

## МОНГОЛ ФРАНЦ ХОЁР УЛСЫН АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Д. Мягмарцэрэн, Ц. Болормаа

Судалгааг Франц улсын “Ашигт малтмалын хууль” /Code minier Francias/, Монгол улсын “Ашигт малтмалын тухай” хуулиудыг ашиглан харьцуулсан хэлбэрээр хийв. Судалгаанд ашигласан Франц улсын хууль нь албан бус орчуулгатай байсан тул зарим ойлголтууд дээр алдаа гарч болохыг үгүйсгэхгүй. Монгол болон Франц хоёр улсын ашигт малтмал ашиглах тухай хууль нь зарим нэг тодорхой зохицуулалтын хувьд адил гэж үзэж болохуйц боловч ерөнхий суурь зарчмын хувьд ихээхэн ялгаатай болох нь судалгааны явцад харагдлаа. Энэхүү ялгаа нь тухайн улс бүрийн эдийн засаг, улс төр, нийгмийн шинжтэй үндсэн ялгаан дээр тулгуурлан бий болсон байна. Эдгээрийг гаргахдаа хуулиудыг заалт бүрээр нь харьцуулах хэлбэрээр бус гол зохицуулалтын хэсгүүдээр нь харуулсан болно. Энэ нь:

- Ашигт малтмалын өмчлөл
- Ордын ангилал
- Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих шаардлага
- Тусгай зөвшөөрөл, түүнийг авахад шаардагдах шалгуур
- Олборлолтын гэрээ
- Байгаль орчныг хамгаалах болон бусад хохирол эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх
- Ашигт малтмалаас олох орлого гэсэн хэсгүүд юм.

Ашигт малтмалын өмчлөлийн хувьд хоёр улсын хуулиудад тухайн улсын төрийн өмчлөлд байхаар тусгагдсан байгаа нь адил боловч нарийвчилсан зохицуулалтын хувьд ихээхэн ялгаатай байна. Монгол улсын хувьд хуулийн 6-р зүйл дэх ашигт малтмалын ангилалд стратегийн ач холбогдол бүхий орд гэсэн ойлголт бий болгосон нь хуулийн 5-р зүйлийн 4, 5, 6 дах хэсэгт зааснаар үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засгийн ач холбогдол бүхий орд дээр олборлолт явуулах тохиолдолд уг тусгай зөвшөөрлийг эзэмшигч нь хэн байхаас үл хамааран өмчлөгчийн эрхээр төрийн оролцоо байх болно гэсэн ойлголтыг төрүүлж байгаа юм.

Харин Францын хуулийн 2-р бүлгийн 7, 9-р зүйл, 3-р бүлгийн 21, 25-р зүйлүүдэд ашигт малтмал хайх, олборлох эрхийг олгож байгаа, эсхүл төр өөрөө хайх, олборлохоор заасан нь тус улсын ашигт малтмал төрийн өмчлөлд байдаг болохыг нь илэрхийлж байгаа юм. Ингэснээр ашигт малтмалтай холбоотой үйл ажиллагаа явуулах эрхийг олгож байгаагаараа Монгол улсын адил төр нь ашигт малтмалын өмчлөгч болж байгаа боловч өмчлөх эрхээ эдлэхдээ зарчмын ялгаатай байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол улсын хувьд зөвхөн ордын эдийн засгийн үр ашгийнх нь хэмжээ, үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нөлөөллөөс хамаарч өмчлөгчийн эрхээ эдлэх эсэх нь тодорхойлогддог бол Франц улсын хувьд төсөв санхүүгийн чадавхи болон бусад зүйлээс хамаарч өмчлөгчийн эрхээ эдэлдэг бөгөөд ингэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нэгэнт эрхийг нь өгсөн тохиолдолд хөндлөнгөөс давуу эрхээр оролцдоггүй байна. Гэхдээ 1990-ээд оноос хойш Франц улсын уул уурхайн салбарт төрийн оролцоо бараг үгүй болсон бөгөөд одоогоор зөвхөн эрх олгох, хянах хэлбэртэй болсон бол Монгол улсын хувьд цаашдаа уул уурхай дах төрийн оролцоо нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь хоёр улсын эдийн засаг, улс төр, нийгмийн шинжтэй үндсэн ялгаанаас үүдэлтэй байж болох юм.

