



**“Байгаль нуурын сав газрын хил дамнасан
экосистемийн байгалийн нөөцийн нэгдсэн
менежмент” төсөл**



Оросын холбооны улс болон Монгол улсын хилийн усыг хамгаалах, тогвортой менежментийн чиглэлээр хамтран ажиллах хууль, эрх зүй болон бүтэц зохион байгуулалтын одоогийн байдал ба сайжруулах хувилбарууд

Үзэл баримтлалын баримт бичиг

2013 оны 4 дүгээр сар

Хураангуй

1. Үзэл баримтлалын баримт бичиг нь “Байгаль нуурын сав газрын хил дамнасан экосистемийн байгалийн нөөцийн нэгдсэн менежмент/00078317” UNOPS төслийн Ажил үүргийн хуваарийн (Ахлах хуулийн мэргэжилтэн) дагуу боловсруулагдсан.
Үзэл баримтлалын баримт бичиг нь хоёр зорилготой. Үүнд: 1) Монгол улс болон Оросын холбооны улсын хилийн усны хоёр талт хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдлыг үнэлэх; хилийн хамтын ажиллагаа, түүний хэрэгжилтийн хууль, эрх зүй болон бүтэц, зохион байгуулалтын хийдэл, дутагдлыг тодорхойлох, мөн, 2) хилийн хамтын ажиллагааны механизм, бүтэц, зохион байгуулалт болон хууль, эрх зүйн орчинг сайжруулах боломжит хувилбаруудыг тодорхойлох, хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл, бүтэц, зохион байгуулалтыг шинэчлэх (тухайлбал, хамтарсан хоёр талт Комисс), ингэхдээ, хилийн усны нөөцийг удирдах, зохицуулах олон улсын туршлагын сүүлийн үеийн чиг хандлагыг анхаарах
2. Монгол улсын усны нөөцийн ихэнх хувь нь Оросын холбооны улс болон Хятад улстай залгаа орших усны сав газарт хамардаг. Бүс нутгийн хилийн усны нөөцийн нилээд хэсэг нь Орос болон Монгол улсын нутаг дэвсгэрийг дамжин өнгөрдөг. Ач холбогдол бүхий хэд хэдэн хилийн усны сав газрууд байх бөгөөд тэдгээрийн зарим нь дэлхийн хэмжээний статустай. Сэлэнгэ мөрний эх авдаг сав газрыг дурьдаж болох бөгөөд, энэхүү мөрөн нь Байгаль нуурт цутгаж Енисей-Ангара голын сав газрыг бүрэлдүүлэх эх болж өгдөг. Түүнчлэн, Онон гол (Амур мөрний гол эхийн нэг), Тэс-Хэм гол бол Увс нуурын сав газрын нэг хэсэг мөн. Байгаль нуур, Увс нуурын сав газар ЮНЕСКО-гийн Дэлхийн өвийн жагсаалтанд 1996, 2003 онуудад тусгай хамгаалалттай газар хэмээн тус бүртгэгдсэн.
3. Иймээс, эдгээр хилийн усны нөөцийг удирдах, ашиглах нь хоёр улсын хоёр талт хамтын ажиллагааны хүрээнээс хальж байна. Ингэснээр, Орос, Монгол улс энэхүү үнэт усны нөөц болон экосистемийн хамгаалагч болохын нь хувьд нэмэлт үүрэг хүлээж байгаа. Хилийн усны сав газрын байгаль орчинд тулгарч буй асуудал нь зөвхөн нэг талын үр дүнтэй менежмент, зүй зохистой хэрэглээ болон хамгаалах үйл ажиллагаагаар зохицуулагдаж шийдэгдэхгүй тул хамтарсан арга барил шаардлагатай юм. Амжилттай хоёр талт хамтын ажиллагаа нь хууль, эрх зүй болон бүтэц, зохион байгуулалтын зөв бүтэц, зохицуулалт дээр үндэслэгдсэн байх ёстой.
4. Юуны түрүүнд дурьдвал зохих нэг зүйл бол Монгол, Орос улсуудад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжоос гадна (дор дурьдах болно) *олон нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйн зарчмаар* буюу “ердийн/заншлын

