

УСНЫ САЛБАР ДАХЬ ОЛОН УЛСЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА, ГЭРЭЭ КОНВЕНЦИУД

Д.Бадамцэцэг¹

Цагаарын өөрчлөлт, хүрээлэн буй орчны доройтол, хүн амын хурдацтай өсөлт зэрэг хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан дэлхий дахинаа усны хэрэглээ огцом өсөж, усны талаарх олон асуудлыг шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагатай тулгараад байна. Ялангуяа дэлхийн хүн амын 40 орчим хувь буюу 2 тэрбум 800 сая орчим хүн гол мөрөн, нуурын сав газарт, тэдгээрийн 90 хувь нь хоёр буюу түүнээс олон орны нутаг дэвсгэрийг хамран орших гол мөрөн, нуурын сав газарт оршин суудаг нь тухайн улс орны хүн ам уснаас зарим талаараа буюу бүрэн хэмжээгээр хамааралтай байдгийг харуулж байгаа учир дээрх асуудлуудыг зайлшгүй хамтын хүчээр шийдвэрлэх ёстой юм. Тухайлбал дэлхийн хуурай газрын тал хувийг эзлэх олон улсын 263 гол мөрөн, нуурын сав газар нь 145 орны нутаг дэвсгэрийг хамардаг бөгөөд дэлхийн цэнгэг усны 60 хувийг эзэлдэг байна.² Сүүлийн хэдхэн жилийн дотор дэлхий даяар нийт 12.000 шоо км ус бохирдож ширгэсэн гэсэн тооцоо гарсан бөгөөд энэ нь дэлхийн хамгийн том 10 голын ай сав дахь уснаас ч их хэмжээ ажээ.³

Олон улсын цэнгэг усны сав газрын ашиглалт, хамгаалалтын талаарх олон улсын хамтын ажиллагаа нь 20 дугаар зууны эхний хагасаас эхэлж эрчимтэй хөгжиж байна. Европ тивийн Герман, Австри, Унгар, Болгар, Румын зэрэг улсуудын газар нутгийг дамжин 2860 км урсаж Хар тэнгист цутгадаг Дунай мөрний үндсэн цутгал Тиса гол 1924 онд ослын улмаас бохирдоход Унгар, Румын улсуудын хамтын ажиллагаа эхэлсэн түүхтэй. Улмаар 1948 онд Дунай мөрнөөр зорчих зарчмын тухай гэрээ, 1958 онд Дунай мөрөнд загасчлах тухай хэлэлцээр, 1994 онд Дунай мөрнийг хамгаалах болон ашиглах салбарт хамтран ажиллах тухай гэрээнүүд байгуулагдсан. Мөн Герман, Швейцарь, Нидерланд, Бельги зэрэг улсуудын газар нутгийг дамжин 1390 км урсаж Хойд тэнгист цутгадаг усны чухал эх үүсвэр болох Рейн мөрнийг хамгаалах, Рейний салаа Мозель голыг хамгаалах болон ашиглалтыг зохицуулах тухай 1956 оны гэрээ, Рейнээс эх авдаг Констанц нуурыг бохирдохоос урьдчилан хамгаалах тухай 1960 оны гэрээ, 1960 онд Рейний дээд урсгалыг удирдахад хамааралтай гэрээ, 1960 оны Рейний бохирдолтой тэмцэх олон улсын комисс байгуулах тухай гэрээ, Рейн голыг химийн бодисоор бохирдохоос хамгаалах тухай гэрээнүүд байгуулагдсан

¹ МУИС-ийн ОУХС-ийн докторант

² *Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing responsibilities*, NY, 2008, 1pp.

