



Materials Efficiency Research Group

МОНГОЛ УЛСЫН БИЧИЛ УУРХАЙ ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ ТҮР ЖУРАМД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Мариа Лаура Баррето

2008- 12 сар

1. УДИРТГАЛ

Түр журамд хийсэн дүн шинжилгээ нь үндсэндээ бичил уурхайн тухай хууль эрх зүйн баримт бичгийг боловсруулахад Тогтвортой бичил уурхай төсөл (ТоБУТ) ямар байр суурьтай оролцох вэ гэдэгт саналаа хэлэхэд чиглэсэн.

Төсөл нь бичил уурхайн хууль эрх зүй, бодлогын орчинг бүрдүүлэхэд тодорхой үүрэг (төслийн Бүрэлдэхүүн 1-ийг харах)-тэй оролцохоор хэрэгжиж байгаа ч төслийн баг бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахаар гаргасан түр журамд төдийлөн дүн шинжилгээ хийгээгүй байсан нь 2008-5 сард ирж ажиллах хугацаанд ажиглагдсан.

Яагаад дүн шинжилгээ хийгээгүй байсны шалтгааныг одоогоор сайн мэдээгүй ч магадгүй ТоБУТ нь уг журмыг боловсруулахад оролцсон нь төсөл, Засгийн газрын үүрэг ролийг сайн салгаагүй, бичил уурхайн үйл ажиллагааг албан ёсны, хууль ёсны болгоход юу хийх, юуг хийхгүй байх талаар мэдлэг, стратегийн чиг баримжаа дутагдалтай байсантай холбоотой байж болно.

Иймд миний зүгээс ТоБУТ нь одоогоор гарч буй аливаа бодлого, хөтөлбөр, дүрэм журам, зохицуулалтын асуудал болон цаашид төсөл хэрэгжих хугацаанд гарах бусад баримт бичгүүдэд дүн шинжилгээ хийх байр суурьтай байх нь чухал гэж үзэж байна.

Бичил уурхайтай холбоотой төр засгийн бодлогын баримт бичгүүдэд ийм байр суурьтай байхын тулд ТоБУТ-ийн баг дараах зүйлд анхаарлаа хандуулах нь зүйтэй. Үүнд:

1. Бичил уурхайтай холбоотой ажилладаг талууд ялангуяа хувиараа ашигт малтмал олборлогч иргэд, орон нутаг (аймаг, сум)-ийн засаг захиргааны ажилтнуудын дунд хууль, зохицуулалтын орчны хэрэгжилтэнд ямар хүндрэл гарч байгааг тодорхойлох болон тэдний санал зөвлөмжийг авах зорилгоор оролцоонд үндэслэсэн үйл ажиллагааг явуулах;
2. Бусад орнуудын туршлага, сургамжаас суралцах;
3. ТоБУТ нь бодлого, зохицуулалтын орчны хувьд ямар хэмжээ/юунд хүрсэн байх хэтийн зорилго, төлөв байдлаа тодорхойлох хэрэгтэй.

Сүүлийн 2 удаагийн томилолтын үеэр яамны сайд, АМГТХЭГ-ын холбогдох ажилтнуудтай уулзахад тэд үнэлгээ хийлгэх сонирхолтой байгаагаа илэрхийлсэн. Тэд а) хэрэгжилтийн шатанд ямар хүндрэл гарч байгааг олж тогтооход засгийн газарт техникийн тусламж үзүүлэх, б) бичил уурхайн өнөөгийн эрх зүй, зохицуулалтын орчинг сайжруулахад хувь нэмэр оруулах гэдгийг сонирхож байгаагаа нэмж хэлсэн.

2. ТҮР ЖУРМЫН ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ТОЙМ

Монгол оронд бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах анхны шийдвэр нь 2001 онд Үйлдвэр Худалдааны сайдын тушаалаар *“Үйлдвэрлэлийн бус аргаар ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагааг зохицуулах түр журам”* гарсан. Энэ журам (Тушаал 33) нь нэг жилийн хугацаанд хүчин төгөлдөр байснаа 23-р тушаалаар дахин шинэчлэгдэн, Бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах хууль гарах хүртэл дагаж мөрдөхөөр зарласан.

Түүнчлэн Тусгай хамгаалалттай газар нутаг (ТХГН)-уудад хууль бусаар алт олборлохыг зогсоох үүднээс “Хууль бус алт олборлолтын эсрэг авах зарим арга хэмжээ” (Тогтоол 87, 2004), бичил уурхайн үйл ажиллагааг албан ёсны болгох/хуульчлах зорилго бүхий “Геологи, уул уурхайн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн зарим арга хэмжээ” (Тогтоол 103, 2002) тус тус гарсан байна. Эдгээр тогтоол шийдвэрийн үр дүнд хуулийн төсөл гарсан ч одоогийн байдлаар батлуулах шатандаа ороод хүлээгдэж байгаа юм.

Эдгээр дүрэм журмыг хэрэгжүүлэхэд гарсан сургамжид гүнзгий дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй, гэхдээ “Монгол улсын албан бус уул уурхайн дэд салбарын хууль, эрх зүйн зохицуулалтын орчинг сайжруулах “ судалгаанаас зарим ерөнхий тайлбарыг авч болно. Уг судалгааны тайланд *“энэ дүрэм журам/ зохицуулалт нь бичил уурхай эрхлэгчдийн үйл ажиллагааны зарим хэсгийг зохицуулахад тустай.* Гэхдээ эдгээр зохицуулалт нь зарим хууль тухайлбал Ашигт малтмалын тухай, Иргэний бүртгэл мэдээллийн тухай, Татвар ба байгаль орчны тухай, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн заалтуудтай нийцэхгүй байна” гэж бичсэн байна. Өнөөгийн хууль эрх зүйн орчинтой сайн уялдаагүй байгаа нь цаашид бичил уурхайд үр дүнтэй, сайн зохицуулалтын орчинг бий болгох хэрэгцээг сулруулж байна.

Бичил уурхайн тухай хууль батлагдан гараагүй байгаа болохоор Засгийн газар 2008 оны эхэнд хэд хэдэн тогтоол шийдвэр гаргасан байна. Энд *Бичил уурхайг 2015 он хүртэл хөгжүүлэх дэд хөтөлбөр, Хувиараа ашигт малтмал олборлогч иргэдийн үйл ажиллагааг зохицуулах түр журам, ХАМО үйл ажиллагааг зохицуулах журам*, мөнгөн ус хэрэглэхийг хориглосон тогтоол шийдвэр гарсан байна¹.

Бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах эдгээр тогтоол шийдвэрийн 2 багцад хувааж тус бүрд нь дүн шинжилгээ хийж, эхний багцийг хэрэгжүүлэх явцад гарсан сургамжийг дараагийн багцийг гаргахад хэрхэн тусгасан гэдгийг авч үзэх хэрэгтэй. Ингэснээр бид сүүлийн гаргасан дүрэм журам нь бичил уурхайн холбогдох хэмжигдэхүүнийг бүрэн нэгдмэл байдлаар авч үзсэн гэж баттай хэлж чадна. Энэ арга нь бичил уурхайн үйл ажиллагааг зөвхөн амь зуулга залгуулах үйл ажиллагаа бус харин эдийн засгийн үйл ажиллагааны нэг хэсэг гэж үзэх улс төрийн нөхцөл байдал, бичил уурхайн үйл ажиллагааг албан ёсны болгох үндсэн нөхцлийг бий болгоход тусална.

3. 2008 ОНД ГАРГАСАН ТҮР ЖУРАМД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Уг журамд дүн шинжилгээ хийхийн өмнө бичил уурхайн үйл ажиллагааг албан ёсны, хууль ёсны болгоход ямар хүндрэл, бэрхшээл/сорил гарч байгааг сайн мэдэх нь чухал.

Бичил уурхай бүхий орнуудад гардаг гол хүндрэл бэрхшээл бол бичил уурхайн үйл ажиллагааг хуульчлах, албан ёсны болгох асуудал байдаг бөгөөд энэ нь Монгол улсад нэг адил тулгарч байна. 2000 онд дэлхийн 18 оронд явуулсан судалгаагаар бичил уурхайн салбар нь одоог хүртэл албан бус, хуульчлагдаагүй хэвээр байсаар байна гэдгийг тэмдэглээд харин бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахаар тусгай дүрэм журам гаргаж буй орны тоо нэмэгдэж байгаа талаар дурьдсан байсан. Гэхдээ эдгээр дүрэм журам, зохицуулалт нь тухайн салбарын эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, нийгэм байгаль орчны зарим асуудлыг шийдэх, зохицуулахад төдийлөн чиглээгүй байна гэж тайланд дурьдсан байна (НҮБ-ийн Байгаль орчны хөтөлбөр, 2000)².

Эдгээрт дүн шинжилгээ хийж үзэхэд энэ үйл явц нь дараах хэд хэдэн шалтгааны улмаас амжилттай болж чадахгүй байна. Үүнд:

¹ Эдгэээр журам нь алтны бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахад мөрдөжбайгаа бөгөөд өөр нэг журам нь нүүрсний бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахаар гарсан.

