

ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ДАВХАРДАЛ, ХИЙДЛИЙН СУДАЛГАА

АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ
ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ

Захиалагч:
Гүйцэтгэгч: "Ажиглалт" ХХК

АГУУЛГА

Нэг.Ерөнхий мэдээлэл.....	3
Хоёр.Хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийн судалгаа.....	4
Гурав.Дүгнэлт.....	13
Дөрөв.Санал.....	14

НЭГ.ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

Ашигт малтмалын тухай хуулийг анх 1997 онд баталж, 2006 оны 07 сарын 08 өдөр 11 бүлэг, 66 зүйлтэйгээр шинэчлэн найруулсан баталсан. 2009 онд 61, 2010 онд 15, 2011 онд 8, 2012 онд 28, 2013 онд 6, 2014 онд 79, 2015 онд 26, 2016 онд 16, 2017 онд 26, 2018 онд 3, 2019 онд 30, 2021 онд 2, 2022 онд 10 зүйл, хэсэг, заалтад өөрчлөлт орж байсан бөгөөд нийт 300 орчим өөрчлөлт орсон байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2006 онд 11 бүлэг 66 зүйлтэйгээр баталсан бөгөөд хууль хэрэгжих хугацаанд 16 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус хуулийн 11 бүлэг 59 зүйлийн хэсэг, заалтууд ямар нэгэн байдлаар хөндөгдсөн байна. Ингэснээр хуулийн зохицуулалтыг сайжруулах чиглэлд тодорхой ахиц гарсан ч хуулийн оновчтой зохицуулалт дутагдаж, улс орны эдийн засгийн тэргүүлэх салбарын хөгжлийг сааруулах, өрсөлдөх чадварыг алдагдуулах, хөрөнгө оруулалтыг бууруулах эрсдэлд хөтөлж байна.

Тухайлбал, Ашигт малтмалын тухай хууль (Уул уурхайн лиценз, хайгуул, олборлолтын журам, эрх зүйн зохицуулалт), Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хууль, Газрын тухай хууль, Усны тухай хууль, Ойн тухай зэрэг хуулиудад бүгд уул уурхайн үйл ажиллагаанд “зөвшөөрөл”, “хязгаарлалт”, “татвар, нөхөн төлбөр”-ийн талаар тус тусдаа зохицуулалттай.

№	Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийн жишээ	Тайлбар
1	Олборлолт эхлэхийн өмнө авах зөвшөөрөл	“Ашигт малтмалын тухай хууль”-д лиценз авсан бол олборлолт эхэлж болно гэж заасан байдаг. Гэтэл “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хууль”-д БОННУ батлагдаагүй бол олборлолт хийхийг хориглодог - хоёр хууль ижил харилцааг өөрөөр зохицуулсан хууль хоорондын зөрчил байна.
2	Газрын ашиглалтын эрх ба уурхайн талбай	“Газрын тухай хууль”-д газрын зориулалтыг өөрчлөх, эзэмших зөвшөөрөл хэрэгтэй гэж заасан. “Ашигт малтмалын тухай хууль”-д лиценз авсан л бол ашиглах эрх үүснэ гэж заасан - хоёр эрхийн уялдаа сул.
3	Татвар, төлбөрийн давхардал	“Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр” (АМНАТ) болон “Байгаль орчны нөхөн төлбөр” зэрэг ижил зорилготой хоёр төлбөр давхар авахаар зохицуулсан давхардал байна.
4	Орон нутгийн оролцоо, зөвшөөрөл	“Орон нутгийн хөгжлийн сангийн тухай хууль” ба “Ашигт малтмалын тухай хууль”-д аль аль нь орон нутгийн оролцоо, зөвшөөрлийн журмыг тусгасан ч давхцаж, хариуцлага тодорхойгүй байгаа нь энэ харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн давхардал, хийдлийн нэг жишээ болж байна.

5	Тусгай зөвшөөрлийн сунгалт ба цуцлалт	Ашигт малтмалын хуульд “цуцлах” шалтгаан тодорхой, гэхдээ Байгаль орчны хуульд “байгаль орчны нөхөн сэргээлт хийгдээгүй” гэдэг үндэслэлээр мөн цуцлах боломжтой нь 2 байгууллага нэг асуудлаар ижил шийдвэр гаргах эрх эдлүүлж давхардал үүсгэсэн.
---	---------------------------------------	--

2.1.Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийн шалтгаан

- ✓ Хууль тогтоомжийг боловсруулж, батлахдаа хууль хоорондын уялдаа холбоог хангахгүй, холбогдох зөрчлийг арилгах хууль тогтоомжийг хамт боловсруулж, батлах ажил дулимаг хийгдсэн;
- ✓ Байгаль орчин, газар, ус, уул уурхайн бодлогын нэгдсэн уялдаа дутмаг;
- ✓ Төрийн байгууллагуудын эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхойгүй;
- ✓ Хууль шинэчлэгдэхдээ өмнөхтэйгээ зөрчилддөг (жишээ нь: 2023 оны шинэчилсэн Ашигт малтмалын хууль ба 2020 оны Байгаль орчны үнэлгээний хууль).

