БАТЛАВ.

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ

ХУРЛЫН ГИШҮҮН Л.ЭНХБОЛД

УСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ

ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

# Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

* 1. **Практик шаардлага**

2012 онд Усны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсан боловч газрын доорх усны зохицуулалт гээгдэж, газрын доорх устай холбоотой харилцааг зөв зохистой шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Энэ нь газрын доорх усны зохисгүй хэрэглээ нэмэгдэхэд хүргэж, Монгол Улсын усны хэрэглээний 80 орчим хувийг, нийт  нөөцийн 1.9 хувь болох газрын доорх усаар хангаж байгаа нь экосистемийн тэнцвэргүй байдлыг үүсгэж, ирээдүйд газрын доорх усны хомсдол, эх үүсвэрийн доройтлыг бий болгоно.

Гэвч Монгол Улсад газрын доорх усыг ашиглах, хамгаалах харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж, дүрэм журам, эрх зүйн баримт бичиг хангалтгүй байна.

Үүний хүрээнд “Усны тухай хууль”-д газрын доорх ус ашиглаж буй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын  хоорондын харилцааг зохицуулах, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах нь өнөөгийн тулгамдаж буй асуудал болж байна.  Түүнчлэн уул уурхай, аж үйлдвэрийн салбар хөгжиж буйтай холбогдуулан энэхүү салбаруудад газрын доорх цэнгэг усны орд ашиглахыг хориглох, орхигдсон цооногийг битүүмжлэх, усны ашиглалт, хэрэглээний эрэмбэ тогтоож иргэдийн ундны усны хэрэглээний давуу эрх бий болгох, гадаргын усны хэрэглээг нэмэгдүүлэх, усны нөөцийн хомсдлын түвшинг тогтоох, хянах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх нийгэм-эдийн засгийн шаардлага бий болж байна.

**1.2.Хууль зүйн үндэслэл**

Усны талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 заалт, “Ус” үндэсний хөтөлбөр (УИХ-ын 2010 онд 24 дүгээр тогтоол), “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” (УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоол), “Төрөөс экологийн талаар баримтлах бодлого” (УИХ-ын 1997 оны 106 дугаар тогтоол), “Ногоон хөгжлийн бодлого” (УИХ-ын 2014 оны 43 дугаар тогтоол), “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” (УИХ-ын 2016 оны 19 дүгээр тогтоол), “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”, “Монгол Улсын усны нөөцийн нэгдсэн менежментийн төлөвлөгөө” (Засгийн газрын 2013 оны 389 дүгээр тогтоол) зэрэг бодлогын баримт бичгүүдэд  тусгасан усыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх болон усны хэрэглээг иргэдэд хүртээмжтэй, тогтвортой байдлаар хүргэх нөхцлийг бүрдүүлэхийн тулд Усны тухай хуульд газрын доорх усны эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалтын нэмэлт оруулах зайлшгүй шаардлага тулгараад байна.

Усны тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд дараах зохицуулалтуудыг оруулсан. Үүнд:

“28.14. Аж ахуйн нэгжийн өөрийн хөрөнгөөр олж илрүүлсэн усны ашиглалтын нөөцийн баталгаажуулсан хэмжээ нь зөвхөн тухайн аж ахуйн нэгжийн хэрэгжүүлэх төслийн үргэлжлэх хугацаа болон ашигтай ажиллах нөхцлийг хангахаар байгаа тохиолдолд ус ашиглах эрхийг бусад аж ахуйн нэгжид давхардуулан олгохгүй.

28.15. Аж ахуйн нэгжийн өөрийн хөрөнгөөр олж илрүүлсэн усны ашиглах боломжит нөөц нь тухайн хэрэгжүүлэх төслийн усны хэрэгцээг бүрэн хангаж, илүү гарах нөхцөлд байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын дүгнэлтийг үндэслэн бусад аж ахуйн нэгжийн хэрэгцээнд ашиглуулах бөгөөд усны эрэл, хайгуулын нийт зардлаас зөвхөн тухайн аж ахуйн нэгжид нийлүүлэх усны эрэл, хайгуулын ажилд зарцуулсан зардлыг нөхөн төлүүлж болно.

28.16. Энэ хуулийн 28.14, 28.15 дахь хэсэг нь унд, ахуйн болон байгаль хамгааллын зориулалтаар ашиглах усны харилцаанд хамаарахгүй.

28 дугаар зүйлийн 28.14-т усны нөөцийг өөрийн хөрөнгөөр илрүүлсэн аж ахуйн нэгжид ус ашиглах онцгой эрхийг олгох буюу 28.15-д заасан нөхцөл бүрдээгүй тохиолдолд тухайн нөөцөөс ус ашиглах зөвшөөрлийг бусдад давхардуулан олгохгүй. Харин 28.16-д заасны дагуу ус ашиглах эрхийг давхардуулан олгохгүй заалт нь УНД, АХУЙН болон байгаль хамгааллын зориулалтаар ашиглах тохиолдолд хамаарахгүй байна.

