

Монгол Улсын хөгжил, эдийн засаг ба хүний эрх

Хуан Пабло Богославски

Рио ди Негро үндэсний их сургуулийн Аргентины шинжлэх ухаан,
технологийн судалгааны үндэсний зөвлөлийн судлаач; НҮБ-ын гадаад
өр ба хүний эрхийн бие даасан шинжээч асан (2014–2020), Виедма,
Аргентин

juanpablobohos@gmail.com

Товч агуулга

Энэхүү өгүүлэлд 2020 оны гуравдугаар сар хүртэл сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын хэрэгжүүлсэн эдийн засаг болон хөгжлийн бодлого, үүний дотор орлогын суурь бүтцийн тогтвортой байдлыг олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн үүднээс авч үзсэн болно. Мөн, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх зорилгоор бодлогын чанартай болон хууль эрхийн зөвлөмжүүдийг санал болгов. Зохиогч нь НҮБ-ын шугамаар 2019 онд Монголд ажиллахдаа хийсэн энэхүү суудалгаанд тус орны макро эдийн засгийн бодлого, тэр дундаа өрийн асуудлыг хүний эрх талаас нь авч үзсэн; ашигт малтмалын түрээсийн төлбөрийг нийгэм, байгаль орчны бүх талыг хамарсан цогц бодлогод хэр зэрэг хөрвүүлж байгааг Оюу Толгойн уурхайн төслийг гол суурь болгон авч үзсэн; санхүүгийн хууль бус урсгалаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө; болон дэд бүтэц, уул уурхайн төслүүдийн зээл болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын үр нөлөөг авч үзсэн болно. Эдийн засгийн төрөлжүүлэлт, эдийн засгийн шинэчлэл, уул уурхай, дэд бүтцийн төслүүдээс хүний эрх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөлд жендерийн тусгалтай, иргэдийн оролцоотой үр нөлөө бүхий үнэлгээ хийх нь Монгол Улсад тулгарч буй гол сорилт мөн гэсэн дүгнэлтийг уг судалгаагаар хийсэн болно.

Түлхүүр үг

Монгол Улс – эдийн засаг – санхүү – ОУВС – уул уурхай – Оюу Толгой – нөлөөллийн үнэлгээ – тогтвортой байдал

1 Оршил

Хөгжлийн болон эдийн засгийн бодлогыг хүний эрхийн эрх зүй талаас нь авч үзэх, ойлгох нь эрдэм шинжилгээ болон бодлогын түвшинд тэр болгон нийтлэг үзэгдэл биш. Энэ хэвийн бус хандлагад олон шалтгаан байдгийн дотор дараах хамгийн түгээмэл учир шалтгаан бий. Үүнд: хүний эрхийн талаар хүлээсэн үүрэг ба хэрэгжүүлэх гэж буй эдийн засгийн бодлогыг хооронд нь холбохгүй байх улс төрийн ашиг сонирхол; үүнээс шалтгаалан салбар хоорондын хандлага ямар нэг байдлаар дутуу дулимаг хөгжсөн байдал. Улс орны талаар тусгай судалгаа явуулах нь судалгааны энэхүү салбарт эрдэм шинжилгээний чухал мэдлэг болох нь даамжиггүй.

2010-аас 2020 оны гуравдугаар сар хүртэлх хугацааг хамарсан энэхүү судалгаанд авч үзсэн гол асуудал бол (1) Орлогын суурь бүтцийн тогтвортой байдлыг оролцуулан монголын эдийн засаг, хөгжлийн бодлого нь олон улсын хүний эрхийн хуулийн дагуу тус улсын хүлээсэн үүрэгтэй нийцэж байгаа эсэх? (2) Үүнтэй холбогдуулан хүний эрхийн хэрэгжилтийг илүү баталгаажуулах талаар юу хийж болох вэ?

Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын гадаад өр, хүний эрхийн бие даасан шинжээчийн хувиар би 2019 оны 9 дүгээр сард Монгол Улсад албан ёсоор айлчилсан болно¹. Айлчлал дараах дөрвөн үндсэн зорилго агуулсан: (а) өрийн асуудлыг оролцуулан макро эдийн засгийн бодлогыг хүний эрхийн үүднээс судлах; (б) ашигт малтмалын түрээсийг нийгэм, байгаль орчны цогц бодлогод хэр зэрэг хөрвүүлж, хүний эрх болон тогтвортой хөгжлийн тууштай хэрэгжилтэд ямар хувь нэмэр оруулж байгаа талаар ойлголт авах; (в) санхүүгийн хууль бус урсгалаас хүний эрхэд үзүүлж буй нөлөөлөл болон тэдгээрээс урьчилан сэргийлэх, тэмцэх талаар засгийн газраас гаргаж буй хүчин чармайлтыг үнэлэх; болон (г) дэд бүтэц болон уул уурхайн төслүүдэд олгож буй зээл, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хүний эрхийн үүднээс судлаж үзэх. 2020 оны 4 дүгээр сарын 2-ны өдөр НҮБ-ын

1 НҮБЕА, 'Монгол Улсад хийсэн айлчлал: Хүний бүх эрх, тухайлбал, эдийн засаг, нийгэм болон соёлын эрхүүдийг эдлүүлэхэд гадаад өр болон Гишүүн орнуудын олон улсын санхүүгийн бусад амлалтуудын үзүүлж буй нөлөөллийн тухай Бие даасан шинжээчийн тайлан' (2020 оны 1дүгээр сарын 3) НҮБ-ын баримт бичиг a/ hrc/43/45/Add.2 <undocs.org/A/HRC/43/45/Add.2> 2021 оны 3 дугаар сарын 1. Айлчлалын үеэр зохиогч нь төрөл бүрийн яам, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргаа болон холбогдох бусад талууд, үүний дотор олон улсын санхүүгийн байгууллагууд, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгэм болон хувийн сектортой уулзалт зохион байгуулсан. Энэхүү өгүүлэлийн суурь болсон судалгааны ажлыг бичих, засварлах явцад ажил хэрэгч дэмжлэг, туслалцаа үзүүлсэн НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссарын газрын албаны хүмүүст зохиогч гүн талархал илэрхийлж байна. Мөн, асуудлыг ухааж ойлгоход чухал туслалцаа үзүүлсэн Дүгэрсүрэнгийн Сүхгэрэл, Пол Робинсон нарт зохиогчоос талархал илэрхийлж байна. Энэхүү өгүүлэлд тусгасан үзэл бодол, дүгнэлтүүд нь зохиогчийн хамааралтай аливаа байгууллагуудын үзэл бодол бус, харин дан ганц зохиогч өөрийнх нь болохыг тэмдэглэж байна. Уг өгүүллийг 2020 оны 4 дүгээр сард хэвлэлтэд хүлээлгэн өгсөн болно.

Хүний эрхийн Зөвлөлийн чуулгаан дээр Монгол Улсыг оролцуулан гишүүн орнуудын хэлэлцсэн ажлын айлчлалын тайлан дээр энэнхүү өгүүлэл тулгуурласан болно².

Энэхүү өгүүллийн бүтэц: 2-р хэсэгт эдийн засгийн бодлого болон хөгжилтэй холбоотой Монгол Улсын хүлээсэн хүний эрхийн үүрэг болон олон улсын амлалтуудын системчлэх; 3-р хэсэгт улсын болон хувийн салбарын өр зээл, эдийн засгийн шинэчлэлийг оролцуулан макро эдийн засаг, өр зээл болон хүний эрхийн асуудалд үнэлгээ өгөх; 4-р хэсэгт ашигт малтмалын түрээс, нийгмийн болон байгаль орчны бодлого, үүний дотор ашигт малтмалын түрээсийн төлбөр, хүний эрхэд уул уурхайн үзүүлэх нөлөө, түүний үнэлгээ, мөн уул уурхайн бэлэг тэмдэг болоод байгаа Оюу Толгойн төслийг тусгайлан авч үзэх; 5-р хэсэгт татвар болон санхүүгийн хууль бус урсгал, тухайлбал татварын цар хүрээ, санхүүгийн хууль бус урсгалаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх асуудлыг авч үзэх; 6-р хэсэгт дэд бүтцийн зээлд хүний эрх талаас нь үнэлгээ дүгнэлт өгөх; 7- хэсэгт хийсэн дүгнэлтээ танилцуулсан бол 8- р хэсэгт төрийн болон төрийн бус тоглогчдын дунд өргөн цар хүрээтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх талаарх зөвлөмжийг багтаасан болно.

2 Хүний эрхийн талаар хүлээсэн үүрэг ба олон улсын амлалт

1974 оны 11-р сарын 18-нд Монгол Улс Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт болон Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактыг (ЭЗНСЭОУП) соёрхон баталсан. Тус улс Хүүхдийн эрхийн тухай конвенци, Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц зэрэг хүний эрхийн тухай ихэнх конвенцэд нэгдэж орсон. Монгол Улс Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын бүх конвенцэд нэгдэн орсон боловч 1989 оны Уугуул болон овгийн ард түмний конвенцэд (No 169) гарын үсэг хараахан зураагүй байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөөний тухай” Хоёрдугаар бүлэгт амьдрах эрх, эрүүл, аюулгүй орчин, тэгш эрх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгаалал, соёлын амьдралд хүртээмжтэй байх тухай заалтуудыг багтаасан болно. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын олон эрхийг энд дурьдаж, Монгол Улс хүний эрхийн холбогдох конвенцүүдийг соёрхон баталсан хэдий ч амьжиргааны зохих түвшингээр хангагдсан байх зэрэг зарим эрх орхигдсон байна.

2 Тухайн тайлантай холбогдуулан Монголын засгийн газрын хийсэн тайлбарыг дараах хаягаар үзэж болно: НҮБЕА-н “Хүний эрх, тухайлбал, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн дүүрэн хангахад улс орны гадаад өр болон олон улсын санхүүгийн бусад холбогдох үүргийн нөлөөлийн талаарх бие даасан шинжээчийн Монголд хийсэн айлчлалын тайлан: Тухайн улсын тайлбар (2020 оны 2р сарын 24) UN Doc a/hrc/43/45/Add.4 <undocs.org/A/HRC/43/45/Add.4> 2021 оны 3-р сарын 1.

Үндсэн хуулиар улсын байгалийн баялаг, тэр дундаа газар, газрын хэвлийн статусыг тодорхойлохдоо (6 дугаар зүйлийн 1), Монгол Улсын нүүдэлчдийн өв уламжлал, уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй, ашигт малтмалаар баялаг газрын хэвлийд онцгой ач холбогдол өгсөн байна.

ЭЗНСЭОУП-ын 2 дугаар зүйлд заасны дагуу Оролцогч улсууд боломжит нөөц бололцоогоо дээд зэргээр ашиглан эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг тууштай бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авах ёстой. Бодит амьдрал дээр энэ үүргийг биелүүлэхэд нөөц бололцоогоо дээд зэргээр хандуулах чадавх нь эдийн засаг, өр, татвар, мөнгө, санхүү, байгаль орчин, нийгмийн өнөөгийн бодлоготой шууд холбоотой байдаг тул энэхүү өгүүллийн эрх зүйн цар хүрээг тодорхойлохдоо хэм хэмжээний дээрх чиг хандлагыг баримталсан болно.

Тухайлбал,

Энэ үүргийг биелүүлэхийн тулд Улс орнууд байгаа нөөц бололцоогоо ашиглаад зогсохгүй, эл нөөц нь тухайн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хангалтгүй бол боломжит нөөцийг тогтмол бүрдүүлж байх ёстой. Жишээлбэл, олон улсын тусламж, хамтын ажиллагааг эрэлхийлэх, байгаль орчны тогтвортой байдал, олборлох үйлдвэрлэлийн нөлөөлөлд өртсөн хүмүүсийн эрхэд нийцүүлэн дотоодын нөөц баялгийг дайчлах, түүнчлэн санхүүгийн салбарыг зохицуулах шаардлагатай.³

Нөөцийг дайчлах талаар улс орнуудын хүлээх үүрэгт: татвараас зайлсхийх асуудлыг шийдвэрлэх; татварын дэвшилтэт тогтолцоог хангах, үүний дотор үндэстэн дамнасан корпорациуд болон хамгийн баян хүмүүст ногдуулах татварын суурийг өргөжүүлэх; олон улсын татварын өрсөлдөөнөөс зайлсхийх; татвар хураалтын үр нөлөөг сайжруулах; нийтийн үйлчилгээний санхүүжилтийг хангалттай болгох үүднээс зардлыг эрэмбэлэх⁴.

Тиймээс улс орнууд эдийн засгийн бодлогын төрөл бүрийн хувилбарыг аль ч үед, байнга нарийвчлан судалж, тухайн нөхцөл байдал болон хүний эрхийн талаар өөрийн хүлээсэн олон улсын болон дотоодын үүрэгт тохирох хамгийн оновчтой арга хэмжээг тодорхойлох үүрэг хүлээдэг.⁵

3 НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд: Хүний эрх, тухайлбал эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн дүүрэн хангахад улс орны гадаад өр болон олон улсын санхүүгийн холбогдох үүрийн нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан' (2018 оны 12-р сарын 19) НҮБ-ын баримт бичиг a/hrc/40/57 [9.2] <undocs.org/A/HRC/40/57> 2021 оны 3-р сарын 1.

4 мөн тэнд [9.3].

5 Хуан Пабло Бохославский, Аоифе Нолан, 'Хүний эрх ба эдийн засгийн бодлогын шинэчлэл (тусгай дугаар)' (2020) *International Journal of Human Rights* 1247.

Хүний эрхийн хувьд хөгжил нь эрх зүйн утга учиртай.⁶ 1986 онд баталсан НҮБ-ын Хөгжлийн эрхийн тухай тунхаглалд тэмдэглэснээр, хүн бүр эдийн засаг, нийгэм, соёл, улс төрийн хөгжилд оролцох, хувь нэмрээ оруулах, ашиг тусыг нь хүртэх эрхтэй бөгөөд чухам түүнд л хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг бүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой. Хөгжих эрх нь ард түмэн өөрийгөө тодорхойлох эрхээ бүрэн хэрэгжүүлэх, үүний дотор, Хүний эрхийн тухай олон улсын хоёр пактын холбогдох заалтуудыг дагуу өөрсдийн байгалийн бүх баялаг, нөөцийг бүрэн захирах салшгүй эрхээ хэрэгжүүлэхэд мөн адил хамаарна.⁷ Гадаадын компаниудын ажиллуулдаг ашигт малтмал олборлох үйлдвэрлэлээс ихээхэн хамааралтай Монгол Улсын хувьд эрх зүйн энэхүү заалт туулийн чухал⁸.

2030 он хүртэлх тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр-ийг хэрэгжүүлэх шийдвэртээ тулгуурлан 2016 онд Монгол Улс Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 баримт бичгийг баталсан. Уг баримт бичигт тогтвортой хөгжлийн талаар төрөөс баримтлах зорилтыг: “Монгол Улс 2030 онд нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрсэн, тогтвортой өсч байгаа эдийн засгийн олон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж болон чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалсан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно” гэж тодорхойлжээ.⁹ Монгол Улс 2030 он хүртэлх мөрийн хөтөлбөртөө тууштай хандаж, сайн дурын үндэсний тайлангаа 2019 онд танилцуулсныг тэмдэглэх хэрэгтэй.¹⁰

Засгийн газраас Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ын хэрэгжилтийг Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын биелэлттэй уялдуулж, хэрэгжилтэд нь системтэй, бүх талын хяналт тавьхаас гадна хүний эрхийг хангах үндэсний төлөвлөгөөг боловруулж, 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал нь олон улсын хүний эрхийн хууль тогтоомжид бүрэн дүүрэн нийцсэн байх явдлыг хангах шаардлагатай.

6 Вэй Жан (ред), Хөгжлийн эрх: Тогтвортой хөгжил ба сайн засаглалын практик (Brill 2019).

