

# АЯЛАЛ ЖУУЛЧЛАЛЫН ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

*Ж. Баасангэрэл*  
*Магистр*

*Шинжлэх ухаан, технологийн их сургууль*  
*Нийгэм, хүмүүнлэгийн сургууль*

*baasangerele@must.edu.mn*

*Хураангуй:* Аялал жуулчлал нь байгаль орчин, эдийн засаг, нийгмийн бүхий л хүрээнд нөлөө үзүүлдэг хурдацтай хөгжиж буй салбарын нэг бөгөөд түүний тогтвортой хөгжилд хууль эрх зүйн орчны зохицуулалт онцгой ач холбогдолтой юм. Энэхүү өгүүлэлд аялал жуулчлалын тогтвортой хөгжлийн тухай онолын үндэс, тогтвортой хөгжлийг дэмжих эрх зүйн зохицуулалтын чиг үүрэг, олон улсын хандлага, Монгол Улсад мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдэд харьцуулсан болон баримт бичгийн судалгаа шинжилгээг тоймлон хийлээ. Үүний үр дүнд аялал жуулчлалын салбарт тогтвортой хөгжлийг бодитой хэрэгжүүлэхэд хууль эрх зүйн орчны уялдаа холбоог сайжруулах, хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээний тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлага байгааг тодорхойлов.

*Түлхүүр үг:* Аялал жуулчлал, тогтвортой хөгжил, эрх зүйн орчин, хууль тогтоомж

## УДИРТГАЛ

21-р зуунд аялал жуулчлал нь дэлхийн хамгийн хурдацтай хөгжиж буй эдийн засгийн салбаруудын нэг болж, олон улс оронд үндэсний хөгжил, орлогын эх үүсвэр болон хөгжиж байна. Монгол Улсын хувьд байгалийн өвөрмөц тогтоц, соёлын өв, нүүдлийн ахуй амьдрал, түүхэн дурсгалт газар нутгуудаараа аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх өргөн боломжтой. Гэсэн хэдий ч аялал жуулчлалын хэт хурдацтай, зохицуулалтгүй өсөлт нь байгаль орчны доройтол, соёлын өвийн эвдрэл, орон нутгийн эрх ашиг зөрчигдөх зэрэг сөрөг үр дагаврыг дагуулж болзошгүй юм. Тиймээс аялал жуулчлалын салбарыг эдийн засгийн үр өгөөжтэй төдийгүй

нийгмийн тэгш хүртээмжтэй, байгаль орчинд ээлтэй, урт хугацаанд тогтвортой хөгжүүлэх шаардлага тулгарч байна. Үүнийг хэрэгжүүлэхэд хууль эрх зүйн зохицуулалт чухал байр суурь эзэлдэг. Аялал жуулчлалын тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчин нь зөвхөн тухайн салбарын үйл ажиллагааг зохицуулах төдийгүй байгаль хамгаалал, соёлын өвийн хамгаалал, орон нутгийн иргэдийн эрхийг хангах, зохистой төлөвлөлт, удирдлагын үндэс суурийг бүрдүүлдэг. Энэхүү өгүүллийн зорилго нь аялал жуулчлалын тогтвортой хөгжлийг дэмжих эрх зүйн орчны онолын үндэс, зохицуулалтын чиг хандлага, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн түвшин, тулгамдаж

буй асуудалд дүн шинжилгээ хийхэд оршино.

### **ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ХЭСЭГ**

Тогтвортой хөгжил гэдэг нь өнөөгийн хэрэгцээг хангахын зэрэгцээ ирээдүй үеийн хэрэгцээг хангах чадварыг алдагдуулахгүй байх зарчимд суурилдаг. Энэ ойлголтыг 1987 онд НҮБ-ын “Манай нийт ирээдүй” илтгэлд анх тодорхойлсон. Энэ нь үндсэн гурван тулгуур зарчимд тулгуурладаг бөгөөд эдгээр нь харилцан уялдаатай, нэгдмэл байдлаар хөгжих ёстой гэж үздэг[1]. Үүнд:

*Эдийн засгийн тогтвортой байдал (Economic stability)-үр ашигтай өсөлт, хүртээмжтэй хуваарилалт*

Хүртээмжтэй бөгөөд тогтвортой өсөлтийн үзэл баримтлалыг анх Нобелийн шагналт М.Спенс тэргүүтэй судлаачид боловсруулсан. В.Серра нар хүртээмжтэй бөгөөд тогтвортой өсөлт нь (1) эдийн засгийн өсөлт, (2) өсөлтийн хүртээмж (3) өсөлтийн тогтвортой байдал гэх үндсэн гурван асуудлыг тодорхойлсон. Эдгээр асуудлууд хүртээмжтэй бөгөөд тогтвортой өсөлтөд дараах байдлаар нөлөөлдөг.