³ “Нэг дэлхий-амьдралын хэвшил”, Дэлхийн байгаль хамгаалах сан (WWF)-гийн Монгол дахь Хөтөлбөрийн газар, 2008, 9 дэх тал

байна. 1963 онд Африкт Нигер голын сав газарт усан замыг ашиглахад эдийн засгийн талаар хамтран ажиллах тухай олон улсын гэрээ, 1978 онд Америкт Амазоны сав газарт хамтран ажиллах тухай олон улсын гэрээнүүд тус тус байгуулагджээ.⁴

1992 онд Олон улсын нуур, урсгал усыг ашиглан хамгаалах тухай конвенци байгуулагдсан бөгөөд уг конвенцид оролцогч талууд аливаа усан орчинд сөрөг үр дагавартай үйл ажиллагаа явуулахыг багасгах буюу зогсоох бүх арга хэмжээг авах үүргийг хүлээсэн байдаг.

1971 оны Олон улсын ач холбогдол бүхий ус намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчныг хамгаалах тухай Рамсарын конвенци, 1986 оны Номхон далайн өмнөд хэсгийн байгаль орчныг хамгаалах тухай гэрээ конвенциуд хэрэгжиж байна.⁵ Дээр дурьдсан гэрээ конвенциудаас хамгийн түгээмэл, ач холбогдол бүхий гэрээ бол Рамсарын конвенци юм.

Нүүдлийн шувуудын амьдрах орчин болсон ус намгархаг газрын доройтол, хаталт ширгэлт ихэссэний улмаас 1960-аад оны үеэс Засгийн газрын болон төрийн бус байгууллагууд хамтран хэлэлцэж 1971 онд Ираны Рамсар хотод “Олон улсын ач холбогдол бүхий ус, намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчны тухай” конвенцийг баталсан. Уг конвенци нь орон нутаг, бүс нутаг, үндэсний болон олон улсын хамтын ажиллагаагаар бүхий л ус намгархаг газрыг дэлхийн тогтвортой хөгжлийн төлөө зохистой ашиглах, хамгаалах эрхэм зорилготой, эх газар, бүс нутгийн бүхий л хүрээг хамарсан, олон улс орныг өөртөө багтаасан хүрээлэн буй орчин, ялангуяа тухайлсан нэг экосистемийн талаарх олон улсын гэрээ юм.

Ус намгархаг газар гэдэгт нуур, гол, цөөрөм, гол болон нуурын хөндийн татам, намагжсан газар, чийглэг тал хээр, хүлэрт намаг, баянбүрд, голын адаг, цутгал, нуур болон тэнгисийн түрлэгээр үүссэн чийглэг, эсвэл шаварлаг хэсэг, тэнгисийн эрэг орчмын чийглэг хэсэг, шүрэн хад, хүний гараар бүтсэн загас үржүүлэх цөөрөм, цагаан будааны талбай, давсархаг болон бусад усан сан зэрэг маш олон янз байдлын ус намгархаг газрыг багтаан үздэг байна.⁶

Ус намгархаг газрын баялгийг хамгаалах зорилготой энэхүү конвенцид 2011 оны байдлаар 160 улс нэгдэж, 193 сая га газрыг хамарсан 2005 газар нутгийг олон улсын ач холбогдол бүхий хэмээн бүртгэн авчээ.⁷

Рамсарын конвенцид нэгдэн орсон талууд дараах үндсэн үүргийг хүлээдэг. Үүнд:

- ❖ Олон улсын ач холбогдолтой ус намгархаг газрын жагсаалтыг гаргаж албан ёсоор бүртгэх ба үр нөлөө бүхий менежментийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх;
- ❖ Газар ашиглах үндэсний төлөвлөгөө, бодлого, хууль эрх зүй, менежментийн үйл ажиллагаа, нийтийн боловсролын тусламжтайгаар бүхий л төрлийн ус намгархаг газрыг зөв зохистой ашиглаж буй эсэхэд анхаарлаа хандуулах;
- ❖ Хил дамжсан болон хамтран эзэмшдэг ус намгархаг газар, түүнд амьдрах зүйл, мөн тухайн ус намгархаг газарт сөргөөр нөлөөлж болохуйц дэд бүтэц, бусад хөгжлийн