2.2.Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах шийдэл

- ✓ “Нэгдсэн уул уурхайн бодлого”-д суурилсан хууль тогтоомжийн шинэчлэл хийх;
- ✓ Хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог шалгах нийцлийн уялдаа аудит, хууль тогтоомжийн зохицуулалт нөлөөллийн үнэлгээ (regulatory impact assessment)-г салбар бүр тогтмол хийж хэвших;
- ✓ Ашигт малтмал, байгаль орчин, газар, усны хуулиудыг кодчилж нэгтгэх;
- ✓ Хууль тогтоомжид тухайн харилцаанд оролцох төрийн байгууллагуудын эрх, үүргийг тодорхой ялган, давхардал, хийдэл, зөрчилгүй нэг мөр хуульчлан тогтоох (жишээ нь: зөвхөн нэг байгууллага тусгай зөвшөөрөл олгоно);
- ✓ Нэгдсэн цахим зөвшөөрлийн систем нэвтрүүлэх.

ХОЁР.ХУУЛИЙН ДАВХАРДАЛ, ЗӨРЧИЛ, ХИЙДЛИЙН СУДАЛГАА

Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны 68 дугаар тогтоол, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2010 оны 84 дүгээр тушаалаар баталсан “Хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах, тэдгээрийн уялдаа холбоог сайжруулах аргачлал”-д заасан хууль тогтоомжийн давхардлыг тогтоох шалгуур үзүүлэлтийн дагуу Ашигт малтмалын тухай хуулийн хийдэл, давхардал, зөрчлийг арилгах, бусад хуулиудыг уялдуулах ажлын хүрээнд холбогдох хууль тогтоомж, уг хуулийг хэрэгжүүлэхээр Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Засгийн газраас баталж гаргасан холбогдох нийт дараах 12 эрх зүйн актад дүн шинжилгээ хийсэн.

Хүснэгт 1.Дүн шинжилгээ хийсэн эрх зүйн актын төрөл, тоо

№	Эрх зүй актын төрөл	Тоо
1	Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ	1
2	Монгол Улсын хууль	6

3	Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол	3
4	Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол	2

Ашигт малтмалын тухай хууль болон Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулийн харьцуулалт

Ашигт малтмалын тухай хуулийн зорилт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах” гэж тодорхойлсон нь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэх байгаль орчныг хамгаалах асуудлыг бүрэн орхигдуулж, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах”-д чиглэсэн байгалын баялгийг ашиглах төрийн бодлоготой байх үзэл баримтлалтай нийцэхгүй байна. Үүнээс гадна “хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлэх” төрийн бодлогод нийцэхгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд хийсэн дүн шинжилгээ

№	Конвенцийн нэр, зохицуулалт	Хууль зүйн дүгнэлт, тайлбар
Ашигт малтмалын тухай хууль болон Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль		
1	НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн дээд чуулганаар 2015 оны 9 дүгээр сард Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн 2030 хөтөлбөрийг нийт 17 зорилго, 169 зорилт, 244 шалгуур үзүүлэлттэй батлан гаргасан. Тус баримт бичгийн Зорилт 12.2 ашигт малтмал буюу байгалийн баялагтай холбоотой зорилтыг “2030 он гэхэд байгалийн баялгийг үр ашигтай хэрэглэж, түүний тогтвортой менежментийг бүрдүүлэх” гэж тодорхойлсон.	Энэхүү баримт бичгийн хүрээнд Монгол Улсын Их Хурал 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”-ыг 1 дүгээр хавсралтаар, ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-г баталсан. Ашигт малтмалын өмчлөл, ашиглалтын харилцаан дахь төрийн нэг гол чиг үүрэг нь “тогтвортой хөгжлийн зарчмыг хангах” бөгөөд агуулга нь нэгд, эдийн засгийн өсөлт, хоёрт, нийгмийн хөгжил-хариуцлага, гуравт байгаль орчин, түүний нөөцийн хамгаалалт юм. 347 Энэ үүднээс дээрх төрийн бодлогын баримт бичиг “ил тод, хариуцлагатай уул уурхай”-г хөгжүүлэхээр зорилт дэвшүүлээд байна.

