалыг бэхжүүлэх, уул уурхайг байгаль орчин, нутгийн иргэдэд ээлтэй, хариуцлагатай болгоход чухал мэт боловч хуульд иргэдийн оролцоог хэтэрхий уян хатан зохицуулсанаас зорьсон үр дүнгээ өгч чадахгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл уул уурхайн компани, нутгийн захиргааны байгууллага иргэдийн ямар ч хяналт, оролцоогүй гэрээ байгуулж, хандив тусламж өгч авалцаж, түүнийгээ хяналтгүй зарцуулж байгаа нь орон нутагт авлига гарах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Түүнчлэн Уул уурхайн компаниас хандив тусламж авч, түүнийгээ зүй бусаар зарцуулсан төрийн албан тушаалтнууд тухайн компанид байгаль орчин, нийгмийн хариуцлагын талаар зүй ёсны шаардлага тавьж чадахгүйд хүрдэг нь байгаль орчинд шууд бусаар сөрөг нөлөө учруулахад хүргэж байна. Компани орон нутгийн хөгжилд хандивласан хөрөнгөө үнэн зөвөөр таниулах боломжгүй болдог тул үл итгэлцэл бий болж, улмаар уул уурхайн компани орон нутгийн иргэдийн хооронд хагарал зөрчил үүсдэг.<sup>27</sup>

Иймд бүх талуудын тэгш оролцоотойгоор гэрээ байгуулах замаар орон нутагт авлигаас урдчилан сэргийлэх, талуудын итгэлцэл харилцан ойлголцол, шударга байдалд түшиглэсэн үр ашигтай харилцаа буюу орон нутагт уул уурхайг хариуцлагатай хөгжүүлэх боломжтой юм.

---

<sup>25</sup> Энэ шинжээс гадна хууль дээдлэх ёс, ил тод байдал, хөнгөн шуурхай үйлчилдэг, тэгш байдал, хариуцлага, алсын хараа зэрэг нь сайн засаглалын үндсэн шинж болох талаар <http://asubi.mn> –нд дурдажээ.

<sup>26</sup> 42 дугаар зүйлийн 42.1-д

<sup>27</sup> ХЭХТ-н хуульч Д.Эрдэнэ-чимэг “Оролцооны гэрээ ба Хариуцлагатай уул уурхайг орон нутагт хөгжүүлэх арга зам” (илтгэл)



**Оролцооны гэрээний ач холбогдол:** Орон нутагт явагдаж буй уул уурхайг хариуцлагатай болгон төлөвшүүлэхэд хэн юу хийх үүрэгтэй, ямар эрхтэй, юу хийж болох, юу хийж болохгүйг тодорхойлон хуульчлан баталгаажуулдагаараа оролцогч бүх талдаа ач холбогдол өгдөг.

Гэрээний ач холбогдлыг ийнхүү тодорхойлж болно.<sup>28</sup>

Орон нутгийн иргэдэд:	Уул уурхайн компанид:	Орон нутгийн захиргаанд:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Орон нутгийн иргэдийн боловсрол, ажлын байрны асуудлыг тодорхой хэмжээгээр шийдвэрлэх</li> <li>• Иргэдэд орон нутгийнхаа байгалийн баялгаас хувь хүртэх боломж олгох</li> <li>• Дэд бүтцийг хөгжүүлэх, нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх</li> <li>• Лиценз эзэмшигчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх</li> <li>• Гэрээ байгуулахад оролцсоноор компаний үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжтой болох</li> <li>• Уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүсэх нөлөөллийн талаар мэдээлэл авахаас гадна уул уурхайн салбарын эрх зүйн орчинг судлаж, эрх ашигаа хамгаалах чадвартай болно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бизнесийн нэр хүндээ дээшлүүлэх</li> <li>• Хууль ёсоор чөлөөтэй ажиллах таатай нөхцлийг бүрдүүлэх</li> <li>• Хөрөнгө оруулалт баталгаатай болох</li> <li>• Орон нутгийн иргэд болон шийдвэр гаргагчдын зүгээс дэмжлэг хүлээнэ.</li> <li>• Ядуурлыг бууруулах, сайн засаглалыг хөгжүүлэхэд хөгжлийн оролцогч болох.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Олон талын мэдээлэл авах (тухайлбал: уул уурхайн үйл ажиллагаа)</li> <li>• Зөрчил гарахаас сэргийлэх</li> <li>• <b>Авилгаас урьдчилан сэргийлэх</b></li> <li>• Хяналт тавихад хялбар болох</li> <li>• Орон нутгийн хөгжлийг дээшлүүлэх</li> <li>• Сонгуульд амжилт гаргах магадлал дээшилнэ гэх мэт олон ач холбогдолтой.</li> </ul>