1. Эдийн засгийн өсөлт нь үнэ цэнэ бүхий бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл болон үйлчилгээ нэмэгдэхэд нөлөөлж, улмаар амьжиргааны түвшин дээшлэхэд хүргэнэ. Эдийн засгийн өсөлт мөн ажлын байр нэмэгдэхэд зөргөөр

нөлөөлж, улмаар ядуурлын түвшин буурахад нөлөөлнө. Үүний зэрэгцээ эдийн засаг өсөхийн хэрээр татварын орлого нэмэгдэх бөгөөд төрийн үйлчилгээний санхүүжилт нэмэгдэнэ.

2. Эдийн засгийн өсөлт хүртээмжтэй байх нь амьжиргааны түвшний ахиц нийгмийн бүх бүлгүүдэд явагдахад түлхэц болдог.

3. Эдийн засгийн өсөлт хүртээмжтэй байхад түүний тогтвортой эсэх нь чухал ач холбогдолтой. Өнөөгийн хэрэглээ, нийгмийн халамж нь одоогийн болон хойч үеүдийн ирээдүйг тогтвортой байлгахад нөлөөлдөг.

*Нийгмийн тогтвортой байдал (Social stability)-тэгш оролцоо, эрхийн тэнцвэр*

**Нийгмийн тогтвортой байдал**

Энэ нь тухайн нийгмийн институц, эрх зүйн тогтолцоо, засаглал, иргэдийн хоорондын харилцаа тогтвортой, зөрчил багатай, урт хугацаанд нийгэм хөгжих боломжтой байдал юм [2]. Үндсэн онолын чиглэлүүд:

- Функционализм (Durkheim): Нийгмийн тогтолцоо бүрийн үүрэг, зохицол нь тогтвортой байдлыг хангана.
- Марксизм: Нийгмийн тэгш бус байдал нь тогтворгүй байдлын шалтгаан бөгөөд жинхэнэ тогтвортой байдал

нь шударга өмчийн харилцаа дээр тогтоно.

- Неолиберал хандлага: Эдийн засгийн чөлөөт зах зээл, ардчилсан институцүүд нь тогтвортой байдлын үндэс.

### Тэгш оролцоо

Энэ нь нийгмийн бүх гишүүд улс төр, эдийн засаг, соёлын үйл явцад оролцох боломжтой байхыг хэлнэ. Онолын үндэслэлүүд:

- Ардчиллын онол (Dahl, Habermas): Иргэдийн оролцоо бол ардчилал, шударга засаглалын үндэс.
- Capabilities Approach (Amartya Sen, Martha Nussbaum): Хүн бүрийн чадавх, оролцох боломж бодитоор нээлттэй байх ёстой.
- Participatory Development Theory: Хөгжлийг доороос дээш чиглэлтэйгээр иргэдийн оролцоонд тулгуурлан хийх нь илүү тогтвортой үр дүнтэй.

### Эрхийн тэнцвэр

Энэ нь нийгмийн гишүүд бүгд эрх зүйн хувьд адилхан хамгаалагдсан, ялгаварлан гадуурхалтгүй эрх эдэлж чадаж байгаа эсэхийг хэлнэ.

#### Онолын үндэслэлүүд:

- Хүний эрхийн онол: НҮБ болон олон улсын хүний эрхийн баримт бичгүүдэд тулгуурлан бүх хүн

төрөлхтөн адил эрхтэй гэж үзнэ.

- Шударга ёсны онол (John Rawls): “Эрхийн тэнцвэр” нь нийгмийн баялаг, боломж, эрхийн хуваарилалт шударга байх шаардлагыг тавина.
- Интерсекционализм (Kimberly Crenshaw): Хүйс, арьс өнгө, ангилал, хөгжлийн бэрхшээл гэх мэт олон хүчин зүйлсийн огтлолцол нь эрхийн тэгш байдалд нөлөөлнө.

Тэгш оролцоо, эрхийн тэнцвэр байхгүй нөхцөлд нийгмийн тогтвортой байдал урт хугацаанд алдагддаг бол шударга, тэгш бүтэц бүхий нийгэм нь иргэдийн итгэлийг хадгалж, хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлснээр тогтвортой байдлыг хангадаг байна.

*Байгаль орчны тогтвортой байдал (Environmental Sustainability) - байгалийн нөөцийг зохистой ашиглах*

Энэ нь байгаль орчны экосистемийг доройтуулахгүйгээр, байгалийн нөөцийг дараа дараагийн үеийн хэрэгцээг хангах байдлаар ашиглахыг хэлнэ[3].

- Байгаль орчны нөөцийг эдийн засгийн “капитал” гэж үзэж, түүнийг үнэ цэнтэй хөрөнгө оруулалт гэж тооцно.
- Нөөцийг бага зарцуулж илүү их үр дүнд хүрэх зарчим.