⁴ Ю.М. Колосов. А.Т. Кривчикова. "Международное право". Издательство. МГИМО. Москва. 2007. стр. 692

⁵ Ю.М. Колосов. А.Т. Кривчикова. "Международное право". Издательство. МГИМО. Москва. 2007. стр. 692

⁶ Олон улсын ач холбогдол бүхий ус намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчны тухай буюу Рамсарын конвенцийн тайлан, УБ, 2012, 7 дахь тал

⁷ Мөн тэнд, 5 дахь тал

төслүүдэд анхаарлаа хандуулан олон улсын түвшинд хамтран ажиллах зэрэг болно.

Конвенцид нэгдэн орсон Хэлэлцэн тохирогч талуудын ээлжит бага хурал 1980 онд анх Итали улсад зохион байгуулагдсанаас хойш 3 жилийн давтамжтай нийт 10 удаа, ээлжит бус 2 хурал зохион байгуулагдсан бөгөөд 2012 онд ээлжит 11 дүгээр бага хурал зохион байгуулагдах юм.

2008 оны 10 дугаар сарын 28-наас 11 дүгээр сарын 4-ний өдрүүдэд БНСУ-д зохион байгуулагдсан Талуудын 10-р бага хурлаас гарсан шийдвэр, үйл ажиллагаануудыг “Хүний сайн сайхан байдал, ус чийг бүхий намгархаг газрын тухай Чангвоны тунхаглал” хэмээн зарлан тунхаглаж, улс орнууд бодлого, төлөвлөлтөндөө оруулж, хэрэгжүүлэхээр зорилт тавьсан. Уг бага хурал “Эрүүл ус, чийг бүхий намгархаг газар ба эрүүл хүн” сэдвийн хүрээнд зохион байгуулагдсан бөгөөд хүний сайн сайхан байдал ба ус чийг бүхий намгархаг газрын салшгүй уялдаа холбоог тодорхойлж, эрүүл ус, чийг бүхий намгархаг газрыг хамгаалах, бий болгох зорилгоор авч хэрэгжүүлэх “эерэг үр нөлөөтэй” үйл хэргийг тодорхойлоход чиглэгдсэн байна.

Дэлхийн хэмжээнд зохион байгуулагддаг байгаль орчны чиглэлийн хурлуудаас гардаг тунхаглалуудаас “Чангвоны тунхаглал” нь ялгаатай, өөрийн гэсэн өвөрмөц байдлыг хадгалсан, үнэ цэнэ бүхий баримт бичиг юм. Учир нь:

- ❖ Рамсарын конвенцид холбогдох улс орнуудад бодит үйл хэрэг болгох боломжийг олгох зорилгоор шууд зориулагдсан;
- ❖ Эерэг үр нөлөөтэй, бодит байдалд нийцсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийг санал болгосон;
- ❖ Тунхаглалыг хэрэгжүүлж эхлэхэд гарах нөлөөллийг давхар тодорхойлсон болно.

Хүний сайн сайхан байдлыг бүрдүүлж хангахын тулд хийвэл зохих “эерэг” үйл хэргүүдийг тодотгон Чангвоны тунхаглалд тусгасан ба 1) ус ба ус чийг бүхий намгархаг газар, 2) уур амьсгалын өөрчлөлт ба ус чийг бүхий намгархаг газар, 3) хүний амьжиргаа ба ус чийг бүхий намгархаг газар, 4) хүн амын эрүүл мэнд ба ус чийг бүхий намгархаг газар, 5) газар ашиглалтын өөрчлөлт биологийн олон янз байдал ба ус чийг бүхий намгархаг газар гэсэн 5 үндсэн тэргүүлэх чиглэл, үйл хэргийг тодорхойлж тэдгээрийг түгээн дэлгэрүүлэх салбар дундын түлхүүр механизмуудыг оруулсан байна. Энэхүү тунхаглалыг амжилттай хэрэгжүүлэх арга хэмжээнүүд :