## 1.2. Оролцооны гэрээний талаархи Монгол улсын хууль, олон улсын хэм хэмжээ ба туршлага

2006 оны 7 сард батлагдсан Ашигт малтмалын тухай хууль<sup>29</sup>-ийн 42-р зүйлийн 42.1<sup>30</sup>, 42.2<sup>31</sup>, 42.3<sup>32</sup> гэсэн заалтуудыг өмнөх 1997 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан Лиценз эзэмшигч нутгийн захиргаатай харилцах талаар тусгасан 33.1<sup>33</sup>, 33.2<sup>34</sup>, 33.3<sup>35</sup> зэрэг заалтуудтай харьцуулахад орон нутгийн иргэдийн эрх, ашиг сонирхолд илүү нийцтэй болжээ. Тодруулбал: Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь:

<sup>28</sup> ХЭХТ, “Олборлох салбарт олон талт хамтын ажиллагааны гэрээ”, уул уурхайн компаниудад зориулсан гарын авлага, УБ, 2011 он., 12 дахь тал

<sup>29</sup> Ашигт малтмалын тухай хууль-“Терийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 2006 оны 30 дугаарт нийтлэгдсэн.

<sup>30</sup> “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”

<sup>31</sup> “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болно”,

<sup>32</sup> “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно”

<sup>33</sup> Лиценз эзэмшигч нь энэ зүйлд заасны дагуу тухайн нутгийн захиргаатай байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар зөвлөлдөж үйл ажиллагаагаа зохицуулна.

<sup>34</sup> Лиценз эзэмшигч нь шаардлагатай гэж үзвэл тухайн нутгийн захиргаанд хандаж олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах санал тавьж болно.

- орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс, дээр дурдсан асуудлуудаар нутгийн захиргааны байгууллагатай **гэрээ** (Оролцооны гэрээ) **заавал байгуулах**
- Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран **олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болох**
- Иргэд дундаасаа төлөөлөгч сонгон нэгт Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн **бүхий л үйл ажиллагаанд нь, хоёрт байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд нь** олон нийтийн хяналт тавиулан ажиллуулж болох заалтууд оруулж өгсөн нь дэвшилттэй зохицуулалт болсон.

Ийнхүү шинэ Ашигт малтмалын тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн үе буюу 2006 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдрөөс эхлэн Уул уурхайн компаниуд, нутгийн захиргааны байгууллагатай заавал гэрээ байгуулан ажиллах эрх зүйн орчин бүрдсэн билээ. Хуульд зааснаар гэрээ байгуулах жишиг тогтож байгаа хэдий ч нутгийн иргэдийн үзэл бодлыг харгалзаж үзэхгүй зөвхөн компани, нутгийн захиргаа хоёр хэлэлцэн гэрээгээ байгуулж байгаа нь зөвхөн хоёр талдаа ашигтай байдал үүсгэж байна.<sup>36</sup> Өөрөөр хэлбэл Энэхүү гэрээ нь орон нутагт ил тод байдал, иргэдийн оролцоог хангах замаар сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлигаас урдчилан сэргийлэх, уул уурхайг байгаль орчин, нутгийн иргэдэд ээлтэй, хариуцлагатай болгоход чухал ач холбогдолтой боловч хуульд нутгийн иргэдийг гэрээний нэг тал болгох нарийвчилсан зохицуулалт байхгүйгээс зорьсон үр дүнгээ өгч чадахгүй байгаа юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан гэрээ орон нутгуудад байгуулагдаж байгаа хэдий ч 2009 онд энэхүү хуулийн заалтын дагуу байгуулж буй гэрээний хэрэгжилтэд өгсөн үнэлгээний үр дүнд дараах дутагдалтай талууд илэрсэн байна. Үүнд:<sup>37</sup>