7 НҮБ-ын Хөгжлийн эрхийн тухай тунхаглал 1986 оны 1-р зүйл. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн эрхийн асуудлаарх Засгийн газар хоорондын ажлын хэсгийн хийж байгаа ажлын тухай, ohchr, “Хөгжлийн эрхийн асуудлаарх Засгийн газар хоорондын нээлттэй ажлын хэсэг” <www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/WGRightToDevelopment.aspx> 2021 оны гуравдугаар сар 1

8 Селин Тан ба Жулио Фаундес (ред), Байгалийн нөөц ба тогтвортой хөгжил: Олон улсын эдийн засгийн эрх зүйн хэтийн төлөв (Edward Elgar Publishing 2017).

9 Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Монгол Улс, Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 (2016)

10 Монгол Улсын Засгийн газар, Монгол Улсын сайн дурын үндэсний хяналтын 2019 оны тайлан: Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт (2019).

Засгийн газар бизнес ба хүний эрх чиглэлээр үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө боловсруулахаар ажиллаж байгаа.¹¹ Игнэхдээ, засгийн газар бүх төрлийн уул уурхайн компани болон санхүүгийн салбарын бизнесийн байгууллагууд, тэдгээрийн дотор хадгаламж зээлийн хоршоо, бичил зээлийн байгууллага зэрэг олон төрлийн үйл ажиллагааны зохицуулалтыг хариуцсан Санхүүгийн зохицуулах хорооны хяналтад байдаг банк болон банк бус санхүүгийн байгууллагад онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай юм.

3 Макро эдийн засаг, Өр, Хүний эрх

3.1 *Макро эдийн засаг ба хүний эрх*

Монгол Улс алт, зэс, нүүрс, мөнгө болон бусад ашигт малтмалын томоохон орд бүхий байгалийн маш их баялагтай. 2017 онд нийт экспортын 79.6 хувь нь уул уурхайн салбарт ногдож байна.¹² Үйл ажиллагааны бусад салбарын хувьд бол үеийн малчдын хувь нэмрээ оруулж ирсэн малын гаралтай бүтээгдэхүүний салбар мөн жилийн нийт экспортын 6 хувийг үйлдвэрлэжээ.¹³ Улс орны эдийн засгийн өнөөгийн загвар нь ерөнхийдөө байгалийн баялгийн ашиглалтад суурилж байгаа бөгөөд тус орны эдийн засгийн тулгуур болсон уул уурхайн салбар 2010-2017 оны хооронд улсын нийт орлогын 21 хувийг бүрдүүлсэн байна.¹⁴

Олон улс орны хувьд ашигт малтмалын олборлолтод хэт найдах нь нэг талаар эдийн засгийн боломж, нөгөө талаар сорилт болдог. Ашигт малтмалын олборлолт томоохон боломж олгодог ч уул уурхайн орлогыг тогтвортой хөгжилд хөрвүүлэхийн тулд хэд хэдэн нөхцлийг хангасан байх шаардлагатайг судалгаа харуулдаг. Зарим тохиолдолд баялгийн арвин их нөөц нь хөгжлийн үйл явцад бүтэц, мөнгө, бодлогын хязгаарлалтыг хүчтэй болгоход хүргэж өсөлтөд саад учруулдаг гэж үздэг.¹⁵

11 ohchr, 'Бизнес ба хүний эрхийн үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөө' <www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> 2021 оны 3-р сарын 1.

12 Монголын Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга, 'Монгол Улсын 2017 оны 12 дахь удаагийн ОУБ-ын эвлэрлийн тайлан' (2018) 10 <eiti.org/files/documents/english_mongolia_2017_eiti_report.pdf> 2021 оны 3-р сарын 1.

13 Монголбанк, '2017 оны үйл ажиллагааны тайлан' 16 <www.mongolbank.mn/documents/annualreport/2017e.pdf> 2021 оны 3-р сарын 1.

14 Дэлхийн Банк Групп, 'Монгол Улс: Шаардлаггүй зээлгүйгээр хөгжих – Зарлага, орлогын үр ашгийг дээшлүүлэх нь' (2018) 43 <documents1.worldbank.org/curated/en/707571561130809951/pdf/Growing-without-Undue-Borrowing-Enhancing-Efficiency-of-Spending-and-Revenue.pdf> 2021 оны 3-р сарын 1.

15 Katja Hujo, 'Introduction and overview: blessing or curse? Financing social policies in mineral-rich countries' in Katja Hujo (ed), *Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Social Policy in a Development Context* (Palgrave Macmillan 2012).

Тогтвортой өсөлтийг бүрдүүлж, үр ашигтай хөрөнгө оруулалт хийх, эдийн засгийг төрөлжүүлэх сэдэлтийг бий болгож, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг баталгаажуулж чадсан, ашигт малтмалын нөөцөөр баян улс орнууд нийгэм, эдийн засгийн бүлгүүдийн зөвшилцлийг үр дүнтэй тогтоож, нийгмийн цогц бодлогод хөрөнгө оруулалт амжилттай хийж байгаа нь ажиглагддаг.¹⁶

Сүүлийн хэдэн жилд өсөлтийн хурдац үлэмж нэмэгдсэн (2011 онд 17 хувь байсан) бол 2015 онд хамгийн дээд цэгт хүрсэн нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 2.4 хувьтай тэнцэж байлаа. 2010-аад онуудад Монгол Улс Хүний хөгжлийн индекс ихээхэн ахиц гаргаж, 2010 онд 0,697 байсан индекс 2017 онд 0,741 болж нэмэгджээ. Гэхдээ ерөнхий дунджаар авч үзвэл, хүн амын бараг гуравны нэг нь ядуу амьдарч байгаа бол¹⁷ зарим бүс нутагт ойролцоогоор хүн амын тал хувь нь ядуурлын шугамаас доогуур амьдарч байна.¹⁸

Ашигт малтмалын үнийн өсөлт бууралтын мөчлөг, эдийн засгийн уналт, тухайлбал 1996, 2000, 2009 оны ДНБ-ий өсөлт доошилсон (2.5 хувиас доогуур), үүний дотор 2009 онд -1.3 хувьтай болж хамгийн ихээр буурсан гурван үе эдийн засагт дараалан нөлөөлсөн. Хамгийн сүүлд 2015, 2016 онуудад ашигт малтмалын үнэ огцом унаж, өсөлтийн хурд 1.2 пунктээр бууран 2016 онд ДНБ-ий 1.2 хувьд хүрсэн¹⁹ бол улсын өр ДНБ-ий 87 хувьтай тэнцсэн байна.²⁰ Эдийн засаг болон улсын орлого дахин хүчтэй цохилтод орж, ашигт малтмалын түрээсийн мөчлөг хүн амд сөрөг нөлөө авчирсан нь олон үзүүлэлтээс харагддаг.

Тухайлбал, хамгийн сүүлийн эдийн засгийн хүндрэлийн үед эхийн эндэгдэл бараг хоёр дахин нэмэгдэж, 2015-2016 онд 100 мянган төрөлтөд ногдох эхийн эндэгдэл 26-аас 48.6 болж өссөн бол 2018 онд 27.1 болсон байна. Тухайн үед тав хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдлийн түвшин мөн адил өсөлттэй байсан ч 2018 онд уг үзүүлэлт буурчээ. Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд буурах хандлагатай байсан эдийн засгийн тэгш бус байдал²¹, ядуурал эргэн нэмэгдэж, 2014 онд 21.6

16 НҮБ-ын Нийгмийн Хөгжлийн Судалгааны Хүрээлэн, 'Ашигт малтмалын түрээс ба нийгмийн бодлогын санхүүжилт: сонголт ба хязгаарлалт' (2012) Судалгаа ба бодлогын товч танилцуулга No.16 <f> accessed 1 March 2021.

17 Дэлхийн банк, 'Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) – Mongolia' (The World Bank).

18 Дэлхийн Банк, '2018 онд МУ-ын ядуурлын түвшин 28.4%

19 Дэлхийн Банк, 'ДНБ-ий өсөлт (жилд %) – Монгол улс' (The World Bank) <data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN> accessed 1 March 2021.

20 ОУВС, *Mongolia: First and Second Reviews Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Mongolia* (imf 2017) 10.

21 Дэлхийн Банк, 'Нэг хүнд ногдох ДНБ, Атлас аргачлал (US\$) – Монгол Улс' (The World Bank) <data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=MN> accessed 1 March 2021.

хувьтай байсан үндэсний ядуурлын түвшин 2016 онд 29.6 хувьд хүрсэн байна.²² Үүний дээр, 2013 он хүртэл хоол тэжээлийн хомсдол буурч байсан бол дараагийн жилүүдэд түүний хэмжээ нэг түвшинд тогтсон байна.²³

Дээр дурьдсан уналтын нөхцөлд, Монгол Улс Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн хүрээнд Олон улсын валютын сан (ОУВС)-тай гурван жилийн хугацаатай 425 сая ам.долларын гэрээг 2017 оны тавдугаар сарын 24-нд байгуулсан байна.²⁴ Энэ нь эдийн засгийг сэргээх засгийн газрын төлөвлөгөөг дэмжигч Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк (АХБ), Япон, Солонгос²⁵ зэрэг санхүүгийн байгууллагуудын эдийн засгийн тогтвортой байдал, итгэлийг сэргээхэд зориулсан зээлээс бүрдсэн 5.5 тэрбум ам.долларын олон донорт санхүүжилтийн багцын нэг хэсэг юм.

Уг төлөвлөгөөнд төсөв санхүүгийн төвлөрлөөс эхлээд нийгмийн хөтөлбөрийн бүтцийг өөрчлөх хүртэл олон арга хэмжээг багтаасан байна. Үүнд “Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр”, төрийн албан хаагчдын цалинг царцаах, төрийн албан хаагчдын зэрэг дэв ахиулах журмыг түр зогсоох, ажилд авахад хязгаарлалт тавих зэрэг зорилтуудыг оновчтой болгох хүчин чармайлт тусгалаа олсон байна. Түүнчлэн, тэтгэвэрт гарах насыг нэмэгдүүлэхээр төлөвлөсөн нь хүүхэд, өндөр настан болон ихэвчлэн төрийн албанд, тодруулбал боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт гол төлөв ажилладаг эмэгтэйчүүдийн хүний эрхэд тодорхой нөлөө үзүүлэх боломжтой юм.

ОУВС-ын зөвлөлгөөгөөр, тэтгэврийн насыг 65 нас болгож нэмэгдүүлснийг хожим нь цуцалсан ч эл асуудал хүн амын санааг түгшээсэн хэвээр байна. Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын (ДЭМБ) мэдээллээр, тус орны эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 66, эмэгтэйчүүдийнх 74 нас байна. Монгол Улсад хийсэн айлчлалын үеэр уулзаж ярилцсан зарим хүмүүсийн онцлон тэмдэглэсэнээр,²⁶ байдал ийм байхад²⁷ тэтгэврийн насанд бага ч гэсэн өөрчлөлт оруулах нь

22 Монгол Улсын Засгийн газар, Монгол Улсын сайн дурын үндэсний тойм 2019 оны тайлан (n 10) 19.

23 НҮБ, Эдийн засаг, нийгмийн асуудлын газар, ‘sdg country profile: Mongolia’ (United Nations) <country-profiles.unstatshub.org/mng> accessed 1 March 2021.

24 ОУВС, *Монгол Улс: Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн хүрээнд 5 дахь удаагийн хяналт шалгалт, үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг өөрчлөх, хэрэглэхээс татгалзах хүсэлт* (imf 2018) 1.

25 Түүнчлэн, Хятадын Ардын банк Монголбанктай своп хэлцлийн гэрээгээ сунгахаар тохиролцов.

26 НҮБЕА, ‘Монгол Улсад хийсэн айлчлал: Хүний бүх эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн эдлэхэд улс орнуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүрэг нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан’ (n 1).

27 Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, ‘Mongolia’ <www.who.int/countries/mng/en>.

тэтгэвэрийн хүртээмжид ноцтой нөлөө үзүүлэх ажээ. Анхаарч үзэх ёстой өөр нэг сорилт бол тэтгэврийн хэмжээ бага байгаа, тэтгэвэрт гарах хүмүүсийн тоо нэмэгдэж байгаа, мөн тэтгэвэрт гарч буй өндөр настнуудыг ядууралд орохоос урьдчилан сэргийлэх болон үндсэн үйлчилгээний хүртээмжийг баталгаатай болгох хэрэгцээнд нийцсэн нийгмийн халамжийг бий болгох асуудал юм.²⁸

"Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг" өргөжүүлэхийн тулд одоо хэрэгжиж буй ядуурлын хоёр хөтөлбөрийн аль нэгийг (Ядуурлын тэтгэмжийн хөтөлбөр) хасах аргаар санхүүжүүлэх шаардлагатай болно.²⁹ ОУВС-ийн 2019 оны тайланд "Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр" нь хамгийн эмзэг бүлгийн амьжиргааны түвшинг сайжруулахад хангалтгүй байгааг тэмдэглэхийн сацуу чухамхүү ядуу бүлгийн хүмүүст илүү оновчтой чиглэсэн нийгмийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийг засгийн газарт зөвлөмж болгожээ.³⁰ Зорилтот бүлгийнхэнд чиглэсэн нийгмийн хөтөлбөрүүд болон нийгмийн бодлого оновчтой байх нь чухал хэдий ч нийгмийн хамгааллын нийтлэг хамаарлын зарчим ямагт туйлын зорилго байх ёстой. Доор дурьдсан хугацаанд тус орны хүүхдийн тоо өсөх ханлагатай байсан атал "Хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрт" хамрагдагсдын тоо 2014 онд 994159, харин 2018 онд 912000 болж буурсан нь сэтгэл түгшээж байгааг энд тэмдэглэх хэрэгтэй.³¹

Төсөв санхүүг төвлөрүүлсэн хэдий ч сүүлийн арван жилийн эхний үетэй харьцуулахад нийгмийн салбарт хуваарилсан ерөнхий төсөвт харьцангуй бага өөрчлөлт орсон байна. Эдийн засгийн өсөлтийн оргил үед зардлын түвшин харьцангуй хэвээр үлдсэн ч³² засгийн газрын мэдэгдсэнээр энэ хугацаанд эрүүл мэнд, боловсролын салбарын зардал хангалттай нэмэгдээгүй байна.³³ Тухайлбал, 2006-аас 2010 онд боловсролын салбарын зардал засгийн газрын нийт зардлын 14-16 хувь байсан бол 2013-2014 онд 18-19 хувьд хүрснээ 2016 онд 13 хувь хүртэл буурсан байна.³⁴

28 МУ-ын ЗГ, МУ-ын сайн дурын үндэсний тойм тайлан 2019 (n 10) 47.

29 ОУВС, *Mongolia: Fifth Review* (n 24) 7.

30 ОУВС, *Mongolia: 2019 Article iv Consultation – Press Release, Staff Report and Statement by the Executive Director for Mongolia* (imf 2019) 17.

31 ЗГ-аас олгосон тоо баримт (файлаар).

32 Мөн тэнд.

33 МУ-ын ЗГ, МУ-ын сайн дурын үндэсний тойм тайлан 2019 (n 10) 17.

34 Дэлхийн Банк, 'Монгол: Шаардлагагүй зээлгүйгээр хөгжих нь' (n 14) 107.