Ийнхүү төрөөс хамтарсан компаний хэлбэрээр оролцох нь нэг талаас тухайн компанийн олон улсын зах зээл дээр үнэ цэнийг бууруулдаг, компанийг үрэлгэн байдал, орлогоо нуух хууль бус зам руу түлхдэг бол нөгөө талаас төр оруулсан хөрөнгийнхөө хэрээр эрсдэл хүлээх, тухайн улсын эдийн засаг ашигт малтмалын үнээс хамаарсан тогтворгүй савалгаатай болох үндсийг бүрдүүлдэг. Нөгөө талаар Франц улс уул уурхай дах төрийн оролцооноос татгалзсан нь магадгүй тус улсын ашигт малтмалын ордуудын нөөцийн хэмжээнээс шалтгаалсан байж болох юм. Учир нь харьцангуй бага хэмжээний нөөцтэй ордод үйл ажиллагаа явуулах нь хувийн хөрөнгөөр ашиглах тохиолдолд ч үр ашиг бага, зардал өндөр байх болно.

Төрийн өмчлөлийн асуудалтай уялдан ашигт малтмалын ордын ангилалын ялгаа гарч ирж байна. Франц улсын хувьд газрын хэвлий болон гадаргууд орших эрдэс бодис, чулуулгийн ордыг зөвхөн хэрэглээний талаас нь буюу тухайн ордоос ашиглаж буй бүтээгдэхүүнийг хэрхэн хэрэглэж байгаагаар нь ялгаатай авч үзэж ашигт малтмал, барилгын материал гэж хоёр хэсэг ангилсан бол Монгол улсын хувьд эдгээр дээр нэмж эдийн засаг, үндэсний аюулгүй байдлын нөлөөллийг нь харгалзан стратегийн ач холбогдол бүхий орд гэсэн шинэ нэр томъёо оруулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн ордоос ашиглаж буй бүтээгдэхүүнээс бий болох үр ашиг, эрсдэл, хохиролоор нь үнэлснээр зарчмын ялгаатай зохицуулалт болсон байна.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох хувьд хүсэлт гаргагчид тавих шаардлагаараа ялгаатай байна. Монгол улсын хувьд тусгай зөвшөөрөл эзэмшихээр хүсэлт гаргагч нь заавал Монгол улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан, тус улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд байхыг шаарддаг. Харин Франц улсын хувьд үүнд ач холбогдол өгдөггүй, 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. Эндээс хоёр улсын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хандах хандлагын ялгаа нь харагдаж байна.

Өөрөөр хэлбэл, Монгол улсын хувьд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс цуглуулах татварын асуудал дээр голлон анхаардаг /МУ-н хуулийн 7-н 1/ бол Франц улсын хувьд бусдын эрх ашиг болон байгаль орчны эрсдэлд /Фр-н хуулийн 9, 25, 74/ гол анхаарлаа хандуулж байна. Монгол улсын хувьд хэдийгээр энэ төрлийн хохирол эрсдэлд анхаардаг ч үүнээс сэргийлэх арга замаа сонгохдоо тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн санхүүгийн чадавхиас бус, тухайн хүсэлт гаргасан ордын хэмжээ нь тэр хохирол эрсдэлийг нөхөж чадахуйц ашиг бүхий эсэхээр үнэлсэн нь учир дутагдалтай юм. Учир нь энэхүү хохирол эрсдэлийг нөхөж чадах эсэх баталгаа нь яг одоо байгаа бодитой баталгаа биш ирээдүйд бий болох эсэх нь тодорхойгүй боломжид найдсан хийсвэр баталгааг шаардаж байгаа юм. Энэ зохицуулалтын үр нөлөө хэдийнэ манай улсад хохирол учруулж эхэлсэн бөгөөд үүнийг нөхөн сэргээлтээ хангалтгүй хийсэн /зарим тохиолдолд ор тас хийдэггүй/ компаниудын тухай орон нутгийн ТББ-уудын шүүмжлэлээс харж болно.

