

ТОВЧ ТАНИЛЦУУЛГА

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай
хуулийн төслийн талаар

Нэг. Монгол орны уур амьсгалын өөрчлөлтийн өнөөгийн нөхцөл байдал ба уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөлөл

Монгол Улсын хүлэмжийн хийн ялгарал сүүлийн 30 жилийн хугацаанд тогтмол өсөх хандлагатай байна. Хүлэмжийн хийн үндэсний тооллогын дүнгээр 1990 онд нийт ялгарал 23.6 сая тн CO₂-экв. байсан бол 2020 онд 43.1 сая тн CO₂-экв. хүрч, 82.1 хувиар нэмэгдсэн байна. 2020 оны байдлаар нийт ялгарлын 51.97 хувийг хөдөө аж ахуйн салбар, 44.78 хувийг эрчим хүчний салбар эзэлж байгаа нь Монгол Улсын эдийн засаг мал аж ахуй болон нүүрсэнд суурилсан эрчим хүчнээс өндөр хамааралтай хэвээр байгаатай холбоотой юм.

Эрчим хүчний салбарын хүлэмжийн хийн ялгарал нь нүүрсээр ажилладаг дулааны цахилгаан станц, тээвэр, түлшний хэрэглээний өсөлттэй холбоотойгоор нэмэгдэж байна. Харин хөдөө аж ахуйн салбарын хүлэмжийн хийн ялгарал нь малын тоо толгойн өсөлт, метан хийн ялгаралтай холбоотой байна. Хүлэмжийн хийн төрлөөр авч үзвэл нийт ялгарлын 42.4 хувийг нүүрсхүчлийн хий (CO₂), 33.8 хувийг метан хий (CH₄), 22.4 хувийг азотлог исэл (N₂O) эзэлж байна. Үүний зэрэгцээ, газар ашиглалт, газар ашиглалтын өөрчлөлт болон ойн салбар нь жилд дунджаар 30 орчим сая тн CO₂-эквивалент хүлэмжийн хийг шингээж байгаа нь Монгол Улсын нүүрстөрөгчийн шингээлтийн гол эх үүсвэр болж байна.

1.1. Байгаль орчинд үзүүлж буй сөрөг нөлөөлөл

Монгол Улс уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг орны нэг бөгөөд сүүлийн 80 гаруй жилийн хугацаанд агаарын жилийн дундаж температур 2.58°С-ээр нэмэгдсэн нь дэлхийн дунджаас өндөр үзүүлэлт юм. Үүний улмаас ган, зуд, аадар бороо, үер, хүчтэй салхи, шороон шуурга зэрэг цаг агаарын аюулт үзэгдлийн давтамж, эрчим нэмэгдэж, экосистемийн тогтвортой байдал эрсдэл учирч байна.

Монгол орны нийт нутаг дэвсгэрийн 76.9 хувь нь цөлжилт, газрын доройтолд өртсөн бөгөөд гол мөрний урсац багасах, нуурын талбай агших хандлага ажиглагдахын зэрэгцээ сүүлийн 45 жилд мөстөл, мөсөн голын талбай эрчимтэй буурч цэвдгийн тархалт 33.7 хувиар багассан. Түүнчлэн ой хээрийн түймэр, хортон шавжийн тархалт, биологийн олон янз байдлын алдагдал нэмэгдэж, экосистемд ноцтой нөлөө үзүүлж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөлөл, эмзэг байдал, эрсдэлийн үндэсний үнэлгээгээр байгалийн нөөц болон нийгэм, эдийн засгийн голлох салбаруудын эрсдэл цаашид эрчимтэй нэмэгдэх төлөвтэй бөгөөд 2050 он гэхэд “эмзэг” түвшнээс “их эрсдэлтэй”, зарим тохиолдолд “маш их эрсдэлтэй” түвшинд шилжихээр байна.

Тухайлбал, бэлчээр, хөрсний салбарын эрсдэл нь цөлжилт, газрын доройтол, гангийн давтамж нэмэгдэх, хөрсний органик нүүрстөрөгч буурах зэрэг шалтгаанаар хамгийн өндөр эрсдэлтэй ангилал руу шилжихээр байгаа бол ойн нөөцийн хувьд ой хээрийн түймэр, хортон шавжийн тархалт, хуурайшилтын улмаас эрсдэлийн түвшин эрс өсөхөөр байна. Цэвдгийн хайлалт, мөстөл мөсөн голын агшилт нь усны нөөц, экосистем, дэд бүтцэд урт хугацааны ноцтой эрсдэл үүсгэхээр төлөвтэй байна.