1. Гэрээнд компаниас орон нутагт материаллаг туслалцаа үзүүлэх зохицуулалт давамгайлсан болохоос байгаль орчныг хамгаалах тал дээр хангалтгүй тусгагдаж байна.
2. Гэрээнд гол төлөв орон нутгийн захиргаа, компанийн хооронд л гэрээ хийгдэж байгаа нь орон нутгийн иргэдийн үзэл бодлыг харгалзаж үзэхгүй оролцогч 2 талдаа ашигтай байдлаар гэрээ байгуулагдаж байна. Ажиглалтаас үзэхэд дурдагдаж буй талууд ялангуяа нутгийн захиргааны байгууллагын зүгээс гэрээг олон нийтийн оролцоогүйгээр хийх сонирхолтой байдаг. Энэ нь уул уурхайн компаниас дэмжлэг(авлига) авч боломж байдагтай холбоотой.
3. Оролцооны гэрээний дагуу орон нутагт орох мөнгөн хөрөнгийг “Сумын хөгжлийн сан” хэмээх тусгай дансанд байршуулдаг боловч зарцуулах, тайлагнах журам нь тодорхойгүй, зарим нутагт “уг мөнгөн хөрөнгийн зарцуулалтад олон нийтийн төлөөлөл хяналт тавих” тухай заалтыг гэрээндээ оруулсан ч хэрэгждэггүй байна. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг

<sup>35</sup> Лиценз эзэмшигч нь орон нутагтай холбоотой бүхий л асуудлаар үйл ажиллагаагаа зохицуулах үүрэгтэй төлөөлөгчийг орон нутгийн оршин суугчдын дундаас сонгон авч ажилуулж болно.

<sup>36</sup> ХЭХТ, “Олборлох салбарт олон талт хамтын ажиллагааны гэрээ”, уул уурхайн компаниудад зориулсан гарын авлага, УБ, 2011 он., 26 дахь тал

<sup>37</sup> ХЭХТ “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн дагуу байгуулж буй гэрээний хэрэгжилтийн үнэлгээ” (илтгэл) 2010 он

захиран зарцуулах зориулалт хэт ерөнхий эсвэл тодорхойгүй байдгаас орон нутгийн захиргаа заримдаа онцын шаардлагагүй зүйлд хөрөнгө зарцуулсан, хичнээн хэмжээний хөрөнгийг юунд захиран зарцуулсанаа тайлагнахгүй байх тохиолдлууд гарч байна. Энэ нь орон нутагт нь явагдаж байгаа уул уурхайн үр ашиг нутгийн иргэдэд огт хүрэхгүй, мэдрэгдэхгүй байхад хүргэж, улмаар орон нутгийн удирдлагыг “авилга авч байна” гэх хардлага бухимдал төрүүлэх, хууль ёсны дагуу ажиллаж байгаа уул уурхайн компанийг эсэргүүцэхэд ч хүргэж байна.

4. Талууд гэрээний үүргээ зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын заалт нь бүрхэг, эсвэл огт байхгүй байна.
5. Гэрээг хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчидтэй аль алинтай нь байгуулж болохоор хуульчилсан боловч практикт зөвхөн ашиглалтын үйл ажиллагаа явуулах компаниудтай л гэрээ байгуулж байгаа зэрэг дутагдал илрсэн байна.

Энэхүү дутагдалтай тал үүсэн бий болж байгаа гол шалтгаан нь гэрээ төгс утгаараа байгуулагдахгүй, байгуулахыг үүрэг болгосон хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй байгаатай холбоотой гэж үзэж болно.

Монголчуудын бэлчээрээ ашиглаж ирсэн уламжлал, түүнд суурилсан Газрын тухай хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалан тухайн газар нутаг дээр үе уламжлан амьдарч ирсэн малчид, орон нутгийн иргэд бэлчээрийн газраа өмчлөх эрхгүй байдагтай холбоотой бусад орны уугуул иргэдийн<sup>38</sup> адил уул уурхайн компанид “Үгүй” гэж хэлэх боломжгүй байдаг. Гэхдээ Монголын дотоодын хууль тогтоомжоос гадна уугуул иргэдийн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд байдгийг анхаарах хэрэгтэй. Тухайлбал, Уугуул иргэдийн эрхийн тухай НҮБ-ын тунхаглал<sup>39</sup> зэрэгт Эртнээс уламжлан аж төрж ирсэн газар нутагтаа амьдрах, байгалийн баялгаас үр шимийг хүртэх нь уугуул иргэдийн хувьд маш чухал зүйл бөгөөд тийм ч учраас олон улсын хэмжээнд нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна.

