

**АШИГТ МАЛТМАЛЫН ЛИЦЕНЗ ОЛГОЛТЫН ТАЛААРХИ
БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА**
(Харьцуулсан судалгаа)

Д.Мягмарцэрэн/МА/, С.Дорждагва

Оршил

Судалгааг Ц.Шинэбаяр гишүүний ирүүлсэн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олголтын харилцааг боловсронгуй болгох арга замын тухай захиалгын дагуу нийт 10 гаруй улсын энэ талаархи тэргүүний туршлагаас Монгол улсад авч хэрэгжүүлж болохуйц жишээг түүвэрлэн харьцуулах байдлаар бэлтгэв. Өнөөдөр тус улсад ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олголтын асуудал хэт замбараагүй явж ирснээс ихээхэн бэрхшээлүүд үүсгэж эхэлсэн бөгөөд энэхүү судалгаа нь уг асуудлыг зохистойгоор шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлоход тус дөхөм болж болох юм.

Судалгааны зорилго

Судалгаанд бусад улс орнуудын туршлагыг жишээ болгон авахдаа тухайн улсын ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох процессыг бүгдийг нь дурьдахыг зориогүй бөгөөд зөвхөн өнөөдөр тус улсад үүсээд буй бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэж чадахуйц онцлог зохицуулалтуудыг сонгон авсан.

Судалгааны үр дүн

Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олголтод дараах зарчмуудыг баримтлах нь асуудлыг нааштайгаар шийдвэрлэх гарц болж болох юм гэж дүгнэж байна.

1. Тусгай зөвшөөрөл хүсэгчид нарийн тодорхой шалгуур тавих,
2. Тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо тодорхой үүрэг амлалт бүхий гэрээ байгуулах,
3. Ашигт малтмалыг олборлуулахад өмчийн эзний хувиар Төрд ашигтай байж болох төрөл бүрийн арга хэрэгслийг бий болгох,
4. Үйл ажиллагаагаа явуулах бүх шатанд нь төрийн эрх бүхий байгууллагаас чиглэл чиглэлийн хяналтын тогтолцоо бий болгох,

Эдгээрийг дэлгэрүүлэн дүгнэлт зөвлөмжийн хэсэгт харуулав.

Ерөнхий зүйл

Ашигт малтмал, байгалийн нөөц баялаг нь дийлэнх улс орнуудын хувьд тухайн улсынхаа Төрийн өмчлөлд байдаг учраас ашигт малтмалын хайгуул, олборлолт, уг нөөц баялгийг ашиглах үйл ажиллагааг төрийн эрх бүхий байгууллагаас олгосон тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхлэх нь дэлхийн аль ч улс оронд байдаг нийтлэг зохицуулалт юм.

Ашигт малтмалын хайгуул, олборлолт, ашиглах үйл ажиллагаа нь ихэнхи тохиолдолд хувийн хөрөнгө оруулалт дээр тулгуурлан явагдаж байдаг ба гэхдээ хэн хүссэн нь бус төрөөс хуульчлан тогтоосон тусгай нөхцөл, болзлыг хангаж буй этгээд л эрхлэх боломжтой гэдгээр тодорхойлогдоно. Тухайн тохиолдолд болзол хангасан олон этгээд байвал сонголт хийх эрх нь төрд байдаг бөгөөд шалгуур нь тодорхой, шалгаруулалт нь шударга байхыг урьдчилсан нөхцөл гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, төр өөрийн өмчийн байгалийн нөөц баялагт хэзээ, хэнээр, хаана, ямар нөхцлөөр хайгуул болон олборлолтыг хийлгэх, тусгай зөвшөөрлөөр дамжуулан ашигт малтмалын өмчлөлийн эрхээ шилжүүлэх эсэх асуудлыг шийдэх бүрэн эрхтэй.

Тусгай зөвшөөрлөөр хэлбэржсэн үйл ажиллагаа явуулах эрх нь тухайн тусгай

зөвшөөрлийг эзэмшигч этгээдийн төрмөл бус тодорхой болзлоор нөхцөлдсөн олдмол эрх тул тусгай зөвшөөрлийг олгоход тавьсан шаардлага, оногдуулсан үүргийг зохих ёсоор биелүүлэх нь тусгай зөвшөөрөл буюу уг баялгийг эзэмших, ашиглах эрхээ хадгалах үндсэн нөхцөл болох бөгөөд үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд уг эрхээ хэзээ ч алдах боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрлөөр дамжуулан төрөөс өгсөн “хүлээсэн үүргээ л биелүүлээд байвал тухайн нөөц баялгийг эзэмших ашиглах бүрэн эрхтэй” гэсэн баталгааны үндсэн дээр хүмүүс хөрөнгөө тэр үйл ажиллагаанд оруулдаг, бусадтай гэрээ хэлцэл хийдэг, орлого ашгаа тооцож, зардал гаргадаг. Харин тусгай зөвшөөрөл авах үедээ хүлээсэн үүргийнхээ дагуу үйл ажиллагаа явуулахгүй буюу хөрөнгө оруулахгүйгээр тусгай зөвшөөрлийг шууд дамжуулан худалдах, шилжүүлэх тохиолдолд тухайн нөөц баялгийн талаархи тохиролцоо, эрх эзэмшигч этгээдэд тавигдах болзол, шаардлагыг зөрчсөн гэж үзэж төрөөс уг эрхийг буцаан хурааж авах боломжтой юм.

Иймээс энэ салбарт хөрөнгө оруулагч компаниуд улс төрийн болон хууль эрх зүйн тогтвортой байдлын үнэлгээг өөрсдийн бизнесийн эрсдлээ үнэлэх суурь болгон ашигладаг тул ашигт малтмалын хайгуул хийх, олборлолт явуулах тусгай зөвшөөрөл нь тухайн улсын хуулиар ямар эрх үүргийг өөртөө агуулж байгаа болон тэдгээр эрх үүргүүд нь хэр тогтвортой болох нь тэдний хувьд ихээхэн чухал асуудал юм.

