



УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН
ТАМГЫН ГАЗАР



ПАРЛАМЕНТЫН
СУДАЛГАА
СУРГАЛТЫН
ХҮРЭЭЛЭН

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

Эрдэм шинжилгээний сэтгүүл

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, СУРГАЛТЫН ХҮРЭЭЛЭН

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

PARLIAMENTARY RESEARCH AND ANALYSIS

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ

Дугаар 04

Улаанбаатар хот
2022 он

СЭТГҮҮЛИЙН РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛ

Редакцын зөвлөлийн дарга:

Л.Өлзийсайхан Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, доктор (Ph.D)

Редакцын зөвлөлийн гишүүд:

Ц.Цогзолмаа Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн захирал
Д.Лүндээжанцан Улсын Их Хурлын даргын ахлах зөвлөх, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор
Г.Чулуунбаатар Шинжлэх ухааны Академийн дэд ерөнхийлөгч, Академич, Шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор
Ц.Товуусүрэн Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх, Улсын Бага Хурал, Улсын Их Хурлын гишүүн асан
Р.Хатанбаатар Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх, Улсын Бага Хурал, Улсын Их Хурлын гишүүн асан
С.Даваасүрэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын алба, Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D)
Д.Амаржаргал Эрүүл мэндийн бодлого судлаач, Олон Улсын шинжлэх ухааны сэтгүүлүүдийн шүүмжлэгч, Анагаах ухааны доктор (Ph.D)

Ерөнхий редактор:

Ц.Норовдондог Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, ахлах зөвлөх, доктор (Ph.D)

Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга:

Ц.Ариунаа Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

Эмхэтгэсэн:

Р. Нургүл Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн референт
С. Дөлгөөнномун Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

Эх бэлтгэсэн: Т.Цэнд-Аюуш

Хэвлэсэн тоо: 220
Цаасны хэмжээ: B5
Цахим хуудас: www.research.parliament.mn

АГУУЛГА

CONTENT

ЭДИЙН ЗАСГИЙН АСУУДЛУУД

7

Монгол Улсын аж үйлдвэрийн салбарын хөгжлийн бодлогын асуудалд

8

Б.Батхишиг доктор

Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын хөгжлийн нэгдсэн бодлогын асуудалд

18

Д.Далайцэцэг магистр, Б.Батболд доктор, Х.Цэвэлмаа доктор, Б.Орхонтуул доктор

Төмөр замыг цахилгаанжуулах үеийн цахилгаан эрчим хүчний системийн хөгжлийн асуудалд

27

Б.Уянгасайхан доктор

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын боловсон хүчний эрэлт хэрэгцээ ба нийлүүлэлтийн хомсдол

35

М.Баяр доктор, П.Булга доктор

Өрнө - Дорно, Хойд - Урд хөрш орныг холбосон тээврийн дэд бүтцийн тэнхлэг тодорхойлох үнэлгээ, дэвшүүлж буй төлөвлөлтийн шийдэл

41

Г.Урантамир докторант

Монголын нөхцөлд хот, хот хоорондын кластер хөгжүүлэх боломж, үнэлгээ, дэвшүүлж буй бодлогын асуудал

56

М.Алтанбагана доктор, П.Цэенханд магистр

НИЙГМИЙН БОДЛОГЫН АСУУДЛУУД

69

Боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн талаарх онолын судалгааны зарим үр дүн

70

Б.Оюунцэцэг (доктор, дэд профессор)

Эх болон хоёрдогч хэлний талаарх бодлогын асуудалд

81

Г.Гэрэлмаа доктор, Т.Батбямба докторант

ECONOMIC ISSUES

Issues in national industrial development policy

B.Batkhisig (Sc.D.)

Study on integrated mining sector policy development of Mongolia

D.Dalaitsetseg (MSc), B.Batbold (Ph.D), Kh.Tsevelmaa (Ph.D), B.Orkhontuul (Ph.D)

To the matter of electric power system development for the railway electrification

B.Uyangasaikhan (Ph.D)

A gap in demand and shortages of human resources in the light industry sector

M.Bayar (Ph.D), P.Bulga (Ph.D)

Evaluation and promoted planning solutions to determine the axis of the transport infrastructure connecting West - East and North - Southern neighborhood

G.Urantamir (Ph.D Candidate)

Opportunities, evaluation and concerned policy issues for the development of urban and urban corridor clusters in mongolia

M.Altanbagana (Ph.D), P.Tseyenkhand (MSc)

SOCIAL POLICY ISSUES

Results of theoretical research on the education policy and its implementation

B.Oyuntsetseg (Ph.d, Associate Professor)

Policy issues in mother and second language

G.Gerelmaa (Ph.D), T.Batbyamba (Ph.D Candidate)

Үндэсний бичгийн талаарх залуучуудын хандлага	89	Youth attitudes toward mongolian script	
			<i>P.Jargalsaikhan (Master of Linguistics)</i>
Жендэрийн бодлогын салбарын харьцуулсан шинжилгээ ба сайн туршлага	97	Comparative analysis and best practices of the gender policies across sectors	
			<i>B.Baatarsuren (Ph.D)</i>
Хэлний бодлого төрийн бусад бодлоготой холбогдох нь	104	Connecting language policy to other government policies	
			<i>N.Munkhtsetseg (Ph.D)</i>
Монгол Улс дахь хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлт ба нийлүүлэлт	116	Demand and supply for physiotherapists and occupational therapists in Mongolia	
			<i>B.Oyungoo (Ph.D), professor, D.Batlkham (MSc), M.Erdenetsetseg (MSc), Kh.Ariunaa (MSc), S.Bulganchimeg (MSc), B.Yanjinsuren (Ph.D), S.Dolgorsuren (Ph.D Candidate), Ts.Khaliun (MSc)</i>
Ковид-19 цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилт	126	Health financing during COVID-19 pandemic	
			<i>D.Munkhjargal (Ph.D Candidate), Ya.Buyanjargal (MSc), D.Bayarsaikhan (Ph.D)</i>
Улаанбаатар хотын иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлэн түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тогтоох	136	Assessment of the knowledge, attitudes, and risk factors of rational drug use among residents in Ulaanbaatar	
			<i>L.Nandintsetseg (Master's Student), B.Tserenlkham (Ph.D), G.Dulguun (MSc), B.Myagmarsuren (MSc), S.Munkhbat (Ph.D)</i>
Өсвөр үеийнхний эрүүл мэнд, нөхөн үржихүйн тулгамдаж буй асуудал	140	Challenges in adolescent reproductive health	
			<i>L.Khishigdelger (MSc), Ts. Enkh-Oyun (Ph.D), Sh.Oyu-Erdene (Ph.D), B.Tuul (MSc), B.Badamkhand (MSc), S.Serjnyam (MSc),</i>

ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН АСУУДЛУУД 147

Эрүүгийн процесс дэх магадлах шинжилгээний удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал 148

Ж.Тамир докторант

Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн асуудал 155

Д.Энхсүлд докторант

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ АСУУДЛУУД 167

Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын олон жилийн судалгааны зарим дүн 168

П.Зузаан (ScD),
Д.Болортуяа (Ph.D),
С.Лодойсамба (Ph.D),
Д.Шагжжамба магистр

Био аюулгүй байдлыг хангахад тулгамдаж буй зарим асуудал 180

Х.Орхончимэг (Ph.D)

Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө, эмзэг байдлыг бууруулж, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх бодлогын асуудал 186

М.Алтанбагана (Ph.D),
Г.Саруул

LEGAL ISSUES

Issues in regulatory proceedings of forensic investigation management in the criminal process

J.Tamir (Ph.D Candidate)

Criminal law issues of medical negligence

D.Enkhsuld (Ph.D Candidate)

ENVIRONMENTAL ISSUES

Results of longitudinal study on the Ulaanbaatar city air pollution

P.Zuzaan (Ph.D),
D.Bolortuya (Ph.D),
S.Lodoysamba (Ph.D),
D.Shagjamba (MSc)

Issues of ensuring biosecurity

Kh.Orkhonchimeg (Ph.D)

Socio-economic impact of climate change and policy issues of vulnerability reduction and adaptation capacity building

M.Altanbagana (Ph.D),
G.Saruul

ЭДИЙН ЗАСГИЙН АСУУДЛУУД

МОНГОЛ УЛСЫН АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГЫН АСУУДАЛД ISSUES IN NATIONAL INDUSTRIAL DEVELOPMENT POLICY

*Б.Батхшиг, Эдийн засгийн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн Бодлого судлал, улс төрийн эдийн засгийн ухааны салбарын эрхлэгч
Цахим шуудан: bbat226@yahoo.com*

B.Batkhisig, Doctor of Economic Sciences (Sc.D), Head of the Department of Policy Studies and Political Economy, Institute of Philosophy, Academy of Sciences, Mongolia

Хураангуй. Энэхүү өгүүлэлд аж үйлдвэржилтийн талаарх зарим онол, үзэл баримтлалыг авч үзэж, боловсруулах аж үйлдвэр бол эдийн засгийн өсөлтийн гол хүчин зүйл болохыг онцлоод эдүгээ дэлхий дахинаа аж үйлдвэрийн бодлого юунд чиглэгдэж байгаа тухай өгүүлсэн. Монгол Улсад аж үйлдвэрийн бодлогыг зах зээлийн зүй тогтолд найдаад орхиж болохгүй, төрийн бодлого, зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай болохыг хэд хэдэн зүйлээр үндэслэв. Мөн тус улсын аж үйлдвэрийн салбарын хөгжлийн өнөөгийн бодит байдлыг тоо баримтаар үзүүлж, тус улсад хөгжих боломжтой аж үйлдвэрийн салбарууд болон тэдгээрийн уялдаа, холбоог тодорхойлов. Эцэст нь Монгол Улсад аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх бодлого ямар байх талаар санал, зөвлөмжийг тусгав. Тухайлбал, уул уурхайн түүхий эд олборлогч компаниудын орлогыг хүн амын халамж, сонгуулийн амлалтад зарцуулахыг зогсоож, шинэ үйлдвэр барихад ашиглуулах хэрэгтэйг дурдав.

Abstract. *The current article discusses some theories and concepts about industrialization. It stresses that the processing industry is the main factor in economic growth and emphasizes what the world's modern industrial policy is striving for. In Mongolia, industrial development cannot be left to the invisible hands of a market economy, but government policy and regulation are needed in this aspect. The article also shows the current state of industrial development in Mongolia and industries that can successfully develop in the country and their relationship. The conclusion proposes several recommendations on industrial policy. In particular, it is emphasized that it is necessary to stop spending the income of mining companies on social assistance and election promises and direct them to the creation of new processing enterprises.*

Түлхүүр үгс: Аж үйлдвэр, боловсруулах үйлдвэрлэл, хүнд ба хөнгөн аж үйлдвэр, технологийн дэвшил, инженер, техникийн ажилтнууд, мэргэжилтэй ажиллах хүч, төрийн зохицуулалт, зах зээл, санхүүжилт, хөрөнгө оруулалт

Keywords: Industry, heavy and light industry, technological progress, engineering and technical personnel, professional workforce, government regulation, market, financing, investment

Судалгааны хэсэг

Нэг. Аж үйлдвэржилтийн талаарх онол, арга зүйн зарим асуудал

Эдийн засгийн хөгжлийг хангагч хүчин зүйлсийн нэгдсэн илэрхийлэл нь боловсруулах үйлдвэрлэл тэргүүлсэн эдийн засгийн олон тулгуурт зохистой бүтэц юм. Байгаа түүхий эд, материалаа боловсруулан хэрэгцээт эд зүйлсээ үйлдвэрлэхгүйгээр орчин үеийн ямар ч нийгэм хөгжин дэвжиж чадахгүй юм. Энэ тухай А.Смит бичихдээ “Томоохон аль ч улс аж

үйлдвэрлэлгүйгээр оршин байх боломжгүй, хэрэв аж үйлдвэр байхгүй гэж хэлсэн бол тэр нь нарийн, үнэтэй зүйл хийж чаддаггүй, эсхүл холын зах зээлд зориулж ажилладаггүй гэсэн үг. Томоохон аль ч оронд хувцас хунар, гэр ахуйн эд хэрэглэлийг өөрсдөө хийдэг.”¹ гэжээ.

