

CITIZEN PARTICIPATION AND BENEFIT-SHARING MODELS IN THE MINING ECONOMY (Case of Omnogovi aimag)

Usukhbayar Vaanchig^I, Chimgee Dari^{II}

Abstract: The mining sector has become a key driver of Mongolia's economic growth; however, issues related to local community participation and benefit sharing remain insufficiently studied. Therefore, the purpose of this study is to examine international models of community participation and benefit sharing in the mining economy and to identify opportunities for their application in Mongolia. A mixed-methods approach was employed, including surveys, interviews, and document analysis involving residents of Gурvantes, Khanbogd, and Tsogttsetsii soums of Umnugovi province. The collected data were analyzed using descriptive statistics and regression analysis with SPSS software.

Keywords: local community participation; economic dependency; FPIC, mining industry

УУЛ УУРХАЙН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО БА АШИГ ХҮРТЭЭХ ОЛОН УЛСЫН ЗАГВАРУУД (Өмнөговь аймгийн жишээн дээр)

Хураангуй: Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийн гол хөдөлгөгч хүчин боловч орон нутгийн иргэдийн оролцоо, ашиг хүртээх асуудал хангалттай түвшинд судлагдаагүй байна. Иймд энэхүү судалгааны зорилго нь уул уурхайн эдийн засаг дахь иргэдийн оролцоо болон ашиг хүртээх олон улсын загваруудыг судалж, Монгол Улсад хэрэгжүүлэх боломжийг тодорхойлоход оршино. Судалгаанд холимог арга зүй ашиглаж, Өмнөговь аймгийн Гурвантэс, Ханбогд, Цогтцэций сумдын иргэдийг хамруулсан асуулга, ярилцлага болон баримт бичгийн шинжилгээ хийж судалгааны өгөгдлийг SPSS программ ашиглан дескриптив болон регрессийн аргаар боловсруулав.

Түлхүүр үгс: нутгийн иргэдийн оролцоо; эдийн засгийн хараат байдал, FPIC, уул уурхай

^I Ulaanbaatar Erdem University, (E-mail): usukhuu.np@gmail.com

^{II} School of Business, National University of Mongolia, (E-mail): dchimgee@num.edu.mn

УДИРТГАЛ

Монгол Улс эрдэс баялгийн арвин нөөцтэй бөгөөд уул уурхайн салбар нь экспорт, төсвийн орлогын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг стратегийн салбар юм. Гэвч экспортын бүтэц түүхий эдэд төвлөрсөн, БНХАУ-ын зах зээлээс хэт хараат байдал нь эдийн засгийн тогтвортой байдалд бодит эрсдэл үүсгэж байна. Уул уурхайн хөгжил нь зөвхөн макро эдийн засгийн өсөлтөөр хязгаарлагдах бус, нутгийн иргэдийн амьжиргаа, нийгмийн тэгш байдал, байгаль орчны тэнцвэрт байдалд шууд нөлөөлдөг цогц процесс юм. Иймээс иргэдийн оролцоо, ашиг хүртэх асуудлыг системтэйгээр судлах нь тогтвортой хөгжлийн зайлшгүй нөхцөл болж байна.

1960-аад оноос эхлэн дэлхий дахинд “олон нийтийн оролцооны тэлэлт” хэмээх үзэгдэл эрчимжиж, байгалийн нөөцийн менежмент, тэр дундаа уул уурхайн салбарт иргэдийн оролцоо чухал байр суурь эзлэх болсон. Үүний үр дүнд мэдээлэл авах эрх, шийдвэр гаргалтад оролцох эрх, шүүхэд хандах эрх зэрэг ойлголтууд уул уурхайн бодлого, практикийн салшгүй хэсэг болж хөгжжээ.

Fraser Institute-ийн Уул уурхайн бодлогын боломжийн индексээр Монгол Улсын байр суурь сүүлийн жилүүдэд буурч, бодлогын тогтворгүй байдал, нийгмийн зөвшилцлийн сул байдал нь хөрөнгө оруулалтын орчинд сөргөөр нөлөөлж байгааг харуулж байна. Төслийн үр өгөөж нутгийн иргэдэд хангалттай хүртэхгүй байгаа нь орон нутгийн хөгжлийн тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлж, нийгмийн итгэлцлийг сулруулж байна.

Судалгааны зорилго, ач холбогдол

Энэхүү судалгааны зорилго нь Өмнөговь аймгийн зарим нутгийн уул уурхайн салбар дахь иргэдийн оролцооны өнөөгийн түвшинг шинжлэх, олон улсын онол, сайн туршлагатай харьцуулан үнэлэх, улмаар нутагшуулах боломжтой бодлогын загвар, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Судалгааны зорилтууд:

- Уул уурхай, байгаль орчны шийдвэр гаргалтад иргэдийн оролцооны өнөөгийн байдлыг тодорхойлох;
- Арнштейний иргэдийн оролцооны шатлал, FPIC зарчим зэрэг онолын хүрээнд Монголын нөхцөл байдлыг үнэлэх;
- Олон улсын жишээн дээр тулгуурлан бодлогын дүгнэлт, санал боловсруулах.

Ач холбогдол. Онолын хувьд иргэдийн оролцооны олон улсын ойлголтыг Монголын уул уурхайн бодлоготой уялдуулахад хувь нэмэр оруулна. Практик талаасаа бодлого боловсруулагч, орон нутгийн удирдлага, уул уурхайн компаниудад иргэдийн оролцоог бодитой хангах шийдлийг санал болгоно. Судалгааны үр дүн нь уул уурхайн хууль тогтоомжийг шинэчлэх, иргэдийн оролцоог бодит болгох, нийгмийн зөвшилцлийг бэхжүүлэхэд ашиглагдах боломжтой бодлогын нотолгоо болж өгнө.

ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ

Эдийн засгийн хараат байдлын онол

(Dependency Theory) нь 1960-аад онд Латин Америкийн хөгжлийн нөхцөл байдлыг тайлбарлах зорилгоор Фернандо Энрикэ Кардосо^{III}, Энцо Фалетто^{IV} нарын бүтээлүүдэд тулгуурлан хөгжсөн түүхтэй. Онолын гол санаа нь хөгжиж буй орнуудын эдийн засаг өндөр хөгжилтэй орнуудаас хамаарч, бие даасан хөгжил нь хязгаарлагдмал байдагт оршдог.

Монгол Улсын хувьд энэ онолын суурь санаа бодит байдалтай нийцэж байгаа бөгөөд 2023 оны байдлаар Монгол Улсад оруулсан нийт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын 100%-ийг уул уурхай, олборлолтын салбар бүрдүүлж байна. 2024 оны эхний улирлын байдлаар гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгал 885.03 сая ам.доллар болж өссөн үзүүлэлттэй гарчээ. Монгол Улсын орсон нийт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын дийлэнх хэсгийг БНХАУ бүрдүүлж байгаа бөгөөд зөвхөн 2023 онд гэхэд нийт хөрөнгө оруулалтын 100%-ийг эзэлсэн байна. (Үндэсний статистикийн хороо, 2023) Монгол Улсын уул уурхайн салбарт төвлөрсөн гадаадын хөрөнгө оруулалт болон бүтээгдэхүүний экспортын хэт төвлөрөл нь эдийн засгийн хараат байдлыг улам нэмэгдүүлсэн нь, хараат байдлын онолын үндсэн үзэл санаатай нийцэж байна. Энэхүү байдал нь уул уурхайн төслүүдийн үр өгөөжийг орон нутагт бус, гадаадын хөрөнгө оруулагчид болон төв засгийн газарт төвлөрүүлэх эрсдэлийг нэмэгдүүлж, орон нутгийн эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд сөргөөр нөлөөлөхөд хүргэдэг. Иймээс нутгийн иргэдийн идэвхтэй оролцоо нь уул уурхайн төслүүдийн үр ашгийг орон нутгийн хөгжилд чиглүүлэхэд чухал хүчин зүйл болсон байна. Эдийн засагт нөлөөлж буй гол хүчин зүйлсийг дурдвал: **Нэгдүгээрт:** Валютын ханш ба газар зүйн байршлын нөлөө: Хараат байдлын онолын хүрээнд хөгжиж буй орнуудын эдийн засгийн эмзэг байдлын нэг гол үзүүлэлт нь валютын ханшийн тогтворгүй байдал юм. Төв орнуудтай харьцуулахад хөгжиж буй орнуудын валют олон улсын зах зээл дээр сул байр суурь эзэлж, гадаад өрийн дарамт, инфляци, эдийн засгийн хямрал зэрэг эрсдэлд өртөх нь түгээмэл үзэгдэл юм. Валютын ханшийн огцом хэлбэлзэл нь эдийн засгийн өсөлтийг удаашруулж, худалдааны алдагдал үүсгэхэд хүргэдэг бөгөөд энэ нь эдийн засгийн хараат байдлыг улам нэмэгдүүлдэг байна. **Хоёрдугаарт:** Монгол Улсын хувьд, уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт нь гадаад валютын урсгалын үндсэн эх үүсвэр бөгөөд үүний ханшийн хэлбэлзэл нь улсын санхүү, төсөв, мөнгөний бодлогод шууд нөлөөлж байна. Хятадын юаньтай шууд холбоотой экспортын орлогоос үүдэн төгрөгийн ханшийн тогтвортой байдал БНХАУ-ын эдийн засгийн нөхцөл байдалтай хамааралтай байгаа нь хараат байдлын онолын суурь үзэл санааг нотолж байна. **Гуравдугаарт:** Нөгөө талаас, газар зүйн байршил нь хөгжиж буй орнууд буюу зах зээлээс хязгаарлагдмал

^{III} Фернандо Энрикэ Кардосо (Fernando Henrique Cardoso): Бразилийн нийгэм зүйч, улс төр судлаач, 1995-2002 онд Бразилийн Ерөнхийлөгч байсан.

^{IV} Энцо Фалетто (Enzo Faletto): Чилийн нийгэм, эдийн засаг судлаач, Кардосо-гийн хамт “Зависимость и развитие в Латинской Америке” (Dependency and Development in Latin America) бүтээлийг бичсэн.

орнуудын эдийн засгийн хараат байдалд чухал нөлөө үзүүлдэг. Байгалийн баялаг ихтэй боловч далайд гарцгүй эсвэл томоохон зах зээлээс алслагдсан улс орнууд нь тээвэр, ложистикийн өртөг өндөртэй байх бөгөөд энэ нь төв орнуудын зах зээлд хамааралтай байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Монгол Улсын хувьд, далайд гарцгүй байршил, уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын чиглэл Хятадын зах зээлд хэт төвлөрсөн байдал нь эдийн засгийн хараат байдлыг улам нэмэгдүүлж байна. Байгалийн баялгийн үнийн хэлбэлзэл, гадаад зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтийн өөрчлөлт нь Монголын эдийн засгийн тогтвортой байдалд шууд нөлөөлөх хүчин зүйл болсоор байна. Иймд валютын ханшийн тогтворгүй байдал болон газар зүйн байршлын хязгаарлалтууд нь Монгол Улсын эдийн засгийн хараат байдлыг нэмэгдүүлж, уул уурхайн салбарын орлогоос орон нутгийн хөгжилд шууд хүртэх боломжийг хязгаарласаар байгаа билээ.