Дараахь хүснэгтэд ашигт малтмал олборлох салбарт мөрдөгддөг олон улсын дүрэм журмуудыг<sup>40</sup> үзүүлэв.

<b>Олон улсын агентлагуудаас баталсан</b>	<b>Төрийн бус байгууллагууаас баталсан</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Үндэстэн дамжсан бизнесийн байгууллагуудад зориулсан удирдамж OECD</li> <li>• Корпорациудын засаглалын зарчмууд OECD</li> <li>• Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, НҮБ</li> <li>• Компаниудын хүний эрхийн талаар баримтлах дүрмийн төсөл, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссариатын газар • Глобал Компакт, НҮБ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Компаниудын нийгмийн хариуцлагын стандарт, ISO</li> <li>• Олон улсын нийгмийн хариуцлага, SA 8000</li> <li>• Байгууллагын нийгмийн болон ёс зүйн хариуцлага AA1000</li> <li>• Эмнести Интернэшнлээс гаргасан Бизнесийн зарчмууд</li> <li>• Тайлагналтын талаарх даян дэлхийн санаачилга</li> </ul>

<sup>38</sup> Тухайлбал Австрали, Канад гэх мэт улсын уугуул иргэд

<sup>39</sup> 2007 онд Ерөнхий Ассамблейгаар батлагдсан бөгөөд 10-р зүйлд “Нутгийн уугуул иргэд уул уурхайн үйл ажиллагаа эхлэхээс өмнө компанитай зөвшилцөх хийх эрхтэй” гэж заахаас гадна 18, 19, 27, 28, 29, 32 дугаар зүйлүүдэд уугуул иргэдийн эрхийг нарийн зааж өгсөн байна.

<sup>40</sup> David Brereton, The Role of Self-Regulation in Improving Corporate Social Performance: The Case of the Mining Industry September 2002 at 13

Хэдийгээр МУ-д олон улсын энэхүү зарчим, хэм хэмжээнүүдийг шууд хэрэглэн уул уурхайн компаниудын үйл ажиллагааг зогсоох боломжгүй ч газар нутаг дээр нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах гэж байгаа компаниудтай хэлэлцээ хийх, тохиролцоонд хүрэх боломжийг орон нутгийн иргэдэд олгоход хэрэглэгдэх учиртай.<sup>41</sup>

Гадаад улс орнуудад оролцооны гэрээг байгуулах тохиолдол олонтаа гардаг. Австрали, Канад зэрэг улсуудын хууль тогтоомж нь уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах талаар нилээд хүчтэй зохицуулалттай ба орон нутгийн иргэдтэй гэрээ байгуулахыг уул уурхайн компаниудад хатуу үүрэг болгосон байдаг.<sup>42</sup> Зарим мужуудад гэрээ байгуулах асуудлыг хуулиар үүрэг болгоогүй байдаг ч бизнесийн байгууллагын нийгмийн хариуцлагын талаар нилээд сайн зохицуулалттай учраас компаниуд нутгийн иргэдтэй гэрээ байгуулахаас өөр аргагүй байдаг.

**Австралид** Нутгийн уугуул иргэд тодорхой газрыг нийтээр өмчилдөг (Австралийн хойд хэсэгт) ба тэдний зөвшөөрлийг аваагүй тохиолдолд газар дээр нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглодог.<sup>43</sup> Гэхдээ “Native Title” статустай муж хэсэг нь газрыг эзэмшүүлэн уугуул иргэдийн газартай холбоотой зарим эрхүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Тухайлбал: Уугуул иргэд газраа өмчилдөггүй боловч ан гөрөө хийх, төрөл бүрийн ёслол гэх мэт уламжлалт зан үйлээ газар дээрээ хэрэгжүүлэх эрхтэй<sup>44</sup> байдаг. Иймээс уул уурхайн компаниуд үйл ажиллагаагаа эхлэхийн өмнө газар эзэмшигчид уугуул иргэдтэй гэрээ хийх ёстой болдог. Австралийн туршлагаас харахад уугуул иргэдтэй сайн харилцаатай байж гэрээ байгуулснаар компаниуд үйл ажиллагаагаа удаан хугацаанд тогтвортой явуулах боломжтой болдог. Компаниуд ерөнхийдөө газар эзэмших эрхийн гэрчилгээтэй уугуул иргэдтэй гэрээ хийхээс гадна уугуул иргэдийн газрын эрхийг хамгаалах зорилгоор байгуулагдсан Газрын зөвлөлтэй бас гэрээ хийдэг. Гэхдээ монголоос ялгаатай нь орон нутгийн захиргаатай гэрээ байгуулдаггүй.