Капиталын анхны хуримтлалын дүнд Англид аж үйлдвэрийн анхдугаар хувьсгал гарч, машинт том аж үйлдвэрлэл хөгжсөн тухай К.Маркс “Капитал” зохиолын I ботид бичихдээ “Орчин үеийн аж үйлдвэр тухайн үйлчилж байгаа үйлдвэрлэлийн процессын хэлбэрийг төгс гэж

¹ Adam Smith, An inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations, MetaLbri, 2007, Book III, p.314.

үздэггүй. Хэрэв өмнөх үйлдвэрлэлийн аргуудын техникийн бааз суурь консерватив шинжтэй байсан бол одоогийнх хувьсгалт шинжтэй болсон. Машин, химийн процесс болон бусад аргыг нэвтрүүлснээр орчин үеийн аж үйлдвэр үйлдвэрлэлийн техникийн бааз суурьт байнга өөрчлөлт хийж, үүний хамт ажилчдын ажил үүрэг болон хөдөлмөрийн процессын нийгмийн зохион байгуулалтыг ч өөрчилж байдаг. Ийнхүү аж үйлдвэр нийгмийн хөдөлмөрийн хуваарийг байнга өөрчилж, ажилчид болон капиталыг нэг салбараас нөгөө рүү шилжүүлж байдаг”² гэжээ.

Ийнхүү капиталист үйлдвэрлэлийн харилцаа буюу зах зээлийн харилцаа капиталист том аж үйлдвэрийг хөгжүүлэхэд хүчтэй түлхэц үзүүлжээ. Харин манай улсад зах зээлийн харилцаа үүсэж хөгжөөд 30 орчим жил өнгөрч байгаа ч үйлдвэрлэх хүчний хөгжлийн түвшин, чанар дээшилсэнгүй, харин ч зарим талаар ихээхэн буурчээ. Тухайлбал, боловсруулах үйлдвэрлэл 1991 онд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 21.4 хувийг үйлдвэрлэж байсан бол 2020 онд 8.4 хувийг үйлдвэрлэх болж 2.5 дахин буурчээ. Харин уул уурхай, олборлолт 1991 онд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 12.5 хувийг эзэлж байсан бол 2020 онд 25.8 хувийг эзлэх болж 2.3 дахин нэмэгджээ.³ Ийнхүү үйлдвэрлэн боловсруулах салбар унаж, олборлон гаргах салбар өсч, өргөтгөсөн нөхөн үйлдвэрлэл явуулах нөхцөл улам мууджээ.

Орчин үеийн эдийн засагчид ч гэсэн эдийн засгийн хөгжлийн гол хүчин зүйл нь боловсруулах аж үйлдвэр мөн болохыг нотолж байна. Тухайлбал, Английн эдийн засагч Н.Калдор боловсруулах үйлдвэрлэлд зориулсан хөрөнгийн хэмжээ ба амьдралын стандартын хооронд нарийн хамаарал байгааг нотлоод өсөлтийн гурван хуулийг томъёолжээ. Нэгд, боловсруулах салбарын өсөлт өндөр бол дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлт өндөр байна. Хоёрт, боловсруулах салбарын бүтээмж ба боловсруулах салбарын өсөлт хоёр шууд хамааралтай. Боловсруулах салбарын үйлдвэрлэлийн хэмжээ өсөх тусам өгөөж нь нэмэгддэг. Учир нь үйлдвэрлэлийн хэмжээ ихсэхийн хамт дундаж зардал буурдаг. Үүнийг

бас Голландын эдийн засагч П.Вердоомын нэртэй холбодог. Гуравт, үйлдвэрлэлийн бус салбарын бүтээмж нь үйлдвэрийн салбарын өсөлттэй бас холбоотой. Гэхдээ үйлдвэрлэлийн бус салбарын хэмжээ өсөх тусам өгөөж нь буурдаг.⁴

Аж үйлдвэржилт тогтвортой өсөлтийг бий болгодог тухай Америкийн эдийн засагч С.Кузнец бас онцлон дурдсан. Хүн ам өсөж байсан ч нэг хүнд ногдох орлого илүү хурдтай өсдөг. Орлогын энэ өсөлт нь үйлдвэр ба техникийн хөгжилтэй холбоотой. Аж үйлдвэрийн өсөлтийг хангалттай дэмжиж чадах капиталын өсөлтийн хамт ажилчид өрхийн аж ахуйгаас гарч компани, үйлдвэрт ажиллаж эхэлдэг. Үүний хамт иргэд тосгоны боловсролгүй хоцрогдмол байдлаас гарч үйлдвэрлэлийн арга, хэрэгсэл, шинэ технологийг ашиглах мэдлэг чадвартай болно. Хотжилт өргөжиж, хүн амын соёл ахуй дээшилнэ гэж С.Кузнец үзэж байв.⁵

Норвегийн эдийн засагч У.Райнерт “Баян орнууд хэрхэн баялаг бүтээсэн бэ? Буурай орнууд яагаад ядуу үлддэг вэ?” хэмээх номондоо Монгол орон ядуурлаас гарахгүй байгаа гол шалтгааныг аж үйлдвэрийн уналттай холбон тайлбарласан байна. Тэрээр бичихдээ “Төгс өрсөлдөөн нь газар тариалангийн ба уул уурхайн бүтээгдэхүүний зах зээл дээр ноёрхдог. Төгс өрсөлдөөний орчинд үйлдвэрлэлийн ашиг буурах үзэгдэл дагалдах бөгөөд үйлдвэрлэлийг хичнээн өргөжүүлээ ч гэсэн үйлдвэрлэлийн гарц нь төдий л нэмэгдэхгүй, өмнөх хэмжээнд л байх болно... Харин боловсруулах үйлдвэрт үйлдвэрлэлийг өргөжүүлэх тусам нэгж бүтээгдэхүүний зардал улам буурдаг... Олон зууны туршид “боловсруулах үйлдвэр” хэмээх нэр томъёо нь технологийн дэвшил, нэмэгдэх ашиг, төгс бус өрсөлдөөнтэй утга нэгтэй явж ирсэн гэж хэлж болно.”⁶ гээд “Монголд бараг хагас зууны туршид бүтээн бий болгосон аж үйлдвэрийг 1991-1995 оны хооронд дөрөвхөн жилийн дотор устгаж үгүй болгожээ.”⁷ хэмээн харамсан тэмдэглэжээ.

Уул уурхайн түүхий эдийн гаргалтыг хэчнээн ихээр нэмэгдүүлээд ч Монголын эдийн засгийн

² Карл Маркс, Капитал, Том 1, М.1978, с.497-498.

³ Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2017, 261 дэх тал, Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2020, 380 дахь тал.

⁴ Kaldor N. Strategic Factors in Economic Development, New York, 1967, www.worldcat.org.

⁵ Экономикс /Эдийн засгийн ухаан/, Орч. Санхүү, эдийн засгийн сургуулийн Экономиксийн тэнхмийн багш нар, Монсудар хэвлэлийн газар, 178-179 дэх тал.

⁶ Эрик С.Райнерт, Баян орнууд хэрхэн баялаг бүтээсэн бэ? Буурай орнууд яагаад ядуу хэвээр үлддэг вэ?, Монсудар, 2016, 23-24 дэх тал.

⁷ Эрик С.Райнерт, Баян орнууд хэрхэн баялаг бүтээсэн бэ? Буурай орнууд яагаад ядуу хэвээр үлддэг вэ?, Монсудар, 2016, 97 дахь тал.

хөгжил хурдсахгүй гэдгийг Норвегийн эдийн засагч тодорхой хэлсэн байна. Энэ нь ганц Монголтой холбоотой биш, уул уурхайн олборлолт голлосон бусад оронд ч хамаатай юм. Уул уурхайн түүхий эдийг өөрсдөө боловсруулж, нэмүү өртөг шингэсэн бэлэн бүтээгдэхүүн хийдэг болсон цагт л нэгж бүтээгдэхүүний зардлыг бууруулж, олох ашгаа нэмэгдүүлнэ.

Иймд Монгол Улс аж үйлдвэрийг хөгжүүлж, уул уурхайн болон хөдөө аж ахуйн түүхий эдээ боловсруулж, бэлэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхийг зорих хэрэгтэй. Үүний тулд юуны өмнө аж үйлдвэрийн хөгжлийн бодлогоо тодорхойлох шаардлагатай.

Аж үйлдвэрийн бодлогын асуудал эдийн засгийн ухаан дахь маргаантай асуудлын нэг юм. Эдийн засгийн онолын сурах бичгүүдэд аж үйлдвэрийн бодлогын тухай бүлэг, зүйл байдаггүй. Түүнийг салбарын эдийн засгийн асуудал гэж үздэг. Аж үйлдвэрийн бодлого хөгжлийн янз бүрийн түвшинд байгаа орнуудын хувьд адил биш. Аж үйлдвэржсэн, өндөр хөгжилтэй орнуудад аж үйлдвэрийн бодлого гэхээсээ илүү бүтцийн өөрчлөлтийн бодлогыг авч үздэг. Өөрөөр хэлбэл, технологийн дэвшил, оюуны капитал, хиймэл оюун, цахим технологи, робот техник, нано, биотехнологи болон сансрын технологи бүхий шинэ салбар, шинэ үйлдвэрлэл, шинэ эрчим хүч бүтээж ашиглахад онцгой анхаарч байна.

Харин хөгжиж буй орнууд, зах зээлийн харилцаанд шилжиж буй орнуудын хувьд аж үйлдвэрийн бодлого зайлшгүй тавигдах болов. Энэ нь дотоодын түүхий эдийг боловсруулж, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж, дотоодын зах зээлийг хангахын хамт гадаад зах зээлд экспортлоход чиглэгдэж байна. Тухайлбал, НҮБ-ын Аж үйлдвэрийн хөгжлийн байгууллага /UNIDO/ аж үйлдвэрийн бодлогыг эдийн засгийн үйл ажиллагааны бүтцийг өөрчилж, эдийн засгийн өсөлтийг хангах, нийгмийн аж байдлыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн салбар, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, үүнд төрийн дэмжлэг үзүүлэх явдал гэж үзэж байв.⁸

Харин сүүлийн үед НҮБ-ын Аж үйлдвэрийн хөгжлийн байгууллага, Европын холбоо, Эдийн

засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага аж үйлдвэрийн бодлогыг шинээр томъёолох болжээ. Үүнд,

1. Аж үйлдвэрийн бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэхэд төр ба хувийн хэвшлийн яриа, хэлцэл, хамтын ажиллагаа чухал;
2. Аж үйлдвэрийн бодлого нь хуучин технологийг нэвтрүүлэх биш, харин шинэ технологид хөрөнгө оруулж, татахад чиглэх;
3. Уг бодлого хөгжиж буй орнуудын эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд чиглэгдэж, импортыг хорих биш, харин экспортыг дэмжих;
4. Чөлөөт өрсөлдөөнийг дэмжих;
5. Засгийн газар зөвхөн урт хугацааны сонирхолтой салбар, үйлдвэрлэлийг дэмжих;
6. Аж үйлдвэрийн бодлогыг дангаар нь боловсруулах биш, харин инновацын бодлоготой хослуулах хэрэгтэй гэжээ.⁹

Ковид-19 цар тахал дэлхийн эдийн засагт хүчтэй сөрөг нөлөө үзүүлж байгаатай холбогдуулан НҮБ-ын Аж үйлдвэрийн хөгжлийн байгууллагын зохион байгуулсан хэлэлцүүлэг дээр тус байгууллагын ерөнхий захирал Ли Ёонг хэлэхдээ “Аж үйлдвэрийн салбарыг бэхжүүлэх нь цар тахлын дараах сэргэлтийн гол түлхүүр юм. Энэ чухал зорилгыг биелүүлэхийн тулд аж үйлдвэрийн бодлого засгийн газруудын анхаарлын төвд байх ёстой”¹⁰ гэжээ.