Хараат байдлын онол нь хөгжиж буй орнуудын эдийн засаг өндөр хөгжилтэй орнуудын зах зээл, хөрөнгө, технологиос хэт хамааралтай байдгийг тайлбарладаг. Монгол Улсын хувьд уул уурхайн салбарт төвлөрсөн гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, экспортын зах зээлийн хэт төвлөрөл нь эдийн засгийн эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж байна. Энэ нөхцөлд уул уурхайн төслийн үр өгөөж төвлөрч, орон нутгийн хөгжилд хангалттай нөлөөлөхгүй байх эрсдэл өндөр байна.

Иргэдийн оролцоо ба эрх мэдэл

Иргэдийн оролцооны түвшинг системтэйгээр ангилах зорилгоор Шерри Арнштейн 1969 онд “Иргэдийн оролцооны шатлал” хэмээх загварыг боловсруулсан бөгөөд энэ нь оролцооны найман түвшинг тодорхойлдог. Тус шатлалын эхний түвшинд оролцоо нь хийсвэр буюу зөвхөн мэдээлэл өгөх, санал авах төдий байдаг бол, хамгийн дээд шатанд бодит эрх мэдэл иргэдэд шилжүүлдэг **“Иргэний хяналт”** түвшинд хүрдэг. Уул уурхайн төслийн амжилттай хэрэгжилт, орон нутгийн хөгжлийг хангахын тулд иргэдийн оролцоо зөвхөн хэлбэр төдий бус, **бодит эрх мэдэл бүхий оролцоо** байх шаардлагатай (Arnstein, 1969). Ийнхүү Ш.Арнштейний “Иргэдийн оролцооны шатлал” нь оролцоог ангилж, бодит эрх мэдэл иргэдэд шилжих эсэхээр нь ялгадаг. Уул уурхайн салбарт тогтвортой үр дүнд хүрэхийн тулд иргэдийн оролцоо нь зөвхөн мэдээлэл авах, зөвлөх түвшнээр хязгаарлагдах бус, шийдвэр гаргалтад бодит нөлөөтэй байх шаардлагатай.

FRIC зарчим

FRIC (Free, Prior and Informed Consent) буюу ‘Чөлөөтэй, Урьдчилсан ба Мэдээлэлд Суурилсан Зөвшөөрөл’ зарчим нь 1970-аад оноос эхлэн хүний эрх, байгалийн баялгийн ашиглалт дахь уламжлалт мэдлэг, орон нутгийн оролцоог хамгаалах үзэл санааны хүрээнд ярьж эхэлсэн бөгөөд 2007 онд батлагдсан НҮБ-ын Уугуул ард түмний эрхийн тунхаглалд (UNDRIP) албан ёсоор туссан юм. FRIC зарчмын дөрвөн үндсэн бүрэлдэхүүнд дараах зүйлс багтана. Үүнд:

- Чөлөөтэй (Free) — Ямар нэг шахалт, дарамтгүйгээр
- Урьдчилсан (Prior) — Төслийн шийдвэр гаргахаас өмнө
- Мэдээлэлд суурилсан (Informed) — Бүх шаардлагатай мэдээлэлд хандах

эрхтэйгээр

- Зөвшөөрөл (Consent) — Иргэдийн ухамсартай, эрх чөлөөт шийдвэр гаргах эрх

FPIC зарчмын хөгжлийг дэмжсэн байгууллагад UNEP, ILO, WWF, Oxfam, Дэлхийн банк, IFC, EBRD зэрэг. Судлаачдаас Erica Daes, S. James Anaya, Cathal Doyle, Marcus Colchester зэргийг дурдаж болно. FPIC зарчмын хөгжлийн үе шатыг 1989 — ILO-169 дугаар конвенц, 2007 -UNDRIP батлагдсан, 2012 оноос — Санхүүгийн байгууллагууд FPIC-г шаардлага болгон нэвтрүүлсэн гэж онцолж болно. FPIC-г хэрэгжүүлж буй орнуудын жишээгээр Бразил -2024 оны тушаалаар Minas Gerais мужид хэрэгжүүлж эхэлсэн, Канад -2021 оноос үндэсний хэмжээнд, мөн 2019 оноос Британийн Колумбид DRIPA хуулиар, Австрали, Швед -ILO 169-г хэсэгчлэн хэрэгжүүлдэг, Филиппин -1997 оны Indigenous Peoples Rights Act-аар тус тус өөрийн улс орнуудад хэрэгжүүлж байна.

FPIC ба Хараат байдлын онолын уялдаа. FPIC зарчим нь Хараат байдлын онолын гол санаануудтай уялддаг. Үүнд: 1) Хөгжиж буй орнуудын эдийн засгийн хараат байдал, 2) Баялгийн шударга хуваарилалт, 3) Иргэдийн бодит оролцоог хангах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлдэг байна.

Ийнхүү онолын үүднээс дүгнэхэд судалгаа нь иргэдийн оролцооны талаар дараах онолуудад суурилсан. Үүнд, Хараат байдлын онол- Хөгжиж буй орнууд эдийн засгийн хувьд хөгжингүй орнуудаас хараат болдог гэж тайлбарладаг. Монголын уул уурхай Хятадын зах зээлээс хэт хараат байгаа нь энэ онолын бодит жишээ юм. Арнштейний шатлал- Иргэдийн оролцоог 8 түвшинд ангилдаг. Доод түвшинд нь оролцоо нь зөвхөн нэр төдий байдаг бол дээд шатанд иргэд шийдвэр гаргалтад бодитоор нөлөөлдөг. Монголд ихэвчлэн доод шатны оролцоо давамгайлж байна.