Ашигт малтмал эрэх, хайх үйл ажиллагааны хувьд төр өөрөө хөрөнгө гарган үйл ажиллагаа явуулах эсвэл бусад аль нэг этгээдэд эрх олгох замаар эрэх, хайх үйл ажиллагааг нь зөвшөөрөх гэсэн хоёр үндсэн арга замыг хуулиуддаа тодорхойлсон нь хоёр улсын хууль дах үндэс суурь нь адил гэдгийг харуулж байна. Харин хайгуулийн ажлыг Монгол улсын хувьд тодорхой хэсгүүдэд ангилсан, хоёр улсын хувьд хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа ялгаатай байгаа зэрэг нь онцын ач холбогдол багатай ялгаанууд юм.

Гэхдээ хайгуулалтын үйл ажиллагаан дах ялгаа нь дараачийн буюу олборлолтын тусгай зөвшөөрөл олгох үед гарч ирж байна. Энэ нь төрийн хөрөнгөөр хайгуул хийгдсэн тохиолдолд

уг орд дээр Монгол улсын хувьд олборлолтонд төрийн оролцоо заавал байхаар тусгагдсан /МУ-н хуулийн 5-н 3, 5-н 4/ бол Франц улсын хувьд төрийн хөрөнгөөр нээгдсэн ордыг бусад хувийн хөрөнгөөр нээгдсэн ордоос ялгаатай авч үздэггүй байна /Фр-н хуулийн 64-р зүйл/. Мөн Франц улсын хувьд бас нэг чухал ялгаа байгаа нь хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо санхүүгийн амлалт буюу концессын гэрээгээр зөвшөөрлийг олгодог байна. Зөвшөөрлийн хугацааг сунгахдаа энэхүү амлалтын биелэлтийг үндэслэдэг.

Франц улс нь олборлолтын хувьд мөн адил концессын гэрээ байгуулахыг хуулиараа хатуу тогтоож өгсөн байна. Энэ нь аль ч орд дээр хамаарах бөгөөд концессын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй нь тусгай зөвшөөрлийг хураах үндэслэл болдог /Фр-н хуулийн 119-р зүйл/. 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,
- байж болох 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 /Фр-н хуулийн 25-р зүйл, 79-р зүйл, 79-н 1/ зэрэгцээ үйл ажиллагаанаас нь хохирол учрах болзошгүй тохиолдолд урьдчилан уг хохирлыг бүрэн барагдуулах барьцаа тавина / Фр-н хуулийн 74-р зүйл/.

Монгол улсын хувьд үүнтэй адилтгаж болохуйц зохицуулалт нь хуулийн 29-р зүйлд заасан Хөрөнгө оруулалтын гэрээ бөгөөд энэ нь тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь тодорхой үүрэг хүлээдэгээрээ л төстэй болохоос зарчмын хувьд эрс өөр зохицуулалт бүхий гэрээ юм. Учир нь концессын гэрээгээр тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь өөртөө зохих хэмжээний ашиг олохын зэрэгцээ улс орны эдийн засагт тодорхой хувь нэмэр оруулах, байгаль орчин болон бусад учруулсан хохирлоо нөхөн сэргээх, төлөх үүрэг хүлээдэг зарчимд үндэслэсэн байдаг бол хөрөнгө оруулалтын гэрээ нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг тодорхой хугацаанд үйл ажиллагаагаа явуулах таатай нөхцлөөр хангах зарчимд үндэслэдэгээр гол ялгаа нь гарч ирж байна. Гэхдээ энэ нь хөрөнгө оруулалтын гэрээнд байгаль орчныг хамгаалах, бүс нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд тодорхой хувь нэмэр оруулах үүрэг хүлээлгэсэн заалт байдгийг үгүйсгэсэн хэрэг биш юм. Энэ заалтууд нь хоёрдогч шинж чанартай, биелүүлээгүй тохиолдолд тооцох хариуцлага харьцангуй сул буюу байдаггүй, нөгөө талаар манай улсын хувьд ашигт малтмалын орд бүр дээр хийгддэггүйтэй холбоотой юм.

