

Улаанбаатар хот, Монгол Улс, 2019 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдөр

## **Айлчлал**

Монгол Улсад хийсэн миний албан айлчлал 9 дүгээр сарын 2-ны өдөр эхэлж өнөөдөр дуусгавар болж байна. Өнгөрсөн 10 хоногийн хугацаанд миний бие төрийн өндөр албан тушаалтнууд, төрийн өмчит компани, хувийн хэвшил, олон улсын байгууллага, эрдэмтэд, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөлтэй нээлттэй, илэн далангүй яриа өрнүүлж чадлаа.

Айлчлалын өмнө болон айлчлалын үед хамтран ажилласан Монгол Улсын Засгийн газарт гүнээ талархаж буйгаа илэрхийлэхийг хүсч байна. Мөн айлчлалын бэлтгэл ажлыг хангахад дэмжлэг туслалцаа үзүүлсэн НҮБ-ын Монгол дахь хамт олонд талархлаа илэрхийлье.

Энэхүү айлчлал дараах дөрвөн үндсэн зорилгыг агуулсан байлаа. Үүнд: а) өр, макро эдийн засгийн бодлогыг хүний эрхийн үүднээс үнэлэх б) ашигт малтмалын үр шимээ нийгэм, байгаль орчны хүртээмжтэй цогц бодлогод хэр хэмжээнд шингээж буй, улмаар хүний эрх болон тогтвортой хөгжлийг эрчимтэй хангахад оруулж буй хувь нэмрийг ойлгох, в) хууль бус санхүүгийн урсгалаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх чиглэлээр гаргаж буй Засгийн газрын зарим хүчин чармайлт, түүнээс хүний эрхэд үзүүлж буй нөлөөллийг судлах; г) дэд бүтэц, уул уурхайн төслүүдэд олгосон зээл болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хүний эрхийн үүднээс авч үзэх.

Бүхий л улс орнуудад нөөц баялагаа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхээ боломжит хамгийн дээд хэмжээнд эдлэхэд зориулах чадвартай эсэх нь тэдгээрийн өрийн дарамт, татварын орлого, нийгмийн бодлого болон байгаль орчны нөхцөл байдалтай шууд холбоотой байдаг гэдгийг юуны өмнө онцлон тэмдэглэхийг хүсч байна.

## **Нөхцөл байдал**

Монгол Улс нь алт, зэс, нүүрс, мөнгө зэрэг байгалийн баялагаар арвин улс. Уул уурхайн салбар улсын эдийн засагт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд 2016 оны байдлаар авч үзэхэд тус улсын нийт экспортын 86 хувийг эзэлж байхад уламжлалт мал аж ахуйн салбар мөн онд нийт экспортын 6 хувийг эзэлж байв.<sup>1</sup> Өнөөгийн эдийн засгийн загвар нь байгалийн баялагийг ашиглах, уул уурхайн салбар улсын эдийн засгийн гол салбар байхад суурилсан байна. 2010-2017 онд уул уурхайн салбар дунджаар төсвийн нийт орлогын 21 хувийг бүрдүүлж байв.<sup>2</sup> 2017 онд энэ салбарын оролцоо 22 хувьд хүрчээ.

Гэхдээ, байгалийн баялагаас хэт хамаарах нь эдийн засгийн боломж, мөн сорилт авчирдагийг дэлхийн олон улс орон батлан харуулсан. Судалгаанаас харахад, уул уурхайн олборлолт маш их боломж бүрдүүлдэг хэдий ч тогтвортой өсөлтийг бий болгохын тулд хэд хэдэн нөхцөлийг хангасан байх шаардлагатай байдаг. Нөөц баялаг ихтэй байх нь нэг талаар ерөөл хэдий ч энэ нь хөгжлийн үйл явцад бүтцийн, мөнгөний болон бодлогын хана хэрэм босгон өсөлтөд саад учруулах хэлбэрээр хараал болж хувирах нь ч бий.<sup>3</sup> Байгалийн баялаг арвинтай улс орнууд бүтээмжтэй хөрөнгө оруулалт хийх, эдийн засгийг төрөлжүүлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад

<sup>1</sup> Монгол Банк, 2017 оны Жилийн тайлан, хуудас. 16.

<sup>2</sup> Дэлхийн Банк, Зохистой бүс зээлгүй өсөлт-Орлого, зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх нь, хуудас. 43.

<sup>3</sup> Катжа Хужо “ Оршил ба Төлөв байдал: Ерөөл үү? Хараал уу? Ашигт малтмалаар баян улс орны нийгмийн бодлогын санхүүжилт”, Палгрэйв, 2012, хуудас. 3-25

чиглэгдсэн хөшүүргээр дамжуулан тогтвортой өсөлтийг хангаж, улмаар нийгэм, эдийн засгийн сонирхлын бүлгүүд хооронд зөвшилцөлд хүрч, нийгмийн иж бүрэн цогц бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хөрөнгө оруулалт хийж чадаж байна.<sup>4</sup>

### **Макро эдийн засаг, өр ба нийгмийн бодлого**

Монгол Улсын өсөлтийн үзүүлэлтүүд өнгөрсөн жилүүдэд мэдэгдэхүйц хэмжээнд дээд цэгтээ хүрчээ. 2010 онд 0.697 байсан хүний хөгжлийн индекс 2017 онд 0.741 болж ихээхэн ахиц дэвшилд хүрсэн байна.<sup>5</sup> Гэсэн хэдий ч улсын эдийн засаг ашигт малтмалын үнэ болон эдийн засгийн уналтын циклийн нөлөөнд автан 1996, 2000, 2009 онд ДНБ-ний өсөлт доогуур түвшинд хүрсэн ба (2,5%-аас доогуур) 2009 онд бүр – 1.269% болж буурсан байна.

2010-аад оны эхэн үед Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт гайхмаар өндөр түвшинд хүрч 2011 онд гэхэд 17 хувийн өсөлттэй байв. 2015-2016 онд ашигт малтмалын үнэ огцом унасан явдал нь Монголын эдийн засагт ихээхэн хэмжээгээр нөлөөлж, улмаар энэ нь хүн амд сөрөгөөр нөлөөлөхөд хүргэсэн байна. Эдийн засгийн тэгш бус байдал, ядуурлын түвшин өнгөрсөн 10 жилд буурах хандлагатай байсан хэдий ч эдгээр он жилүүдэд, эхийн эндэгдэл бараг 2 дахин (2015 онд 26 байснаа 2016 онд даруй 48,6 хүрсэн) өссөн, 5 хүртэлх насны хүүхэд, нялхсын эндэгдэл өссөн байна.<sup>6</sup> Нэн ялангуяа 2014 онд 21,4% байсан ядуурлын түвшин 2016 онд 29.6 хувь болж эрс өссөн байв.<sup>7</sup> Үүний сацуу хүүхдийн амин дэмийн дутагдал 2010-2013 онуудад үргэлжлэн өсөх хандлагатай байсан бол дараах жилүүдэд нь нөхцөл байдал тогтворжиж иржээ. Түүнчлэн эдийн засгийн өсөлт 2016 онд 16 пунктээр бууран 1.2 хувьд хүрсэн бол энэ онд төрийн өр ДНБ-ний 87 хувьтай тэнцсэн байна.