2017-18 онд бага, дунд, ахлах сургуулийн хамралт 98.6 хувиас дээш хэвээр байв.³⁵ Төсвийн нэг чухал заалт бол урсгал зардал бөгөөд ойрын жилүүдэд техник хэрэгсэл, дэд бүтцэд засвар үйлчилгээний их хэмжээний зардал гарахаар хүлээгдэж байна.³⁶ Түүнчлэн, боловсролын байгууллагуудын барилга байгууламж стандартын шаардлагыг тэр бүр хангадаггүй бөгөөд жишээлбэл, сургуулиудын дөнгөж 54 хувь нь ус, ариун цэврийн төвлөрсөн системд холбогдсон болохыг засгийн газар саяхан онцолсон байна.³⁷

Хүн амын зарим хэсэг, тэр дундаа ядуу өрх, малчдын хүүхдүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн хувьд чанартай боловсрол эзэмших нь асуудал болж байна.³⁸ Үүний дээр, дунд болон дээд боловсрол сургууль төгсөгчдийн дотор эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь эрэгтэйчүүдийнхээс хавьгүй их байгаа боловч бага цалинтай ажил, төрийн бус салбарт ажиллагч эмэгтэйчүүд хэт олонхи нь болж байна. Ажил мэргэжлээр нь ялгахаас гадна цалингийн зөрүү их хэвээр байгаа бөгөөд эрэгтэйчүүд дунджаар 11.4 хувиар илүү цалин авдаг.³⁹ Эмэгтэйчүүдийн цалингүй ажил үүрэг гүйцэтгүүлэх явдал асар их байгаа бөгөөд үүнийг төрийн бодлогын бүтэц болон үндэсний статистикт үл тоомсорлож байна. 2011 онд долоо хоногт эмэгтэйчүүдийн цалингүй ажилласан хугацаа нь эрэгтэйчүүдийнхээс дунджаар хоёр дахин их байсан гэсэн тооцоо байдаг байна.⁴⁰

Сүүлийн 10 жилд эрүүл мэндийн салбарт зарцуулсан хөрөнгө бага зэрэг нэмэгдсэн ч үүнийг дагаж үйлчилгээний чанар сайжраагүй байна.⁴¹ Хүн амын 90 хувь нь эрүүл мэндийн даатгалд хамрагддаг боловч чанартай, өртөг өндөртэй оношилгоо, эмчилгээ, эмийн нөхөн төлбөр зэрэг асуудал бүрэн шийдвэрлэгдээгүй хэвээр байна.⁴² Зарим салбар санхүүжилтийн хомсдолтой тулгарч, үүнээс үүдэн хүний эрх ноцтой хохирч байна. Тухайлбал, 2018 онд гэр бүл төлөвлөлтийн хангалтад 1.8 тэрбум төгрөг төсөвлөсөн хэдий ч 2010-2017 оны хооронд төсөв буурч, хүн амын гэр бүл төлөвлөлтийн хангалтын эрэлт, хэрэгцээг нийгмийн эрүүл мэндийн салбар хангаж чадаагүйгээс үр хөндөлтийн тоо үлэмж нэмэгджээ.⁴³

35 МУ-ын Засгийн газар, Монгол Улсын сайн дурын үндэсний тойм 2019 оны тайлан (n 10) 21.

36 Дэлхийн Банк, 'Монгол Улс: Шаардлаггүй зээлгүй хөгжих нь' (n 14) 113.

37 МУ-ын ЗГ, Монгол Улсын сайн дурын үндэсний тойм 2019 оны тайлан (n 10) 21–22.

38 мөн тэнд 21.

39 мөн тэнд 22.

40 Б.Отгонтөгс, 'Монгол Улс: цаг ашиглалтын судалгаа ба бодлогын кейс судалгаа', 'Дахин үл үзэгдэгч гэж үү? Улс орны жишээ судалгаа (Data2X 2018) <data2x.org/wp-content/uploads/2019/05/.

41 Дэлхийн Банк, 'Монгол Улс: Шаардлаггүй зээлгүй хөгжих нь' (n 14) 119.

42 Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, 'Mongolia–WHO: Country Cooperation Strategy 2017–2021' (who 2017) 4 eng.pdf.

43 НҮБ-ын Хүн амын сангийн "Монгол дахь гэр бүл төлөвлөлтийн нөхцөл байдлын шинжилгээ"(unfpa Mongolia Office 2016) v <mongolia.unfpa.org/sites/default/files

Засгийн газрын мэдээгээр, 2011 онд эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний нийт зардлын 34.6 хувийг иргэд өөрийн халааснаас төлж байна гэсэн тоо баримт гарсан бол нэгэн судалгаагаар, иргэд эрүүл мэндийн зардлын 41 хувийг өөрөө төлж байна гэж тогтоосон⁴⁴ бөгөөд ДЭМБ-ын мэдээгээр, 2014 онд энэ тоо өөрчлөгдөөгүй байна. Дээр дурьдсан судалгаагаар, нийт өрхийн 5.5 орчим хувь нь эрүүл мэндийн асар их зардал гаргахад хүрсэн бөгөөд ойролцоогоор 20,000 хүн эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний төлбөрөөс болж ядууралд орсон ажээ.⁴⁵ Санаа зовоож буй зүйл бол гэнэтийн, даатгалд хамрагдаагүй үйлчилгээ авахад хүрсэн эсвэл чанар муутай эмчилгээ хийлгэж, эрүүл байх эрхээ гүйцэлдүүлэхийн тулд халааснаасаа төлбөр хийхэд хүрсэн айл өрхүүдэд санхүүгийн нэмэлт дарамт бий болдог нь томоохон асуудал болж байна.⁴⁶

Эдийн засгийн хямралын үед ч боломжтой бүх нөөц бололцоогоо дайчлах талаар хүчин чармайлт бүрэн гаргаж байгаагаар улс орнууд илтгэн харуулах ёстой. Тодруулбал, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд аль болох хурдан, үр дүнтэй шилжих үүднээс улс орнууд өөрт буй нөөц бололцоог бүрэлдүүлж, зүй зохистой хуваарилж, ашиглах ёстой.⁴⁷

Монгол Улс өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэн эдийн засгаа төрөлжүүлэх чиглэлийг баримталж байгаа⁴⁸ хэдий ч энэ талаар нэмэлт хүчин чармайлт гаргаж, 2015 онд баталсан аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, уг бодлогын тууштай байдлыг хангах чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ авах ёстой. Аж үйлдвэрийн бодлогод судалгаа, технологи, инновацын хөрөнгө оруулалт багтдаг⁴⁹. Гэтэл өнөөгийн байдлаар, улсын ДНБ-ий туйлын бага хувийг судалгаа, технологи, инновацид хөрөнгө оруулалт хийхэд зориулж байгаа нь 2017 онд энэ чиглэлээр ДНБ-ий ердөө 0.2 хувийг төсөвлөснөөс харагдаж байна.⁵⁰

Сүүлийн жилүүдэд засгийн газар эдийн засгийн чухал шинэчлэлийг хэрэгжүүлж байна. ОУВС-ийн зүгээс макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, төсвийн сахилга батыг тогтоох зорилгоор

44 Ж.Дорждагва нар, 'Монгол улсын эрүүл мэндийн гамшгийн зардал ба ядуурал' (2016) 15 *International Journal for Equity in Health* 105.

45 Мөн тэнд.

46 НҮБЕА, 'Хувийн өр ба хүний эрх: Хүний эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хангахад улс орнуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүрэг нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан (3 January 2020) UN Doc a/hrc/43/45 <undocs.org/A/HRC/43/45>.

47 НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд' (n 3) 9-р зарчим.

48 МУ-ын ЗГ, 'Letter of Intent' (13 April 2017) in *imf, Mongolia: 2017 Article iv Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility – Press Release, Staff Report and Statement by the Executive Director for Mongolia* (imf 2017) 51.

49 НҮБХХА, *Trade and Development Report, 2016* (Sales No. E.16.ii.d.5, United Nations 2016).

50 'Монгол Улс: Хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүд' (UNDP Human Development Reports)

Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law 22 (2021) 186–221

хийж болох хэд хэдэн шинэчлэлийг санал болгожээ. Мөнгөний хуучинсаг бодлого нь хүний эрхэд гол төлөв сөрөг нөлөө үзүүлдэг.⁵¹ Гэсэн ч шинэчлэлийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг хийх практик төр засаг, шүүх болон гүйцэтгэх засаглалын аль альний үйл ажиллагаанд нийтлэг бус байна.

2019 оны 3-р сард Эдийн засгийн шинэчлэлээс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмуудыг⁵² Хүний эрхийн Зөвлөлд танилцуулсан.⁵³ Ерөнхийд нь авч үзвэл, эдгээр удирдах зарчмууд нь тухайн бодлого хүний эрхийн стандартад нийцэж байгаа эсэх, эдийн засгийн шинэчлэлээс хүн ам эсвэл тодорхой бүлгийн хүний эрхэд үзүүлж болзошгүй нөлөөлөл зэрэг асуудлыг шийдвэрлэхэд тус дөхөм болох ёстой.⁵⁴

Энэ чиглэлээр, 2016 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хууль нь бодлогын шинэчлэлийн үзүүлэх эдийн засаг, нийгэм, зохицуулалтын нөлөөллийн үнэлгээг нэгэнт агуулсан анхаарууштай хэрэгсэл юм. Харамсалтай нь, тус улсад энэхүү хэрэгсэлийг тэр болгон ашиглахгүй байна. Ярилцлагад оролцсон зарим хүмүүс⁵⁵ амжилт олж буй салбаруудыг харуулсан нарийвчилсан мэдээлэл, техникийн чадавхи алга байгааг онцолж байв. Хуулинд зааснаар ийм төрлийн үнэлгээ өгөх ажиллагааг тогтмол практик болгохын тулд мэдээлэл цуглуулах ажиллагааг сайжруулах, техникийн болон институцийн чадавхийг бэхжүүлэх нь гол түлхүүр юм.

3.2 Улсын болон хувийн хэвшлийн өр

Сангийн яамны мэдээгээр, 2016 онд Монгол Улсын гадаад өр ДНБ-ий 78.8 хувьтай тэнцэж байсан бол 2018 онд ДНБ-ий 58.9 хувь болжээ. Эдийн засгийн хамгийн сүүлийн уналтаас хойш улсын өр үлэмж буурсаныг тэмдэглэх энд хэрэгтэй.⁵⁶

51 Х.П.Бохославский, "Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүрээнд хүний эрхийг зөрчхөд олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын оролцоо (2020) 52(1) Columbia Human Rights Law Review 203.

52 НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд (n 3).

53 НҮБЕА, 'Тогтоол 40/8: Хүний бүх эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд улс орнуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргийн нөлөөлөл. (5 April 2019) UN Doc

54 НҮБЕА 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд' (n 3) 11-р зарчим.

55 НҮБЕА, 'Монгол Улсад хийсэн айлчлал: Хүний бүх эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн эдлэхэд улс орнуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүрэг нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан' (n 1).

56 Төрийн өр болон хүний эрхийн хоорондын уялдаа холбоо, Pias Bantekas & Cephas Lumina (eds), *Sovereign Debt and Human Rights* (oup 2018); and Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Černič (eds), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (Hart Publishing 2014).

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн өр болон Төв банкны своп шугамын өр төлбөрийг албан ёсны тоонд оруулаагүй хэдий ч олон улсын санхүүгийн байгууллагууд өөр өөр тоо баримтад тулгуурлан үүнийг онцлон тэмдэглэсэн байна. Хэдийгээр тоо хэмжээ нь зөрүүтэй ч улсын өр 2016 онд 87.6 хувиас 2018 онд 73.3 хувь болж үлэмж буурсныг ОУВС мөн тэмдэглэсэн байна.⁵⁷

Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах удирдлагын зарчим болон шаардлагуудыг тогтоох зорилгоор 2010 онд баталсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулинд 2014 оноос эхлэн улсын цэвэр өрийн хэмжээ ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй байхаар заажээ.⁵⁸ 2015 оноос хойш улсын өрийн хэмжээ хуулиар тогтоосон өрийн дээд хязгаар дотор байгаа боловч энэхүү хязгаарыг олон жилийн туршид зохицуулан өөрчилсөөр ирсэн байна.⁵⁹ Үүнтэй холбоотойгоор, өрийн тогтвортой байдлын шинжилгээнд хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг ч тусгах ёстой гэж Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмуудын 12-р зарчимд заасан байдаг.⁶⁰

Нийт гадаад өрийн үлдэгдэл бүхэлдээ өсөх хандлагатай байна. Тоо баримтаас үзэхэд, 2016 оны эцэст 24.6 тэрбум доллар байсан гадаад өр 2018 оны эцэс гэхэд 28.7 тэрбум долларт хүрч 2016 оныхоос ойролцоогоор 4 тэрбум ам.доллараар өссөн байна.⁶¹ ОУВС-гийн таамаглалаар, 2021 он гэхэд энэ тоо 33 тэрбум ам.долларт болох магадлалтай байна.⁶²

ДНБ-д эзлэх хэмжээний хувьд гадаад өр 2018 онд бага зэрэг буюу 20 пунктээр буурчээ. Өнөөгийн байдлаар, гадаад өр ДНБ-ий 220 хувьтай тэнцэж байгаа нь туйлын өндөр үзүүлэлт юм.⁶³ Гадаад өрийн хэмжээ ийм өндөр байгаа нь хэд хэдэн хүчин зүйл, тэдгээрийн дотор уул уурхайн салбарын санхүүгийн хэрэгцээнээс шалтгаалж байна гэж ОУВС тодорхойлсон байна.⁶⁴

Гадаад өрийн үлдсэн хэсэг болох хувийн өрийн нэг хэсэг нь дотоод өр (ипотекийн зээл, хэрэглээ болон компаниудын өр), бусад нь гадаад өр (гол төлөв уул уурхайн корпорациудын) юм.⁶⁵

57 ОУВС, Монгол: 2019 IV зүйл Зөвлөлдөх уулзалт (n 30) Хүснэгт 1 Монгол улс: Сонгогдсон эдийн засаг, санхүүгийн үзүүлэлтүүд, 2016–24.

58 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай Монгол Улсын хуулийн 19.3

59 Дэвид Михали ба Лилиана Фернандес, 'Түүхий эдийн үнийн уналтад төсвийн дүрэм хэрхэн тогтсон бэ?' (Байгалийн нөөцийн засаглалын хүрээлэн, 2018 оны 6-р сар) 18

60 НҮБЕА, "Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчим" (n 3) 12-р зарчим.

61 Монголбанк, '2018 оны жилийн тайлан' (Монголбанк) 17 <www.mongolbank.mn/document/annualreport/2018e.pdf>

62 ОУВС, Монгол: 2019 Зөвлөгөө IV зүйл (n 30) 51

63 мөн тэнд.

64 Мөн тэнд.

65 Монголбанк, 'Монгол Улсын нийт гадаад өрийн төлөв' (Монголбанк) <www.mongolbank.mn/eng/liststatistic.aspx?id=4_3> 2021 оны 3-р сарын 1-нд хандсан.

Улсын өр ноцтой түвшинд хүрээгүй байгаа ч өрийн тогтвортой байдлын дүн шинжилгээнд⁶⁶ хүний эрхийн хэмжигдэхүүнийг багтаах ёстой тул санхүүгийн холбогдох байгууллагууд эдгээр эрхэд өрийн түвшний нөлөөлж буй байдлыг зохих ёсоор харгалзан үзэх ёстой.⁶⁷ Хувийн өр их өндөр түвшинд байх нь эдийн засагт байнга л эрсдэл учруулж болзошгүй тул түүнийг их болгоомжтой удирдах шаардлагатай.⁶⁸ Эдийн засгийн шинэчлэлээс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмуудын дагуу улс орнууд нь санхүүгийн хямралаас гарахад туслах болон зээлийн хүүг бүрдүүлэх ил тод бөгөөд ардчилсан байдлаар хэлэлцэн тохирсон дэглэмийг хуулиар тогтоосон байх ёстой. Мөн, зээлийн хэт өсөлтийг хязгаарлах зорилгоор, үүний дотор өр зээлийн оновчтой зохицуулалт, өрийн тогтвортой байдлын дүн шинжилгээ болон хөрөнгийн хяналтын арга хэмжээ авах үүднээс олон улсын болон дотоодын санхүүгийн зах зээлийн зохистой зохицуулалтыг хангах олон төрлийн арга хэрэгслийг ашиглах ёстой.⁶⁹

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн өр төлбөрийг албан ёсны өрийн тоонд оруулаагүй (нийт гадаад өрийн тоонд оруулсан) боловч хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд засгийн газар хариуцлага хүлээнэ. Энэ нь зүгээр нэг техникийн чанартай асуудал биш: Монгол улс олон тооны төсөл, үүний дотор Оюу толгойн уурхайн төслийг хэрэгжүүлэхийн үүднээс хувийн хэвшлийн олон түншээс зээл авсан.⁷⁰ Энэ үүднээс төр ба хувийн хэвшлийн түншлэлийн хүрээнд хуримтлагдсан өрийн асуудлыг сайтар анхаарч байх хэрэгтэй.