²

- Бичил уурхайн үйл ажиллагааг уул уурхайн бусад үйл ажиллагаанаас ангид/салангид үздэг,
- Бичил уурхайн доторх үйл ажиллагааг тус бүрд нь ангилан авч үзэхэд хүндрэл гардаг,
- Албан ёсны том уурхай, бичил уурхайн хоорондын ялгааг ойлгоход хүндрэл гардаг,
- Хууль ёсны болгох зорилтуудыг тодорхой сайн гаргаж өгөөгүй,
- Хууль ёсны болгох үйл явцын төрөл бүрийн хэмжигдэхүүнийг бүрэн гүйцэд авч үздэггүй,
- Бичил уурхайн үйл ажиллагааг хууль ёсны болгох үйл явцыг албан ёсны болгох үйл явцтай холбох, уялдуулах нь дутагдалтай,
- Хууль ёсны болгох үйл явцыг үндэсний хэмжээнд ядуурлыг бууруулах болон бусад төлөвлөгөө, хөтөлбөртэй уялдуулах талаар дутагдалтай,
- Хууль, дүрэм журмыг боловсруулж гаргахад бичил уурхай эрхлэгчид, тэдгээрийн байгууллагын оролцоо дутагдалтай байдаг ,
- Дүрэм журмыг нийгмийн бүлгийн оролцоо, зах зээлийн механизмд бус харин тушаал заавар өгөх, хяналт тавих чиглэлээр гаргадаг,
- Бичил уурхайгаар ашигт малтмал олборлох нь “нээлттэй” байдаг нь тэдгээрт тавих хяналт, хамгаалалтанд хүндрэл учруулдаг.

Бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахад гарч буй хүндрэл бэрхшээл нь зөвхөн Монгол улсад гарч байгаа бус бусад орнуудад ч түгээмэл гардаг асуудал юм. Гэхдээ энэхүү олон улсын нийтлэг шинж нь Монгол улсад гарч буй асуудлыг шийдэхэд тус нэмэр болохгүй гэсэн үг биш юм. Харин ч эсрэгээр олон улсын туршлагаас амжилттай ба амжилтгүй болсон үйл ажиллагааг суралцах боломж байна гэсэн үг юм. Дэлхийн улс орнуудын бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах оролдлогуудад буруу зөрүү ойлголт, алдаа давтагдаж (дээр дурьдсанчлан) байсан ч тэдгээрийг Монгол улсад гарч буй өнөөгийн санаачлагын хүрээнд засаж залруулж, сайжруулж болно.

Бусад орнуудын бичил уурхайд үр дүнтэй эрх зүй, зохицуулалтын орчинг бий болгоход гарч буй хүндрэлээс харахад зохицуулалтын тодорхой орчинг хэрэгжүүлж ирсэн туршлагад үндэслэн зохицуулалтын орчинг сайжруулах хэрэгтэй гэдгийг харуулж байна. Энэ утгаараа Монгол улс өөрийн орны бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд зарим туршлагыг бий болгож, энэ хэрэгжүүлэх үйл явц (түүнчлэн бусад холбогдох үйл ажиллагаа)-аас гарч буй сургамжийг үндэслэн тухайн журмыг хэрэгжүүлэх гол чиглэлийг гаргаж авч болно. Дараах саналуудыг тус журмын үнэлгээнд хувь нэмэр оруулах зорилгоор өгч байгаа боловч харин бичил уурхайн үйл ажиллагааг хуульчлах гэсэн төр засгийн санаачлагад шүүмжлэлтэй хандаж байгаа хэрэг бус юм гэдгийг онцлон хэлэх байна. Дахин хэлэхэд, ТоБУТ-өөс дүрэм журмын талаар ямар байр суурьтай байх, журмыг сайжруулахад хувь нэмэр оруулах, нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн болно.

Зөвлөмж, санал дүгнэлтээ хуваалцаж байгаагийн хувьд түр журмыг эх хэл /Монгол хэлээр нь уншаагүй харин түүний Англи хэлнээ орчуулсан хувилбар /албан бус

орчуулга/-ыг уншиж өөрийн саналаа өгч байгаа болохоор өгсөн санал дүгнэлтийн зарим хэсэг нь буруу, таарахгүй, нийцэхгүй, эх хэлнээ бичигдсэн нөхцлөөс өөрөөр өгөгдсөн байж болохыг үгүйсгэхгүй³.

3.1 ЧУХАЛ ТОДРУУЛГА: БИЧИЛ УУРХАЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ХЭТИЙН ТӨЛӨВ

Бичил уурхай нь Африк, өмнөд Америк, Азийн улс орнууд тухайлбал Болива, Бразил, Колумба, Эквадор, Танзани, Мозамбик, Замби, өмнөд Африк, Мадагаскар, Малави, Зимбабве, Бюркина Фасо, Гана, Мали, Төв африкийн бүгд найрамдах улс, Хятад, Энэтхэг, Бирма, Индонези, Шинэ Гвиней, Филиппин, Вьетнам, Лаос, Камбодж, Монгол, Малайз зэрэг орнуудад нэлээд хөгжиж байна. [Өмнөд америк, УУЭБТХ (2001), Өмнөд Африк, УУЭБТХ (2001), Дэлхий дахины тайлан УУЭБТХ (2002)].⁴

1993 онд НҮБ-аас явуулсан судалгаагаар дэлхийн хэмжээнд олборлож буй түлшний бус эрдэс баялагийн 15-20%-ийг бичил уурхай эрхлэгчид олборлож байна гэсэн дүгнэлт гаргасан.⁵ Зарим орнуудад эрдэс баялагийн гол хэсгийг бичил уурхай эрхлэгчид олборлож үйлдвэрлэж байна. Тухайлбал: Гвиней улсад бичил уурхайгаар олборлож буй алтны үйлдвэрлэл 1990 онд 66 % байсан бол 1993 онд бараг 100 % болж өссөн байна. Төв африкийн бүгд найрамдах улсад алмазны 90%, алтны 100 %-ийг бичил уурхай эрхлэгчид олборлож байна.⁶ Перу улсад үнэт металлын үйлдвэрлэлийн 15 % орчмыг бичил уурхай эрхлэгчид явуулж байна.⁷

³ The author feels that this is a necessary caution based on experience (for example, in one regulation “partnership” was translated as “cooperative” which has a very different legal status in Mongolia. Fortunately this error was identified early in the analysis.)

⁴ *Mining, Minerals and Sustainable Development. South America Regional report.* 2001
http://www.iied.org/mmsd/reg_centres/rc_latin.html#reports

⁴. (cont'd) *Artisanal and Small-Scale Mining - Chapter 13, Final Report, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) Project*, 2002.
Dreschler, Bernd. *Small-scale Mining and Sustainable Development within the SADC Region*. Santren/ITDG. MMSD, 2001. http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/SthAfrica_word_PPT/03_SSM.doc

⁵ Jennings, N.S. *Small-scale mining in developing countries: Addressing labour and social issues, in, Guidelines for the development of small/medium-scale mining*, United Nations. 1993.

⁶ Centre for Development Studies. *Livelihoods and Policy in the Artesanal and Small-Scale Mining Sector*, University of Wales. 2004. <http://www.research4development.info/pdf/outputs/C391.pdf>

⁷ *Mining, Minerals and Sustainable Development. South America Regional report.* Op.Cit

Эквадорт алтны нийт үйлдвэрлэлийн 75%, Колумба улсад 58 %-ийг бичил уурхай эрхлэгчид явуулж байна.⁸

Монгол улсад 1998 оноос эхлэн бичил уурхай эрхлэгчдийн нийгэм эдийн засгийн асуудал гарч ирсэн байна. Одоогоор бичил уурхай эрхлэгчид алт, нүүрс, жонш олборлож байна. Тус оронд 2003 онд 100,000 бичил уурхай эрхлэгчид бүртгэгдсэн бөгөөд энэ нь хөдөөгийн ажиллах хүчний 20 % -ийг бүрдүүлдэг бөгөөд цаашид энэ тоо өсөх хандлагатай байна гэж Монголын бизнес хөгжлийн агентлагийн тайланд дурьдсан байна.⁹ Тус тайланд Монгол улс нь 2007 онд жилд 13 –аас дээш тонн алт олборлодог тухай дурьдсан ч түүний хэдэн хувийг бичил уурхай эрхлэгчид олборлодог болохыг тодорхой заагаагүй байна.

Өнөөгийн хийж буй дүн шинжилгээр бичил уурхайн салбар нь санхүү, техник, үйлдвэрлэлийн логик холбоо бүхий эдийн засгийн идэвхитэй үйл ажиллагаа гэдгийг харуулсан нь түүний хэтийн төлвийг тодорхойлж байна гэдгийг онцлон хэлэх байна. Бичил уурхай нь тодорхой ордуудад ашиглалтын энгийн арга хэрэглэн эрдэс баялагийг олборлох геологийн нөхцөл байгаа учраас бичил уурхай үйл ажиллагаа оршин тогтносоор байгаа тул үүнд энэ хэтийн төлөв үндэслэгдэж байна.

Эдгээр ордууд (үнэт металлын хоёрдогч, үндсэн ил, ордууд, алмаз, өнгөт чулуу болон ялангуяа халуун орнуудын цагаан тугалга зэрэг бусад ашигт малтмалын орд)-ын геологийн өвөрмөц нөхцөл байдал өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн үеийнхэнд эрдэс баялагийн асар их нөөцийг энгийн аргаар олборлох боломжийг олгосон юм. Энэ утгаараа бичил уурхай нь геологийн бодит нөхцөлд үндэслэсэн эдийн засгийн боломж юм. Эдийн засгийн энэ боломж нь нийгмийн ядуу хэсэгт илүү хамаатай байж тэд энэ үйл ажиллагааг эрхэлдэг болсноор бичил уурхай нь ядуурлыг бууруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэх болно.

Өнөөгийн олон улсын туршлагаас харахад хэрэв энэ үйл ажиллагааг зөв зохицуулахгүй, тухай хүмүүсийг нийгмийн бодлого, зохицуулалтын орчноос салгаж ангид үзэх юм бол эдийн засгийн энэ боломж нийгэм, байгаль орчны хүндрэлтэй асуудал болж хувирч болно.