Мөн Усны тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.4-т “Хүн амын ус хангамжийн аюулгүй байдлыг хангах үүднээс тухайн усны эх үүсвэрээс ашиглаж байгаа бусад ус ашиглагчийн эрхийг төр өөрийн санаачилгаар цуцалж болно” гэж заасан нь Монгол Улс нь хүн амын унд, ахуйн усны хүртээмжийг баталгаажуулах бодлоготой нь хамааралтай юм.

Гэсэн хэдий ч эдгээр заалтууд нь хангалттай хэрэгжиж чадахгүй байна. Ялангуяа уул уурхай, баяжуулах үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагаа явуулдаг бүсүүдэд удаан хугацаанд нөхөн сэргээгддэг газрын доорх усыг үйлдвэрлэлд шууд ашиглах зөвшөөрөл олгосон байдаг нь тухайн орон нутгийн иргэдийн унд, ахуйн усны хэрэглээний хомсдол үүсэх улмаар ирээдүйд усны нөөцийн түвшин буурах эрсдэлд орох аюул тулгарна.

Энэ нь Усны тухай хуульд хүн амын ундны усыг тэргүүн ээлжинд тавьж байгаа утга агуулга нь хангалттай тодорхой биш, механизм нь дутмаг байгаад оршино. Үүний улмаас орон нутгийн оршин суугчид аж ахуйн нэгжүүдээс хүн амын ундны усан хангамжийн хуваарилалт хийхийг шаардаж чадахгүй, эрүүл мэндээрээ хохирч байна.

Иймд Усны тухай хуульд улсын хөрөнгөөр хайгуул хийж илрүүлсэн бүх усны нөөцөд хамаарах ашиглалт, хэрэглээний дараах эрэмбийг тогтоож өгөх шаардлагатай. Үүнд:

1.      Унд, ахуйн хэрэглээ

2.      Хөдөө аж ахуй

3.      Үйлдвэрлэл

4.      Уул уурхай, баяжуулах үйлдвэр

5.      Бусад

Энэхүү эрэмбийн дагуу аливаа усны нөөц илэрсэн тохиолдолд тэргүүн ээлжинд ундны ус хангамжинд ашиглах бөгөөд хүн амын ундны ус хангамж бүрэн хангагдсан тохиолдолд дараагийн эрэмбийн усны хэрэглээнд ус ашиглах зөвшөөрөл олгох юм.

Харин аж ахуйн нэгжийн өөрийн хөрөнгөөр олж илрүүлсэн усны ашиглах боломжит нөөц нь 28 дугаар зүйлийн дагуу зохицуулагдах боломжийг нь хэвээр үлдээх нь аж ахуйн нэгжийн эрх ашгийг хамгаалах ач холбогдолтой.

Усны нөөцийн хайгуул хийх, газрын хэвлий ашиглах зэрэг үйл ажиллагаа явуулахад цооног гаргадаг. Уг цооногууд нь газар доорх усыг бохирдуулдаг томоохон хүчин зүйлүүдийн нэг учраас Усны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.17-д “Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага ашиглаж дууссан цооногоо битүүмжлэн аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба, сум, дүүргийн Засаг даргад хүлээлгэж өгнө” гэж заасан байдаг. Хэрэв аж ахуйн нэгж нь цооногоо битүүмжлэлгүйгээр хаяж явсан бол Зөрчлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.15-ийн 1.6-д “ашиглаж дууссан цооногоо битүүмжилж хүлээлгэн өгөөгүй бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг нэг зуун тавин нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянга таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно” гэж заасны дагуу хариуцлага хүлээдэг.

Гэтэл орхигдсон цооногийг хаяж явсан аж ахуйн нэгжийг олж тогтоох хүртэл хугацаанд тухайн цооног нь нээлттэй хэвээр байж газар доорх усыг бохирдуулсаар байдаг. Иймд буруутай этгээдийг илрүүлэх хүртэл сум, дүүргийн Засаг дарга орон нутгийн хөрөнгөөр битүүмжлэх арга хэмжээг нэн даруй авч газар доорх усыг хамгаалах шаардлагатай. Үүний дараагаар буруутай этгээдээр Зөрчлийн тухай хуульд заасны дагуу хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж орон нутгийн төсвийг тэнцвэржүүлэх эрх хэмжээг олгохоор тусгах нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн Монголд Улсын хэмжээнд цооног битүүмжлэх нэгдсэн аргачлал байхгүйн улмаас одоог хүртэл аж ахуйн нэгжүүд цооногийг зохих ёсоор битүүмжлэхгүйгээр зөвхөн таглаж орхидог практик тогтсон. Иймд Засгийн газар цооног битүүмжлэх нэгдсэн аргачлалыг батлах нэн тэргүүний шаардлага үүссэн.