эрх зүй”-гээр харилцааг зохицуулдаг байна. Үүнд, хилийн усыг ухамсартай, зүй зохистой ашиглах үүрэгтэй (мөн, эрхтэй) [ухамсартай, зүй зохистой ашиглах зарчим], хилийн усыг ноцтойгоор бохирдуулхаас хамгаалах арга хэмжээ авах үүрэгтэй [хохиролгүй байлгах] зэрэг хамаарна. Эдгээр үндсэн зарчмууд нь дүрэм журмаар “хэрэгждэг”- тогтмол мэдээ, мэдээлэл солилцох үүрэг, өөр улсын усны сав газарт муугаар нөлөөлж болзошгүй төлөвлөгөөт арга хэмжээ болон үйл ажиллагаанд байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийлгэх, учирсан хохирлыг тухайн улсад даруй мэдээллэх, харилцан зөвлөлдөх, хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл, төлөвлөгөөт арга хэмжээнээс учирч болзошгүй үр дүнг харилцан зөвшилцөх гэх мэт.

5. Эдгээр зарчмууд 1997 онд НҮБ-аас гаргасан “Тээврийн бус аргаар олон улсын хилийн ус ашиглах тухай хууль” буюу НҮБ-ын Конвенц, түүнчлэн 1992 онд UNECE/ НҮБЕЭЗК-ийн Хилийн ус болон олон улсын нуурыг хамгаалах, ашиглах конвенцид тус тус тусгагдсан байна. 1997 оны НҮБ-ын Усны Конвенц нь одоогоор хүчин төгөлдөр бус хэдий ч олон улсын хилийн усыг ашиглахад уг Конвенцийг хүлээн зөвшөөрч гарын үсэг зурсан орнуудаас гадна бүх улс орнууд дагаж мөрдөх үүргийг хүлээлгэж байна. 1992 оны UNECE/ НҮБЕЭЗК Конвенц ч мөн адил (Орос улс конвенцийн тал) орон нутгийн хууль, эрх зүйн орчны үр дүнтэй, таатай орчинг бүрдүүлэх үндэслэл болж өгөхөөс гадна хилийн усыг хамтран ашиглаж буй улс орнуудын хамтын ажиллагааг сайжруулахыг зорьж байна. UNECE/ НҮБЕЭЗК-ийн бүсэд хамаарахгүй улс орнууд ч нэгдэн ороход нээлттэй.
6. Орос болон Монгол улсын хилийн усны чиглэлээр хамрагдаж буй олон талт гэрээ хэлэлцээрээс дурьдвал 1972 оны ЮНЕСКО-гийн Дэлхийн соёлын болон байгалийн өвийг хамгаалах тухай конвенцийг хэлж болно, конвенцийн талуудыг дэлхийн өвийн жагсаалтад багтсан газрыг хамгаалах үүргүүдийг хүлээлгэсэн. Монгол, Орос улс аль аль нь хилийн усны сав газарт (Байгаль нуур болон Увс нуур) байрлах газруудыг дэлхийн өвийн жагсаалтад бүртгүүлсэн, тэдгээрийг хамгаалах үүргийг хүлээдэг. ЮНЕСКО-гийн Конвенцийн 6 дугаар зүйлд зааснаар, талуудын газар нутагт байрлаж буй соёлын болон байгалийн өвд шууд, эсвэл шууд бусаар хор хөнөөл учруулж болох санаатай үйлдэл хийхгүй байх үүргийг ногдуулсан байдаг.
7. Бас нэгэн хилийн усны чиглэлээр байгуулсан олон талт гэрээ хэлэлцээр бол 1971 оны Олон улсын ач холбогдол бүхий ус, намгархаг газар, ялангуяа усны шувууд олноор амьдардаг орчны тухай Рамсарын Конвенци (Рамсарын Конвенц) – ус, намгархаг газрыг зүй зохистой ашиглах, түүний нөөцийг хамгаалахад олон улсын хамтын ажиллагааг дэмжих, үндэсний хэмжээнд хамгаалах арга хэмжээг сайжруулах зорилготой. “Зүй зохистой ашиглах” гэсэн үзэл баримтлал нь ус, намгархаг газрын хувьд “экологийн шинж чанарыг хадгалан, экосистемийн арга барилыг баримтлан хэрэгжүүлж,