Тус хэлэлцүүлэг дээр Бээжингийн их сургуулийн Үндэсний хөгжлийн сургуулийн декан Жастин Лин үг хэлэхдээ “Аж үйлдвэрийн салбарыг хөгжүүлэхийн тулд Засгийн газрын дэмжлэг хэрэгтэй. Хэрэв ийм дэмжлэг үгүй бол бүтцийн өөрчлөлт хар аяндаа үүсэхгүй.”¹¹ гэжээ.

Дээрх хэлэлцүүлэг болон эдийн засагчдын ном, бүтээлээс үзэхэд аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд төрийн оролцооны талаар өөр өөр байр суурь ажиглагдаж байна. Европын орнуудын мэргэжилтнүүд болон байгууллагууд аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд төр засаг удирдаж оролцох биш, харин төр, хувийн хэвшил хамтран ажиллах ёстой гэж үзэж байна. Харин Хятадын судлаач аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд төр засаг тэргүүлэх үүрэгтэй байх ёстой гэсэн байр суурь баримталж байна.

⁸ Г.Идрисов, Промышленная политика России в современных условиях, Издательство Института Гайдара, Москва, 2016, с.9.

⁹ K.Alginger, Industrial policy for sustainable growth path, www.oecd.org.

¹⁰ Website of the UNIDO, www.unido.org.

¹¹ Website of the UNIDO, www.unido.org.

Хоёр. Монгол Улсын аж үйлдвэрийн салбарын онцлог ба өнөөгийн байдал

Тэгвэл Монгол Улсын хувьд аж үйлдвэрийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх талаар ямар байр суурь баримтлах нь зөв бэ гэсэн асуулт гарна. Зах зээлийн эдийн засагт хэн юу үйлдвэрлэх, ямар үйлдвэр барихыг төр засгаас заах хэрэггүй, зах зээлийн эрэлт аяндаа зохицуулаад өгнө гэж нэг хэсэг нь үзэх байх. Зах зээлийн эдийн засагтай, өндөр хөгжсөн орнуудад үнэхээр ийм байгаа. Гэтэл Монгол Улсад өнгөрсөн 30 жилд уул уурхайн болон мал аж ахуйн түүхий эд боловсруулах аж үйлдвэрийн салбар эдийн засгийн тэргүүлэх салбар болж чадсангүй. Өөрөөр хэлбэл, аж үйлдвэрийн бодлогыг зах зээлийн зүй тогтолд найдаад орхиж болохгүй нь харагдав. Энэ нь бидний бодлоор дараах шалтгаантай. Үүнд,

Нэгд, Монгол орон зах зээлийн харилцаанд шилжиж эхлэх үед аж үйлдвэржсэн орон болж чадаагүй, харин хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн орон гэж тооцогдож байв. Аж үйлдвэрийн салбарууд үүсэж хөгжөөд удаагүй байв. “Говь” зэрэг цөөн үйлдвэрийг эс тооцвол аж үйлдвэрийн газруудын техник, технологи өндөр хөгжилтэй орнуудынхаас харьцангуй хоцрогдмол байдалтай байв.

Хоёрт, социалист гэгдэх системийн орнуудтай эдийн засгийн интеграц хөгжүүлж байсан учир түүхий эдийг бүрэн боловсруулах шаардлагагүй, хагас боловсруулсан болон түүхий эдийн байдлаар нь системийн орнуудад экспортлох үүрэгтэй байв.

Гуравт, социалист эдийн засгийн интеграцын хүрээнд үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл болон хэрэглээний зүйлсийн нэлээд хэсгийг социалист системийн орнуудаас импортлоно гэж тооцож байв.

Дөрөвт, аж үйлдвэрийн газруудыг хувьчилсны дараа ихэнх нь үйлдвэрлэл, бизнесийнхээ чиглэлийг өөрчилж, нэлээд нь дампуурч ажиллахаа зогсоосон. Ялангуяа мал аж ахуйн түүхий эд боловсруулах салбар уналтад орсон.

Тавд, ер нь заавал бүх зүйлийг үйлдвэрлэх шаардлагагүй, нээлттэй зах зээлийн нөхцөлд

гадаадаас худалдан авч болно гэж үзэж байв. Тухайлбал, 1997 онд Засгийн газар импортын гаалийн татварыг тэглэж, барааны хангамжийг сайжруулан, үнийг нь хямдруулна гэж шийдвэрлэхдээ үүнийг дагаад дотоодын аж үйлдвэрлэл өрсөлдөх чадваргүйн улмаас уналтад орно гэдгийг тооцож үзээгүй.

Зургаад, олборлох ашигт малтмалын төрөл зүйл олширч, олборлолт, экспорт нэмэгдэхийн хамт түүний орлогоор хэрэгцээт бараа, материалаа гадаадаас аваад байж болно гэж тайвширсан, өөрөөр хэлбэл, аж үйлдвэргүйгээр амьдарч болох юм шиг авирлах болсон.

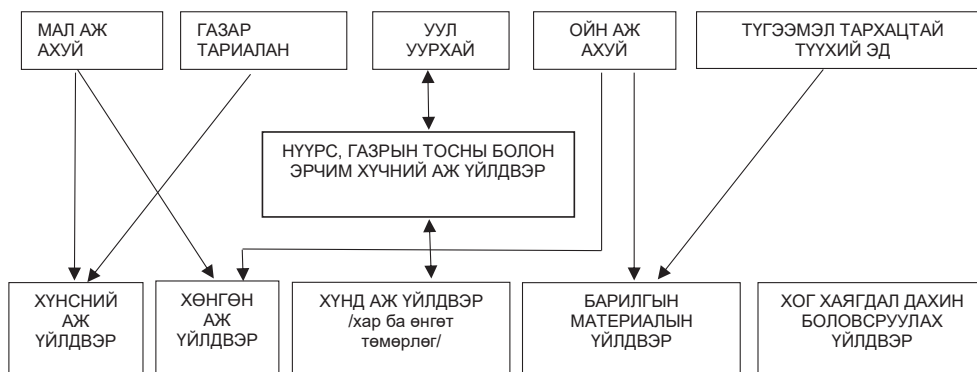
Долоод, төрөөс эдийн засагт оролцохыг багасгах талаар олон улсын санхүү, эдийн засгийн байгууллагууд зөвлөж, ялангуяа импортыг нээж чөлөөтэй болгохыг шаардаж байсан учир гадаадын бараа чөлөөтэй нэвтрэх болсон. Монголын аж үйлдвэр гадаадын өндөр хөгжсөн аж үйлдвэртэй өрсөлдөх чадваргүй болох нь харагдсан.¹²

Энэ бүх шалтгааны улмаас Монголын аж үйлдвэр 1990 оны өмнөх үеийнхээс урагшлаагүй, харин ч зарим талаар ухралтад орсон юм. Зүй нь тэр үед байсан аж үйлдвэрийн газруудыг шинэ техник, технологиор шинэчлэх, үүний тулд гадаадын хөрөнгө оруулалт, технологийг дэмжин оруулах, гадаадын зах зээлд бүтээгдэхүүнээ гаргах нөхцөлийг бүрдүүлэх, шинэ үйлдвэр байгуулахад нь туслах зэргээр аж үйлдвэрийн бодлого хэрэгжүүлэх ёстой байсан. Гэвч ийм бодлого, үйл ажиллагаа явуулж чадаагүй билээ.

Монгол Улсад хөгжих бүрэн үндэстэй, бас боломжтой аж үйлдвэрийн салбарууд болон тэдгээрийн уялдаа холбоог бүдүүвч 1-д үзүүлэв. Аж үйлдвэрийн системийн гол цөм нь нүүрс, газрын тос боловсруулах болон эрчим хүчний аж үйлдвэр юм. Энэ цөм салбарын бүтээгдэхүүнийг хэрэглэдэггүй нэг ч салбар байхгүй. Иймд аж үйлдвэрийн бодлогод нүүрс, газрын тос боловсруулах болон эрчим хүчний аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх асуудал гол байр суурь эзлэх ёстой.

¹² Б.Батшиг, Адам Смит, Онол ба эдийн засгийн философи, УБ, 2021, 440 дэх тал.

Бүдүүвч 1. Боловсруулах аж үйлдвэрийн салбарууд



Одоогийн Монголын аж үйлдвэрийн салбарын бүтцийг хүснэгт 1-д үзүүлэв.

Хүснэгт 1. Аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлийн салбарын бүтэц, дүнд эзлэх хувиар¹³

Салбар	1990	2000	2010	2020
Бүгд	100.0	100.0	100.0	100.0
Уул уурхай, олборлолт	16.1	51.7	63.6	56.5
-Нүүрс олборлолт	3.2	5.8	14.4	20.5
-Газрын тос олборлолт	-	0.1	2.5	1.3
-Металлын хүдэр олборлолт	9.9	41.7	26.2	31.2
Боловсруулах үйлдвэрлэл	71.8	32.4	25.0	33.4
-Хүнсний бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл	25.0	12.6	5.4	19.8
-Нэхмэлийн үйлдвэрлэл	10.8	11.2	3.3	1.4
-Хувцас үйлдвэрлэл	9.1	3.5	2.1	0.9
-Арьс, арьсан бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл	6.6	0.2	0.8	0.4
-Мод, модон бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл	6.9	0.9	0.8	0.5
-Цахилгаан, хий, уур, агааржуулалт	11.1	14.3	9.8	8.7

Хүснэгт 1-ээс харахад 1990-2000 оны хооронд аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлийн салбарын бүтцэд уул уурхай, олборлолтын салбарын эзлэх хувь 3.6 дахин нэмэгдэж, боловсруулах үйлдвэрлэлийн эзлэх хувь 2.2 дахин буурчээ. Уул уурхайн түүхий эдийг боловсруулж, бэлэн бүтээгдэхүүн хийх үйлдвэрлэл хөгжөөгүй байна. Мал аж ахуйн түүхий эдийг боловсруулах аж үйлдвэрийн эзлэх хувь бага, экспорт өсөхгүй байна.