Франц

Францын Уурхайн хууль (Code Minier) нь 1810 онд батлагдсан бөгөөд Баруун Европын ихэнх улсын уурхайн хуулиудын үндэс болсон. 1956, 1995 онд энэхүү хуулийг шинэчилж найруулсан, 1992 онд усны тухай, 1993 онд ил уурхайн тухай, 1995 онд Байгаль орчныг хамгаалах тухай зэрэг нэмэлт хуулиудыг оруулж эрх зүйн нормыг баталсан аж.

Энэ хуулинд байгалийн нөөц баялгийг хоёр үндсэн хэсэгт хуваасан.

- I. Ашигт малтмалын орд. Энэ бүлгийн ордыг газар өмчлөгч болон лиценз эзэмшигч зөвхөн Засгийн газартай хийсэн концессын гэрээгээр ашиглахаар хуульчилсан байна.
- II. Барилгын материалын орд. Энэ төрлийн ордыг ашиглахад зөвхөн газар эзэмшигчийн зөвшөөрлийг авч ашигладаг юм байна.

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшихээр хүсэлт гаргагч нь заавал тус улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан, тус улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд байхыг шаарддаггүй, хамгийн гол нь уул уурхайн үйл ажиллагаагаа хуульд заасан журмын дагуу явуулах санхүүгийн болон техник технологийн чадвартай байхыг шаарддаг. Энэ нь нөхөн сэргээлт, бусдад учруулсан хохирол зэрэгт ч хамаатай юм.

Тусгай зөвшөөрлийг санхүүгийн амлалт буюу концессын гэрээгээр олгохдоо орон нутгийн болон олон нийтийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэдэг байна. Зөвшөөрлийн хугацааг сунгахдаа энэхүү амлалтын биелэлтийг үндэслэдэг. Концессээр орд ашиглагч дампуурсан тохиолдолд газрын хэвлийг ашиглах бүх эрх, үүрэг улсын мэдэлд шилждэг.

Концессын гэрээнд тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь:

- ашигт малтмалыг хүн ам, байгаль орчинд хохирол багатай олборлох,
- байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх,
- бусад төрлийн үйлдвэрлэл, үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхгүй байх,
- бүс нутгийг хөгжүүлэх, эдийн засагт нь бодитой хувь нэмэр оруулах,
- дээд зэргийн үр ашиг бүхий тэргүүний дэвшилтэт технологи ашиглах,
- учирсан хохирлыг нөхөн төлөх гэсэн үүргүүдийг хүлээдэг байна.

Үүнээс бүс нутгийг хөгжүүлэх, эдийн засагт нь бодитой хувь нэмэр оруулах, байж болох дээд зэргийн үр ашиг бүхий тэргүүний дэвшилтэт технологи ашиглах, учирсан хохирлыг нөхөн төлөх гэсэн хэсэгт онцгой анхаардаг бөгөөд үүний тулд тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь санхүүгийн хангалттай хэмжээний чадавхитай байхыг шаардахын зэрэгцээ үйл

ажиллагаанаас нь хохирол учрах болзошгүй тохиолдолд урьдчилан уг хохирлыг бүрэн барагдуулах барьцаа тавина.

Франц улс нь орд бүр дээр концессын гэрээ байгуулснаар тухайн ордыг ашиглах явцад бий болох экологийн болон бусад хохирол, эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх найдвартай арга зам бий болгосон ч хэрэв хариуцлага хүлээгч нас барах, дампуурах зэргээр үүргээ биелүүлэх боломжгүй болсон тохиолдолд Төр энэ үүргийг нь шилжүүлж авч байгаа нь үүнийгээ улам баталгаажуулж байна.

Перу

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшихээр хүсэлт гаргагч нь орон нутгийн засаг захиргаа ба Геологи уул уурхай, төмөрлөгийн институтэд /ГУУТИ/ өргөдлөө гаргана. Өргөдлын маягтанд мөн эхний жилийн уул уурхайн бүтээгдэхүүний төлбөр (*Mining good standing fee*), үйл ажиллагааны төлбөр (*proceeding fee*) буюу татварын нэгжийн 10%-тай тэнцэх төлбөр төлсөн баримтуудыг хавсаргана.

Тухайн өргөдлийг ажлын 7 өдөрт хянаж, ямар нэгэн зөрчилтэй эсэхийг шалгаж үзсэний дараа хуулийн мэдэгдлийг хэвлэлтэнд бэлэн болгоно. Үүний дараа ажлын 30 хоногийн дотор багтаан өдөр тутмын “**El Peruano**” сонин дээр нийтлэнэ. Хэрвээ тухайн орон нутагт дээрх мэдээлэл хүрэх боломжгүй гэж үзсэн тохиолдолд ГУУТИ, орон нутгийн засаг захиргааны байранд 7 хоногийн хугацаатай байршуулна. Уг мэдээлэлд уул уурхай эрхлэх зөвшлөөрлийн өргөдөл болон Уул уурхайн дүрэм журмын 19 дүгээр хэсэгт заасан зүйлүүдийг тусгаж өгсөн байна. Өргөдөл гаргагч нь хэвлэлд материалаа хэвлүүлснээс хойш 60 хоногт ГУУТИ болон орон нутгийн засаг захиргаанд олон нийтэд мэдээллээ хүргэсэн гэсэн баталгааныхаа хуудсуудыг өгдөг байна. Үүний дараа ГУУТИ-ын уул уурхайн зөвшөөрлийн товчооны дарга эсвэл орон нутгийн засаг захиргааны Уул уурхай, эрчим хүчний товчоо хэвлэгдсэнээс хойш уг асуудалтай холбоотой ямар нэг сөрөг эсэргүүцэл гараагүй тохиолдолд техник, хууль эрх зүйн мэдэгдлийг ажлын 30 хоногийн дотор багтаан гаргана. Улмаар ГУУТИ-ын дарга, орон нутгийн засаг захиргааны Уул уурхай, эрчим хүчний товчооны дарга Ашигт малтмалын хуулийн 37 дугаар зүйлд заасны дагуу батламжилдаг байна.

