

**МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ИННОВАЦИ
БА ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН**

Ж.Нямдулам

ХСИС-ийн Эрх зүйн нийгмийн ухааны сургуулийн
ЭЗОТ-ийн ахлах багш, хууль зүйн ухааны доктор
(Ph.D), цагдаагийн хошууч

Товч агуулга

Энэхүү илтгэл нь Монгол улсад хийгдэж байгаа уул уурхайн салбарын инноваци, эдийн засгийн үр ашиг, цааждын энэ салбарын хөгжлийн асуудлаар болон уул уурхайн салбарт хийгдэх эрх зүйн шинэтгэлийн талаар авч үзсэн болно. Үүнтэй холбоотойгоор судлаач уул уурхайн салбарт үйлдэгдэх гэмт хэргийн эрүүгийн нөхцөо байдал, түүнтэй тэмцэхэд хууль сахиулах байгууллагын инновацийн талаар судалсан болно.

Сүүлийн жилд дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнууд улсынхаа хөгжлийн гарц, хэтийн төлөвлөлтөө тодорхойлсон хөтөлбөр боловсруулж, инновацийг эрчимжүүлэх тал дээр анхаарал хандуулж байгаа энэ үед Монгол Улс ч улс орныхоо хөгжлийн гарц, хэтийн төлөвлөлтийг боловсруулах, бүх салбарт инновацийг хөгжүүлэх, улс орныг эдийн засгийн үр ашигтай, шинэ санагаар хөгжүүлэх чиглэлийг баримталж байгаа өнөө үед ХСИС энэ чиглэлээр эрдэм шинжилгээний хурал зохион байгуулж байгаа нь сайшаалтай байна.

Инноваци гэж шинэ бүтээмж, шинэ санааг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, төрийн удирдлагын салбарт дэвшилтэт үр нөлөө авчрах шинэ буюу шинэчлэгдсэн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ технологийн процесс, мөн удирдлага, зохион байгуулалт, санхүү, эдийн засгийн болон бусад шийдлүүд инновацийн үр нөлөө юм¹. Монгол Улс 2012 онд инновацийн тухай хуулийг баталж, “инноваци” гэж шинэ мэдлэгийг баялаг болгон хувиргах цогц үйл явцыг хэлнэ гэж тодорхойлжээ.

Монгол улсын засгийн газар сүүлийн хэдэн жилд улс орны эдийн засгийн хөгжлийн гол гарцыг уул уурхайн салбарлуу голлон хандуулж, энэ салбарт гадаадын хөрөнгө оруулалтыг их хэмжээгээр татаж, уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжсөн. Харин сүүлийн 2 жилд энэ салбарыг сорьсон он жилүүд байж, зах зээлд алтны үнэ буурч, уул уурхайн компаниуд зарим нь хаагдаж, уул уурхайн томоохон төслийг хэрэгжүүлэгч Рио Тинто болон Монгол Улсын Засгийн газар хооронд татварын маргааны асуудал үүсч, ажиллагсдаа цомхотгох, уурхайг түр зогсоож, зарцуулалтаа царцаах арга хэмжээнүүд авсан нь эргээд энэ нь ирээдүйг харсан шийдэл биш юм гэдгийг инновацилаг компаниуд олж харж байна.

Өнөөдөр технологийн инновацийг уул уурхайн салбар дахь аль нэг дан ганц асуудлыг Оновчлох энгийн хэрэгсэл гэж харахаас илүүтэйгээр уул уурхайн баялаг бүтээх иж бүрэн гинжин хэлхээг Оновчлох үйл ажиллагааны технологи гэж харж байна.

Засгийн газар экспортын чиг хандлагатай үйлдвэрлэлийг дэмжих бодлогын хүрээнд уул уурхайн салбарыг тус орны эдийн засгийн тэргүүлэх салбар болгон тодорхойлсон бөгөөд тодорхой хөнгөлөлтийг эдлүүлэн байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатай тэргүүний техник, технологи нэвтрүүлэх, хөрөнгө оруулалт татах зэрэг таатай нөхцөл бүрдүүлэн ажиллаж, уул

¹Wikipedia The Free Encyclopedia. <http://en.wikipedia.org/wiki/Innovation>. Хандалт. 17.09.2014.