- Нийтийн өмч бүхий нөөцийг хамтын хариуцлагаар үр ашигтайгаар удирдах боломжтой.

“Аялал жуулчлалын тухай” хууль нь 2000 оны 05 сарын 05-ны өдөр 6 бүлэг 24 зүйлтэйгээр батлагдсан бөгөөд хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн 3-р зүйлд “Аялал жуулчлал” гэж хувь хүн өөрийн байнга оршин суудаг газар нутгаасаа 183 хүртэлх хоногийн хугацаагаар амралт, сувилал, танин мэдэхүний зорилгоор болон шашин шүтлэг, ажил мэргэжлийн шугамаар өөр гезэр нутагт аялан явах гэж тодорхойлсон. Хууль нь 2000 онд батлагдсан бөгөөд хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи 22 жилийн хугацаанд нийт 12 удаа буюу 2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2010, 2011, 2015, 2017, 2021, 2022 онуудад нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна [4]. Мөн хуулийн шинэчилсэн найруулга нь 2023 оны 05 сарын 04-ны өдөр батлагджээ. Тус хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн 4-р зүйлд “Аялал жуулчлал” гэж хүн өөрийн байнга оршин суудаг газар нутгаасаа өөр газарт 90 хоног хүртэлх хугацаагаар суралцах, ажил хөдөлмөр эрхлэхээс бусад зорилгоор аялан явахыг заажээ. 1963 онд зохион байгуулагдсан Ромын олон улсын бага хурлаас “Аливаа хүн өөрийн оршин суудаг нутаг орноос ангид өөр улсад айлчлах болон өөрийн нутагтаа тодорхой зардал гарган, тодорхой зорилгын улмаас аялсан бол гийчин” гэж нэрлэнэ хэмээн

тодорхойлсон ба тэдгээр гийчид нь 2 хэсэгт ангилагдах боломжтой гэж үзжээ.

*Хүснэгт 1. Ромын бага хурлын тодорхойлолт*

Гийчин	Жуулчин	24 цагаас дээш 6 сар хүртэлх хугацаагаар дор дурдагдах тодорхой зорилготойгоор аялаж буй хүнийг
	Зугаалагч	24 цагаас бага хугацаанд аялаж гэртээ буцан ирж буй хүнийг

Нөгөө талаас аялагчдын ангиллыг болон аяллын зорилгыг системчилэн гаргасан.

*Зураг 1. Аяллын зорилго түүний ангилал*



*Эх сурвалж: Дэлхийн Аялал Жуулчлалын Байгууллагын тодорхойлолт*

Аялал жуулчлалын үйл ажиллагаа явагдах бүс, хамрах хэмжээ, аялал жуулчлалын үйлдвэрлэлийн байгууллагуудын ангилал зах зээлийн дараах байдлаар ялган тогтоосон [5].

Зураг 2. Аялал жуулчлалын ялгаатай ангиллууд



Эх сурвалж: Дэлхийн Аялал Жуулчлалын Байгууллагын тодорхойлолт

Үүнд:

1. Олон улсын аялал жуулчлал (International tourism): энэ нь тухайн орноос гадагш хийгдэх аялал жуулчлал (Outbound tourism) болон гадаадаас ирэх аялал жуулчлал (Inbound tourism)-ыг хамруулсан ойлголт.
2. Гадаадаас ирэх аялал жуулчлал (Inbound tourism): энэ нь тухайн улс оронд гадаадын улс орнуудаас хүрэлцэн ирж аялах жуулчлал.
3. Дотоодын аялал жуулчлал (Domestic tourism): аливаа улсын иргэн зөвхөн өөрийн улс орон дотроо аялах жуулчлал

Аялагч жуулчдын сонирхол, аялал хийх шалтгаанаас үндэслэн гурван томоохон хэсэгт хуваан авч үзнэ. Энэ нь дараах байдлаар тодорхойлогджээ.

Зураг 3. Аялал жуулчлалын үндсэн төрлүүд



Эх сурвалж: Дэлхийн Аялал

Жуулчлалын Байгууллагын тодорхойлолт

Мөн дэлхийн 90 гаруй орны 250 шахам төлөөлөгч оролцсон Олон улсын бага хурал 1991 оны 6-р сард Канадын Оттава хотод болж аялал жуулчлалын талаарх олон асуудлуудыг авч хэлэлцэн зарим тодорхойлолтуудыг шинэчлэн тогтоож өгсөн юм. Ялангуяа аялал жуулчлалын талаарх үзэл баримтлал /concept/, ангилал /classification/ зэргийг тодорхой болгон аялал жуулчлалын системчилсэн нэгдмэл тодорхойлолтыг баталсан байна. Тэрхүү тодорхойлолтонд “аливаа хүн чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх болон бизнес ажил хэргийн үэрэг бусад зорилгоор тодорхой хугацаанд байнгын хүрээллээсээ /usual environment/, ангид газарт аялаж /travelling/, байрлан хоноглох /staying/, үйл ажиллагааг аялал жуулчлал гэнэ” хэмээжээ.