Усны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.7. “Гол, мөрөн, нуур, усны эх үүсвэр болон газрын доорх цэнгэг усны орд газрыг улсын болон орон нутгийн тусгай хамгаалалтад авна” гэж заасны дагуу энэхүү харилцаа нь Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байна. Гэсэн хэдий ч Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуульд цэнгэг усыг ашиглахыг хориглосон заалт, утга санаа байхгүй.

Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл:

“21 дүгээр зүйл. Байгалийн нөөц газрын дэглэм

 1. Байгалийн нөөц газарт хамгаалалтад авсан байгалийн хэв шинж, тодорхой баялгийн төрх байдал, ургамал, амьтны аймгийн байршил, өсөлт, үржилтэд сөрөг нөлөөгүйгээр уламжлалт аж ахуй эрхэлж болно.

 2. Байгалийн нөөц газарт түүний байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй барилга байгууламж барих, үйлдвэрлэлийн зориулалтаар газар ухах, тэсэлгээ хийх, ашигт малтмал хайх, олборлох, ан амьтан агнах, барих, мод, зэгс, шагшуурга бэлтгэх зэргээр байгалийн унаган төрхийг өөрчлөх, голын усыг бохирдуулах аливаа үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно” гэж заасан.

Энэхүү 21 дүгээр зүйлийн 21.2-т Байгалийн нөөц газарт үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон боловч байгалийн нөөцөөс тэр дундаа газар доорх усыг татаж, өөр газар байршуулах замаар ашиглах боломжтой мэт харагдаж, голын усыг бохирдуулахгүй л бол газар доорх усыг ашиглаж болохоор ойлгогдож байна.

Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1:

“Байгалийн нөөц газрыг дараах төрөлд хуваана:

 1/ байгалийн унаган төрх, хэв шинжийг хадгалах зорилго бүхий байгалийн иж бүрдлийн нөөц газар;

 2/ ховор ховордсон ургамал, амьтныг хамгаалах, тэдгээрийн нөхөн үржих нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилго бүхий биологийн нөөц газар;

 3/ эртний амьтан, ургамлын ховор олдворыг байгалийн байдлаар нь хадгалах зорилго бүхий байгалийн түүхэн олдворын нөөц газар;

4/ газрын өвөрмөц тогтоц, илэрц, тэдгээрийн бүтцийг байгалийн байдлаар нь хадгалах зорилго бүхий геологийн нөөц газар;

5/ мөрөн, гол, усны эх үүсвэрийг хамгаалах зорилго бүхий усны нөөц газар” гэж байгалийн нөөц газрын төрлийг заасан.

 Гэсэн хэдий ч энэхүү 20 дугаар зүйлд заасан байгалийн нөөц газрын төрлүүдэд 21 дүгээр зүйлд заасан дэглэм нэгэн адил үйлчилж байна. Өөрөөр хэлбэл байгалийн нөөц газрын тухайн төрөлд тохирсон дэглэмийг хуульчлаагүй. Ингэснээр УСНЫ НӨӨЦ-ийг хамгаалалтад авсан хэдий ч (1) үүнд тохирох дэглэм хэрэгжихгүй, (2) тухайн хамгаалалтад авсан газар зүйн байршилд 21.1-т заасан үйл ажиллагааг хориглож болох боловч ус татаж авах боломж нь нээлттэй хэвээр үлдсэн.

Усны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.4-т заасны дагуу Усны сан бүхий газар, усны эх үүсвэрийн онцгой болон энгийн хамгаалалтын, эрүүл ахуйн бүсийн дэглэмийг мөрдөх журам (цаашид “Дэглэм мөрдөх журам”)-аар усны сан бүхий газар, усны эх үүсвэрт тогтоох онцгой болон энгийн хамгаалалтын бүс, эрүүл ахуйн бүсийн зааг, эдгээр бүсэд мөрдөх дэглэмийг тогтоодог. Энэхүү журамд (1) Онцгой хамгаалалтын бүс, (2) Энгийн хамгаалалтын бүс, (3) Ус хангамжийн эх үүсвэрийн эрүүл ахуйн бүс, (4) Эрүүл ахуйн хориглолтын бүс, болон (5) Эрүүл ахуйн хязгаарлалтын бүс-үүдийг тус тус тогтоодог байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү журмын сул талыг ашиглан цэнгэг усны ордыг уул уурхай, үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашиглах боломж байна.