тогтвортой хөгжлийн хүрээ”-нд ашиглахыг хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Рамсарын хэлэлцэн тохиролцогч талууд олон улсын ач холбогдол бүхий ус, намгархаг газрыг тодорхойлж, тэдгээрийн үр өгөөжтэй менежментийг хангах, олон улстай хамтран ажиллах, “ус, намгархаг газарт нөлөөлөх төсөл болосвруулах” зэрэг үүрэгтэй. Орос улсад хэд хэдэн газрууд (жишээ нь, Сэлэнгэ мөрний сав газарт), Монгол улсад хилийн усны сав газарт хамаарах хэд хэдэн газрууд (Увс нуур болон түүний ойролцоох ус, намгархаг газрууд) тус тус бүртгэгдсэн. Рамсарын Конвенцийн 5 дугаар зүйлд, усны систем нь хэд хэдэн Хэлэлцэн тохирогч Талуудыг хамарч байвал талууд хүлээсэн үүргээ биелүүлэх талаар харилцан зөвлөлдөхийг үүрэг болгосон байна.

8. Хилийн усны хоёр талт хамтын ажиллагаа нь хоёр талт гэрээ, хэлэлцээрээр зохицуулагдана. Орос-Монголын устай холбоотой харилцаа хэд хэдэн гэрээ хэлэлцээрээр зохицуулагдах бөгөөд ерөнхий болон тусгай, эрх зүйн хэм хэмжээ агуулсан, бүтэц, зохион байгуулалтын механизмыг оролцуулсан байна. Өнөөгийн байдлаар Засгийн газар хоорондын дараахь гэрээ, хэлэлцээрийг байгуулжээ. Үүнд:
 - Ах дүүсийн (найрсаг) харилцаа ба хамтын ажиллагааны гэрээ (1993 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр, Москва хот, [10 дугаар зүйл])
 - Байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр хамтран ажиллах гэрээ (1994 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдөр, Улаанбаатар хот, [2 дугаар зүйл])
 - Хилийн усыг хамгаалах, ашиглах гэрээ (1995 оны 2 дугаар сарын 11-ний өдөр, Улаанбаатар хот)
 - Орос-Монголын хилийн бүсийн дэглэмийн гэрээ (2006 оны 8 дугаар сарын 12-ны өдөр, Москва хот, [2 дугаар бүлэг “хилийн ус ашиглах дэглэм ...”, 10-14 дүгээр зүйл])
9. Хилийн усны эрх зүйн орчин нь 1995 оны Усны Гэрээгээр эхэлсэн гэж хэлж болох бөгөөд тухайн үед мөн адил хэд хэдэн улсууд, тухайлбал, Орос болон Украин (1992), Орос болон Казахстан (1992), Монгол болон Хятад (1994) улсууд тус тус хилийн усны гэрээ, хэлэлцээр байгуулжээ. 1995 оны Усны гэрээ нь энэ чиглэлээр байгуулсан байсан засгийн газрын хоорондын хоёр ч гэрээг орлох болсон: 1974 оны Сэлэнгэ мөрний сав газрын усыг хамгаалах, зүй зохистой ашиглах гэрээ (Москва хот, 1974 оны 7 дугаар сарын 3-ны өдөр), мөн, 1988 оны Хилийн усыг ашиглах хамтын ажиллагааны гэрээ (Улаанбаатар хот, 1988 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдөр)
10. Дээр 8 дугаар зүйлд хоёр улсын хооронд байгуулсан 4 гэрээг дурьдсан бөгөөд хэдий хязгаарлагдмал ч гэсэн гэрээгээр хүлээх эрх, үүрэг, чиг үүргийг тодорхойлсон. 1995 оны Усны гэрээнд нарийн тодорхой зохицуулалт дутмаг. 1995 оны гэрээ түүний өмнөх гэрээнүүдээс бага ялгагдах төдийгүй илүү бага зохицуулалтыг тусгаснаас гадна хуучинсаг харагдаж байна. Тухайн гэрээнд