FPIC (Free, Prior and Informed Consent) нь нутгийн болон уугуул иргэд байгалийн баялгийг ашиглахтай холбоотой төслүүдэд чөлөөтэй, урьдчилсан, бүрэн мэдээлэлд тулгуурлан зөвшөөрөл өгөх эрхийг баталгаажуулдаг олон улсын зарчим юм. Энэ зарчим нь эдийн засгийн хараат байдлыг сааруулах, баялгийн шударга хуваарилалтыг хангах, нийгмийн зөрчлийг бууруулахад чухал үүрэгтэй.

Ийнхүү FPIC нь иргэдийн оролцоог зөвхөн зөвлөх түвшнээс бодит зөвшөөрлийн түвшинд хүргэдэг цорын ганц олон улсын баталгаажсан механизм тул онцолж үндэслэл болгосон билээ. Энэ нь нийгмийн зөрчлийг бууруулж, уул уурхайн төслийн тогтвортой байдлыг хангадаг.

Олон улсын туршлага

Дэлхийн олон орон иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан загварыг хуульчлан хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Канад улсад FPIC зарчмыг хуульчилж, уугуул иргэдийн зөвшөөрөлгүйгээр уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэхийг хориглодог. Канадын Impact Assessment Act (2019) нь уул уурхайн болон бусад томоохон төслийн өмнө нутгийн иргэд, ялангуяа уугуул иргэдээс FPIC зарчимд нийцүүлэн зөвшөөрөл авахыг

шаарддаг. Төслийн өмнө мэдээлэл өгөх, санал асуулга хийх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах замаар иргэдийн оролцоог хангадаг бөгөөд зөвхөн зөвлөгөө өгөх түвшнээс илүүтэй, бодит шийдвэр гаргах эрхийг олгодог. Хэрэв уугуул иргэдийн зөвшөөрөл авсан эсэх тодорхой бус бол төсөл хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үздэг. Энэ нь FPIС зарчим болон эдийн засгийн хараат байдлын онолын үндсэн санаануудтай уялдаж, нутгийн иргэдийн оролцоог төслийн үр дүнд бодитоор нөлөөлөх нөхцлийг бүрдүүлдэг. Бразил улсад нутгийн иргэдийн оролцоо нь уул уурхайн төслүүдийн өмнө зохион байгуулагдах байгаль орчны үнэлгээний (Environmental Impact Assessment, EIA) үйл явцад заавал тусгагддаг. Минас Жерайс мужийн Засаг даргын 2024 оны тушаал (Decreto Estadual № 48.893, 2024) нь иргэдийн оролцоог албан ёсоор баталгаажуулсан бөгөөд энэхүү туршлага нь оролцоог зөвхөн мэдээлэл өгөх түвшнээс бодит шийдвэр гаргах түвшинд хүргэж байна. Үүний үр дүнд нутгийн иргэдийн санаа бодол, шаардлага, уламжлалт мэдлэгийг төсөлд нэн тэргүүнд тусгах боломж бүрдсэн. Бразилын туршлага нь FPIС зарчмын “Чөлөөтэй, Урьдчилсан ба Мэдээлэлд Суурилсан Зөвшөөрөл”-ийг бодит үйл ажиллагаанд хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тод харуулж байна (World Resources Institute, 2018). Филиппин улсад Indigenous Peoples’ Rights Act (1997) хуулиар иргэдийн зөвшөөрөл авахгүйгээр гэрээ хүчин төгөлдөр бус гэж үздэг.

Ийнхүү Канад, Бразил, Филиппин зэрэг орнууд FPIС болон иргэдийн оролцооны механизмыг хуульчилж, уул уурхайн төслүүдэд бодитой хэрэгжүүлж байна. Эдгээр улс орнуудад иргэдийн зөвшөөрөлгүйгээр төсөл хэрэгжүүлэх боломжгүй бөгөөд оролцоо нь бодит шийдвэр гаргалтад нөлөөлдөг тогтолцоотой. Казахстан улс уул уурхайн төслийг эхлүүлэхийн өмнө заавал орон нутгийн иргэдтэй зөвшилцөхийг хуульчилсан байдаг, Чили, Перу улсууд орон нутгийн хөгжлийн сан байгуулж, компани болон иргэдийн төлөөлөгчид хамтран удирддаг байна.

Улс орнуудын бодит жишээнүүд нь уул уурхайн төслийн үр дүнг иргэдийн эрх ашигтай уялдуулан, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтойг нотолж байна. Иймээс эдгээр онолын үндэс нь Монгол Улсын нөхцөлд тулгамдаж буй асуудлыг тайлбарлан харуулах боломжтой гэж үзэв.

Практик судалгааны арга зүй

Практик судалгаанд уул уурхайн салбар дахь иргэдийн оролцоо болон ашиг хүртээх байдлыг тодорхойлох зорилгоор **холимог судалгааны арга (mixed-methods approach)** ашиглаж судалгааны үр дүнгийн найдвартай байдлыг нэмэгдүүлэхийг зорив. Тоон судалгааны аргыг ашиглан, төлөөллийг хангах зорилгоор мужилсан түүвэр (stratified sampling)-ийн аргыг хэрэглэв. Судалгааны талбараар Өмнөговь аймгийн уул уурхайн идэвхтэй бүс нутагт хамаарах Гурвантэс, Ханбогд, Цогтцэций сумдыг сонгон авч, судалгааны мужууд болгон тодорхойлсон.

Судалгаанд орон нутгийн өрхүүд, төрийн албан хаагчид хамрагдсан бөгөөд нийт 400 өрх, 441 төрийн албан хаагчийг судалгаанд хамруулсан. Сум бүрийн хүн амын тоо, нийгэм-эдийн засгийн бүтэцтэй уялдуулан квот тогтоож, тухайн муж бүрээс санамсаргүй түүвэрлэлт хийсэн нь судалгааны үр дүнгийн төлөөлөл, найдвартай байдлыг хангах үндэс болсон.