ГУУТИ-ээс сар бүрийн эхний 15 хоногт багтаж өнгөрсөн сард уул уурхайн зөвшөөрөл олгогдсон лиценз эзэмшигчдийн нэрсийг “**El Peruano**” сонинд нийтэлдэг байна.

Дээрхи арга замаар тус улс нь лиценз олголтын ил тод байдлыг хангадаг бөгөөд ингэснээр аливаа нэг уул уурхайн үйл ажиллагаа, лиценз олголт нь байгаль орчин болоод бусдын эрх ашгийг хөндөхөөс найдвартай хамгаалж чаддаг.

АНУ

АНУ-ын газрын хэвлийн баялгийг хайгуулдах, олборлож, ашиглах уурхай байгуулах эрх зүйн зохицуулалтыг 1872 онд гаргасан Уурхайн тухай (*Mineral lands and mining*) хуулиар зохицуулдаг бөгөөд энэхүү хуулиар 1872 оноос өмнө газраа өмчилж авсан иргэдэд газрын доорх баялгийг салгахгүйгээр өмчлөх эрх олгож, харин 1872 оноос хойш газар өмчлөх эрхтэй иргэдийн газрын доорх хэвлийн баялгийг тухайн муж улс буюу АНУ-ын өмч гэж хуульчилсан байна. Тийм учраас АНУ-д газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эрхийг тус тусдаа гурван хуулиар зохицуулдаг байна.

Холбооны улсын өмчлөлийн газрын хэвлийн баялгийг АНУ-ын Уурхайн тухай (*Mineral lands and mining*) хуулиар, муж улсын өмчлөлийн ашигт малтмалыг тухайн муж улсын уурхайн тухай хуулиар, 1872 оноос өмнөх газар өмчлөлийн эрхтэй иргэдийн газрын доорх баялгийг ашиглах эрхийг газар өмчлөлийн харилцааны тухай хуулиар тус тус эзэмших, ашиглах эрх зүйн зохицуулалт хийжээ.

Америкийн хувийн газар өмчлөлийн үндсэн хэлбэр нь өмчийн эзэн нь газраа өвлүүлэх, зарах, түрээслэх, бусад хэлбэрээр ашиглах үндсэндээ хязгаарлалтгүй эрхтэй

байдаг ба уурхай, орон сууц зэрэг эзэмшлийн төрөлд энэ хэлбэр зонхилдог байна. Ер нь Америкийн газрын эрх нь газрыг эдийн засгийн эргэлтэд чөлөөтэй оруулах бололцоог хангахад чиглэсэн уян хатан шинжтэй байдаг. Дээрх эрхүүд бүгд тус тусдаа зарж арилжих, шаардлагатай хэлбэрээр нийлүүлэн салгах, хослуулах бололцоотой байдаг. Ашигт малтмал илэрсэн газрын эзэн эдгээр эрхээ гол төлөв уул уурхайн компанид удаан хугацаагаар түрээсэлж, хайгуулын хугацааны төлбөр, олборлосон ашигт малтмалын хувь буюу роялты, шаардлагатай бол газарт учруулсан хохирлын төлбөр, мөн гэрээ байгуулсны шагнал гэж авдаг байна. АНУ-д газрын 75 хувь нь хувийн өмчлөлд байдаг. Хувийн өмчлөлд байгаа байгалийн баялаг эзний хүсэл зоргоор чөлөөт зах зээлийн хуулиар эргэлтэд орж байдаг ба үүнийг америкчууд “уурхайн чөлөөт эрх” гэж нэрлэдэг.

Харин Холбооны улс, муж улсын өмчийн газрын хэвлийн баялгийг хайгуулдах, ашиглах тусгай зөвшөөрлийг зөвхөн сонгон шалгаруулалтаар, өрсөлдүүлж олгодог байна. Газрын тос, байгалийн хий, нүүрс, эрдэс бордоог 1920 оны Конгрессын шийдвэрээр зөвхөн түрээсээр ашиглуулдаг бөгөөд нүүрсэн дээр тус улсад LBA гэдэг аргыг хэрэглэдэг.

Энэ арга нь Холбооны улс, муж улсын өмчийн газар доор байгаа баялгийг тухайн Засгийн газрын өмч гэж үздэг бөгөөд уг ордыг ашиглах гэсэн компаниуд уг нүүрснээс худалдаж авах санал тавих замаар ордыг ашигладаг. Өөрөөр хэлбэл, аль нэг компани хайгуул хийгээд нүүрсний орд газрыг илрүүлсэн бол түрээсийн тендер зарлаж өгөөч ээ гэж Засгийн газарт хүсэлт тавьдаг. Тендерт хайгуул хийсэн компаниас гадна хайгуул хийгээгүй компаниуд ч оролцдог. Тендерт орохдоо 20 хувийн урьдчилгаа төлдөг ба тендерт шалгуур болгож байгаа гол үзүүлэлт нь газар доор байгаа нэг тонн нүүрсийг хэдээр худалдаж авах вэ? л гэдэг асуудал. Хамгийн өндөр үнэ санал болгосон нь ялдаг бөгөөд хэрэв тэнд нь дэд бүтэц байхгүй бол түүнийг байгуулах өртгөө нүүрсний үнэндээ оруулж тооцох гэх мэтээр компаниуд өөр өөрсдийнхөөрөө үнээ тогтоодог.