Тогтвортой аялал жуулчлал гэдэг нь дээрх гурван зарчмыг аялал жуулчлалын салбарт хэрэгжүүлсэн хэлбэр юм. Дэлхийн Аялал Жуулчлалын Байгууллага (UNWTO) тогтвортой аялал жуулчлалыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Орон нутгийн оролцоог дэмжсэн, байгаль орчныг

хамгаалсан, соёлын өвийг хадгалсан, эдийн засгийн үр өгөөжтэй аялал жуулчлалын хөгжлийг хэлнэ [6].

Энэ хүрээнд аялал жуулчлал нь зөвхөн зочин хүлээн авах биш, тухайн бүсийн нийгэм, байгаль орчны хариуцлагатай менежмент, урт хугацааны төлөвлөлт шаарддаг. Тогтвортой аялал жуулчлал нь дараах үндсэн шинжтэй:

- Байгаль орчныг хамгаалсан байх
- Орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хүндэлсэн байх
- Соёлын өвийг хадгалсан байх
- Эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байх
- Урт хугацааны төлөвлөлтөд суурилсан байх

Эрх зүй нь нийгмийн харилцааг зохицуулдаг нормын тогтолцоо бөгөөд тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд эрх зүйн орчны үүрэг чухал. Ялангуяа аялал жуулчлалын салбарт эрх зүй нь дараах үүргийг гүйцэтгэдэг:

- Хуулиар зохицуулах үүрэг-Байгаль хамгаалалт, газар ашиглалт, үйл ажиллагаа явуулах стандарт зэргийг тодорхойлох
- Хязгаарлах, хариуцлага хүлээлгэх үүрэг-Сөрөг нөлөөллийг бууруулах, зөрчил гаргасан этгээдэд хариуцлага тооцох
- Эрх тэгш оролцоог хангах үүрэг-Орон нутгийн иргэд,

хувийн хэвшил, төрийн оролцоог тэнцвэртэй хангах

- Зохицуулалт, төлөвлөлтөд суурилсан хөгжил-Улс орон болон бүс нутгийн бодлого, төлөвлөгөөг хуульчлах

Тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчин нь зөвхөн байгаль орчны хуулиудад хамаарахгүй. Энэ нь эдийн засаг, нийгмийн олон салбарын уялдаа холбоог хангах хөндлөн чиглэлийн эрх зүйн зохицуулалт гэж үздэг.

### **Эрх зүйн орчны чиг хандлага**

Олон улсын түвшинд тогтвортой аялал жуулчлалыг дэмжих эрх зүйн хандлагууд дараах чиглэлд хөгжиж байна:

- Хамтын ажиллагаанд суурилсан зохицуулалт-төр, хувийн хэвшил, иргэдийн оролцоог хуулиар зохицуулах
- Байгаль, соёлын өвийн эрх зүйн хамгаалалтыг өргөтгөх
- Технологи, мэдээллийн ил тод байдлыг тусгасан хууль тогтоомж
- Орон нутгийн өөртөө засах эрх мэдлийг бэхжүүлсэн зохицуулалт

“Тогтвортой хөгжил-2030 хөтөлбөр”-ийг анх 2012 онд Рио Де Жанейро хотод улс орнуудын төрийн тэргүүнүүд оролцсон НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжил” бага хурлын үеэр санаачилсан. 2015 онд НҮБ-ын Ерөнхий Асамблейн 70 дугаар чуулган болж, ТХЗ-ын 17 зорилго, 169 зорилтыг баталж, 2016 оны 1 сарын 1-нээс “Тогтвортой

хөгжлийн зорилго” албан ёсоор дэлхий нийтээр хэрэгжиж эхэлсэн. 2000 онд НҮБ-ын Ерөнхий асемблейн 189 орны төрийн тэргүүн оролцсон хуралдаанаар “Мянганы тунхаглал”-ыг баталсан. 2005 онд УИХ-аас Монгол Улсын “Мянганы хөгжлийн зорилт, 2008 онд “Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогыг баталсан. 2008 онд “Үндэсний хөгжлийн бодлого”-ыг баталсан байна. 2016 оны 2 дугаар сард УИХ-ын 19 дүгээр тогтоолоор Монгол Улсын “Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-ыг баталжээ. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдааны 52 дугаар тогтоолоор “АЛСЫН ХАРАА-2050, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого” батлагдав. Монгол Улсыг 2021-2024 болон 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл 2020 оны 08 сарын 28-ний өдөр батлагдсан. Аялал жуулчлалын тухай хууль 2023 оны 05 сарын 04 өдөр батлагдсан. Эдгээр бодлогын баримт бичгүүдэд аялал жуулчлалыг тогтвортой хөгжүүлэх бодлогод эдийн засгийн тэргүүлэх салбарууд болон байршлын давуу талд тулгуурлан бүс, орон нутагт аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх зорилтыг дэвшүүлэн 3 үе шаттайгаар хэрэгжүүлж, хүрэх үр дүнг тодорхойлжээ.