1.2. Нийгэм, эдийн засагт үзүүлж буй сөрөг нөлөөлөл

Уур амьсгалын өөрчлөлт нь Монгол Улсын эдийн засгийн суурь салбарууд болох мал аж ахуй, газар тариалан, ус, эрчим хүч, дэд бүтэц, аялал жуулчлалд шууд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Мал аж ахуйн салбарт ган, зудын давтамж, эрчим нэмэгдэж, бэлчээрийн даац буурах, малын амьдын жин хорогдох, усалгааны хэрэгцээ өсөх зэрэг эрсдэл нэмэгдэж байна. Судалгаагаар энэ зууны дунд үед зудын улмаас малын зүй бус хорогдол 50 гаруй хувиар өсөх төлөвтэй байна.

Тухайлбал, 2023-2024 оны зудын улмаас 9.1 сая толгой мал хорогдож, нийт мал сүргийн 12.9 хувь алдагдан, эдийн засагт 2.8 их наяд төгрөг буюу 821 сая ам.долларын хохирол учирсан байна. Энэхүү гамшгийн нөлөөлөл нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 2.17 хувьтай тэнцэх хэмжээний эдийн засгийн алдагдал үүсгэж, эдийн засгийн өсөлтийг 7.0 хувиас 4.1 хувь хүртэл бууруулах эрсдэл бий болгосон.

Мөн газар тариалангийн ургац буурах, усны нөөц хомсдох, дэд бүтцэд учрах эрсдэл нэмэгдэх, үер болон аадар тунадасны нөлөөллөөр авто зам, эрчим хүч, инженерийн байгууламжийн эвдрэл, гэмтэл нэмэгдэх төлөвтэй байна. Сүүлийн 20 жилд гамшигт үзэгдлийн давтамж хоёр дахин өссөн бөгөөд 2001-2021 онд цаг агаарын аюулт үзэгдлийн улмаас 681.8 тэрбум төгрөгийн шууд хохирол учирсан байна.

Түүнчлэн уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан ган, зуд, бэлчээрийн доройтол, усны хомсдол зэрэг нь орон нутгийн иргэдийн уламжлалт амьжиргаа алдагдах, орлого буурах, орон нутгаас хот суурин газар руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг нэмэгдүүлдэг. Энэ нь хот, суурин газарт ажилгүйдэл, ядуурал, гэр хорооллын тэлэлт, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжийн асуудлыг хурцатгах эрсдэл үүсгэдэг. Ялангуяа мал аж ахуйгаас шууд хамааралтай өрхийн орлого, хүнсний аюулгүй байдал буурч, эмзэг бүлгийн иргэдийн нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдал нэмэгдэх хандлагатай байна.

1.3. Хүний эрүүл мэндэд үзүүлж буй сөрөг нөлөөлөл

Уур амьсгалын өөрчлөлт нь хүний эрүүл мэндэд үзүүлэх эрсдэлийг нэмэгдүүлж, нийгмийн эрүүл мэндийн тулгамдсан асуудлын нэг болж байна. Агаарын температурын өсөлт, хэт халалт, шороон шуурга, тоосжилт, усны хомсдол, гамшигт үзэгдлийн давтамж нэмэгдэж байгаа нь амьсгалын замын болон зүрх судасны өвчин, халдварт өвчин, ус болон хоол хүнсээр дамжих өвчлөл нэмэгдэхэд нөлөөлж байна.

Судалгаагаар зуны улирлын дулааны долгионы үргэлжлэх хугацаа 2050 он гэхэд 3.5 хоногоор нэмэгдэх төлөвтэй байгаа бөгөөд энэ нь өндөр настан, хүүхэд, жирэмсэн эх, архаг хууч өвчтэй иргэдийн эрүүл мэндэд өндөр эрсдэл үүсгэхээр байна.

Үүнээс гадна зуд, ган, амьжиргааны алдагдал, орлогын бууралт зэрэг нь иргэдийн сэтгэцийн эрүүл мэнд, стресс, нийгмийн эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж, эрүүл мэндийн салбарын ачааллыг өсгөх эрсдэл үүсгэж байна. Иймд уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох, эрсдэлийг бууруулах, нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэндийн тогтолцооны бэлэн байдлыг бэхжүүлэх шаардлага улам нэмэгдэж байна.

1.4. Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл

Монгол Улс Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай НҮБ-ын суурь конвенцыг 1993 онд, конвенцын Парисын хэлэлцээрийг 2016 онд тус тус Улсын Их Хурлаар соёрхон баталж, уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох чиглэлээр олон улсын өмнө үүрэг, амлалт хүлээсэн.

Парисын хэлэлцээрийн 4.2-т Талууд Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмэр (ҮТХН)-ийг боловсруулж, мэдээлж, хэрэгжүүлэх үүргийг, 4.3-т түүнийг шинэчлэхдээ өмнөхөөс ахицтай зорилт дэвшүүлэх шаардлагыг тусгасан. Мөн 4.9-д ҮТХН-ийг таван жил тутам шинэчлэх, 4.13-д хэрэгжилтийн хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалтын тогтолцоонд ил тод, үнэн зөв байдлыг хангахыг заасан. Түүнчлэн 13 дугаар зүйлд Ил тод байдлын сайжруулсан тогтолцоог (Enhanced Transparency Framework) хэрэгжүүлэх үүргийг Талуудад хүлээлгэсэн.