**Канадад** Сөрөг нөлөөлөл ба үр ашгийн гэрээ байгуулах замаар уугуул Инуит хүмүүсийн иргэдийн газрын эрхийг баталгаажуулсан байдаг. Гэрээ нь ихэнхдээ уул уурхайн компани болон тухайн уурхайн нөлөөлөлд өртөж буй мужийн захиргааны хооронд байгуулагддаг. Хэдийгээр гэрээнд тусгах ёстой зүйлийг Австрали шиг нарийн зохицуулаагүй ч зарим нэг асуудлуудыг зайлшгүй тусгах шаардлагатай.

<sup>41</sup> Gibson, G. & O’Faircheallaigh, C. ‘IBA Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements’ March 2010 at 24

<sup>42</sup> David Brereton, The Role of Self-Regulation in Improving Corporate Social Performance: The Case of the Mining Industry, September 2002 at 17

<sup>43</sup> Австралийн Уугуул иргэдийн газрын эрхийн тухай хууль, 1976 он

<sup>44</sup> Уугуул иргэдийн эзэмшлийн тухай хууль, 1993 он

Тухайлбал нутгийн иргэдэд ажлын байр бий болгох, мэдлэг чадавхийг дээшлүүлэх сургалтууд зохион байгуулах, бизнесийн шинэ шинэ боломжуудыг орон нутагт бий болгох, зэрлэг онгон байгаль, тусгай зөвшөөрлийн талбайд орсон түүхийн дурсгалт зүйлсийг хамгаалах, газраа ашиглах уламжлалт хэлбэрийг өөрчлөх, төслийн үйл ажиллагааг тайлагнах, олон нийттэй хэрхэн харилцах зэрэг асуудлыг тусгана.<sup>45</sup> Канадад гэрээ байгуулахыг хуулиар шаарддагаас гадна компаниуд нийгмийн зөвшөөрлийг авахын тулд газар өмчлөгч болон үе уламжлан амьдарч ирсэн орон нутгийн уугуул иргэдтэй гэрээ хийхийг чармайдаг.<sup>46</sup> Австрали болон дэлхийн нилээд орнуудад компаниуд орон нутгийн иргэдтэй сайн харилцаатай байх, хэлэлцээр хийхийн ашиг тусыг ойлгож эхэлж байна. Канадад Уугуул иргэдийн үр ашгийн гэрээ хийх явдал энгийн үзэгдэл болсон ба ойр орчмын иргэд дараагийн компани ирж өөрсөдтэй нь гэрээ байгуулахыг хүлээж байдаг.<sup>47</sup>

Иймд оролцооны гэрээний байгуулахыг хуулиар үүрэг болгосон байна уу? үгүй юу гэдгээс үл хамааран уул уурхайн компаниуд орон нутгийн иргэдтэй гэрээ хийдэг (ёс зүйн үүрэг гэж үздэг) явдал түгээмэл болсон байна. Гэхдээ Орон нутгийн иргэдтэй хэлэлцээ хийх нь зардал ихтэй боловч хэлэлцээ хийхээс зугтвал түүнээс ч илүү их зардал гаргах болдгийг компаниудад ойлгуулж чадсан олон жишээ байдаг. Тухайлбал, Филиппини улсын Malampaya дахь байгалийн хий олборлох төсөлтэй холбоотойгоор нутгийн иргэдийн хийсэн тэмцэл бол үүний нэг жишээ юм. Төслийн нийт өртөг 4.5 тэрбум доллар байсан бол иргэдийн тэмцлийн улмаас нэмж 6 сая доллар зарцуулахад хүрсэн. 6 тэрбум доллар зарж иргэдтэй хэлэлцээр хийснээр төслийн хэрэгжилтэд гарч байсан саадыг арилгаж чадсан ба хэрэв ийнхүү саатсан бол 50-72 сая долларын алдагдал хүлээх байсан<sup>48</sup> хэмээн тэмдэглэсэн байна.

---

<sup>45</sup> Lanford, V “The impact of aboriginal title on mineral rights agreements in Canada: legal and commercial realities” 1998 The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy.