уурхайн салбараас улсын эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр өсч 2010 онд 2'704'877.8 сая төгрөгний нэмүү өртөг үйлдвэрлэсэн нь Монгол Улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 28.2%, аж үйлдвэрийн нийт бүтээгдэхүүний 65,4 хувь, экспортын бүтээгдэхүүний 84.4 хувийг тус тус бүрдүүлж байна.

Үүнийг хуснэгт №1 харууллаа.

Узуулэлт	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний	10.1%	12.7%	17,3%	18.0%	30%	27.5%	28.2%	28.2%
Аж үйлдвэрийн нийт бүтээгдэхүүний	47.3%	49.6%	64,7%	65,5%	72%	67.8%	64.3%	65.4%
Экспортын нийт бүтээгдэхүүний	56.7%	58.9%	70.8%	75,8%	67.9%	68.8%	80.7%	84.6%

Сүүлийн 10 жилд алт олборлолт 17 дахин, зэс-молибдений хүдэр олборлолт 30.4 хувь, хайлуур жоншны баяжмал үйлдвэрлэлт 14.6 хувиар тус тус өссөн байна. Уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэмжээ суулийн 6 жилийн дотор эрчимтэй өсч, улсын эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлөл нэмэгдэж байна.

Уул, уурхайн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн хэмжээ
\сүүлийн 6 жилээр\

Хүснэгт №2.

№	Бүтээгдэхүүн	х/нэгж	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Бүхэллэг жонш	мян.тн	206.7	233.4	239.4	245	219.1	344.2
2	Флотацын баяжмал	мян.тн	102.7	93.7	108.3	109.9	115.7	115.3
3	Баяжмал дахь зэс	мян.тн	130	126.3	129.7	130.2	126.8	129.8
4	Баяжмал дахь молибдени	тн	1141	1153	1403.9	1978.3	1783.6	2408.7
5	Цагаан тугалганы баяжмал /50%/	тн	22	47	-	27.5	87.5	15
6	Гянт болдын баяжмал /68%/	тн	77.1	78.2	182.2	244.5	141.9	38.6
7	Нүүрс	мян.тн	6665	7517.1	8074.1	9237.6	9691.6	13163.9
8	Алт/химийн цэврээр./	кг	18500	21900	21267	18087	15184	9803
9	Катодын зэс	тн	2376.1	2474.5	2618.4	3006.5	2586.6	2470.1
10	Төмрийн хүдэр	мян.тн	33.5	167.7	180	265.1	1387.4	1379.0
11	Цайрын баяжмал /чийгтэй/	мян.тн	-	22.8	109.9	154.7	143.6	156.5
12	Цувимал зэс	тн	-	195.5	221.2	-	-	-
13	Молибден	тн	-	-	157.8	2664	2112.2	156.5

	ийн исэл							
--	----------	--	--	--	--	--	--	--

Монгол улс 2013 оны эхний улирлын байдлаар нийт 39 оронд бараа, бүтээгдэхуун экспортолсноос БНХАУ-д 92.1 %, Канад улсад 2.4 %, ОХУ-д 1.9 %, Судан улсад 0.7 %, Энэтхэг улсад 0.6 %, БНСУ блон ХБНГУ-д тус бүр 0.4 %, Итали болон Их Британи улсад тус бүр 0.3 %, Вьетнам улсад 0.2 % ногдож байгаа нь экспортын 99.3 хувийг эзэлж байна. Экспортын 98.0 %-г эрдэс баялаг, унэт ба хагас унэт чулуу, унэт металл, боловсруулсан арьс шир, ангийн ус, тэдгээрээр хийсэн эдлэл зэрэг эзэлж байна².