Ийнхүү судалгааны загварыг боловсруулахдаа үр дүн нь зөвхөн нэг сумын онцлог нөхцөл байдалд хязгаарлагдах бус, Өмнөговь аймгийн уул уурхайн бүс нутгийн нийтлэг төлөв байдлыг тусгасан, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах боломжтой байхаар зорьсон болно.

Судалгааны үр дүнг тайлбарлахдаа уул эдийн засгийн хараат байдлын онол, иргэдийн оролцооны Арнстайны шатлалыг онолын үндэс болгон ашиглав. Мөн иргэдийн оролцоог шийдвэр гаргалтад бодитойгоор хангах боломжтой норматив суурь хэмээн FPIС (Чөлөөтэй, Урьдчилсан ба Мэдээлэлд Суурилсан Зөвшөөрөл) зарчмыг авч үзэв.

Практик судалгааны үр дүн

Энэхүү судалгаанд Google Forms платформ ашиглан асуулгын судалгаа зохион байгуулж, цуглуулсан өгөгдлийг SPSS программ дээр дескриптив статистик шинжилгээ, статистикийн аргуудаар шинжилгээг хийж үр дүнг гаргасан. Үүнд:

Дескриптив шинжилгээг дараах үндсэн хувьсагчдын хүрээнд хийв. Үүнд:

1. Нийгэм-эдийн засгийн үзүүлэлтүүд

Судалгаанд оролцогчдын:

- Нас
- Хүйс
- Боловсролын түвшин
- Ажил эрхлэлт
- Орлогын түвшин зэрэг суурь мэдээллийг тодорхойлсон.

Эдгээр үзүүлэлтүүд нь судалгаанд хамрагдсан оролцогчдын ерөнхий дүр төрхийг дүрслэн тодорхойлсон.

2. Иргэдийн оролцооны түвшин

Иргэдийн уул уурхайн төсөлд оролцох оролцоог дараах хэлбэрээр хэмжив:

- Мэдээлэл авах оролцоо
- Санал өгөх оролцоо
- Шийдвэр гаргалтад оролцоо
- Хяналт тавих оролцоо

Хувьсагч бүрийг Лайкертийн 5 шатлалт шкалаар хэмжсэн.

3. Иргэдийн хандлага ба үнэлгээ

Уул уурхайн үйл ажиллагаанд хандах орон нутгийн иргэдийн:

- Итгэлцэл
- Ашиг хүртэж буй үнэлгээ
- Нийгмийн нөлөөллийн ойлголт
- Ерөнхий сэтгэл ханамж

үзүүлэлтүүдийг хэмжиж дундаж утга, стандарт хазайлтаар тодорхойлсон.

Судалгааны үр дүнгээс харахад Өмнөговь аймгийн уул уурхайн бүс нутгийн **сумдад** ногоон хөгжлийн бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй, иргэдийн оролцоо ихэвчлэн бэлгэдлийн шинжтэй буюу шийдвэр гаргалтад бодит нөлөө үзүүлэх түвшинд хүрээгүй

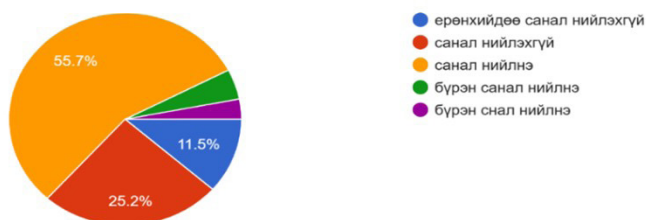
байгааг харуулаа. Зарим үр дүнг тодруулбал:

- Малчдын 68 хувь нь уул уурхайн компаниудтай хийдэг хэлэлцээ хангалтгүй гэж үзсэн;
- Судалгаанд оролцогчдын 72 хувь нь орон нутгийн шийдвэр гаргалтад иргэдийн дуу хоолой бодитоор тусгагддаггүй хэмээн хариулсан;
- 65.2 хувь нь байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ бодит нөхцөл байдлыг бүрэн тусгадаггүй гэж дүгнэсэн;
- Малчдын 88,04 хувь нь бэлчээр, усны нөөцөө хамгаалах боломж хумигдсан гэж үзсэн; мөн 70,4 хувь нь малчдын эрх ашиг хамгаалагдахгүй байгаа
- FPIС зарчмыг 36,2 хувь нь сонсоогүй, 58,4 хувь нь огт мэдэхгүй гэж хариулсан
- Судалгаанд оролцогчдын 55.6 хувь нь орон нутгийн эдийн засаг уул уурхайн салбараас хэт хамааралтай болсон гэж дүгнэжээ.Тодруулбал, сумдын ТАХ-дын google-forms судалгааны хариултаас үзэхэд татвал

Зураг 1. Эдийн засгийн хараат байдал

Эдийн засгийн хараат байдал 11. Орон нутгийн эдийн засаг уул уурхайгаас хэт хамааралтай болсон.

131 responses

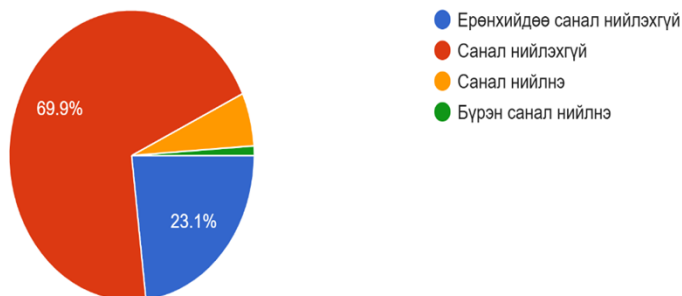


Ханбогд сумын төрийн албан хаагчдын хариулт: Судалгаанд оролцогчдын 25.2 % санал нийлэхгүй, 11.5 % ерөнхийдөө санал нийлэхгүй, 55.7 % санал нийлнэ, 7.6 % бүрэн санал нийлнэ гэж хариулсан. Зураг 1 -д харуулав.

