



Joint project with:



U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T



and with partner organisations in six case study regions

## Уулзалт, хураамж ба мэдээллийн урсгал: Монгол улсад уул уурхайн болон усны бодлогыг зохицуулах нь

### Хураангуй

Эрдэс болон металл олборлох нь олборлолтод шаардлагатай усны хэмжээ, хаягдал ус хаях болон усны нөөцөд үзүүлэх боломжит бохирдлын хувьд усанд томоохон ул мөр үлдээдэг. Иймд уул уурхай болон усны салбар хооронд зохицуулалт хийх нь маш чухал. Уул уурхайн усны нөөц болон усны нөөцөөс хамааралтай орон нутагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах зорилготой энэ хүрээний олон тооны хэрэгслүүдийг гаргасан байдаг. Үүнд байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (БОНБУ), эдгээр үйл явцуудад болон голын сав газрын менежментэд оролцогч талуудын оролцоог хангах, уурхайд хаягдал ус цэвэрлэх сэдэлжүүлэлтийн төлбөрийн схемүүд зэрэг багтана. Хэрэгсэл бүрт нэлээд хэдэн урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй учраас тэдгээрийг хэрэгжүүлэх эсэх, хэрхэн хэрэгжүүлэх нь үндэсний, бүсийн болон дотоодын байдлаас хамаарна.

Энэ судалгааны хураангуй тайланд Монгол улсыг бид жишээ судалгааны тохиолдол болгон авч, оролцогч талуудын оролцоо, хаягдал ус цэвэрлэх сэдэлжүүлэлт хоёр нь зохицуулалтыг сайжруулах үндсэн хоёр стратеги гэж үзнэ. Бид эдгээр стратегийг бодлогод хэрхэн хөрвүүлж, хоёр зэргэлдээ голын сав газарт бодитоор хэрхэн хэрэгжүүлснийг үнэлнэ. Ингэхдээ доогуур түвшний захиргааны нэгжүүд дэх хүн хүчний болон санхүүгийн чадавх, устай холбоотой мэдээллийн хүртээмжийг байгалийн нөөцийн үр дүнтэй засаглалын урьдчилсан нөхцөл гэж тусгайлан анхаарч үзнэ. Монгол улсын засаглалын систем олон тооны үйл явцуудаар оролцогч талуудын оролцоог хангадаг гэж заадаг бөгөөд хамгийн чухал нь голын сав газрын олон талт платформууд (ГСГОТП) болон БОНБУ-ний журмын дагуу хийгддэг орон нутгийн хэлэлцүүлгүүдээр дамжуулан хангах гэдгийг бид олж тогтоосон. Гэхдээ

одоогоор судалгааны бүсийн ГСГОТП нь ихэнхдээ доогуур түвшний захиргааны ажилтнуудыг оруулан гишүүдээ шинэчлэх гэж байгаа ба энд орон нутгийн хэлэлцүүлэг бараг хийгддэггүй. Хаягдал усыг цэвэрлэх сэдэлжүүлэлтийн чиглэлээр Монгол улс 2019 оны зун Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан бөгөөд одоогоор хэрэгжүүлэх гарын авлагыг боловсруулж байна. Хүндрэлүүд нь сав газрын усны чанарын мэдээллийг цуглуулах болон хангалттай дээж авах, шинжилгээ хийх баталгаатай холбоотой. Энэ нь хамаарах мэдээллийг авах эсвэл үнэлэхэд хүндрэлтэй тулгардаг, доогуур түвшний захиргааны нэгжүүдийн хүн хүч, санхүүгийн чадавх хязгаарлагдмал байгаатай холбоотой. Бид дараах арга хэмжээг зөвлөж байна. Үүнд:

- Тэнцвэртэй хүртээмж болон платформ дахь хэлэлцүүлгийг хангахын тулд нийгэм, эдийн засгийн байдлын ялгааг харгалзан хувийн хэвшил болон иргэний нийгмийн төлөөллийг түлхүү оролцуулах хэлбэрээр ГСГОТП дахь оролцогч талуудын ялгаатай байдлыг бий болгох
- БОНБУ-ний хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг идэвхжүүлэх (уул уурхайн лиценз авах болон БОНБУ-г батлуулах гэх мэт) ба Засгийн газраас баталсан дүрэм, журмуудыг нээлттэй болгох, энэ хүрээнд хариуцлага тооцдог болох
- Усны мэдээллийг олон нийтэд илүү хүртээмжтэй болгох
- Уул уурхайн хаягдал усыг хаяхын өмнө цэвэрлэхэд урамшуулал олгохын тулд Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийг хурдхан хэрэгжүүлэх
- Эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжийг нь бүрдүүлэхийн тулд доогуур түвшний захиргааны байгууллагуудыг чадавхжуулах ба ГСГОТП-д санхүүжилт олгох.

