

ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ

ХҮРЭЭЛЭН БУЙ ОРЧНЫ ЭРХ ЗҮЙН САЛБАР ДАХЬ ОЛОН УЛСЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА

Д.Бадамцэцэг¹

Хүн болоод нийгмийн оршин тогтнохын үндэс болсон байгаль дэлхий, хүрээлэн буй орчноо хайрлан хамгаалах нь өнөөдөр дэлхий нийт, хүн төрөлхтөний өмнө тулгарсан амин чухал асуудал болоод байгаа билээ. XX зууны дунд үеэс эхлэн хүрээлэн буй орчны доройтол, экологийн хямрал нь аливаа улсын дотооддоо шийдэх асуудал байхаа больж бүс нутаг, дэлхий нийтийг хамран даяарших шинж чанартай болсон учир дэлхийн олон улс орнууд хамтран ажиллах зайлшгүй шаардлага тулгарсан.

XX зуунд манай гарагийн ус намгийн эдэлбэр газрын 50%, хөрсний доройтлын улмаас нуга газрын 80% нь хатсан, нийт хуурай газрын 20%-д цөлжих аюул нүүрлээд байна.²

Хором мөч бүрээр хомсдож, нөхөн сэргээгдэх аргагүй болж байгаа байгалийн нөөц баялгийг хэт их шунахайран ашиглаж, хүрээлэн орчноо бохирдуулах, доройтуулах үйл ажиллагаа нь хүн төрөлхтөнийг экологийн сүйрлийн ирмэгт авчирсан. Энэ аюулыг зайлуулах нь цөмийн дайны аюулыг зайлуулахтай бүрэн жишиж болох зорилт болж тавигдаж байгаа юм гэж эрдэмтэд үзэж байна.³

Өнгөрсөн зуунд энэ салбарт олон улсын хамтын ажиллагаа явуулах хэлбэр нь засгийн газрын бус олон улсын чуулга уулзалтууд байсан байна. Тухайлбал, XIX зуунаас олон улсын шинжлэх ухааны конгрессүүд чуулах болж, эдгээр нь голцуу ургамал, амьтан, шувуу судлал зэрэг тодорхой нэг салбарт мэдээлэл солилцох зорилготой байснаас биш засгийн газар хоорондын харилцаанд ач холбогдол багатай байв. “Далайн муурыг хамгаалах хэлэлцээр” нь хоёр талт хамтын ажиллагааны хамгийн анхны эхлэл болж 1897 онд байгуулагдаж байжээ.⁴

XX зууны эхний хагасаас олон улсын чуулга уулзалтууд дээр байгаль хамгаалах асуудал яригдаж эхэлсэн байна. Тухайлбал 1909 онд Парист болсон Байгаль хамгаалах олон улсын их хурал, 1913 онд Швейцарийн Берн хотод болсон олон улсын бага хурал, 1923 онд Парист хуралдсан Амьтан ба ургамлын аймаг, байгалийн үзмэр болон түүхэн дурсгалт газруудыг хамгаалах тухай олон улсын их хурал, 1927 онд Женевт болсон Шувуу судлах болон хамгаалах тухай олон улсын их хурал, 1931 онд Парист болсон Байгаль хамгаалах II их хурал зэрэг юм.

1931 онд Берн хотод Олон улсын байгаль хамгаалах тухай зөвлөх комисс Европын 17 орны бүрэлдэхүүнтэй байгуулагдсан бөгөөд үйл ажиллагаа нь идэвхжихэд дэлхийн I дайн саад болж,

¹ МУИС, ОУХС-ийн докторант

² Ю.М.Колосов, А.Т.Кривчикова “Международное право”. Издательство. МГИМО. Москва. 2007. стр 690

³ О.Хосбаяр, М.Дүгэрсүрэн “Олон улсын эрх зүй” УБ. 1999 он. 271 дэх тал

⁴ О.Амархүү “Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй” УБ. 2004 он. 416 дахь тал