Зураг 2. Малчид ус, бэлчээрийн талаарх эрхээ хамгаалж чаддаг

9. Малчид ус, бэлчээрийн талаарх эрхээ хамгаалж чаддаг.

186 responses

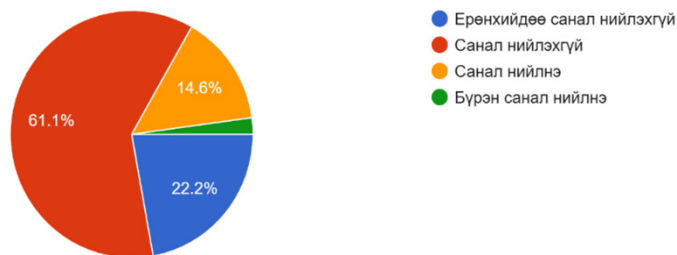


Судалгаанд оролцогчдын 69.9 % нь санал нийлэхгүй, 23.1 % нь ерөнхийдөө санал нийлэхгүй, 0.8 % нь санал нийлнэ, 0.1% бүрэн санал нийлнэ гэжээ. Зураг 2-д харуулав.

Зураг 3. Уул уурхайн асуудлаар санал хэлэх, шийдвэрт нөлөөлөх боломж

4. Надад уул уурхайн асуудлаар санал хэлэх, шийдвэрт нөлөөлөх боломж байсан.

185 responses



Гурван тэс сумын ТАХ-дын хариулт: 61.1 % санал нийлэхгүй, 22.2 % ерөнхийдөө санал нийлэхгүй, 14.6 % санал нийлнэ, 0.1 % нь бүрэн санал нийлнэ гэж хариулжээ. Зураг 3-д харуулав.

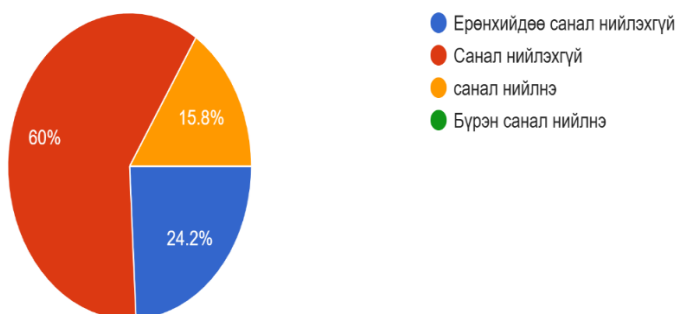
Эдгээр хариултуудаас харахад иргэдийн санал бодлыг шийдвэр гаргалтад тусгахгүй байх нь зөрчлийг намжааж буй мэт харагдавч урт хугацаандаа илүү хурц хэлбэрээр илрэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Харин оролцоо бодитой хэрэгжсэн цөөн жишээнд зөрчил хамтын шийдэлд шилжиж, Фоллетийн тодорхойлсон интеграцчилсан шийдлийн түвшинд ойртож байгааг судалгааны үр дүн нотолж байна. НИТБНХМ (FPIС)-

ийн зарчмуудыг судалгааны үр дүнтэй уялдуулан авч үзэхэд, чөлөөт, урьдчилсан, мэдээлэлд суурилсан зөвшөөрөл бодитоор хэрэгжээгүй нөхцөлд иргэдийн итгэлцэл сул, нийгмийн лиценз тогтворгүй хэвээр байгааг илтгэж байна. Харин FPIС-ийн зарчмуудыг бодит агуулгаар хэрэгжүүлсэн тохиолдолд иргэдийн оролцоо нэмэгдэж, уул уурхайн салбарт тогтвортой хөгжил, нийгмийн лицензийг хангахын тулд нутгийн иргэдийн оролцоог формаль түвшнээс гаргаж, шийдвэр гаргалтад бодитой, нөлөөлөх механизм болгон хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Өмнөговь аймгийн жишээн дээр хийсэн судалгаагаар иргэдийн оролцоо ихэвчлэн мэдээлэл авах, хэлэлцүүлэгт оролцох түвшинд хязгаарлагдаж, эцсийн шийдвэрт бодит нөлөө үзүүлдэггүй нь тогтоогдсон. Мэдээллийн ил тод байдал сул, нийгмийн итгэлцэл хангалтгүй байдал давамгайлж байна.

Зураг 4. Иргэд FPIС зарчмыг мэддэг

20. Иргэд FPIС (Чөлөөтэй, Урьдчилан, Мэдээлэлтэй Зөвшилцөх) зарчмыг мэддэг, хэрэгжүүлдэг.

120 responses



Цогтцэций сумын төрийн албан хаагчдын хариултаас: Судалгаанд оролцогчдын 60 % санал нийлэхгүй, 24.2 % ерөнхийдөө санал нийлэхгүй, 15.8 % санал нийлнэ, 0.% бүрэн санал нийлнэ гэж хариулсан. Зураг 4-д харуулав.

Энэ нь тус бүс нутгийн малчид болон төрийн албан хаагчид нь энэ зарчмын талаар мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байна. Иргэдийн оролцоо нь FPIС болон SLO-ийг хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл бөгөөд Хөгжил ба Хараат байдлын онолын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалтын нөлөөг тэнцвэржүүлэх ,нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахчухал мехнаикм болдог.