Түүнчлэн манай улсын аж үйлдвэрийн салбарын өрсөлдөх чадвар сул байна. Энэ талаар судалгаа хийсэн эдийн засгийн шинжлэх ухааны доктор Л.Оюунцэцэг бичихдээ “Манай орны хувьд аж үйлдвэрийн дийлэнх салбарууд

технологийн хувьд I ба II дахь¹⁴ хэвшлийн түвшинд байна. “Таксином”-ын арга зүйд тулгуурласан салбарын бүтцийн шинжилгээнээс үзэхэд дийлэнх дэд салбарууд капитал ба хөдөлмөр эзлэмж ихтэй (60%), бага болон багадунд ур чадвар шаардагдах (70%) үйлдвэрлэлд хамрагдаж байна. Үйлдвэрлэлийн 85% нь шинжлэх ухааны багтаамж багатай, үйлдвэр, аж ахуйн газруудын техник, технологийн түвшин ихээхэн хоцрогдонгуй байна... Гэтэл гадаад орнуудад, тухайлбал, Япон, АНУ, Герман ба Өмнөд Солонгос зэрэг орнуудад өндөр технологийн бүтээгдэхүүн 20-40%-ийг, дунд технологийн бүтээгдэхүүн 30-40%, нам

¹³ Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2017, 494 дэх тал, Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2020, 667, 668 дахь талаас түүвэрлэн авав.

¹⁴ Технологийн I хэвшил 1770-1830 он, II хэвшил 1830-1880 оныг хамарна.

технологийн бүтээгдэхүүн дөнгөж 10-20%-ийг эзэлдэг байна.”¹⁵ гэжээ.

Бидний бодлоор аж үйлдвэрийн салбаруудын бодлогуудыг уялдуулсан нэгдсэн бодлого хэрэгтэй бөгөөд энэ нь тэдгээрийн хоорондын харилцаа хамаарал, бие биенийгээ харилцан дэмжих уялдаа холбоо болон хүн ам, газар нутгийн байршил, боловсон хүчний хангамж, дэд бүтцийн хөгжил зэргийг илэрхийлэх учиртай. Жишээ нь, Эрдэнэтийн уулын баяжуулах үйлдвэрийг барихын хамт тэнд цахилгаан станц, төмөр зам, хүнсний үйлдвэр барих, бас эмэгтэйчүүдийг ажлаар хангах зорилгоор хивсний үйлдвэр байгуулах, мэргэжлийн боловсон хүчнийг дотоод, гадаадад бэлтгэх зэргээр аж үйлдвэрийн хөгжлийн цогц бодлого хэрэгжүүлж байжээ.

2014-2015 онд “Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого”, “Төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого”, “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”, “Төрөөс эрчим хүчний талаар баримтлах бодлого” зэрэг баримт бичгийг баталж хэрэгжүүлж байсан боловч 2021 онд тэдгээрийг хүчингүй болгожээ.

Харин 2020 онд УИХ-ын баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод уул уурхайн хэд хэдэн ордыг ашиглалтад оруулж, өндөр технологийн хүнд үйлдвэрийн олон цогцолборыг барьж байгуулахаар заажээ. Тухайлбал, зэсийн баяжмал боловсруулах үйлдвэр, нефть-хими, кокс-хими, металлургийн үйлдвэр, нүүрс угаах үйлдвэр, нүүрс-хими, нүүрс-эрчим хүч, метан хийн үйлдвэрлэл, технологийн парк, ган төмөрлөгийн үйлдвэр, жонш баяжуулах үйлдвэр, алт цэвэршүүлэх үйлдвэр гэх мэт хүнд үйлдвэрүүдийг дурдсан байна.

Гэвч эдгээр үйлдвэр, цогцолборыг ямар аж ахуйн нэгж барих, санхүүжилтийн эх үүсвэр нь хаанаас гарах, хэчнээн хэмжээтэй байх талаар огт дурдаагүй байна. Зүй нь үйлдвэр бүрийн ард барих эзэн, санхүүжүүлэх эх үүсвэр зэргийг тодорхой биш юмаа гэхэд ядаж ойролцоогоор зааж өгөх хэрэгтэй байв.

Жишээ нь, зэсийн баяжмал боловсруулах үйлдвэрийг уулын баяжуулах “Эрдэнэт” улсын үйлдвэрийн газар хариуцан байгуулна,

санхүүжилтийг зэсийн баяжмалын борлуулалтын ашгийн тэдэн хувиар хийнэ. Нүүрс угаах үйлдвэрийг “Эрдэнэс Тавантолгой” компани эрхлэн бариулна, санхүүжилтийг нүүрсний экспортын орлогын тэдэн хувиар бүрдүүлнэ гэх мэтчилэн заасан бол тодорхой болох байв. Ингэж зааж өгдөггүй учраас хариуцах эзэнгүй үлдэж, зорилт биелэгдэхгүй хоцордог.

Тэр ч байтугай аль ордыг эзэмшихэд, аль үйлдвэрийг барихад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах тухай зааж өгөх хэрэгтэй. Өөрсдийн хүч, орлогоор хийж болох ажлыг өөрсдөө хийх хэрэгтэй. Учир нь ашиг нь манай улсад үлдэнэ. Харин өөрсдийн хүч боллоцоо хүрэхгүй орд газар болон үйлдвэрийг гадаадын хөрөнгө оруулалтаар ашиглаж байгуулах, тэгэхдээ Монголд ашигтай байх нөхцөлөөр тохиролцох ёстой.

“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод жилд 10 сая ширхэг малын арьс шир боловсруулах 13 үйлдвэр, 10 мянган тонн ноос боловсруулах, ноос, ноолуур угаах, самнах үйлдвэрийг Дарханд барих тухай заажээ.¹⁶ Энэ нь тус улсад жилд бэлтгэдэг малын арьс ширийн ихэнхийг Дарханд боловсруулна гэсэн үг. Зүй нь бүс нутаг бүрт малын арьс шир, ноос, ноолуур боловсруулах үйлдвэр байгуулж, бүсүүдийг жигд хөгжүүлэх нь бүсчилсэн хөгжлийн зорилгод нийцэхсэн билээ. Тэгээд ч үйлдвэрийн газрууд түүхий эдтэйгээ ойр байх нь үйлдвэрлэлийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Иймд дээр дурьдсан 13 үйлдвэрийн ядаж талыг нь өөр бүсүүдэд байгуулах талаар зохицуулах нь зүйтэй.

Гурав. Аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх арга зам

Аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд дараах бодлого, арга хэмжээг боловсруулж, хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

Нэгд, уул уурхайн түүхий эдийг боловсруулах үйлдвэрүүдийг байгуулах, тухайлбал, зэс хайлуулах, төмрийн хүдэр хайлуулах, барилгын материалын гэх мэт үйлдвэрүүдийг байгуулахад төрийн зүгээс дэмжлэг үзүүлэх, үүний тулд уул уурхайн түүхий эд олборлогч компаниудын орлогыг хүн амын халамж, сонгуулийн амлалтад

¹⁵ Л.Оюунцэцэг, Үндэсний инновацийн тогтолцоо бүрдүүлэх онол, практикийн асуудлууд, Улаанбаатар, 2018, 214 дэх тал.

¹⁶ “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, УБ, 2020, 214 дэх тал, www.legalinfo.mn.

зарцуулахыг зогсоож, шинэ үйлдвэр барихад ашиглуулах хэрэгтэй.

Сүүлийн баримт гэхэд “Эрдэнэс Тавантолгой” хувьцаат компани 2020 онд хувьцааны ногдол ашиг гэж нийт 199 тэрбум төгрөгийг иргэдэд тараав.¹⁷ 1072 хувьцаа эзэмшдэг иргэн бүр 86 мянган төгрөгийн ногдол ашиг авчээ. Үүгээр нүүрс баяжуулах үйлдвэр барьж эхэлсэн бол тус компанийн орлого ихэд өсөх байсан. 2021 оны 6 дугаар сарын байдлаар боловсруулаагүй коксжих нүүрсний нэг тонны үнэ 193 ам. доллар бол баяжуулсан коксжих нүүрсний нэг тонны үнэ 231 ам. доллар байв.¹⁸

Үүнээс гадна хүүхдийн мөнгө, шинэ гэр бүлийн мөнгө, эрдэнийн хувь, эх орны хишиг, ахмадуудын тэтгэврийн зээлийн өрийг тэглэх, өр зээлгүй ахмадуудад мөнгө олгох гэх мэтээр асар их үргүй зардал өнгөрсөн 18 жилийн турш гаргасан бөгөөд энэ бүхний уршгаар улсын өр нэмэгдсэнээс өөр бодитой зүйл үлдсэнгүй. Цаашид олныг хамарсан иймэрхүү мөнгө тараах арга хэмжээг хориглож, хэмнэсэн мөнгийг эдийн засаг, дэд бүтэц, нийгмийн зорилтуудыг шийдвэрлэх, түүний дотор шинэ үйлдвэр барихад зориулах нь зүйтэй.

Хоёрт, мал аж ахуйн түүхий эдийн дийлэнхийг боловсруулж бэлэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг болох, үүний тулд аж үйлдвэрийн паркуудыг эдийн засгийн бүс бүрт байгуулж, тэдгээрт хувийн аж ахуйн нэгжүүд үйлдвэр, цехээ байгуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал. Тэгэхдээ шинэ үйлдвэрийн бүтээгдэхүүнийг ямар зах зээлд гаргах талаар төлөвлөсөн байх хэрэгтэй. Эцсийн дүнд үйлдвэрлэлийн хувь заяаг зах зээл шийдвэрлэнэ гэдгийг ямагт санаж тооцох ёстой. Хөрш орнуудын импортын болон нэмэгдсэн өртгийн татвар өндөр, тарифын бус хязгаарлалт их. Иймд тэдэнтэй худалдааны таатай нөхцөлийн талаар гэрээ хэлэлцээр хийж, экспортлох боломжийг бий болгох ёстой. Хэрэв ингэж чадаагүй бол шинэ үйлдвэр барьсан ч удахгүй дампуурах нь ойлгомжтой. 70 гаруй сая малын түүхий эдээр хийсэн бүтээгдэхүүнийг 3 сая гаруй хүнтэй дотоодын зах зээлд шингээх аргагүй. Түүнчлэн боловсруулах аж үйлдэрийн салбарт шинжлэх ухаан, технологи, инновацын дэвшлийг нэвтрүүлж, бүтээгдэхүүний чанар, ур хийцийг сайжруулах шаардлагатай.

Гуравт, хүнд болон хөнгөн аж үйлдвэрийн газруудыг төлөвлөж байгуулахдаа тэдгээрт ажиллах инженер-техникийн ажилтнууд, мэргэжилтэй ажилчдыг хамт бэлтгэх нь чухал. Ялангуяа шинэ тутам бий болгож буй газрын тос боловсруулах, хар болон өнгөт төмөрлөгийн үйлдвэр, байгалийн хийгээр ажиллах станц, үйлдвэр, хаягдал боловсруулах үйлдвэр зэргийг мэргэжлийн боловсон хүчнээр хангахын тулд мэргэжилтнүүдийг дотоодод болон гадаадад зориуд бодлогоор бэлтгэх хэрэгтэй. Инженер, технологийн сургуулиудыг хүнд үйлдвэрийн бүс рүү нүүлгэн шилжүүлж, үйлдвэрлэл, практик, сургалтыг холбох, Монголын инженерүүдийн шинэ үеийг чанартай бэлтгэх ажлыг төрөөс удирдан зохион байгуулбал зохино. Мөн шинэ үйлдвэрийн дэргэд үйлдвэрлэл, сургалтын төв байгуулж, мэргэжилтэй ажилчдыг үйлдвэрлэлтэй шууд холбон сургаж бэлтгэх нь үр дүнтэй гэж үзэж байна. Тус салбарт ажиллах хүчнийг татахын тулд цалин хөлс болон нийгмийн баталгаа, урамшууллыг бусад салбараас дээгүүр байхаар бодож төлөвлөх шаардлагатай.