Хувь хүний өрийн тухайд бол⁷¹ зээл олгогч нь санхүүгийн байгууллага, банк бус бизнес зэрэг өөр өөр байдаг ч хүний эрхийг хамгаалах, хүндэтгэх, биелүүлэх талаар төрийн хүлээсэн үүрэг хэвээр үлдэхийг тэмдэглэх хэрэгтэй.⁷² Мөн, аж ахуйн нэгжүүд үйл ажиллагаагаа явуулахдаа хүний эрхийг хамгаалах үүрэг хүлээнэ.

Банкууд болон банк бус санхүүгийн байгууллагуудын зээлийн хүүг хуулиар хязгаарлаагүй бөгөөд хүү нь нэлээд өндөр байгаа. Банкны тэтгэврийн зээлийн хүү 18 хувьд хүрсэн байна.⁷³

66 Өрийн тогтвортой байдлын зарчим ба хүний эрхийн холбоо, see Juan Pablo Bohoslavsky and Matthias Goldmann, 'An Incremental Approach to Sovereign Debt Restructuring: Sovereign Debt Sustainability as a Principle of Public International Law' (2016) 41 Yale Journal of International Law 13.

67 НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд' (n 3) Зарчим 12

68 НБҮХХА, *Trade and Development Report 2019* (Sales No. E.19.ii.d.15, United Nations 2019) 76

69 . НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд' (n 3)

70 Эндрю Бауэр, Дорждарь Намхайжанцан, 'Удирдлагагүй өсөлт: Эрдэнэс Монгол-ын үнэлгээ' (Байгалийн нөөцийн засаглалын хүрээлэн, 2019 оны 6-р сар) 27 – 32

71 Хувийн өр болон хүний эрхийн хоорондын уялдаа холбоо: Bohoslavsky, 'The explosion of household debt: Curse or blessing for human rights?' (2021) HRQuarterly 1.

72 НҮБХЭЖ, 'Бизнес ба хүний эрхийн үндсэн зарчмууд: НҮБ-ын "Хамгаалах, хүндэтгэх, засах" хүрээг хэрэгжүүлэх нь' (2011) UN Doc

73 Люси Хорнби, 'Монгол: зээлээс зээлэнд амьдрах нь' *Financial Times* (2016 оны 9-р сарын 12)

Эдгээр байгууллага маш өндөр хүүтэй зээлийг хоногийн хугацаатай бичил зээл хэлбэрээр олгодог тухай мэдээлэл байдаг. Энэ нь хувь хүмүүсийг хоол хүнс, боловсрол, эрүүл мэнд, зохих оромжтой байх зэрэг нийгэм, эдийн засгийн хамгийн наад захын эрхээ эдлэх эх үүсвэргүй болгох эрсдэлд хүргэж болзошгүй. Үүнтэй холбогдуулан, санхүүгийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй бүх бизнест банкны үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхээс нь үл хамаарч хүүгийн дээд хязгаар тогтоох талаар төрийн оролцоо шаардлагатай юм.⁷⁴ Банк, санхүүгийн салбарууд Бизнес ба хүний эрхийн үндсэн зарчмуудыг хоошлуулалгүй хэрэгжүүлж эхлэх ёстой бөгөөд өдгөө боловсруулж буй үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд энэхүү асуудлыг тэргүүлэх чиглэлийн нэг болгон оруулах ёстой.

4 Ашигт малтмалын түрээс, нийгэм, байгаль орчны бодлого

4.1 *Ашигт малтмалын түрээсийг цуглуулах*

Уул уурхайн салбараас Монгол Улсын эдийн засагт оруулдаг төсвийн хувь нэмэр нь тусгай зөвшөөрлийн хураамж, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, гаалийн татвараас бүрддэг.⁷⁵ Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нь Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй бүх аж ахуйн нэгжид хамаарна; уул уурхайн нэгжүүд ч үүнээс ангид биш бөгөөд татварын стандарт багцыг төлөх ёстойг удаах хэсэгт тайлбарласан болно. Онолын хувьд ашигт малтмалын түрээсийн тодорхой хэсгийг макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах болон хойч үеийн нийгмийн тэгш байдлыг баталгаажуулахад зарцуулах ёстой.

Төсвийн тогтвортой байдлын сан болон Ирээдүйн өв санг байгуулсан нь уул уурхайн ашиг орлогыг нийтэд хүртээмжтэй болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Энэ нь боломжтой цаг үедээ нөөц бүрдүүлэх нь чухал гэсэн засгийн газар чиг баримжаатай нийцэж байгаа юм.⁷⁶ Чингэхдээ, 2030 он хүртэл Ирээдүйн өв сангаас мөнгө гаргахыг зөвшөөрөхгүй бөгөөд зөвхөн үүний дараа л тус сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр орлогын 10 хувийг жил бүр улсын төсөвт шилжүүлэх юм байна.⁷⁷ Энэ хугацаанд уул уурхайн салбараас орж ирэх улсын орлого болон татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг дотоодын бусад орлогыг ахмад ба

74 НҮБЕА, ‘Хувийн өр ба хүний эрх: Хүний эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд улс орнуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргүүдийн нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан’ (n 46) Зөвлөмж..

75 Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга, “Монгол Улс: Татвар, хууль эрх зүйн орчин”

76 МУ-ын Засгийн газар, “Эрмэлзлийн захидал” (n 48)

77 Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 9-р зүйл..

залуу үеийнхэн болон нийгэм, эдийн засгийн бүлгүүдийн тогтвортой харилцан уялдааг бий болгоход чиглүүлэх ёстой.

Одоогийн байдлаар, тус сан орлогын үндсэн хоёр эх үүсвэрээс бүрдэж байна. Үүнд: (а) ашигт малтмалын ордуудад үйл ажиллагаа явуулж буй тусгай зөвшөөрөлтэй компаниудаас төрийн хувьцаанд хуваарилсан ногдол ашиг; (б) уул уурхайн бүх ордын ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс төсөвт төвлөрүүлсэн 65 хувь.⁷⁸ Гэвч энэ салбарын төрийн өмчит ихэнх компани өөрийн ашгийг 100 хувь төрд ногдол ашиг болгон өгдөг бол “Эрдэнэс Монгол” болон түүний охин компаниуд өнөөг болтол зохих ногдол ашгаа Монгол Улсын төрийн санд шилжүүлээгүй байгааг сүүлийн үеийн судалгаанд тэмдэглэсэн байна.⁷⁹

Сангийн менежментэд Монгол Улсын засгийн газар “алд зайн” (“arm’s-length”) буюу “хамааралгүй талуудын” хөрөнгө оруулалтын чиг хандлагыг баримталдаг. Тиймээс эрх баригчид цэрэг, зэвсэг, тамхи, согтууруулах ундааны үйлдвэрлэл зэрэг олон төрлийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулахыг хориглосон байдаг.⁸⁰ Энэхүү шалгуур нь хариуцлагатай хөрөнгө оруулалтад чиглүүлэхэд хамааралтай бол хүний эрхэд суурилсан шалгуурыг ч энд мөн адил авч үзэх ёстой.

Тодорхой төслүүдэд хамааралтай татварын хэд хэдэн гэрээ байгуулсны дотор 2009 онд Оюутолгойн ордыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын гэрээнд татварын тусгай заалтыг оруулсан байдаг.⁸¹ Ийм төрлийн татварын гэрээ нь санхүү болон хүний эрх талаасаа улс орны хувьд гүн гүнзгий төдийгүй, үе дамжсан үр дагавартай байдаг. Жишээлбэл, Оюутолгойн гэрээнд татварыг тогтворжуулах 30 жилийн хугацаатай заалт оруулсан бөгөөд үүгээр 2009 онд тохиролцсон татварын хувь хэмжээг дараагийн гучин жилд өөрчлөх боломжгүйгээр царцаасан байна. 2019 оны 12 дугаар сард УИХ-аас 2009 оны хөрөнгө оруулалтын гэрээний хэрэгжилтийг сайжруулах арга зам эрэлхийлэхийг Засгийн газарт даалгасан тогтоол гаргажээ.⁸² 2020 оны 2-р сард Turquoise Hill Resources компани татварын үнэлгээний асуудлаар Монгол Улсын татварын ерөнхий газартай үүссэн маргааныг шийдвэрлэх боломжгүй байгаа тул олон улсын арбитрын шүүхэд (UNCITRAL) арбитрын маргаан үүсгэхээ мэдэгдсэн байна. Засгийн газар болон арбитрчид энэхүү шинэ хуулийг тайлбарлах болон хэрэгжүүлэхдээ энэ зүйлд заасан тодорхойлолт, дүгнэлт, зөвлөмжийг харгалзан үзэж болно.

78 Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 7-р зүйл.

79 Бауэр, Намхайжанцан (n 70) 3.

80 Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 12-р зүйл.

81 Гэрээний геополитикийн ач холбогдол, Роданте Алерс, Винсент Кизебринк, Дүгэрсүрэнгийн Сүхгэрэл, ‘Монголын сүйрэл: Хөгжлийн замналыг корпорацийн эзэмшилд байлгах нь’ (Centre for Research on Multinational Corporations and Oyu Tolgoi Watch 2020)

82 Business Wire, “Рио Тинто Оюутолгойн асуудлаарх Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолыг онцлов.” *Bloomberg* (11 December 2019)

Татвар тогтворжуулах заалтыг хоёр өөр өнцгөөс авч үзэх ёстой. Нэгдүгээрт, бүрэн хэмжээний өсөлт бол уул уурхайн төслийн зорилго гэж ихэвчлэн үздэг тул монголын байгалийн баялгаар бий болгосон ашгийг цэвэр хувьд ашиглах нь нийгэм, улс төрийн хувьд хууль ёсны гэдэгтэй маргах аргагүй. Хоёрдугаарт, олон улсын эрх зүйн үүднээс авч үзвэл, тогтворжуулах заалтыг тохиролцох үед тодорхой ашиг төсөөлөгдөөгүй байсан бол нөхцөл байдалд гарсан суурь өөрчлөлтүүд нь асуудлыг дахин авч үзэх боломж олгох ёстой. Гэнэтийн ашиг олсноос үүссэн урьдчилан тооцоолоогүй орлого гэх мэт нөхцөл байдлыг харгалзан, талуудын хооронд хуваарилах эсвэл дахин хуваарилах боломж гарч болно. Үүний дээр, эл хандлага нь илүү өргөн өсөлтийг бий болгож, байгалийн баялгийн ашиглалтаас олсон үр ашгийг ард түмэн илүү ихээр хүртэх боломжийг бүрдүүлнэ.

Ашигт малтмалын орлогын татвартай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх олон арга зам байдгийн дотор зах зээлийн үнэ ханшийг даган өөрчлөгддөг хөвөгч роялтийн тогтолцоо гэж бий. Өнөөдөр монголын уул уурхайн олон төсөлд эл тогтолцоог амжилттай ашиглаж байгаа. Гэхдээ хөгжил бол эдийн засгийн хамтын өсөлт гэдгээс гадна нийгэмд учирч болох хамтын алдагдал гэдгийг энд тэмдэглэх нь чухал.

4.2 Уул уурхайн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө: Үнэлгээг сайжруулах

Цар хүрээ, шинж чанарын хувьд ялгаатай уул уурхайн олон төрлийн үйл ажиллагаа улс орны нийт нутгийг хамран явагдаж байна. 2016 оны байдлаар, уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хамааран 27,068 га газар эвдэрчээ.⁸³ Уул уурхайн үйл ажиллагаа нь хүний эрх, тэр дундаа эрүүл мэнд, гэр орон, ус, ариун цэвэрт ноцтой сөрөг нөлөө үзүүлж байна.⁸⁴

Монгол улсад бэлчээр нийтийн өмч байдаг учраас малчин өрхүүд нутаг сэлгэхдээ тухайн газар нутгийг малын бэлчээрт ашиглаж байгаа нутгийн иргэд болон бусад малчин өрхтэй хэлэлцэж зохицох асуудал үүсдэг. Үүний дээр, уул уурхайн үйл ажиллагаа нь зүрх судасны болон амьсгалын замын өвчлөл⁸⁵, болон тархи мэдрэлийн үйл ажиллагаанд

⁸³ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын байдлын 17 дахь илтгэл (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс 2018 он) 20

⁸⁴ Жишээ нь, ecosoc, "Монгол Улсын дөрөв дэх үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалтууд" (2015 оны 7-р сарын 7) НҮБ-ын баримт бичиг; undp НҮБ-ын Байгаль орчин, Тогтвортой хөгжлийн төлөөх уул уурхайн менежмент: Эх сурвалж ном (undp 2018) 32

⁸⁵ ОУХБ, 'Товч тэмдэглэл: Монгол дахь уул уурхайн хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуй' (ilo 2016)

аюултай мөнгөн усны хордлого зэрэг ажилчдын эрүүл мэндэд тодорхой сөрөг нөлөө үзүүлэх магадлалтай.⁸⁶

Уул уурхайгаас ажилчид, хөдөлгөөнт туслах ажилтнууд болон ойр орчмын хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн нөлөөллийн үнэлгээг ялангуяа жижиг уурхайнуудад тогтмол хийдэггүй. Тиймээс эрүүл мэндийн үнэлгээг зүй зохистой явуулж, дүгнэлтийг нь үйл ажиллагаандаа харгалзан үзэж байгаад нарийн хяналт тогтмол явуулах ёстой. Энэ зорилгоор Эрүүл мэндийн яам болон бусад холбогдох яамд байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг хийж байгаад нарийн хяналт тавих зорилгоор хамтарсан агентлаг байгуулж, чиг чигийн үнэлгээ тус бүрийг нөгөөдөө харилцан мэдээлдэг байх нь зүйтэй.

Монгол Улсын хуулиар, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авч буй компани байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээ хийх үүрэг хүлээдгийн дээр ашиглалтын явцад болон ашиглалтын дараах нөлөөллийг үнэлэх хяналтын тогтолцоо ч хууль тогтоомжид тусгагдсан байна. Ийм үнэлгээ нь байгаль орчны асуудлаас гадна нийгэм, эдийн засгийн хэмжигдэхүүнийг зарим талаар тусгадаг. Гэхдээ энэ нь Тавантолгойн нүүрсний уурхайнуудаас нүүрс олборлох, тээвэрлэх үйл ажиллагаанд Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын чиглэлээр 2018 онд хийсэн нөлөөллийн иж бүрэн үнэлгээтэй харьцуулах аргагүй юм.⁸⁷

Гэхдээ байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний өнөөгийн тогтолцооны төвд оршиж буй дотоод ашиг сонирхлын зөрчилдөөн сэтгэл түгшээж байна. Тухайлбал, уул уурхайн корпорацууд тусгай зөвшөөрөл олгох үндэслэл болдог дүгнэлт бэлтгэх хувийн зөвлөх компаниудтай харилцаа холбоо тогтоон, гэрээ байгуулж, мөнгө төлж байгаа нь үнэлгээний хараат бус байдалтай холбоотой ноцтой асуудал үүсгэж байна. Дүгнэлт гаргах эрхийг хувийн компани эсвэл гуравдагч этгээдэд хүлээлгэсэн нь төрийг олон улсын хүний эрхийн хуулиар хүлээсэн үүргээс нь чөлөөлөхгүйн дээр хувийн компаниудыг ч Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмуудад заасан хуулийн бүх агуулга болон процессын стандартуудыг хэрэгжүүлэхээс мөн адил чөлөөлөхгүй.⁸⁸

Эцсийн дүндээ тусгай зөвшөөрөл хүссэн уул уурхайн корпорацуудаас мөнгө авдаг хувийн зөвлөх пүүсүүдээс хараат бус байхын тулд дотоодын мэргэжлийн бие даасан бодлогын

⁸⁶ Надин Стеклинг болон бусад, 'Монгол дахь бичил уурхайн уурхайчдын мөнгөн усны нөлөөлөл: 2008 оны хүний биомониторын (hbm) өгөгдлийн шинжилгээ'. (2011) 409 *Science of the Total Environment* 994, 995.

⁸⁷ Б.Далайбуян, Ж.Мэндээ, У.Пүрэвсүрэн, 'Тавантолгойн нүүрсний олборлолт, тээвэрлэлтийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээ (MifIP, nhrctm and undp, 2018)

⁸⁸ НҮБЕА, 'Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд' (n 3) [15.3].