<sup>46</sup> Sosa and Keenan, 2001; Galbraith et al., 2007; O’Faircheallaigh, 2007; Prno, 2007; Lapierre, 2008 cited on the Canadian Business and Ethics Research Network website, <http://www.cbern.ca/>, 4 April 2010

<sup>47</sup> Canadian Business and Ethics Research Network website, <http://www.cbern.ca/>, 4 April 2010

<sup>48</sup> Herbertson, K. et. All ‘Breaking Ground: Engaging Communities in Extractive and Infrastructure Projects’ World Resources Institute, 2009, at 7

## ДҮГНЭЛТ.

Авлигатай тэмцэх газрын өгсөн үнэлгээгээр Монгол улсын авлигын индекс 0,64 гэсэн үзүүлэлттэй гарсан байна. Энэ нь харьцангуй дундаж үнэлгээ боловч олон улстай харьцуулахад авлигын индекс муу үнэлгээтэй байгаагаас харахад авлига төрийн албанд түгээмэл гарч байгаагаар төсөөлөгдөж байна. Авилгаас урьдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод болгох, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь зүйтэй юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42-р зүйлийн дагуу гэрээ байгуулагдаж байгаа ч тэдгээр нь гэрээний шаардлагыг хангахгүй, олон дутагдалтай байгаа нь орон нутагт авлига гарах нөхцөл бүрдэж байна. Оролцооны гэрээ байгуулснаар иргэд аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд өөрсдийн дуу хоолой, санал, бодлоо нэмэрлэх, хийж бүтээх, идэвхитэй хяналт тавих үйл ажиллагаа явуулж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой юм. Гадаад улсуудад энэхүү гэрээг байгуулах сайн туршлага тогтсоноос харахад Монголын хөрсөнд буулгаж, орон нутгийн иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрхийг нь хангаж өгөхөд түлхэц үзүүлэх болно.

Иймд дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

1. Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод болгож, сайн засаглалын үндсэн шинж болсон иргэдийн оролцоог хангаж чадахуйц Оролцооны гэрээг байгуулж хэвших шаардлагатай байна.
2. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42-р зүйлд заасан гэрээний нэг талд иргэдийг оролцуулах эрх зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлан, тунхаглалын шинжтэй бус үүрэг болгон хариуцлага хүлээлгэхээр зааж өгөх нь чухал юм. Тухайлбал, АМТХ-н 42-р зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулан дараахь байдлаар хуульчилж болно.

АМТХ-н 42-р зүйл	Нэмэлт өөрчлөлт
42.1. 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.	42.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллага, орон нутгийн иргэдийн төлөөлөлтэй гэрээ байгуулсаны дараа үйл ажиллагаагаа эхэлнэ.
Мөн АМТХ-д энэхүү гэрээг иргэдийн оролцоогүй байгуулан ажилласан Аж ахуй нэгжид <b>захиргааны хариуцлага</b> хүлээлгэх, <b>тусгай зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгох</b> зэрэг санкцыг тусгаж өгөх хэрэгтэй байна.	