комиссын үйл ажиллагаа нь тогтмол байгаагүй ч гэсэн хоёр дайны хооронд эрх зүйн статусаа хадгалсаар байсан. Уг комисс нь байгаль хамгаалах олон талын асуудлыг хамарсан анхны засгийн газар хоорондын агентлаг байжээ. Дэлхийн II дайны дараа засгийн газрын ба засгийн газар хоорондын байгууллагууд байгаль хамгаалах асуудлыг анхааралдаа аван хүрээлэн буй орчны олон улсын хурлуудад оролцох болжээ. 1947 оны 7 дугаар сард Шведийн байгаль хамгаалах холбоо 24 улс, олон улсын 9 байгууллагын төлөөлөгч болон ажиглагч оролцсон бага хурлыг зохион байгуулсан байна. Энэ уулзалтаар байгаль хамгаалах олон улсын холбооны үндсэн хуулийг баталсан ба ЮНЕСКО-гоос 1948 оны 10 дугаар сарын 1-7-ны хооронд Фаунтинблюд зохион байгуулсан бага хурлаар байгаль болон байгалийн нөөц баялгийг хамгаалах олон улсын холбооны үндсэн дүрмийг боловсруулсан байна. Энэ холбоо байгаль хамгаалах засгийн газрын бус олон улсын гол байгууллага байв.⁵

1949 онд Нью-Йорк хотод болсон Нөөц баялгийг хамгаалах, ашиглах НҮБ-ын шинжлэх ухааны бага хурлын онцолж байсан зүйлс, авч үзсэн асуудлуудыг 1972 оны Стокгольмын Хүний хүрээлэн буй орчны НҮБ-ын бага хуралтай харьцуулахад хүрээлэн буй орчинтой харьцах хүний хандлага, түүний нөөц баялгийг ашиглах тухай ойлголт үндсээрээ өөрчлөгдсөн гэж үздэг. Бага хурал дээр хэлэлцэх асуудлуудыг нөөц баялгийн төрлөөр нь эрдэс, түлш, эрчим хүч, ус, ой, газар, ан амьтан, загас гэх мэт ангилсан байв. Энэ хурлын зэрэгцээгээр 1949 онд Саксэсс нууранд Олон улсын байгаль, байгалийн нөөц баялгийг хамгаалах холбоо, ЮНЕСКО хамтран зохион байгуулсан олон улсын техникийн бага хурал зохион байгуулагдаж байсан нь 20 жилийн дараах Биосферийн бага хурлын урьдач болсон байна.

1968 оны 9 дүгээр сард Парис хотноо болсон Биосферийн нөөц баялгийг хадгалах, зөв ашиглах шинжлэх ухааны үндэслэлийн тухай засгийн газар хоорондын бага хурал нь хүн байгаль хоёрын харилцааг зөв таньж олон улсын хүрээлэн буй орчны бодлогод гарсан чухал нааштай алхам болсон юм. Энэ бага хурлыг ЮНЕСКО-гийн салбар байгууллагууд зохион байгуулсан бөгөөд хүрээлэн буй орчны асуудал олон улсын бодлогын нэгэн чухал объект болсныг харуулсан ач холбогдолтой болж хүн хүрээлэн буй орчноо хамгаалах тулгамдсан үүрэг, хариуцлагатай болсон гэдгийг ухамсарлуулж үндэсний болон олон улсын түвшинд зохих арга хэмжээ авахад хүргэжээ.

1972 оны НҮБ-ын Хүний хүрээлэн буй орчны тухай бага хурлаар олон улсын эрх зүй, олон улсын бодлогод хүрээлэн буй орчноо хамгаалах асуудлыг оруулах гэсэн хүчин чармайлт биеллээ олсон. Хэдийгээр олон улсын яриа хэлэлцээнд хүрээлэн буй орчин ямар нэгэн хэлбэрээр объект нь болж байсан боловч хүрээлэн буй орчныг хамгаалах нь дэлхий нийтийн үүрэг гэдгийг Стокгольмын бага хурлын дараахан л хүлээн зөвшөөрч, урьд нь нэг улсын хүрээнд яригдаж байсан асуудлууд одоо дэлхийн улс орнуудыг хүчээ нэгтгэж, хамтран ажиллахад хүргэсэн юм. Энэ хурлын зэрэг талууд бүх буюу олонх улсуудад хамааралтай асуудлуудыг гаргаж тавих, гомдол саналтай орнуудад гомдлоо гаргах, нуугдмал зөрчилдөөнийг илрүүлэх боломж өгөх, хамтарсан байгууллага байгуулах асуудлууд байсан бол, нөгөөтэйгүүр хэлэлцэж буй асуудлуудыг зар сурталчилгаа болгох, хоосон хийрхэх, бага хурлын гаргасан шийдвэрийг засгийн газрууд биелүүлэх магадлал бага байх зэрэг сөрөг талууд гарч байв.