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа-2050”-д нүүрстөрөгч багатай, хүртээмжтэй ногоон эдийн засгийг хөгжүүлэх, уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох, нүүрстөрөгчийн шингээлтийг нэмэгдүүлэх зорилтыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр тусгасан. Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт хүлэмжийн хийн тайлагналын тогтолцоог бэхжүүлэх, нүүрстөрөгчийн кредит, карбон зах зээлийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, ногоон санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр салбар дундын зохицуулалтыг сайжруулах зорилтыг тусгасан байдаг.

Нөгөө талаас Монгол Улс нүүрстөрөгчийн өндөр агууламжтай эдийн засгийн бүтэцтэй хэвээр байгаа бөгөөд үндэсний эрчим хүчний системийн нийлүүлэлтийн 90 орчим

хувь нь нүүрсээр ажилладаг дулааны цахилгаан станцаас бүрдэж, мал аж ахуйн салбар нийт хүлэмжийн хийн ялгарлын томоохон эх үүсвэр болж байна. Иймд хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах, сэргээгдэх эрчим хүч, ногоон хөгжил, тогтвортой үйлдвэрлэл, хэрэглээг дэмжихийн зэрэгцээ уур амьсгалын өөрчлөлтийн улмаас байгаль орчин, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрүүл мэндэд үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийг бууруулах шаардлага үүсээд байна.

Гэвч уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой харилцааг өнөөг хүртэл хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн хүрээнд зохицуулж ирсэн бөгөөд уур амьсгалын өөрчлөлтийн засаглал, салбар дундын зохицуулалт, хүлэмжийн хийн хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалт, ногоон санхүүжилт, карбон зах зээлийн нэгдсэн эрх зүйн орчин хангалтгүй байна. Цаашид ҮТХН-ийг таван жил тутам шинэчилж, хэрэгжилтийг тогтмол үнэлэх, тайлагнах, олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн хэрэгжилтийг хангах, салбар дундын зохицуулалт, санхүүжилт, хэмжилт-тайлагнал-баталгаажуулалтын тогтолцоог бэхжүүлэх эрх зүйн суурь шаардлага үүсээд байна.

Иймд уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох, даван туулах бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, ҮТХН-ийн зорилт, арга хэмжээг урт хугацаанд тогтвортой хэрэгжүүлэх, ногоон санхүүжилт, карбон зах зээлийг хөгжүүлэх, уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөллийг бууруулах нэгдсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зорилгоор “Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай” хуулийн төслийг боловсруулсан болно.

Хоёр. Хуулийн төслийн ерөнхий агуулга, бүтэц, зохицуулах харилцаа

“Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай” хуулийн төсөл нь уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох, даван туулах бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулж, шингээлтийг нэмэгдүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлнэ. Мөн Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмрийн зорилтыг хэрэгжүүлэх, ногоон санхүүжилт, карбон зах зээлийг хөгжүүлэх, хэмжилт-тайлагнал-баталгаажуулалтын нэгдсэн тогтолцоог бий болгоход чиглэнэ.

Түүнчлэн Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн зорилт, Парисын хэлэлцээр болон холбогдох олон улсын гэрээний хэрэгжилтийг хангаж, уур амьсгалын өөрчлөлтийн эсрэг арга хэмжээг шинжлэх ухаанд суурилсан, ил тод, тогтвортой, тэгш хүртээмжтэй байдлаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ.

Тодруулбал, хуулийн төслөөр Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн захиргааны төв байгууллага, орон нутгийн байгууллага болон үндэсний зохицуулагч байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүргийг тодорхойлж, салбар дундын уялдаа холбоог хангах зохицуулалтыг тусгасан. Мөн уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөлөл, эмзэг байдал, эрсдэлийн үнэлгээ, Үндэсний дасан зохицох төлөвлөгөө, хүлэмжийн хийн үндэсний тооллого, хүлэмжийн хийн ялгарал, шингээлтийн хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалтын (MRV) тогтолцоо, Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмрийн хэрэгжилтийн тайлагнал болон ил тод байдлын зохицуулалтыг тусгасан болно.

Түүнчлэн ногоон санхүүжилтийн эх үүсвэр, шалгуур, таксономи, ил тод байдал, хяналт, баталгаажуулалтын тогтолцоог тодорхойлж, карбон кредит, олон улсад шилжүүлэн тооцох ялгарлын бууралтын үр дүн (ITMO), харгалзах тохируулга, үндэсний болон олон улсын карбон зах зээлийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн.