Мөн судалгааны дүнгээс Монгол Улсад хэрэгжиж буй PPP (төр-хувийн хэвшлийн түншлэл)-ийн одоогийн загварууд эдийн засгийн өгөөжийг нэн тэргүүнд тавьж, экологийн болон нийгмийн хэмжээсийг хангалттай тусгаж чадахгүй байгааг илрүүлээ.

Энэ нь нэг талаас гадаад зах зээлээс хэт хамааралтай эдийн засгийн эмзэг байдлыг улам гүнзгийрүүлж, нөгөө талаас иргэдийн оролцооны институцийн тогтолцоог сулруулж буйг илэрхийлж байна.

Судалгааны эмпирик үр дүн нь эдийн засгийн хараат байдлын онолтой нийцэж байгаа бөгөөд уул уурхайн салбарт суурилсан эдийн засаг нь орон нутгийн нийгэм, экологийн тогтвортой байдлаас илүүтэй гадаад зах зээлийн шаардлагыг давамгайлах хандлагатай байдгийг баталж байна.

Судалгаанд олон нийтийн

н дунд ажиглагдсан бэлгэдлийн оролцоо нь иргэдийн оролцооны Арнстайны шатлалын доод түвшинд хамаарах бөгөөд зөвлөлдөх хэлбэр байгаа ч шийдвэр гаргах процесс дээр бодитой нөлөө үзүүлдэггүйг илтгэж байна.

Орон нутгийн олон нийтийн уул уурхайтай холбоотой шийдвэр гаргалт дээрх хязгаарлагдмал нөлөө нь Чөлөөт, Урьдчилсан болон Мэдээлэлд суурилсан Зөвшөөрөл (FPIC)-ийн хэвшмэл зарчимууд болон түүний бодит хэрэгжилт хоорондох томоохон зөрүүг харуулж байна. Энэ нь уул уурхайн нөхцөлд FPIC ихэнхдээ агуулгын бус, журамын шинжтэй байгааг илтгэнэ. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь орон нутгийн иргэдийн дунд итгэлцэл сул байгааг тодорхой харуулж байна. Хэдийгээр уул уурхайн компаниуд нөхөн сэргээлт, ус хэмнэх технологи нэвтрүүлж буй ч бодит мэдээлэл, шийдвэр гаргалтад оролдох боломж хангалтгүй хэвээр байгаа нь иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд хүртээмжгүй байна.

Хүснэгт 1. Уул уурхай ба нутгийн иргэдийн оролцоо (Онол-үрдүн-эрсдэлийн нэгдсэн матриц)

УУЛ УУРХАЙ БА НУТГИЙН ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО ОНОЛ-ҮР ДҮН-ЭРСДЭЛИЙН НЭГДСЭН МАТРИЦ					
ангилал	Зургийн дугаар	хариулт	Гол асуудал	Эрсдэлийн түвшин	Онолын талбар
I	2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.13, 2.17, 2.21, 2.23	80–95% Сөрөг Хариулт	Итгэлцэл байхгүй. срөлцөө формаль	Маш өндөр	Arnstein: Manipulation Tokenism, FPIC: Free, Informed зөрчилдсэн SLO: Олгогдоогүй
II	2.11, 2.12, 2.14, 2.16, 2.18, 2.19, 2.20, 2.22	Сөрөг 60–75%, зэрэг 20–35%	Хэсэгчилсэн оролцоо	Дунд	Arnstein: Consultation / Placation FPIC: Informed хэсэгчлэн Conflict prevention: Боломжит шат
III	2.15	65% зэрэг	Бодит оролцоо мэдрэгдсэн	бага	Arnstein: Partnership FPIC: Prior + Informed SLO: Итгэлцлийн суурь

Эх сурвалж: Оролцооны онолуудад тулгуурлав. Судлаачийн боловсруулснаар

Дүгнэлт

Монгол Улсын уул уурхайн салбарт иргэдийн оролцоо ихэвчлэн нэр төдий түвшинд байгааг судалгаа харуулж байна. Энэ нь эдийн засгийн хараат байдлыг гүнзгийрүүлж, орон нутгийн тогтвортой хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байна.

Нийтэд нь авч үзвэл, судалгааны бодит нотолгоо нь уул уурхайн удирдлагын хүрээ нь хамааралд суурилсан эдийн засгийн бүтэц дотор үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд иргэдийн оролцоо хязгаарлагдмал, ФРИС-ийн хэрэгжилт сул зэрэг нь нөөцийн оролцоотой, тогтвортой удирдлагыг хязгаарладаг болохыг харуулж байна.

Судалгааны үр дүнг олон улсын судалгааны үр дүнтэй харьцуулахад Монгол Улсад иргэдийн оролцоо мэдээлэл авах түвшинд төвлөрсөн хэвээр байна. Энэ нь хөгжиж буй орнуудын нийтлэг асуудалтай төстэй байна. Олон улсын туршлагаас харахад ашиг хүртгэх механизм тодорхой байх нь нийгмийн зөвшөөрлийг бэхжүүлэх чухал хүчин зүйл болдог

Судалгааны хязгаарлалт

Судалгаа нь зарим бүс нутгийн жишээнд тулгуурласан тул улсын хэмжээнд бүрэн дүгнэлт хийхэд хязгаарлалттай. Гэсэн хэдий ч онолын дүгнэлт, бодлогын санал нь өргөн хүрээнд хэрэглэгдэх боломжтой.

Зөвлөмж

- ФРИС зарчмыг Монголын хууль тогтоомжид үе шаттайгаар нэвтрүүлэх;
- Архусын конвенц, ид нэгдэж, мэдээлэл авах, оролцох, шүүхэд хандах эрхийг баталгаажуулах;
- Уул уурхайн компаниудын нийгмийн хариуцлагын тайлан, оролцооны механизмыг ил тод болгох;
- Орон нутгийн иргэдийн хяналт, зөвшилцлийн институцийг бэхжүүлэх.