Хурлаас гаргасан шийдвэрийг засгийн газрууд биелүүлэх магадлал бага байх шалтгаанаас болж олон улсын бага хурлууд амжилтанд хүрэхийн тулд ямар нэгэн албан ёсны институт

⁵ Lynton Keith Caldwell "International Environmental Policy". 1989. pp 103

дагалдан байгуулах шаардлага гарч ирсэн. Стокгольмын бага хурлын гол ач холбогдол бол НҮБ-ын Хүрээлэн буй орчны хөтөлбөр буюу ЮНЕП байлаа. 1973 онд байгуулагдаж байхдаа НҮБ-ын бусад салбар байгууллагуудын гадна орхигдох, умард өрнөдийн зөрчлөөс болж хоёр хуваагдах, эсвэл хязгаарлагдмал нөөц нь дуусчих аюултай тулгарч байсан бол одоо НҮБ-ын тогтолцоонд өөрийн гэсэн байр сууриа олж ямар нэгэн хэмжээгээр умард, өрнөдийн харилцааны хурцадмал байдлыг зөөллөсөн байна.⁶

1972 оны уг хурлаар хүрээлэн буй орчны бодлогыг дэлхий дахины, бүх улс үндэстний асуудал болгон тавьж, ингэснээрээ урьд өмнө хүрээлэн буй орчны асуудлыг анхаарлын гадна орхигдуулж байсан орнууд хүртэл дотоодын бодлого, хөтөлбөртөө оруулах болсон бөгөөд өмнөх хурлуудаас өндөр ач холбогдолтой хурал болсон юм. Хуралдааны хэлэлцэх асуудлыг сонгох явцад хоёр зөрчилдсөн санал гарчээ. Нэг хэсэг нь биофизик орчинд хүний үзүүлж байгаа нөлөө, хүн амын өсөлт, хязгаарлагдмал нөөц баялгийг хамгаалах тухай хэлэлцэнэ гэхэд нөгөө хэсэг нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг дээгүүр тавьж байв. Эдгээр зөрчилдөөнийг арилгахын тулд хүрээлэн буй орчныг хамгаалах нь нийгэм эдийн засгийн чухал элемент мөн гэж тодорхойлсон байна. Энэ бага хуралд оролцсон 114 орны засгийн газар тохиролцоонд хүрч, мөрдөх зарчмуудыг тунхагласан нь чухал ахиц болсон байна.

Стокгольмын хурлын нэг чухал үр дүн бол 1982 оны 10 дугаар сарын 28-нд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаар баталсан “Дэлхийн Байгалийн Харти” юм. Энэ Хартийг 1975 оны 9 сард Зайрын Киншаса хотод болсон Байгаль болон байгалийн нөөц баялгийг хадгалах олон улсын холбооны 12 дугаар хуралдаан дээр анх санаачилсан бөгөөд хүрээлэн буй орчны эрх зүйн хөгжилд шинэ алхам болсон гэж мэргэжилтнүүд тооцдог. Байгаль орчныг хамгаалах талаар улс орнууд, засгийн газрын болон олон нийтийн байгууллагууд, хувь хүмүүс, хүн амын бүх бүлгүүд хувь нэмрээ оруулах үүрэгтэйг энэ хартид чухалчлан зааж, доорх үйл ажиллагааг явуулахад тусгайлан анхаарсан байна. Үүнд :

- Мэдээлэл солилцох, зөвлөлдөх зэрэг шаардлагатай арга хэлбэрээр хамтран ажиллах;
- Байгальд сөрөг нөлөө үзүүлж болохуйц бүтээгдэхүүн болон үйлдвэрлэлийн ажиллагааны талаар стандарт тогтоох, мөн уг нөлөөллийг үнэлэх нэгдсэн арга барил боловсруулах;
- Байгалийн нөөцийг хадгалах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах талаар олон улсын эрх зүйн заалтуудыг хэрэгжүүлэх;
- Үндэсний хяналтын гаднах бүсийн байгалийг хадгалан хамгаалах зэрэг юм.⁷

Тэрчлэн цаашид Хартийн зарчмуудыг улс орнуудын дотоодын хууль тогтоомжинд тусган хэрэгжүүлэхийн чухлыг цохон заасан байна.