Энэхүү хуулийн төсөл нь төр, хувийн хэвшил, санхүүгийн байгууллага, орон нутгийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийн уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой эрх, үүрэг, оролцоо, хариуцлагатай холбоотой харилцааг зохицуулах бөгөөд уур амьсгалын өөрчлөлтийн бодлого, санхүүжилт, зах зээл, тайлагнал, ил тод байдлын тогтолцоог нэгдсэн байдлаар зохицуулах хамрах хүрээтэй болно.

Хуулийн төсөл нь нийтлэг үндэслэл, төрийн байгууллагын бүрэн эрх, уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, шинжилгээ, дасан зохицох болон даван туулах, уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, ногоон санхүүжилт, карбон зах зээл, мэдээллийн сан, ил тод байдал, хяналт-шинжилгээ, хариуцлагын зохицуулалт бүхий нийт **9 бүлэг, 32 зүйлээс** бүрдэх бөгөөд уур амьсгалын өөрчлөлтийн засаглалын нэгдсэн тогтолцоог бий болгохоор тусгасан.

Хуулийн төсөл нь дараах бүлгээс бүрдэнэ:

Нэгдүгээр бүлэгт хуулийн зорилго, хуулийн үйлчлэх хүрээ, уур амьсгалын өөрчлөлтийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим болон хуульд хэрэглэсэн нэр томъёоны тодорхойлолтыг тусгана.

Хоёрдугаар бүлэгт уур амьсгалын өөрчлөлтийн асуудлаарх төрийн байгууллагууд болох Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар, холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэг, төрийн захиргааны байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын болон хүлэмжийн хийн бүртгэл хариуцсан байгууллагын эрх, үүргийг тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөлөл, эмзэг байдал, эрсдэлийн үнэлгээ, хүлэмжийн хийн тооллого, уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа, шинжилгээ, мэдээллийн суурь тогтолцоотой холбоотой харилцааг тусгана.

Дөрөвдүгээр бүлэгт уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох бодлого, Үндэсний дасан зохицох төлөвлөгөө, дасан зохицох арга хэмжээ, хохирлын үнэлгээ болон уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөллийг бууруулахтай холбоотой зохицуулалтыг тусгана.

Тавдугаар бүлэгт уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах, шингээлтийг нэмэгдүүлэх бодлого, арга хэмжээ болон Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмрийн хэрэгжилттэй холбоотой харилцааг тусгана.

Зургаадугаар бүлэгт ногоон санхүүжилтийн эх үүсвэр, санхүүгийн хэрэгсэл, шалгуур, нийцэл, ил тод байдал, тайлагнал, баталгаажуулалттай холбоотой харилцааг тусгана.

Долоодугаар бүлэгт нүүрстөрөгчийн зах зээлийн хэлбэр, карбон кредитийг үүсгэх, баталгаажуулах, бүртгэх, эзэмших, шилжүүлэгтэй холбоотой харилцааг тусгана.

Наймдугаар бүлэгт уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой мэдээллийн сан, мэдээллийн тогтолцоо, ил тод байдал, тайлагнал, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээтэй холбоотой харилцааг тусгана.

Есдүгээр бүлэгт хориглох үйл ажиллагаа, уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хуулийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр болох зохицуулалтыг тусгана.

Гурав. Хуулийн төсөлд тусгасан зарчмын шинжтэй зохицуулалтын талаар

“Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай” хуулийн төсөлд уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох, даван туулах бодлого, арга хэмжээг шинжлэх ухаанд суурилсан, урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн бодлоготой уялдуулан хэрэгжүүлэх зарчмыг тусгасан. Хуулийн төсөл нь Парисын хэлэлцээр болон Монгол Улсын Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмэрийн зорилтыг хэрэгжүүлэх, түүнийг таван жил тутам шинэчлэх, хэрэгжилтийг хэмжих, тайлагнах, баталгаажуулах (MRV) тогтолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн үндсийг тогтоож байгаа онцлогтой.

Мөн хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах, шингээлтийг нэмэгдүүлэх, уур амьсгалын өөрчлөлтийн эрсдэл, эмзэг байдлыг үнэлэх, Үндэсний дасан зохицох төлөвлөгөө боловсруулах, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх, уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй нийгэм, эдийн засаг, хүний эрүүл мэндийн сөрөг нөлөөллийг бууруулах зохицуулалтыг тусгасан.

Түүнчлэн ногоон санхүүжилт, карбон кредит, карбон зах зээлийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, уур амьсгалын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх, төр-хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжих, мэдээллийн сан, ил тод байдал, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог бий болгох, салбар дундын зохицуулалтыг бэхжүүлэх, тэгш хүртээмжтэй шилжилтийг бий болгох зарчмын зохицуулалтыг тусгасан болно.