Усны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1-т “Усны нөөцийг хомсдох, бохирдохоос хамгаалах, үер, усны гамшгаас сэргийлэх зорилгоор усны сан бүхий газар, усны эх үүсвэрт онцгой болон энгийн хамгаалалтын, эрүүл ахуйн бүс тогтооно” гэж заасан байх бөгөөд Дэглэм мөрдөх журмын 2 дугаар зүйлийн 2.3.-т “Онцгой хамгаалалтын бүсийг дараах байдлаар тогтооно:

2.3.1.гол мөрний урсац бүрэлдэх эх хэсэгт түүний эргээс усны хагалбарын хил хүртэлх зайд;

2.3.2.гол мөрөн, горхи, булаг, шандын эргээс 50 метрээс доошгүй зайд буюу түүнээс өргөн, намаг бүхий татамтай тохиолдолд нийт татмын хэмжээгээр өргөсгөж;

2.3.3.нуур, урсцын тохируулгатай усан сангийн эргээс 100 метрээс доошгүй зайд, гол мөрөн дээр байгуулсан усан сангийн хувьд түүний эргээс тухайн гол мөрний онцгой хамгаалалтын бүсийн өргөнтэй тэнцүү хэмжээний зайд;

2.3.4.хот суурин газрын нутаг дэвсгэр дэх усны сан бүхий газрын эргээс 100 метрээс доошгүй, үерийн хамгаалалтын далангаас 50 метрээс доошгүй зайд;

2.3.5.ус хангамжийн эх үүсвэрийн эрүүл ахуйн хориглолтын бүсэд;

2.3.6.үерийн хамгаалалтын суваг, түүний хамгаалалтын далангаас 30 метр хүртэлх зайд” гэж заасны дагуу газар доорх усны нөөц болон ундны эх үүсвэрийг онцгой хамгаалалтын бүсэд авч үзэж байна.

Усны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.2.1-т “онцгой хамгаалалтын бүсэд барилга, байгууламж барих, газар хагалах, тэсэлгээ хийх, газар тариалан эрхлэх, ашигт малтмал хайх, олборлох, зэгс, шагшуурга, мод огтлох, элс, хайрга, чулуу авах, байгалийн ургамлыг үйлдвэрлэлийн зориулалтаар түүж бэлтгэх, мал угаах болон хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх цэг байгуулахыг  хориглоно” гэж заасан боловч Дэглэм мөрдөх журмын 2 дугаар зүйлийн 2.4.-т “Улс ардын аж ахуйд онц ач холбогдолтой мега төслийн байгууламж барих, үерийн хамгаалалт, тохируулгын далан боомт, үерийн ус хуримтлуулах нөөцлүүр зэрэг усны барилга байгууламж болон зам, гүүр, усан зогсоол, ус, цахилгаан, дулаан дамжуулах шугам сүлжээ зэрэг дэд бүтцийн байгууламж бүхий газарт онцгой хамгаалалтын бүс тогтоохгүй” гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл Засгийн газар мега төсөл гэж үзэх бүх төслүүдэд энэхүү журам үйлчлэхгүй.

Тэгвэл мега төсөлд уул уурхай хамаарах эсэхийг авч үзье. 2017 онд Монгол банкнаас гаргасан “Мега төсөл: олон улсын туршлага, монгол улсын одоогийн нөхцөл байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө”-нд “Мега төсөл гэдэг нь том хэмжээний, ажиллагаа ихтэй, нэг тэрбум ам.доллар болон түүнээс дээш санхүүжилттэй, хэрэгжүүлэхэд урт хугацаа ордог, төрийн болон хувийн хэвшлийн аль алины оролцоо шаарддаг, тухайн бүс нутагт хүчтэй нөлөөлдөг төслүүдийг хэлнэ (Flyvbjerg, 2014)” гэж тодорхойлсон. Мөн баримт бичигт “Мега төсөл нь бараа, үйлчилгээний салбар бүрт тархаж байна. Дэд бүтэц, усан хангамж, эрчим хүч, мэдээллийн технологи, боловсруулах  үйлдвэрлэл, уул уурхай, нийлүүлэлтийн сүлжээ, мэдээллийн систем, стратегийн зорилт бүхий хөтөлбөрийг өөрчлөх, нэгтгэх, нээж илрүүлэх, шинээр бий болгох үйл ажиллагаа, засгийн газрын үйл ажиллагааны систем, банк, батлан хамгаалах, оюун ухаан, агаар, сансрын судалгаа, шинжлэх ухаан, хотын дахин төлөвлөлт болон томоохон арга хэмжээг хамарч байна” гэж заасан.