### **СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ**

Энэхүү судалгаанд аялал жуулчлалыг тогтвортой хөгжүүлэх

эрх зүйн орчныг шинжлэх зорилгоор дараах арга зүйг ашиглав. Үүнд:

- **Баримт бичгийн шинжилгээний арга:** Монгол Улсын хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүд (Үндэсний хөгжлийн бодлого, Аялал жуулчлалын тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030 гэх мэт) болон олон улсын жишиг (НҮБ-ын Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд, UNWTO-ийн зөвлөмжүүд)-ийг судалсан.
- **Харьцуулсан шинжилгээний арга:** Аялал жуулчлалын эрх зүйн зохицуулалт болон хөгжлийн бодлого, баримт бичгийн зорилго зорилтуудыг харьцуулсан.
- **Шинжилгээ, дүгнэлтийн арга:** Хуулийн хэрэгжилт, бодлогын нийцэл, уялдаа холбоо, сул болон давуу талуудыг дүгнэсэн.

Аялал жуулчлалын тухай хуулийн зорилт нь байгаль, үндэсний онцлог бүхий түүх, соёлын өвд тулгуурласан тогтвортой аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх, эдийн засаг, нийгмийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, аялал жуулчлалын үйл ажиллагаанд төр, иргэн, хуулийн этгээдийн хооронд үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино.

Хүснэгт 2. Аялал жуулчлалын тухай хууль

№	Бүлэг	Зүйл заалт	Үйл ажиллагаа
1	Нэгдүгээр бүлэг “Нийтлэг үндэслэл”	4	Иргэний хууль, Соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль, Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, энэ хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан, аялал жуулчлалын үйл ажиллагааг зохицуулах, хуулийн нэр томъёоны тодорхойлсон.
2	Хоёрдугаар бүлэг “Аялал жуулчлалын үйл ажиллагаа”	10	Аялал жуулчлалын үйлдвэрлэл, аялал жуулчлалын байгууллагыг тодорхойлолт, аялал жуулчлалын гэрээ, даатгал, жуулчны аюулгүй байдлын урх зүйн үндсийг тодорхойлсон.
3	Гуравдугаар бүлэг “Аялал жуулчлалын бүс”	3	Аялал жуулчлалын бүс, отоглох цэг, хил орчмын аялал жуулчлалын талаар хийх үйл ажиллагааг хуульчилсан.
4	Дөрөвдүгээр бүлэг “Аялал жуулчлалын талаар Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, сэргэжлийн холбооны бүрэн эрх”	8	Засгийн газрын, Аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх үндэсний хорооны бүрэн, Аялал жуулчлалын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын, Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын, Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын, Сум дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурлын, Аялал жуулчлалын мэргэжлийн холбооны үүрэг, хариуцлага, бүрэн эрхийг хуульчилсан.
5	Тавдугаар бүлэг “Бусад зүйл”	1	Аялал жуулчлалын мэдээллийн сан, аялал жуулчлалын үйл ажиллагаанд тавих төрийн болон олон нийтийн хяналт болон бусад зүйлийг тодорхойлсон.

Аялал жуулчлалын тухай хууль нь 2000 онд, харин 2023 онд хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаж аялал жуулчлалын үйл ажиллагаа эрхлэх журам, аж ахуйн нэгжийн үүрэг, төрийн зохицуулалтын бүтэц, жуулчны эрх ашгийг хамгаалах зохицуулалтыг тусгажээ. Хуулийн зорилго нь Монгол Улсад аялал жуулчлалыг зохистой хөгжүүлэх, дотоод болон гадаад жуулчны эрх ашгийг хамгаалах, аялал жуулчлалын бизнесийг дэмжих эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхэд чиглэдэг. Хуульд “тогтвортой хөгжил” гэх нэр томъёог шууд хэрэглээгүй ч байгаль орчныг хамгаалах, соёлын өвийг хадгалах, жуулчны ёс зүйг баримтлах зэрэг зарим заалт нь

тогтвортой аялал жуулчлалын суурь үзэл санаатай нийцэж байна. Гэвч дараах сул талууд ажиглагдаж байна:

- **Байгаль орчин, соёлын өвд үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэх механизм сул.** Жуулчлалын бүс нутаг, байгаль орчны нөлөөллийг үнэлэх заалт тодорхой бус, хэрэгжих үндэс нь дутагдалтай.
- **Орон нутгийн оролцоо сул тусгагдсан.** Аялал жуулчлалын менежментэд иргэд, нутгийн захиргааны байгууллагын үүрэг хязгаарлагдмал байна.