Дөрөвт, аж үйлдвэрийн газруудыг тодорхой төлөвлөгөө, зохицуулалтын үндсэн дээр байгуулах хэрэгтэй. Зах зээлийн өөрийн зохицуулалт бүрэн үйлчлэхгүй, мөн төрийн нэгдсэн зохицуулалт байхгүйн улмаас эдийн засгийн аль салбарт ямар үйлдвэр барих шаардлагатай, ямар хүчин чадалтай байх хэрэгтэй, бусад салбартай яаж уялдах ёстой зэрэг асуудал тодорхойгүй үлдэж, хүн бүр өөрийн дураар ажиллахад хүрчээ. Үүний улмаас аль нэг салбарт хүчин чадал дутагдаж, эрэлт их байхад өөр нэг салбарт давхардал үүсэж, хүчин чадал илүүдэх, борлуулалт хүндрэх нөхцөл байдал бий болох нь ихэсчээ.

Тавд, аж үйлдвэрийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ үйлдвэрийн байршлыг оновчтой сонгох хэрэгтэй. Тус улсад цементийн үйлдвэрлэлийн хүчин чадал улсын хэрэгцээнээс хоёр илүү дахин байгаа мөртлөө баруун, хангайн болон зүүн бүсүүдэд цементийн хэрэгцээ хангагдахгүй байна. Учир нь цементийн шинэ үйлдвэрүүд түүхий эдээ дагаад бүгд төвийн бүсэд байгуулагдсан учир бусад бүс рүү тээвэрлэхэд өртөг зардал их болж байна.

¹⁷ “ЭТТ” ногдол ашгийн мөнгийг бүрэн шилжүүлжээ. Монголын мэдээ, 2020-8-27.

¹⁸ Ашигт Малтмал, Газрын Тосны Газрын веб хуудас, www.mrpm.gov.mn.

Зургаад, боловсруулах аж үйлдвэрийн салбаруудад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах бодлогыг үр дүнтэй явуулах нь зүйтэй. Сүүлийн жилүүдэд гадаадын хөрөнгө оруулалт гол төлөв уул уурхайн олборлох салбарт орж байна. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын 73 хувь нь уул уурхайн салбарт оржээ.¹⁹ Гадаадын хөрөнгө оруулагчид ашигт малтмалын нөөцийг богино хугацаанд их хэмжээгээр олборлож, экспортлон үлэмж их ашиг олж, хөрөнгө оруулалтаа хурдан нөхөхийн төлөө ажиллаж байна. Ялангуяа, зэс, алт зэрэг үнэ цэнтэй ашигт малтмалын ордод хөрөнгө оруулж, олборлолт явуулж байна. Үүний улмаас их хэмжээний ашиг орлого гадагш гарч байна. Иймд боловсруулах аж үйлдвэрийн салбарт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, тэргүүний технологи татах хөшүүргийг бий болгох, аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүний технологийн агууламжийг дээшлүүлэх тусгайлсан бодлого хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Долоод, аж үйлдвэрийн бодлого нь зах зээлийн зүй тогтол, зарчим ба төрийн зохицуулалтыг зохистой хослуулахад чиглэгдсэн байвал зохино. Нэг талаас, хувийн хэвшил зах зээлийн эрэлт, шаардлагаар аж үйлдвэрийн газруудыг байгуулчихна гэж хүлээх биш, нөгөө талаас төр засаг өөрөө хөрөнгө оруулж, үйлдвэр барих гэх биш, харин төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн үндсэн дээр, тэдгээрийн аль алиных нь оролцоог хангах замаар аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Тухайлбал, малын гаралтай түүхий эд боловсруулах хөнгөн аж үйлдвэрийн газруудыг шинээр байгуулахыг дэмжихийн тулд аж үйлдвэрийн паркуудыг бүс нутгуудад байгуулж, дэд бүтцийг нь бүрдүүлж өгөх хэрэгтэй. Харин үйлдвэр байгуулах, техник, тоног төхөөрөмж суурилуулах, технологи сонгох, ажиллагчдаа элсүүлэх нь компанийн шийдэх хэрэг юм.

Наймд, аж үйлдвэрийн бодлогын төвд цахилгаан, дулааны эрчим хүчний хангамжийг найдвартай болгох асуудал байх ёстой. Цахилгаан, дулааны эрчим хүчний шинэ станцыг улсын хөрөнгө оруулалтаар барих нь зөв. Учир нь цахилгаан станцын түүхий эд болох нүүрс төрийн өмч мөнөөс гадна түүнийг улсын хөрөнгө оруулалтаар барих нь цаг хожих давуу талтай. Цаашдаа нүүрсээр ажилладаг цахилгаан станцыг хязгаарлах бодлого дэлхий нийтийн

хандлагатай болоод байгаа энэ үед нүүрсээр баялаг манай улс энэ баялгаа богино хугацаанд ахиухан ашиглаж авах хэрэгтэй.

Есд, үндэсний аж үйлдвэрийг дэмжихийн тулд дотоодын зах зээлийг хамгаалах шаардлага нэг хэсэгтээ гарна. Үүнд, дотооддоо хангалттай тоо, хэмжээгээр хийж чадах бараа, бүтээгдэхүүнийг гадаадаас оруулахыг тарифын болон тарифын бус аргаар хязгаарлах хэрэгтэй. Гэхдээ ийм арга хэмжээг тодорхой хугацаанд, үндэсний үйлдвэрүүд өрсөлдөх чадвартай болтол авч, аажмаар сулруулах нь зүйтэй.

Аравт, дэд бүтцийг хөгжүүлэх нь аж үйлдвэрийн хөгжлийг хурдасгахад чухал нөлөө үзүүлэх учир төр засгийн эдийн засгийн бодлого үүнд чиглэх ёстой. Хилийн боомтууд руу чиглэсэн төмөр замыг хурдан ашиглалтад оруулах, Сүхбаатар-Замын-Үүдийн төмөр замын төв коридорыг хос замтай болгох, Замын-Үүд-Алтанбулагийн чиглэлийн олон улсын хурдны авто зам барих төслийг нэн түрүүнд хийж гүйцэтгэх, үүний тулд хөрш орнуудтай яриа, хэлэлцээрийг идэвхжүүлбэл зохино.

Арван нэгд, аж үйлдвэрийн салбарын хөгжлийг түүхий эдийн үе шатнаас хөрөнгө оруулалтын үе шатанд дэвшүүлэх, улмаар инновацийн үе шат руу тэмүүлэх чиглэлийг баримтлах, үүнд гадаадын хөрөнгө оруулалт, дотоодын хуримтлалыг чиглүүлэх, аж үйлдвэрийн IV хувьсгалын үр дүнд үүсэн хөгжиж буй дижитал болон эргэлтийн эдийн засаг, мэдлэгийн болон ногоон эдийн засгийн технологийг Монголын аж үйлдвэрт нэвтрүүлэх бодлого, чиглэлийг тодорхойлох шаардлагатай байна. Мөн аж үйлдвэрийн хөгжилд кластерийн зарчим ба хэлбэрүүдийг өргөн нэвтрүүлэх нь чухал.

Арван хоёрт, ОХУ-аас Монголын нутгаар дамжуулан БНХАУ руу байгалийн хийн хоолой тавих гэж буй сайхан боломжийг ашиглан аж үйлдвэрийн газруудыг байгалийн хий ашигладаг болгох зорилт тавьж, төлөвлөгөө боловсруулан бэлтгэл ажлыг хангах нь нэн чухал. Уг хийн хоолой нь урьдчилсан байдлаар тус улсын аж үйлдвэрийн гол төвүүд болох Улаанбаатар, Дархан болон Сүхбаатар, Зүүнхараа, Зуунмод, Чойр, Сайншанд, Замын-Үүд зэрэг хот суурин газрыг дайран өнгөрөхөөр төлөвлөгдсөн байна. Иймд эдгээр хот, суурин газар дахь аж

¹⁹ Г.Занданшатар, УИХ-ын 2021 оны намрын чуулганыг нээж хэлсэн үг, Ikon.mn, 2021-X-1.

үйлдвэрийн газруудыг байгалийн хийн хоолойд холбох боломжтой юм.

Байгалийн хийгээр ажиллах нь цахилгаан ашигласнаас хэд дахин хямд учир аж үйлдвэрийн газрын бүтээгдэхүүний өөрийн өртөг багасаж, ашгийн хэмжээ өснө. Бүтээгдэхүүний өөрийн өртөг хямдарснаар зах зээлд өрсөлдөх чадвар нэмэгдэж, борлуулалт өснө. Борлуулалт өсөхийн хамт орлого нэмэгдэнэ.

Дөрөв. Аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх талаарх зарим санал зөвлөмж

2021 оны эцсээр УИХ-аас “Шинэ сэргэлтийн бодлого” хэмээх дунд хугацааны зорилтот хөтөлбөрийг баталсан бөгөөд түүнд эрчим хүч, аж үйлдвэрийн салбарын зорилтуудыг тусгажээ. Уг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөгжлийн төслийн жагсаалтад “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тусгасан газрын тос боловсруулах, нүүрс баяжуулах, зэсийн баяжмал боловсруулах, гангийн үйлдвэр, уул уурхай-металлург-химийн үйлдвэрлэлийн төсөл, аж үйлдвэрлэл, технологийн парк, Дарханы арьс, шир боловсруулах үйлдвэрийг оруулсан байна.

Гэвч эдгээр үйлдвэр, цогцолборыг хаана, хэзээ, ямар өртөг зардал, хэний хөрөнгө оруулалтаар барих талаар бас л тодорхой дурдаагүй байна. “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь 30 жилийн хугацаатай. Харин “Шинэ сэргэлтийн бодлого” нь 10 орчим жилийн хугацаанд хэрэгжих ёстой учир түүний зорилтуудыг хэрэгжих хугацаа, хариуцах эзэн, гарах зардал илүү тодорхой байх учиртай.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд “Дунд хугацааны буюу таван жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн төлөвлөлтийн баримт бичиг нь Монгол Улсыг хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл, Аймаг, нийслэл, хотыг хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл байна.”²⁰ гэж заасан. Иймд “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ын зорилтуудыг Монгол Улсыг хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлд

тодорхой тусгаж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй гэж үзэж байна.

Хөтөлбөрт Тавантолгойн ДЦС, Төвийн бүсийн 5 дахь эх үүсвэр, Багануурын ДЦС барих, III ДЦС, II ДЦС, Амгалангийн дулааны станцын хүчин чадлыг өргөтгөх тухай заажээ.²¹ ОХУ-аас Монголын нутаг дэвсгэрээр дамжуулан БНХАУ руу байгалийн хийн хоолой барих болсоныг ашиглан аль нэг ДЦС-ыг байгалийн хийгээр ажиллах технологид шилжүүлэх, эсхүл шинээр барих асуудлыг хөтөлбөрт нэмж тусгах нь зүйтэй.

2021 оны намар Глазгоуд болсон Уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаарх дээд хэмжээний уулзалтаас гаргасан баримт бичигт нүүрсний хэрэглээг үе шаттай бууруулах тухай заасан учир 2040 оноос цааш нүүрсээр ажилладаг ДЦС-уудыг хаах асуудал тавигдаж болзошгүй. Иймд байгалийн хийгээр ажилладаг ядаж нэг ДЦС-тай болох нь нэн чухал. Ийм ДЦС-ын гаргах дулаан ба цахилгаан эрчим хүчний үнэ хямд байх учир бүүр ч хэрэгтэй юм.

Төслүүдийг хэн хэрэгжүүлэх вэ гэдэг чухал асуудал. Зүй нь энд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг ашиглах ёстой. Үүний тулд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийг яаралтай батлан гаргах хэрэгтэй. Ийм хуульгүй бол төрийнхөн танил талынхаа компанид төсөл, хөрөнгө оруулалт өгчихлөө гэсэн хардлага, сэрдлэг тасрахгүй. Энэ нь хөтөлбөр, төслийн хэрэгжилтэд саад болно.