Үүнээс үзвэл Засгийн газрын дэмжлэгтэй уул уурхай, боловсруулах үйлдвэрийн төслүүдэд онцгой хамгаалалтын болон ус хангамжийн эх үүсвэрийн эрүүл ахуйн хориглолтын бүс тогтоох боломжгүй гэсэн үр дүнд хүрч байна. Үүнийг энэ журам хүлээн зөвшөөрсөн байх бөгөөд 3 дугаар зүйлийн 3.3-т “Эрүүл ахуйн бүс тогтоогоогүй, тогтоох нөхцөл боломж хангагдаагүй болон бүсийн дэглэм зөрчигдөж байгаа усны эх үүсвэрийг хүн амын ус хангамжийн зориулалтаар ашиглахыг хориглоно” гэж заасан байх бөгөөд энэ нь Мега төсөл явагдаж буй усны эх үүсвэрийн хүн амын ундны ус болгож ашиглахгүй гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл цэнгэг усны орд байсан хэдий ч уг орд, түүний эргэн тойрны Эрүүл ахуйн бүс гэж үзээгүй тохиолдолд хүн амын усан хангамжид ашиглах боломжгүй болж байгаа юм.

Үүнээс гадна энэхүү Дэглэм мөрдөх журам-ын 2 дугаар зүйлийн 2.11- “Энгийн хамгаалалтын бүсэд стратегийн орд ашиглах асуудлыг тухайн усны сан бүхий газрын усны нөөц, горим, гидрогеологийн онцлог нөхцөл, ашиглах технологи зэргийг харгалзан байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, усны сав газрын захиргааны дүгнэлтийг үндэслэн тусгайлан шийдвэрлэнэ” гэж заасны дагуу мөн л энгийн хамгаалалтын бүсэд уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах боломжтой болж байгаа юм.

Одоо гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай (цаашид “Хориглох тухай хууль”) хуулийг авч үзвэл энэхүү хууль нь 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс” гэж Усны тухай хуулийн 31.3-т заасныг” гэж тодорхойлсон. Харин Усны тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3-т “Ус, рашааны нөөц ашигласны төлбөрийн хэмжээ, нөхцөлийг хуулиар тогтооно” гэсэн заалт байх бөгөөд Хориглох тухай хууль болон Усны тухай хуулийн нэр томьёо болон агуулга нь хоорондоо зөрж байна. Ингэснээр Хориглох тухай хууль нь Усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсэд хэрэгжих боломжгүй гэсэн үг юм.

Хориглох тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.-д “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дэх гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглоно” гэж заасан.  Дээрх нэр томьёо болон агуулгын зөрүүтэй байдлыг засах бүрэн боломжтой бөгөөд зассан гэж үзвэл: Хориглох тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2-т “Энэ хуулийн 4.1 дэх хэсэг стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамаарахгүй” гэж заасны дагуу энэ хууль нь Засгийн газрын Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд гэж үзсэн бүх ашигт малтмалын үйл ажиллагаанд Хориглох тухай хууль үйлчлэхгүй болж байна. Түүнчлэн Усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсийг Дэглэм мөрдөх журам -ын дагуу тогтоох бөгөөд энэхүү журам нь мега төсөл болон стратегийн ач холбогдолтой уул уурхайд ногоон гэрэл асааж өгч байгааг энэхүү журмын зохицуулалтаас харж болно.

Дээр дурдсанаар “Усны тухай хууль”, “Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль”, “Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль” мөн “Усны сан бүхий газар, усны эх үүсвэрийн онцгой болон энгийн хамгаалалтын, эрүүл ахуйн бүсийн дэглэмийг мөрдөх журам”-ын зохицуулалтуудаас үзвэл хүн амын ундны эх үүсвэрээс Мега төслүүд болон Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордууд тэргүүн ээлжинд тавигдаж байгаа бөгөөд цэнгэг усны ордыг тусгай хамгаалалтанд авсан хэдий ч Засгийн газар тухайн ордыг өөрийн үзэмжээр ашиглаж болох эрх зүйн орчин бүрдсэн байна.

Иймд хүн амын одоогийн болон ирээдүйн усан хангамж, ундны усны нөөцийг хамгаалахын тулд Усны тухай хуульд “цэнгэг усны орд” илэрсэн тохиолдолд, аливаа нэмэлт ажиллагаа явуулахгүйгээр шууд хуулийн дагуу тухайн газарт уул уурхай болон үйлдвэрлэл явуулах, “цэнгэг усны орд”-ыг уул уурхай болон үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашиглахыг хориглох заалт оруулах мөн хүн амын ундны усан хангамжийг тэргүүн ээлжинд шийдэх талаар зохицуулалт оруулах шаардлагатай.