1982 оны Дэлхийн Байгалийн Харти эцсийн шийдвэр гаргаж Ерөнхий Ассамблейн хуралдаанаар 111 орон түүнийг баталж, 18 улс түдгэлзэж, АНУ л зөвхөн эсрэг санал өгчээ. Оролцоогүй орнуудын дотор Амазоны хамтын ажиллагааны гэрээнд гарын үсэг зурсан Боливи, Колумби, Эквадор, Гуана, Перу, Суринам, Венесуэль, Бразил тэргүүтэй 8 орон байлаа. Өмнөд Америкийн улсууд ялангуяа Бразил Стокгольмд байгалийн нөөц баялгаа улс орнууд өөрсдөө мэдэх нь тэдгээрийн бүрэн эрхийн асуудал гэдгийг онцлон тэмдэглэж нилээд үндсэрхэг байр суурьтай байсан. Гэтэл 1972 онд Стокгольмд энэ Хартийг эсэргүүцэж байсан Латин Америкийн

⁶ Lynton Keith Caldwell “International Environmental Policy”. 1989. pp 104

⁷ www.unep.org

орнууд 1982 онд маш хүчтэй дэмжиж, 1972 онд олон улсын хүрээлэн байгаа орчны бодлогын хөгжлийг тэргүүлж байсан АНУ ганцаараа эсэргүүцэж байв.

1992 оны Бразилийн Рио де Жанейро хотод болсон “Хүрээлэн буй орчин ба хөгжлийн тухай” бага хурлаар хүрээлэн байгаа орчин болон хөгжлийн асуудлуудыг авч хэлэлцэн Риогийн тунхаглалыг гаргасны зэрэгцээгээр олон улсын хоёр чухал конвенцийг баталсан бөгөөд “Даян дэлхийн XXI зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг хэлэлцэн гаргасан. Энэ нь нийгэм эдийн засаг, экологийн аливаа асуудал нь хоорондоо нягт уялдаа холбоотой болохыг ухамсарлан ойлгож, экологийн баримжаатай эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогыг дэлхийн улс орнууд баримтлах боллоо. Энэхүү хөтөлбөрийн 2-р бүлэгт байгалийн нөөцийг зохистой ашиглах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах талаар тусгаж, дотор нь агаар мандлыг хамгаалах, газрын нөөцийг зохистой ашиглах, ойн нөөцийн хомсдолтой тэмцэх, цөлжилт гантай тэмцэх, уулархаг нутгийн тогтвортой хөгжил, ХАА-н болон хөдөөгийн хөгжил, Биологийн төрөл зүйлийг хамгаалах, далайг ашиглах, хамгаалах, цэвэр усыг ашиглах, хамгаалах, химийн хортой бодисыг ашиглах, хортой хог хаягдлыг зайлуулах зэргээр нарийвчлан авч үзэж бүх улс орон энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд тавьсан зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэх хэрэгтэйг уриалсан.

Урьд нь хөгжиж буй орнууд хүрээлэн буй орчноо хайхрахгүй, хайр гамгүй хандаж байснаа, байгаль дэлхийн хариу эсэргүүцэлтэй тулж, гарз хохирлыг нь амсаж мэдрээд, мөн хөгжингүй орнуудын тусламж үзүүлэх амлалтанд автан хүрээлэн буй орчны асуудалд ихээхэн анхаарал тавих болсон байна. Гэтэл 1995 оны хурлаар АНУ, түүний нефтийн түншүүд агаар мандалд ялгаруулж буй хорт хийг багасгахыг санаачлан уриалах нь байтугай харин ч хойш сууж түдгэлзэж байлаа. Агаарт ялгаруулж буй хүлэмжийн хий нь голчлон түлш шатаахад ялгардаг бөгөөд түлш шаталтаараа дэлхийд тэргүүлж байгаа орон бол яах аргагүй АНУ юм. Талууд хүлэмжийн хийн ялгаруулалтыг зогсоох шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрсөн ч дорвитой арга хэмжээг шахан хэрэгжүүлж чадаагүй. Энэ бага хурал нь дэлхийн уур амьсгалын өөрчлөлтийн бага хурлыг үргэжлүүлэн хийж тасалдуулахгүй байхад л гол хувь нэмэр оруулсан байна.⁸