Энэхүү хямралыг даван туулахын тулд Монгол Улс нь Олон Улсын Валютын Сангийн (ОУВС) 3 жилийн хугацаатай 425 сая ам.долларын “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-ийг (ӨСХ) хэрэгжүүлэхээр 2017 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдөр тохиролцсон.<sup>8</sup> Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, Япон, Өмнөд Солонгосын Засгийн газрын<sup>9</sup> зээл, тусламжийг оролцуулаад нийт 5.5 тэрбум ам. долларын санхүүгийн дэмжлэгийн нэг хэсэг болсон энэхүү тусламж нь эдийн засгийг тогтворжуулах, хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг сэргээх, эдийн засгийг сэргээх зорилго бүхий “Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдэж буй юм. Энэхүү хөтөлбөр нь төсвийн нэгдмэл байдлыг хангахаас эхлээд хүүхэд, өндөр настнууд болон эмэгтэйчүүд, түүний дотор ялангуяа төрийн албанд ажиллагчдын эрхэнд нөлөөлөхүйц “Хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөрийг илүү оновчтой болгох, 2018 он хүртэл төрийн албан хаагчдын цалинг

<sup>4</sup> НҮБ-ын НБСИ, “Ашигт малтмалын үр шим/түрээс ба Нийгмийн бодлогын санхүүжилт: Сонголт ба Хязгаарлалт” Бодлогын Товч, 2012,

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=C3C55CD888A5AEECC1257ACA004C8FA9&parentdoctype=brief&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/C3C55CD888A5AEECC1257ACA004C8FA9/\\$file/RPB16e.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=C3C55CD888A5AEECC1257ACA004C8FA9&parentdoctype=brief&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/C3C55CD888A5AEECC1257ACA004C8FA9/$file/RPB16e.pdf)

<sup>5</sup> <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MNG>

<sup>6</sup> Дэлхийн банк, Нэг хүнд ногдох ДНО Дэлхийн банк (атласын арга), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=MN>

<sup>7</sup> Сайн дурын тойм судалгаа, хуудас. 19.

<sup>8</sup> ОУВС, “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-ийн 5 дахь шатны үнэлгээ ба Өөрчлөлт оруулах болон Гүйцэтгэлийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг хэрэглэхээс чөлөөлүүлэх хүсэлт, 2018 оны 10 сар, хуудас.1.

<sup>9</sup> Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс Монгол банкинд свопын шугамын хугацааг сунгахыг зөвшөөрсөн.

нэмэхгүй байх, 2019 он хүртэл төрийн албан хаагчдын зэрэг дэвийг нэмэгдүүлэхгүй байх, 2019 он хүртэл төрийн албанд нэмж ажилд авахыг хязгаарлах, тэтгэврийн насыг нэмэх зэрэг арга хэмжээг багтаажээ.

Үүний дотор ихээхэн анхаарал татаж буй асуудал нь “Хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөрийг өргөжүүлсэнээс үүдэн ОУВС ядуурлыг бууруулахад чиглэгдсэн хоёр хөтөлбөрийн нэгийг (тухайлбал, Ядуурлын тэтгэмжийн хөтөлбөр)<sup>10</sup> хассан. Оновчтой зорилт бүхий нийгмийн хөтөлбөр, нийгмийн бодлогын салбарын үр ашгийг нэмэгдүүлэх зэрэг нь амин чухал хэдий ч нийгмийн хамгааллын бодлого бүх нийтийг хамрах зарчим ямар ч үед энэ салбарын эцсийн зорилго байх ёстой.

Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ийг батлах замаар тогтвортой, хүртээмжтэй өсөлтийг бий болгохыг зорьж буй төр, засгийн хүчин чармайлтыг миний бие онцлон тэмдэглэж байна. Энэ асуудлын хүрээнд, миний бие Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030-ийн хэрэгжилтийг 2030 онд хүрсэн байвал зохих Тогтвортой Хөгжлийн Зорилгуудтай уялдуулах, ТХҮБ-ын хэрэгжилтэнд системтэй хяналт шинжилгээ хийх нөхцлийг хангах чиглэлд гаргаж буй хүчин чармайлтаа Засгийн газар үргэжлүүлэхийг хөхиүлэн дэмжиж байна. Мөн Засгийн газар Хүний эрхийн үндэсний хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал нь Монгол Улсын хүний эрхийн олон улсын хууль тогтоомжоор хүлээсэн үүрэгтэй уялдсан байх нөхцлийг хангасан байх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Дунджаар, нийт хүн амын гуравны нэг нь ядуу зүдүү амьдарч байгаа, түүний дотор зарим бүс нутагт нийт хүн амын бараг л тал хувь ядуурлын түвшингөөс доош түвшинд<sup>11</sup> амьдарч буйд сэтгэл зовниж байна. Нийгмийн салбарт өнгөрсөн 10 жилд хуваарилсан төсвийн хөрөнгө төсвийн хумих бодлогын үедн үед ч нэлээд тогтвортой явж ирсэн бөгөөд 2017-2018 оны хичээлийн жилд бага болон дунд сургуульд хамрагдалтын түвшин 98.6 хувь<sup>12</sup> байсан бөгөөд боловсролын салбарт хуваарилдаг нийт төсвийн 18 хувь нь бага болон дунд сургуулийн санхүүжилтэнд зарцуулагдаж байна. Эрүүл мэндийн салбарын тухайд, 2018 онд гэхэд гэр бүл төлөвлөлтийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд 1.8 тэрбум төгрөгийн төсөв хуваарилсаныг 2010-2017 онтой харьцуулахад буурсан үзүүлэлт бөгөөд эрүүл мэндийн салбар гэр бүл төлөвлөлтийн чиглэлээр хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээг хангах боломжгүй болсоны үр дүнд үр хөндөлтийн хувь ихээхэн хэмжээгээр өссөн байна.

Бүрэн бус дунд болон бүрэн дунд сургууль төгсөгч эмэгтэйчүүдийн тоо эрэгтэйчүүдийнхээс илүү хэдий ч эмэгтэйчүүд цалин багатай ажлын байранд илүүтэй ажил эрхэлж байна. Ажил мэргэжлийн ялгаатай байдлаас гадна цалингийн зөрүү их хэвээр байгаа бөгөөд эрэгтэйчүүд эмэгтэйчүүдээс дунджаар 11.4 хувь илүү цалин авч байна.<sup>13</sup> Нэмж дурдахад, эмэгтэйчүүдийн тэгш бус цалингүй ажлын ачаалал асар их бөгөөд үүнийг төрийн бодлого болон үндэсний тооцоонд оруулах асуудлыг ойшоон авч үзэхгүй байсаар байна.

Өнгөрсөн жилүүдэд Монгол Улсын Засгийн газар олон чухал эдийн засгийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлж иржээ. Эдгээрийн заримыг тус улсын эдийн засгийг

<sup>10</sup> ОУВС, Тав дахь шатны үнэлгээ, хуудас 7.

<sup>11</sup> Монгол Улсын сайн дурын тайлан 2019

<sup>12</sup> Монгол Улсын сайн дурын тайлан 2019, хуудас.21.

<sup>13</sup> ТХЗ-ийн тойм судалгаа, хуудас 22.

тогтворжуулах, төсөв, санхүүгийн сахилга батыг сайжруулах зорилгоор ОУВС санал болгосон байна. Ортодокс буюу уламжлалт мөнгөний бодлого нь ерөнхийдөө бол хүний эрхийн хувьд муу мэдээ гэсэн үг.<sup>14</sup> Эдгээр шинэчлэлийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг шүүх засаглалын түвшинд ч, гүйцэтгэх салбарын түвшинд ч хийж заншаагүй байна. 2019 оны 3-р сард НҮБ-ын Хүний Эрхийн Комисс Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхэд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ хийхэд баримтлах зарчмыг (цаашид Баримтлах зарчим гэх) батлаад байгааг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй байх.

Хүний эрхэд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ гэдэг нь эдийн засгийн шинэчлэлийн бодлогын тухайн хүн амын хүний эрхэд үзүүлж буй бодит сөрөг нөлөөг олж тогтоох, үнэлж дүгнэх үйл явцыг хэлнэ. Эдийн засгийн шинэчлэлийн бодлого гэдэгт, жишээлбэл, эдийн засгийн хямрал, өсөлтийн аль ч үед хэрэгжүүлэх төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах, бүтцийн өөрчлөлтийн бодлого, төрийн өмчийн хувьчлал, санхүүгийн болон хөдөлмөрийн зах зээлийн төрийн зохицуулалтыг халах, эсхүл татвар, байгаль орчныг хамгаалахад орох өөрчлөлт зэрэг орж болно.