Усны тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.6-ийн дагуу Ус ашиглах хэмжээнээс шалтгаалан ус ашиглах зөвшөөрлийг Сав газрын захиргаа (хоногт 100 шоо метрээс их ус ашиглах), Аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба (хоногт 50-100 шоо метр ус ашиглах) болон сум, дүүргийн Засаг дарга (хоногт 50 шоо метрээс бага ус ашиглах) тус тус олгодог.

Ус ашиглах зөвшөөрөл болон гэрээнд иргэн, аж ахуйн нэгжийн ус ашиглах боломжит нөөц, хэмжээг тогтоодог. Энэхүү хэмжээг Усны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд зохицуулсны дагуу усны ордын хайгуул, судалгаанд тулгуурлан Усны нөөцийн зөвлөл тухайн орд бүрээр баталдаг. Энэхүү ус ашиглах боломжит нөөц, хэмжээг тогтоосноор тухайн орд газрыг усны нөөц хомсдохоос сэргийлж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл аливаа илэрсэн ордыг ашиглаж дуусгах бус, нөөцийг нь хадгалж үлдэх бодлогыг Монгол Улс баримталдаг.

Ус ашиглагч нь ус ашиглах боломжит нөөц, хэмжээг хэтрүүлэн ашигласнаас усны ордын нөөц хомсддог бөгөөд нөөцийг хомстуулсан тохиолдолд дараах зохицуулалтууд үйлчилдэг:

Усны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.3-т “усны нөөц хомсдох, гол, горхи, нуур, булаг, шанд, рашаан, худгийн ус ширгэх, бохирдох тохиолдолд тухайн эх үүсвэрээс ус ашиглахыг зогсоох, тэдгээрийг нөхөн сэргээх, ойжуулах, ургамалжуулах талаар шийдвэр гаргах, байгальд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэх” эрхийг сум, дүүргийн Засаг даргад олгосон байна. Гэвч мөн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн дагуу ус ашиглах гэрээг зөвшөөрөл олгогч цуцлах эрхтэй тул Сав газрын захиргаа болон Аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба нарын байгуулсан ус ашиглах гэрээнд сум, дүүргийн Засаг дарга цуцлах эрхгүй болж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл 13 дугаар зүйл нь сум, дүүргийн Засаг даргын ус ашиглах зөвшөөрөл олгох эрх хэмжээ болох хоногт 50 шоо метрээс бага ус ашиглах зөвшөөрөлд хамааралтай болно.

Сав газрын захиргааны хувьд Усны тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.9 “ус ашиглах, хаягдал ус зайлуулах шаардлагыг зөрчсөн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын ус ашиглах, хаягдал ус зайлуулах эрхийг цуцлах дүгнэлт гаргах, байгальд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах” эрхтэй юм.

Энэхүү заалтын “шаардлага” гэдэгт ямар шаардлага гэдэг нь ойлгомжгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл усыг ашиглах шаардлагыг ус ашиглагчид тавьж байна уу? Эсхүл ус ашиглахтай холбоотой шаардлагыг тавьж байна уу? Эхний тохиолдолд ус ашиглагч усаа ашиглахгүй байгаа тул Сав газрын захиргаа ашиглахыг шаардаж байна, дараагийн тохиолдлын хувьд ус ашиглалттай холбоотой гэрээ, журам, хуульд заасан үүргээ биелүүлэх шаардлага гэж ойлгох юм. Иймд энэхүү заалтыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Нэгэнт нөөц хомсдоод ус ашиглах боломжгүй болсон бол зөвшөөрөл олгогчийг цуцлахаас өмнө тухай ус ашиглагч гэрээг цуцлах хүсэлт гаргаж болох юм. Иймд ус ашиглах зөвшөөрөл, гэрээнд заасан хэмжээг ус ашиглагч хэтрүүлэн ашигласан тохиолдолд (Усны тухай хууль, 30 дугаар зүйлийн 30.1.1) Усны тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3.1 “ус ашиглагчийн үүрэг болон гэрээнд заасан үүргээ биелүүлээгүй” гэх үндэслэлээр ус ашиглах гэрээг зөвшөөрөл олгогчийн санаачилгаар хугацаанаас нь өмнө цуцална гэж заасан.

Мөн Зөрчлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.15-д “2.Ус ашиглах зөвшөөрлийг бусдад худалдсан, эсхүл бусдад шилжүүлсэн, эсхүл усыг үйлдвэрлэлийн зориулалтаар зохих гэрээ, зөвшөөрөлгүйгээр, эсхүл гэрээнд заасан хэмжээнээс хэтрүүлэн ашигласан бол учруулсан хохирол, нөхөн төлбөрийг гаргуулж хүнийг таван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг таван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно” гэж заасан боловч эдгээр заалтууд нь хангалттай хэрэгжихгүй байна. Үүний улмаас Монгол Улсад ус ашиглагч нь зөвшөөрөл олгогдсон усны ордын нөөцийг дуусган дахин шинэ усны нөөц хайж илрүүлэн шинэ ус ашиглах зөвшөөрөл авдаг практик тогтсон.