Төрийн бодлогын баримт бичигт хийсэн дүн шинжилгээ

№	Баримт бичгийн зохицуулалт	Хууль зүйн дүгнэлт, тайлбар
---	----------------------------	-----------------------------

Ашигт малтмалын тухай хууль болон Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль	
<p>Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (<i>Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоол</i>)</p> <p>3.2.1.Эдийн засгийн олон тулгуурт бүтэц</p> <p>3.2.1.3.Ил тод, хариуцлагатай уул уурхай, эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлж, түүнээс олох орлогыг ойрын болон дунд хугацаанд эдийн засгийн бие даасан хөгжлийг хангах олон тулгуурт бүтцийг бий болгох, хүний хөгжлийг дэмжиж, боловсрол, эрүүл мэнд, нийтийн биеийн тамир, спортыг хөгжүүлэхэд зарцуулна.</p> <p>3.2.4.Эрчим хүч, эрдэс баялгийн салбарын бодлого</p> <p>3.2.4.1.Эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлэхдээ үндэсний аюулгүй байдлын баталгааг хангахыг чухалчилж, түүхий эдийн хавсарга, гадаад, дотоодын улс төр, бизнесийн ашиг сонирхлын сөргөлдөөний талбар болох, байгаль орчныг доройтуулахаас сэргийлнэ. Уул уурхайн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлж, орлогод тавих хяналтыг сайжруулна.</p> <p>3.5.Хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал</p> <p>3.5.2.6.Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдрэлд орсон газар, газрын хэвлийг ашиглагч нь хамгаалах, нөхөн сэргээх чиглэлээр эрх зүйн зохицуулалтыг үр дүнтэй болгоно.</p>	<p>Ил тод, хариуцлагатай уул уурхай” гэж юу болох, ямар зарчим хамаарах талаар албан ёсны тодорхойлолт байхгүй байна. Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар нь НҮБХХ-ийн Байгалийн нөөцийн тогтвортой удирдлагыг хангах байгаль орчны засаглал төсөлтэй хамтран уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаанаас байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулж, нийгэм ба эдийн засгийн эрсдэлээс сэргийлж, хүний эрхийг хангах, орон нутгийн иргэд цаашлаад улсад бий болох өгөөжийг нэмэгдүүлэх чиглэлийн хүрээнд “Хариуцлагатай уул уурхайн жишиг шаардлага ба үнэлгээний аргачлал”-ыг боловсруулан ажиллаж байгаа боловч заавал дагаж мөрдөх шаардлагагүй, сайн дурын шинжтэй бичиг баримт юм.</p> <p>Мөн Ашигт малтмалын тухай хуулийн 3.5.2.6.Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдрэлд орсон газар, газрын хэвлийг ашиглагч нь хамгаалах, нөхөн сэргээх чиглэлээр эрх зүйн зохицуулалтыг үр дүнтэй болгоно.</p> <p>10.1.10-д зааснаар “ашигт малтмал хайх, ашиглах, боловсруулах, борлуулах үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг бүрдүүлэх” нь салбарын яамны бүрэн эрх бөгөөд хэрхэн бүрдүүлэх талаар ямар нэг зохицуулалт эсвэл хэм хэмжээний акт байхгүй байна.</p>
<p>Алсын хараа Монгол Улс 2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого (<i>МУИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоол</i>) Зорилт 4.2.Эдийн засгийн тэргүүлэх салбаруудыг хөгжүүлж, экспортын баримжаатай эдийн засгийг бий болгоно.</p> <p>I үе шат (2021-2030): Эдийн засгийн бүтцийн шинэчлэлтийг эхлүүлж, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэн, импортыг орлох болон экспортод чиглэсэн хүнд, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх үе.</p> <p>1.Хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлж, боловсруулалтын түвшин нэмэгдсэн байна.</p> <p>Зорилт 6.2.Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж хомсдолыг бууруулан,</p>	<p>Байгаль орчныг хамгаалах талаар тодорхой зарчмын заалтууд Ашигт малтмалын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах хуульд тусгагдсан. Тухайлбал уурхайн хаалт, нөхөн сэргээлтийн журмыг геологи, уул уурхай, байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагууд хамтран батлах, мөн компаниуд байгаль орчин нөхөн сэргээлт, уурхайн хаалт хариуцсан ажилтантай байх, уурхайн хаалт, нөхөн сэргээлттэй холбогдсон мэдээллийг тогтсон хугацаанд төрийн холбогдох байгууллагад ирүүлж байхаар хуульчлагдсан.</p> <p>Ашигт малтмалын тухай хууль нь салбарын гол хууль боловч салбарын</p>