“Аялал жуулчлалын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн зарим онцлог нь:

- Тогтвортой аялал жуулчлалын зарчим тусгагдсан. Экологийн тэнцвэр хадгалах, соёлын өвийг хамгаалах, орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах тухай шинэ заалтууд орсон.
- Төр-хувийн хэвшлийн түншлэл болон бүс нутгийн менежмент-ийн ойлголтуудыг нэвтрүүлсэн.
- Цахим бүртгэл, зөвшөөрөл олголтын цахим систем нэвтрүүлэхийг зорьж байгаа нь ил тод байдалд дэвшил авчирч болзошгүй.

Гэвч шинэчилсэн төсөл нь батлагдаагүй, хуульд оруулах өөрчлөлт, санал нэгдэл хангалтгүй байгаа нь бодит хэрэгжилтэд нөлөөлж байна. Төрөөс Аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх талаар

баримтлах бодлогын баримт бичиг 2019 оны 08 сарын 21-ний өдөр батлагдсан. Бодлогын алсын хараа нь “Монгол Улс нүүдлийн соёл, түүхэн аялал жуулчлалын олон улсын төв болно”, зорилго нь “Үндэсний онцлог бүхий, хүрээлэн буй орчинд ээлтэй, нутгийн иргэдэд түшиглэсэн тогтвортой аялал жуулчлалыг хөгжүүлж, олон улсын аялал жуулчлалын зах зээлд Монгол Улсын өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэхэд оршино. Энэхүү бодлогын баримт бичиг нь үндсэн зургаан бодлогод чиглэсэн зорилтуудыг 2019-2022 он, 2023-2026 онуудад 2 үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр тусгагджээ. Бодлогын баримт бичгийн 2.3.1-д Аялал жуулчлалын салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зорилтыг дараах арга хэмжээгээр хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна.

*Зураг 4. Аялал жуулчлалын салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зорилт*



*Эх сурвалж: Төрөөс Аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх талаар баримтлах бодлогын баримт бичиг 2019*

Уг зорилтын хувьд аялал жуулчлалын салбарын эрх зүйн шинэчлэл хийх шаардлагыг тодорхойлон, үндэсний бодлогын түвшинд тусгасан, мөн бодлогын зорилтууд нь салбарын тулгамдсан асуудлуудыг оношилсон, шийдвэрлэх үндэслэлтэй байна.

2015 онд НҮБ-ын Ерөнхий Асамблейн 70 дугаар чуулган болж, ТХЗ-ын 17 зорилго, 169 зорилтыг баталж, 2016 оны 1 сарын 1-нээс “Тогтвортой хөгжлийн зорилго” албан ёсоор дэлхий нийтээр хэрэгжиж эхэлсэн байна.

Зураг 5. Тогтвортой хөгжлийн зорилго, бүтэц



Эх сурвалж: [www.nso.mn](http://www.nso.mn)

2015 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас баталсан “2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр” нь нийт 17 зорилго, 169 зорилт-оос бүрдэх бөгөөд эдгээр зорилтууд дэлхий нийтээр ядуурлыг бууруулах, тэгш боломжийг нэмэгдүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, эдийн засгийг тогтвортой хөгжүүлэхийг зорьдог.

Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд нь бүх салбарын бодлогын чиг баримжаа болохоор өргөн хүрээг хамардаг бөгөөд аялал жуулчлалын салбар эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэх чухал хэрэгсэл гэж тооцогддог. Дараах зорилгууд аялал жуулчлалын салбарын хөгжилтэй шууд уялдаатай байна:

- Ажил эрхлэлт, эдийн засгийн өсөлтийн хувьд Зорилт 8.9: "2020 он гэхэд ажлын байр бий болгож, орон нутгийн соёл, бүтээгдэхүүнийг дэмжсэн тогтвортой аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх бодлого хэрэгжүүлэх заалтад аялал жуулчлалыг эдийн засгийн өсөлтийн хөдөлгөгч хүч болгохыг уриалсан.
- Хариуцлагатай хэрэглээ, үйлдвэрлэлийн хувьд Зорилт 12.b: "Аялал жуулчлалын нөлөөллийг хэмжих, хянах тогтолцоог бий болгох заалтад байгаль

орчинд нөлөөлөх нөлөөллийг тооцох, хариуцлагатай аялал жуулчлалын стандартыг хөгжүүлэхийг шаарддаг.

- Хариуцлагатай хэрэглээ, үйлдвэрлэлийн хувьд Зорилт 12.b: Аялал жуулчлалын нөлөөллийг хэмжих, хянах тогтолцоог бий болгох заалтад байгаль орчинд учруулах нөлөөллийг тооцох, хариуцлагатай жуулчлалын стандартыг хөгжүүлэхийг шаарддаг.
- Эх газрын экосистемийг хамгаалах заалтад ойн сан, биологийн иерөл зүйл, тусгай хамгаалалттай газар нутгийг аялал жуулчлалын замаар хамгаалах боломжийг дэмжсэн.