Иймд нэгэнтээ ус ашиглах зөвшөөрөл, гэрээ авсан иргэн, аж ахуйн нэгжид шинээр буюу нэмэлтээр усны нөөцийн хайгуул хийх, ус ашиглах зөвшөөрөл авахыг хязгаарлаж нэг иргэн, аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж буй нэг газарт олон тооны ус ашиглах зөвшөөрөл эзэмших явдлыг хянах шаардлагатай. Иргэн, аж ахуйн нэгжийн ус ашиглах эрхийг хориглох нь шударга ёс, тэгш эрхийн зарчимд нийцэхгүй боловч нөгөө талаас Монгол Улсын иргэдийн одоогийн болон ирээдүйн ундны усны нөөц хомсдох эрсдэлтэй тул хязгаарлалт тавьж тодорхой нөхцөл, болзол, шаардлагыг хуульчлах боломжтой юм.

Жишээ нь, дараах гурван нөхцөлийг тавьж болох юм. Үүнд: 1. Ус ашиглах, зөвшөөрөл, гэрээгүйгээр ус ашигласан эсхүл гэрээнд заасан хэмжээнээс хэтрүүлэн ашигласан зөрчилгүй байх. 2. Ус ашиглагч нь тухайн орд газрын нөөцийг дуусгаагүй байх. 3. Үйл ажиллагаагаа өргөжүүлсэнтэй холбоотойгоор усны ашиглалт нэмэгдэх зайлшгүй шаардлагатай болсон гэх мэт зохицуулалтуудыг оруулах шаардлагатай байна.

Тайлбарлаваас, 1 болон 2 дугаар нөхцөлүүдэд ус ашиглагч өөрийн гэм буруугаас болж усны нөөцөд хохирол учруулж өөрийн үйл ажиллагааг явуулах боломжгүй болсон тул тухайн зөвшөөрөлтэй усны ордыг нөхөн сэргээх үүрэгтэй болгох нь шударга ёсыг тогтоож олон нийтийн эрх ашгийг мөн хамгаалж чадна. 3 дугаар нөхцөлийн хувьд иргэн, аж ахуйн нэгж нь өөрийн үйл ажиллагааг өргөтгөсөн тохиолдолд усны хэрэглээ мөн адил нэмэгдэх нь зайлшгүй тул ус ашиглах эрх шинээр авахыг нь хязгаарлах нь Монгол Улсын эдийн засгийн үр өгөөжийг хумьж буй явдал болно. Тийм учраас байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлээгүй тохиолдолд бизнесийг дэмжих нь зүй ёсны хэрэг. Иймд эдгээр нөхцөлүүд нь бизнесийн болон олон нийтийн эрх ашгийг тэнцвэржүүлж чадах юм.

Дээрх нөхцөлүүдийг иргэн, аж ахуйн нэгж хангаж чадахгүй бол нэмэлт ус ашиглах зөвшөөрлийг шинээр олгохоос татгалзах хэрэгтэй бөгөөд тухайн нөхцөлийг засварласан тохиолдолд ус ашиглах зөвшөөрлийг шинээр олгох боломжийг нь мөн адил олгох нь зүйтэй.

Үүнээс гадна, хариуцлагатай ус ашиглалтыг хянах гол хүчин зүйл нь хомсдол болон түүний түвшинг зөв тогтоох явдал юм. Монгол Улсад одоог хүртэл нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хомсдлын түвшинг тогтоох аргачлал байхгүй.

Тэгсэн атал усны нөөцийг хомсдуулсан тохиолдолд Усны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.3-т “усны нөөц хомсдох, гол, горхи, нуур, булаг, шанд, рашаан, худгийн ус ширгэх, бохирдох тохиолдолд тухайн эх үүсвэрээс ус ашиглахыг зогсоох, тэдгээрийг нөхөн сэргээх, ойжуулах, ургамалжуулах талаар шийдвэр гаргах, байгальд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэх” эрхийг сум, дүүргийн Засаг даргад олгосон байх жишээтэй. Хомсдлын түвшинг шинжлэх ухааны аргад үндэслэн, Засгийн газраас баталсан албан ёсны зааварчилгааны үндсэн дээр тогтоосон тохиолдолд ус ашиглагч болон олон нийтийн ашиг сонирхол хамгаалагдаж, ус ашиглагчийн эрх үүрэг тодорхой болж мөн үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуй, нэгж болон үйлдвэрлэлд хохиролгүйгээр ус ашиглалтын хяналтыг шударгаар хэрэгжүүлэх боломжтой болох юм.