## Үндэслэл

Сүүлийн жилүүдэд Монгол улс уул уурхайн сөрөг нөлөөллийг таслах зорилгоор хэд хэдэн хууль батлуулсны дотор Усны тухай хууль, БОНБУ хийх тухай хууль байгаа ба хамгийн сүүлд Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хууль байна. Хуулийн хүрээнд уул уурхайн лицензийг Монгол улсын Уул уурхай болон хүнд үйлдвэрлэлийн яам болон түүний хэрэгжүүлэгч агентлаг, Эрдэс баялаг, газрын тосны хэрэг эрхлэх газар нар хариуцан олгодог. Ерөнхийдөө усны засаглал болон уул уурхайн лиценз олгох урьдчилсан шаардлага болох БОНБУ-г батлах эрх хэмжээ нь үндэсний хэмжээнд Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яаманд хамаарна. Сав газрын түвшинд голын сав газрын захиргаа (ГСГЗ) нь хариуцсан сав газрын хувьд менежментийн төлөвлөгөө гаргах ажлыг хариуцах бөгөөд эдгээр төлөвлөгөөг яам баталгаажуулна.

Усны тухай хуульд ГСГОТП бий болгох гэж заасан байдаг ба энэ нь голын сав газрын төлөвлөгөөнд санал авах, ГСГЗ хийсэн ажлыг үнэлэх зорилгоор орон нутгийн захиргаа, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн төлөөлөл болон академиас оролцогч талуудыг хамтад нь авчирдаг. Аймгийн болон орон нутгийн засаг захиргаа нь усны төлбөр хураах болон байгаль орчныг хамгаалах хуулийн хэрэгжилтийг хангахад үүрэг гүйцэтгэдэг. Зураг №1-т ус болон уул уурхайн засаглал дахь гол тоглогчдыг тоймлон харуулав.

Олон тооны хэлэлцүүлэг болон бараг 50 ярилцлага (эрдэмтэд, олон үе шатны төрийн алба хаагчид, нийгмийн төлөөлөгчид болон засгийн газрын зөвлөхүүдтэй) хийсний үр дүнд зохицуулалтын хүндрэлүүд болон