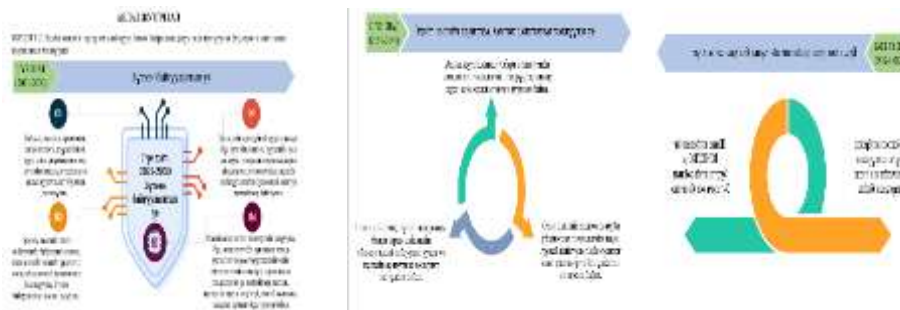
Монгол Улс 2016 онд “Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-ыг баталсан бөгөөд ТХЗ-ын зорилгуудыг дотоодын бодлоготой уялдуулсан. Гэвч дараах сорилтууд ажиглагдаж байна.

- Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ) 8.9 болон 12.b-т заасан тогтвортой жуулчлалын бодлого, үзүүлэлт, шалгуур Монголд тодорхойгүй, хэрэгжилт хангалтгүй байна.
- Жуулчны урсгал нэмэгдэж байгаа ч байгаль орчны даац, нутгийн иргэдийн оролцоо, соёлын нөлөөлөлийн үнэлгээ хийх тогтолцоо сул.
- ТХЗ-ын зорилт, шалгуур үзүүлэлтүүдийг аялал жуулчлалын хуулийн зохицуулалтад бүрэн шингээгүй байна.

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн “Алсын хараа 2050” бодлогын баримт бичигт Бүс нутаг, орон нутгийн хөгжил зорилгын хүрээнд 3 үе шаттайгаар аялал жуулчлалыг тогтвортойгоор хэрэгжүүлэх дараах зорилтыг дэвшүүлсэн.

Зураг 6. Алсын хараа 2050 бодлогын аялал жуулчлалыг тогтвортой хөгжүүлэх зорилтууд

Эх сурвалж: [www.nso.mn](http://www.nso.mn)



Алсын хараа–2050-д бүс нутаг, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих 9 зорилтын хүрээнд дараах аялал жуулчлалтай холбоотой зорилтууд тусгагдсан. Зорилт 5.5: “Байгалийн нөөц, түүх, соёлын өв, орон нутгийн онцлогт тулгуурласан тогтвортой аялал жуулчлалыг хөгжүүлнэ.”

Үндсэн чиглэлүүд:

- Орон нутгийн онцлогт нийцсэн туршлага, бүтээгдэхүүн хөгжүүлэх
- Эко аялал жуулчлал, соёлын өв, нүүдлийн соёлын аяллыг дэмжих
- Инфраструктур, дэд бүтцийг нэгдсэн байдлаар хөгжүүлэх
- Төр-хувийн хэвшил-иргэдийн хамтын оролцоо
- Аялал жуулчлалын бүсчлэл, бүс нутгийн төрөлжүүлэлт

Аялал жуулчлал анх удаа урт хугацааны үндэсний хөгжлийн зорилтод тусгагдсан, нийслэл төвтэй бус, орон нутгийн хөгжлийн хөшүүрэг, экологийн нөлөөлөл, орон нутгийн оролцоог харгалзсан, нүүдлийн соёл уламжлалыг аялал жуулчлалтай уялдуулсан шийдэл болсон.

“Монгол Улсын Алсын хараа – 2050” нь 2020 онд УИХ-аар батлагдсан, улс орны урт хугацааны хөгжлийн баримт бичиг бөгөөд 2021–2050 оны хооронд хэрэгжих бүх салбарыг хамарсан хөгжлийн нэгдсэн стратеги юм. Энэхүү бодлого нь:

- Монгол Улсын хөгжилд тулгарч буй хүндрэлүүдийг урт хугацаанд шийдвэрлэх
- Хүний хөгжлийг дэмжих, эдийн засгийг төрөлжүүлэх
- Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг нутагшуулах
- Олон улсын хөгжлийн хандлагатай нийцэх

Энэхүү баримт бичиг нь Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалтай дараах уялдаатай холбоотой байна. “Алсын хараа – 2050” нь НҮБ-ын Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд (ТХЗ)-тай уялдаатай байхаар боловсруулагдсан. Тус баримт бичигт “тогтвортой хөгжил” нь нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тэнцвэрт хөгжлийг хангах үндсэн зарчим гэж тодорхойлогдсон бөгөөд дараах салбарт:

- Хүний хөгжил (Боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал)
- Эдийн засгийн төрөлжилт (уул уурхайгаас хамаарал бууруулах, аялал жуулчлал хөгжүүлэх)
- Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох
- Засаглал, ил тод байдал, хариуцлагатай байдлаар тусгагдсан байна.