1996 оны Женевт болсон Талуудын 2-р бага хурал дээр аж үйлдвэржсэн орнуудаас үйлдвэрлэж байгаа хүлэмжийн хийг 2000 оноос хойш багасгах арга хэмжээг боловсруулан гаргах зорилготой байлаа. Гэвч энэ хурал дээр талуудын хоорондох зөрчил маргаан ер багассангүй, харин ч байнгын шинжтэй болсон хандлагатай байв. Хурлаас Женевийн тунхаглал буюу оролцогч улсуудын байгаль орчны сайдуудын тунхаглалыг гаргаж, АНУ байр сууриа өөрчлөн хүлэмжийн хийн ялгаруулалтыг зогсоох протокол гаргахыг дэмжиж эхэлсэн нь засгийн газрын бус байгууллагуудыг урамшуулж, АНУ түдгэлзсэнийг ашиглан цалгарч байсан орнуудыг хүчлэх нь гэсэн ойлголтыг төрүүлжээ. Гэвч талууд хэлэлцсэн арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх товчоог байгуулж түүнд ажиллах ажилтнуудыг сонгож чадахгүй маргаантай байв.

2002 оны 9 дүгээр сард ӨАБНУ-ын Йоханнесбург хотноо тогтвортой хөгжлийн асуудлаар дэлхийн дээд хэмжээний чуулга уулзалт болж, хүн төрөлхтөний шинэ зуунд баримтлах стратегийг тодорхойлж хөгжлийн чиг хандлагыг байгаль орчноос салгаж үл болох талаар дэлхий дахинаа тунхаглав. Энэхүү чуулга уулзалт нь Риогийн 1992 оны “Байгаль орчны хөгжил” чуулга уулзалтын 10 жилийн дараах үр дүнг хэлэлцэн цаашдын зорилтоо тодорхойлсноороо онцлогтой болсон.

Йоханнесбургийн тогтвортой хөгжлийн дээд хэмжээний чуулга уулзалтаар дэлхийн тогтвортой хөгжлийн үзэл санааг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө, дээд хэмжээний чуулга уулзалтын

⁸ “*International Environmental Diplomacy*”. 1996. pp 50.

тогтоол, Байгаль орчин ба мянганы хөгжлийн зорилго, тогтвортой хөгжлийн стратеги зэрэг асуудал хэлэлцэн “Тогтвортой хөгжлийн үндэс нь Байгаль орчин” гэдгийг чуулга уулзалтад оролцогчид нэгэн дуугаар илэрхийлсэн юм.

Монгол улсын засгийн газар, Байгаль орчны яам хөрш зэргэлдээ улс гүрнүүд болон дэлхийн улс орнуудтой хүрээлэн буй орчны салбарт хамтран ажиллах тухай олон тооны гэрээ, хэлэлцээр, хамтын ажиллагааны санамж бичгүүдэд гарын үсэг зурсан бөгөөд 1993 онд Биологийн төрөл зүйлийн тухай конвенцид анх нэгдэж орсноос эхлэн одоогоор нийт 11 конвенци, 3 протоколыг соёрхон баталж,⁹ тэдгээрийн албан ёсны тал болсон байна. Тус конвенциудын ээлжит Талуудын бага хуралд тогтмол оролцож, тухай бүрт гаргасан шийдвэрүүдийг дотоодын бодлого, төлөвлөлтөндөө тусгах ажлыг зохион байгуулж, конвенцийн нарийн бичгийн дарга нарын газартай байнгын холбоотой ажиллаж байна.

⁹ БОАЖЯ-ны веб сайт www.mne.mn