<p>ашиглалтын нөөц бий болгож, байгалийн үр өгөөжийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлнэ.</p> <p>I үе шат (2021-2030): Байгаль орчныг хамгаалах, нөөцийг зохистой ашиглах, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй бодлого хэрэгжүүлж, доройтсон орчныг нөхөн сэргээж нөөцийн хомсдолыг бууруулах, ашиглалтын нөөц бий болгох үе.</p> <p>II үе шат (2031-2040): Техник, технологийн ололт, инновацыг байгаль хамгаалалд ашиглаж, нөөцийн хомсдол, орчны доройтлоос сэргийлэх үе.</p> <p>III үе шат (2041-2050): Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж зохистой ашиглах, шавхагддаг нөөцийг хязгаартай ашиглах үе.</p>	<p>бодлогын цөм нь болох байгаль орчны нөлөөлөл хамгийн багатай уул уурхайг дэмжих асуудал хуулийн зорилтод тодорхой тусгагдаагүй. Үүнийг дагаад байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээхтэй холбогдсон зохицуулалт Ашигт малтмалын тухай хуульд хомс байна.</p>
<p>“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа</p> <p>Зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа</p> <p>4.2.11.Уул уурхайн салбарыг байгальд хал багатай, хариуцлагатай эдийн засгийн салбар болгон хөгжүүлнэ.</p> <p>4.2.12.Уул уурхайн томоохон ордуудыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулахдаа олон улсын стандарт, хэм хэмжээг чанд мөрдөнө.</p> <p>4.2.13.Уул уурхайн түүхий эдийг боловсруулан, нэмүү өртөг шингэсэн хүнд үйлдвэрлэлийг байгаль орчинд ээлтэй, тогтвортой байх зарчмаар хөгжүүлж, хөрөнгө оруулалтын дэвшилтэт хэлбэрүүдийг дэмжинэ</p> <p>Зорилт 6.2.Байгалийн нөөц баялгийг нөхөн сэргээж, хомсдолыг бууруулан ашиглалтын нөөц бий болгож, байгалийн үр өгөөжийг ирээдүй хойч үедээ өвлүүлнэ.</p> <p>Зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа</p> <p>6.2.9.Ногоон хүрэм төсөл хэрэгжүүлж, уул уурхай, газар тариалан, дэд бүтцийн байгууламж, хот байгуулалт, бэлчээр ашиглалтын улмаас эвдрэл, доройтолд орсон газрыг нөхөн сэргээж аж ахуйн зориулалтаар дахин ашиглах боломжтой болгон эргэлтэд оруулж, ашиглагчийн хариуцлагыг өндөржүүлнэ.</p> <p>6.2.10.Уул уурхай, үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагааны улмаас бохирдсон, доройтсон, эвдэрсэн газар, газрын хэвлийг хоргүйжүүлэх, нөхөн сэргээх,</p>	<p>Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааны хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэдэг байсныг 2022 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага гүйцэтгэхээр тухайн чиглэлээр мэргэшсэн байгууллагад олгосон. 12.2 дахь хэсгээр ашигт малтмалын асуудлаар сумын засаг даргын хяналт олон мэдээлэх чиг үүргүүдийг бий болгосон. Мөн хуулийн 42.4 дэх хэсэгт “Нутгийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй байгуулсан энэ хуулийн 42.1-д заасан гэрээг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байлгана” гэсэн зохицуулалт нэмсэн.</p>

<p>хамгаалах ажлын үр дүнг дээшлүүлж, хариуцлагатүйл ажиллагааг хэвшүүлнэ. Зорилт 9.2.Иргэдийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлж, экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хангасан, хүлэмжийн хийн ялгарал багатай ногоон технологи бүхий амьдралын таатай орчинтой хот болно.</p>	
<p>Монгол Улсын засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр (МУИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоол) Уул уурхай, хүнд үйлдвэр 3.2.Ил тод, хариуцлагатай уул уурхай, нэмүү өртөг шингэсэн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж, эрдэс баялгийн сан хөмрөгийг арвижуулах замаар тогтвортой, олон тулгуурт эдийн засгийн бүтцийг бий болгож, баялгийн шударга хуваарилалтын зарчмыг хэрэгжүүлнэ. Газрын тос, нүүрс-хими, зэсийн баяжмал, төмөрлөг зэрэг хүнд үйлдвэрүүдийн бүтээн байгуулалтыг эхлүүлж, холбогдох дэд бүтцийн төслүүдийг хэрэгжүүлнэ. 3.2.6.Уул уурхайн салбарын институцийг бэхжүүлж, хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлж, лиценз олголтыг олон нийтэд нээлттэй болгож, хууль зөрчиж олгосон зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно. 5.1.8.Уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эвдэрч, олон жил орхигдсон 8 мянган га талбайг нөхөн сэргээнэ.</p>	<p>2021 оны байдлаар Засгийн газрын холбогдох салбарт авч хэрэгжүүлсэн ажил: 1.Оюу Толгой төслийн гаднын хөрөнгө оруулагч талтай хэлэлцээр хийх ажлын явцад үр дүн гарч, хөрөнгө оруулагч тал өмнө нь үүссэн 2.3 тэрбум ам.долларын өрийг 100 хувь барагдуулж, ирээдүйд тооцогдох 22 тэрбум ам.долларын өр үүсэхгүй болсноор Оюу толгой төслийн Засгийн газрын эзэмшлийн 34 хувь Монгол Улсад үнэ төлбөргүй ирэх боломжтой болсон, мөн гүний уурхайн үйлдвэрлэлийг 2022 оны 1 дүгээр сарын 22-нд эхлүүллээ. 2.2020 онд ойн талбай 18.9 хувь, бэлчээрийн талбай 10.2 хувиар, байгаль экологид учруулсан хохирлын хэмжээ 95 хувь, түймрийг унтраахад зарцуулсан зардал 21.9 хувь, хууль бус бэлтгэгдэж хураагдсан мод 72 шоо метр болж 2019 оны мөн үеэс 70 хувиар бууруулсан.</p>