### ДҮГНЭЛТ

- Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ) нь тогтвортой аялал жуулчлалын стратеги, бодлогын үндэс болох ёстой.

- Тус зорилгууд нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлт бус, нийгмийн оролцоо, байгаль хамгааллыг тэнцвэржүүлэхийг зорьдог.
- Аялал жуулчлалын салбар нь ТХЗ-ын хэрэгжилтэд ихээхэн хувь нэмэр оруулах боломжтой ч **бодлогын хэрэгжилтийн механизм, хяналт-шинжилгээ, оролцогч талуудын уялдаа** Монголд сул.
  - Цаашид ТХЗ-ыг үндэсний хууль, стратеги, аялал жуулчлалын төлөвлөлтөд нэгдмэл байдлаар тусгах, зорилт бүрд хүрэх тодорхой **үнэлгээний үзүүлэлт, шалгуур үзүүлэлттэй** болох шаардлагатай.
  - “Алсын хараа – 2050” нь Монгол Улсын урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн стратеги бөгөөд олон улсын хөгжлийн баримт бичгүүдтэй (ТХЗ, UNWTO, Парисын хэлэлцээр) уялдаж байна.
  - Аялал жуулчлалын салбарыг **тогтвортой, байгальд ээлтэй, эдийн засгийн шинэ тулгуур** болгон хөгжүүлэх чиглэл тодорхой байна.
  - Эрх зүйн хэрэгжилт, санхүүжилт, хүний нөөц, орон нутгийн оролцооны түвшин, хяналт-шинжилгээний тогтолцоо сул байгаа нь бодлогын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй.
  - Цаашид “Алсын хараа – 2050” бодлогыг **хууль эрх зүй, салбар бодлоготой уялдуулахын зэрэгцээ хэрэгжилтийн индикатор, шалгууруудыг** боловсруулах шаардлагатай.

### НОМ ЗҮЙ

[1]. Дэлхийн Байгаль Орчны ба Хөгжлийн Комисс. (1987). *Our Common Future (Brundtland Report)*. United Nations.

[2]. United Nations. *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World*.

Department of Economic and Social Affairs.

[3]. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам. (2023). *Монгол Улсын Байгаль орчны бодлогын баримт бичиг*.

[4]. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. *Аялал жуулчлалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан. 2022*

[5]. Гантөмөр Д. (2003). *Аялал жуулчлалын үндэс. УБ*

[6]. UNWTO (World Tourism Organization). (2005). *Making Tourism More Sustainable – A Guide for Policy Makers*. Madrid: UNEP and UNWTO

[7]. Мишээл Г. (2020). *Монгол Улсад аялал жуулчлалын салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хөгжил, чиг хандлага. УБ: МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль*

[8]. Монгол Улсын Аялал жуулчлалын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга, 2023 он)

[9]. Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030

[10]. Дэлхийн Байгаль Орчны хөгжлийн Хөтөлбөр (UNEP), UNWTO. 2011. *Tourism and Green Economy: Background Report*.

- [11]. Sharpley, R. (2009). *Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability?* Earthscan.
- [12]. Dredge, D., & Jenkins, J. (2007). *Tourism Planning and Policy*. John Wiley & Sons.
- [13]. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль (2020)
- [14]. Хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах нийтлэг журам. Засгийн газрын 249-р тогтоол (2016)
- [15]. УИХ-ын 2020 оны 52-р тогтоол, “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай, Улаанбаатар
- [16]. УИХ-ын 2020 оны 23-р тогтоол, Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл батлах тухай, Улаанбаатар
- [17]. УИХ-ын 2020 оны 24-р тогтоол, Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай, Улаанбаатар
- [18]. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 203-р тогтоол, Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө батлах тухай, Улаанбаатар
- [19]. Сангийн яам, (2015), Төлөвлөлт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний гарын авлага, Улаанбаатар
- [20]. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 206-р тогтоол, Бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилт болон захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх нийтлэг журам. Улаанбаатар
- [21]. Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оны 216-р тогтоол, Стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах журам, Улаанбаатар
- [22]. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, (2016)
- [23]. Хууль тогтоомжийн тухай хууль: аргачлал, гарын авлага, Улаанбаатар
- [24]. Статистикийн нэгдсэн цахим систем, <http://www.1212.mn>
- [25]. НҮБ, АХБ, (2018). Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудын хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх талаар бодлогын зөвлөгөө өгөх хамтарсан ажлын тайлан