Гэхдээ тус улсад цахилгаан станц, боловсруулах үйлдвэр барих хүн хүч, санхүү, технологийн нөөцтэй хувийн хэдэн компани байна гэдгийг нарийн судлах хэрэгтэй. Хэчнээн сайн хөтөлбөр, төлөвлөгөө гаргаад хэрэгжүүлэх эзэн байхгүй бол хий хоосон мөрөөдлийн жагсаалт болж үлдэнэ. Дарханы замыг шинэчлэх төслийн явцыг харахад манай улсад үйлдвэр байтугай зам барьчих олигтойхон компани цөөн бололтой. Иймд төсөл тус бүрээр ямар компани түүнийг хэрэгжүүлэх боломжтой талаар урьдчилсан судалгааг гаргах хэрэгтэй. Ингэхдээ дараах хүснэгтийг ашиглаж болох юм.

²⁰ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай Монгол Улсын хууль, 6.7. www.legalinfo.mn.

²¹ “Шинэ сэргэлтийн бодлого” үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөгжлийн төслийн жагсаалт, Монгол Улсын Их

Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 3 дугаар хавсралт, №7, 8, www.legalinfo.mn.

Хүснэгт 2. Компанийн хүчин чадлын судалгаа

Компанийн нэр	Байгуулагдсан он	Үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл	Нийт ажиллагчдын тоо	Жилийн цэвэр орлого /сүүлийн 3 жилийн дунджаар/	Нийт хөрөнгө ба нийт капитал	Урд нь ямар барилга, объект барьж ашиглалтад оруулсан	Гадаад түншүүд тэй хамтран ажилладаг эсэх
---------------	------------------	-------------------------------	----------------------	---	------------------------------	---	---

Аж үйлдвэрийн бодлогыг зөв боловсруулж, тууштай хэрэгжүүлэх нь өөрөө өөрийгөө нөхөн тэтгэдэг эдийн засагтай болох бодит шаардлагыг биелүүлэхэд чиглэгдэнэ. Цар тахал, дайн дажин, байгалийн гамшиг зэрэг онцгой нөхцөл байдал үүсэхэд хүн амыг хэрэгцээт хүнс болон өргөн хэрэглээний зүйсээр хангаж

чадахуйц эдийн засагтай байх нь амин чухал юм. Иймд Монголын эдийн засгийн философийн тэргүүлэх асуудлын нэг нь өөрөө өөрийгөө нөхөн тэтгэдэг эдийн засагтай болох, үүний тулд аж үйлдвэрийн өөрийн гэсэн бодлоготой, түүнийгээ хэрэгжүүлэх зөв удирдлага, зохион байгуулалттай байх явдал мөн.

Эх сурвалж

- “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, УБ, 2020
- Ашигт малтмал, газрын тосны газрын веб хуудас, www.mrpm.gov.mn
- Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2017
- Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, 2020
- Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай Монгол Улсын хууль
- “Шинэ сэргэлтийн бодлого” үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөгжлийн төслийн жагсаалт, Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 3 дугаар хавсралт
- Б.Батхшиг, Адам Смитийн онол ба эдийн засгийн философи, УБ, 2021
- Л.Оюунцэцэг, Үндэсний инновацийн тогтолцоо бүрдүүлэх онол, практикийн асуудлууд, Улаанбаатар, 2018
- Экономикс /Эдийн засгийн ухаан/, Англи хэлнээс орчуулсан Санхүү, эдийн засгийн сургуулийн Экономиксийн тэнхмийн багш нар, Монсудар хэвлэлийн газар
- Эрик С.Райнерт, Баян орнууд хэрхэн баялаг бүтээсэн бэ? Буурай орнууд яагаад ядуу хэвээр үлддэг вэ?, Орч. Ц.Батбаяр, Монсудар, 2016
- Adam Smith, An inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations, MetaLbri, 2007, Book III
- Карл Маркс, Капитал, Том 1, М.1978
- K.Alginger, Industrial policy for sustainable growth path, www.oecd.org
- Г.Идрисов, Промышленная политика России в современных условиях, Издательство Института Гайдара, Москва, 2016
- Kaldor N. Strategic Factors in Economic Development, New York, 1967, www.worldcat.org

МОНГОЛ УЛСЫН ЭРДЭС БАЯЛГИЙН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГЫН АСУУДАЛД
STUDY ON INTEGRATED MINING SECTOR POLICY DEVELOPMENT OF MONGOLIA

¹Д.Далайцэцэг, ²Б.Батболд, ³Х.Цэвэлмаа,
⁴Б.Орхонтуул

¹ШУТИС-ийн Геологи, уул уурхайн сургуулийн багш, магистр., Цахим шуудан: dalaitsetseg@must.edu.mn,

²Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ-ын ХОХУААБГ-ын орлогч дарга, доктор (Ph.D), дэд проф., Цахим шуудан: batbold.b@erdenetmc.mn,

³МУИС-ийн Эдийн засгийн хүрээлэнгийн захирал, доктор (Ph.D), проф., Цахим шуудан: tsvlmkhrgs@gmail.com,

⁴ШУТИС-ийн Уул уурхайн хүрээлэнгийн захирал, доктор (Ph.D), дэд проф., Цахим шуудан: orkhontuulbo@gmail.com

¹D.Dalaitsetseg, ²B.Batbold, ³Kh.Tsevelmaa,
⁴B.Orkhontuul

¹Lecturer of School of Geology and Mining at the Mongolian University of Science and Technology, (MSc),

²Vice director for Investment and Procurement Policy of Erdenet Mining Corporation, (Ph.D), Associate Professor,

³Director of the Institute of Economics at the National University of Mongolia, (Ph.D), Professor,

⁴Director of the Institute of Economics at the Mongolian University of Science and Technology, (Ph.D), Associate Professor

Хураангуй. Эрдэс баялгийн салбарт урт болон дунд хугацаанд баримтлах бодлогыг тодорхойлох зорилгоор УИХ болон Засгийн газраас “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого” (2014-2025), “Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого” (2015-2030), “Төрөөс газрын тосны салбарыг хөгжүүлэх талаар баримтлах бодлого” (2018-2027), “Шинэ сэргэлтийн бодлого” (2021) зэрэг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд хорин нэгэн хууль тогтоомж, найман бодлогын баримт бичиг хамаарч байна. Эрдэс баялгийн салбар нь зах зээлд өрсөлдөөнтэй, өрсөлдөх чадвартай байж, нийгмийн үнэт зүйлс бүтээх явцад глобал өөрчлөлтийн дагуу гадаад ба дотоод худалдааны бодлогын үзэл баримтлал, хөрөнгө оруулалтын гэрээний үзэл баримтлал, баялгийн үзэл баримтлалыг зайлшгүй хамтатган авч үзэх нөхцөл байдалтай тулгарсан.

Эрдэс баялгийн салбарын тэргүүлэх чиглэлийг хөгжүүлэх бодлого нь холбогдох хуулийн заалтуудын хэрэгжилттэй уялдаж байгаа хэдий ч уул уурхайн бүсийн газар төлөвлөлт, газрын эрх, байгаль орчин хамгаалахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын асуудалд нухацтай хандах шаардлага үүссэн.

Abstract. The State Great Khural and the Government of Mongolia approved the “The Minerals Policy”(2014-2025), “State Policy on Industry” (2015-2030), “State Policy on Petroleum Sector Development” (2018-2027), “New Recovery Policy” (2021) to determine long-term and medium-term policies in the field of wealth. The Ministry of Mines and Heavy Industry of Mongolia has been working to accomplish twenty one legislative and eight policy documents within its jurisdiction.

The minerals sector of Mongolia has faced a situation where it is competitive and rapidly adaptable to the market and inevitably takes a combination of the concept of international and domestic trade policy, the concept of investment covenants and the concept of wealth in accordance with global change in the creation of social values.

From a judicial perspective, these policy documents reflect environmental protection and economic efficiency, but social entities have relatively little understanding of the development of the mining industry. The policy of developing a leading direction in the minerals sector is consistent with the use of relevant legal instructions. However, there was a need to take seriously the issue of land planning, land rights and environmental regulations in the mining area.

Түлхүүр үг: Геологи, уул уурхай, газрын тос, хүнд үйлдвэрийн салбарын бодлого, нэгдсэн бодлогын үзэл баримтлал ба загвар, салбар хоорондын бодлого төлөвлөлт

Keywords: Geology, mining, oil and gas, and heavy industry policies, the concept and model of integrated policy, inter-sector policy planning

Удиртгал

Монгол Улсад өнөөдрийн байдлаар уул уурхайн зохицуулалтыг тус тусдаа салангид хуулиар зохицуулж байгаа нь эрдэс баялгийн салбар дахь төрийн бодлогын хэрэгжилт бүрэн хэрэгжихгүй байх, хуулиар уул уурхайн үйл ажиллагааг бүхэлд нь бус тодорхой үе шатыг хэсэгчлэн зохицуулсан шинжтэй байна. Монгол Улсын уул уурхай, газрын тос боловсруулах үйлдвэрийн салбарын өнөөгийн байдлыг нэгтгэн авч үзвэл, уул уурхайн салбарын тэргүүлэх чиглэлийн үзэл баримтлал нь “Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал”-д тусгалаа олсон (Засгийн газар, 2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

Хөгжлийн үзэл баримтлал ба геологи, уул уурхай, газрын тос, хүнд үйлдвэрийн салбарын бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг авч үзэхэд хөгжлийн үзэл баримтлалд шинээр сорилт тулгарч байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын үзэл баримтлал, баялгийн удирдлагын үзэл баримтлал, гадаад худалдааны үзэл баримтлал, хөгжлийн санхүүжилтийн үзэл баримтлалыг шинээр боловсруулан гаргах шаардлагатай байна.

Судлагдсан байдлын тухайд, салбарын хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, зохицуулалтын орчин, хөгжлийн нэгдсэн стратеги, бодлогын өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, салбар хоорондын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн матрицыг зураглахдаа Майкл Портерийн өрсөлдөх чадварын онол, тайлбарт үндэслэж гаргасан (Хашчулуун, 2014). Монгол Улсын геологи, уул уурхай, газрын тос, боловсруулах салбарын өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлж, эдгээр салбарын гадаад, дотоод хийгээд хянагдах болон хянагдахгүй эрсдэл, боломж ба сорилтыг эдгээр салбарт дутагдаж буй гадаадын хөрөнгө оруулалтын үзэл баримтлал, гадаад худалдааны үзэл баримтлал, баялгийн удирдлагын үзэл баримтлал, хөгжлийн санхүүжилтийн үзэл баримтлал гэх зэрэг шинээр зайлшгүй авч үзэх асуудлыг тусган шинжилсэн.

Бодлого ба хууль эрх зүйн орчны судалгаа хийхдээ системчлэл, зарчим, үзэл баримтлал, бодлогын хэрэгжилт, үнэлгээг голлон авч үзсэн (УУХҮЯ, 2015). Салбарын стратеги, бодлого, зохицуулалтыг байгаль орчин, нийгэм, хууль эрх зүй, эдийн засаг гэсэн хүрээгээр нэгтгэн эдгээрт авч үзэх геологи, уул уурхай, газрын тос, боловсруулах салбарын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн талаарх санал зөвлөмж боловсруулж, тэдгээрийг хэлэлцүүлсэн.