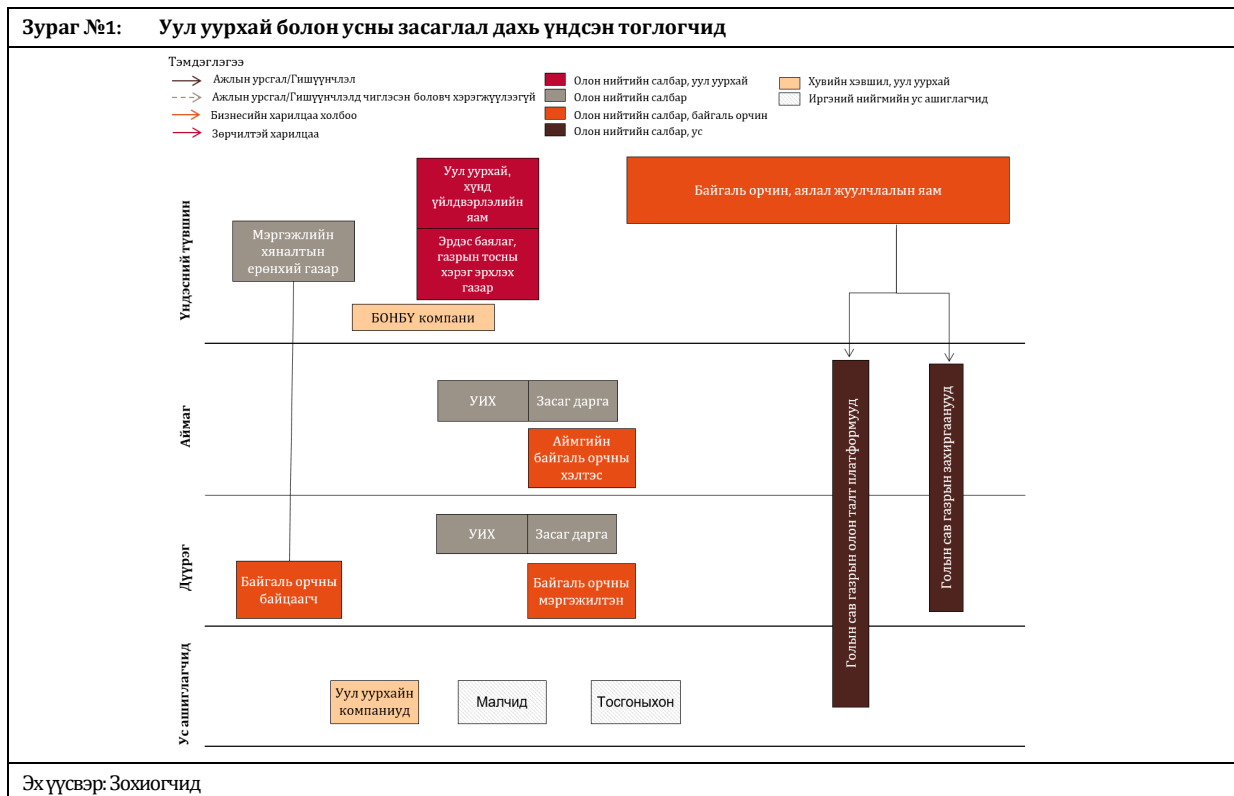
боломжит шийдлийн стратегийг тогтоож нарийвчлан лавшруулсан. Судалгаа нь Монгол улсын хойд хэсэгт орших таван захиргааны нэгж (аймаг) болон олон тооны дүүрэг (сум) дамнасан Хараа болон Ерөө голын сав газруудад хамаарна. Энэ судалгааны ажлын хураангуй тайланд заасан хүндрэлүүд болон тэдгээрт өгөх зөвлөмжийг 2019 оны 10-р сард болсон семинарын үеэр ус болон уул уурхайн салбарын төлөөллүүдтэй хэлэлцсэн болно.

## Онолын болон одоо байгаа зохицуулалт

### 1. Лиценз олгох болон БОНБУ-нүүд

Нэг үндсэн хэрэгсэл нь эрдэс болон металл олборлолтын лиценз олгох журам юм. Үүнд БОНБУ хийж, нөлөөлд өртсөн орон нутагт олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх шаардлага тавьсан байна. Үүнд мөн жил бүр шинэчлэх шаардлагатай байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө багтсан байна. Төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хяналтын баг хянаж, ерөнхийдөө менежментийн төлөвлөгөө эсвэл хуулийн үл нийцэл гарсан тохиолдолд уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааг түр зогсоож болно.

Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр эрдэс болон металл эх үүсвэр олборлох лиценз олгох журмыг тодорхойгүй, БОНБУ-г сайн хянах нөхцөл олгодоггүй гэж шүүмжилж байсан. БОНБУ-ний журмын хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг ховорхон хийдэг бөгөөд хийхдээ нөлөөлд өртсөн орон нутгаас асуудлаа дэвшүүлэн үзэл бодлоо илэрхийлэх боломж олгохын оронд төлөвлөж буй уул уурхайн үйл ажиллагааны мэдээллийг хүргэхэд илүү анхаардаг талаар мэдээлсэн. Ярилцлагын хэд хэдэн оролцогчид бодит байдал дээр орон нутгийн ажилтнууд эсвэл иргэдийн үзэл бодлоос үл хамааран уул уурхайн



төслүүдийн шийдвэрийг засгийн газрын дээд түвшинд хийдэг гэж хэлсэн. Уурхайн хяналт болон түр зогсоох зэрэг байгаль орчныг хамгаалах үр дүнтэй арга хэмжээ хэрэгжүүлэлтийг дарагдуулдаг ашиг хонжоо хайсан дадал ярилцлагуудын явцад цухалзаж байсан. Ерөнхийдөө энэ дадал засгийн газрын үйл явцууд үр дүнтэй эсэхэд олон нийт итгэх нь багасахад хүргэдэг. БОНБУ-г батлуулах журам нь мөн л ил тод бус байгаа. Зөвлөл шийдвэр гаргадаг боловч хурлын тэмдэглэл нь олон нийтэд нээлттэй биш. Иймд чанарын шаардлагыг хэр хэмжээнд тавьсан эсвэл хувийн ашиг сонирхол давамгайлсан эсэхийг дүгнэхэд хэцүү. Мөн уурхайн хяналтын үр дүн, голын сав газарт олгосон ус ашиглах болон уул уурхайн лицензүүд олон нийтэд нээлттэй биш. Доогуур түвшний эрх бүхий байгууллагууд санхүүжилт багатай байдгаас үр бүтээлтэй ажиллахад хязгаарлалт болдог гэж мэдээлсэн. Жишээ нь шатахууны хүртээмжийг хязгаарлах нь уурхайнуудаар явахыг нь мөн хязгаарлана.