Хэд хэдэн орны жишээнээс харахад нийгмийн асуудал нь улам бүр газар авч ямар ч бодлого зохицуулалтын орчингүй явагдснаар хууль бус байдлыг бий болгон, бичил уурхайн шинж чанарыг алдагдуулж, байгаль орчинд эмх замбраагүй

⁸ United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. UNCTAD
<http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=4361&lang=1>

⁹ Mongolian Business Development Agency in Assistance with Eco-Minex International Ltd and Murray Harrison Ltd, 2003. *Ninja Gold Miners of Mongolia. Assistance to Policy Formulation for the Informal Gold Mining Sub-sector in Mongolia*. Ulaanbaatar.

байдлыг бий болгосон байдаг.¹⁰ Энэ нь бичил уурхайн дотоод мөн чанарыг харуулахад хүндрэл учруулж, түүний оронд бичил уурхай нь сүйтгэж хор хохирол учруулдаг гэж харуулахад хүргэж байна.

Олон улсын туршлагаас гарсан өөр нэг сургамж бол бичил уурхай эрхлэгчдэд тэдний үйл ажиллагааны эдийн засаг, нийгэм, техникийн бодит байдлыг зөв зохистой зохицуулсон бодлого, хууль эрх зүйн орчинг байхгүй, тэднийг ийм орчноос тусгаарласнаас хууль бус үйл ажиллагаа бий болдог гэдгийг харуулсан. Хууль бус үйл ажиллагаа нь бичил уурхайн үйл ажиллагаанд байнга салшгүй байдаг ба хууль эрх зүй нь байсан ч түүний хэрэгжилт, хяналт ч сул байдаг зүйл биш юм. Харин тодорхой бодлого, хууль эрх зүй байхгүй байх эсвэл ямар ч үр дүнгүй зохицуулалтын орчин бий болгосонтой холбоотой гарч ирдэг.

Олон улсын туршлагаас гарсан өөр нэг зүйл бол тусгаарлан ангид үзэх нь тухайн үйл ажиллагааг зохицуулах гэсэн улс төрийн хүсэл зориг байхгүй байхаас илүү төвөгтэй гэдгийг харуулсан. Түүнчлэн бичил уурхайн үйл ажиллагаа нь ер нь уламжлалт уул уурхайн үйл ажиллагаанаас нэлээд өөр шинж чанар бүхий олборлолтын үйл ажиллагаа гэдгийг бас харуулж өгсөн. Энэ ялгаа нь нөөцийг “нээлттэй ашиглах” гэсэн ойлголт, асуудлаас үүдэлтэй байдаг.

Бичил уурхай эрхлэгчид өмчийн эрхтэй болох хүртэл тэдний олборлож буй ашигт малтмал, эдийн засгийн шинж чанар, олборлож буй арга техник нь бусдаас илүү “нээлттэй” байгаа учраас тэдний хувьд олборлож буй бүх нөөц нь нээлттэй байна. Эндээс бид бичил уурхай эрхлэгчид нь ашигт малтмалыг “нээлттэй боломж”-оор “байгалийн” шатанд олборлож ашиглаж байгаа болохоор энэ үйл ажиллагааг зохицуулахад хууль эрх зүйн уламжлалт арга зам тохирохгүй гэсэн таамаглалыг хийж байна. Загас, ой мод зэрэг бусад нөөцийг нээлттэй ашиглах боломж олгосон эрх зүйн уламжлалт арга хэмжээг урамшуулал гэж авч үзэж болох хэдий ч энэ нь бас бүхэлдээ нийцэхгүй, ялангуяа уул уурхайн олборлох үйл ажиллагааны онцлогтой “нийцүүлэн” шийдвэр гаргах хэрэгтэй болно.

Бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахад гарч буй хүндрэл бэрхшээл нь бичил уурхай эрхлэгчдийн оролцоо (дээрээс командласан, хянасан бус байдлаар), зах зээлийн нөхцөл байдлыг авч үзсэн хуулийг боловсруулж гаргахыг шаарддаг. Түүнчлэн, бичил уурхайн салбарт түүний үйл ажиллагааны эдийн засаг, технологи, нийгэм, үйлдвэрлэлийн онцлог шинж чанарыг тусгасан хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчинг бий болгох, тэдгээрийг хариуцлагатай уул уурхай, тогтвортой хөгжлийн чиг хандлагатай уялдуулах хэрэгтэй байна.

¹⁰ It is very common to see ASM associated with invasions (involving armed conflicts with big mining operations and indigenous populations, and with pollution (particularly sedimentation and mercury contamination of rivers and soils) that threatens vital ecosystems and local populations. Furthermore, there are accusations of association of the ASM with organized crime, prostitution, the exploitation of the work force and even of children labour.

Бичил уурхайгаар алт олборлох үйл ажиллагааны онцлог шинж чанар нь:

- Хайгуулын ажлын тухайд үйлдвэрийн хэвшсэн уламжлалт хайгуулийн ажил гэхээс илүү геологийн шинж чанарыг илүүд үздэг;
- Алтны шороон ба үндсэн ордын олборлолт, баяжуулалт (хэрэв мөнгөн ус хэрэглэдэг бол) нь зэрэг буюу олборлолт явуулдаг газарт явагддаг.
- Алтны шороон ордын ашиглалтын дундаж хугацаа 5 жил орчим байдаг. Энд орхигдсон уурхай, хаягдал, гол оргил үе зэргийг оруулаагүй болно.
- Алтны үндсэн ордын ашиглалтын дундаж хугацаа нь тухайн ордын судлын хэлбэр, гүнээс хамаарна; бичил уурхай эрхлэгчид нь үндсэн ордоос олборлолт хийхдээ ихэвчлэн 30 м орчим (хэдэн метр гүн ухах нь хөрсний төрлөөс хамаарахаас гадна 30 м-ээс цааш гүн ухсан тохиолдол маш ховор байдаг) гүн ухаад тухайн газрыг орхидог. Бичил уурхайн зохицуулалтын аль ч орчинд тухайн ордыг түрээслэх, худалдахыг хориглодог учраас тэд орхиод явдаг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй).
- Энгийн багаж төхөөрөмж, техник хэрэглэдэг нь ажиллуулахад хялбар, үр дүнтэй, зардал багатай байхыг шаарддаг. Ихэнхи тохиолдолд нэг газар үйлдвэрлэж, үндэсний зах зээлд нийлүүлсэн байдаг.
- Мөнгөн ус хэрэглэж байгаа тохиолдолд цэвэршүүлэхийн өмнө хоёр дахь баяжуулалтыг ихэнхидээ олборлолт явуулж буй газраас өөр газар (алтыг цаашид боловсруулах боломжтой жижиг суурин газрууд)- т явуулдаг.
- Бичил уурхайгаар алт олборлохыг хүнд хөдөлмөрийн нэг гэж үзэх хандлагатай.

3.2. 2008 ОНЫ ЗАСГИЙН ГАЗРЫН 71- Р ТОГТООЛ, БИЧИЛ УУРХАЙГ 2015 ОН ХҮРТЭЛ ХӨГЖҮҮЛЭХ ДЭД ХӨТӨЛБӨР.

Тогтоолоор Монгол орны бичил уурхайг хөгжүүлэх урт хугацааны хөтөлбөрийг баталж, бичил уурхайн үйл ажиллагааны нэлээд олон хэмжигдэхүүн (байгаль орчин, эрүүл мэнд, технологи, хөдөлмөр, аюулгүй ажиллагаа, зохион байгуулалт, эдийн засаг)-ийг дараахи 3 зорилтын хүрээнд хэтийн төлөв болгон авч үзсэн нь сайн/ололттой. Үүнд:

1. Албан бусаар ажиллаж буй ХАМО-гч иргэдийг нөхөрлөлийн зохион байгуулалтанд оруулж, бичил уурхайн загвар бий болгох;
2. Бичил уурхайн сайн туршлага, технологи, аюулгүй ажиллагааны журмыг мөрдөн уул уурхайн салбар дахь албан бус үйл ажиллагааг хуульчилсан эдийн засгийн үр ашигтай үйл ажиллагаа болгох;

3. Албан бусаар ХАМО буй иргэдийг нөхөрлөл болгон зохион байгуулах замаар ядуурал, ажилгүйдлыг бууруулах, ХАМО-гч иргэд ба тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийг эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж зэрэг нийгмийн үйлчилгээнд хамруулахад чиглэнэ.

Дэд хөтөлбөр нь тодорхой үе шатуудыг тогтоож, шалгуур, гарах үр дүн болон хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хариуцах засгийн газрын бүтэц, ерөнхий үүрэг хариуцлагыг тодорхойлж өгсөн байна.

Дэд хөтөлбөрт *“Уулын үйлдвэрийн ашигласан болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй талбайн үйлдвэрлэлийн бус агуулгатай нөөц, ашиглалтын болон технологийн хаягдлаар бий болсон үүсмэл орд, үйлдвэрлэлийн аргаар ашиглахад эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй нь тогтоогдсон орд, илрэл дэх ашигт малтмалын нөөцийг бага оврын техник, тоног төхөөрөмж, дэвшилтэт технологи хэрэглэн, осол аваарьгүй, эдийн засгийн үр ашигтайгаар олборлодог бичил уурхайн загварыг бий болгон үе шаттайгаар хөгжүүлэхэд оршино”* гэж /хөтөлбөрийн 2-р зорилго/ зарим асуудал үүсгэсэн зорилт оруулсан байна.

Энд 2 асуудал байна гэж үзэж байна. Үүнд: нэг нь бичил уурхайн загварын санаа, нөгөө нь уул уурхайн бусад үйл ажиллагаанд эдийн засгийн үр ашиггүй гэж үзсэн хэсгийг бичил уурхайгаар олборлодог гэсэн санаа юм.