шинжилгээний чадавхийг төр өөртөө бий болгох шаардлагатай. Түүнчлэн засгийн газар нөлөөлөлд өртсөн айл өрхүүд болон иргэний нийгэм бүхэлдээ үнэлгээний үйл явцад оролцож, өөр өөрийн чиглэлээр мэдээлэл нэмэрлэх чадавхийг хөгжүүлэх талаар цаашдын алхмуудыг хийх ёстой.

Аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрах хүний эрхийг хангах үүргийн асуудлаарх Тусгай илтгэгч 2017 онд айлчилснаас хойш нэлээд ахиц дэвшил гарсан байна. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны Байгаль орчны үнэлгээ, аудитын хэлтсийн ажилтнуудын тоо цөөн байгааг Тусгай илтгэгч онцлон тэмдэглэжээ.⁸⁹ Тодруулбал, ердөө долоон хүний бүрэлдэхүүнтэй баг нийт улсын хэмжээнд хэрэгжиж буй уул уурхайн бүх төслийн байгаль орчны үнэлгээг шалгах ажлыг эрхэлдэг байна. Монгол Улсын хувьд уул уурхайн салбарын эзэлдэг ач холбогдол болон байгаль орчин, хүний эрхэд үзүүлж болох нөлөөллийн цар хүрээг тооцвол энэхүү чухал үүрэг хариуцлагыг үүрч буй нэгжийн хүний нөөцийг цаашид нэн даруй нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлага байгаа нь тодорхой.

Бизнес ба хүний эрхийн үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөр боловсруулах чиглэлээр засгийн газраас гаргаж буй хүчин чармайлтыг хөхиүлэн дэмжих ёстой. Хүний эрхийг хүндэтгэх, тухайлбал хор хөнөөл үл учруулах, хүний эрхэд учирч болзошгүй нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, багасгах үүрэг хариуцлагын тодорхой зааварчилгаа болсон Бизнес ба хүний эрхийн үндсэн зарчмууд нь уул уурхайн салбарт бүхэлд нь хамааралтай.

Уул уурхайн үр ашгийн шударга хуваарилалтыг хангахад чиглэсэн орон нутгийн хөгжлийн гэрээ зэрэг уламжлалт газар нутгийг нь ашигласны төлөө нутгийн айл өрхөд зохих нөхөн төлбөр олгох арга хэмжээ нь тэр бүр бүрэн хэрэгждэггүй эсвэл орон нутагт, ялангуяа уул уурхайн нөлөөлөлд өртсөн хүмүүст тодорхой үр өгөөжөө өгдөггүй байна. Үүнтэй холбоотойгоор, малчдын эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх, тодруулбал бэлчээр, хадлан, усны нөөц ашиглах эрхэд олборлох үйлдвэрлэлээс үзүүлж буй нөлөөлөлд сэтгэл зовинож байгаагаа Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо илэрхийлсэн байна.⁹⁰

4.3 *Оюу толгой*

2019 оны есдүгээр сард миний бие Өмнөговь аймгийн Ханбогд суманд байрлах Оюутолгойн уурхайд зочлох завшаан тохиосон. Уг төсөл арав гаруй жилийн өмнө эхэлсэн бөгөөд Рио Тинтогийн менежмент болон

⁸⁹ НҮБЕА, 'Аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчноор хангагдах хүний эрхийн үүргийн асуудлаарх Тусгай илтгэгчийн Монгол Улсад томилолтоор ажилласан тухай илтгэл' (2018 оны 5-р сарын 2) UN Doc.

⁹⁰ ecosoc, 'Concluding observations on the fourth periodic report of Mongolia' (n 84) [8].

технологийн хөрөнгө оруулалт, засгийн газрын шийдвэр, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн Банк, Дэлхийн Банк зэрэг олон улсын болон хувийн зээлдүүлэгчдийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих боломжтой болсон.

Олон зуун жилийн туршид тус аймагт амьдарч ирсэн нүүдэлчин малчид уг томоохон төсөл хэрэгжиж эхэлснээс хойш уурхайтай зэрэгцэн оршихоос өөр аргагүй болсон. Нутаг усандаа чөлөөтэй нууж, мал сүргээ бэлчээн, цөлийн усны хомс нөөцийг боломжийнхоо хэрээр ашиглаж ирсэн малчид сүүлийн хэдэн жилийн хугацаанд нутаг орноо хэрхэн эрс өөрчлөгдөж байгааг харсаар байна.

“Оюутолгой” компанийн хувьцааны 34 хувийг засгийн газар эзэмшидэг бөгөөд хувьцаа төрийн өмчит “Эрдэнэс Оюутолгой” компани удирдлагад байдаг. Үлдсэн 66 хувийг Turquoise Hill Resources компани эзэмшидэг бөгөөд тус компанийн гол хувьцаа эзэмшигч нь Рио Тинто юм. 2018 онд “Оюутолгой” компанийн борлуулалтын орлого 1.18 тэрбум ам.доллар байсан бол засгийн газарт төлсөн татвар, хураамж болон бусад төлбөр 200 сая доллар байв.⁹¹ 2010-2019 онд тус компани Монгол Улсад нийтдээ 9.5 тэрбум ам.долларыг цалин, монголын ханган нийлүүлэгчдэд төлөх төлбөр, татвар, хандив болон засгийн газарт төлөх бусад төлбөр хэлбэрээр зарцуулсан байна. Олон мянган хүнийг ажлын байраар хангаж буй уг төсөл өнөөгийн байдлаар ил уурхай (1-р үе шат) болон удахгүй ашиглалтад орох гүний уурхай (2-р шат)-гаас бүрдэж байна.⁹²

Бүс нутагт ажлын байр бий болгох, худалдан авалтын бодлогоор орон нутгийн бизнесийг дэмжих талаарх Оюутолгойн хүчин чармайлтыг тэмдэглэх хэрэгтэй. Хууль тогтоомжид зааснаар уул уурхайн салбарт ажиллагсдын тоо нийт ажилчдын 10 хувиас хэтрэх ёсгүй байдаг. Тэгвэл 2018 онд Оюутолгойн нийт ажиллах хүчний 95 хувийг орон нутгаас авсан байна.⁹³ Түүнчлэн, Оюу Толгой компани ажилд авахдаа жендэрийн тэгш байдлыг хангах, эмэгтэйчүүдэд илүү тэгш боломж олгохыг зорьдог байна. Үүнд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс хооронд цалингүй чөлөө авах хариуцлагын тэгш бус хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар мөн адил хүчин чармайлт гаргах ёстой. Тус үйлдвэрээс ажилчдынхаа эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах талаар онцгой анхаарч, энэ талаар салбартаа тэргүүлдэг хэдий ч зарим нэг дутагдлыг арилгах шаардлага бий.⁹⁴

91 Оюу Толгой, “Жилийн тойм – 2018” (2019) 18–19

92 Оюу толгой, ‘Өнгөрсөн, одоо ба ирээдүй: товчоор’ (2018)

93 Кристофер Мелвилл, Одхүүгийн Эрдэнэдалай, ‘Монгол дахь уул уурхай: тойм’ (Thomson Reuters 2019)

94 ОУХБ (n 85).

2012 болон 2013 онд нутгийн малчдын хоёр хот айл 2004 оны уурхайн нүүлгэн шилжүүлэлтийн төлөвлөгөө болон 2011 оны эдийн засгийн нүүлгэн шилжүүлэлтийн нөхөн төлбөрийн хөтөлбөрийн асуудлаар Дэлхийн Банкны бүлгийн Эвлэрүүлэн зуучлах зөвлөх омбудсманг гомдол гаргасан байна.⁹⁵ Тодруулбал, Ундай голыг уурхайн зориулалтад шилжүүлснээр орон нутгийн усны эх ундарга шавхагдаж, бэлчээр нутаг доройтож, иргэдийн шүтлэг бишрэлийн зан үйлд саад болж байгааг уг гомдолд онцгойлон тэмдэглэсэн байна. Мөн нөхөн олговорт сэтгэл дундуур байгаагаа тэмдэглэсэн байна. 2017 онд Оюутолгой, орон нутгийн удирдлага болон малчны хот айлуудын хооронд хэлцэлд хүрсэн байна. Яриа хэлцлийн ажиллагаанд гурван тал туйлын идэвхтэй оролцсон бөгөөд маргаан олон жил үргэлжилсэн ба оролцогч талуудын үлэмж хүч тэнцвэргүй байдлыг тооцвол талууд тохиролцоонд хүрч чадсан нь гайхамшигтай юм.

Уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор нийт 200 ам километр бэлчээрийг дахин хуваарилсан. Олон үе дамжин тухайн нутгийг ашиглаж ирсэн малчин өрхүүд малаа бэлчээх дадал заншлаа өөрчилж, шинэ бэлчээр хайх шаарлагатай тулгарсан бөгөөд ингэснээр тэр газарт нь амьдарч буй бусад малчин айлд дарамт учруулах магадлалтай. Мөн түүнчлэн, уул уурхайн үйл ажиллагаанаас дэгдсэн шороо тоос хүн амьтанд эрүүл мэндэд нөлөөлж, хаягдал чулуулгийн овоолго нь малын бэлчээр, нутгийн олны зан үйлд нөлөөлж байгаа талаар гомдол их гардаг байна.⁹⁶ Тоосжилтыг дарах зорилгоор уурхайн замуудыг хатуу хучилттай болгох зэрэг зарим асуудалд ахиц дэвшил гарч байгаа хэдий ч шийдээгүй асуудал олон байна.

Оюутолгой хэрэглэсэн усныхаа 80 гаруй хувийг дахин боловсруулдаг гэдэг ч түүний усны зарцуулалт маш их. Тус уурхайн ус хэмнэх эрмэлзэл их байдгийг тэмдэглэх ёстой ч бодит амьдрал дээр уурхайн бүхий л ажиллагаа усны хэрэглээнээс хамааралтай бөгөөд усны нөөц бол говийн ард түмний хувьд амин чухал асуудал мөн. Тиймээс орон нутгийн ард иргэдэд учирсан, учирч байгаа болон ирээдүйд учрах нөлөөллийг маш нухацтай авч үзэх ёстой.

Оюутолгойн уурхай ашиглалтад орсноос хойш бэлчээрийн худаг ус аажмаар ширгэж байгаад Ханбогд сумын малчид, нутгийн иргэд болон засаг захиргаа сүүлийн жилүүдэд ихээхэн санаа зовинох болсон байна. Нүүдэлчин ардуудын хувьд говийн усны хүрэлцээ бол амьдралыг үхлийн зааг, амьжиргааны үндэс суурь нь байдаг. Мега төслүүд нь устай байх, усаа авах боломж болон усны чанарын хувьд ундны усаар хангагдсан байх хүний эрхэд олон талаар нөлөөлдөг.

⁹⁵ ЭЗЗ Омбудсманы тамгын газар: Малчид, уул уурхайн компани, орон нутгийн захиргааны маргааныг шийдвэрлэж Оюутолгойн зуучлалыг дуусгав' (2019 оны 3-р сарын 21)

⁹⁶ Өмнөговь аймаг, Ханбогд сумын Гурван талт зөвлөл, "Төрөл мэргэжлийн баг, бие даасан шинжээчийн багийн судалгаа: Шинжээчдийн илтгэлийн хураангуй" (2017) *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 22 (2021) 186-221

Боломжийн орон сууцтай байх болон эрүүл байх эрх зэрэг бусад эрхүүд ч мөн адил хөндөгдөнө.⁹⁷

Малчдын усны хомсдлыг багасгах үүднээс Оюутолгой малчдад зориулан ус соруулах, шинэ худаг өрөмдөхөд нь туслах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү шийдэл нь тодорхой бэрхшээлтэй тулгардаг байна.⁹⁸ Нэгдүгээрт, хөндөөгдөөгүй усны давхарга үлдээгүй байх магадлалтай бөгөөд усны шахалтын схемийн алдаанаас болж усны урсгал гүехэн давхаргаас гүн рүүгээ нэвчиж байгаагаас уламжлалт худгаас шахаж авах ус бага болсон нь сэтгэл түгшээж байна.⁹⁹ Хоёрдугаарт, малчид ус шахах төхөөрөмж, мөн түүннийг ажиллуулах эрчим хүчний эх үүсвэртэй байх ёстой, гэтэл өмнөх худгууд олдоцтой байсны дээр ямар ч зардалгүйгээр ашиглах боломжтой байв. Гуравдугаарт, олон мянган жилийн түүхтэй усны ундрагууд алга болсон тул малчид болон тэдний мал өмнөх шигээ буйр сэлгэн нүүдэллэх боломжгүй болж, нүүдэлчдийн эртний уламжлалт зан үйл өөрчлөгдөхөд хүрч байна.

Төслийн гол үе шат болох далд уурхайн ашиглалт хараахан эхлээгүй байгаа. Тиймээс засгийн газар хүний эрх, байгаль орчин, эрүүл мэнд, нийгмийн салбар зэрэг олон талт нөлөөллийн үнэлгээ хийхийг Оюутолгой болон хөрөнгө оруулагчдаас шаардах ёстой. Чингэхдээ, гүний уурхайн үйл ажиллагааг гидрологи болон геогидрологи талаас нь нарийвчлан шалгах ажлыг уг үнэлгээнд мөн адил багтаах ёстой. Ингэснээр хүний эрх болон бусад салбарт гарч болзошгүй сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэхийн зэрэгцээ нөлөөлөлд өртөж болзошгүй хүмүүст учрах бэрхшээлийг бууруулах, даван туулахад нь туслах боломжийг бүрдүүлж болно.¹⁰⁰

Тодорхой бүлэг хүмүүст, ялангуяа малчдад учирч болох сөрөг нөлөөлөлд онцгой анхаарал хандуулах нь чухал. Бие даасан шинжээчийн гидрологийн нарийвчилсан судалгаа, дүгнэлтийг агуулсан нөлөөллийн үнэлгээг англи, монгол хэл дээр онлайнаар хялбархан олж авах боломжтой байх ёстой. Үүнтэй холбоотойгоор, зээлдүүлэгчийн хүлээх хариуцлагыг ч мөн заасан байх ёстой.¹⁰¹ Усны хяналтын хөтөлбөрийг нутгийн иргэдийн оролцоотой боловсруулах талаар талууд хүчин чармайлт гаргах ёстой.

97 НҮБЕА, Аюулгүй ундны ус, ариун цэврийн байгууламжтай байх хүний эрх: Ундны ус, ариун цэврийн байгууламжийн хүний эрхийн талаарх Тусгай илтгэгчийн илтгэл (2019) UN Doc A/74/; мөн Ундны ус, ариун цэврийн байгууламжийн хүний эрхийн талаарх Тусгай илтгэгчийн Монгол хийсэн ажлын тайлан (2018) UN Doc

98 Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын гурван талт зөвлөл (n 96).

99 See Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, 'Ерөнхий санал №15: Усны эрх' (2002)

100 Энэхүү үнэлгээ нь олон салбарын баг болон бие даасан шинжээчдийн багийн тайланд дурдсан зөвлөмжийг харгалзан үзэх ёстой. (n 96).

101 НҮБЕА, 'Ундны ус, ариун цэврийн байгууламжтай байх хүний эрх: Ундны ус, а\ цэврийн байгууламжтай байх хүний эрхийн Тусгай илтгэгчийн илтгэл (n 97) [69].

Түүнчлэн уул уурхайн үйл ажиллагаанаас усны хангамжид үзүүлэх нөлөөллийн талаар баримт хуримтлуулах үүднээс бүх талуудаас мэдээлэл цуглуулах ажлыг тогтмолжуулах арга хэмжээг цаашид авах нь зүйтэй. Судалгааны үр дүнг олон нийтэд тогтмол мэдээлж байхаас гадна олж танилцахад хялбар байх ёстой. Өнөөдрийг хүртэл нийтэд ил болоогүй байсан усны нөөцийн хуучин тайлангуудыг нээлттэй болгох хэрэгтэй.