## 2. Голын сав газрын төлөвлөлт ба олон талт хурлууд

Голын сав газрын түвшинд менежментийн төлөвлөгөөнд усны нөөцийн байдлыг тодорхойлж, усны чанар, хэмжээг хамгаалах арга хэмжээг зааж өгөх хэрэгтэй. Олон төрлийн ус ашиглагчдыг төлөөлөх ГСГОТП нь эдгээр төлөвлөгөөнд санал авч, хэрэгжилтийнх нь талаар мэдээлэл хүлээн авах хэрэгтэй.

Бодит байдалд Монгол улсад мэдээллийн хомсдол их байна. Аймгийн түвшинд лабораториудын хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авсан боловч урсац бүрэлдэх бүх дэд эхүүдийг хянадаггүй ба хүнд металл мэтийн олон холбогдох үзүүлэлтүүдийг тогтмол шалгадаггүй. Усны чанарын найдвартай, дэлгэрэнгүй мэдээлэлд суурилсан шаардлагатай арга хэмжээг тогтоох зорилготой, голын сав газрын менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулахад энэ нь саад болно. Түүнчлэн иймэрхүү мэдээлэл бүхий төв мэдээллийн санг маш удаанаар шинэчилдэг бөгөөд хамаарах бүсийн усны чанарын шинэчилсэн мэдээллийг авахад иргэдэд бэрхшээлтэй байдаг.

ГСГОТП-ын бүрэлдэхүүн нь сав газрын хувьд янз бүр байна. Жишээ нь Хараа болон Ерөө голын ГСГОТП бараг л зөвхөн орон нутгийн захиргааны доогуур түвшний ажилтнуудаас бүрддэг. Олон нийтийн салбарын хүрээнд зохицуулалт хийхэд энэ нь ач холбогдолтой боловч ус ашиглагчид дунд харилцан ялгаатай ашиг сонирхлуудад зориулсан хэлэлцүүлгийн платформ байж чадахгүй байна. Үүнтэй холбоотойгоор өөр өөр ус ашиглагчдын бүлгүүдийн квот бүхий шинэ гарын авлага (А/157) 2019 онд батлагдсан. Гэхдээ энэ гарын авлага Хараа болон Ерөө голын сав газруудад одоогоор хэрэгжиж эхлээгүй байна. Цаашилбал, ГСГОТП-ын хувьд бусад хоёр хүндрэлийг энд дурдаагүй: санхүүжилт ба тэдний хамрах томоохон газар нутаг. ГСГОТП нь олон нийтийн салбараас тогтсон санхүүжилт авдаггүй учраас аймгийн засаг дарга нар эсвэл хөгжлийн агентлагуудаас хурлын зардлын санхүүжилтийн хамааралтай байдаг (Домбровский, Лхагвадорж ба Шодерер, 2018). Голын сав газрууд газар зүйн хувьд томоохон нутгаар тархсаны дээр үндсэн замын байдал муугаас шалтгаалан ГСГОТП-

ын гишүүд хуралд оролцохын тулд замдаа олон цаг явах, харьцангуй их зардал гаргах шаардлага гардаг.

## 3. Хураамж ногдуулах

Одоо байгаа хуулийн хүрээнд ус ашиглахад хураамж ногдуулахаар заасан. Эдгээр хураамж нь байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээг хэсэгчлэн санхүүжүүлэх зориулалттай. Ус ашигласны төлбөр нэлээд доогуур байх хандлагатай байгаа нь усны үр дүнтэй ашиглалтыг сэдэлжүүлж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байна. Усыг хаяхдаа компаниуд ерөнхий хураамж төлдөг боловч энэ нь хаягдал усан дахь бохирдуулагчдын хэмжээнд ач холбогдол өгдөггүй. Нийт санхүүжилтийн хэмжээг нэмэгдүүлэхийн хамтаар уурхайд хаягдал ус цэвэршүүл элтийг сэдэлжүүлэх зорилгоор Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийг 2019 онд баталсан. Гэсэн хэдий ч бодлого боловсруулагчдад шаардлагуудаа яаж хэрэгжүүлэх тал дээр хүндрэл тулгарч байна. Жишээлбэл, доогуур түвшний ажилтнуудад хэт ачаалал өгөх эсвэл аймгийн лабораториудын хүчин чадлыг хэтрүүлэлгүйгээр дээж авах ажлыг яаж найдвартай, дэлгэрэнгүй байдлаар зохион байгуулах.