Тэгш хүртээмжтэй шилжилт (Just Transition)-ийн зарчим нь хүлэмжийн хийн ялгарал багатай, байгаль орчинд ээлтэй, тогтвортой эдийн засагт шилжих үйл явцын үр өгөөжийг нийгмийн бүх бүлэгт тэгш хүртээмжтэй хүргэх, шилжилтийн сөрөг нөлөөлөлд өртөх салбар, орон нутаг, ажиллах хүч, эмзэг бүлгийн иргэдийн эрх ашиг, амьжиргаа, хөдөлмөр эрхлэлтийг хамгаалахад чиглэсэн зарчим юм.

Энэхүү зарчмын хүрээнд нүүрс, уламжлалт эрчим хүч, байгалийн нөөцөөс өндөр хамааралтай салбаруудад ажиллаж буй иргэдийн ажлын байр, орлогын тогтвортой байдлыг хангах, шинэ ур чадвар эзэмшүүлэх, дахин сургах, нийгмийн хамгааллыг дэмжих, орон нутгийн эдийн засгийг төрөлжүүлэх, шинэ ногоон ажлын байр бий болгох асуудлыг хамтад нь авч үздэг.

Мөн тэгш хүртээмжтэй шилжилт нь уур амьсгалын өөрчлөлтийн бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхдээ эмэгтэйчүүд, хүүхэд, залуучууд, малчид, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөлөлд эмзэг бүлгийн оролцоо, эрх ашгийг хангах, шилжилтийн үр өгөөжийг нийгэмд шударга, хүртээмжтэй хуваарилах зорилготой. Энэ нь уур амьсгалын өөрчлөлтийн эсрэг арга хэмжээг зөвхөн байгаль орчны асуудал бус хүний эрх, нийгмийн хамгаалал, тогтвортой хөгжлийн бодлоготой уялдуулан хэрэгжүүлэх олон улсын нийтлэг хандлага юм.

Хуулийн төсөлд хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан зохицуулалт тусгаагүй болно. Харин иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, тогтвортой хөгжил, амьдрах орчны чанарыг хамгаалах, уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөллөөс хүний эрхийг хамгаалах зорилтыг баримталсан. Мөн уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй эрсдэлийг бууруулах, байгалийн нөөцийн тогтвортой ашиглалтыг дэмжих, экологийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах замаар өнөөгийн болон ирээдүй хойч үеийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах эрх зүйн суурийг бүрдүүлж байгаагаараа онцлогтой.

Дөрөв. Тухайн харилцааг урьд нь хууль, эрх зүйн бусад актаар зохицуулж ирсэн байдал

Уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой харилцааг Монгол Улсад өнөөг хүртэл бие даасан суурь хуулиар бус, салбарын шинжтэй хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийн хүрээнд хэсэгчлэн зохицуулж ирсэн. Тухайлбал, Агаарын тухай хуульд хүлэмжийн хийн тодорхойлолт, Уур амьсгалын үндэсний хорооны зохицуулалт зэрэг зарим асуудлыг тусгасан байдаг.

Мөн “Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж байгаа уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай” хуулийг 2024 онд Улсын Их Хурлаар баталж, хэрэгжилтийг улс орон даяар ханган ажиллаж байна. Тус хуулийн зорилго нь уур амьсгалын өөрчлөлтөд малчдын дасан зохицох чадавхыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн. Гэвч уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах болон дасан зохицох үйл ажиллагаанд оруулж буй хувь нэмрийг тооцох, үнэлэх хүлэмжийн хийн шингээлтийн хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалтын (MRV) тогтолцоо хангалттай хөгжөөгүй байгаа нь хэрэгжилтийн үр нөлөөг бүрэн дүүрэн үнэлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

Түүнчлэн, Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмэр (NDC) зэрэг шинэ төрлийн харилцааг иж бүрэн зохицуулаагүй, хэрэгжилтийн механизм тодорхойгүй, салбар дундын уялдаа хангалтгүй байсаар байна.

Мөн уур амьсгалын өөрчлөлтийн асуудлыг Ойн тухай хууль, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль, Эрчим хүчний тухай хууль, Сэргээгдэх эрчим хүчний тухай хууль, Эрчим хүчний хэмнэлтийн тухай хууль, Хог хаягдлын тухай хууль, Гамшгаас хамгаалах тухай хууль зэрэг салбарын хуулиудаар тодорхой хэмжээнд зохицуулж ирсэн боловч эдгээр нь тухайн салбарын хүрээнд хязгаарлагдсан, уур амьсгалын өөрчлөлтийн нэгдсэн бодлого, тайлагнал, санхүүжилт, карбон зах зээл болон олон улсын гэрээний хэрэгжилтийг хангах цогц тогтолцоог бүрдүүлж чадаагүй.