Үүний зэрэгцээ, тус улсад үйл ажиллагаа явуулж буй уул уурхайн корпорацууд болон нөлөөлөлд өртөж болзошгүй ард иргэдийн хооронд хэлэлцүүлэг явуулах байнгын олон талт платформыг засгийн газар бий болгох ёстой. Эдгээр хэлэлцүүлэгт уул уурхай, байгаль орчин, хүний эрхийн байгууллагууд, уул уурхайн корпорациуд болон нөлөөлөлд өртсөн хүмүүс оролцдог байх нь зүйтэй.

Энэ бол ус, газар, хоол хүнс, амьжиргаа, орон сууц, соёлын зан үйл, өвд хүртээмжтэй байх хүний эрхийн тухай асуудал мөн. Үүнтэй холбогдуулан, 1989 оны Уугуул болон овгийн ард түмний конвенцийн 14-р зүйлд (№ 169), тухайн газар нутагт оршин суудаггүй боловч амьжиргаа залгуулах болон уламжлалт үйл ажиллагаа явуулахын тулд өмнө нь байнга нэвтэрч байсан газар нутгийг холбогдох ард иргэд ашиглах эрхийг зайлшгүй тохиолдолд баталгаажуулах арга хэмжээг авах, чингэхдээ нүүдэлчин ард түмний нөхцөл байдлыг онцгойлон анхаарах ёстой гэж заасан байна. Энэ асуудлыг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо хэд хэдэн ерөнхий тайлбар болон дүгнэлтдээ авч үзсэн болно. Тухайлбал, Усны эрхийн тухай 15 (2002) тоот ерөнхий тайлбарт, уламжлалт болон тусгай зориулалтын цэгүүдэд нүүдэлчид болон аялагчидыг усаар нь хангах үүрэг хүлээснийг Оролцогч Улсуудад сануулсан байна.¹⁰²

Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны явцад байгуулагдсан Гурван талт Зөвлөл нь олон нийттэй зөвшилцөх хуулийн шаардлагыг орлохгүй. Товчоор хэлбэл, Оюутолгой нь олон улсын хүний эрхийн стандартад тохирсон, холбогдох бүх талуудын хүлээн зөвшөөрсөн шийдэлд хүртлээ орон нутгийн ард иргэдтэй яриа хэлцлээ үргэлжлүүлэх ёстой.

5 *Татвар болон санхүүгийн хууль бус урсгал*

Хүний эрхийн үүднээс авч үзвэл, төсвийн бодлого нь улс орнуудад орлогыг төвлөрүүлж, эцсийн дүндээ, ЭЗНСЭОУК-ийн 2 дугаар зүйлд зааснаар, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг тууштай хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөцийг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулах хэрэгсэл болж байдгаараа онц чухал ач холбогдолтой. Татварын асуудлыг зохицуулах болон татвараас зайлсхийх, татвар төлөхгүй байх, мөнгө угаах, авлигыг оролцуулан санхүүгийн хууль бус урсгалтай тэмцэхэд чиглэсэн хууль тогтоомж болон бодлогын тогтолцоо аль аль нь хүний эрхийн үүднээс чухал ач холбогдолтой.

102 Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо (n 99) [16(e)].

5.1 *Татварын тогтолцоо*

2019 онд татвартай холбоотой олон асуудлаар хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дотор оршин суугч бус иргэдийн татвар, аж ахуйн нэгжийн татварын хувь хэмжээ зэрэг өөрчлөлтүүд байв. 2018 онд төсвийн гүйцэтгэл хэт өндөр байсныг ОУВС тэмдэглэсэн ч Монгол Улсад хувь хүний орлогын албан татварын тогтолцоо дан ганц 10 хувийн тогтмол хэмжээтэй, дээр нь аж ахуйн нэгжийн үл хөдлөх хөрөнгийн 0.6-1.0 хувь албан татвараас бүрддэг нь анхаарал татаж байна. Хүний эрхийн үүднээс авч үзвэл, олон саяын хөрөнгөтөн ба хүн амын хамгийн бага орлоготой хэсэгт ижил хэмжээний татвар ногдуулах татварын бодлогыг дэмжихэд хэцүү. 2018 онд бүрэлдсэн татварын орлогын 25.4 хувиас 15.6 хувь нь аж ахуйн нэгжийн албан татварт, 10.4 хувь нь хувь хүний албан татвар тус тус ногдсон байна.¹⁰³ Татвар ногдох орлогын хэмжээ ихээхэн ялгаатай боловч хоёр төрлийн татвараар төвлөрүүлсэн төсвийн орлогын хувь хэмжээ бараг адил байна. Дотоод нөөцийг дайчлах нь хүний эрхийн хэрэгжилтийг хангах, хүртээмжтэй өсөлтийг дэмжих хэрэгсэл байж болно. Чингэхдээ, улсын орлогыг нэмэгдүүлэх нь дахин хуваарилах болон шаталсан татварын хатуу дэглэмийг хэрэгжүүлэхээс хамаардаг болно.¹⁰⁴

2019 он хүртэл 3 тэрбум төгрөгөөс доош орлоготой бол 10 хувь, түүнээс дээш орлоготой бол 25 хувийн татвар ногдуулдаг байсан. Сүүлийн үед хууль тогтоомжид хийсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр бизнесийн орлогын босгыг 2020 оны 1 дүгээр сараас эхлэн 6 тэрбум төгрөг байхаар тогтоосон бөгөөд үүний үр дүнд илүү олон аж ахуйн нэгж 10 хувийн татварт багтах боломж бүрдэх ажээ. Өнөөгийн байдлаар, гадаадын аж ахуйн нэгжийн ашгийн татварын суутгал 20 хувьтай байгаа ч давхар татвараас чөлөөлөх гэрээ байгуулсан улс орнуудын компанийн татвар бага хувь хэмжээтэй байж болох ажээ. Эдгээр нөхцлийг хэрэгжүүлсний үр дүнд оршин суугч бус этгээд, жишээлбэл, 10 хүртэлх хувийн татварын суутгал эдлэх боломжтой болох юм.¹⁰⁵ Энэ нь тодорхой бизнесийн хувьд татвар хураалтыг 50 хувиар бууруулахад хүргэж болзошгүй юм. Гэхдээ илүү өргөн хүрээнд авч үзвэл энэ нь улсын нөөц болон эцсийн дүнд хүний эрхэд нөлөөлөх үр дагавартай байж болзошгүй.

Мөн Татварын ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бөгөөд татварын гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг дөрвөн жил болгож бууруулсанд сэтгэл дундуур байна.¹⁰⁶ Татварын өршөөлийн тухай хууль удаа дараа гарч, өршөөлд хамрагдсан татварын хэмжээ, татвараас зайлсхийгчийн талаарх мэдээлэл ил болохгүй байгаа нь сэтгэл түгшээж

103 Засгийн газраас өгсөн тоо баримт (файлаар).

104 НҮБЕА, Э\засгийн шинэчлэлийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчим

105 В.Киезебринк, Р.Алерс, Д.Сүхгэрэл, Уул уурхайн татвар: Оюутолгойн хэрэг ба Рио Тинтогийн Монгол дахь ашигтай татвараас зайлсхийсэн явдал. 20.

106 Ernst & Young, 'Монгол Улс татварын гол хууль тогтоомжоо шинэчилж байна' (2019).

байна. Татварын өршөөлийн тогтолцоог бий болгохоос зайлсхийж, үүний оронд төлбөрийг хэсэгчлэн төлөх гэрээ, сайн дурын үндсэн дээр ил болгох хөтөлбөр, татварын бодлогын дэглэмийг хялбарчлах, хууль эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх зэрэг хувилбаруудыг авч үзэхийг ОУВС-аас Монгол Улсад зөвлөж байсныг энд тэмдэглэх хэрэгтэй.¹⁰⁷ ОУВС-аас саяхан гаргасан баримт бичигт, малын тоо толгойг бууруулах, улмаар газрын доройтол, баялгийн тэгш бус байдлыг бууруулах зорилгоор бэлчээрийн албан татварыг сэргээж, бүтээгдэхүүний чанар, бүтээмжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн урамшууллыг нэвтрүүлэх санал дэвшүүлсэн нь анхаарал татаж байна.¹⁰⁸ Чингэхдээ, ОУВС цөөн ба дундаж тооны малтай айл өрхийг бэлчээрийн татвараас чөлөөлөхийг зөвлөж байгаа бөгөөд нүүдэлчин малчдын амьжиргааны болон уламжлалт үйл ажиллагаанд бэлчээр хүртээмжтэй байх асуудалд ач холбогдол өгсөн байна.¹⁰⁹ Хэрэв засгийн газар уг саналыг авч үзэхээр шийдвэл, эрх баригчид цаашдын шийдвэр гаргахаасаа өмнө энэхүү алхамд өртөж болзошгүй ард олонтой зөвлөлдөх замаар хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээг гаргах ёстой.¹¹⁰ Монгол улсад далд эдийн засаг үлэмж хэмжээтэй байгааг ажиглагчид онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Тухайлбал, ажилгүйдлийн хэмжээ буурах хандлагатай байгаа ч сүүлийн жилүүдэд албан бусаар хөдөлмөр эрхлэх явдал нэмэгдсэн байна.¹¹¹ Бүртгэлд тусгагдаагүй санхүүгийн ашиг орлогын хэмжээг үнэлэх, татварын илүү оновчтой тогтвортой бүрдүүлэлт, татвар хураалтыг хангахын зэрэгцээ хариуцлага тооцох боломжийг баталгаажуулах үүднээс засгийн газар судалгаа хийх асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй.

5.2 *Санхүүгийн хууль бус урсгалаас сэргийлэх, тэмцэх*

Санхүүгийн хууль бус урсгалын тухай ойлголтод үндэстэн дамнасан корпорациуд татвараас зайлсхийх, татвар төлөхгүй байхаас эхлээд мөнгө угаах, хээл хахууль, авлига болон гэмт хэргийн шинж чанартай бусад үйл ажиллагаа багтдаг.¹¹²

5.2.1 *Татвартай холбоотой болон мөнгө угаахтай тэмцэх*

2018 онд Монгол Улс Татварын ил тод байдал, мэдээлэл солилцох дэлхийн чуулган, Суурь элэгдэл болон ашиг шилжүүлэх хүрээг хамарсан хөтөлбөрт нэгдэж орсон.

107 ОУВС, *Mongolia: Selected Issues* (2019) 7.

108 Мөн тэнд 23.

109 ОУХБ, Уугуул болон овгийн ард түмний конвенц, 1989 (No. 169) art 14.

110 НҮБЕА, ‘Э\з шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний зарчмууд’ (n 3)

111 МУ-ын ЗГ, Монгол улсын сайн дурын үндэсний тойм тайлан 2019 (n 10) 27.

112 НҮБЕА, ‘Хууль бус санхүүгийн урсгал, хүний эрх, 2030 он хүртэл тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт тусгагдсан улсуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргүүд хүний бүх эрх, тэр дундаа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хангахад үзүүлэх нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн эцсийн судалгаа. (15 January 2016) UN

Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх Ази, Номхон далайн бүлэг мөнгө угаах болон терроризмын эсрэг авах арга хэмжээний талаарх хоёр дахь тайландаа, Монгол Улс нь энэ чиглэлээр техникийн шаардлагыг хангах тал дээр ихээхэн ахиц гаргасныг онцлон тэмдэглэж, 16 зөвлөмжийн статусыг шинэчилсэн байна. Түүнчлэн, Монгол Улсыг “саарал жагсаалт”-ын ангилалд оруулахад хүргэсэн асуудлуудыг хөндөж, мөнгө болон үнэ цэнийн шилжүүлгийн үйлчилгээ, мөнгө угаахтай холбоотой хориг арга хэмжээ зэрэг шаардлага хангаагүй байгаа асуудлуудыг тусгайлан анхааруулсан байна. Үүнд зөвшөөрөлгүй буюу бүртгэлгүй мөнгө, үнэ цэнийн шилжүүлгийн үйлчилгээ үргэлжилсээр байгаа асуудлыг шийдвэрлэх талаар засгийн газар илүү их хүчин чармайлт гаргах ёстой.¹¹³

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх арга хэмжээний талаар ноцтой дутагдал гаргаснаараа Монгол Улс Санхүүгийн ажиллагааны ажлын хэсэг (FATF)-ийн “саарал жагсаалтад” орсон.¹¹⁴ Тус улс мөнгө угаахтай холбоотой тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх үндэсний мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үүднээс мөрдөн байцаалт болон таслан шийдвэрлэх ажиллагааг олшруулж, хууль бусаар олж авсан хөрөнгийг хураах, эргүүлэн авах талаар идэвхтэй ажиллаж, санхүүгийн бус болон мэргэжлийн бус аж ахуйн нэгжүүд дүрэм журмыг дагаж мөрдөж байгаад хяналт тавьж, ял шийтгэлээс зайлсхийхээс урьдчилан сэргийлэх талаар эрх бүхий байгууллагуудын хамтын ажиллагааг зохицуулах зэргээр улс төрийн өндөр түвшинд шийдвэр төгс байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.¹¹⁵

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD)-аас суурь элэгдэл болон ашиг шилжүүлгийг татварын дүрэм журам дахь цоорхой болон зөрчлийг ашиглан татвар төлөхөөс зайлсхийхийн тулд үндэстэн дамнасан компаниудын ашигладаг төлөвлөлтийн стратеги гэж тодорхойлсон¹¹⁶ бөгөөд үндэстэн дамнасан бизнес, тэр дундаа уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг компаниудын цар хэмжээ болон нарийн ээдрээтэй сүлжээг тооцвол энэ нь маш чухал асуудал мөн.

Татвараас зайлсхийхийн эсрэг ЭЗХХБ-ын санаачилсан "Нээлттэй тохиролцоонд"-д нэгдэн орох талаар Монгол Улс хийсэн чухал алхмуудыг энд онцлон тэмдэглэхийн зэрэгцээ гаалийн болон онцгой

113 Мөнгө угаахтай тэмцэх Ази/Номхон далайн бүлэг, ‘2 дахь удаагийн хяналтын тайлан: Монгол Улсын харилцан үнэлгээ’ (Financial Action Task Force October 2019)

114 ФАТФ, ‘Мөнгө угаах, санхүүгийн хуул бус урсгалтай дэлхий нийтээрээ тэмцэх нь’ (2019)

115 Мөн тэнд.

116 ЭЗХАХБ, ‘beps гэж юу вэ?’ <www.oecd.org/tax/beps/about/> .

албан татваруудыг оролцуулан аливаа төрлийн татвараас зайлхийх, төлөхгүй байх, хөрөнгө эсвэл ашгийг өөр улс орон руу шилжүүлэх, нуун дарагдуулах зорилгоор бараа, үйлчилгээний худалдааны үнэ, тоо хэмжээ, чанар болон бусад талыг зориудаар буруу ташаа мэдэгдэхийг хууль бус болгосон товч тодорхой, хууль, дүрэм журам тус оронд байх ёстой. Гаалийн ажилтнууд дэлхийн барааны худалдааны харьцуулсан үнийн талаарх мэдээллийн бэлэн санг ашиглан импорт, экспортод дүн шинжилгээ хийж, нэмэлт шалгалт шаардлагатай гүйлгээг тодорхойлох ёстой.¹¹⁷

"Эцсийн эзэмшигч" гэсэн ойлголтыг хууль тогтоомжид оруулж ирснээр өмчлөгчийн нэрэнд гарсан аливаа өөрчлөлтийг арилжааны хэлцэл гэж үзэн аж ахуйн нэгжийн орлогын 30 хувийн албан татвар ногдуулахаар тусгасан болохыг тэмдэглүүштэй.¹¹⁸ Үүнийг баталсан нь илүү их ил тод байдал, илүү их татвар хуримтлуулахад чиглэсэн нэмэлт хүчин чармайлт гэж хэлж болно. Өнгөрсөн хугацаанд эдийн засаг, татвартай холбоотой гэмт хэргүүдийг оролцуулан олон тооны гэмт хэрэгт өршөөл үзүүлсэн нь шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэгийн тоонд шууд нөлөөлсөн байна. Жишээлбэл, 2015 онд үлэмж тооны гэмт хэрэгт өршөөл үзүүлсэн: мөнгө угаах нэг ч гэмт хэргийг өршөөлөөр хэрэгсэхгүй болгоогүй атлаа эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй холбоотой нийт 80 тохиолдолд хэрэг бүртгэл, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа, шүүх хуралдааныг зогсоосон байна.¹¹⁹

5.2.2 Авлига

Монгол Улс 2006 оны 1 дүгээр сарын 11-нээс хойш НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид нэгдэн орсон. Авлигын эсрэг хүчин чармайлтаа бататгах үүднээс 2017 оны эхээр авлигын эсрэг үндэсний стратегийг баталсан байна.¹²⁰ 2018 онд Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын авлигын индексээр Монгол Улс 103-аас 93-р байрт ахисан боловч төрийн үйлчилгээ авлигад өртөмтгий байгаа бөгөөд төсвийн орлого, хөгжил, хүний эрхэд түүний үзүүлж болзошгүй нөлөөллийн талаар сэтгэл зовниж байгаагаа миний уулзаж ярилцсан олон хүн илэрхийлсэн.¹²¹

117 НҮБЕА, 'Хууль бус санхүүгийн урсгал, хүний эрх, 2030 он хүртэл тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт тусгагдсан улсуудын гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргүүд хүний бүх эрх, тэр дундаа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хангахад үзүүлэх нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн эцсийн судалгаа. (n 112) [87(c)].