Ашигт малтмалын тухай хуулийн давхардал, зөрчил, хийдлийн судалгаа

№	Давхардал, зөрчил, хийдлийн шалгуур	Холбогдох хуулийн зүйл, заалтын тайлбар, дүгнэлт
7.1.Давхардал		
1	7.1.1. тухайн хуульд Байгаа зохицуулалтын бичвэрийг бусад хуульд давтан хуулбарлан хуульчилсан эсэх;	Газрын хэвлийн тухай хуулийн 32-р зүйл 2 “ашигт малтмалын хаягдал, бохирдлыг тогтоосон хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байх, ордын зөвхөн баялаг хэсгийг нь сорчлон олборлохгүй байх”; Ашигт малтмалын тухай хуулийн 35.5-т “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашигт малтмалын нөөцийг бүрэн ашиглах үүрэг хүлээх бөгөөд зөвхөн ашиг олох зорилгоор түүнийг сорчлон ашиглахыг хориглоно”
2	7.1.2.тухайн хуульд байгаа зохицуулалтыг уг хуульд болон бусад хуульд бичвэрийн,	4.1.13."тусгай хэрэгцээний газар" гэж тодорхойлсон газрын тухай хуулийн 16-р зүйлийг агуулгын хувьд давхардуулсан 5.1.Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн гэсэн нь Үндсэн хуулийн 6.2-ийн “төрийн

<p>эсхүл агуулгын хувьд хуулбарлан хуульчилсан эсэх</p>	<p>нийтийн өмч” гэж тодорхойлсонтой зөрчилдөж байна.</p>
	<p>6.2-т мөн хуулийн 4.1.12-т заасныг эшлэл хийх стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг дахин тодорхойлсон</p>
	<p>9.1.7.тодорхой газрыг нөөц болон тусгай хэрэгцээнд авах асуудлыг шийдвэрлэх, эсхүл энэ талаархи саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх гэсэн нь Газрын тухай хуулийн 18-р зүйлээр зохицуулсан харилцаа</p>
	<p>9.1.11.геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг үндэслэн хайгуулын болон энэ хуулийн 24.1-т зааснаас бусад тохиолдолд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг солбицлоор тогтоож, нийтэд мэдээлэх бүрэн эрхийг засгийн газарт өгсөн бөгөөд мөн хуулийн 17.3-т Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайн солбицлыг энэ хуулийн 17.2-т заасны дагуу ирүүлсэн зөвшөөрсөн санал болон геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар батална гэж давтан зохицуулсан</p>
	<p>10.1.6-д “улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, гүйцэтгэх, үр дүнг тооцох журмыг батлах” гэж заасан нь мөн хуулийн 16.6-д “Улсын төсвийн хөрөнгөөр хийх геологийн судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, гүйцэтгэх, үр дүнг хянаж хүлээн авах журмыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага энэ хуульд нийцүүлэн батална” гэж заасантай давхардаж байна.</p>
	<p>11.1.21-д “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хооронд гарсан хилийн маргааныг хянан шийдвэрлэх” гэж заасан нь мөн хуулийн 62.1 дэх хэсгийн заалттай давхардаж байна.</p>
	<p>12.2.5-д “ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хянах” гэж заасан нь 38.2-д “Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 38.1.3, 38.1.6-д заасан төлөвлөгөө, түүний өөрчлөлтийг хүлээн авснаасаа хойш 10 хоногийн дотор хянан баталж тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хүргүүлнэ” гэсэнтэй агуулгын хувьд ижил.</p>
	<p>26.12-р зүйлийн “Ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсан этгээд газар ашиглах эрхээ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заасны дагуу эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ” гэсэн заалтын агуулга нь мөн хуулийн 27.1.14-д заасан “газар ашиглах эрхээ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заасны дагуу эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн байх” үүрэгтэй гэсэн агуулгатай давхардсан.</p>
	<p>35.5-д “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашигт малтмалын нөөцийг бүрэн ашиглах үүрэг хүлээх бөгөөд зөвхөн ашиг олох зорилгоор түүнийг сорчлон ашиглахыг хориглоно” гэж заасан нь Газрын хэвлийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 2дахь хэсэгтэй давхардсан.</p>
<p>38.1.8-д “байгаль орчныг хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх баталгаа болгон холбогдох сум, дүүргийн Засаг даргын нээсэн тусгай дансанд байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээнд шаардагдах тухайн</p>	