Эхний асуудлын тухайд бичил уурхайн үйл ажиллагааг албан ёсны, хууль ёсны болгоход загвар /загварчлах аргыг нэвтрүүлэх гэсэн байна. Загвар гэдэг нь урьдаас тодорхойлж тогтоосон концепци, санаанд үндэслэгдсэн байдаг бөгөөд загвар гэдэг үгийн тодорхойлолт нь өөрөө уян хатан байх, шинэлэг байх, олон янз байх гэдэг ойлголтын эсрэг тодорхойлолт юм.

Уян хатан байх, шинэлэг байх, олон янз байх гэсэн 3 үг нь бичил уурхайн үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй бас олон янз байдаг үзэгдэл гэдгийг тодорхойлох гол үгс юм.

Бичил уурхайд аажим аажмаар хүрэх, оролцогч бүх талуудыг чиглүүлэх урт хугацааны хэтийн төлөв байх хэрэгтэй. Харин бичил уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой нийгэм эдийн засгийн олон талт асуудлыг үл харгалзсан “шулуун хүрэм” мэт нэгэн хэвийн загвар байх хэрэггүй.

2-р асуудал уул уурхайн олборлолтонд эдийн засгийн үр ашиггүй гэж үздэг хэсгийг бичил уурхай олборлох гэж хэтийн төлвийг тодорхойлж өгсөн. Үүнтэй холбоотой гарч буй 3-р асуудал бол уул уурхайн үйл ажиллагааны байгаль орчин, нийгмийн асуудал бүхий газруудад бичил уурхайн бүтцийг зохион байгуулах, хуульчлах гэсэн явдал юм. Бичил уурхайд ашиглаж буй ордын тухай ойлголтоор бол бичил уурхайн үйл ажиллагааг уул уурхайн салбарын эдийн засгийн дэд салбар гэж үзэх бус харин ямагт гадуурхаж, хамгийн сайнаар бол амьжиргааг залгуулах үйл ажиллагаа гэж үзэх болно.

Энэ хэтийн төлөв нь бичил уурхайн үйл ажиллагааг уул уурхайн хоёрдугаар ангилалын үйл ажиллагаа болгож энэ нь эргээд уул уурхайн салбар, бичил уурхайн салбарын хооронд сөрөг үл нийцсэн харилцаа (уулын энгийн ашиглалтын ажил буюу эдийн засгийн үр ашиггүй харилцаанаас эхлээд хүний үндсэн эрхийг зөрчсөн нөхцөл байдал хүртэл)-г бий болгож болно. Бирмагийн үнэт чулуу олборлож байгаа нөхцөл нь мэдээж өвөрмөц гэхдээ бичил уурхай эрхлэгчид, лицензи эзэмшигчдийн хооронд холбогч/зуучлалыг бий болгоход тустай бичил уурхай эрхлэгчдийн шууд эрхийг авч үзээгүй зохицуулалт хийсэн нь ямар үр дүнд хүргэснийг төр засгийн бүх байгууллагуудад ойлгуулж улмаар тэднийг “сэрээхэд” хүргэсэн.

Эцэст нь хэлэхэд, энэ санаа нь олборлолт явуулсан газрууд (ялангуяа том уурхай/үйлдвэрлэл бүхий)-д ашиглалтыг бүрэн гүйцэд явуулаад нөхөн сэргээлт хийдэггүй улмаар бичил уурхайн талбай болдог гэсэн сэтгэхүйг бий болгож болно.

Бичил уурхайд ямар орд ашиглах вэ гэдэг нь бичил уурхайн тодорхойлолтыг гаргахад мэдээж чухал байх асуудлын нэг ч 71-р тогтоолоор баталсан дэд хөтөлбөрийн 2-р зорилтод үүнийг төдийлөн сайн зааж өгөөгүй. Иймд миний зүгээс бичил уурхайд ашиглах ордыг аль болох эерэгээр тодорхойлж өгөх хэрэгтэй гэж зөвлөх байна. Жишээ нь: алтны хувьд – шороон орд (аллювал, эллювал, коллюмс), үндсэн орд (30 м хүртэл)-ын аль алиныг ашиглахад хууль эрх зүй, байгаль орчны өөр өөр стандартыг шаарддаг учраас хуулинд тус бүрд нь авч үзэж болно. Бичил уурхайгаар ашиглах ордыг тодорхойлохдоо хэрэглэж буй технологиор бус харин үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүн/ боловсруулж буй материалын хэмжээгээр тодорхойлох нь зүйтэй.

Өөр нэг асуудал бол Зорилт 3: Үйл ажиллагаа 11.5-д бичил уурхайн үйл ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийн оролцоог багасгах гэж заасан байна. Монгол орны бичил уурхайн үйл ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийн оролцоо нэлээд их тухайлбал “Монгол орны бичил уурхай” 2004 онд явуулсан судалгаагаар бичил уурхай эрхлэгч иргэдийн 35-50% орчим хувь нь эмэгтэйчүүд байна гэсэн байна¹¹. Харин энэ салбарт ажиллаж байгаа эмэгтэйчүүдийн оролцоог бууруулах гэсэн шалтгаан, үндэслэл нь одоогоор тийм ч тодорхой бус байна. Гэхдээ ерөнхийдөө энэ талаар ярилцаж, санал бодлоо солилцож байхад үүний гол шалтгааныг “эмэгтэйчүүдийг хүнд хүчир, аюултай ажил (энэ тодорхойлолтонд уулын ажил ордог)-д оролцохоос хамгаалж байгаа” гэж тайлбарлаж байсан.

Хэрэв эмэгтэйчүүд (эрэгтэйчүүд)-д өөр ажлын хувилбар байсан бол анхнаасаа энэ ажилд орохгүй байх байсан. Хэдийгээр эдийн засгийн өөр бусад үйл ажиллагааг

¹¹ Дараахи эх үүсвэрээс авсан. Үүнд: DANMARKS OG GRØNLANDS GEOLOGISKE UNDERSØGELSE RAPPORT 2005/4. *Small-scale mining in Mongolia – A survey carried out in 2004.*

Peter W. Uitterdijk Appel and UNFPA, Government of Japan and Scholl of Public Health. *Socio-Economic Situation of Informal Gold Miners in Mongolia.* Survey Report. Ulaanbaatar, 2007

эрхэлж болох ч энэ ажиллагаанд оролцож байгаа нь тэдний амьдралд илүү байгаа учраас оролцож байна. Хэрэв Засгийн газар нь эмэгтэйчүүдийг энэ ажиллагаанд оролцохыг хязгаарлаж өөр ажлын байр, боломжуудыг бий болгож өгөх юм бол бичил уурхайн үйл ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийн оролцоог бууруулах гэсэн зорилт нь муугүй зорилт байх болно. Харин тийм биш бол энэ нь асуудал хэвээр үлдэнэ. Иймд “хамгаалалт”, “тусгаарлалт” гэж юу болох тухай ойлголтыг тодорхой болгож өгөх хэрэгтэй. Энэ талаар 72-р тогтоолоор баталсан түр журмын саналд орсон болно.

3.2 2008 оны Засгийн газрын 72-р тогтоол. Хувиараа ашигт малтмал олборлогч иргэдийн үйл ажиллагааг зохицуулах түр журам

Бичил уурхайн үйл ажиллагааг хуульчлах талаар үндсэн ойлголтыг бий болгож өгснөөрөө энэ түр журам чухал ач холбогдолтой.

Түр журам болохоор түүнийг хэрэгжүүлэх явцад боловсронгуй болгоход уян хатан байх сайн талтай бөгөөд бичил уурхайн үйл ажиллагааг яаж хуульчлах вэ гэдэгт тодорхой чиглэл гаргаж өгч байгаагаар чухал ач холбогдолтой.

Энэ давуу талаа бүрэн ашиглахын тулд Засгийн газар тухайн түр журмыг хэрэгжүүлэх явцад ямар ололт амжилт, хүндрэл гарч байгаагаас суралцах нөхцлийг бүрдүүлж өгч тэдгээрийг Бичил уурхайн тухай хуулийн төсөл буюу дараа дараагийн хийгдэх зохицуулалт, дүрэм журамд тусгаж өгөх хэрэгтэй.

Журмын өөр нэг сонирхолтой асуудал бол бичил уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой талууд (орон нутгийн өөрөө удирдах ба захиргааны байгууллагууд, төрийн захиргааны байгууллагууд, бичил уурхай эрхлэгчид, бусад холбогдох)-ын эрх үүргийг тодорхойлж өгсөн байна.

Журмыг гаргасан нь сайн эхлэл, гэхдээ зарим асуудлууд (доор дурьдсан) байгаа бөгөөд түүний хэрэгжилтийн үр дүнг онол болон олон улсын туршлагатай харьцуулж дүн шинжилгээ хийж үзэх нь бас сонирхолтой байж болно.

А) Бичил уурхайн тодорхойлолт

Журамд “Хувиараа ашигт малтмал олборлох” гэж энэхүү түр журамд заасны дагуу сум, дүүргийн Засаг даргатай гэрээ байгуулсан нөхөрлөл ашигт малтмалыг гар багаж, эсхүл бага оврын техник, тоног төхөөрөмж ашиглан хоногт дор дурдсан хэмжээний ашигт малтмал олборлох болон уулын ажил гүйцэтгэхийг хэлнэ. Үүнд:

- 25 тн хүртэл хүдэр, эсхүл нүүрс, жонш олборлох;
- 200 м³ хүртэл хэмжээний уулын ажил гүйцэтгэх;

Энэ тодорхойлолтыг бүрэн ойлгоход 2 өөр тодорхойлолт гаргах хэрэгтэй бөгөөд нэг журам/зохицуулалттай байна.