Өнөөдөр манай улсад 10 гаруй нэр төрлийн уул уурхайн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл явагдаж байгаа бөгөөд энэ нь ихэвчлэн анхан шатны боловсруулалт хийсэн баяжмал маягаар экспортод гарч байна.

Цаашид нөөц нь тогтоогдсон ашигт малтмалын орд газруудыг ашиглалтанд оруулахаас гадна одоо ажиллаж байгаа үйлдвэрүүд дээр технологийн шинэчлэл хийх, өртөг шингэсэн эцсийн бүтээгдэхүүн гаргах чиглэлд анхаарах шаардлагатай юм. Үүний тулд уул, уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалтыг татах, тогтвортой байдлыг хангаж өгөх, төрийн оролцоог зохистой хэмжээнд оролцуулах зэрэг нөхцөл, бололцоог бүрдүүлэх нь чухал юм.

Дэлхийн томоохон эдийн засагчид үзэхдээ: аливаа улс орон уул, уурхайн салбараа хөгжүүлэх гол бодлого бол эцсийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх явдал юм. Хагас боловсруулсан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэсэн улс орон хөгждөггүйг олон орнуудын жишээн дээр тулгуурлан тогтоосон байдаг.

Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн салбарын хөгжил мэдээж эерэг нөлөө үзүүлэх нь гарцаагүй, гэхдээ бид энэ салбарыг болгоомжтой, удаан хугацаанд алгуур хөгжүүлэх нь чухал юм. Өөрөөр хэлбэл хэдхэн жилийн дотор улс орныхоо баялагийг гадаадын компаниудад олборлуулахгүйн тулд бодлогын хувьд нухацтай хандах хэрэгтэйг одоо ч эрдэмтэн судлаачид анхааруулсаар байгаа.

Уул уурхайн яамнаас “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарын талаар баримтлах бодлого”-ын баримт бичгийг УИХ-аар батлууллаа. Энэхүү бодлогын баримт бичиг төрөөс эрдэс баялгийн салбарт 2025 он хүртэл баримтлах бодлогыг тодорхойлох юм. “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”-ын баримт бичиг нь үндсэн 4 бүлэг, 14 хэсэг, 70 заалтаас бүрдэж байгаа ба эрдэс баялгийн салбарт баримтлах зарчмуудыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор эрх зүй, татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх;

Олборлох, боловсруулах үйлдвэрлэлийн чиглэлд байгаль орчин, хүний эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөл багатай, орчин үеийн дэвшилтэт техник, технологи, инновацийг дэмжих;

Эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлэхэд төрийн байгууллага, аж ахуйн нэгж нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай байх, хөрөнгө оруулагч нь хууль дээдлэх, харилцан ашигтай ажиллах, хэрэгжүүлэхэд төрөөс хөрөнгө оруулагчдад ижил тэнцүү нөхцөл олгож, өмчийн хэлбэрээр ялгаварлахгүй байх, компанийн сайн засаглалыг дэмжих;

Улсын болон хувийн хөрөнгөөр хийж гүйцэтгэж байгаа бүх шатны геологийн судалгаа, олборлолт, боловсруулалтын ажлын талаарх хуулиар хориглоогүй мэдээллийг нийтэд ил тод, нээлттэй байлгах;

²Монгол улсын Үндэсний статистикийн хороо. Тайлан 2013 оны 1-р улирал. 2013 оны 4-р сарын 1-нд нийтлэгдэв. www.nso.mn.

Эрдэс баялгийн салбар дахь хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, стандартыг олон улсын түвшинд хүргэж, хэрэгжилтийг хангах зэрэг болно.

Монгол Улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, ард иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого” хэрэгжсэнээр улсын эдийн засагт оруулах уул уурхайн салбарын өгөөж нэмэгдэж, эрдэс баялгийн бүтээгдэхүүний экспортын нэг цонхны бодлого бодитойгоор хэрэгжиж, эдийн засгийн хөгжил дан ганц нэг салбараас хамааралгүйгээр олон тулгуурт эдийн засгийн хөгжлийн үндэс бүрдэх юм.