## Зөвлөмж

### 1. Лиценз олгох болон БОНБУ-нүүд

БОНБУ журмын хүрээнд оролцогч талуудын оролцоог хангахтай холбоотойгоор (i) хэн оролцох хэрэгтэй (төлөвлөж буй уурхай ямар хэмжээний радиус эзлэх зэрэг), (ii) БОНБУ журмын хүрээнд хэзээ хэлэлцүүлгийг хийх хэрэгтэй (төгсгөлд харьцуулах нь үйл явцын эхэнд зэрэг), (iii) БОНБУ эцсийн хувилбарт иргэдийн үзэл бодол, асуудлуудыг ямар хэмжээнд тусгах (БОНБУ эцсийн хувилбарт хавсралтаар тодорхой саналуудыг хэрхэн авсныг харуулах зэрэг) чиглэлд хуулийн зарим тодруулга өгөх нь чухал. Мөн БОНБУ-ний чанарын хяналтыг сайжруулж (нотолгоо болгон олон нийтийн хэлэлцүүлгийн протоколыг ирүүлэх зэрэг), засгийн газрын дүрэм, журмуудад итгэх олон нийтийн итгэл болон хуульчлалыг нэмэгдүүлэх зорилгоор БОНБУ батлах зөвлөлийн хурлын протоколыг нээлттэй болгох нь чухал.

### 2. Голын сав газрын төлөвлөлт ба олон талт хурлууд

Гишүүнчлэлд квот тавьсан нь менежментийн төлөвлөгөөнд заасан арга хэмжээний тухайд орон нутгийн тоглогчид эзэн болох нь чухал голын сав газрын менежментэд оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэхэд том ахиц болсон. Гэхдээ уул уурхайн салбар болон иргэний нийгмийн төлөөллийг нэмэгдүүлэхдээ үйл явц тэнцвэргүй байдал үүсгэхгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Жишээ нь бөглүү орон нутгийн оролцогчдыг орхигдуулах. Түүнчлэн уул уурхайн салбар эдийн засгийн болон улс төрийн тодорхой эрх мэдэлтэйг ГСГОТП дахь эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдал гэж хөрвүүлж болно. Иймд квотыг хэрэгжүүлэхдээ ярих боломжийг хэрхэн хуваарилсан ба тэнцвэртэй байдлаар оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор үүнийг хэрхэн өөрчилсөнтэй холбоотойгоор уулзалтын зохион байгуулалт, журмыг сайтар анхаарах шаардлагатай. Усны мэдээллийн хувьд санхүүжилт байхгүй нь

хяналтын үйл ажиллагаанд үндсэн хязгаарлалт болж байна. Засгийн газрын ажилтнууд орон нутаг, аймаг болон голын сав газрын мэдээллийн сангаас мэдээлэл цуглуулдаг хамтарсан мэдээллийн санд мэдээллийг илүү хурдан боловсруулах хэрэгтэй гэж зөвшөөрч байгаа боловч энэ нь доогуур түвшний ажилтнуудын оруулсан мэдээллийн чанарыг шалгахыг хязгаарлах учраас автомат синхрончлолд санаа зовж байгаагаа илэрхийлсэн. Гэхдээ олон төрлийн үндэсний түвшний засгийн газрын байгууллагуудын төлөөллүүд нь хэлтсүүд хоорондоо мэдээлэл солилцоог нэмэгдүүлэх сонирхолтой байгааг илэрхийлсэн. Байгаль орчны гүйцэтгэлийн бүртгэлийн олон нийтийн хүртээмжийн хувьд (жишээлбэл, ашигт малтмалын зөвшөөрлийн тухай мэдээлэл эсвэл хяналтын үр дүн) худалдаа болон салбарын нууцыг тойрсон асуудлууд бий. Олон нийтэд нээлттэй болгохын өмнө нууцлалтай мэдээллийг салган авснаар үүнийг шийдэж болно.