		<p>жилийн зардлын 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг шилжүүлэх” гэж заасан нь Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 9-р зүйлийн 9.9 дэх хэсэгт заасан агуулгын хувьд давхардаж байна.</p> <p>56.1.1.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 7.2, 31 дүгээр зүйлд заасан шаардлагыг хангахгүй болсон толхиолдол тусгай зөвшөөрлийг цуцлахаар заасан бөгөөд энэ үндэслэлийн агуулгад 56.1.2 болон 56.1.4-т багтсан байх тул эдгээр заалтуудад агуулгыг задалж давтаж зохицуулсан.</p>
3	Хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Газрын хэвлийн тухай хуулийн 4-р бүлэг “Ашигт малтмал олоборлох зориулалтаар ашиглах журам” энэ хэсэг давхарлал үүсгэж байна. Тиймэсэ ашигт малтмалын хайгуул хийх, ашигт малтмалтай олборлохтой холбогдсон 7. харилцааг Ашигт малтмалын тухай хуулиар зохицуулна гэсэн хэм хэмжээнд нийцүүлэн зөвхөн Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжоор зохицуулах.
4	Бусад хуулиас авсан эшлэлийн угаар нь нөгөө хуульд байгаа зохицуулалттай нийцэж байгаа эсэх	Газрын хэвлийн тухай хуулийн 41 ¹ -ийн 4-т Мөнгөн барьцааны хэмжээ, түүнийг улсын орлого болгох асуудлыг Ашигт малтмалын тухай хуулиар зохицуулна” гэжээ гэтэл энэ зохицуулалт нь Ашигт малтмалын тухай хуульд байхгүй.
7.2.Зөрчил		
1	7.2.2.хуулийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулийн нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	1.1-д заасны дагуу Монгол улсын нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахтай холбогдсон харилцаа болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилт тавьсан бөгөөд 2 дугаар зүйлд заасан “хууль тогтоомж” нь энэхүү харилцаанд хамаарч байх ёстой. Энэ үүднээс авч үзвэл Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль болон Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар зохицуулах харилцаа нь дээрх харилцаанд шууд хамаарахгүй байна.
2	7.2.3.хуулийн зүйлийн нэр тухайн зүйлд байгаа хэсэг, заалтын агуулгын нийлбэртэй нийцэж байгаа эсэх	<p>5-р зүйлийг “ашигт малтмалын өмчлөл” гэж нэрлэсэн. Өөрөөр хэлбэл, тус хуулийн 4.1.1-д байгалийн байдлаараа байгаа эрдсийн хуримтлалын өмчлөлийг зохицуулахаар нэрлэсэн боловч 5.3-5.6-д заасан заалтын агуулга нь ашигт малтмалын ордыг ашиглавал уг үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдийн хувьцааны өмчлөлийн асуудлыг зохицуулсан. Ашигт малтмалын өмчлөлийн талаар Үндсэн хуульд зохицуулсан бөгөөд ашигт малтмалын ордын ашиглаж байгаа хуулийн этгээдийн хувьцааны өмчлөлийн асуудал нь шууд утгаараа байгалийн байдлаараа байгаа ашигт малтмалын өмчлөлийн асуудал биш юм.</p> <p>17-р зүйлийг “Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шалгаруулалтын талбайг ялгах” гэж томъёолсон бөгөөд заалтуудын агуулга нь сонгон шалгаруулалтаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох газрын солбицол тодорхойлох тухай. Иймд сонгон гэсэн үг гээгдсэн байна.</p>
3	7.2.5.хуульд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн болон бусад хуулийн	4.1.9-д ашигт малтмалын орд гэдгийг тодорхойлохдоо “үйлдвэрийн аргаар олборлоход эдийн засгийн хувьд ашигтай” гэдэг нэр томъёо ашигласан бол 4.1.23-т бичил уурхайг тодорхойлохдоо “үйлдвэрийн аргаар ашиглахад эдийн засгийн үр ашиггүй” гэдэг нэр томъёог ашигласан нь