Хайгуул хийсэн компани тендерт шалгарч чадаагүй тохиолдолд хайгуул хийсэн зардлыг нь төр эргүүлж өгөхгүй. Өөрөө хайгуул хийсэн, хамгийн их мэдээлэлтэй байгаа хэрнээ сайн үнэ өгч чадаагүй бол өөрсдийнх нь буруу болдог.

Англи

1568 онд анх Англид “royal metals” буюу алт, мөнгө нь хэний эзэмшлийн газраас олдсноос үл хамааран Эзэн хааны өмч болох тухай хууль гарсан нь эрдэс баялгийг эзэмших эрхийг газар өмчлөлийн эрхээс салгах үзэл баримтлалын үндэс болжээ.

Эдүгээ дээрхи хуулийн дагуу тус улсад алт мөнгөний уурхайнууд бүгд Английн эзэн хааны хувийн өмчлөлд байдаг. Мөн уранаас бусад төрлийн газрын хэвлийн баялаг хувийн өмчлөлд байдаг байна. Хувийн өмчлөлд байгаа газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эрх газар эзэмшлийн тухай хуулиар зохицуулагддаг.

Нүүрсний уурхайн тухай хууль нь нэлээд эрт гарсан ашигт малтмалын тухай анхдагч хууль бөгөөд энэ хуулиар ажил гүйцэтгэгчид нүүрсийг хайгуулдах, олборлох, уулын ажил гүйцэтгэх тусгай зөвшөөрөл олгодог бөгөөд энэхүү тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь олборлосон нүүрсийг худалдан борлуулах, захиран зарцуулах эрх эзэмшихгүй харин түрээсийн гэрээгээр уурхайн түрээс төлсөн уурхайн түрээслэгчдэд захиран зарцуулах эрх олгодог байна.

XIX зууны дунд үед ид өрнөсөн “алтны халуурлыг” зохицуулахын тулд Английн колони байсан улсууд, тэр дундаа Австралид алтны хайгуулчдад зориулсан тусгай дэглэм тогтоосон нь эдүгээгийн тусгай зөвшөөрлийн эхлэл байв. Зөвшөөрлийг эхэндээ орон нутгийн захиргааны буюу захирагчийн шийдвэрээр олгодог байсан нь орон нутгийн захиргааны эрх мэдлийг гааруулж, захирагчдын хэт дарамтыг тэсвэрлэхээ больсон уурхайчид 1854 онд уурхайчдын бослого дэгдээсэн юм. Үүнээс сургамж авсан Засгийн газар зөвшөөрлийг захиргааны эрх мэдэлд бус уурхайчдын эрхэд үндэслэн олгох шинэ дэглэм нэвтрүүлсэн байна. “Free miner” буюу Чөлөөт уурхайчин гэх энэхүү дэглэм нь

тодорхой хэмжээний төлбөр төлсний үндсэн дээр тогтоосон хугацаанд уурхай руу орох, энэ хугацаанд хэр хэмжээний, юу олсноо өөрөө авах эрхэд үндэслэгдсэн, зөвшөөрлийн харьцангуй шударга систем байв. Өнөөдөр манай улсад гар аргаар алт олборлогч “нинжа” нарын дунд энэ тогтолцоо нэлээн дэлгэрэнгүй хэрэглэгддэг.

Канад

Тус улсад Холбооны улсын болон муж улсын Засгийн газрын өмчлөлд байгаа газрын хэвлийн баялгийг олон нийтийн эзэмшлийн төрийн өмч байхаар хуульчилжээ. Холбооны улсын уурхайн хууль нь зөвхөн холбооны улсын шүүх эрх мэдэлд хамаарагдах газар болон далай тэнгисийн доорх газрын хэвлийн ашигт малтмалыг ашиглах харилцааг зохицуулдаг байна.

Муж улсууд өөр өөрсдийн газар нутгийн газрын хэвлийг ашиглах уурхайн хуультай ба хайгуул хийх эрхийг хязгаарлагдмал талбайд олон хувь хүн, хуулийн этгээдийг дундын өмчлөлийн хөрөнгийн биржийг ашиглан санхүүгийн хэрэгслээр (*хувьцаа, бонд*) дамжуулан оролцуулахаар хуульчилсан байна. Ашигт малтмалын орд нээн илрүүлэгчдэд тухайн ордын хэсэгхэнийг ашиглах эрх олгох ба үлдсэн хэсгийг олон нийтийн өмчлөлд биржээр дамжуулан хувьцаа гаргаж худалдах замаар эзэмшүүлдэг байна.

Хайгуулын болон орд ашиглах эрхийг зөвхөн Канадын иргэд хяналтын багц хувьцааг эзэмшдэг уул уурхайн компани болон Канадын хөрөнгийн бирж дээр хувьцаа гаргасан гадаадын хөрөнгө оруулалттай компанид олгодог. Цөөн тохиолдлоос бусад үед ашигт малтмалыг хайх, олборлох эрхийг орон нутгийн Засгийн газар компаниудад олгоно. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь тухайн муж, эсвэл нутаг дэвсгэрт бага хэмжээний хураамж төлж авсан ашигт малтмалын зөвшөөрөл эзэмшигчид уул уурхай эрхлэх эрх олгогдоно гэсэн үг юм. Энэхүү эрхийг гол төлөв нэг жилийн хугацаагаар олгох ба энэ хугацаанд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн газартаа бага ч гэсэн ямар нэгэн ажил хийсэн байх ёстой.

Ашигт малтмалын эрэл хайгуулын ажиллагаа байгаль орчинд их хохирол үзүүлэх, газар нутгийг сүйтгэх магадлалтай тул зарим муж хайгуул хийгдэхийн өмнө тодорхой шаардлагууд тавьдаг байна. Тухайлбал, Ньюфаундлэнд гэхэд аюулгүй байдлын урьдчилгаа төлбөр авдаг бол Юконд 2 ба 3 дугаар шатны хайгуулын зөвшөөрөл авдаг.

Уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэхэд газар, ус, байгаль орчин, аюулгүй байдал, ажиллах хүч зэрэгтэй холбоотой маш олон төрлийн зөвшөөрлийг орон нутгийн болон холбооны засаг захиргаанаас авах шаардлагатай, энэ нь муж бүрт харилцан адилгүй байна. Жишээ нь Онтарио мужид гэхэд л 23 төрлийн зөвшөөрөл шаарддаг. Дээрхи зөвшөөрлүүдийг олгохын өмнө холбооны, мужийн болон нутаг дэвсгэрийн бүх хууль журам хүрээлэн буй орчны үнэлгээг шаарддаг. Энэ үнэлгээг тусгай хуулийн (*Environmental Assessment Acts*) дагуу хийнэ.

Хувийн эзэмшлийн газрын хэвлийг эзэмших эрхтэй иргэдийн газрын хэвлийн баялгийг хайгуулдах, ашиглах эрхийг АНУ-ын адил газар өмчлөлийн хуулиар зохицуулдаг байна.

Австрали

Австралийн муж улсууд нь тус тусдаа “Mineral law” буюу ашигт малтмалын хуультай, эдгээр нь хоорондоо зохицуулалтын нарийн ялгаатай боловч ашигт малтмалын хуулийн үйлчлэх ерөнхий хүрээ нь ашигт малтмалын олборлолтын үйл ажиллагаа, түүнтэй шууд хамаатай байгаль орчныг нөхөн сэргээх, хаягдал зайлуулах, тээвэрлэх харилцааг зохицуулахаар хязгаарлагддаг тул агуулгын хувьд үндсэндээ хайгуулын болон олборлолтын гэсэн 2 төрлийн тусгай зөвшөөрөл олгогдож байна. (*Зарим муж улсад, тухайлбал, Баруун Австрали мужид эрэх, хайх, хадгалах, олборлох гэсэн 4 төрлийн тусгай зөвшөөрөл олгодог бол Квинсланд мужид техникийн бус аргаар ашигт малтмал олборлох зөвшөөрлийг тусад нь олгохоор хуульчилсан байдаг*).

Австралийн муж улсуудын ашигт малтмал, газрын тосны хуульд байдаг нийтлэг зохицуулалтуудын нэг нь, хэрэв тусгай зөвшөөрөл олгогч “боломжгүй” л гэж үзсэн бол тусгай зөвшөөрөл эзэмших хүсэлт гаргагч нь хуульд заасан болзол шаардлагуудыг хэдий хангаж байсан ч тусгай зөвшөөрөл олгогдохгүй байх явдал юм. Захиргааны эрх мэдлийн “хэтийдсэн хэлбэр” хэмээн судлаач мэргэжилтнүүд нь шүүмжилдэг бөгөөд магадгүй энэ нь XIX зууны дунд үед хэт их эрх мэдэл бүхий орон нутгийн захиргааны буюу захирагчийн шийдвэрээр олгодог байсан алтны тусгай зөвшөөрлийн улбаа байж болох юм.

Австралийн Ашигт малтмалын болон Газрын тосны хууль (*Petroleum Law*) дахь хайгуул олборлолтын тусгай зөвшөөрлийн эрх зүйн зохицуулалтад хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгогдсноос хойш нэг жилийн дотор түүнийг шилжүүлэх, барьцаалахыг хориглодог нийтлэг зохицуулалт бий. Энэ хугацаанд лиценз эзэмшигч өөрийн хөрөнгөөр хайгуулаа хийх ёстой. Тэгж чадахгүй бол лицензийг нь буцаан хурааж авдаг. Учир нь хайгуулын лиценз анх олгохдоо санхүүгийн чадавхийг гол болгон шалгаруулах бөгөөд эхний жилд хайгуулын ажилд зарцуулах хөрөнгийн доод хэмжээ, заавал хийж гүйцэтгэх ажлыг яг тохирдог тул үүнийг биелүүлээгүй нь тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэл болдог байна.

БНХАУ

1993 оны Ашигт малтмалын хуулиар (*Mineral resources law*) алт, зэс, мөнгө, нүүрс гэсэн голлох нэр төрлийн бүтээгдэхүүнүүдийн ашиглалтын лицензийг хайгуул хийж нээсэн компанид нь давуу эрхтэйгээр олгодог. Ингэхээр сонгон шалгаруулалт өрсөлдөөн байхгүй болох ба тухайн ордоос ашиглах бүтээгдэхүүний үнийг нь Засгийн газар шууд тогтоодог. Ингэж тогтоохдоо алт тийм үнэтэй, зэс ийм үнэтэй гэж нийт ордод баримтлах хатуу тогтоосон заалт байхгүй, тухайн орд болгон дээр нь үнэ тогтоодог. Тухайлбал, уг бүс нутагт дэд бүтэц хөгжсөн, хөгжөөгүйгээс болон нөөцийн агуулга гэх мэт олон хүчин зүйлээс шалтгаалаад өөр өөр үнэтэй байдаг.

Мөн өөр нэг онцлог зохицуулалт нь ашигт малтмалын лицензийг олгохдоо талбайн хэмжээнээс гадна нөөцийн хэмжээг үнэлж олгодог. Тухайлбал, 500 сая тоннын нөөцтэй орд нээгээд ашиглалтын лиценз авсан тохиолдолд тэр 500 саядаа л ашиглалт явуулдаг. Уг лиценз бүхий талбайгаасаа дахиад 200 сая тонныг нээвэл түүндээ дахиад лиценз авдаг. Өөрөөр хэлбэл, талбай+нөөц гэсэн бодит хэмжээтэй байдаг байна.