Өнөөдрийг хүртэл хэрэгжүүлж ирсэн уур амьсгалын өөрчлөлтийн бодлого, арга хэмжээг Монгол Улсын хөгжлийн урт, дунд, богино хугацааны бодлого, хөгжлийн зорилтот хөтөлбөртэй уялдуулах замаар зохицуулж ирсэн боловч төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, салбар дундын уялдаа, хамтын ажиллагаа, хүлэмжийн хийн хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалтын тогтолцоо, Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмрийн хэрэгжилтийн хяналт,

тайлагнал, санхүүжилтийн механизм, карбон зах зээлийн зохицуулалт зэрэг чухал асуудлуудыг нэгдсэн байдлаар зохицуулах боломжгүй байсаар ирсэн.

Иймд уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаарх олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн хэрэгжилтийг хангуулах, үндэсний бодлого, төлөвлөлт, санхүүжилт, тайлагналын тогтолцоог нэгдсэн зохицуулалтаар хангах, төр, хувийн хэвшил болон бусад оролцогч талуудын эрх, үүрэг, оролцоог тодорхой болгох зорилгоор уур амьсгалын өөрчлөлтийн суурь харилцааг бие даасан хуулиар цогцоор зохицуулах шаардлага үүссэн болно.

Тав. Хуулийн төслийг боловсруулахтай холбогдуулан хууль санаачлагчаас авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ

Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам “Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай” хуулийн төсөл боловсруулалтыг 2020 онд эхлүүлсэн ба хуулийн төслийг боловсруулахдаа олон улсын байгууллага, хөгжлийн түншүүд, салбарын яамд, төрийн байгууллага, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллага болон олон нийтийн оролцоог хангуулах арга хэмжээг үе шаттай авч хэрэгжүүлсэн.

Хуулийн төслийг боловсруулахдаа Монгол Улсын Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмэр (ҮТХН 3.0), Үндэсний дасан зохицох төлөвлөгөө, “Алсын хараа-2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон Парисын хэлэлцээр, Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай НҮБ-ын суурь конвенцын хэрэгжилтийн шаардлагатай уялдуулан судалгаа, дүн шинжилгээ хийсэн. Мөн гадаад улсын уур амьсгалын суурь хуулиуд, карбон зах зээл, ногоон санхүүжилт, хэмжилт-тайлагнал-баталгаажуулалтын тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгааг боловсруулсан.

Хуулийн төсөлд төрийн байгууллага, мэргэжлийн холбоод, эрдэмтэн, судлаачид, олон улсын болон үндэсний зөвлөхүүдийн санал, дүгнэлтийг тусган ажилласан бөгөөд олон нийтийн хэлэлцүүлгийг үе шаттай зохион байгуулсан. Түүнчлэн хуулийн төслийг D-Parliament цахим системд байршуулж, иргэд, олон нийтээс ирүүлсэн 300 гаруй санал, шүүмжийг судлан холбогдох зохицуулалтад тусгасан.

Мөн салбар дундын уялдааг хангах хүрээнд хуулийн төсөлд яамдын саналыг авч тусган, агуулга зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон.

Түүнчлэн Азийн хөгжлийн банк, Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг (GIZ), НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (UNDP) болон бусад олон улсын байгууллагын техникийн дэмжлэгтэйгээр хууль, эрх зүйн болон бодлогын зөвлөмж, дүн шинжилгээ боловсруулж, хуулийн төслийг олон улсын сайн туршлага, Парисын хэлэлцээрийн шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан болно.

Зургаа. Хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн

Хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авах зорилгоор дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн.

1. D-Parliament цахим системд 2026 оны 03 дугаар сарын 02-ны өдөр байршуулж, нийт 97 санал, зөвлөмжийг хүлээн авснаас 65 саналыг хуулийн төсөлд тусгасан.

2. 2026 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдөр “Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хууль”-ийн төслийг хэлэлцэх олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагын нийт 120 орчим төлөөллийг оролцуулан хэлэлцүүлсэн. Хэлэлцүүлгийн үеэр оролцогчдоос ирүүлсэн 50 ерөнхий болон тусгай санал, зөвлөмжийг хүлээн авснаас 24 саналыг хуулийн төсөлд тусган боловсронгуй болгосон.

3. 2026 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдөр Олон улсын санхүүгийн корпорацитай хамтран Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам, Эдийн засаг, хөгжлийн яам, Сангийн яам, Монголбанк болон банк санхүүгийн салбарын нийт 30 орчим төлөөллийг оролцуулсан тусгай хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, хуулийн төслийн ногоон санхүүжилт болон карбон зах зээлийн зохицуулалтын бүлгүүд дээр нарийвчилсан хэлэлцүүлэг өрнүүлэн, үндсэн ойлголт, зохицуулалтын чиглэлүүдийн хувьд нэгдсэн ойлголцолд хүрсэн.

4. 2026 оны 04 дүгээр сарын 09-ний өдөр Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хуулийн төслийг олон улсын байгууллага, хувийн хэвшлийн төлөөлүүдийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж холбогдох санал зөвлөмжийг хүлээн авч нэгдсэн ойлголцолд хүрсэн.

5. Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Тогтвортой санхүүжилтийн холбоо, Жендэрийн үндэсний хороо, Олон улсын санхүүгийн корпорац, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг байгууллагаас 202 саналыг албан бичгээр ирүүлснээс 73 саналыг хуулийн төсөлд тусгасан. Бусад санал хуулийн төслийн шинэчилсэн агуулгатай нийцсэн тул тусгаагүй болно.

Нийт утга давхардсан 349 саналыг хүлээн авч, холбогдох саналуудыг хуулийн төсөлд тусган ажиллаа.

Долоо. Гадаад орны туршлага, бусад судалгаа, шинжилгээний тайлангийн дүгнэлт

“Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай” хуулийн төслийг боловсруулах хүрээнд уур амьсгалын өөрчлөлтийн суурь хуультай улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, Парисын хэлэлцээрийн хэрэгжилтийн туршлага, карбон зах зээл, ногоон санхүүжилт, хэмжилт-тайлагнал-баталгаажуулалтын (MRV) тогтолцооны олон улсын сайн туршлагыг судалж, харьцуулсан шинжилгээ хийсэн. Тандан судалгааны хүрээнд Их Британи, Герман, Франц, Шинэ Зеланд, БНСУ, Япон, Кени, Филиппин, Балба зэрэг нийт хэд хэдэн улсын уур амьсгалын өөрчлөлтийн суурь хууль, бодлого, институцийн тогтолцоог судалж, Монгол Улсын эрх зүйн орчинтой харьцуулсан болно.

Гадаад орны туршлагаас үзэхэд орчин үеийн уур амьсгалын суурь хуулиуд нь зөвхөн хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах асуудлаар хязгаарлагдахгүйгээр үндэсний хөгжлийн бодлого, дасан зохицох төлөвлөлт, ногоон санхүүжилт, карбон зах зээл, төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, ил тод байдал, тайлагнал, хяналт-шинжилгээний тогтолцоог цогцоор нь зохицуулах хандлагатай байна. Тухайлбал, Кени улсын Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хууль нь Парисын хэлэлцээрийг үндэсний хууль тогтоомжид нутагшуулж, нүүрстөрөгч багатай хөгжлийг дэмжих механизмыг бүрдүүлсэн бол Филиппин улсын хууль нь үндэсний болон орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд уур амьсгалын эрсдэлийг нэгтгэн тусгах зохицуулалтыг бий болгосон байна.

Мөн олон улсын байгууллагуудын судалгаа, зөвлөмжид ҮТХН-ийн хэрэгжилтийг хангахын тулд салбар дундын зохицуулалт, үндэсний хэмжилт-тайлагнал-баталгаажуулалтын тогтолцоо, ногоон санхүүжилт, хувийн хэвшлийн оролцоо, уур амьсгалын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх шаардлагатайг онцолсон байна.

Найм. Хуулийг батлагдсанаар үүсэх нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хуулийг баталснаар Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд бодитой, хэмжигдэхүйц эерэг үр нөлөө бий болохоор байна. Тус хуулийн төсөл нь уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой харилцааг иж бүрнээр зохицуулж, хүлэмжийн хийн ялгарал багатай, уур амьсгалын өөрчлөлтөд тэсвэртэй тогтвортой хөгжлийн загварт шилжих суурийг бүрдүүлнэ.

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хууль батлагдсанаар дараах эерэг үр дүн гарна. Үүнд:

1. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөллийг бууруулах, дасан зохицох, хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах талаар олон улсын өмнө хүлээсэн үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хууль, эрх зүйн орчин бүрдэж, хүлэмжийн хийн тооллого, тооцоолол, уур амьсгалын өөрчлөлтийн эмзэг байдал болон эрсдэлийн үнэлгээний нэгдсэн зохицуулалт бий болно.

2. Уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой мэдээллийн санг бүрдүүлж, судалгаанд үндэслэсэн нэгдсэн бодлого төлөвлөлтөөр уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах болон дасан зохицох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй хариу арга хэмжээ авах боломж бүрдэнэ.

3. Хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах, шингээлтийг нэмэгдүүлэхтэй холбоотой Монгол Улсын хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд олон улсын болон төр, хувийн хэвшлийн салбарын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, олон улсын механизмыг нэвтрүүлэх боломж бүрдэнэ.

4. Шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалгаа, мэдээлэлд суурилсан бодлого, хариу арга хэмжээг хэрэгжүүлэх салбар хоорондын зохицуулалт боловсронгуй болж, Засгийн газар уур амьсгалын өөрчлөлтийн улмаас учрах эрсдэлийг удирдах, байгалийн гамшгаас сэргийлэхтэй холбоотой салбар дундын уялдаа холбоог сайжруулах, Монгол Улс Парисын хэлэлцээрт нэгдэн орсон улсын хувьд олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.