	<p>нэр томьёотой зөрчилдөж байгаа эсэх</p>	<p>зөрчилтэй байна. Тус хуулийн 4.1.7-д зааснаар “ашигт малтмал ашиглах” гэдэгт “олборлох”-оос гадна баяжуулах, үйлдвэрлэх, борлуулах гэх мэт олон ойлголтын агуулдаг учир нэг мөр болгох шаардлагатай.</p> <p>5.3-т “улсын төсвийн хөрөнгөөр эрэл, хайгуул хийж ...” гэж тодорхойлсон боловч 5.4, 5.5-д “эрэл” гэдэг нэр томьёог орхигдуулж зохицуулсан байна.</p> <p>37.2-т туссан “Байгал орчны алба” нэр томьёо нь бусад зүйл, заалтуудад тухайлбал, 38-р зүйл “Байгаль орчны хяналтын алба” хэмээн тусгагдсан байгааг нэг мөр болгох шаардлагатай байна.</p>
<p>4</p>	<p>7.2.13 хуулийн зүйл, заалт нь тухайн хууль болон өөр хуулийн заалттай зөрчилдөж буй эсэх</p>	<p>4.1.23-т заасан бичил уурхай эрхлэх боломжтой субьектэд Иргэний хуулийн 36.4-д заасан “хоршоо” байж болохоор заасан нь Иргэний хуулийн 33.2-ын дагуу “Хоршоо” ашгийн төлөө бус байх зохицуулалттай зөрчилдөж байна. Мөн 4.1.22 болон 4.1.23-д Иргэний хуульд заасан хуулийн эгтгээдээр бүртгүүлсэн “нөхөрлөл”-ийг эшлэл болгохдоо Иргэний хуулийн 33.1-д заасан нөхөрлөл, 35-д заасан нөхөрлөл гэж өөр өөр нөхөрлөл мэтээр заалтыг дурдсан нь ойлгомжгүй байдал үүсгэж байна.</p> <p>5.4, 5.5-д заасан стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа төрийн эзэмшлийн хувь, хэмжээг орд ашиглах гэрээгээр тодорхойлохоор зохицуулсан атлаа тус хуулийн 8.1.7-д “Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр, эсхүл өөрийн санаачилгаар стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордны төрийн эзэмшлийн хувь, хэмжээг улсын нөөцийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлсэн эрдэс баялгийн хэмжээ, энэ хуулийн 5.5, 5.6-д заасан хэмжээг харгалзан тогтоох” гэж зөрчилтэй хуульчилсан байна. Энэ нь нэгдүгээрт, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа төрийн эзэмшлийн хувь, хэмжээг УИХ тогтоох уу, орд ашиглах гэрээгээр тогтоох уу эсвэл орд ашиглах гэрээгээр тогтоосон хувь хэмжээг харгалзан УИХ дахин тогтоох уу, энэ тохиолдолд орд ашиглах гэрээгээ УИХ-ын шийдвэрт нийцүүлж дахин өөрчлөх үү гэх мэт зөрчилтэй байдал бий болгож байна; хоёрдугаарт, 5.6-гийн зохицуулалт нь төрийн эзэмшлийн хувь, хэмжээтэй хамааралгүй тул буруу заалтыг эшлэл хийсэн.</p> <p>7.3-т “Байгалийн өнгөт болон үнэт чулууг түүх, олборлох үйл ажиллагааг ердийн ашигт малтмалын адил тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхэлнэ” гэж зааснаас үзвэл “ердийн ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхэлнэ” гэж ойлгогдох боловч Газрын хэвлийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд “Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд нь аж ахуйн болон ахуйн хэрэгцээндээ зориулан сум, дүүргийн Засаг даргын зөвшөөрлийг үндэслэн уурхайн эдэлбэр авахгүйгээр ердийн ашигт малтмал олборлох... эрхтэй” гэж заасан нь хоорондоо зөрчилдөж байна. Учир нь сум, дүүргийн Засаг даргын зөвшөөрөл нь Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан тусгай зөвшөөрөл биш юм.</p> <p>8.1.3-д “улсын тусгай хамгаалалттай газарт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах асуудлыг шийдвэрлэх” эрхийг УИХ-ын</p>