ДУГНЭЛТ

Эдгээр жишээнүүдээс харахад улс орон бүрд ашигт малтмалыг хайх, олборлох, ашиглах процессууд нь тус тусдаа технологитой, бие даасан болохын хувьд тэдгээрт өөр өөр эрх зүйн үр дагавар бүхий тусгай зөвшөөрлүүд олгогддог бөгөөд эдгээрийн агуулга нь тухайн улсынхаа Ашигт малтмалын хуулийн үйлчлэх хүрээнээс хамаарч ялгаатай тогтоогддог байна.

Өнөөдөр манай улсад ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл олголт нь хэт замбараагүй шинжтэй болсон бөгөөд тэр тусгай зөвшөөрөл нь ялангуяа, хайгуулын зөвшөөрөл нь ор нэрийн төдий тэр талбайд зөвхөн ганц хоёрхон (*уг зөвшөөрөл эзэмшигчийн бизнесийн сонирхол татсан*) алт, зэс, нүүрс мэтийн ашигт малтмал эрж хайхад чиглэгдэж байна.

Авсан талбайн геологийн, бүтцийн, ашигт малтмалын зэрэг зураг зохиох бусад ашигт малтмалыг илрүүлж иж бүрэн судлах ажил огт хийгддэггүй байна. Зvй нь тэр том талбайд дунд масштабын зургуудыг манай улсад мөрдөгддөг дүрэм зааврын дагуу хийхээс гадна тэнд геофизикийн, геохимийн, уул өрмийн ажлын бүрэн судалгааг хийж геологийн тайлан бичиж тус улсад мөрддөг журмын тусгай зөвшөөрөл өгсөн төрийн захиргааны төв байгууллагын өмнө тайлагнадаг байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрлөөр эрлийн ve шатны маш том талбай авчихаад эрлээ зөвхөн алт, зэсэн дээр хийж байгаа юм. Энэ бол

тусгай зөвшөөрлийн талбайд геологийн судалгааны төрийн бодлого алдагдахын хамт нэг хэсэг талбайд геологийн судалгааны иж бүрэн ажил хийгдэхгүй байгаагаас гадна тэр талбайд өөр ашигт малтмалын судалгаа явуулах сонирхолтой бусад аж ахуйн нэгж төрийн байууллагын судалгаа явуулахыг гадаадын компаниуд зөвшөөрөхгүй байгаа юм.

Үүнээс гадна тусгай зөвшөөрлийг ил тод биш өрсөлдөөнгүйгээр өгч байгаа өнөөгийн процесс нь уг зөвшөөрлийг нэг хvн, аж ахуйн нэгжид хэдэн арав, хэдэн зуугаар нь авахад хvргэжээ. Уг нь хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг их хэмжээгээр олгох нь тийм муу явдал биш бөгөөд өнөөдөр олгогдоод байгаа тусгай зөвшөөрлийн дийлэнх нь хайгуулын лиценз байгаа юм. Хайгуулын лицензтэй компаниуд тэр газрыг шууд л ухаж төнхөөд, хөрсийг нь эргүүлчихгүй. Ямар баялаг байгааг тогтооно, хайна, өрөмдөнө. Үүний хүчинд Монгол улсад хэдий хэмжээний, баялаг байгааг тогтоож, мэдээллийн санг бүрдүүлж байна.

Харин ашиглалтын лиценз олголтын хувьд анхаарах асуудлууд нэлээд хэмжээгээр байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, алив нэг этгээд (*хувь хүн, хуулийн этгээд*) өөрийн хүчин чадал бололцооноос хэт давсан ашиглалтын тусгай зөвшөөрлүүд эзэмшиж байгаа нь уг ордод хөрөнгө оруулж олборлож ашиглах ямарч эрмэлзэлгүй, шууд дамлан худалдаж ашиг олох сонирхолтой байгааг нь харуулж байна. Энэхүү нарийн тодорхой шалгуургүй лиценз олголт нь лицензийн наймаа гэх асар их мөнгөний далд бизнесийг цэцэглүүлж байгаа ба манай улс үүнээс ямар нэг үр ашиг хүртэхгүй байна.

Лиценз шилжүүлэлтийг дагасан өөр нэг анхаарал татаж байгаа асуудал нь уул уурхайн, ялангуяа, алтны компаниуд эхний хэдэн жилд ашгаа авчихаад үлдсэн жаахан нөөцтэй лицензт талбайгаа бусдад шилжүүлчихдэг. Энэ нь байгаль орчны нөхөн сэргээлтээс бултах нэг арга байдаг.

Өнөөдрийн хуульд улсын зардлаар хайгуул хийсэн ордын 51 хүртэл, хувийн хөрөнгө оруулалтаар хайгуул хийсэн ордын 34 хүртэл хувийг төр өмчилнө гэж байгаа нь жишээнд авсан улс орнуудад баримталж буй “ашигт малтмал бол төрийн өмч” гэсэн үзэл баримтлалтай адилтгаж үзэж болох боловч газар доорх баялаг газар дээр гараад ирэхээрээ лиценз авсан аль нэг компанийн өмч болж байгаа нь уг нийтлэг зарчимтай сөргөлдөж байна. Төрийн өмч хувьд шилжиж болно, гэхдээ тэр нь хуулийн хүрээнд байх ёстой. Өнөөдөр тэгвэл манай улсад байгалийн баялаг, ашигт малтмалын талаархи энэ төрлийн зохицуулалтыг нарийвчлан тодорхойлж өгөөгүйгээс Монгол улс ихээхэн хэмжээний баялагаас хангалттай үр ашиг хүртэж чадахгүй байгаагийн зэрэгцээ далд бизнес, авилга болон бусад хууль бус сөрөг үр дагаваруудыг бий болгож байна.

ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд өмнөх хэсэгт дурдсан гадаад орнуудын Ашигт малтмалын хуулиудад буй авууштай зохицуулалтууд болон судалгааны явцад олдсон мэдээллүүдийг нэгтгэн дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

1.Тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо эрх хүсэгчдэд уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах санхүү эдийн засгийн болон техник технологийн маш өндөр шалгуур тавих нь зүйтэй юм. **(Франц)** Тухайлбал, байгаль орчны эрсдлээс хамгаалж тусгай эрсдлийн сан байгуулах чадвартай эсэхийг нь харгалзах.