- ❖ Тунхаглалыг олон нийтэд мэдүүлэх, тайлагнах, орчуулах, үргэлж санаж байх;
- ❖ Тунхаглалд орсон зүйлсийг орон нутгийн болон голын сав газрын төлөвлөлт, шийдвэр гаргалт, менежментийн үйл ажиллагаанд оруулж байх;
- ❖ Эдгээрийг мөн үндэсний түвшний төлөвлөлт, шийдвэр гаргалт, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт уялдуулах;
- ❖ Засгийн газрын төлөөлөгчид аливаа олон улсын уулзалт зөвлөлгөөнд оролцоход эдгээр асуудлуудыг хөндөж, олон улсын бодлого, шийдвэр, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгуулах⁸ зэрэг болно.

Нэгээс олон улсын газар нутгийг хамардаг усны тухай гэрээ хэлэлцээр олон байдаг боловч ихэнх нь хязгаарлагдмал хүрээтэй, тухайн сав газрын улс орнуудын заримыг нь

⁸ www.mne.mn

хамарсан нь их байдаг.

Хил дамнасан хор хохирол учруулж болзошгүй усны нөөцийн бохирдлоос сэргийлэх болон бохирдолттой тэмцэх салбар дахь бодлогын тухай Европын эдийн засгийн комиссын гэрээ нь усны талаарх олон улсын томоохон эрх зүйн баримт бичгүүдийн нэг юм. Усны нөөцийг зүй зохистой ашиглах, Европын эдийн засгийн комиссын хил дамнасан усны салбарт хамтран ажиллах журам, Европын эдийн засгийн комиссын гүний усыг зүй зохистой ашиглах Харти зэргийг үндэслэн 1992 онд Хилийн ус болон олон улсын гол мөрөн, нуурыг ашиглах, хамгаалах тухай конвенцийг Финлянд улсын Хельсинк хотод байгуулсан. Мөн Хил дамнасан гол мөрөн болон олон улсын нуурыг ашиглах болон хамгаалах тухай Европын гэрээ батлагдсан.

НҮБ-ын Европын эдийн засгийн комиссын 56 гишүүн улс орнууд хил дамнасан голыг бохирдлоос сэргийлэх, хянах зорилгоор уг конвенцийн хүрээнд хамтын ажиллагааныхаа хамрах хүрээг тодорхойлсон. Талууд олон улсын гол мөрөн, нуур хилийн устай холбоотой аливаа асуудлыг шийдвэрлэхдээ дараах 3 зарчмыг баримтлан тэгш эрхтэйгээр хамтын хүчээр шийдвэрлэх ёстой. Үүнд :

- Хил дамнасан хор хохирол учруулж болзошгүй усны бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх, үүний тулд шинжлэх ухааны судалгаа шинжилгээ хийх;
- Бохирдуулагч нь төлөх зарчим баримтлах;
- Өнөөгийн хэрэгцээгээ хангахдаа ирээдүй хойч үеэ хохироолгүйгээр усны нөөцийн ашиглалтыг зохицуулах зэрэг болно.⁹

Урьдчилан сэргийлэх зарчмын дагуу аюултай хорт бодис, түүний хил дамнасан нөлөөллийн хооронд баталгаажсан шалтгаант холбоо байхгүй ч гэсэн аюултай хорт бодис хаяхаас зайлсхийх ёстой. Бохирдуулагч нь төлөх зарчмын дагуу бохирдлоос урьдчилан сэргийлэх, хянах, бууруулах арга хэмжээний зардал бохирдуулагчаас гарах ёстой юм.