орчин үеийн үзэл баримтлал болон зарчмуудыг тусгаагүй, тухайлбал, бохирдуулагч нь төлөх зарчим, экосистемийн арга барил, усны тогтвортой ашиглалт гэх мэт сүүлийн үеийн усны гэрээ хэлэлцээрт тусгагдах зарчмууд алга. Хилийн усны байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээтэй холбоотой жирийн шаардлагууд ч тусгагдаагүй; хилийн усанд нөлөөлж болзошгүй төлөвлөгөөт арга хэмжээний тухай зөвлөлдөх, баталгаажуулалт; мэдээ, мэдээллийн хүртээмжтэй байдал болон шийдвэр гаргах явцад олон нийтийг оролцуулах; маргаан шийдвэрлэх нарийвчилсан механизм тусгагдсангүй. 1995 оны Усны гэрээг 1974 оны Сэлэнгийн гэрээтэй харьцуулахад хэд хэдэн зохицуулалт байхгүй, тухайлбал, устай холбоотой арга хэмжээний төлөвлөгөөг зөвлөлдөх (Сэлэнгэ, 5 дугаар зүйл), голын урсац болон усны чанарт нөлөөлж болзошгүй арга хэмжээг харилцан зөвшилцөлд хүртэл хэрэгжүүлэхийг хойшлуулах (Сэлэнгэ, 9 дүгээр зүйл). 1995 оны Усны гэрээнд хоёр улсын нутаг дэвсгэрт орших гол усны сав газар болох Сэлэнгэ мөрний сав газрыг удирдах дэглэмийн зохицуулалт хийгдээгүй байна.

11. Хилийн усны хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчин нь бүтэц зохион байгуулалтын зохицуулалтгүйгээр бүрэн хэрэгжиж чадахгүй. 1995 оны Усны гэрээгээр бүтэц зохион байгуулалтын механизмыг шийдсэн (Бүрэн эрхэт төлөөлөгч) нь өмнөх гэрээнүүдээс ялгагдах онцлог юм. Бүрэн эрхэт төлөөлөгчийн байгуулалт нь Баруун Европт голдуу байгуулагддаг, харин сүүлийн жилүүдэд хамтарсан бүтцийг-хоёр талт хороо¹ байгуулах замаар өөрчилж байна. Бүрэн эрхэт төлөөлөгч нь хамтарсан хороог бодвол нэмэлт боловсон хүчнийг ажиллуулах буюу гэрээ, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий ажилтан авч ажиллуулах боломжгүй буюу байгууллагын бүтэцгүй байдаг.
12. 1995 оны Усны гэрээ бусад гэрээнүүдийн адил Бүрэн эрхэт төлөөлөгчийн эрх, үүргийг ерөнхийлөн тодорхойлсон. Оросын холбооны улс, Монгол улс өөрсдийн хөрш орнуудтай мөн адил хамтарсан хороог тухай бүр байгуулсан (жишээ нь, Орос улс Финланд, Эстони, Беларусь, Казахстан, Азербайжан улсуудтай; Монгол улс Хятад улстай). Сүүлийн үед байгуулсан гэрээнүүдэд (2010 онд Орос-Азер, Орос-Казахстаны шинэ гэрээ) хамтарсан хорооны чиг үүрэг, эрх, үүргийг илүү нарийн тодорхойлж чаджээ. 1994 оны Орос-Монголын Байгаль орчны гэрээгээр гэрээг хэрэгжүүлэх зорилгоор хамтарсан хороо байгуулахаар тусгасныг дурьдах хэрэгтэй. Гэвч энэхүү Хороо нь улс хороондын хамтын ажиллагааг дэмжих хэмжээнд ажиллахгүй, эсвэл идэвхигүй байгаа юм.
13. Орос-Монголын усны хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчинд хууль зүйн дүн шинжилгээ хийхэд эрх зүйн хэм хэмжээ агуулсан олон талт конвенц болон

¹ See: River Basin Commissions and Other Institutions for Transboundary Water Cooperation: Capacity for Water Cooperation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (UN, 2009), p. 10-11.

хоёр талт гэрээ, хэлэлцээрүүдээс тогтож байна. 1995 оны Усны гэрээ (мөн бусад гэрээнүүдийн хамтаар) нь олон улсын шилдэг туршлагаудыг тусгаагүй хэдий ч энэхүү хамтын ажиллагааны үндэс болж байгаа юм. Хилийн усны эрх зүйн орчинг сайжруулах хоёр боломжит хувилбарыг санал болгож байна.