Энэхүү Баримтлах зарчим нь эдгээр бодлого хүмүүсийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөлөл-үр дагаварыг авч үзсэн эсэх, хөдөлмөрөө шударгаар үнэлүүлэх эрх, орон байр, зохистой амьжиргаагаар хангагдах болон нэр төртэй байх нөхцлийг хангах эсэх, эдгээр өсөлтөд чиглэгдсэн арга хэмжээ нь нийт хүн амын амьдралын чанарыг сайжруулах, тэдгээрт өөрийн хүний эрхийг ухааран ойлгох хэмжээнд дэмжлэг үзүүлэх эсэх, эдийн засгийн шинэчлэлийн санал эмэгтэйчүүдийн нуруун дээрх тэгш бус ачаалалд нөлөө үзүүлэх эсэх зэрэг асуултанд хариулт өгөхөд чиглэгдэнэ. Баримтлах зарчим нь түүнчлэн төр, засгийн бүхий л байгууллага, агентлагууд, төрийн мэдэлд ажилладаг бусад байгууллагууд өөр өөрсдийн эрх мэдлийн хүрээнд богино- дунд- урт хугацаанд үүргээ гүйцэтгэх явцад хүний эрхийг хамгаалж байхын тулд эдийн засгийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн бодлогыг хүний эрхийн үүднээс авч үзэн боловсруулж хэрэгжүүлэх шаардлагатай бодлогын уялдаа холбоогоор хангаж өгнө<sup>15</sup>.

Хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээ нь нийт хүн ам, бодлого боловсруулагчид, олон улсын санхүүгийн байгууллагууд, хөгжлийн банкууд, зээлдэгчид, зээлдүүлэгчид, иргэний нийгмийн байгууллагууд болон бусад талуудад эдийн засгийн шинэчлэлийн үр шимийг цөөн тооны этгээд бус, харин бүх нийтээр хүртэх нөхцлийг хангах ерөнхий бүдүүвчээр хангаж өгч буй юм. Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүрээнд санал болгож буй арга хэмжээ нь нотолгоонд суурилсан байх, бусад бодлогын сонголттой харьцуулахад хүний эрхийг хамгийн бага түвшинд хязгаарласан байх, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүх цаг үеийн туршид шаардлагатай түвшинд хангахын тулд эдийн засгийн бодлогын зайлшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг байх ёстой.

Хэн чухам энэхүү судалгааг Монголд хийх асуудал нь Монгол улсын өөрийнх нь шийдэх асуудал. Эдийн засгийн шинэчлэлийн нөлөөллийн үнэлгээ нь хараат бус, эрүүл, найдвартай, жендерийн мэдрэмжтэй байх ёстойг Баримтлах зарчим онцолсон байгаа. Нэг боломж гэвэл, жишээ нь Хүний эрхийн үндэсний комисс байж болох юм. “Бодлого төлөвлөлтийн хүрээлэн”-г түүний хараат бус байдлыг хангасан байдлаар амжилттай байгуулж чадвал энэ нь мөн хувь нэмрээ оруулж болох юм.

---

<sup>14</sup> А/94/178.

<sup>15</sup> А/ХЭК/40/57, Зарчим 11

2016 онд батлагдсан Монгол Улсын “Хууль тогтоомжийн тухай” хуулинд бодлогын шинэчлэлийн эдийн засаг, нийгэм, зохицуулалтын нөлөөллийн үнэлгээ хийх талаар тусгаж өгсөн. Гэсэн хэдий ч хуулийн хэрэгжилт тааруу явж ирсэн байна. Миний уулзан ярилцсан хэд хэдэн хүн зайлшгүй хийх ёстой нөлөөллийн үнэлгээг яагаад ажил хэрэг, дадал болгоогүй байгаа талаар тайлбар өгөх техникийн ур чадвар болон хангалттай хэмжээний задаргаа бүхий мэдээлэл байхгүй тухай дурдаж байв. Бусад улс орны туршлагаас харахад эдгээр саад тотгор нь даван туулшгүй бэрхшээл биш юм. Мэдээллийг сайжруулах, холбогдох байгууллагын нөлөөллийн үнэлгээ хийх, үнэлгээг байнга тогтмол хийж байх техникийн чадавхийг сайжруулахыг Засгийн газарт зөвлөж байна.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын нийт гадаад өр ДНБ-ний 220 хувьтай, Засгийн газрын гадаад өр ДНБ-ний 58.9 хувьтай тэнцэж байна. Хувийн салбарын өр дотоодын нийт өрийн (ипотек, хэрэглээ, компанийн өр) тал хувийг эзэлж байгаа бол бусад 50 хувь нь ихэвчлэн уул уурхайн корпорацуудын гадаад өр эзэлж байна. Өрийн тогтвортой байдлын судалгаа хүний эрхийн хэмжээсийг авч үзэх ёстой бөгөөд ингэснээр өрийн түвшний эдгээр эрхэнд үзүүлэх нөлөөллийг холбогдох санхүүгийн байгууллагууд зохин ёсоор анхааралдаа авах юм.<sup>16</sup>

Хувийн салбарын өрийн түвшин өндөр байгаа нь эдийн засагт системийн шинж чанартай эрсдэл бий болгодог тул үүнийг ухаалгаар удирдан зохицуулах ёстой. Баримтлах зарчимд зааснаар, улс орнууд ил тод, ардчиллын зарчмаар хэлэлцэгдэн хуулиар тогтоосон туслах арга хэмжээ болон хүүг тогтоох дэглэмтэй байх ёстой. Улс орнууд өрийн хэмжээ хэт ихсэхийг хазаарлах зорилго бүхий дэлхий нийтийн болон дотоодын санхүүгийн зах зээлийн зохицуулалтыг хангахад чиглэгдсэн холимог арга хэрэгслийг ашиглах хэрэгтэй байдаг. Энэхүү холимог арга хэрэгсэл нь зохистой харьцааны зохицуулалт, өрийн тогтвортой байдлын судалгаа шинжилгээ, капиталын хэмжээнд тавих хяналт зэргээс бүрдэнэ.

Эдийн засгийн төрөлжүүлэлт урт хугацааны хоцрогдолттой явж байна. Миний бие Монгол Улс эдийн засгаа төрөлжүүлэх, өрсөлдөх чадвараа<sup>17</sup> нэмэгдүүлэхийг зорьж буйг тэмдэглэхийн сацуу энэ чиглэлээр цаашид илүү их хүчин чармайлт гаргаасай гэж хүсч байна. Энэ улсад чухам юу дутагдаж байна вэ? гэвэл, 2015 онд баталсан урт хугацааны аж үйлдвэржилтийн бодлогыг<sup>18</sup> хэрэгжүүлэх, үүний сацуу шинжлэх ухаан, инноваци, технологийн салбарт ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх талаар шийдвэртэй арга хэмжээ авах явдал гэж харж байна. Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улс ДНБ-ний өчүүхэн хувь буюу 2017 онд гэхэд ДНБ-ний 0.2 хувьтай тэнцэх<sup>19</sup> хэмжээний хөрөнгийг судалгаа шинжилгээ, технологи, инновацид зориулан зарцуулсан байна.

Монгол Улсын Засгийн газар макро эдийн засгийг тогтворжуулах болон үе үеийн эрх тэгш байдлыг хангахад тус бүр чухал үүрэг гүйцэтгэх Төсвийн тогтворжуулалтын сан болон Ирээдүйн Өв Сан байгуулсаныг сайшаан дэмжиж байна. “Сайн цагийн боломжийг ашиглан нөөц бүрдүүлэх”<sup>20</sup> Монгол Улсын хэрэгцээ шаардлагыг хүлээн зөвшөөрч

<sup>16</sup> А/ХЭК/40/57, Зарчим 12

<sup>17</sup> МУ-ын Засгийн газар, Солилцох захидал, 2017 оны 4 дүгээр сарын 13”.