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 /Фр-н хуулийн 75-р зүйл/. Манай улсын хувьд одоогоор энэ зохицуулалтыг хэрэглэх боломж бага бөгөөд учир нь төрөөс энэ хариуцлагыг үүрэх эдийн засгийн боломж хязгаарлагдмал байгаа, нөгөө талаар нөхөн сэргээлтээс зугтан хуурамчаар дампуурах зэрэг хууль бус үйлдлүүд гарч болзошгүй юм. Манай улсын

хувьд энэ талын зохицуулалт тодорхойгүй байгаа бөгөөд хохирол, эрсдлийг бүрэн нөхөж чадахуйц барьцаа тавьдаг /Фр-н хуулийн 74-р зүйл/ Францын жишигтэй ойролцоо ганц зохицуулалт байгаа нь тухайн жилийн зардлынхаа 50 хувьтай тэнцэх хөрөнгийг тусгай дансанд байршуулдаг /МУ-н хуулийн 38.1.8 болон 39.1.9/ нь тун хангалтгүй юм.

Монгол улсын хувьд “Ашигт малтмалын тухай” хуулинд заагдсан төлбөрүүдээс олох орлого харьцангуй бага гэж тооцогдож тусгай хууль гарган гэнэтийн ашгийн татвар бий болгосон нь шүүмжлэлтэй тулгарч байсан. Энэхүү гэнэтийн ашгийн татварын сөрөг тал нь тодорхой босго хэмжээтэй байдаг явдал бөгөөд түүхий эдийн үнийн уналтын үед энэ татварыг авах аргагүй болгодог. Тиймээс өнөөгийн байдлаар манай улсын эдийн засаг ашигт малтмалын түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс хамааран ихээхэн савалгаатай байна.

Харин зохистой хэмжээгээр тогтоосон нөөц ашигласны төлбөр /роялти/ нь тогтвортой, тодорхой орлогыг оруулж байдаг. Франц улсын хувьд роялтийн хэмжээ тогтмол байдаг ч шингэн болон хийн түлшин дээр төлбөр нь олборлолтын хэмжээнээс хамаарч өсөх хувьтай байдаг байна. Иймээс манай улс дээрх жишгийг даган роялтийн хэмжээн дээр анхаарах нь зүйтэй юм.

\* \* \*

№		Монгол	Франц	Тайлбар
1	Ашигт малтмалын өмчлөл	-Төр эрх олгох буюу өөрөө үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь төрийн мэдэлд байгааг харуулж байна.	-Мөн адил Төрийн мэдэлд	Гэхдээ өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх арга замаараа ялгаатай. монгол улсын хувьд төрийн оролцоо нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь тус улсад одоогоор эерэг сөрөг үр нөлөө үзүүлээгүй байгаа. Франц улсын хувьд төрийн оролцоо үр ашиггүй нь тогтоогдож үүнээс татгалзсан. Энэ нь магадгүй ордын нөөцийн хэмжээнээс хамаарсан байж болох юм.
2	Ордын ангилал	-Стратегийн -Түгээмэл тархацтай -ердийн ашигт малтмалын	-Ашигт малтмалын -Барилгын материалын	Энд Монгол улсын хувьд нэлээн эерэг зохицуулалт болсон. Гэвч стратегийн бус гэх ордуудыг ашиглах явцад гарч байгаа сөрөг нөлөөлөлд анхаарлаа сулруулах болсон. Стратегийн ордыг ашиглах хугацааг сунжруулж байгаа.