Иймд Монгол Улсад ус ашиглалт болон усны нөөцийн хомсдлын түвшинг хянах нээлттэй шударга механизмыг бий болгох, усны нөөцийн хавтгайрсан хэрэглээг зогсоохын тулд нэг ус ашиглагчид олон тооны ус ашиглах зөвшөөрөл эзэмшихийг нь хязгаарлах, хомсдлын түвшинг тогтоох аргачлалыг Засгийн газраас батлах эрх зүйн орчинг бий болгох шаардлагатай байна.

Хоёр. Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Хуулийн төсөл нь нэмэлт хэлбэрээр боловсруулагдах ба усны нөөц хамгаалах, хомсдлоос сэргийлэх, хариуцлагатай ашиглалт, хяналтыг сайжруулах, хүн амын унд, ахуйн усан хангамжийг нэмэгдүүлэх зорилгоор дараах газрын доорх усны эрх зүйн зохицуулалтыг тусгана:

1/   Гадаргын ба газрын доорх усны нөөцөөс хамаарч түүнийг ашиглалт, хэрэглээний эрэмбэ тогтооно.

2/   Ус ашиглах зөвшөөрөл, гэрээнд заасан хэмжээнээс хэтрүүлэн ашигласан эсхүл хүрээлэн буй орчинд сөрөг нөлөө учруулсан тохиолдолд ус ашиглах эрхийг хязгаарлах, цуцлах тухай заалт оруулна.

3/   Аж ахуй нэгж хаяж, орхисон цооногийг нөхөн битүүмжлэх арга хэмжээ авна.

4/  Цэнгэг усны ордыг аж үйлдвэрлэл болон уул уурхайн зориулалтаар ашиглахыг хориглоно. /Үүнд хүнсний үйлдвэрлэл хамаарахгүй болно./

5/   Усны хомсдлын түвшинг тогтоох аргачлалыг тогтооно.

6/ Ашигт малтмалын тухай хуульд гүний ус гэж орсон ойлголтын зөрүүг засч Усны тухай хуульд заасан газрын доорх ус гэсэн нэр томъёог оруулна.

7/ Ус ашиглалт, хэрэглээг тоолууржуулахтай холбогдсон журам зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцох эрх зүйн үндэслэл бий болгоно.

**Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар**

Хуулийн төсөл батлагдсанаар хуулийн хэрэгжилт, үр нөлөө сайжирч дараах эерэг үр дүн гарна гэж тооцоолж байна. Үүнд:

1/ Ус ашиглалт, хэрэглээний эрэмбэ тогтоосноор иргэдийн ундны болон ахуйн усны хэрэглээг баталгаажуулна.

2/ Цэнгэг усны нөөц ордуудыг хүн амын усан хангамжийн хэтийн хэрэглээнд ашиглах боломж бүрдэнэ.

3/ Гадаргын усны сүлжээ байгуулан усыг алсын зайд шилжүүлэх, газрын доорх усны нөөц ордтой хосолмолоор ашиглах эрх зүйн үндэслэл бий болно.

4/ Монгол Улсын газрын доорх усны ордын нөөцийн хомсдол болон чанарын доройтлоос сэргийлнэ.

5/ Газрын доорх усыг аж үйлдвэр болон уул уурхайн бохирдлоос хамгаална.

6/ Хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгосноор иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагууд үүргээ биелүүлэхэд хялбар болж хариуцлагатай ашиглалтын механизм бий болно.

7/ Хаягдаж орхигдсон цооногийг аргачлалын дагуу зөв зохистой битүүмжлэх нь газрын доорх усыг бохирдохоос сэргийлнэ.

8/ Газрын доорх цэнгэг усны ордыг аж үйлдвэрлэл болон уул уурхайн зориулалтаар ашиглах болон зохисгүй хэрэглээг хориглож хязгаарласнаар цөлжилт нэмэгдэх, бэлчээр доройтохоос сэргийлж чадна.

Дөрөв. Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах талаар

Энэхүү хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенц болон бусад хууль тогтоомжтой нийцэх бөгөөд хуулийн төслийг дагалдуулан “Усны тухай хууль”-д нэмэлт оруулах тухай, “Ашигт малтмалын тухай хууль”-д өөрчлөлт оруулах тухай,  “Эрүүгийн хууль”-д нэмэлт оруулах тухай, “Усны тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай” хуулийн төслийг зэрэгцүүлэн боловсруулна.

**ХУУЛЬ САНААЧЛАГЧ**

--o0o--