<sup>18</sup> НҮБ-ын ХХ-ийн Бага хурал, Худалдаа ба Хөгжил тайлан 2016.

<sup>19</sup> <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MNG>

<sup>20</sup> МУ-ын Засгийн газар, Солилцох захидал, 2017 оны 4 дүгээр сарын 13.

талархахын сацуу уул уурхайн салбар болон бусад дотоодын эх үүсвэрээс татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл хэлбэрээр бүрдсэн төсвийн орлогыг үе үеийнхний болон нийгмийн давхарга хоорондын тогтвортой холбоог бий болгоход ашиглах нь чухал ач холбогдолтой гэдгийг цохон дурдъя.<sup>21</sup>

### **Татвар болон хууль бус мөнгөний урсгал**

Монгол улсад, 3 хүртэлх тэрбум төгрөгийн орлоготой компанийн орлогын татвар 10 хувь, түүнээс дээш орлоготой бол 25 хувийн татвар төлж байна. Засгийн газар энэхүү хязгаарыг 6 тэрбум төгрөг болгон өөрчилж илүү олон тооны компаниуд 10 хувийн татварын үр шимийг хүртэх боломж бүрдүүлэхийг зорьж байна.

ОУВС 2018 онд “төсвийн гүйцэтгэл төлөвлөгөөнөөс давсан” талаар бүртгэсэн хэдий ч орлогын татварын тогтолцоо нь 10 хувийн нэг шатлалд суурилсан, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар 0.6-1.0 хувь байгаа нь анхаарал татахаар асуудал юм. Үүнтэй холбоотойгоор дотоодын нөөцийг дайчлахын ач холбогдлыг онцлон тэмдэглэхийн зэрэгцээ энэ нь хүний эрх, хүртээмжтэй өсөлтийг хангах нөхцлийг бүрдүүлдэг, дотоодын орлогын өсөлт нь эрүүл дахин хуваарилалт, татварын олон шатлалт горимоос<sup>22</sup> шууд хамаардаг болохыг дурдах нь зүйтэй гэж үзлээ.

Миний уулзан ярилцсан зарим хүмүүс Монголын эдийн засагт сүүдрийн эдийн засгийн эзлэх хувийн жин өндөр байгаа талаар дурдаж байв. Засгийн газар ашиглагдахгүй байгаа төсвийн орлогын ач холбогдлыг үнэлэх зорилгоор судалгаа хийж, татварын орлогыг илүүтэйгээр татан төвлөрүүлэх, түүний зэрэгцээ үүрэг, хариуцлагыг хангаж ажиллах асуудлыг анхааралдаа авбал зүйтэй гэж үзэж байна.

Миний бие Монгол Улсын Засгийн газар 2018 онд “Ил тод байдал ба татварын зорилгоор мэдээлэл солилцох тухай”<sup>23</sup> даян дэлхийн форумд оролцон “Суурийг нурааж, ашгийг дахин хуваарилах тухай хүртээмжтэй зохицуулалт”<sup>24</sup>-д нэгдсэнийг сайшааж байна. Гэсэн хэдий ч татвартай холбоотой гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг 5-аас 4 жил болгож бууруулсан, татварын өршөөлийн хуулийг олон удаа баталсан болоод татварын өршөөл, татварын өршөөлд хамрагдсан татвар төлөгчдийн тухай мэдээлэл олон нийтэд ил тод биш байгаад сэтгэл зовниж байна.

Нэмж дурдахад, Ил тод байдлын олон улсын индексээр Монгол Улс 2017 онд 103 дугаар байрт жагсаж байсан бол 2018 онд 93-т жагсаж, нөхцөл байдал үлэмж хэмжээгээр сайжирсан дүн гарсан билээ. Гэсэн хэдий ч миний уулзсан олон хүн авилгын талаар, энэхүү эдийн засгийн гэмт хэрэг нь төсвийн орлого болон хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж буй талаар санаа зовнисоор байгаа гэж ярилцлагын үеэр дурдаж байв. Мөн түүнчлэн, бизнесийн салбарт авилга ихээр оршин буй талаар надтай уулзсан хэд хэдэн хүн цохон дурдаж байлаа.

Монгол Улс авилгаас урьдчилан сэргийлэх, авилгатай тэмцэх чиглэлд хүчин чармайлт гаргаж буй хэдий ч оршин буй цоорхойг арилгах шаардлагатай байна. Эрх зүйн баримт бичиг тухайн салбарын холбогдох зарчмыг, тухайлбал, а) ашиг сонирхлын зөрчлийг

<sup>21</sup> НҮБ-ын ШУХСХ-ээс авсан ишлэл

<sup>22</sup> А/ХЭК/40/57, параграф 11.2.

<sup>23</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/mongolia-joins-the-global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes.htm>

<sup>24</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

арилгах - үүний тулд холбогдох хууль эрхзүйн баримт бичгийг боловсруулахдаа эрх мэдлийн тодорхой хуваарилах, хууль ёсыг дээдлэх, захиргааны баримт бичгийг олон нийтэд сурталчлах, шударга ба үр ашигтай байх, тухайн хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зэрэг зарчмыг удирдлага болгодог байх; б) салбар болгоноос нөлөөлөл үзүүлдэг явдлыг зогсоох; в) олон улсын хүний эрхийн стандартын дагуу мэдээлэгчдийг зүй зохистой арга замаар хамгаалах чиглэлээр үр дүнтэй зохицуулалт хийх хэрэгтэй байна.

Авилгаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэхэд шүүх засаглалын хараат бус байдлыг хангах явдал маш чухал. Энэ асуудлын тухайд, Хүний эрхийг хамгаалагчдын нөхцөл байдлын асуудлаархи Тусгай илтгэгч, мөн Шүүгчдийн хараат бус байдлын асуудлаархи Тусгай илтгэгч аль аль нь 2019 оны 3-р сард Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулинд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт болон Прокурорын тухай хуулинд Монгол Улсын Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөлийн зөвлөмжийг үндэслэн шүүгч болон прокурорын байгууллагын даргыг ажлаас чөлөөлөх талаар шинэ заалтууд оруулсанд санаа зовниж буйгаа Засгийн газарт хандан илэрхийлж байсан гэдгийг би онцлон тэмдэглэж байна.<sup>25</sup>

Татвартай холбоотой асуудлын тухайд, үндэстэн дамнасан, бизнесийн үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй бүтэцтэй томоохон компаниуд оролцдог уул уурхайн салбар дахь үнэ шилжүүлэх явдал маш чухал асуудалд тооцогддог. Уг асуудлын тухайд төрийн зүгээс хууль тогтоомжийг тов тодорхой, оновчтой болгох замаар үндэстэн дамнасан компаниуд хөрөнгөө эсхүл олсон ашгаа өөр бусад улс орон руу шилжүүлэх, эсхүл булхайтай үйлдэл хийх; гаалийн болон онцгой татварыг төлөхөөс зайлсхийх буюу нуун дарагдуулах зорилгоор үнэ, тоо хэмжээ, чанар болон бусад бараа, үйлчилгээтэй холбоотой тоон мэдээг санаатайгаар буруу ташаа, нягт нямбай бусаар мэдүүлэх явдлыг хууль бус гэж үзэхийг Бие даасан шинжээчийн хувьд би зөвлөж байна. Түүнчлэн, гаалийн ажилтнууд нь экспорт, импортын талаар судалгаа шинжилгээ хийх, нэмэлт шүүлт<sup>26</sup> шаардлагатай шилжүүлгийг олж тогтоохын тулд олон улсын худалдаанд хэрэглэгддэг бараа, бүтээгдэхүүний харьцуулах үнийн мэдээллийн системийг ашигладаг болохыг Засгийн газраас гаалийн байгууллагад үүрэг болгохыг зөвлөж байна.