3. Гэрээнд албан ёсоор оролцох иргэдийн төлөөллийг сонгохдоо Багийн нийтийн хурлаар хэлэлцүүлэн иргэдээр өөрсдөөр нь сонгуулах, сонгосон төлөөлөгч нь сайн ажиллахгүй тохиолдолд эргүүлэн татах боломжийг иргэдэд олгох хэрэгтэй.
4. Гэрээний багт орсон иргэдийн төлөөлөл бусад талуудтай тэгш эрхтэйгээр мэдээлэл авах, түүнийгээ иргэддээ мэдээллэх боломжоор хангагдах зэргээс гадна иргэдийн төлөөлөл иргэдтэйгээ уулзаж мэдээлэл өгөх, санал авах арга хэмжээ зохион байгуулах зэрэгт гэрээний бусад талууд дэмжлэг үзүүлж байх. Түүнчлэн компаний уурхайн ашиглах явцад хяналт тавих, шаардлагатай тохиолдолд дээж, шинжилгээ авах, түүнийгээ шинжлүүлэх эрхээр хангагдсан байх ёстой. Нутгийн иргэдтэй зөвшилцөлд хүрч чадахгүй бол компани маш их хохирол амсах магадлалтай. Иймд орон нутагтай байгуулах гэрээнд иргэдийн оролцоог хангаж, ил тод байдлыг бий болгосноор авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн зэрэгцээ иргэдийн дэмжлэгийг авч, үйл ажиллагааныхаа тасралтгүй хэвийн үргэлжлэх нөхцлийг бүрдүүлж чадна.
5. Хуулийн 42-р зүйлийн дагуу нутгийн захиргааны байгууллагууд уул уурхайн компанитай гэрээ байгуулан ажиллах жишиг монгол улсад тодорхой хэмжээгээр тогтсон нь дээр дурьдсанаас харагдаж байна. Энэхүү гэрээг ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй аль алинтай нь байгуулж болохоор хуульчилсан боловч практикт зөвхөн олборлолтын компаниудтай л гэрээ хийж байна. Зарим сумдын хувьд олборлолтын компани ихтэй учир зөвхөн тогтвортой ажилладаг цөөхөн компанитай л гэрээ байгуулдаг, үлдсэн нь тухайн орон нутагтаа тогтвортой ажилладаггүй, гэрээ байгуулдаггүй зэрэг дутагдалтай зүйлүүд их тохиолдож байсан. Тиймээс Оролцооны гэрээг зөвхөн ашиглалтын ТЗ эзэмшигчидтэй бус ашигт малтмалын бүх ТЗ эзэмшигчидтэй байгуулах агуулга бүхий хуулийн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлж, биелүүлээгүй этгээдэд хариуцлага хүлээлгэж байх хэрэгтэй.

Дээрх саналуудыг хэрэгжүүлсэнээр орон нутгийн хөгжилд түлхэц үзүүлэхийн зэрэгцээ уул уурхайн салбарт үүсэж болох авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой байна.

## НОМ ЗҮЙ

### **Хууль, тогтоомж:**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он
2. Ашигт малтмалын тухай хууль 1997 он
3. Төрийн албаны тухай хууль, 2002 он
4. Ашигт малтмалын тухай хууль 2006 он
5. Авлигын эсрэг хууль, 2006 он
6. Монголын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2006 он
7. Монгол улсын Засгийн газрын тогтоол. “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай” , Дугаар 143, 2009 он
8. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц 2005 он
9. Уугуул иргэдийн эрхийн тухай НҮБ-ын тунхаглал 2007 он
10. Австралийн Уугуул иргэдийн газрын эрхийн тухай хууль, 1976 он
11. Австралийн Уугуул иргэдийн эзэмшлийн тухай хууль, 1993 он

### **Ном, сурах бичиг:**

1. Я.Цэвэл, Монгол хэлний тайлбар толь
2. Rechtswoerterbuch 2004.
3. Олон нийтийн засаглалыг дэмжих хөтөлбөр ,“Орон нутгийн засаглалд иргэдийн оролцоог хангах нь” (гарын авлага), УБ, 2011 он
4. Карина Мэндэй, “Уугуул иргэдийн эрх” (гарын авлага), УБ, 2011 он
5. ХЭХТ, “Олборлох салбарт олон талт хамтын ажиллагааны гэрээ”, уул уурхайн компаниудад зориулсан (гарын авлага), УБ, 2011 он
6. David Brereton, The Role of Self-Regulation in Improving Corporate Social Performance: The Case of the Mining Industry September 2002
7. Gibson, G. & O’Faircheallaigh, C. ‘ IBA Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements’ March 2010
8. Lanford, V “The impact of aboriginal title on mineral rights agreements in Canada: legal and commercial realities” 1998 The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy
9. Herbertson, K. et. All ‘Breaking Ground: Engaging Communities in Extractive and Infrastructure Projects’ World Resources Institute, 2009

### **Ашигласан материал:**



1. Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, УБ, 2010 он
2. ХЭХТ-н хуульч Д.Эрдэнэчимэг “Оролцооны гэрээ ба Хариуцлагатай уул уурхайг орон нутагт хөгжүүлэх арга зам” (илтгэл)
3. ХЭХТ “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн дагуу байгуулж буй гэрээний хэрэгжилтийн үнэлгээ”, 2010 он

**Ашигласан Вэб сайт:**

1. [www.iaac.mn](http://www.iaac.mn)
2. [www.chrd.org.mn](http://www.chrd.org.mn)
3. <http://www.dundee.ac.uk/>
4. <http://www.cbern.ca/>,
5. <http://www.cbern.ca/>,
6. <http://www.wri.org>
7. <http://asubi.mn>