“Нөхөрлөл” гэж Иргэний хуулийн 481.1-д заасны дагуу хамтран ажиллах гэрээний үндсэн дээр бүртгэгдээгүй нөхөрлөл хэлбэрээр зохион байгуулагдаж энэхүү түр журамд зааснаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүлэг хүмүүсийг:

“Бага оврын техник, тоног төхөөрөмж” гэж 500 см³ хүртэл багтаамжтай дотоод шаталтат хөдөлгүүр бүхий механизмыг;

Бичил уурхайн тухай тодорхойлолт өөрөө бичил уурхайн үйл ажиллагаанд хязгаар тавьж өгч байна. Энэ нь **”гар багаж буюу бага оврын техник технологи бүхий”**-тай холбоотой. Бичил уурхайн үйл ажиллагааг эдийн засгийн үйл ажиллагаа болгох боломж олгосон тодорхойлолт өгөх нь чухал байна. Үүнд хүрэхийн тулд технологийн асуудлыг оруулсан бичил уурхайг бүхэлд нь хөгжүүлэх систем/тогтолцоотой байх нь чухал байна. Нэг арга зам нь олборлож буй бүтээгдэхүүний тоо хэмжээнд үндэслэн **байгаль орчин, нийгэм, эдийн засгийн хүлээх үүрэг бүхий** бичил уурхайн төрөл/хэлбэрүүдийг тодорхойлж болох юм.

Энд хийсэн ажиглалт, дүгнэлтэнд бичил уурхайгаар эхэлсэн үйл ажиллагаа нь аажимдаа дунд, том хэмжээний үйл ажиллагаа болж болно. Энэ журам энэ бодит байдлыг онцлон үзэж, илүү сайн боловсронгуй болгоход анхаарах хэрэгтэй. Түүнчлэн ХАМО-гч иргэд гар багажаас илүү механикжсан төхөөрөмж хэрэглэж уул уурхайн хүнд хэцүү ажлаас уурхайчдыг чөлөөлдөг байх гэсэн санаа юм. Жишээ нь: Канадад бичил уурхайн үйл ажиллагаа (шороон орд)-г өрхийн бизнес гэж үздэг ч технологийн хувьд нэлээд эрчимжсэн байна.

Өөр нэг асуудал бол ХАМО-гч бүх иргэдийг нөхөрлөлийн зохион байгуулалтанд оруулах хэрэгтэй гэсэн. Журамд хувь хүмүүс, өөр өөр статус бүхий компани, хоршоолол зэрэг өөр зохион байгуулалтын хэлбэр, уян хатан байхыг авч үзээгүй. Сум орон нутгийн удирдлагын нэг төлөөлөлтэй уулзахад энэ нь маш эмзэг хуулийн заалт гэж хэлж байсан. АМГТХЭГ-ын төлөөлөл зохион байгуулалтын энэ хэлбэр нь үйл ажиллагаа явуулахад хамгийн бага шаардлага (жишээ нь: хоршоолол нь хуулийн этгээд байж үйл ажиллагаагаа явуулахын тулд бүх төрлийн татвар төлж, захиргааны нэлээд хүнд шаардлагатай байдаг) тавигддаг хэлбэр гэж ярьж байсан.

Миний хувьд одоогоор эдийн засаг ба хуулийн зохион байгуулалтын уян хатан байдал болон эрх үүргийнх нь хувьд нөхөрлөлийг бүрэн гүйцэт ойлгож чадахгүй байна. Журам нь бичил уурхайн олборлолтын лизенци/зөвшөөрөлтэй байхын тулд маш энгийн эрх зүйн зохион байгуулалтай байхыг заасан боловч харин эрх зүй, эдийн засгийн зохион байгуулалтын хувьд нэг хэлбэрийг тодорхойлон авч үзсэн нь асуудалтай хэвээр байна. Зарим улс оронд тухайлбал Бразилд ХАМО үйл ажиллагааг эрхлэн явуулахад нэг хэлбэрийн нэгжийн эрх зүйн хэлбэрийг тодорхойлсноор ХАМО иргэд хоёр өөр төрлийн зохион байгуулалтын хэлбэртэй болдог. Үүнд: Эхний хууль ёсны хэлбэр нь зөвхөн хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах хэлбэр ба зохион байгуулалтын нөгөө хэлбэр нь (албан бус буюу аман) хэлбэр юм. Энэ нь эдийн засаг ба ажлын харилцааг тодорхойлдог.

Албан бус нөхцөл нь мэдээж уурхайчдын хувьд нийцтэй бус. Учир нь энэ нөхцөлд төрөл бүрийн буруу үйлдэл хийгдснээс хамгаалах нөхцөл бүрдэхгүй. Харин албан ёсны хэлбэрт бүх зүйл зөв зохион байгуулагдаж, албан ёсны хүрээнд үйл ажиллагаа явагддаг. Гэхдээ энэ нөхцөл нь үнэндээ бол бичил уурхайн үйл ажиллагаанаас эдийн засаг, нийгэмд оруулах хувь нэмрийг төдийлөн сайжруулдаггүй.

Б) ГАЗАР ХУВААРИЛАЛТ

Бичил уурхайгаар ашиглах газрыг тогтоож хуваарилах нь сум, дүүргийн ИТХ, Дүүргийн Засаг дарга, Геологи уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын үүрэг байна. Энэ тохиолдолд тухайн газрыг тодорхойлох гэдэг нь бичил уурхайчид ажиллаж болох газрыг тодорхойлох үүргийг хэлж байгаа гэсэн үг.

Бичил уурхайд газар хуваарилах гэж заасны үндэслэл бол ер нь Геологи уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагад харъяалагдаж, гарах шийдвэр нь геологийн судалгааны баримт мэдээ, мэдээлэлд үндэслэн хийгдэнэ гэсэн үг байна.

Энэ нь хэд хэдэн түвшинд асуудал үүсгэж байна. Юуны өмнө бичил уурхайн олборлолт явуулж болох газрыг тогтоох үүрэг хариуцлагыг төр засагт хүлээлгэж байгаа нь төр засаг тухайн газруудыг тогтоохоор геологийн хайгуул судалгаа явуулах үүргийг хүлээлгэж байна. Энэ нь ялангуяа ордын нөөц тогтооход өртөг өндөртэй байх ба шороон ордын нөөц тогтоосон тохиолдолд бага зардалтай байж болно.

Монгол болон бусад орнуудын туршлагаас харахад бичил уурхай эрхлэгчид нь хамгийн сайн хайгуулчид байдаг. Бразил зэрэг засгийн газар нь бичил уурхайн геологийн нөөцийг тодорхойлохыг оролдсон орнуудын тухайд бичил уурхай эрхлэгчид нь өөрсдөө ашигт малтмалын нөөц бүхий газруудыг “олж”, олборлолт явуулж нөхцөл байдлыг бүрдүүлсний дараа төр засгийн газар нь тухайн газрыг бичил уурхайгаар ашиглах газар болгон зарлаж, тухайн олборлолт/ашиглалтанд тохирсон лизенци олгосон байна.

Миний хувьд бол *бичил уурхай эрхлэгчдийн идэвхитэй оролцоогүйгээр* бичил уурхайд ашиглах ордын нөөцийг тогтоож, газрыг тодорхойлох геологийн судалгаа явуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн нэг ч орныг мэдэхгүй юм байна.

Хоёр дахь асуудал бол төр засгийн газар нь нэлээд дэлгэрэнгүй судалгаа хайгуул хийхийг шаардах “ашигтай” ордыг тогтоож өгөх үүрэгтэй байна. Шороон ордын хувьд бол үндсэн ордтой харьцуулахад нөөцийг урьдаас тогтооход алдаа гарах эрсдлийг ч давхар энд оруулсан байна.

Гурав дахь асуудал бол ер нь Геологи уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагаар шийдүүлэх гэсэн нь тухайн газар нь бичил уурхайд ашиггүй эсвэл маш их ашигтай байсан ч шийдвэрийг гаргана гэсэн үг болж байна.

Харин маш их ашигтай гэсэн тохиолдолд энэ тогтолцоо нь бичил ба том уурхайн хооронд зөрчил үүсгэх нөхцлийг бүрдүүлж улмаар авилгал хахууль өгөх боломжийг бүрдүүлж өгч болох юм.

Эцэст нь дүгнэж хэлэхэд дээрх асуудлуудад хамаатай нэг гол асуудал – бичил уурхайд газрын асуудал нь орхигдуулж болохооргүй чухал асуудал гэдгийг харуулж байна. Олборлолт явуулах газрыг тогтоох тогтолцоо нь дараахи зорилтуудыг тавьсан байх хэрэгтэйг харуулж байна. Үүнд:

- а) өрсөлдөгчдийн дунд ил тод байдлыг эрхэмлэх;
- б) Бүх оролцогч талуудад тэгш/ ижил боломж олгох тодорхой, шударга журмыг тогтоох;
- с) Төр засгийн газарт шаардлагагүй үүрэг, хариуцлаа оногдуулж, илүү зардлыг гаргуулахгүй байхаар уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх.

Бичил уурхайн үйл ажиллагаанд шаардлагатай хайгуулын ажлыг бичил уурхай эрхлэгчид өөрсдөө хийх үүрэгтэй гэдгийг хэлэх байна. Үүнийг бодит ажил болгоход бичил уурхай эрхлэгчдийг хайгуул хийх боломж олгосон эрх зүйн шийдлийг олоход хүндрэлтэй биш байна. Бичил уурхайн үйл ажиллагаа болон ашиглаж буй ордын онцлог шинж чанарыг үндэслэн албан ёсны хайгуулын лизенз бус харин онцлог байдлыг харгалзсан лизенз, зөвшөөрөл олгож болохыг хэлж байгаа юм. Харин бичил уурхайд үл нийцэх гэж үзсэн ордын (дээр дурьдаж байсны дагуу) тухайд бичил уурхай эрхлэгчид хайгуул явуулахгүй байхыг зааж өгч болох юм.

Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө бичил уурхай эрхлэгчид нь илрүүлэх олж тогтоох эрхтэй байх

Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд ашигт малтмалын илэрцийг тогтоох илрүүлэх эрхийн талаар засгийн газар нэмэлт шийдвэр гаргах бус харин энэ эрхийг бичил уурхай эрхлэгчдэд олгох нь чухал гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. **Ашигт малтмалыг илрүүлэх эрх нь ашигт малтмал олборлох эрх гэсэн үг биш, харин энэ нь тухай орны ашигт малтмалыг ашиглах эрхтэй холбоотой түүнийг илрүүлэх эрх, түүнээс ашиг хүртэхийг баталгуулж өгч байгаа** гэдгийг цаашид анхаарах хэрэгтэй. Канад улсын “залуу” уурхайчид (дунд, жижиг хэмжээний уул уурхай компаниуд)-ын эрэл хайгуулын ажлын сайн туршлагаас тухайн үйл ажиллагаанд өөр өөр талууд оролцдог ч жижиг, том уурхай хэрхэн хамтарч ажиллан аль алинд нь ашигтай тустай байгааг харж болно.

Гэхдээ геологийн судалгаа явуулах үүрэг хариуцлага нь орон нутгийн засаг захиргааны хувьд нэлээд санаа зовоосон асуудлын нэг байхад уурхайчдын хувьд нэлээд хүсэн хүлээж байгаа асуудал болж байна.

Бичил уурхайд ашиглах ордуудын тухайд түр журамд тодорхойлохдоо *“бичил уурхайн нөхөрлөлд олгох газрыг дараах 3 ангилалд хуваана”* гэж заасан байна. Үүнд:

1. ашигт малтмалын нөөц болон чанарын хувьд том уурхайгаар ашиглахад эдийн засгийн үр ашиггүй орд, илэрцийн талбай;

2. нөхөн сэргээлт хийгдээгүй орхигдсон уурхайн эдэлбэр газар болон уурхайн ашиглалтын технологийн хаягдал болон үүсмэл ордын талбай;

3. ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн уурхайн эдэлбэр газраас тухайн зөвшөөрөл эзэмшигч, сум, дүүргийн Засаг дарга, нөхөрлөлийн хооронд байгуулсан гурвалсан гэрээгээр нөхөрлөлд ашиглуулах боломжтой талбай.

Түүнчлэн журамд бас бичил уурхайд олгохгүй байх газрыг зааж өгсөн байна. Үүнд:

- Хууль тогтоомжийн дагуу Улсын тусгай хамгаалалтад байгаа газар нутаг, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 13, 14 дүгээр зүйлд заасан нөөцөд болон тусгай хэрэгцээнд авсан газарт;
- Ашигт малтмалын хайгуулын талбай болон ашиглагчтай нь гэрээ байгуулаагүй тохиолдолд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй талбай;
- Нутгийн иргэдийн тахиж шүтдэг газар нутаг, уул овоо, оршуулгын газар болон малын отрын бэлчээр нутаг;
- Нөөц тогтоогдсон ордын үйлдвэрлэлийн аргаар олборлох боломжтой талбай;
- Хот, тосгон бусад суурин газрын нийтийн эдэлбэрийн газар, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газар;
- Ойн болон усны сан бүхий газар;
- Зам болон шугам сүлжээний газар;
- Энэхүү түр журмын 9.1, 9.2-т зааснаас бусад ашигт малтмалын үндсэн орд.

Журам /71-р тогтоол/-д ордуудын тодорхойлолтод дүн шинжилгээ хийж үзэхэд нэлээд олон асуудал үүсгэж байна. Тухайлбал юуны өмнө бичил уурхайд ашиглах ордын тодорхойлолтыг том уурхайн эсрэг тавьж сөрөг байдлаар гаргасан. 72-р тогтоолд бичил уурхайн олборлолт нь хаягдал, орхигдсон талбай, ашиглалтын хаягдал дээр явагддаг хэлбэр гэж тодорхойлсон байна.

Хоёрдугаар асуудал нь өмнөхийг бодвол арай илүү дэлгэрэнгүй авч үзсэн байна. Энэ нь бодит нөхцөл байдлыг эрх зүйн орчинд тодорхойлж өгөхдөө хэд хэдэн шалтгаанаар болгоомжтой авч үзэх асуудлын нэг юм.

Хуучин газрууд (өнчин уурхайнууд)-ын тухайд тэдгээрийн нөхөн сэргээлт, хаалтыг (үндсэндээ) төр засгийн газрын үүрэг, орхигдсон газрын тухайд (үндсэндээ) нөхөн сэргээлт, хаалтын ажлаа зохих ёсоор нь хийгээгүй орхисон компанитай холбоотой.

Хаягдал болон орхигдсон газрын ашиглалтын хаягдал буюу үйл ажиллагаагаа явуулж буй компаний газарт бичил уурхайн олборлолт явуулах хэлбэр бий болгох

нь тухайн газруудад нөхөн сэргээлт явуулахгүй байх эсвэл хойшлуулахад хүргэж болно.

Хэрэв журам нь хаягдал болон орхигдсон газрын ашиглалтын хаягдал эсвэл үйл ажиллагаагаа явуулж буй компаний газарт бичил уурхайн олборлолт явуулах санааг оруулах гэж байгаа бол эдгээр газруудад үйл ажиллагааг эхлүүлэхээс өмнө холбогдох компани нь байгаль орчны үнэлгээ хийлгэх, төр засгийн газар нь үнэлгээнд дүн шинжилгээ хийж шийдвэр гаргах үүргийг хүлээх хэрэгтэй. Учир нь хаягдал болон идэвхитэй үйл ажиллагаа бүхий уурхайн ашиглалтын хаягдлын агуулга нь байнга өөрчлөгдөж байдаг тул засгийн газар нь тухайн газруудад байгаль орчны үнэлгээ хийлгэхийг шаардаж хяналт тавьдаг байх хэрэгтэй.

Эцэст нь хэлэхэд, бичил уурхайн ийм хэлбэрийг зөвшөөрөх нь засгийн газар хүмүүнлэг бус буюу бохирдолтой үйл ажиллагааг дэмжсэн гэж буруутгахгүй байх үүднээс нэлээд болгоомжтой хандах хэрэгтэй.

Монгол улсад дунд ба том уурхай бүрэн ашиглалт явуулж хаалтын ажлаа хийдэг талаар маргаантай, байгаль орчны нэлээд чухал асуудал бөгөөд ер нь тус оронд уурхайн хаалтын ажил харьцангуй шинэ асуудал байна.

Миний хувьд үүнтэй төсөөтэй нөхцөл Куба улсад байсныг мэднэ. Тус улсад хаягдал болон ашиглалтын хаягдлыг улсын өмч гэж үздэг энэ нь уурхайн хаалт, нөхөн сэргээлтийн ажлыг хойшлуулахад хүргэдэг. Гарах нөлөө/үр дүн нь тийм ч их биш учир нь Куба улсад уул уурхайн үйл ажиллагааг тодорхой газруудад явуулахыг зөвшөөрдөг бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалтанд хатуу хязгаарлалт тавьдаг. Улс нь хаягдал ба ашиглалтын хаягдлыг нэг бүрчлэн судалж хяналт тавьдаггүй ч төр засаг нь байгаль орчны асуудлаар ажилладаг. Түр журамд бичил уурхайд нөхөрлөл нь олгосон газарт бүрэн гүйцэд ашиглалт явуулж тухайн газраа эргэж хэвийн байдалд оруулж хүлээлгэж өгөхгүйгээр өөр газар ашиглалт явуулах эрхгүй байна гэж заасан байна. Үүнээс харахад бичил ба том уурхайн хооронд нэлээд ялгаатай хандаж бичил уурхайд илүү хатуу нөхцөл тавьж байгаа мэт харагдаж байна.

В) Том уурхай орчмын бичил уурхай

Бичил уурхай, том уурхайн хоорондын харилцаа холбооны асуудал ялангуяа сүүлийн 5-10 жилийн хугацаанд (бичил уурхайн эрх зүйн орчинг бий болгосонтой холбоотой) улс орнуудын хувьд чухал асуудлын нэг болж байна. Миний хувьд энэ нэмэгдэж буй шаардлага нь нэлээд олон хүчин зүйлтэй холбоотой гэж бодож байна. Тухайлбал:

- Бичил уурхайн эрх зүй, зохицуулалтын орчинг бий болгож байгаа орнуудын тоо нэмэгдэж, эрх үүргүүдийг зааж өгч байгаа ч бичил, том уурхайн хоорондын харилцаа холбоог зохих хэмжээнд авч үзэхгүй байна. Энэ утгаараа тухайн эрх зүй зохицуулалтын орчинг нь шийдэхээс илүү харин ч

зөрчилтэй асуудлыг үүсгэх хандлагатай байна. Энэ талаар зураглал гаргахад тухайлбал нэлээд сайн зохицуулалтын орчин бий болгож өгсөн гэсэн Перуг оруулан бусад орнуудад ямар зохицуулалт хийснийг гаргахад тийм ч хүндрэлтэй биш байна. Монгол орны гаргасан журам, зохицуулалт ч гэсэн энэ асуудлыг нэлээд сайн харуулсан нь сайн сургамж болно байх гэж бодож байна.