2.Тусгай зөвшөөрлөөр олборлох, ашиглах эрх олгогдож буй орд дээр заавал Концессын гэрээ байгуулах. Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах, хугацаанаас өмнө цуцлах зэрэгт энэ гэрээгээр хүлээсэн үүргийн биелэлтийг харгалзан үздэг байх.

3.Тусгай зөвшөөрлөөр өгөх гэж байгаа талбай, ордоо тодорхой хугацааны өмнө урьдчилан зарлаад, түүнийгээ өрсөлдөөнөөр шалгаруулж олгодог тогтолцоог бий болгох. **(АНУ)**

4. Тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо аж ахуйн нэгж, хувь хvнд талбайн болон нөөцийн хэмжээ, тусгай зөвшөөрлийн тоо, тvннийг эзэмших хугацаагаар нь хязгаарладаг байх. **(БНХАУ)**

5. Тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайд зохих дvрэм заавар болон гэрээгээр хүлээсэн үүргийнхээ дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа эсэхийг нь төрийн захиргааны байгууллагууд чиглэл чиглэлийнхээ дагуу хянаж үүнийгээ зөрчсөн нь нотлогдсон тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг шууд цуцладаг байх. **(Австрали, Канад)**

6. Тусгай зөвшөөрлийг хугацаанаас нь өмнө буцааж өгөх, борлуулах, шилжvлэх, цуцлах зэрэг тохиолдлуудад, уг ордыг олборлох ашиглах эрхийг зөвхөн ашигт малтмалын биржээр дамжуулан хөрөнгийн биржийн дvрэм журмаар vнэ хаялцуулах юм уу акци гарган борлуулж байх. **(Канад)**

7. Орд болон нөөцийн төрлөөс хамаарч тусгай зөвшөөрлийг олгох өөр өөр аргуудыг ашиглах. Тухайлбал, байгалийн баялгийг газар дээр гаргах буюу эсвэл борлуулаад мөнгийг нь өмчлөгчид өгдөг ба тэр мөнгөнөөс нь зардлыг нь тооцож хасаад ашгийг нь буцааж өгдөг түрээсийн гэрээний хэлбэрээр ашигт малтмалаа олборлуулах арга. Энэ нь төр байгалийн баялагийн хувьд ямагт өмчлөгч нь байх эрхийг баталгаажуулж буй хэлбэр юм. **(Англи)**

8. Тусгай зөвшөөрлийн харилцааны процессыг ил тод болгох бүх талын арга хэмжээг авах, үүнээс тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэх үйл ажиллагааг ил тод, хяналттай байлгах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэн улсын төсөвт татварын хэлбэрээр нэмэлт орлого олох боломжийг бий болгох.

ОХУ болон Төв Азийн зарим орнууд (хуучин социалист орнууд)⁹⁴

Харьцуулсан улс орнууд: ОХУ, Казахстан, Киргизстан, Тажикистан, Туркменистан, Узбекистан

Энэхүү мэдээлэл нь Британийн The University of Dundee-ийн судлаачид Marla Valdez, Serik Baimagambetov, Denton Wilde Sapte нарын гүйцэтгэсэн судалгааны ажил⁹⁵ бөгөөд судлаач миний бие англи хэлнээс орчуулан хүргэж байна.

Эдгээр улс орнууд нь холбооны улс байсан тул хууль, эрх зүйн үндэс суурь ижил төстэй юм. Тусгаар тогтносоноосоо хойш ч төстэй байдлаар хөгжиж байна. Ийм учраас, хуулиудыг нь авч үзэхэд төдийлөн бие биенээсээ онцгойлон ялгардаггүй байна. Хөгжлийн явцыг нь харахад төв Азийн эдгээр орнууд хууль эрх зүйн шинэчлэлийн ажилдаа ОХУ-ын туршлагыг үндэслэн хөгжиж иржээ.

Төв Азийн улсуудын Уул уурхайн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт

1. Газрын доорх баялагийг ашиглах эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт

Тус орнуудын газрын доорх баялагийг ашиглах эрх зүйн зохицуулалт нь төр баялагийн эзэн болохын хувьд ашиглах, олборлох, эрэх хайх зөвшөөрлийн үндсэн дээр хэрэгждэг. Төр нэгэнт зөвшөөрөл олгосон бол түүнд ямар нэгэн өөрчлөлт, хөдөлгөөн оруулахгүй байх баталгаа гаргадаг байна. Эдгээр орнуудаас Казахстан улсад энэ ажлыг гэрээний үндсэн дээр зохицуулдагаараа онцлог байна⁹⁶.

⁹⁴ *International and Comparative Mineral Law and Policy: Trends and Prospects. by Bastida, Thomas W. Walde (Editor), Elizabeth Bastida (Editor). Pub. Date: March 2005*

⁹⁵ http://www.dundee.ac.uk/cepp/journal/html/Vol15/article5_2.html. *Comparative mineral law of the russian federation and central asian republics. By Marla Valdez and Serik Baimagambetov, Denton Wilde Sapte*

⁹⁶ <http://www.orientresources.com/mininglaw.asp>

2. Газрын доорх баялагийн эзэн

Төв азийн бүх орнуудын Үндсэн хуулинд тодорхойлсоноор Төр нь газрын доорх баялагийнхаа эзэн байдаг. Газрын доорх баялагийг ашиглах эрх нь зөвхөн баялагийг олборлох асуудлаар хязгаарлагддаг бөгөөд олборлосон баялагаа борлуулах эрхийг улсаас тусгай зөвшөөрлийн эрх зүйн зохицуулалтыг үндэслэн олгодог.