118 PWC, 'Монгол: Аж ахуйн нэгж – Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар'

119 Мөнгө угаахтай тэмцэх Ази/Номхон далайн бүлэг, 'Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх арга хэмжээ: Монгол Улс –2017 харилцан үнэлгээний тайлан' (Financial Action Task Force September 2017)

120 Ортрун Меркле, "Монгол Улс: Авлига ба авлигын эсрэг тойм" (Transparency International 2018)

121 Азийн сан, 'Хувийн хэвшлийн авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа (2018)

Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law 22 (2021) 186–221

Харамсалтай нь энэхүү сэтгэл зовнил нь тухайн Оролцогч улс орны дотор авлига үлэмж дэлгэрсэн байгааг онцолсон Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны дүгнэлттэй нийцэж байгаа юм.¹²² Бизнесийн салбарт, тэр дундаа уул уурхайн салбарт авлига түгээмэл байдгийг томилолтын үеэр онцолж байсан бөгөөд 2017 онд Байгаль орчны асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч эл асуудлыг мөн адил хөндөж байжээ.¹²³

2019 оны сайн дурын үндэсний тойм тайланд авлига гол асуудал хэвээр байгаа ба огт буурахгүй байгааг онцолжээ.¹²⁴ Монгол дахь авлигын талаарх 2018 оны санал асуулгын үр дүнгээс харахад, төрийн албан дахь тоглогчдын авлигын давтамж болон цар хүрээ 2018 онд 2017 оныхоос бага байна гэж үзсэн бөгөөд гэхдээ төрийн үйлчилгээний салбар авлигад онцгой өртөмтгий байгааг тэмдэглэсэн байна.¹²⁵ Авлигын томоохон хэргүүдийг шийдвэрлэх хэрэгцээ шаардлага байсаар л байна.

Авлигатай тэмцэх газар нь олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх далд ажиллагаа, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулах, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах үндсэн чиг үүрэгтэй байгууллага юм.¹²⁶ Урьдчилан сэргийлэх ажлын тухайд бол тус газар 2018 онд төрийн сангийн хяналт шалгалт, 24 яам, агентлагт авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийсэн зэрэг сүүлийн үеийн хүчин чармайлтыг тэмдэглэж болно.¹²⁷

2014 онд тус газар эрүүгийн чанартай байж болзошгүй 239 гаруй хэргийг мөрдөн байцаасан бол 30 хүрэхгүй хувийг нь таслан шийдвэрлэсэн байна.¹²⁸ Тус газарт ирүүлсэн хэрэг ба Улсын ерөнхий прокурорын газарт шилжүүлсэн хэргийн тоо ихээхэн зөрүүтэй байгаа нь анхаарал татна. Тус газарт тулгарч буй бэрхшээлүүдийн дотор улс төрийн үндэслэлгүй дарамт шахалт, төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа дутмаг байгаа нь таагүй юм.¹²⁹

122 ECOSOC, 'Монголын дөрөв дэх үечилсэн тайлангийн талаарх дүгнэлтийн ажиглалт' (n 84) [11].

123 НҮБЕА, 'Аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинтой байх хүний эрхийн үүргийн асуудлаарх Тусгай илтгэгчийн Монгол Улсад томилолтоор ажилласан тайлан' (n 89).

124 МУ-ын ЗГ, *Монгол улсын сайн дурын үндэсний тойм тайлан 2019* (n 10) 71.

125 Азийн сан (n 121) 8.

126 Монгол Улсын Авлигын эсрэг бие даасан байгууллага, 'Эрхэм зорилго, үндсэн зарчим, чиг үүрэг, эрх мэдэл'

127 ЭЗХАХБ, 'Монгол дахь авлигатай хийх тэмцлийн шинэчлэл: Истанбулын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний 4 дэх удаагийн мониторинг' (oecd 2019) 35

128 Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар, 'Статистикийн мэдээлэл; Хамгийн түгээмэл гэмт хэрэг нь төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, авлига авах, өгөх явдал байв

129 ЭЗХАХБ, 'Монгол дахь авлигатай хийх тэмцлийн шинэчлэл (n 127) 8.

"Тогтвортой хөгжлийн алсын хараа 2030" -д "бүх түвшинд хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх чадвартай, авлигагүй, мэргэжлийн, тогтвортой, оролцоотой засаглалыг бий болгох" зорилго тавьсан.¹³⁰ Гэсэн ч өнөөгийн хэрэгжүүлж буй Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 стратегид дээр дурьдсан асуудлаар тодорхой зорилт тусгаагүй байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Тулгарч буй сорилтуудыг шийдвэрлэхэд үр дүнтэй зохицуулалт шаардлагатай бөгөөд үүнд:

(а) эрх мэдлийн хуваарилалт, хууль ёс, засаг захиргааны шийдвэрүүд олон нийтэд ил тод байх, шударга ёс, үр ашигтай байх зэрэг холбогдох бүх зарчмаар хууль тогтоомжийг бүрдүүлж, энэхүү хууль тогтоомжийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх замаар ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх; (б) янз бүрийн салбарын лоббидох ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх; (в) олон улсын хүний эрхийн стандартын дагуу шүгэл үлээгчдийг илүү найдвартай хамгаалах.

Эцэст нь, авлигаас үр дүнтэй урьдчилан сэргийлэх, тэмцэхэд гол түлхүүр бол шүүх тогтолцооны хараат бус байдлыг баталгаажуулах явдал мөн. Үүнтэй холбогдуулан Хүний эрхийг хамгаалагчдын нөхцөл байдлын асуудлаарх тусгай илтгэгч болон Шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын асуудлаарх тусгай илтгэгчид "Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай" хууль болон "Прокурорын байгууллагын тухай" хуульд 2019 оны гуравдугаар сард нэмэлт, өөрчлөлт оруулан "Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын Зөвлөлийн саналыг үндэслэн шүүгч, прокурорын байгууллагын даргыг огцруулах шинэ журам"-ыг нэвтрүүлсэн асуудлаар засгийн газарт хандаж сэтгэл зовинож байгаагаа илэрхийлсэн байна.¹³¹

6 Дэд бүтцийн төслүүдийн зээл ба хүний эрх

Сүүлийн жилүүдэд Монголд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт эрс нэмэгдсэн. 2016 оны эдийн засгийн хямралын үед нийт цэвэр хөрөнгө оруулалт эрс буурч, нийт 4,156 тэрбум ам.долларт хүрсэн бол 2018 онд үлэмж өсч 1,952 тэрбум ам.долларт хүрсэн байна.¹³² Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд хувийн хөрөнгө оруулалт болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг зөв удирдах явдал шийдвэрлэх ач холбогдолтой болохыг засгийн газар онцлон тэмдэглэсэн байна.¹³³

¹³⁰ Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Монгол (n 9) 9 [10].

¹³¹ Хүний эрхийг хамгаалагчдын нөхцөл байдлын тусгай илтгэгч, шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын асуудлаарх тусгай илтгэгч, 'Communication No. ol mng 1/2019' (14 May 2019).

¹³² Дэлхийн Банк, 'Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, цэвэр урсгал (BoP, current US\$) – Mongolia' (The World Bank)

¹³³ МУ-ын ЗГ, *Монгол улсын сайн дурын үндэсний тойм тайлан 2019* (n 10) 36.

Энэ нь хүний эрхийг хангахад ч бас чухал. Эдийн засгийн шинэчлэлээс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмуудад тэмдэглэснээр, “Улс орнууд нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлэхдээ, хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээг төвийг сахисан байгууллагуудаар дамжуулан ил тод, хүртээмжтэй байдлаар хийх үүргийг хөрөнгө оруулагчдад ногдуулсан байх ёстой”. Түүнчлэн, “Улс орон болон хөрөнгө оруулагчид нь энэхүү үнэлгээг хөрөнгө оруулалтын тогтвортой байдал, хөгжилд үзүүлэх нөлөөллийг бүх оролцогч талууд, тэр дундаа хөрөнгө оруулагчдад ашигтай байдлаар нэмэгдүүлэх арга хэрэгсэл болгон ашиглах ёстой” гэж заажээ.¹³⁴

Улаанбаатар хотын дахин төлөвлөлтийн төлөвлөгөөний хүрээнд олон төсөл хэрэгжиж байгаа бөгөөд тэдгээрийн дотор АХБ-ны дэмжлэгтэй төслүүд ч бий. Жишээлбэл, АДБ нь нийслэлийн ядуу иргэдийн дийлэнх нь амьдардаг Улаанбаатар хотын “гэр хороолол” буюу хотын захын бүсүүдийн суурь дэд бүтэц, үйлчилгээг шинэчлэхэд Монгол Улсад туслах зорилгоор “Улаанбаатар хотын нийтийн үйлчилгээ, гэр хорооллыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлж байна. Төслийн хүрээнд зам болон усан хангамжийн дэд бүтцийн нийтийн үйлчилгээг хөгжүүлэх зорилго тавьжээ.

Миний бие нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцах явцад¹³⁵, Сэлбийн дагуу районд олон арван оршин суугчид нүүлгэн шилжүүлсэн, цаашид нүүлгэн шилжүүлэх бөгөөд энэ нь орон гэртэй байх эрхээс өгсүүлэн тэдний олон эрхэд ноцтой нөлөөлсөн болохыг тогтоосон. Энэ хүрээнд, төслийг хөгжүүлэх явцад гарсан олон алдаа дутагдал, тухайлбал танилцуулга зөвлөлгөө өгөх, нөхөн олговор олгохтой холбоотой олон гомдол АХБ-ын Хариуцлагын тогтолцооны газарт ирүүлсэн байна.¹³⁶ Оршин суугчдын олонх нь аль нэг гомдлыг шийдвэрлэсний үр дүнд сэтгэл хангалуун байсан хэдий ч сэтгэл ханамжгүй үлдсэн хүмүүст зохих нөхөн олговор олгох зэрэг бусад чухал асуудал шийдвэрээ хүлээсээр байна.¹³⁷ Түүнчлэн, ийм төслүүдийг хэрэгжүүлэх явцад орон гэргүй болох, газрын асуудал, албадан нүүлгэн шилжүүлэлт, мэдээлэл авах эрх зэрэг боломжит орон гэртэй байх эрхтэй холбоотой ноцтой асуудлууд гарч ирж болзошгүй юм.¹³⁸

134 НҮБЕА, “Эдийн засгийн шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний үндсэн зарчмууд”

135 НҮБЕА, “Монгол: Хүний бүх эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн эдлэхэд улсын гадаад өр болон бусад олон улсын санхүүгийн үүргийн нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан” (n 1).

136 “Газар чөлөөлөхөд иргэдийн эрх ашиг” холбооны гишүүн С.Ганпүрэв, “Oyu Tolgoi Watch” Д.Сүхгэрэл нараас Европын хөрөнгө оруулалтын банк, Азийн хөгжлийн банкинд гаргасан гомдол.

137 АХБ, “Монгол: УБ хотын гэр хорооллыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр (1x) – Төслийн тусгай зохицуулагчийн мониторингийн тайлан (2019)

138 Amnesty International, *Улаанбаатарт зохих орон сууцтай байх эрх*, (2016).

Энэ хүрээнд төслийг хэрэгжүүлж буй этгээд нь холбогдох хүмүүст өөр орон сууцанд амьдрах боломж олгох нөхөн олговрыг санал болгож, цаашид мэдээлэл зөвлөлгөө (шинэчилсэн ил тод мэдээллийг) авах боломжийг баталгаажуулах ёстой. Нүүлгэн шилжүүлэх болон нөхөн олговор олгох журам нь хотын бус нүүлгэн шилжүүлэлтийг хамрахгүй.¹³⁹ Засгийн газар нь өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээ, стандартад нийцүүлэн, холбогдох талуудтай өргөн хүрээнд зөвшилцсөний үндсэн дээр зохих оновчтой цогц хууль тогтоомжийг батлах замаар уг цоорхойг арилгах шаардлагатай. Чингэхдээ, ил тод байдлыг сайжруулах, нөлөөлөлд өртөж болзошгүй хүмүүстэй зөвлөлдөх, тэдгээрийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь чухал бөгөөд түүнчлэн нүүлгэн шилжүүлэх зорилгоор газар болон эд хөрөнгийг худалдан авахдаа зардлыг бүрэн нөхөх зарчмыг баримтлах ёстой.

Олон төрлийн хэлэлцүүлгийн үеэр олон улсын зээлдүүлэгчид болон хөгжлийн түншүүд өөрсдийн баталгаа болон байгаль орчин, нийгэм, жендерийн нөлөөллийн үнэлгээг (хийсэн бол) тусгайлан танилцуулдаг.¹⁴⁰ Олон улсын санхүүгийн түншүүд нь уул уурхайн үйл ажиллагаа, эрчим хүч, зам, дэд бүтэцтэй холбоотой янз бүрийн төслүүд хэрэгжүүлэхдээ тухайн төслөөс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийг материаллаг болон процедурын эрхийн үүднээс үнэлэх илүү оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх үүрэгтэй. Гэтэл зээлдүүлэгчдийн баталгаа, нөлөөллийн үнэлгээнд "Хүний эрх"-ийг гол төлөв огт дурьддаггүй.

7 Дүгнэлт

Монгол улсын эдийн засаг байгалийн баялгийн ашиглалтаас онцгой хамааралтай. Олон улсын зах зээл дээрх түүхий эдийн үнийн аливаа томоохон бууралт нь эдийн засагт болон нөөц бололцоогоо дээд зэргээр ашиглан эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг тууштай хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх магадлалтай. Тиймээс эдийн засгийг бодитойгоор төрөлжүүлэх зэрэг арга хэмжээ нь нийгэм, эдийн засгийн загварын тогтвортой байдлыг хангах, ард иргэдийн хүний эрх хөндөгдөхгүй байхыг батлагаажуулах гол түлхүүр мөн.

139 Газар чөлөөлөх, нүүлгэн шилжүүлэх, нөхөн олговор олгох болон бусад асуудлын эрх зүйн үндсэн зохицуулалт нь: 1) Монгол Улсын Үндсэн хууль, 2) Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, 3) 2012 оны Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль, 4) Монгол Улсын Иргэний хууль, 5) Засгийн газрын 2003 оны 28 дугаар тогтоолын "Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, чөлөөлөх журам"-ын дөрөвдүгээр хавсралт, 6) Засгийн газрын 2018 оны долдугаар сарын 22 дугаар тогтоол.

140 Жендерийн нөлөөллийн үнэлгээ хийх хэрэгцээний талаар Watch болон бусад хэсгээс үзнэ үү, 'ЭЯГА Хороонд илгээх Зэрэгцээ тайлан: Уул уурхай, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, олон улсын санхүүгийн байгууллагууд эмэгтэйчүүдийн эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөллийн тухай Монголын ЭЯГА хорооны Зэрэгцээ тайлан' (2020).