- Зохицуулалтын орчинд байгаа нийтлэг асуудал бол бичил ба том уурхайн аль аль нь нэг ижил газар буюу ордыг ашиглах сонирхолтой байхад бичил уурхайн үйл ажиллагааг хамгаалагдсан эрх, үүрэгтэй хууль ёсны эдийн засгийн салбар гэж авч үзээгүй. Энэ хандлага нь бичил уурхайн үйл ажиллагааг гадуурхах (хууль ёсны оролцогч гэж үзээгүй) байдлаар авч үзсэн нь нийцэхгүй. Үнэндээ бол ихэнх тохиолдолд тухайн газруудад аль алины нь үйл ажиллагаанд саад учруулсан байдлыг үүсгэж байна.

Иймд бичил уурхайн үйл ажиллагааг хуульчлах ажлыг амжилттай болгохын тулд бичил уурхай, том уурхайн харилцаа холбоог тодорхой болгож, улс төрөөс ангид байлгах нь зүйтэй. Ингэснээр бичил уурхайн зохицуулалт ба уул уурхайн зохицуулалтын орчинд дараах асуудлыг авч үзэх боломжтой болно. Үүнд:

- Уул уурхайн эдийн засгийн салбарын хувьд хоёр дэд салбарын хооронд харьцуулалт хийх;
- Аль аль нь нэг ижил газар үйл ажиллагаа явуулах сонирхолтой байхад ямар журам баримтлах, ямар үр дагавар дагуулах вэ гэдгийг тодорхой болгох, үр дүн нь “хожих-хожих” байх;
- Хоёр дэд салбарын хоорондын амтын ажиллагаа, эдийн засгийн холбоо харилцаа (хууль ёсны түншлэлийг оруулан)-г хөгжүүлэх/дэмжих;
- Төрөл бүрийн ашигт малтмалын орд, газруудыг хамтран ашиглах боломж олгосон урамшуулал болон эсвэл эдийн засгийн нөхөн төлбөрийг оруулдаг механизмуудыг бий болгох.

Миний хувьд бичил уурхайд оновчтой зохицуулалтын орчин (бичил уурхайн үйл ажиллагааг явуулах, ордуудыг ашиглах өрсөлдөөний тухайд бичил уурхайд шудрага бус шаардлага тавихгүйгээр) –г бий болгосноор бичил уурхай эрхлэгчдээс үзүүлдэг дарамтыг бууруулж, бичил уурхай ба том уурхайн харилцаа холбоонд шууд сайнаар нөлөөлөх болно гэж үзэж байна.

Өмнө дурьдаж байсанчлан Монгол улсын түр журамд бичил уурхайд ашиглах ордуудыг том уурхайн ордын эсрэг тавьж тодорхойлолт өгсөн нь цаашид тэр хоёр тал/оролцогчийн хооронд зөрчил үүсгэх, тэднийг байнга зөрчилд оруулахад хүргэж болно. Түүнчлэн түр журам нь бичил ба том уурхайд ашиглаж болох ордуудын талаар тодорхой бүрэн гүйцэд хариулт өгөөгүй байна.

Г) Жендерийн асуудал

Энэ асуудал нь Бичил уурхайг 2015 он хүртэл хөгжүүлэх дэд хөтөлбөр (71-р тогтоол)-т дүн шинжилгээ хийх явцад анхаарал татсан бөгөөд түр журам ч гэсэн энэ асуудалд хандсан байна.

Түр журамд жирэмсэн эмэгтэйчүүд, 0-3 насны хүүхэдтэй эхчүүдийг уул уурхайн үйл ажиллагаанд ажиллахыг хориглоно гэж заасан байна. Энэ арга хэмжээ нь эмэгтэйчүүдийн бичил уурхайн үйл ажиллагаанд оролцох, ажиллах боломжийг хааж байна. Монгол улсад хүүхдийн дундаж тоо 3 байдаг. Хэрэв эмэгтэйчүүд хоёр жилийн зайтай 3 хүүхэд гаргах бол тэд 9 орчим жилийн хугацаанд бичил уурхайн үйл ажиллагаанд оролцох боломжгүй болж байна. Тус улсад эмэгтэйчүүдийн хүүхэд гаргах дундаж нас 25-35 байдаг бол энэ нас нь мөн уул уурхайн салбарт хамгийн идэвхитэй ажиллах нас байна (маш хүнд хатуу, хэцүү ажил гэж үздэг үндэслэлээр хориглодог).

Монгол орны бичил уурхайд эмэгтэйчүүдийн оролцоо маш чухал тухайлбал бичил уурхайн алтны үйлдвэрлэлд ажиллаж байгаа хүмүүсийн 35 орчим %-ийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлдэг.¹²

Энэ тоог харахад нэмж тайлбар хийх хэрэггүй бөгөөд журамд заасан энэ арга хэмжээ нь өнөөгийн бодит нөхцөл байдалд үл нийцэх, дагаж мөрдөхөд хүндрэлтэй гэж би бодож байна. Ийм арга хэмжээ цаашид авах нь жендерийн асуудлыг шинээр бий болгож, тухайн үйл ажиллагааг эрхэлдэг хүмүүсийн дунд зөрчил үүсгэн, улмаар асуудлыг улам гүнзгийрүүлэх болно.

Эмэгтэйчүүд, тэдний гэр бүлийг хамгаалах зорилтоо хадгалж байгаа бол тэднийг өөр боломжит ажилд авч болохоос бус харин тэдний ажиллахыг илт хориглож болохгүй байх гэж бодож байна. Бодит байдалд нийцсэн тухайлбал жирэмсэн эмэгтэйчүүдэд амралт авах эрх, хүүхдүүдийг нь цэцэрлэг, сургуульд хамруулах зэрэг халамжийн уламжлалт хэд хэдэн арга хэмжээг хослуулан авч ажиллах хүчээ хамгаалах арга хэмжээ авч болох юм. Түүнээс биш зарим үйл ажиллагаатай холбоотой тодорхой хугацаанд тэдний ажиллах боломжид хязгаарлалт тавих нь тухайн эмэгтэйчүүд төдийгүй тэдний хүүхдүүдэд өндөр эрсдэл авчирч болно.

Д) Баяжуулах үйлдвэрүүд ба мөнгөн ус хэрэглэхийг хориглосон байдал

Бичил уурхайд мөнгөн ус хэрэглэхийг хориглох нь байгаль орчин, хүний эрүүл мэндийн талаас сэргийлж байгаа зөв арга хэмжээ мөн. Гэхдээ бичил уурхайд яагаад мөнгөн ус хэрэглэж байгаа шалтгааныг нь аваад үзэхэд зөвхөн түүнийг хориглосноор зорилгодоо хүрэх зөв зам биш гэдэг нь тодорхой харагдах болно.

¹² SPH; НҮБ-ын Хүн амын сан, Японы Засгийн газар. *Монгол улсын албан бусаар алт олборлогчдын нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдал судалгааны тайлан*, 2007

Алтны үндсэн ордуудад мөнгөн усыг амалгамын процессоор дамжуулан алт ялгаж авахад хэрэглэдэг. Дараах шинж чанаруудыг хадгалж байдаг учраас энэ технологийг үр дүнтэй технологи гэж үздэг. Үүнд: зардал нэлээд багатай; ашиглахад амар/хялбар; амархан өөрчлөгддөг, энгийн материал багаж хэрэглэн сул/муу нөхцөлд ч алтыг амархан ялгаж чаддаг. Гэхдээ битүү орчинд зөв менежментээр энэ үйл явцыг явуулахгүй бол байгаль орчин, хүний эрүүл мэндийг бохирдуулж бас болно.

Бусад орнуудын туршлагаас харахад бичил уурхайд хэрэглэж буй мөнгөн ус (үнэндээ бол алт барилтаараа нэг ижил үр дүнг үзүүлэхүйц өөр хувилбар байхгүй байгаа)-ны эдийн засгийн үр ашгийг нь тооцоод үзэхээр түүнийг хориглох нь асуудлыг шийдэх арга биш юм. Түүнийг шууд хориглох нь ямар ч хяналтгүй орчинд нууцаар хэрэглэхэд хүргэж, бүр их эрсдэл, хохирол гаргаж болно. Харамсалтай нь энэ арга хэмжээнээс ямар асуудал үүсэж болохыг төсөөлж бодоод байх хэрэггүй. Харин мөнгөн усыг шөнийн цагаар гэр ахуйн нөхцөлд нууцаар хэрэглүүлж байхын оронд өдрийн цагаар түүнийг яаж ашиглаж, ямар нөлөө үзүүлж байгаад хатуу хяналт тавьж ажиллах нь илүү амар, үр дүнтэй байх болно.

Мөнгөн усыг амалгамаар дамжуулж хэрэглэх нь харин ч байгаль орчин, хүний эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөнөөс сэргийлэх энгийн, үр дүнтэй технологийн арга хэмжээ болдог. Энэ утгаараа энгийн тоног төхөөрөмж (реторт зэрэг)-ийг хэрэглэж сургалт, техникийн тусламж, үйлдвэрлэл, худалдаа явуулах нь тулгараад буй асуудлын нэлээд хэсгийг шийдвэрлэх, бичил уурхай эрхлэгчдэд тустай байж болно.

Эдгээр арга зам, асуудлаас ангид байж Монгол улсад мөнгөн ус хэрэглэхийг хориглосон бөгөөд энэ нь алтны үндсэн орд¹³-ын алтыг баяжуулж авахад өөр технологи боловсруулж хэрэглэх хэрэгтэй гэсэн үг болж байна. Энд гарч байгаа хүндрэл бол (*per se*) технологидоо бус харин бичил уурхайн эдийн засаг ба техникийн логикт тохирсон, бусад газруудад хэрэглэж болохуйц, бас бичил уурхайн үйл ажиллагааны эдийн засгийн хөгжлийг харуулсан технологи мөн үү гэдэгт байгаа юм.