Оюу толгойн уурхайг хөгжүүлэх талаар 2009 онд МУ-ын ЗГ Рио Тинто-той байгуулсан хөрөнгө оруулалтын гэрээ нь тус улсын татварын нөхцөл байдалд мэдэгдэхүйц үр дагавартай гэрээ юм. Тухайлбал, уг гэрээний татварын тогтвортой байдлын тухай заалт нь 30 жил хүчинтэй буюу энэхүү гэрээгээр тохирсон татварын хувь хэмжээ 3 арваны туршид мөрдөгдөхөөр заагджээ. Цаашилбал, гэнэтийн ашиг болон ер бусын ашигт татвар ногдуулах эсэх асуудлаар санал зөрөлдөөнтэй байна.

Миний хувьд, татварын тогтвортой байдлын тухай энэхүү заалтыг наад зах нь хоёр өөр өнцгөөс авч үзэж болохоор байна. Нэгд, энэхүү уул уурхайн төслийн гол зорилгуудын нэг нь хүртээмжтэй өсөлтийг хангах явдал гэдэг талаас нь авч үзвэл, Монгол Улсын байгалийн баялагийг ашиглан үйлдвэрлэл явуулж олсон ашгийг зуун хувь хувийн хэвшлийн мэдэлд өгнө гэдэг нь нийгмийн болон улс төрийн талаасаа зөв зүйтэй гэж үзэхэд буюу нотлоход хэцүү юм. Хоёрт, олон улсын хууль эрх зүйн талаас нь авч үзвэл, тогтвортой байдлын тухай заалтыг гэрээнд оруулж байх үед тодорхой хэмжээний ашгийг урьдчилан тооцоолоогүй байсан бөгөөд нөхцөл байдал үндсээрээ өөрчлөгдөх

---

<sup>25</sup>MNG 1/2019.

<sup>26</sup> А/ХЭК/31/61.

(компанид гэнэт их ашиг орж ирэх зэрэг) нөхцөлд Монгол улс, хөрөнгө оруулагч хоорондоо уг ашгийн хуваарилалтын талаар хэлэлцэж болохоор байна.

Энэхүү санал зөрөлдөнтэй асуудлыг шийдвэрлэх нэгэн арга зам нь гэрээг дахин авч үзэж хэлцэл хийх замаар зах зээлийн үнэд суурилсан хөвөгч роялти хэрэглэх хувилбарыг сонгох хувилбар байж болох юм. Уг системийг Монголд үйл ажиллагаа явуулдаг хэд хэдэн уул уурхайн бизнес амжилттай хэрэгжүүлж байна. Хөгжил гэдэг нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлтийн үр шимийг хуваалцах тухай бус нийгэмд учруулсан хор хохирлын хариуцлагыг ч нэгэн адил хуваалцах тухай гэдгийг мартаж өгсгүй.

### **Уул уурхай, байгаль орчин ба хүний эрх**

Уул уурхайн үйл ажиллагаанаас олж буй ашгаас шударгаар хүртэх, өөрсдийн үе удам дамжин ашиглаж ирсэн газар нутгийг нь ашигласны төлөө тухайн орон нутгийн иргэдэд хангалттай хэмжээний нөхөн төлөөс болгож хөрөнгө оруулалт хийх зорилгоор “Орон нутгийн хөгжлийн гэрээ” байгуулах асуудал миний анхаарлыг татсан юм. Харамсалтай нь амьдрал дээр эдгээр нь тэр бүр бүрэн хэрэгжээгүй байх буюу уул уурхайн үйл ажиллагааны нөлөөлөлд өртсөн нутгийн иргэдийн тухайд бодитой үр өгөөжөө өгч чадахгүй байна. Олборлох салбарын үйл ажиллагаанаас малчин түмний эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх, түүний дотор бэлчээр, малын тэжээл бэлтгэдэг газар нутаг, усны нөөцөд<sup>27</sup> үзүүлж буй нөлөөллийн талаар Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны санаа зовниж буйтай миний бие санал нэг байна.

Эдийн засаг нь уул уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай улс орны тухайд байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний ач холбогдол туйлын чухал юм. Хуулинд зааснаар, уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө ийм үнэлгээ хийгдсэн байх шаардлагатай. Түүнчлэн, үйл ажиллагаа явуулж байгаа үед болон мөн үйл ажиллагаа зогссон үед нөлөөллийг үнэлэх хяналт үнэлгээний тогтолцооны талаар Монгол Улсын хууль эрх зүйн баримт бичигт тусгаж өгсөн байдаг. Эдгээр үнэлгээ нь гагцхүү байгаль орчны асуудлыг хамраад зогсохгүй нийгэм, эдийн засгийн шинж чанартай зарим асуудлыг хэсэгчлэн авч үздэг хэдий ч 2019 оны 5 дугаар сард Хүний эрхийн үндэсний комиссын хийсэн “Таван толгойн нүүрс олборлолт, тээвэрлэлтийн нөлөөллийн үнэлгээний цогц тайлан”-тай харьцуулшгүй юм. Нөлөөллийн үнэлгээний үр дүнд гарсан зөвлөмжийн дагуу дэд бүтэцтэй холбоотой зарим асуудлыг Засгийн газраас арга хэмжээ авч шийдвэрлэсэн байна.

Гэсэн хэдий ч, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тогтолцоо нь ашиг сонирхлын дотоод зөрчилтэй байгаа нь миний олж мэдсэн санаа зовоож буй асуудал юм. Уул уурхайн компаниуд нь эрх бүхий хувийн зөвлөх компанийг сонгож, гэрээ байгуулж, төлбөрийг нь төлж байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээгээ хийлгээд Засгийн газарт хүлээлгэн өгдөг. Үнэлэгч нь үнэлгээ хийлгүүлэгчээс хараат бус байх зарчим хангагдахгүй байна. Ямар ч тохиолдолд, төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг хувийн компаниар эсхүл гуравдагч этгээдээр гэрээлэн гүйцэтгүүлж байгаа явдал нь Засгийн газрыг олон улсын хүний эрхийн тухай хуулийн хүрээнд хүлээсэн үүргээс нь ямар нэг байдлаар чөлөөлөхгүй, мөн хувийн хэвшлийн компаниудыг ч одоогийн мөрдөгдөж буй хууль



эрхзүйн агуулгын болон процедурын шинж чанартай стандартыг мөрдөхөөс чөлөөлөхгүй юм.

Үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авахыг хүсч буй уул уурхайн компаниас төлбөр авч үнэлгээ хийдэг хувийн зөвлөх компаниуд нь хамааралтай байдаг явдлыг таслан зогсоохын тулд Засгийн газар өөрийн бүтэцэд мэргэжлийн, хараат бус бодлогын үнэлгээ хийдэг чадавхийг бий болгох хэрэгтэй. Засгийн газар мөн үнэлгээний үйл явцад тухайн нутгийн иргэд, иргэний нийгмийн оролцоог хангах, тэдний чадварыг дээшлүүлэх арга хэмжээ авах хэрэгтэй.

Байгаль орчны яаманд байгаль орчны холбоотой тусгай зөвшөөрлийн аудитын газрын орон тоог нэмэгдүүлэх талаар зөвлөмж өгсөн Хүний эрх, хүрээлэн буй орчны асуудлаархи НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн 2017<sup>28</sup> онд хийсэн айлчлалын дараа гарсан дэвшлийг би онцлон тэмдэглэхийг хүсч байна. Гэсэн хэдий ч өнөөдрийн байдлаар, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яаманд бүхий л уул уурхайн төслүүдийн байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг хянаж залруулга хийх чиг үүрэг бүхий долоохон хүнтэй хэлтэс ажиллаж байгаа бөгөөд эндээс харахад, Монгол улсын уул уурхайн салбарын ач холбогдол болон энэ салбарын байгаль орчин болон хүний эрхийн асуудалд үзүүлдэг нөлөөллийн далайцыг бодолцон энэхүү чухал үүрэг хариуцлагыг гүйцэтгэхэд шаардлагатай хүний нөөцөд нэн даруй хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын уул уурхайн томоохон төсөл болох Оюу толгойн уурхайд зочлох боломж надад олдсон юм. Энэхүү айлчлалыг зохион байгуулсан, компанийхаа байгууламжид нэвтрэх бүрэн эрх олгож, шаардсан мэдээллийг гаргаж өгсөн Оюу толгой компанид талархлаа илэрхийлэхийг хүсч байна.