Дээрх зөвлөмжийн бодит хэрэгжилтэд хууль эрх зүйн орчны тодорхой бус байдал, институцийн чадавх сул, уул уурхайн компаниудын эсэргүүцэлтэй тулгарч болно. Иймээс үе шаттай хэрэгжилт, туршилтын загвар чухал юм.

Ашигласан материал

Монгол улсын Үндсэн хууль-1992 он

Ашигт малтмалын тухай хууль-2015-02-18

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль-2012-05-12

“Монгол дахь нийгмийн эгэх хариуцлагын санаачилгын хөгжил хандлага”, олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэл . Я, Бямбасүрэн. Улаанбаатар : с.н., 2018

“Иргэдийн оролцоо чуулга”-ны эмхэтгэл, Улаанбаатар 2019

- “Ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог төлөвшүүлэх нь”: Сайн засаглал олон улсын бага хурлын илтгэл. Г. Баясгалан. Улаанбаатар : зориг сан, 2002.
- “Ардчилалд иргэдийн идэвхи, оролцоо чухал болох нь”, Ш. Батсүх. ЭШБХ-ын эмхэтгэл, Улаанбаатар 2015
- Зүүн өмнөт Азийн улс орнуудын нийгмийн эгэх хариуцлага: туршлага, сургамж, сорилт, Улаанбаатар 2018, ЭБХ-ын эмхэтгэл
- Шинэ толь, Улаанбаатар 1997/20
- “Хүний эрх” онол арга зүйн сэтгүүл, Улаанбаатар 2020
- Тогтвортой хөгжил-байгалийн нөөцийн хариуцлагатай ашиглалт, Улаанбаатар 2015, АНУ-ын Азийн сангаас Швейцарын хөгжлийн агентлагийн санхүүжилт
- Хүний эрх эмхэтгэл, Улаанбаатар 2014, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн санхүүжилт, Тогтвортой -бичил уурхай төсөл
- Л.Энх-Амгалан (2021). *Төслийн менежментийн үндэс* (Монголын нөхцөлд тохирсон төслийн менежмент, хяналтын арга зүйн талаарх гарын авлага.)
- Хүний эрхийн талаарх олон нийтийн ойлголт, хандлага, хэрэгжилт, тодорхойлох судалгаа, Улаанбаатар 2021 оны 11 сар
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners
- Azar, E. (1990). *The Management of Protracted Social Conflicts*. Dartmouth Publishing. “Mining and Sustainable Development: The Case of the Philippines” (G. O. O’Riordan, 2003)- Уул уурхай болон тогтвортой хөгжлийн асуудлуудыг Перу, Филиппин зэрэг улсуудад судалсан ном.
- “Mining, Society, and a Sustainable World” (J. P. N. de G. Castanheira, 2011)- Тогтвортой уул уурхай болон нийгмийн оролцооны талаар дэлгэрэнгүй тайлбарласан ном
- “The Environmental and Social Impacts of Mining in the Philippines” (B. C. Ortiz, 2017) - Филиппинд уул уурхайн төслийн нийгмийн болон байгаль орчны нөлөөллийг судалсан.
- Boutillier, R. G., & Thomson, I. (2011). Modelling and measuring the social license to operate. *Resources Policy*
- Cooney, J. (1997). Where to from here? Reflections on the future of the mining industry. *Conference Paper, Canadian Institute of Mining*.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. University of California Press.
- Dos Santos, T. (1970). *The Structure of Dependence*. American Economic Review
- Eden, S. Public participation in environmental policy: Considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. *Public Underst. Sci.* 2016, 5, 183–204. [CrossRef]
- Fraser Institute. (2023). *Annual survey of mining companies: Mining policy potential index*. Fraser Institute.
- Government of Canada. (2019). *Impact Assessment Act*. <https://laws-lois.justice.gc.ca/>

- eng/acts/1-2.75/
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191.
- International Labour Organization. (1989). *Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169)*
- Holden, E., Linnerud, K., & Banister, B. (2013) Sustainable passenger transport: back to Brundtland. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 54(1), 67-77.
- Lassonde, P. (2005). Corporate responsibility and the mining industry. *Mining Journal*, 334(8572), 15-16.
- Lund, M. S. (1996). *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace Press.
- Marx, K. (1867). *Das Kapital*. Hamburg.
- Methodology, Index of Citizen Participation in Bulgaria (The methodology is co-funded by the Charles Stewart Mott Foundation, The “ProParticipation” project is funded as part of the Bulgarian NGO Programme under the EEA Financial Mechanism 2009-2014)
- Owen, J. R., & Kemp, D. (2013). Social license and mining: A critical perspective. *Resources Policy*
- The Role of Public Participation in Environmental Governance: Empirical Evidence from China
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology* (H. Gerth & C. W. Mills, Eds.). Oxford University Press.
- United Nations (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- World Bank. (2020). *Mongolia Economic Update: Navigating through COVID-19*. <https://www.worldbank.org/en/country/mongolia/publication/mongolia-economic-update>
- World Resources Institute. (2018). *Environmental Governance and Citizen Participation*. <https://www.wri.org/>

Цахим сүлжээ:

- https://www.williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2024/09/Material-CLPI-DE-48893.2024-3.pdf?utm_source=chatgpt.com
- https://observatorio.direitosocioambiental.org/notas-tecnicas/decreto-48-893-2023/?utm_source=chatgpt.com
- <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-48986-2025-minas-gerais-revoga-o-decreto-no-48-893-de-11-de-setembro-d>
- https://mellortorres.com.br/consideracoes-acerca-do-decreto-estadual-de-minas-gerais-no-48-893-2024/?utm_source=chatgpt.com