14. **Хувилбар 1.** Энгийн хувилбар буюу одоо дагаж мөрдөж байгаа хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг үргэлжлүүлэн дагаж мөрдөх, нэмэлт протоколоор (протоколын эмхэтгэлээр) тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэх боломжтой. Энэхүү аргыг Орос болон Казахстаны хамтын ажиллагаанд хэрэглэж байна, хилийн усыг хамгаалах, хамтарсан менежментийг хэрэгжүүлэх, хоёр орны нутаг дэвсгэрт орших сав газрын усны менежментийн арга хэмжээг зохицуулахаар нэмэлт протоколуудыг баталсан. Энэхүү аргын давуу тал бол хамтарсан Хороо тухайн баримт бичгүүдийг батлах бөгөөд засгийн газрын хэмжээнд батлах шаардлага байхгүй.
15. **Хувилбар 2.** Энэхүү хувилбар нь эрс шинэчлэлт хийх хэдий ч илүү урт настай, хилийн хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчинг сайжруулах юм. Одоо дагаж мөрдөж байгаа гэрээний алдаа, дутагдалыг арилгах ялангуяа, бүтэц, зохион байгуулалтын зохицуулалтыг сайжруулсан цогц гэрээг боловсруулж батлах юм. Шинэ гэрээ нь илүү тодорхой, нарийвчилсан зохицуулалттай буюу “бодит” эрх, үүрэг, хилийн усны байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, төлөвлөгөөт арга хэмжээний талаар зөвлөлдөх, баталгаажуулах зэрэг илүү журмын хэм хэмжээ агуулсан байхаар боловсруулах нь зүйтэй. Бүтэц зохион байгуулалтын механизм (хамтарсан хорооны хэлбэрийг сонгох)-ын зохицуулалтыг нарийвчлан заах, тэдгээрийн бүрэн эрх, үүрэг, чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт болон гарах шийдвэрийн эрх зүйн шинж зэргийг тусгасан байна.
16. Дээрх хувилбаруудын аль нэгийг нь сонгосон байсан ч бүтэц, зохион байгуулалтын механизмыг сайжруулах нь чухал – Бүрэн эрхэт төлөөлөгчийг хамтарсан хороогоор солих. Оросын холбооны улс болон Монгол улсын байгаль орчны хамтын ажиллагааны нэг чухал хэсэг нь усны нөөцийн менежментийн асуудал болоод байгааг анхааран 1993 оны Гэрээгээр² байгуулсан Бүрэн эрхт төлөөлөгч болон хамтарсан хороог эргэн харах цаг болсон.
17. **Чиглэлээ тодорхойлох (Roadmap)** хүрээнд хийгдэг үйл ажиллагаа нь хилийн усыг хамгаалах чиглэлээр хамтран ажиллах хууль, эрх зүй болон бүтэц зохион байгуулалтыг сайжруулах талаарх хоёр орны байр сууриас

² This approach has precedents in state practice. The International Joint Commission (US-Canada), which was created by the 1909 Boundary Waters Treaty initially to deal with issues of transboundary waters, with time was entrusted with other tasks, such as transboundary air pollution.

ихээхэн хамаарна. Хамаарах олон улсын хэм хэмжээ, бүтэц зохион байгуулалт механизмын заалт горимыг тусгасан, бодитой гэрээ хэлэлцээр байгуулах шаардлага байгаа гэдгийг хоёр улс зарчмын хувьд дэмжинэ гэж үзэж байна.

18. Энэ тохиолдолд дараагийн үйл ажиллагаа нь хэд хэдэн дамжлагатай байна.

Алхам 1 - хилийн усыг хамгаалах чиглэлээр хамтран ажиллах хууль, эрх зүй болон бүтэц зохион байгуулалтыг сайжруулах үндэслэлийг боловсруулах олон улсын шинжээчийг ажиллуулах (2-3 сар)

Алхам 2- хууль, эрх зүй болон бүтэц зохион байгуулалтыг сайжруулах үндэслэлийг хянан үзэх, хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн үндэслэлийг тодорхойлох үндэсний шинжээчдийн багийг ажиллуулах (олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн 2-3 хүн)

Алхам 3- боловсруулсан хууль эрх зүйн үндэслэлийг засгийн газар хоорондын хэмжээнд зөвлөлдөж харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр хоёр орны засгийн газарт өргөн барих