	<p>бүрэн эрхэд байхаар зохицуулсан боловч “улсын тусгай хамгаалалттай газар” нь Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 12, 18, 21.2, 24.2-д заасны дагуу ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглосон байдаг. Иймд УИХ-аас улсын тусгай хамгаалалттай газар ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах тухай шийдвэр гарах боломжгүй зөрчилтэй байна.</p> <p>9.1.3-д “улсын тусгай хамгаалалттайгаас бусад тусгай хэрэгцээний газарт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах асуудлыг шийдвэрлэх” эрхийг Засгийн газрын бүрэн эрхэд байхаар зохицуулсан боловч мөн хуулийн 4.1.13-ын заалт болон 14 дүгээр зүйлийн агуулгаас үзвэл улсын болон орон нутгийн тусгай хэрэгцээний газар ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хориглосон байна. Иймд тус хуулийн эдгээр заалтууд нь агуулгын хувьд “тусгай хэрэгцээний газар” ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаа явуулж болох эсэхийг зөрчилтэй зохицуулсан.</p> <p>9.1.12-д зааснаар стратегийн ач холбогдол бүхий ордын талбайн хил заагийг тогтоох нь Засгийн газрын бүрэн эрхийн асуудал боловч мөн хуулийн 11.1.21-д зааснаар бүх төрлийн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хооронд гарсан хилийн маргааныг төрийн захиргааны байгууллага шийдвэрлэх эрхтэй байхаар зохицуулсан байгаа нь эрх хэмжээний хувьд дээд шатны захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрийг доод шатны байгууллага өөрчлөх боломж олгож байгаагаараа зөрчилтэй байна.</p> <p>12.1.4-д Аймаг, сумын засаг дарга “Газрын тухай хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу тодорхой газрыг орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр гаргах” гэж зохицуулсан нь газрын тухай хуулийн 20.1.3-д заасан “тухайн шатны Засаг даргын өргөн мэдүүлснийг үндэслэн газрыг аймаг, сум, нийслэлийн тусгай хэрэгцээнд авах, түүний хэмжээ, зааг, ашиглах журмыг тогтоох” асуудлыг Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй гэсэн агуулгатай зөрчилдөж байна.</p> <p>14 дүгээр зүйлд зохицуулсан “тусгай хэрэгцээний газар”-ын талаарх зохицуулалт нь Газрын тухай хууль болон Газрын тухай хуулийн 18.1.2-ын дагуу Засгийн газраас батлагдсан журмаар зохицуулагдах харилцаа юм. Харин тус зүйлийн 14.4-14.9 дэх хэсэг нь тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаа явуулж байсан талбайг тусгай хэрэгцээнд авснаар үүсэх харилцааг зохицуулсан тусгай зохицуулалт гэдэг утгаараа байж болно.</p>
	<p>16.4-д “Улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны мэдээлэл төрийн мэдээллийн сангийн үндсэн бүрэлдэхүүн бөгөөд нийтэд нээлттэй байна гэж зохицуулсан нь хувийн хөрөнгөөр эсвэл хамтарсан хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн гүологийн судалгааны ажлын мэлээлэл нь төрийн мэдээллийн санд орохгүй бөгөөд нийтэд нээлттэй байх шаардлагагүй гэсэн ойлголтод хүргэж байнан. Энэ утгаараа газрын хэвлийн тухай хуулийн 23-р зүйлтэй зөрчилдөж байна.</p>

Хуулийн төслийн нэр	Давхардал	Зөрчил
Ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл	16	14

ДҮГНЭЛТ

2006 онд Ашигт малтмалын тухай хууль, 2014 онд Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль болон Газрын тосны тухай хууль тус тус батлагдсанаар газрын хэвлийн ашиглалт, хамгаалалтын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох бодлого баримталж байна гэж үзэж болох юм. Гэсэн хэдий ч эдгээр хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсаар байгаа нь, тухайлбал, ашигт малтмалын тухай хуулийг дагаж мөрдөж эхэлснээс хойш 16 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалахтай холбогдох харилцааг зохицуулсан хамаарал бүхий хуулиудын уялдааг хангах, давхардал, зөрчил, хийдлийг залруулж, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлох хууль зүйн болон практикийн хэрэгцээ, шаардлага байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Судалгааны явцад өмнө нь хэд хэдэн удаа энэ салбарын хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг тогтоож, дээр дурдсанчлан нэмэлт өөрчлөлт олон удаа орсон ч өнөөг хүртэл давхардал, хийдэл, зөрчил шийдэгдээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Ашигт малтмалын тухай хуулийн хувьд 16 давхардал, 14 зөрчил хийдэл, эхний байдлаар тогтоогдож байна.

Төрийн бодлогын баримт бичгүүдэд “ил тод, хариуцлагатай уул уурхайг” хөгжүүлэх суурь үзэл баримтлалыг тунхагласан боловч салбарын гол хууль болох Ашигт малтмалын тухай хууль, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуульд салбарын энэхүү суурь үзэл баримтлалыг амьдруулах хуулийн зохицуулалт хангалттай тусгагдаагүй байна.

САНАЛ

Дээрх дүгнэлтээс үндэслэн дараах саналыг гаргаж байна:

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоол), “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого (*МУИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоол*)-д тунхагласан “ил тод, хариуцлагатай уул уурхай” гэсэн үзэл баримтлалд холбогдох хуулиудын үзэл баримтлал, зохицуулалтыг нийцүүлэн батлах буюу Ашигт малтмалын тухай Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулиуд болон холбогдох салбарын хуулиудыг эл үзэл баримтлалд нийцүүлэн багцлан шинэчлэх;

Ашигт малтмалын тухай хууль, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулиудыг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцүүлэн дахин хянан үзэж, хууль доторх зохицуулалтуудын

уялдаа холбоо болон салбарын харилцааг зохицуулж буй хууль хоорондын нийцлийг хангах;

Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд тодорхойгүй, ойлгомжгүй байдал үүсгэж байгаа болон зөрчил үүсгэж буй илт давхардал, зөрчлийг нэн даруй арилгах хуулийн төсөл боловсруулан өргөн мэдүүлэх.

---oO---