3	Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих шаардлага	-Монгол улсын хууль тогтоомжын дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа -Монгол улсад татвар төлөгч	-Уул уурхайн үйл ажиллагааг бүрэн дүүрэн явуулж чадах мэргэжлийн, техникийн, санхүүгийн чадавхи бүхий, -Хуулийн 79, 79-1, 91-т заасан үүргүүдийг бүрэн биелүүлж чадахуйц байх	Франц улсын энэхүү зохицуулалт маш сайн зохицуулалт болсон. Ингэснээр учрах хохирол эрсдлээс хамгаалагдахын зэрэгцээ эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн талаар тодорхой үүргүүдийг хүлээлгэсэн. Монгол улсын хувьд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс авах мөнгөн төлбөрийн асуудлыг голлон анхаарсан.
4	Тусгай зөвшөөрөл, түүнийг авахад шаардагдах шалгуур	-Монгол улсын хувьд тусгай зөвшөөрөл хүссэн ордын талбайд голлон анхаарсан. Энэ нь уг талбайг эзэмшүүлэхэд ямар нэг саадгүй байх, уг ордын үр ашиг нь нөхөн сэргээлтэнд хүрэлцэхүйц байх гэх мэт.	-Дээр дурдснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих шаардлагад илүү анхаарсан. -Тус улсын онцлогтой холбоотойгоор газар эзэмшигчийн зөвшөөрөл шаардагддаг.	Монгол улсын зохицуулалт харьцангуй дэлгэрэнгүй мэт боловч эцсийн үр дүндээ Франц улсын зохицуулалт илүү зөрөг үр нөлөөтэй.
5	Олборлолтын гэрээ	-Орд бүр дээр тодорхой үүрэг хүлээлгэсэн гэрээ байгуулдаггүй. - Хуулийн 29-р зүйлд заасан тодорхой тохиолдлуудад Хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулна. Гэрээнд төрөөс татварын орчинг тогтвортой байлгах үүрэг хүлээдэг бол хөрөнгө оруулагч нь байгаль орчныг хамгаалах, бүс нутгийг хөгжүүлэх зэрэг үүрэг хүлээдэг.	-Орд бүр дээр нарийвчилсан зохицуулалт бүхий Концессын гэрээ байгуулна. Уг гэрээгээр тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, бүс нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд бодитой хувь нэмэр оруулах гэх мэт үүрэг хүлээнэ. Хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй нь гэрээг цуцлаж тусгай зөвшөөрлийг хураан авах үндэслэл болно.	Франц улсын зохицуулалт илүү зөрөг зохицуулалт болсон. Монгол улсын хувьд Хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулж байсан туршлагауд нь ихэнхдээ сөрөг үзүүлэлттэй байгаа, гэрээ байгуулалгүйгээр ашиглаж байгаа ордын сөрөг нөлөөллүүд нэмэгдэх хандлагатай байгаа.

6	Байгаль орчныг хамгаалах болон бусад хохирол эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх	-Энэ үүргийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч дангаараа хүлээдэг. -Үүргийн биелэлт, урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөөнд төр хяналт тавина.	-Үүргийн биелэлт, урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөөнд төр хяналт тавина. Шаардлагатай тохиолдолд төлөвлөгөө боловсруулахад хамтран оролцоно. -Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нас барсан, дампуурсан зэрэг шалтгаанаар хохирлыг барагдуулах бололцоогүй болсон тохиолдолд Төрөөс хохирогчийн эрхийг хамгаална.	Франц улсын зохицуулалтыг хохирогчийн байр сууринаас харахад давуутай гэж дүгнэж болох ч Монгол улсын хувьд өнөөгийн байдлаар ийм зохицуулалт бий болгох тохиолдолд хуурамч дампуурал гэх мэт асуудлууд үүсгэж болох юм. Нөгөө талаар Монгол улсын эдийн засгийн чадавхи үүнд бэлэн биш. Гэхдээ энэ нь Монгол улсын зохицуулалтыг зохистой гэж үзсэн хэрэг биш бөгөөд хохирлыг нөхөн сэргээх, төлөх арга зам тун хангалтгүй байна.
7	Ашигт малтмалаас олох орлого	-Тусгай зөвшөөрлийн төлбөр -Нөөц ашигласны төлбөрөөс бүрддэг. Энэ төлбөр тогтмол хэмжээтэй. / тусгай хуулиар зохицуулдаг тул гэнэтийн ашгийн татварын талаар оруулаагүй болно./	-Нөөц ашигласны төлбөр тогтмол хэмжээгээр жил бүр төлнө. Харин шингэн болон хийн түлшин дээр төлбөр нь олборлолтын хэмжээнээс хамаарч өсөх хувьтай байна.	Франц улсын зохицуулалт эерэг гэж дүгнэж болохоор байна. Нөөц ашигласны төлбөрийг зохистой хэмжээгээр тогтоох нь орлогыг тогтвортой, тодорхой болгодог.