Оюу толгойн уурхай нь бүс нутгийнхаа газар нутагт мал сүргээ бэлчээн, цөлийн хомсхон усны нөөцөө ашиглан үе дамжин амьжиргаагаа залгуулж ирсэн нүүдлийн малчин түмний нутаг болох говь цөлийн өмнөд хэсэгт үйл ажиллагаа явуулж байна.

Оюу толгойн өнгөрсөн жилийн борлуулалтын орлого 1,180 сая ам. долларт хүрсэн бөгөөд төсөвт нийт 200 сая ам. долларын татвар, шимтгэл, бусад төлбөр төлжээ.<sup>29</sup> Уул уурхайн энэхүү төсөлд ил уурхайн болон 2021 онд ашиглалтанд орох гүний уурхайн ажилтнуудыг оролцуулаад нийт 15,000 гаруй ажиллагсад<sup>30</sup> ажиллаж байна. Төслийн 1 дэх үе шат аль хэдийнээ ач холбогдлоо өгсөн бөгөөд Оюу толгойн үнэ цэнийн 80 хувь нь газрын гүнд оршин буй аж.<sup>31</sup> 2017 оны байдлаар ил уурхайгаас нийт 157,400 тонн зэс, 114,000 унц алт, 974 000 унц мөнгө тус тус олборложээ. Оюу толгойн 34%-ийг Засгийн газар (Эрдэнэс Таван Толгой), үлдсэн хувийг Рио Тинто дийлэнх хувьцааг нь эзэмшдэг Туркойз Хилл Ресорсес ХХК өмчилж байна. Уг төсөл нь Рио тинтогийн хөрөнгө оруулалт, Засгийн газрын оролцоо, төрийн болон хувийн хэвшлийн зээлдэгчдийн, үүний дотор ЕСБХБ болон Дэлхийн банкны хувь оролцоотойгоор хэрэгжиж байна.

Үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаандаа аюулгүй ажиллагааны хамгийн өндөр түвшний стандартыг мөрдөж буй нь мэдэгдэхүйц байв. Мөн бүс нутагтаа ажлын байр шинээр бий болгох, худалдан авалтын үйл ажиллагаагаар дамжуулан орон нутгийн бизнесийг

<sup>28</sup> А/ХЭК/37/58/Нэмэлт.2, параграф. 31.

<sup>29</sup> Оюу толгой, "Жилийн тойм судалгаа-2018," хуудас 18-19.

<sup>30</sup> Оюу толгой, "Өнгөрсөн, өнөө ба ирээдүй, хураангуй хувилбар," 2018 оны 8-р сар, хуудас. 42.

<sup>31</sup> Оюу толгой, "Өнгөрсөн, олоо ба ирээдүй, хураангуй хувилбар," 2018 оны 8-р сар, хуудас. 16.

дэмжих чиглэлээр хүчин чармайлт гарган ажиллаж буй бөгөөд 2018 оны байдлаар гэхэд нийт ажиллагчдын 95 хувь монгол ажилтан байсан байна. Ажиллагсдын тухайд жендерийн тэгш байдлыг хангах зорилго тавьдаг бөгөөд эмэгтэйчүүдэд илүүтэй эрх тэгш боломж олгож байна. Эдгээр хүчин чармайлтыг эрэгтэйчүүд болон эмэгтэйчүүдийн тэгш бус цалингүй ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх зорилгот бодлоготой уялдуулбал зүйтэй гэж үзэж байна.

2012 болон 2013 онд нутгийн малчдын бүлгүүд Дэлхийн банкны Омбудсманы газарт уг уурхайн 2004 оны нүүлгэн шилжүүлэлтийн төлөвлөгөө, 2011 оны эдийн засгийн нүүлгэн шилжүүлэлтийн нөхөн олговрын хөтөлбөрийн талаар гомдол гаргасан байна.<sup>32</sup> Эдгээр гомдол нь уурхайн үйл ажиллагаа нь ирээдүйд усны нөөцийн хомсдолд хүргэх, бэлчээрийг доройтуулах, нутгийн иргэдийн өв соёл, уламжлалд аюул занал учруулахтай холбоотой асуудлаар санаа зовниж буйгаа тоймлосон байна. Тэд мөн хангалттай хэмжээнд нөхөн олговор олгогдсон эсэхэд эргэлзэж байна хэмээсэн байв. Хэд хэдэн жил дамжсан эвлэрэн зуучлалын үйл явцын үр дүнд 2017 онд Оюу толгой, орон нутгийн засаг захиргаа, нутгийн иргэдийн хооронд гурвалсан гэрээг байгуулж тохиролцоонд хүрч чаджээ. Миний бие эвлэрэн зуучлалын үйл явцад оролцсон бүхий л гурван талын оролцоонд хүндэтгэл үзүүлэхийн сацуу холбогдох талуудын хүчний тэнцвэргүй байдлыг яриа хэлцлийн явцад анхаарч, олон жил дамжсан хэлцлийн үр дүнд нэгдсэн ойлголцолд хүрч чадсаныг сайшааж буйгаа илэрхийлэхийг хүсч байна.

Оюу толгой нь ашигласан газрын гүний усныхаа 80 хувийг цэвэршүүлээд эргүүлэн ашиглаж буй хэдий ч маш их ус шаарддаг уурхай юм. Малчид, нутгийн иргэд, Ханбогд сумын засаг захиргаа Оюу толгойн төсөл эхэлсэнээс хойш худаг, булаг шанд хэрхэн аажмаар ширгэж байгаад ихээхэн санаа зовниж буйгаа илэрхийлж байв. Мэдээжийн хэрэг, усны хангамж нь говь цөл нутгийн нүүдэлчин иргэдийн хувьд чандмань эрдэнэ, тэдний амьжиргааны эх үндэс шүү дээ. Мега төслүүд нь усны эх үүсвэр, хүртээмж болон чанартай холбоотой хүний эрхэд олон тооны нөлөөлөл үзүүлж болно. Шаардлага хангасан орон сууцаар хангагдах, эрүүл мэндтэй холбоотой зэрэг бусад эрх ч мөн адил хөндөгдөнө.<sup>33</sup>

Үүний үр дүнд, Оюу толгой малчдыг гүний худгийн усаар хангах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү шийдэл нь зарим хүндрэлтэй учирч байгаа юм байна. Нэгд, энэхүү шийдэл бэлчээрийн усгүйдлээс сэргийлж чадахгүй бөгөөд говь цөл нутгийн биологийн олон янз байдалд эргэлт буцалтгүй үр дагавар бий болгохоор байна. Хоёрт, малчид цөлд байгуулсан гүний худгаас ус авахын тулд моторт насос ашиглах шаардлагатай болсон байна. Малчид бүгд насос ашиглах эдийн засгийн боломжгүй бөгөөд энэхүү бодит нөхцөл байдал нь тэдгээрийн мал аж ахуйгаа эрхлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Цөл дөх газрын гүний ус нь туйлын эмзэг бөгөөд маш бага хэмжээгээр нөхөн сэргээгддэг тул гүн рүү явах тусмаа усны хүртээмж багасч, усан хангамж илүү хүндрэлтэй байх болно. Гуравт, усан хангамж хүндрэлтэй болох тусам цөөн хэдэн гүний худгаас хамааралтай болсон тул малчдын малаа тууж оторлон нүүдэллэх хэв маягт ихээхэн өөрчлөлт орсон байна. Өвөг дээдсээс уламжилж ирсэн дадал заншил өөрчлөгдсөөр байна. Ашиглагдаж эхлээгүй байгаа гүний уурхай нь уг төслийн хамгийн

---

<sup>32</sup> [http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOCommunique\\_MongoliaOTClosure\\_March2019\\_ENG.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/CAOCommunique_MongoliaOTClosure_March2019_ENG.pdf)

<sup>33</sup> А/74/197; мөн А/ХЭК/39/55/нэмэлт.2-ийг үзнэ үү?