Судалгааны үр дүнд байгаль орчны хувьд: газрын төлөвлөлт, газрын хэвлийн бүрэн ашиглалт, гео-мэдээллийн сан; нийгмийн хувьд: нутгийн уугуул иргэд болон орон нутгийн байгууллагуудын уул уурхайн хөгжил болон зах зээлд хандах хандлага, нийгмийн хариуцлага ба засаглал, нийгмийн үнэт зүйлс, амьдралын чанарын асуудал; хууль эрх зүйн хувьд газрын төлөвлөлт, ашигт малтмал/ бүтээгдэхүүний өмчлөл, салбар дахь хөрөнгө оруулалт, худалдаа, баялгийн сангийн удирдлага, хөгжлийн санхүүжилт гэх мэтчилэн салбарын хөгжлийн стратеги, бодлогод нөлөө үзүүлэх хууль эрх зүйн системчлэл, зарчим, үзэл баримтлал, бодлогын хэрэгжилт; эдийн засгийн хувьд: нөөцийн бүтээмж, салбарын бүтэц, өрсөлдөх чадвар, хуримтлал, нийгмийн үнэт зүйлс бүтээх асуудлыг цогц байдлаар зурагласан бөгөөд судалгааны санал зөвлөмжид үндэслэн ойрын, дунд, урт хугацааны салбарын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийг уялдуулах боломжтой.

Нэг. Олон улсын туршлага ба монгол орны өнөөгийн байдлын нэгдсэн дүн шинжилгээ

БНХАУ, Казахстан, Канад, Австрали, Өмнөд Африк, БНЭУ, Чили, Норвеги улсын уул уурхайн хөгжлийн чиг хандлагын судалгаа, баримт бичгүүдийг харьцуулан судаллаа. БНХАУ, Казахстан, Канад, Австрали, Өмнөд Африк, БНЭУ, Чили, Норвеги улсын уул уурхайн хөгжлийн ерөнхий чиг хандлагаас харахад 5 улс нь уул уурхайн нэгдсэн кодекстэй, 3 улс ялгаатай эрх зүйн зохицуулалттай байна (Britt et al 2011, 17, OECD 2016-2018).

Хүснэгт 1. Гадаад орнуудын эрдэс баялгийн салбарын харьцуулалт

Улсууд	Олборлож буй голлох ашигт малтмал	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл (лиценз)	Эрдэс баялгийн салбарын засаглал
Канад	Поташ, уран, ниоби, никель, алмаз	Уул уурхайн чөлөөт сертификат – хувь хүн болон аж ахуйн нэгж ажил эрхлэх (1 жил) Ашигт малтмалын төрлийн хайгуулын хүсэлт – эрэл, хайгуул хийх хүсэлт (хугацаа хамаарахгүй боловч жил бүр тайлан өгнө) Уул уурхайн түрээс – олборлолт явуулах хүсэлт шороон болон үндсэн ордод олборлолтын хэмжээ заана (5 жил)	Холбооны ЗГ – үндэсний бодлого Мужийн ЗГ – ашигт малтмалын хайгуул, олборлолттой холбоотой үйл ажиллагаа
Австрали	Боксит, нүүрс, эс, никель, алмаз, алт	Эрлийн лиценз – 200 гектараас илүүгүй талбайд эрэл хайгуул хийх (4 жил) Алт хайгуулын лицензийн тусгай зөвшөөрөл – 10 гектараас илүүгүй талбайд хайгуул хийх (3 сар + 3сар..=4 жил) Хайгуулын лиценз – хайгуул хийсэн талбайн хэмжээнээс хамаарч ялгаатай (5 жил+5 жил) Хадгалалтын лиценз – олборлолт хийхгүй түр хадгалах (5 жил+ 5 жил) Уул уурхай ашиглалтын лиценз– 1000 гектараас илүүгүй талбайд (21 жил+21 жил) Ерөнхий зориулалтын түрээс – овоолго үүсгэх, техник төхөөрөмж байрлуулахаар 15 м хүртэл гүнтэй 10 гектараас илүүгүй талбайд (21 жил+21 жил) Бусад лиценз – зам, шугам хоолой гэх мэт дэд бүтцэд (21 жил+21 жил)	Холбооны ЗГ – олон улсын болон үндэсний бодлого, татвар, худалдаа Мужийн ЗГ – газрын менежмент, хайгуулын лиценз, олборлолттой холбоотой үйл ажиллагаа Орон нутгийн ЗГ – олон нийтийн харилцаа
Өмнөд Африк	Алт, алмаз, хром, цагаан алт, нүүрс	Туршилтын зөвшөөрөл – эрэл хайгуул хийх (2 жил) Хайгуулын эрх – хайгуулын тусгай зөвшөөрөл (5 жил + 3 жил) Хадгалалтын зөвшөөрөл – олборлолт хийхгүй түр хадгалах (2 жил) Олборлолтын эрх – ашигт малтмал олборлох (30 жил + сунгах)	Засгийн газрын Ашигт малтмалын нөөцийн газар – геологи, уул уурхайн бүх асуудал
Хятад	Нүүрс, төмрийн хүдэр, алт, газрын ховор элемент	1997 оноос гадаадын компаниудыг хятадын компаниудтай хамтарч хайгуулын лиценз эзэмшихийг зөвшөөрсөн	Нутаг дэвсгэр байгалийн яам – байгалийн нөөцийн менежмент
Энэтхэг	Хром, төмрийн хүдэр, нүүрс, боксит	Тандан судалгаа, хайгуулын лиценз, олборлолтын лиценз – зөвхөн дуудлага худалдаагаар (50 жил)	Геологийн судалгааны байгууллага – хайгуулын ажлыг хариуцна Уул уурхайн яам – уул уурхайтай холбоотой хууль эрх зүй, бодлого зохицуулалт Нүүрсний асуудал хариуцсан яам – нүүрс болон лигнитийн нөөц, хайгуул, судалгаа

Чили	Зэс, молибден, мөнгө, иодин, литийн нэгдэл	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл – өргөдөл 100-500 га (хугацаагүй) Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл – өргөдөл 1000 га-с хэтрэхгүй (хугацаагүй)	Уул уурхайн яам – уул уурхай чиглэлээр үйл ажиллагаа Үндэсний геологи уул уурхайн алба – геологийн салбарын бодлогын чиг үүрэг
Норвеги	Титан, төмрийн хүдэр, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал	Ашигт малтмалын хайгуулын зөвшөөрөл – Ашигт малтмалын удирдлагын газрын зөвшөөрлөөр (7 жил) Ашиглалтын лиценз – Ашигт малтмалын удирдлагын газрын зөвшөөрлөөр концессын эрхгүй (10 жил), концессын эрхтэй (хугацаагүй)	Уул уурхайн хууль – уул уурхайн үйл ажиллагаа Ашигт малтмалын хууль – газар төлөвлөлт, байгаль хамгаалал, газрын эрх
Казахстан	Уран, хром, манган, цайр, хар тугалга, төмрийн хүдэр, зэс	Уул уурхайн эрх – уранаас бусад газрын хэвлийн ашигт малтмалыг тендерээр (хайгуул 6 жил, үйлдвэрлэлийн 25 жил + 25 жил) Газрын тос, байгалийн хий – энэ төрлийн ашигт малтмалыг дуудлага худалдаа болон шууд хэлэлцээрээр (хайгуул 6 жил, үйлдвэрлэлийн 25 жил+25 жил) Уран – ураныг зөвхөн үндэсний компаниар (хайгуул 6 жил, үйлдвэрлэлийн 25 жил + 25 жил)	Аж үйлдвэр, дэд бүтцийн хөгжлийн яам – уул уурхайн салбарын нүүрс-устөрөгчийн түүхий эдээс бусад ашигт малтмал Эрчим хүчний яам – нүүрс-устөрөгч түүхий эд, сэргээгдэх эрчим хүч, цөмийн энерги, хүрээлэн буй орчин

Дээрх улс орнуудын уул уурхайн туршлагыг судалж, дараах жишээ, туршлагыг Монгол Улсад шинээр нэвтрүүлэх болон сайжруулан хөгжүүлэх нь ач холбогдолтой гэж үзэж байна:

- Газрын төлөвлөлт, газрын эрхийн зохицуулалтын шинэчлэл хийх, үүнтэй зэрэгцэн Хятадын уул уурхайн эрх зүй, гадаад худалдааны зохицуулалтыг гол экспортлогч орныхоо хувьд илүү гүнзгийрүүлэн судлах;
- Эрдэс баялаг, газрын тосны салбарын эрх зүйн зохицуулалт болон салбарын бодлогын хэрэгжилтийн талаарх судалгааг нэмж хийх; эдгээр салбарын хөгжлийн үндсэн зарчим, үзэл баримтлалыг тодорхойлох;
- Гадаадын хөрөнгө оруулалт ба гадаад худалдааны бодлогыг тодорхойлж, эрдэс баялаг, газрын тосны салбарын эрх зүйн зохицуулалттай уялдуулах;
- Эрэл, хайгуул хийгдэж, нөөц нь батлагдсан хийгээд олборлолт явуулж буй тодорхой байршил, бүс нутагт газрын эрдэс баялгийн нөөцийг бүрэн гүйцэд, байгаль болон зах зээлд ээлтэйгээр ашиглах;

- Уул уурхайн салбар дахь “хүнд үйлдвэр” гэсэн нэршил бусад орны туршлагатай харьцуулахад өөр байгаад анхаарал хандуулж, боловсруулах салбарын талаарх хөгжлийн хандлагыг нухацтай авч үзэж, шинээр тодорхойлж хэрэглэх;
- Эрэл хайгуулын ажлын тайлан, мэдээллийг мэргэжлийн байгууллагын цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтэд нээлттэй болгох;
- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс улсын төсөвт төвлөрч буй мөнгөнөөс жил бүр тодорхой хувийг улсын төсвөөр гүйцэтгэх хайгуулд зарцуулахаар тусгаж байх;
- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс орон нутгийн төсөвт тодорхой хувийг төвлөрүүлж, тухайн орон нутгийн мэргэжлийн удирдлагын байгууллагууд, олон нийтийн байгууллага болон олборлох талуудын оролцоотой гэрээ байгуулах;
- Орон нутгийн иргэдийн уул уурхайн хөгжилд хандах хандлага нь уул уурхайн салбарын хөгжилд бүхэлдээ их нөлөөтэй тул тухайн орон нутгийн иргэдийг уул уурхайн хөгжлийн

нэгдсэн бодлогын талаар тодорхой мэдлэгтэй болгох, улмаар нутгийн мэргэжлийн удирдлагын байгууллага, олон нийтийн байгууллага болон ашигт малтмал олборлогч талуудын оролцоотой уул уурхайн үйлдвэрлэлийг байгаль орчинд халгүйгээр явуулах тухай гэрээ байгуулж, орон нутгийн иргэд хяналт тавих тогтолцоог хөгжүүлэх;

- Уламжлалт бус газрын тосны эрэл хайгуулын ажилд газрын тосны бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний орлогоос тодорхой хувиар санхүүжүүлэн хөгжүүлэх;
- Боловсруулах болон цэвэршүүлэх үйлдвэрийг бүсчилж хөгжүүлэх талаар нэгдсэн бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх;
- Дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын үйл явцад төвлөрч, уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг хамгийн хямд зардлаар тээвэрлэж болох тээврийн системийг богино хугацаанд төсөвлөн барьж байгуулах;

Хоёр. Салбар хоорондын хөгжлийн бодлого төлөвлөлт

Монгол Улсын геологи, уул уурхай, газрын тос болон хүнд үйлдвэрийн хоорондох салбарын уялдаа өндөр өртөг бүхий бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх талаас харвал хүчтэй биш байна. Геологи, уул уурхай, газрын тосны салбар нь байгалийн нөөц болон газрын харилцаа талаас ойрхон холбоотой хэдий ч салбарын бүтэц, эдийн засгийн бүх салбарын үйл ажиллагаанд холбогдох талаас өөр өөр зохицуулалттай салбарууд болж байна. Ерөнхийдөө геологи, уул уурхайн хөгжлийн чиг хандлагыг бусад орнуудын хөгжлийн туршлагатай харьцуулж үзэхэд “уул уурхайн олборлолт” гэсэн байдлаар зангидагдаж байна.