Бүтцийн нь талаас аваад үзвэл түр журам (72)-ын 9-р зүйлд үндсэн ордын хүдэр баяжуулах талаар бүр шинэ концепци гаргаж өгсөн байна. Тухайлбал:

“Нөхөрлөлийн үндсэн ордоос олборлосон хүдрийг баяжуулахад сум, дүүргийн Засаг дарга, Геологи, уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран албан ёсоор сонгосон баяжуулах үйлдвэрүүд, аж ахуйн нэгжийн газарт нэгдсэн журмаар явуулна”.

¹³ The gold for alluvium deposits are not been processing by mercury at this point in Mongolia.

“Баяжуулах үйлдвэр байгуулж ажлуулах аж ахуйн нэгжийг Геологи, уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага сонгоно”.

Баяжуулах үйлдвэрийг байгуулж, ажиллуулахаар сонгогдсон аж ахуйн нэгж нь тухайн үйл ажиллагаа явуулах газарт байгаль орчны нөлөөллөх байдлын үнэлгээг холбогдох аймгийн Засаг даргын тамгын газрын дэргэдэх Байгаль орчны албаар хийлгэнэ.

Энэ зүйлд заасныг тодорхойлж хэлбэл юуг хэлсэн бэ. Заалт нь хэтэрхий ерөнхий бас хэд хэдэн асуудлыг/дараах байдлаар/ үүсгэж болох байна. Үүнд:

- Журамд гол нь тус оронд баяжуулалтыг тодорхой газруудад явуулах гэдгийг зааж өгөхийг зорьж байна. Энэ нь үнэндээ бол ямар нэг сөрөг, эерэг зүйл хэлээгүй. Гэхдээ үр дүн нь баяжуулалтын үйлдвэрийн эдийн засгийн ба хууль эрх зүйн загвараас хамаарна. Баяжуулалтын тодорхой нэг байгууламжийг байгуулсны үндсэн дээр нэг загварыг гаргаж түүнийгээ сонгоод өөр хувилбар бий болгохгүй нь Монгол орны бичил уурхайн ирээдүйд нэлээд асуудал болж болно.
- Шийдвэр гаргах эрх нь төр засгийн газарт төвлөрдөг эдийн засгийн ашигтай үйл ажиллагаа;
- Хэрэв сонгон шалгаруулалтыг тодорхой дүрэм журамтайгаар өрсөлдөөнтэй явуулахгүй бол хээл хахуулийн хаалгыг нээж өгөх талтай;
- Төр захиргааны байгууллага нь байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг хийх болохоор төрийн оролцоо нэлээд их (түр журмын концепциор) байна. Магадгүй энэ шаардлагыг тухайн сонгосон аж ахуйн нэгжийн үүрэг болговол хамгийн зөв байж болно.

Миний хувьд журамд юу гэж заасан, ер нь юу дутагдалтай байгаад анхаарлаа хандуулсан. Тухайлбал: төрөл бүрийн загвартай болох боломж дутагдалтай, цаашид салбар өсч хөгжих тусам алдаа болон сурсан мэдсэн зүйлдээ үндэслэн хөгжих боломж хангалтгүй, хяналтын ба тэнцвэржүүлэх тогтолцоог бий болгохгүйгээр буруу зөрүү ойлголт/санааг өгч болно гэж бодож байна.

А. 2008 ОНЫ 28-Р ТОГТООЛ. ХУВИАРАА АШИГТ МАЛТМАЛ ОЛБОРЛОГЧ ИРГЭДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ

Энэ тогтоолын гол зорилт нь дараах асуудлыг зохицуулах, хэрэгжүүлэхэд холбогдох яамдуудад тодорхой үүрэг даалгаврыг өгсөн. Тухайлбал:

- бичил уурхайн алтны үндсэн ордын баяжуулалтыг 3-4 сумын нутаг дэвсгэрт туршилтын журмаар төвлөрүүлэн байгуулж, холбогдох санхүүжилтийн эх үүсвэрийг тодорхойлж хэрэгжүүлэх арга хэмжээг Үйлдвэр худалдааны яаманд;
- Бичил уурхай эрхлэгчдийн тооллого явуулах, тэднийг зохион байгуулалтанд оруулж хамтран ажилладаг болгох, тэдний үйлдвэрлэж буй бүтээгдэхүүний тоо хэмжээг тогтоох, бүтээгдэхүүнийг худалдах туршилтын үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхийг Хууль зүй дотоод хэргийн яам, Үйлдвэр худалдааны яаманд;
- Бичил уурхай эрхлэгчид, тэдгээрийн хүүхдүүдийг нийгмийн даатгал, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээнд хамруулах, нийгмийн дэг журмыг сахиулахад туршилтын үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхийг Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн

яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, холбогдох аймгийн Засаг дарга нарт даалгасан;

- Жирэмсэн эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийг бичил уурхайн үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглох, эрүүл амьдралын орчны ач холбогдлын талаар мэдээлэл сурталчилгаа явуулах үүргийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Эрүүл мэндийн яам, холбогдох аймгуудын Засаг дарга нарт даалгасан;

- Бичил уурхайг үйл ажиллагааг зохицуулах журам, дэд хөтөлбөрийг боловсруулж Засгийн газарт 2008-3-01-ний дотор өргөн барихыг Үйлдвэр худалдааны яаманд үүрэг болгосон;

Юуны өмнө Засгийн газар бичил уурхайн үйл ажиллагаанд гарч буй хүндрэлтэй асуудлыг цогц байдлаар зохицуулахыг зорьж байгаа нь тодорхой харагдаж байгаа бөгөөд энэ нь тус дэд салбарын хувьд нэлээд ховор байдаг ч маш чухал, эерэг нөлөө үзүүлнэ гэдгийг хэлэх нь зүйтэй.

Дүн шинжилгээ хийх явцад өмнө ярилцаж байсан асуудлын хувьд энэ тогтоол нь дээр дүн шинжилгээ хийсэн зарим асуудлуудыг баталж, нэмэлт асуудал үүсгэж байгаа ч зарим асуудлыг тодорхой болгож нэлээд эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна.

Баяжуулах үйлдвэрүүд нь мөн асуудал үүсгэж байна учир нь засгийн газар тодорхой нэг “загвар”-ыг турших алхамыг хийнэ, гэхдээ энэ загварын нь эдийн засаг, хууль эрх зүйн параметрууд ямар байх нь энэ тогтоолоос тодорхой бус байна. “Бичил уурхай эрхлэгчдийн олборлосон” хүдрийг үйлдвэрт баяжуулах талаар хэтэрхий ерөнхий тухайлбал ялангуяа засгийн газраас үйлдвэрийг барьж байгуулах, үйл ажиллагааг нь явуулахад санхүүжилт гаргах тохиолдолд үйлдвэрийн өмчлөл, менежмент, эдийн засгийн загвар болох нь тодорхой бус байна.

Асуудал болж буй өөр нэг асуудал бол жирэмсэн эмэгтэйчүүдтэй холбоотой ажиллахыг хориглож байгаа явдал. Бодит байдлыг нарийвчлан судлахгүйгээр ийм арга хэмжээ авах нь өөрөө асуудалтай. Энэ нь эрүүл мэнд, эдийн засгийн асуудлыг шийдэхгүй харин ч жендерийн асуудлыг нэмэгдүүлж болно.

Энэ тогтоолд тусгасан бусад 3 асуудал нь бичил уурхайд тулгарч буй өнөөгийн хүндрэл бэрхшээлтэй асуудлыг нэлээд практик талаас нь тодорхой авч үзсэнээрээ эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна.

4. ДҮГНЭЛТ

Хувиараа ашигт малтмал олборлогч иргэдийн үйл ажиллагааг зохицуулах түр журамд өгч буй энэ үнэлгээ нь журамд нарийн дүн шинжилгээ хийх зорилгоор хийгээгүй болно. Гол зорилго нь хууль эрх зүйн орчинд сөргөөр нөлөөлж болох гол концепцийн асуудлыг тодорхойлоход чиглэсэн юм. Дэлхийн бусад орнуудад бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулахад юу хийсэн, юу хийгээгүй талаарх

мэдлэг, туршлагыг Монгол орны өвөрмөц онцлогийн талаарх өөрийн ажиглалттай хослуулан энэхүү дүн шинжилгээ хийхийг зорьлоо.

Ер нь энд өгсөн саналуудын ихэнхийг олон улсын бичил уурхай болон уул уурхайн бодлого, зохицуулалт, техникийн асуудлаар ажилласан өөрийн 25 жилийн туршлага болон Монгол улсын уул уурхайн салбарт ажиллаж буй ба албаны хүмүүстэй уулзаж ярилцах явцад олж авсан мэдлэг мэдээлэлд үндэслэн гаргасан болно.

Цаашдын алхам бол энэ дүн шинжилгээг ТоБУТ-ийн туршилтын үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж буй газруудад 12 сард хийсэн үнэлгээнээс гарсан үр дүнтэй хослуулан авч үзэх хэрэгтэй гэж үзэж байна. Уг үнэлгээг түр журам хэрэгжүүлэхэд ямар ололттой, хүндрэлтэй асуудал гарч байгаа талаар бичил уурхай эрхлэгчид, орон нутгийн засаг захиргааны ажилтнууд ба бичил уурхайн асуудлаар орон нутагт ажилладаг бусад талуудын дуу хоолой, санал бодлыг авах зорилготой явуулсан.

ТоБУТ-өөс хийсэн үнэлгээ болон энэхүү дүн шинжилгээ нь цаашид Монгол улсын бичил уурхайн бодлого, хууль эрх зүйн орчинг сайжруулах боловсронгуй болгоход хууль боловсруулагчид, төр засгийн газрын хүмүүст тустай чухал арга хэрэгсэл болох байх гэж найдаж байна.