5. Карбон зах зээлийн кредит баталгаажуулах, арилжаанд оролцох нөхцөлийг бүрдүүлснээр карбон кредитийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж улс орны нийгэм, эдийн засагт эерэг нөлөөлөл үзүүлнэ.

6. Түүнчлэн, уур амьсгалын санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх замаар байгаль орчинд ээлтэй, уур амьсгалын өөрчлөлтийг даван туулахад шаардлагатай санхүүжилтийн найдвартай, тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх боломжтой болно.

7. Хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах, шингээлтийг нэмэгдүүлэх, экосистемийн тэнцвэрийг хамгаалах бодлого, арга хэмжээний хэрэгжилт системтэй болно.

8. Хүлэмжийн хийн ялгарлын тэнцлийг хангах зорилтыг үе шаттай хэрэгжүүлэх, технологийн шинэчлэл, инновацыг дэмжих эрх зүйн орчин бүрдэнэ.

Монгол Улсын 2025 оны ДНБ ойролцоогоор 25.1 тэрбум ам.доллар байгаа бөгөөд Үндэсний тодорхойлсон хувь нэмрийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд 2025–2035 онд нийт 14.8 тэрбум ам.долларын нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардлагатай байгаа нь ДНБ-ий 56 орчим хувьтай тэнцэх өндөр дүн юм. Ийм хэмжээний санхүүжилтийг зөвхөн улсын төсвийн эх үүсвэрээр бүрдүүлэх боломж хязгаарлагдмал тул тус хууль батлагдсанаар институцийн зохион байгуулалт, бүртгэл, зөвшөөрөл, хэмжилт, тайлагнал, баталгаажуулалтын тогтолцоо тодорхой болж, хувийн хэвшил болон олон улсын санхүүжилтийг үе шаттайгаар татах боломж бодитоор нэмэгдэнэ. Олон улсын туршлагаас үзэхэд уур амьсгалын эрх зүйн тодорхой орчин бүрдсэн улс орнуудад ногоон хөрөнгө оруулалт дунджаар 2–3 дахин өсөх хандлагатай байна. Монгол Улсын хувьд уур амьсгалын санхүүжилтийн хэрэгцээ 2030 он хүртэл ойролцоогоор 11–12 тэрбум ам.долларт хүрэхээр тооцоологдож байгаа бөгөөд уг хуулийг баталснаар энэ санхүүжилтийн дийлэнх хэсгийг олон улсын эх үүсвэр болон хувийн хэвшлээс татах боломж нэмэгдэнэ. Үүний зэрэгцээ уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй эдийн засгийн өсөлтийн алдагдлыг бууруулах стратегийн ач холбогдолтой бөгөөд дундаж температур 1°C-аар өсөхөд ДНБ-ий өсөлт 0.48 нэгж хувиар буурч, сөрөг нөлөө нь хэдэн жилээр үргэлжилдэг нь энэ чиглэлийн эрх зүйн зохицуулалт нэн шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Хуулийг баталснаар дасан зохицох бодлого, эрт сэрэмжлүүлэг, ус, бэлчээр, гамшгийн удирдлагыг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн суурь бүрдэж, эдийн засгийн алдагдлыг бууруулах боломж нэмэгдэнэ. Мөн орон нутгийн иргэдийн дасан зохицох чадавх сайжирч, уур амьсгалын эрсдэлээс үүдэх алдагдлыг 30–50 хувиар бууруулах боломжтой.

Хөдөлмөр эрхлэлтийн хувьд, ногоон шилжилттэй холбоотойгоор сэргээгдэх эрчим хүч, барилга, хөдөө аж ахуй, ойжуулалт зэрэг салбаруудад 2030 он хүртэл 15,000–25,000 шинэ ажлын байр бий болох боломжтой байна. Мөн эрчим хүчний хэмнэлтийн арга хэмжээ хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжүүдийн зардал 10–20 хувиар буурах боломжтой бөгөөд энэ нь өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай хуулийг баталснаар Монгол Улсад нэг талаас уур амьсгалын эрсдэлээс үүдэлтэй жил тутмын эдийн засгийн алдагдал, нийгэм-эдийн засгийн эмзэг байдлыг бууруулах, нөгөө талаас шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг үе шаттайгаар татах, олон улсын карбон зах зээлд үр ашигтай оролцох эрх зүйн суурь бүрдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү хууль нь зөвхөн байгаль орчны салбарын зохицуулалт бус, харин Монгол Улсын эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар, санхүүгийн тогтвортой байдал, орон нутгийн амьжиргаа, урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хамгаалах стратегийн ач холбогдол бүхий суурь хууль юм.

БАЙГАЛЬ ОРЧИН, УУР АМЬСГАЛЫН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ЯАМ