том үе шат тул гүний уурхайн хүний эрх болон нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг (нэн ялангуяа малчдад үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг) хийх замаар нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, нөлөөллийг бууруулах, болзошгүй үр дагаврыг арилгах нөхцлийг бүрдүүлэхийг уриалж байна. Уг нь бол энэхүү нөлөөллийн үнэлгээ аль хэдийнээ хийгдчихсэн байх ёстой байв. Миний бие түүнчлэн, хөрөнгө оруулагчдын үүрэг, хариуцлагын тухай асуудлыг энд цохон тэмдэглэмээр байна.<sup>34</sup>

Миний бие зөвлөхөд, богино хугацаанд Оюу толгой компани нь нутгийн иргэдтэй хийх яриа хэлцлээ олон улсын хүний эрхийн стандартын дагуу бүхий л талуудын шаардлагыг хангасан шийдэлд хүрэх хүртэл үргэлжлүүлэх эсхүл төслийг үргэлжлүүлэхэд шаардлагатай усны хангамжийн бусад хувилбарыг авч үзэх хэрэгтэй. Цаашид МУ-ын Засгийн газар нь тулгамдсан асуудлуудаар тогтмол хэлэлцүүлэг явуулдаг олон талд байнгын үйл ажиллагаатай механизмыг бий болохыг зөвлөж байна. Уг механизмд зайлшгүй оролцох талууд нь уул уурхайн компаниуд; нөлөөлөлд өртсөн иргэдийн бүлгүүд; мөн уул уурхай, байгаль орчин, хүний эрхийн асуудал хариуцсан төрийн байгууллагууд байх юм.

Ус, газар, хоол хүнс, амьжиргаа, орон сууц, соёлын зан үйл, өв соёлын хүртээмжтэй холбоотой хүний эрхийн асуудал эрсдэлд ороод байна. Иймд, “Уламжлал ёсоор ашиглаж ирсэн хүмүүсийн газраа өмчлөх, ашиглах эрхийн тухай” заасан ОУХБ-ын Уугуул, нутгийн иргэдийн тухай 169 дүгээр конвенцын 14 дүгээр заалтыг хүндэтгэн хүлээн зөвшөөрөх ёстой гэдгийг энд онцлон тэмдэглэхийг хүсч байна. Үүн дээр нэмээд, хүмүүсийн газар нутгаа ашиглах эрхийг хамгаалах, эзэмшдэггүй ч гэсэн уламжлал ёсоор амьжиргаагаа залгуулах, уламжлалт аж ахуйгаа эрхлэхийн тулд ашиглаж ирсэн газраа ашиглах эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн арга хэмжээг тохиромжтой нөхцөлд авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Энэ тухайд, уг конвенци болон Эдийн засаг, нийгэм, эрхийн хороо Ерөнхий тайлбар тэмдэглэл 15 зэрэг хэд хэдэн ерөнхий санал дүгнэлт, ажиглалтандаа “нүүдлийн болон аялагч иргэд уламжлалт нутаг дэвсгэртээ болон тогтоон өгсөн газар нутагт хангалттай хэмжээний усан хангамжтай байх”<sup>35</sup> нөхцлийг хангахын тулд нүүдэлчин хүмүүст онцгой анхаарал хандуулах талаар дурдсан байдаг.

Олон тэрбум долларын Оюу толгой төслөөс гадна Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт янз бүрийн хэмжээ, хүчин чадал бүхий олон тооны уул уурхайн төслүүд хэрэгжиж байна. 2016 онд гэхэд уул уурхайн үйл ажиллагаанаас улбаалж 27,078.0 га газар доройтолд орсоноор бүртгэгдсэн байна.<sup>36</sup> Уул уурхайн үйл ажиллагаа нь эрүүл мэнд, орон байр, ус, ариун цэвэр, эрүүл ахуй зэргийг хамарсан хүний эрхэд сөрөгөөр нөлөөлдөг. Бэлчээрт ашигладаг газар нутаг нь олон нийтийн буюу төрийн өмчлөлд байдаг, үүнээс үүдэн малчин өрхүүд нутаг сэлгэх шаардлага гарахад тухайн газар нутгийг малын бэлчээрт ашиглаж буй нутгийн иргэдтэй тохиролцоонд хүрэх тодорхой сорилттой тулгардаг байж болох юм. Уул уурхайн үйл ажиллагаа мөн уурхайд ажиллагсадын эрүүл мэндэд, тухайлбал, зүрх судасны өвчин, амьсгалын замын өвчлөл, мэдрэлийн өвчлөлөөс болж шаналах зэргээр тодорхой хэмжээний сөрөг нөлөө үзүүлдэг.

---

<sup>34</sup> А/74/197, параграф. 69.

<sup>35</sup> Е/С.12/2002/11.

<sup>36</sup> Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрх, эрх чөлөөний талаархи нөхцөл байдлын тухай 17 дахь илтгэл, Улаанбаатар хот, 2018 он, хуудас. 20.

Уул уурхайн ажилчид, явуулын туслах ажилтнууд, уурхайн эргэн тойронд амьдардаг хүн амд үзүүлдэг эрүүл мэндийн нөлөөллийн үнэлгээг нэн ялангуяа жижиг хэмжээний уул уурхайн компаниудад системтэйгээр хийдэггүй юм байна. Иймд, үүнийг үр дүнтэй хийж хэвшүүлэх, хийж буйд хатуу хяналт тавих, үнэлгээний санал дүгнэлтэнд анхаарал хандуулдаг болохыг зөвлөж байна. Энэ зорилгоор Эрүүл мэндийн яамыг оролцуулаад холбогдох яамдтай хамтарсан бүтэц байгуулах замаар үнэлгээний дүгнэлтийн мөрөөр хийж буй ажлыг хатуу хяналтандаа байлгах, үүний зэрэгцээ байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг хийж, уг хоёр үнэлгээний дүгнэлтийг нэгтгэн танилцуулдаг байж болох юм.

Нүүлгэн шилжүүлэлт, нөхөн олговрын процедурын тухай хууль тогтоомж суурин бус нүүлгэн шилжүүлэлтийн асуудлыг орхигдуулсан байна. Энэхүү цоорхойг нөхөхийн тулд холбогдох талуудыг оролцуулсан өргөн хэмжээний зөвлөлдөх уулзалтууд зохион байгуулах замаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээ, стандартад үндэслэгдсэн цогц хууль тогтоомжтой болох арга хэмжээ авахыг Засгийн газарт зөвлөж байна. Ил тод байдлыг хангах, зөвлөлдөх үйл авцыг зохион байгуулах, нөлөөнд өртөж болзошгүй хүмүүсийн оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг нь маш чухал юм.

### **Дэд бүтцийн төслүүд**

Хэд хэдэн томоохон хөрөнгө оруулалт, зээлийн гол зорилго нь улсын эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихэд чиглэгдсэн байна. Эдгээр төслүүдийн үр шимийг хүн ам жинхэнэ утгаар нь хүртэх явдал чухал. Улаанбаатар хотод гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн хөтөлбөр болон бусад төслүүд хэрэгжиж байна. Эдгээрийн заримд АХБ дэмжлэг үзүүлж байна. Тухайлбал, Улаанбаатар хотын ядуу иргэдийн дийлэнх нь амьдардаг гэр хорооллын суурь дэд бүтэц болон үйлчилгээг сайжруулахад чиглэгдсэн Улаанбаатар хотын нийтийн үйлчилгээ ба гэр хорооллыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг АХБ хэрэгжүүлж байна. Энэхүү төсөл нь зам барих, усан хангамжийн дэд бүтэц, нийгмийн үйлчилгээг хөгжүүлэхийг зорьж байна.