Өр зээл болон макро эдийн засгийн томоохон сорилтуудтай тулгарсан Монгол Улс 2017 онд ОУВС-гийн Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн хүрээнд өргөтгөсөн хэлэлцээрт ороход хүрсэн байна. Эдийн засгийг сэргээх уг хөтөлбөрт тусгасны дагуу Монгол улс төсвийг төвлөрүүлэх, мөнгөний уламжлалт бодлого болон зохицуулалтын шинэчлэлт зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. Энэ нь олон жилийн турш хэрэгжиж байсан хүүхдийн мөнгө хөтөлбөр, ядуурлын тэтгэмжийн хөтөлбөр зэрэг нийгмийн хөтөлбөрүүдэд шууд нөлөөлсөн бөгөөд халамжид хамрагддаг хүмүүсийн хүний эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлжээ.

Хэдийгээр улсын өрийн төвшин түгшүүр төрүүлэхүйц хэмжээнд хүрээгүй ч хувийн хэвшлийн гадаад өр их хэвээр байгаа нь цаашдаа эдийн засгийн хүндрэлд хүргэж болзошгүй юм. Өрийн удирдлагын хувьд бол өрийн тогтвортой байдлын дүн шинжилгээг цогцоор нь, хүний эрхийн үүднээс тогтмол хийх хэрэгтэй. Хувь хүний тэгшитгэсэн татварын өнөөгийн хувь хэмжээ бууралттай байгаа, мөн аж ахуйн нэгжийн татварын шинэчлэлээс үүдэн татварын асуудал чухал хэвээр байна. Санхүүгийн арга хэмжээний ажлын хэсэг (FATF)-ийн тэмдэглэснээр, сүүлийн үед ахиц дэвшил гарч байгаа ч санхүүгийн хууль бус урсгал, мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, тэр дундаа байгууллагуудын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх, татварын луйврын асуудал, төрийн болон хувийн хэвшлийн аль алинд гарсаар байгаа авлигын тохиолдлуудыг шийдвэрлэх зорилгоор цаашид хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай байна. Эдийн засаг, нийгэм, татвар, санхүү, мөнгө, өрийн бодлого нь хүний эрхийн хэрэгжилтэд бүрэн нийцэж, бодитойгоор дэмжих нь онц чухал. Үүнтэй холбоотойгоор, тус улсын практикт дутагдаж байгаа нэг чухал арга хэрэгсэл бол эдийн засгийн шинэчлэлээс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг Үндсэн зарчмуудын дагуу тогтмол хийх явдал юм.¹⁴¹

Уул уурхайн салбар нь үе үеийн, эрх тэгш, байгаль орчныг дээдэлсэн, бэлчээрийн мал аж ахуй, нүүдэлчдийн өв соёлд ээлтэй нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг эрчимжүүлэхэд түлхэц өгөх жинхэнэ өөрчлөн шинэчлэгч хүч байж болно. Улсаас макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, ирээдүйд уул уурхайн салбараас бий болох ашгийг тэгш шударга хуваарлах зорилгоор Төсвийн тогтвортой байдлын сан болон Ирээдүйн өв санг байгуулсан байна. Энэхүү чухал санаачилгыг макро эдийн засаг, мөнгө санхүү, зохицуулалт, татвар, нийгэм, байгаль орчин, аж үйлдвэрийн тууштай бодлогоор дэмжих нь онц чухал. Ашигт малтмалын орлогыг бүрдүүлэх, удирдах, хуваарилах ажлыг тухайн салбарын ашиг орлогыг хуримтлуулах, хүн амд шударгаар хүртээх үүднээс хэрэгжүүлэх ёстой.¹⁴² Байгалийн нөөцийн ашиглалтын төслийг эхлүүлэхийн өмнө байгаль орчинд үзүүлэх

141 НҮБЕА, ‘Э\з шинэчлэлийн хүний эрхийн нөлөөллийн үнэлгээний зарчмууд’

142 П.Хатчер, Е.Грегори, Б.Камбэл, ‘Ашигт малтмалын түрээсээр хүүхдийн эрхийг нэмэгдүүлэх улс төрийн эдийн засаг: Монголын жишээ’ (2016) ungrisd

нөлөөллийн бие даасан үнэлгээг зохих журмын дагуу, нөлөөлөлд өртөж болзошгүй ард иргэдтэй зөвшилцөж хийсэн байх ёстой.

Монгол Улсын өсөлт хөгжилтийг дэмжих асар том боломж Оюу Толгойд байгаа ч, энд ноцтой эрсдэлүүд, ялангуяа орон нутгийн иргэдийн хувьд бий. Нутгийн хэсэг айл өрхийн гомдлын дагуу талууд яриа хэлцэл хийж тохиролцоонд хүрсэн байна. Харин төслийн хамгийн том үе шатууд ирээдүйд хэрэгжиж, уурхай хэдэн арван жилийн туршид ажиллах ёстой. Тиймээс төслийн өнгөрсөн ба ирээдүйн үе шатуудаас хүний эрх, нийгэм, эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн бие даасан үнэлгээг тогтмол хийж, болзошгүй сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлж, нөлөөлөлд өртсөн хүмүүст зохих нөхөн төлбөр олгох нь маш чухал. Татварын менежментийг оролцуулан өдгөө болон ирээдүйд гарч болзошгүй асуудлуудыг хүний эрхийн үүднээс цаг алдалгүй шийдвэрлэж, чингэхдээ орон нутгийн иргэд, ялангуяа малчдыг оролцуулах, тэдэнтэй зөвшилцөх шаардлагатай.

Олон улсын түншүүдээс Монголд санхүүжүүлж буй дэд бүтцийн зарим төсөл эцсийн дүндээ бүх талыг хамарсан тогтвортой өсөлтийг хангах, эсвэл нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрүүдэд түлхэц өгөх зорилгыг агуулдаг ч хүний эрхэд үзүүлэх эерэг болон сөрөг нөлөөллийг урьдчилан сайтар судлаж тогтоох замаар болзошгүй сөрөг үр дагавраас зайлсхийх, мөн холбогдох бүх талд төсөл ашигтай байх явдлыг хангах ёстой. Олон улсын санхүүгийн нэг ч байгууллага хүний эрхийг баталгаажуулах талаар бүү хэл огт дурдаагүй байгаа нь хачирхалтай.¹⁴³ Олон улсын хүний эрхийн стандартын агуулга, процедурт үндэслэсэн нөлөөллийн үнэлгээг хийх тухай хатуу чанд, иж бүрэн хуультай байх зайлшгүй шаардлагатай.

8 Хэлэлцүүлэгт зориулсан зөвлөмж

Дээр дурьдсан дүгнэлт дээр үндэслэн үндэсний болон олон улсын оролцогч талуудад зориулан би дараах зөвлөмжийг санал болгож байна. Эдгээр зөвлөмж нь миний ажлын тайлангийн¹⁴⁴ нэг хэсэг байсан бөгөөд

143 Amnesty International (n 138).

144 НҮБЕА, Монголд хийсэн айлчлал: Хүний бүхий л эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хангахад улс орнуудын гадаад өр болон олон улсын бусад холбогдох санхүүгийн үүргийн нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан” (n 1).

уг тайланг НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн 2020 оны 3-р сарын 2-ны өдрийн чуулганаар гишүүн улс орнууд, тэдгээрийн дотор Монголын засгийн газартай хэлэлцсэн болно¹⁴⁵.

Эхний ээлжинд Монгол Улсын засгийн газарт дараах зүйлийг миний бие санал болгосон:

(а) Эдийн засгийн шинэчлэлээс хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг Үндсэн зарчмуудын дагуу, жендерийн асуудлыг тусган хийх;

(б) Өрийн тогтвортой байдлын дүн шинжилгээг хүний эрхийн үүднээс хийх;

(в) уул уурхайн салбараас орох орлого болон татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг дотоодын бусад орлогыг үргэлжлүүлэн төвлөрүүлэх замаар үе залгамжилсан, ухаалаг уялдаа холбоог нийгэм, эдийн засгийн янз бүрийн бүлгүүдийн хооронд бий болгох. Чингэхдээ, хөрөнгө оруулалтын гэрээнд тогтвортой татвар, санхүүгийн нөхцлийг урт хугацаагаар олгохдоо санхүүгийн болон нийгмийн эерэг ба сөрөг талуудыг сайтар цэгнэн тооцоолох;

(г) Аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар цаашид хүчин чармайлт гаргахдаа бодлогын уялдаа холбоог баталгаажуулан судалгаа, технологи, инновацид хөрөнгө оруулалт хийх талаар анхаарах;

(д) Уул уурхайн салбарт байгаль орчин, хүний эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг илүү хатуу чанд, системтэй, иж бүрэн хийх үүднээс Байгаль орчин, аялал жуулчлалын Яамны хүн хүч болон санхүүгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх;

(е) Байгаль орчин, эдийн засгийн үндэслэлийн чиглэлээр хувийн зөвлөх компаниудаас хараат байх байдлаас ангижрахын тулд улсын салбарт бодлогын дүн шинжилгээний мэргэжлийн, бие даасан чадавхийг дотооддоо бий болгох;

(ж) Нөлөөлөлд өртсөн, ялангуяа орон нутгийн түвшний ард иргэд болон иргэний нийгэм нөлөөллийн бие даасан үнэлгээний үйл явцад оролцох техникийн чадавхийг дэмжих талаар арга хэмжээг үргэлжлүүлэн авах;

(з) Тус улсад байгаа далд эдийн засаг, санхүүгийн хууль бус урсгалын цар хүрээг үнэлэх судалгаа хийх талаар бодолцох;

(и) Банк, санхүүгийн зуучлагчидын зүгээс өөрийн үйлчлүүлэгчид, ялангуяа улс төрийн хүрээнд орсон хүмүүс, өндөр орлоготой хувь хүмүүс болон томоохон корпораци, корпорациудын бүлгүүдийн эрх зүйн чадамжийг үнэлгээг хийж байх практикийг баталгаажуулын зэрэгцээ өдгөө мөрдөгдөж буй зохицуулалтын тогтолцооны үр нөлөөг үнэлэх;

145 Монгол Улсын Засгийн газраас бичгээр ирүүлсэн тайлбар: НҮБЕА, 'Хүний эрх, ялангуяа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхэд улс орнуудын гадаад өр болон холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргийн нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн тайлан. Монголд хийсэн айлчлалын тайлан: МУ-ын тайлбар' (n 2)

- (к) Дэлхийн худалдааны барааны харьцуулсан үнийн мэдээллийн санг ашиглан импорт, экспортод дүн шинжилгээ хийж, нэмэлт шалгалт хийх шаардлагатай гүйлгээг тодорхойлж байхыг гаалийн ажилтнуудаас шаардах;¹⁴⁶
- (л) Ашиг сонирхлын зөрчлийг арилгах, янз бүрийн салбарын лоббигоос сэргийлэх, шүтэл үлээгчдийг илүү чанд хамгаалах зорилгоор үр нөлөө бүхий зохицуулалтыг олон улсын хүний эрхийн стандартын дагуу бүрдүүлэх;
- (м) Уурхайн ажилчид, орон нутгийн иргэдийн эрүүл мэнд, байгаль орчинд уул уурхайн салбарын үзүүлэх нөлөөллийг хянах хамтарсан агентлагийг Эрүүл мэндийн Яам зэрэг холбогдох яамдын дунд байгуулж, чингэхдээ хамгийн эмзэг бүлэг, тэр дундаа хүүхэд, өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст онцгой анхаарал хандуулах;
- (н) Олгож буй уул уурхайн тусгай зөвшөөрөл нэг бүрт байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн хараат бус үнэлгээг тогтмол хийж байхыг баталгаажуулах; үүнд болзошгүй гэнэтийн нөлөөллийг илрүүлж, арилгах үүднээс байнгын хяналт тавьж, дагалдах арга хэмжээг авч байх;
- (о) Тус улсад үйл ажиллагаа явуулж буй уул уурхайн корпорацууд болон нөлөөлөлд өртөж болзошгүй ард иргэдийн хооронд яриа хэлцэл өрнүүлэх олон талт байнгын платформ бий болгох. Уул уурхай, байгаль орчны болон хүний эрхийн байгууллага, корпорациуд болон нөлөөлөлд өртсөн хүмүүсийн энэхүү яриа хэлцлийн оролцогч талууд байна;
- (п) Хотын дахин төлөвлөлт, нөхөн олговор олгохтой холбоотой нэгдсэн хууль тогтоомжийг холбогдох талуудтай өргөн хүрээнд, тодорхой мэдээлэл дээр үндэслэн зөвлөлдөх замаар, олон улсын хүний эрхийн стандартад нийцүүлэн нягт нямбай боловсруулах;
- (р) Хөрөнгө оруулалт нь хүн амын хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, дэмжих хууль ёсны шаардлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой засгийн газрын зохицуулах эрхийг хоёр талын хөрөнгө оруулалтын гэрээ болон хөрөнгө оруулалтын хэлцлүүдийн нөхцлүүдэд заавал тусгах. Эдгээр гэрээ, хэлэлцээрт гарын үсэг зурахаас өмнө хүний эрх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг хийсэн байх ёстой;
- (с) 1989 оны Уугуул болон овгийн ард түмний конвенцийг соёрхон батлах асуудлыг авч үзэх (№ 169); мөн
- (т) Бизнес ба хүний эрхийн үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах ажлыг үргэлжлүүлэн хэрэгжилтийг цаг алдалгүй эхлүүлэх.

146 'Хууль бус санхүүгийн урсгал, хүний эрх, 2030 он хүртэл тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрт тусгагдсан гадаад өр болон бусад холбогдох олон улсын санхүүгийн үүргүүдээс хүний бүх эрх, тэр дундаа эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг бүрэн хангахад үзүүлэх нөлөөллийн талаарх бие даасан шинжээчийн бүрэн судалгаа.' (n 112) [87(c)].

Уул уурхайн үйл ажиллагаа, эрчим хүч, зам тээвэр, дэд бүтцийн төрөл бүрийн төслүүдтэй холбоотойгоор олон улсын санхүүгийн түншүүдэд дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

(а) Төслөөс хүний эрхэд учрах үр дагаврыг үнэлэх нягт чанд тогтолцоог бүрдүүлэхдээ хүний эрхийн агуулга болон процедур, тэр дундаа жендерийн асуудлыг тусгах;

(б) Тус улсад санхүүжүүлж буй төслүүдээс хүний эрх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэх, урьдчилан сэргийлэх, бууруулах зорилгоор засгийн газраас хэрэгжүүлж буй одоогийн болон ирээдүйн механизмд цаашид ч оролцох; мөн

(в) Нөлөөлөлд өртсөн хүн ам болон иргэний нийгэм бүхэлдээ үйл явцад оролцох боломжийг дэмжих, тэдгээрийг мэдээллээр хангаж байх талаар үргэлжлүүлэн ажиллах.

Хувийн хэвшилд миний зүгээс дараах зүйлийг санал болгож байна. Үүнд:

(а) Бизнес ба хүний эрхийн үндсэн зарчмуудад зааснаар, олон улсын хүний эрхийн хүндэтгэх талаар бизнесийн хүлээсэн үүргийг ухамсарлан биелүүлэх;

(б) Бизнес ба хүний эрхийн үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хөгжүүлэх, цаашдын хэрэгжилтэд идэвхтэй оролцох;

(в) Холбогдох зохицуулалтын механизмын дагуу өнөөг хүртэл хийсэн байгаль орчин, нийгэмд үзүүлэх нөлөөллийн бүх үнэлгээ, шинжлэх ухааны судалгааг өөрийн вэб хуудсанд монгол, англи хэлээр нийтлэн тавих;

(г) Нөлөөлөлд өртсөн хүн ам, иргэний нийгэм нөлөөллийн үнэлгээний үйл явцад үр дүнтэй оролцох, энэ хүрээнд хангалттай мэдээллийг цаг тухайд нь хүлээн авах боломжийг цаашид дэмжин ажиллах; мөн

(е) Авлига, мөнгө угаах, татвараас зайлсхийхтэй холбоотой сэжигтэй гүйлгээний талаар санхүүгийн байгууллагуудын мэдээллийг сайжруулах.