Үүнтэй зэрэгцэн уул уурхайн салбарын эрх зүйн орчны асуудал дахин түлхүү яригдаж, ашигт малтмалын тухай хуулийг шинэчлэх хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг хийгдэж байгаа үетэй холбогдуулан энэ асуудлыг хөндөн тавих нь зайлшгүй асуудал болоод байна.

Өнөөдөр манайд уул уурхайн салбарт 34 хууль тогтоомж, 183 хэм хэмжээний акт, 295 стандарт үйлчилж байна³. Эдгээрээс уул уурхайн салбарын гол хууль болох Ашигт малтмалын тухай хууль анх 1994 онд батлагдаж 3 жилийн хугацаанд хэрэгжин 1997 онд шинэчлэгдэн, 2006 онд одоогийн мөрдөж байгаа Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсан юм.

Энэ шинэчлэн найруулсан хуульд өмнөх хуулиас зарчмын ялгаатай олон зүйл, заалтууд орсон. Тухайлбал ашигт малтмалын ордыг стратегийн ач холбогдолтой, түгээмэл тархацтай, энгийн гэсэн ангилалтай болгож стратегийн ач холбогдолтой ашигт малтмалын ордыг ашиглахад хэний хөрөнгөөр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосноос үл хамаарч төрийн оролцоотой байхаар хуульчилсан.

Мөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн, хөрөнгө оруулалтын хэмжээнээс хамаарч Засгийн газрыг төлөөлж санхүү, геологи, уул уурхайн болон байгаль орчны асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хөрөнгө оруулалтын гэрээг байгуулах боломжтой болсон. Түүнчлэн орон нутгийн оролцоог нэмэгдүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах зэрэг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн.

Эдгээр хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, зөрчигдсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий этгээдүүд нь эрх бүхий улсын байцаагч болон тухайн орон нутгийн засаг дарга юм.

Эдгээр субъектүүдийн хуулиар олгогдсон эрх хэмжээ өргөн боловч харин хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих нь сул байгаа нь өнөөгийн бодит байдлаас харагдаж байгаа юм. 2013 явуулсан шалгалтаар байгаль орчныг хамгаалах өлөвлөгөөний хэрэгжилтэнд өгсөн үнэлгээгээр нийт аж ахуйн нэгжийн 15.8% нь сайн, 36.8% нь хангалттай, 47.4% нь хангалтгүй гэж үнэлэгдсэн байна. Мөн байгаль орчны хяналт өинжилгээний хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд өгсөн үнэлгээгээр нийт аж ахуйн нэгжийн 10.5% нь пайн үнэлгээ авч, 68.4% нь хангалтгүй үнэлгээ авчээ. Энэ нь хууль бусаар ашигт малтмал хайх, ашиглах, олборлох гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага болон уул уурхайн компаниудын хууль, дүрэм, журмын хэрэгжилт сул байгаа нь харагдаж байна..

Монгол Улсын Засгийн газар сүүлийн 10 гаруй жилийн хугацаанд ашигт малтмалын лиценз олголтыг хязгаарлалт, хяналт нарийн тогтоолгүйгээр ихээр олгосноор «нийгмийн хариуцлага»-гүй гадаад, дотоодын уул уурхайн компаниуд олборлолт явуулахдаа тогтоосон хэмжээнээс хэтэрсэн химийн хорт бодис ашиглах, ашигт малтмал цэвэрлэсэн усаа голын

³www.legalinfo.mn

урсгал руу шууд урсгах, үүнээс болж хүн, амьтан хордож, гол горьхи ширгэж, олборлолт явуулсан газартаа нөхөн сэргээлт хийхгүй орхих, овоолоод орхисон шороо, нүхэнд нь хүн, мал унаж осолдох явдлууд сүүлийн жилүүдэд эрүүгийн тоо бүртгэлд өссөн үзүүлэлт гарч байгаа нь энэ салбарт хуулийн хяналтыг чангатгах, эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал яригдах үндэс болсон юм.