### 3. Хураамж ногдуулах

Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийг баталсан нь уул уурхайн хаягдал усыг хаяхын өмнөх цэвэрлэлтийг сэдэлжүүлэхэд чухал ахиц болсон. Энд өөр өөр хэмжээтэй бохирдуулагчдын хор хөнөөлийг хэрхэн харьцуулахуйц болгоход хүндрэл гарна. Цаашилбал, доогуур түвшний лабораторийн хяналт, шинжилгээ болон санхүүгийн чадавхад ногдсон хязгаарлалттай тэмцэхэд мөн хүндрэл гарна. Боломжит шийдэл нь бохирдуулагчийн ачааллыг хор хөнөөлийн нэгжид хөрвүүлэх ба энэ нэгж бүрт хураамж ногдуулах байж болно. Хоёр дахь хүндрэлийг компаниуд хаягдал усныхаа анхан шатны хор хөнөөлийн ачааллыг тооцож, нэхэмжлэлийг бататгах үүднээс гэнэтийн шалгалтыг тогтмол хийснээр магадгүй давж болно. Доогуур түвшний усны засаглалын байгууллагууд

болон байгаль орчин хамгаалах арга хэмжээний санхүүжилтийн дутагдалтай тэмцэхэд Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийн орлогыг зарцуулах хэрэгтэй.

Эцэст нь бид дараах арга хэмжээг зөвлөж байна. Үүнд:

- ГСГОТП дахь оролцогч талуудын бүлгийн квотыг эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдлыг бууруулахад чиглэн хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Энэ байгууллагад олгох тогтсон санхүүжилт хамгийн багадаа хуралд оролцох замын зардалд хүрэлцэх хэмжээтэй байхад анхаарах хэрэгтэй.
- БОНБУ-ний хүрээнд олон нийтийн хэлэлцүүлгийн журам нь хэнтэй, хэзээ хэлэлцэж, үзэл бодлыг нь ямар хэмжээнд хүлээн авах тухайд тодруулан нарийвчлах нь зүйтэй. БОНБУ-ний чанарын хяналтыг сайжруулж, хэлэлцүүлгийг баримтжуулах шаардлагатай.
- Засгийн газрын өөр өөр хэлтсүүдийн мэдээллийн санг захиргааны олон төрлийн түвшнээс ирэх мэдээллийг үндэсний усны мэдээллийн санд нийлүүлэн нэгтгэх хэрэгтэй. Мэдээлэл нь энгийн иргэдэд ойлгомжтой, хялбар хүртээмжтэй байвал зохино.
- Устай холбоотой арга хэмжээ, ус болон/эсвэл байгаль орчны засаглалд оролцох байгууллагуудад орлогыг нь хуваарилан Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийг хурдхан хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.
- Ус болон байгаль орчны засаглал дахь доогуур түвшний захиргааны байгууллагуудад санхүүжилт олгон чадавхжуулах хэрэгтэй.

## Иш татсан

Dombrowsky, I., Lkhagvadorj, A., & Schoderer, M. (2018). *River basin management and fiscal decentralisation: Mutually supportive or counterproductive? A case study of Mongolia* (Discussion Paper 10/2018). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

“Ус дэлхий дахины нөөц” (GRoW) санхүүжилтийн арга хэмжээний хүрээнд ХБНГУ-ын Боловсрол, Судалгааны Яам (BMBWF) (STEER) судалгааны төслийг санхүүжүүлсэн.

### Миряа Шодерер

#### Судлаач

“Байгаль орчны засаглал”

Германы хөгжлийн институт /

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

### Доктор Инэс Домбровский

#### Хөтөлбөрийн удирдагч

“Байгаль орчны засаглал”

Германы хөгжлийн институт /

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/bp9.2021



This open access publication is free to read (<https://www.die-gdi.de/publikationen/briefing-paper/>), share and adapt under the terms of the CC BY 4.0 license.

© German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · D-53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

[die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de) | [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de) | [twitter.com/DIE\\_GDI](https://twitter.com/DIE_GDI) | [www.facebook.com/DIE.Bonn](https://www.facebook.com/DIE.Bonn) | [www.youtube.com/DIEnewsflash](https://www.youtube.com/DIEnewsflash)

ISSN 1615-5483

The DIE is a multidisciplinary research, policy advice and training institute for Germany's bilateral and multilateral development co-operation. On the basis of independent research, it acts as consultant to public institutions in Germany and abroad on current issues of co-operation between developed and developing countries.



JRF  
MEMBER since 2011  
Forschungsgemeinschaft