3. Газрын доорх баялагийг ашиглуулахад төрийн оролцооны эрх хэмжээ

Эдгээр орнуудад, газрын доорх баялагийг эрж хайх, олборлох үйл ажиллагаанд төрөөс лиценз олгох, түүнд баталгаа гаргах замаар дэмждэг байна. Харин, орон нутгийн захиргаа газрын доорх баялагийн ашиглалт, хайгуулын ажил болон байгаль орчны асуудалд хяналт тавих эрх эдэлдэг.

4. Тогтвортой байдлын гэрээ

Тогтвортой байдлын гэрээгээр хөрөнгө оруулагчдын оруулсан хөрөнгө болон тогтвортой үйл ажиллагааг хамгаалдаг. Ерөнхийдөө, энэ асуудлыг хөрөнгө оруулалтын хууль (investment law)-иар зохицуулдаг байна. ОХУ, Киргизстан, Туркменистан болон Узбекистан улсуудын Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулинд зааснаар тогтвортой байдлын гэрээний хугацааг 7-10 жилээр тогтоосон байдаг. Казахстан улсын хувьд хөрөнгө оруулагч болон төрийн байгууллагын хооронд тогтвортой байдлын ерөнхий нөхцлийг харилцан тогтоодог.

5. Эзэмших эрхийн хамгаалалт

Эзэмших эрхийн хамгаалалтад уул уурхайн компаниудын хайгуул хийх, олборлох, боловсруулах, борлуулах бүхий л шатны үйл ажиллагаанд хууль ёсны эрх ашгийг бүхэлд нь цогц байдлаар хамгаалах үйл ажиллагаа хамаарна. Тус орнуудад, газрын доорх баялагийг ашиглагч нь өөрийн олборлосон ашигт малтмалаа борлуулахад давуу эрх эдэлдэг ба гагцхүү татвар болоод хяналтын үйл ажиллагаанд ил тод, шударгаар оролцохыг шаарддаг байна.

6. Газар доорх баялагийг ашиглах болзол, нөхцөл

Ерөнхийдөө, судалгаа шинжилгээний ажлыг гүйцэтгэх эрхийг лиценз эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө, тухайн ашигт малтмалын ач холбогдол зэргийг эрэмбэлсэний үндсэн дээр хоёроос зургаан жилийн хугацаатай олгож, нөөцийг тогтоолгодог. Гэвч, зарим орнуудад бүтээгдэхүүн болон нөхцөл байдлаас шалтгаалж ажил гүйцэтгэгчийн хүсэлт, үүссэн нөхцөл байдал зэргийг харгалзан болзол шаардлагыг өөрчлөх, хугацааг сунгах боломжууд байдаг.

7. Газар доорх баялагийг ашиглах эрх олгох үндэслэл

Казахстанаас бусад бүх улсад газрын доорх баялагийг ашиглах эрх үүсэх үндэслэл нь төрийн тусгай зөвшөөрөл буюу лиценз юм. Харин Казахстанд гэрээгээр олгодог⁹⁷.

8. Газар доорх баялагийг ашиглах эрх олгох болон сонгон шалгаруулалтын ажиллагаа

Туркменистанаас бусад орнуудад газар доорх баялагийг ашиглах эрх олгох үйл ажиллагаа нь сонгон шалгаруулалт болон үнэ хаялцуулах зарчмаар явагддаг.

9. Эрх шилжүүлэх

Газар доорх баялагийг ашиглах, эрж хайхтай холбоотой эрхийг шууд шилжүүлэх эрхийг эдгээр улс орнуудын аль нь ч зөвшөөрдөггүй.

10. Олборлосон түүхий эдийг худалдан авах төрийн давуу эрх

Зарим улсад нь уул уурхайн компаниудын олборлосон түүхий эдийг төр нь давуу эрхээр (эхний ээлжинд) худалдан авах эрхийг баталгаажуулсан байдаг.

⁹⁷ <http://www.orielresources.com/mininglaw.asp>

11. Газар доорх баялагийг ашиглах эрхийг цуцлах, түр зогсоох

Эдгээр улс орнуудад давагдашгүй нөхцөл байдлын зэрэгцээ орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хязгаарласан, ноцтойгоор зөрчсөн тохиолдолд төрөөс түр зогсоох эрхийг олгосон байдаг. Харин түр зогсоосон хугацаанд алдаа дутагдал болон үүссэн нөхцөл байдлыг засварлах шаардлагатай. Хэрэв, ингэж чадахгүй бол лиценз ашиглалтын эрхийг зогсоодог.

II. Дүгнэлт

Эдгээр бүх орнууд нь 1990-ээд оноос хойш эрх зүйн шинэчлэл хийх явцдаа уул уурхайн салбарт ажиллаж байгаа бүх төрлийн хөрөнгө оруулагчдын газрын доорх баялагийг эрэх, хайх, олборлох, ашиглах, борлуулах үйл ажиллагаанд лиценз олгох, ашиглахтай холбоотой харилцааг аль болох тогтвортой, ойлгомжтой байлгах чиглэлд анхаарч ирсэн байна. Нөгөө талаар, уул уурхайн үйлдвэрт оруулсан хөрөнгө оруулалтын тогтвортой байдлыг хангах, урамшуулах, дэмжих бодлогыг ч баримталж ирсэн байна.

ОХУ нь ирээдүйд лицензийн болон тогтвортой байдлын гэрээний тогтолцоо, дэглэмийг халж концессийн гэрээнийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулахад анхаарлаа хандуулахаар төлөвлөн ажиллаж байна.

Мэдээллийн эх үүсвэр:

- <http://books.google.mn/books?id=CbBNvKVNrjgC&printsec=frontcover&hl=en#v=onepage&q&f=false>
- <http://www.orielresources.com/mininglaw.asp>
- http://www.dundee.ac.uk/cepp/journal/html/Vol15/article5_2.html.