Энэ үүднээс Монгол Улсын Загийн газар 2011 онд улсын хэмжээгээр усны тооллого явуулж, тайлан гаргасан байна⁴. Уг тайланд Монгол улсын хэмжээнд нийт 5128 гол, горхи бүртгэгдсэнээс 852 нь ширгэсэн, 9306 булаг, шанд бүртгэгдсэнээс 2277 нь ширгэсэн, 3747 нуур, тойром бүртгэгдсэнээс 1181 нь ширгэсэн, 429 рашаан ус бүртгэгдсэнээс 60 нь ширгэсэн дүн гарсан байна. Энэ нь нэг талаас голын сав газрын хөрс, ургамал бүрхэвчийн өөрчлөлт, уур амьсгалын өөрчлөлт, нөөгөө талаас уул уурхайн буруу үйл ажиллагааны улмаас усны горим, нөөц, чанарт үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдэж байгаатай холбоотой юм. Баримт дурдахад Өвөрхангай аймгийн Цэнхэр сумын нутагт үйл ажиллагаагаа явуулдаг «Алтан дорнод», «Монгол газар» компаниуд тус сумын нутагт байрлах Орхон голын урсгал руу алт угаасан усаа урсгаснаас болж Орхон гол бүхэлдээ бохирдон, уг хэрэг өнөөг хүртэл шүүхээр шийдэгдээгүй байна.

Монгол Улсад одоогоор хүрээлэн байгаа орчны эсрэг гэмт хэрэгт мэргэшсэн мөрдөгч, прокурор байхгүй бөгөөд, үүнтэй холбоотойгоор энэ гэмт хэргийн байгаль орчинд учруулсан бодит хохирлыг тогтоох, хэргийн газрын үзлэгийг нарийвчлан хийх, хэмжилтийг буруу хийх, нотлох баримтыг дутуу үнэлэх зэрэг хүндрэлүүд байгаа нь судалгааны явцад харагдаж байлаа.

Хууль бусаар ашигт малтмал хайх, ашиглах, олборлох гэмт хэргэгт явуулах мөрдөн шалгах ажиллагаа нь бусад гэмт хэргээс ялгагдах өвөрмөц онцлогтой бөгөөд, тэр дундаа байгаль орчинд учирсан бодит хохирлыг тогтоох асуудалд мэргэжлийн байгууллагын шинжээчдийг оролцуулан дүгнэлт гаргуулдаг, гэвч хэргийн нотолгоо нь дан ганц тэр дүгнэлт дээр тулгуурлаж хийгдсэн нь уншиж танилцсан эрүүгийн хэргүүдээс харагдаж байлаа. Эдгээр дүгнэлт нь зөвхөн байгаль орчны экологийн хохирлыг тогтоосон дүгнэлт гаргаж байгаа нь өрөөсгөл бөгөөд уг хэргийн шийдвэрлэхэд бодит нотлох баримт болж чадахгүй байна. Тиймээс энэ төрлийн гэмт хэргийг шийдвэрлэхэд экологийн бодит хохирлыг эдийн засгийн тооцоон дээр бодитой тогтоох шаардлагатай юм. Үүний тулд Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнд мэргэшсэн шинжээчдийг байгуулах, түүнд шинэ алба хаагчдыг бэлтгэх талаар анхаарах цаг болжээ.

⁴Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжуулэгч агентлаг Усны хэрэг эрхлэх газраас 4 жил тутамд улсын хэмжээнд усны тооллогыг явуулдаг. +2017 оны тооллого явуулж, тайлан гаргажээ. Усны хэрэг эрхлэх газрын 2011 онд явуулсан усны тоологын дун. Өнөөдөр сонин. 2013 оны 7-р сарын 09-ны дугаар №286.