Сэлбэ орчимд гэхэд нүүлгэн шилжүүлэлтэнд өртсөн хэд хэдэн өрхийн олон хүний эрх, түүний дотор орон байртай байх эрх ноцтой зөрчигдсэн буюу зөрчигдөхөөр байна. Энэхүү төслийг хангалтгүй боловсруулсан талаархи гомдлыг АХБ-д хүргүүлээд байгаа бөгөөд үүний дотор мэдээлэлд суурилсан зөвлөлдөх уулзалт, нөхөн олговрын тухай асуудлууд орж байна.<sup>37</sup> Саяхан гарсан тайланд дурдсанаар нэлээд тооны оршин суугчдын санал гомдол шийдэгдсэнд сэтгэл ханамжтай байгаа талаар дурджээ. Гэхдээ нөхөн олговортой холбоотой сэтгэл ханамжтай бус хэвээр үлдсэн оршин суугчдын асуудлыг ч шийдэх шаардлагатай гэж үзэж байна.<sup>38</sup> Нэмж хэлэхэд, ийм төрлийн төслийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөлд өртсөн иргэдийн орон байраар хангах эрх хөндөгддөг, тухайлбал газрын асуудлыг нь шийдэх, сайн дурын бус буюу албан журмаар нүүлгэн шилжүүлэлт хийх зэрэгт, мөн иргэдийн мэдээлэл авах эрх ч хөндөгддөг.<sup>39</sup> Үүнтэй холбоотойгоор төслийг хэрэгжүүлэгчдийн зүгээс хүмүүст өөр орон байртай болоход нь хүрэлцэхүйц хэмжээний нөхөн олговор олгох, цаашдаа мэдээлэл сайтай зөвлөлдөх

<sup>37</sup> <https://www.adb.org/sites/default/files/page/42458/mon-45007-004-complaint-form.pdf>

<sup>38</sup> <https://www.adb.org/sites/default/files/page/42458/mon-45007-004-monitoring-report-final-201907-en.pdf>

<sup>39</sup> Амнести интернешнл, Улаанбаатар хотод шаардлага хангасан орон сууцтай байх эрх хангагдахгүй байгаа нь, 2015.

уулзалт (шинэчлэгдсэн мэдээллийн ил тод байдлыг хангах) зохион байгуулж байхыг би санал болгож байна.

Олон улсын зээлдүүлэгчид болон хөгжлийн байгууллагуудтай хийсэн уулзалтын үеэр тэд аюулгүй ажиллагааг хангах, байгаль орчин, нийгэм, жендерийн нөлөөллийн үнэлгээнийхээ талаар тодорхой дүрэм журам мөрддөг талаар танилцуулж байсан хэдий боловч миний зүгээс зөвлөхөд, хөгжлийн түншүүд уул уурхай, эрчим хүч, зам, дэд бүтэцтэй холбоотой төслүүд хэрэгжүүлэхдээ тухайн төслийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийг хүний эрхийн мөн чанар болон горим журмын талаас нь авч үзэн үнэлдэг эрүүл зохицуулалтын тогтолцоо бий болгох шаардлагатай байна.

### **Санхүүгийн салбар**

Эцэст нь, банк, санхүүгийн салбар НҮБ-ын Бизнес ба Хүний эрхтэй холбоотой баримтлах зарчмыг хойшлуулахгүйгээр хэрэгжүүлж эхлэх шаардлагатай байна. Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулж байгаа бөгөөд үүнийг үйл ажиллагааныхаа нэгэн тэргүүлэх чиглэл болгох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Банкуудын зээлдэгчээс авах хүүгийн түвшинд хязгаарлалт байдаг бол (өндөр хэвээр байгаа) банк бус санхүүгийн байгууллагын хүүнд ийм хязгаарлалт байхгүй байна. Санхүүгийн байгууллагууд ялангуяа бичил зээлд жилийн 200 хүртэлх хувийн хүү, зарим нөхцөлд өдрийн хүү тогтоож байна. Ийм түвшний хэт туйлширсан хүү тогтоох нь хүнс, орон байртай байх эрх зэрэг иргэний хамгийн наад захын нийгэм, эдийн засгийн эрхээ эдлэхэд шаардлагатай эх үүсвэртэй байх боломжийг бууруулж байна. Эдгээр санхүүгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хязгаарлалт хийх, мөнгө хүүлэх чанартай бичил зээлийг цуцлах буюу хүчингүй болгох талаар Засгийн газар хөндлөнгөөс нэн даруй оролцох шаардлагатай байна.

### **Дүгнэлт**

Дүгнэж хэлэхэд, уул уурхайн салбар нь Монгол Улсад бодит өөрчлөлтийг авчрах үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатай байгаа бөгөөд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг идэвхжүүлэгч, үеэс үед илүү эрх тэгш байдлыг хангасан, байгаль орчиндоо хүндэтгэлтэй ханддаг хурдасгуур нь байх хэрэгтэй байна. Үүний тулд, макро эдийн засаг, мөнгөний, зохицуулалтын, нийгэм, байгаль орчны болон аж үйлдвэрийн тууштай бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Ашигт малтмалын орлогыг бүрдүүлэх, удирдах, хуваарилах нь энэ л зорилгыг ханган биелүүлэхэд чиглэгдэх учиртай.<sup>40</sup> Энэхүү хүний эрхэд суурилсан арга нь ихэнх олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын таамаглаж байгаачлан уул уурхайн салбарын нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулахад чиглэгдэхээр хязгаарлагдахгүй. Бодит байдал дээр харин тэдгээр нөлөөллийг урьдчилан сэргийлэх буюу хамгаалалтын чиглэлээр авч буй арга хэмжээний аль нь ч хүний эрхийн асуудлыг дурдаагүй болох нь харагдаж байна.<sup>41</sup>

### ***Айлчлалын тухай мэдээлэл***

---

<sup>40</sup> Паскаль Хатчерь бусад., “Ашигт малтмалын үр шимээр дамжуулан хүүхдийн эрхийг хангахын улс төрийн эдийн засаг. Монгол Улсын кейс судалгаа,” НҮБ-ын шинжлэх ухаан, хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, мэргэжлийн өгүүлэл 2016–7, <http://www.unrisd.org/hatcher-et-al>

<sup>41</sup> Амнести интернешнл, хуудас. 7.

Монгол Улсын Засгийн газар нягт хамтран ажиллаж, Гадаад хэргийн сайд, Хууль зүй дотоод хэргийн дэд сайд, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Сангийн яам, Эрүүл мэндийн яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам зэрэг төр, засгийн байгууллагын албан хаагчидтай уулзалт хийх боломж олгосонд гүнээ талархсанаа илэрхийлэхийг хүсч байна. Үүний сацуу миний бие Ерөнхий прокурорын газар, Монгол банк, Татварын ерөнхий газар, Авилгатай тэмцэх газар, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Хөгжлийн банк, Үндэсний хөгжлийн газартай уулзалт хийлээ.

Миний айлчлалын хөтөлбөрийн хүрээнд УИХ-ын гишүүд, ОУВС, ДБ, АХБ, Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс, хамтын ажиллагааны байгууллагууд, дипломат төлөөлөгчийн газар, иргэний нийгэм, хувийн салбар, улсын үйлдвэрийн газар, судалгааны байгууллагын төлөөлөлтэй хийсэн уулзалтууд мөн багтсан. Түүнчлэн, Оюу толгойн уурхайд биечлэн очиж танилцсан ба Оюу толгой ХХК, Эрдэнэс Оюу Толгой, Ханбогд сумын Засаг дарга, нутгийн иргэдтэй ч мөн уулзалт хийсэн болно.

Цаг зав гарган надтай уулзаж нээлттэй, илэн далангүй яриа өрнүүлсэн нийт хүмүүст гүн талархал илэрхийлье.