Усны тухай чухал баримт бичигт тооцогддог 1997 онд НҮБ-аас батлагдсан Хил дамнасан гол мөрний зохимжгүй хэрэглээний тухай конвенци нь эх газрын бүх усан санд тохирох олон улсын конвенци бөгөөд 35 улсаар хүлээн зөвшөөрөгдөн батлагдах ёстой боловч 24 улс нэгдсэн учир өнөөг хүртэл гарын үсэг зурагдаагүй байна.¹⁰ Гэхдээ гол гол зарчмууд нь бүсийн болон голын сав газрын усны гэрээ хэлэлцээр боловсруулахад өргөн хэрэглэгдэж, голын дагуу байрлах улс орнуудын хамтын ажиллагаа өргөжихөд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ.

Европын холбооноос бүх гишүүн улсдаа хэрэгжүүлэх ус, байгаль орчны олон эрх зүйн удирдамж гаргасны хамгийн чухал баримт бичиг бол Усны эрх зүйн тогтолцооны удирдамж юм. Европын холбооны эрх зүйн удирдамжууд нь Европын улс төрийн нөхцөл байдалд тохируулан хийгдсэн байдаг хэдий ч бүс нутагт гэрээ, хэлэлцээр боловсруулахад өргөн хэрэглэгддэг ач холбогдолтой.

Монгол улсын хувьд Рамсарын конвенцид 1998 онд нэгдэн орж, уг конвенцийг соёрхон баталсан 106 дахь гишүүн орон болсон. Конвенцид нэгдэн орсноос хойш олон улсын ач холбогдол бүхий Монгол Дагуур, Бөөн цагаан, Адгийн цагаан, Таацын цагаан, Орог нуур, Тэрхийн цагаан нуур, Өгий нуур, Хар ус, Хар нуур, Дөргөн нуур, Хар ус нуурын

⁹ Ю.М. Колосов, А.Т. Кривчикова. "Международное право". Издательство. МГИМО. Москва. 2007. стр 691

¹⁰ Dirk Jaeger, UN-Water Decade Programme on Capacity Development (UNW-DPC), Bonn, Germany, 2012.s-31

байгалийн цогцолборт газар, Их нууруудын хотгорын Айраг нуур, Буйр нуур, Хурх, Хүйтний хөндий, Ганга нуур, Увс нуур, Ачит нуур зэрэг нийт 1.440.530 га талбай бүхий 11 газруудыг уг конвенцийн дагуу бүртгэлд оруулсан.¹¹

Рамсарын Конвенцийн Зүүн Азийн бүсийн төв БНСУ-д болсон Талуудын 10 дахь удаагийн бага хурлаас Монгол орны ус, чийг бүхий намгархаг газар нутгийн ач холбогдол дэлхий нийтэд, ялангуяа Зүүн Азийн бүсийн хувьд онцгой ач холбогдолтойг харгалзан Рамсарын Конвенцийн Зүүн Азийн бүсийн төвийн Удирдах зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлсэн бөгөөд энэ нь Монгол орны ус, чийг бүхий намгархаг газар нутгийг хамгаалах, менежментийг сайжруулахад ихээхэн түлхэц өгнө гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing responsibilities, NY, 2008
2. "Нэг дэлхий-амьдралын хэвшил", Дэлхийн байгаль хамгаалах сан (WWF)-гийн Монгол дахь Хөтөлбөрийн газар, УБ, 2008
3. Ю.М. Колосов. А.Т. Кривчикова. "Международное право". Издательство. МГИМО. Москва. 2007
4. Олон улсын ач холбогдол бүхий ус намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчны тухай буюу Рамсарын конвенцийн тайлан, УБ, 2012
5. О.Хосбаяр, М.Дүгэрсүрэн "Олон улсын эрх зүй" УБ, 1999 он
6. МУ-ын Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яамны веб сайт. www.mne.mn
7. Dirk Jaeger, UN-Water Decade Programme on Capacity Development (UNW-DPC), Bonn, Germany, 2012

¹¹ Олон улсын ач холбогдол бүхий ус намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчны тухай буюу Рамсарын конвенцийн тайлан, УБ, 2012, 12 дахь тал