Газрын тосны салбар нь эрчим хүчний салбартай харилцан уялдаатай байж, салбарын бүтэц, өрсөлдөөний бодлого болон улс орны хөгжилд үзүүлэх үр нөлөөг харилцан уялдаатай авч үзэх нь нийтлэг байгаа бөгөөд газрын тосны нөөц баялагтай улс орнуудын хувьд газрын тосны салбар нь баялгийн сангийн эх сурвалж байх онцлог харагдаж байгаа юм (Даниел нар, 2012).

Хүнд үйлдвэрийн салбар гэх ангилал улс орнуудад байхгүй, харин НҮБ-ын Статистикийн хорооны эдийн засгийн бүх ажиллагааны салбарын С ангилалд хамаарч байгаа бөгөөд “боловсруулах үйлдвэрлэл” гэж нэрлэх хандлага

дэлхийн улс орнуудад тогтсон. Улс орнуудын хөгжлийн туршлага болон Монгол Улсад боловсруулах үйлдвэрлэлийн хөгжлийн чиг хандлагаас харахад уул уурхайн олборлох ба баяжуулах салбар, газрын тосны олборлолт ба ашиглалтын салбар, уул уурхайн түүхий эд болон хагас боловсруулсан металл ба металл бус бүтээгдэхүүнийг ашиглах (хүнд үйлдвэрийн салбарын оронд) боловсруулах үйлдвэрийн салбар тус тусдаа зохицуулалттай байх нөхцөл үүссэн. Иймд уул уурхайн олборлох салбар, газрын тосны салбар, С ангиллын боловсруулах үйлдвэрийн салбар гэж тус тусад нь авч үзэж, байгалийн нөөц баялаг, микро, мезо, макро түвшний өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх хөгжлийн бодлогын матрицыг зураглаж байна.

Эдийн засгийн бүх үйл ажиллагааны салбарын ангиллын дагуу уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаа геологи болон олборлолт талаас үйлдвэрлэлийн түүхий эдийн бэлтгэл-нөөцийн салбарт; ашиглалт, боловсруулалт, ашиглалт, боловсруулалт, үйлдвэрлэл талаас завсрын болон эцсийн бүтээгдэхүүний боловсруулах үйлдвэрийн салбарт бүртгэгдэж байдаг. Геологи, олборлолт, ашиглалт, боловсруулалт, үйлдвэрлэл гээд шат дамжлагатай хэдий ч байгалийн нөөцийн байршил, салбарын хөгжлийн түвшин, бүтээгдэхүүний амьдралын мөчлөг, металл ба металл бус зах зээлийн эрэлт хэрэгцээ, салбар дотор болон салбар хоорондын олон төрлийн ялгаатай эрсдэл, олон нийтийн хандлага, байгаль орчин ба уур амьсгалын өөрчлөлт гэх зэрэг дотоод ба гадаад хүчин зүйлээс хамааран орон зай, цаг хугацаа, байршилд хуулийн хүрээнд ялгаатай бодлого, ялгаатай зохицуулалттай байна.

Салбаруудын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтөд баримтлах зарчим бол хуульд зааснаар үндэсний язгуур эрх ашигт нийцэх (1); нэгдмэл, цогц, харилцан уялдаатай байх (2) төрийн бодлогын залгамж чанарыг хадгалах (3); судалгаа, шинжилгээнд үндэслэж хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн шийдвэр гаргах (4); нөөц бололцоонд үндэслэсэн байх (5); ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой засаглалтай байх (5); орон нутгийн хөгжилд олон нийтийн оролцоог хангана (6). Уул уурхайн салбарын хөгжлийн стратегийн чиглэл бол байгаль, нийгэм, хууль, эдийн засгийн харилцан хамаарлаар тодорхойлогдоно. 2050 он хүртэлх уул уурхайн салбарын хөгжлийн стратеги нь **Уул уурхайн бүсэд газар, байгалийн нөөцөө бүрэн ашиглаж, үнэт зүйлс**

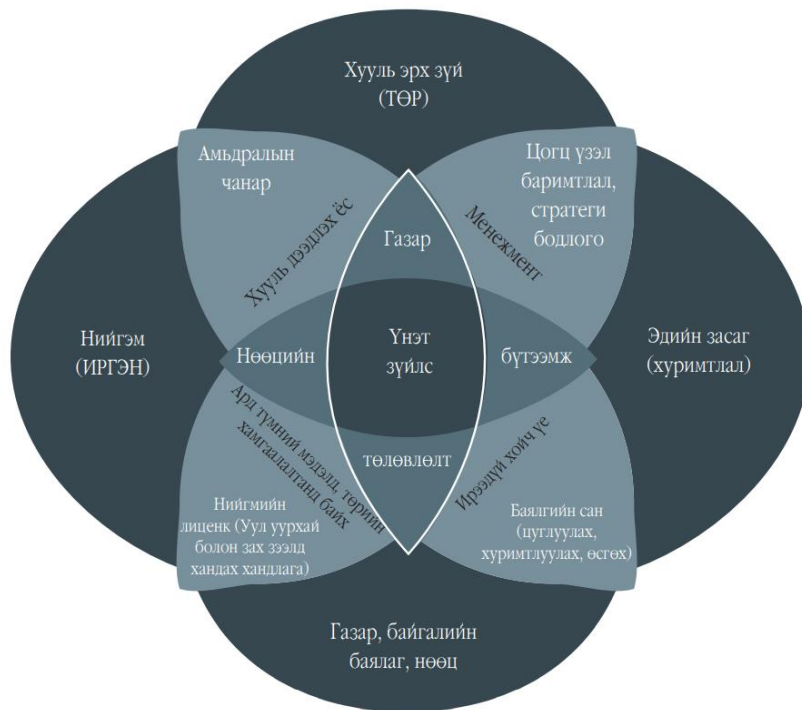
бүтээх замаар хуримтлалтай үндэстэн болоход чиглэж болох юм. ТХҮБ 2030-д тусгаснаар уул уурхайн салбар нь эдийн засгийн тэргүүлэх салбарын нэг юм (УИХ, 2015). Монгол Улсын геологи, уул уурхай, газрын тос, хүнд үйлдвэрийн салбарын бизнесийн орчинд хувийн ба төрийн өмчит компаниудын хооронд өрсөлдөх ба хамтрах харилцаа нэгэн зэрэг явагдаж байна. Хувийн компаниуд салбартаа хөндлөн өртгийн сүлжээ ба нийлүүлэлтийн сүлжээ рүү илүү хүчтэй татагдаж байна. Тиймээс өрсөлдөх ба хамтрах харилцаа нь зах зээлийн зарчмаар явагддаг. Харин төрийн өмчит компаниудын хувьд шинэ шинэ сорилт их тулгарч байгаа тул тэдгээрт бизнесийн таатай, тогтвортой орчныг бүрдүүлэхэд нийгмийн лицензийг нутагшуулах зөвшилцөл, платформ үүсгэж ажиллах, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт

тавих нийцтэй механизм зайлшгүй. Тиймээс уул уурхайн нэгдсэн бодлого бол “уул уурхайн кластер”-ын бодлого байж болно. Гэхдээ өнөөгийн нөхцөлд кластерын тухай ойлголтыг албан байдлаар хэрэглээгүй байгаа., “эрдэс баялгийн цогцолбор байгуулах” тухай саналыг дэвшүүлж байсан.

Гурав. Геологи, уул уурхай, газрын тос, боловсруулах үйлдвэрийн салбарын үйл ажиллагааны нэгдмэл бодлогын загвар

Судалгааны баг нь Монгол Улсын уул уурхайн салбарын алсын харааг тодорхойлохдоо: “Газар, байгалийн баялгаар нийгмийн үнэт зүйлс бүтээгч, хуулиа дээдэлсэн, хуримтлалтай үндэстэн байна” гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

Зураг 1. Геологи, уул уурхай, газрын тос, боловсруулах салбарын салбарын нэгдсэн бодлогын загвар



Уул уурхайн нэгдсэн бодлогын загварын гол үзэл баримтлал (УУХҮЯ, 2019):

1. Байгалийн баялгаа нийгмийн лицензийг нутагшуулах замаар бүрэн ашиглахад чиглэнэ.

Уул уурхай төвлөрсөн хийгээд цаашид эрэл хайгуул, геологийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангахын тулд нутгийн уугуул болон олон нийтийн байгууллагуудын дунд уул уурхай болон зах зээлд хандах хандлагыг эрс өөрчлөхөд

чиглэх боломжтой гэж үзэж байна. Газар болон байгалийн баялаг бол ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байх өмч юм. Энэ хандлагын хэрэглээг зөв таниулах үйл явц гажсан нь эргээд уул уурхайн хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж, үндэстний өвлөж авсан үнэт зүйлсийн талаарх ойлголтыг гажуудуулахад хүргэсэн. Тиймээс газар, байгалийн баялгаа нийгмийн үнэт зүйлс болгон хувиргах нь уул уурхайн салбарт оролцогч бүх талуудын үндсэн чиг үүрэг мөн.

2. Газар, байгалийн баялгаа нийгмийн үнэт зүйлс болгон хувиргах уул уурхайн салбарт оролцогч бүх талууд нийгмийн лицензийн дагуу хариуцлагатай, тогтвортой уул уурхайг хөгжүүлж, түүний үр өгөөж нь орон нутаг, бүс нутаг, үндэстний хэмжээнд тодорхой, ил тод, ойлгомжтой байх юм. Цаашилбал, Монгол Улсын уул уурхайн стратеги, бодлого нь хөрш улс орнуудад, эдийн засгийн бүсүүдэд, дэлхийн эдийн засагт тодорхой бол нийгмийн үнэт зүйлст оруулах хувь нэмэр, түүний чиглэл тодорхой харагдана. Улмаар уул уурхайн салбар Монгол Улсын эдийн засгийн тэргүүлэгч салбар болохынхоо хувьд хүн амын амьдралын чанарыг дээшлүүлэх тал руу илүү чиглэх болно. Энэ нөхцөлд уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэж буй орон зай, бүс нутагт хуулийг дээдлэх ёс зайлшгүй юм.

3. Эрх зүйт төрийг эрхэмлэх Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт үнэт зүйлс бүтээгдэхэд олон улсын санал санаачилга, олон улсын өмнө Монгол Улсын хүлээсэн үүрэг, Дэлхийн худалдааны байгууллагын гишүүн улсынхаа хувьд боломжоо бүрэн дайчлан ашиглах, худалдаанд харилцан ашигтай, тэнцвэртэй байдлаа хадгалах гэх зэрэг амлалт, үүргээ уул уурхайн салбарын нийлүүлэлтийн сүлжээний шат дамжлага бүхэнд сахин биелүүлэх, мөн бүх оролцогч талуудыг даган биелүүлэх боломжоор хангаснаар хөгжилд хамтдаа урагшлах нөхцөл бүрэлдэнэ. Хөгжил бол олон хэмжээст ойлголт учраас өнгөрсөн 30 жилийн хугацаан дахь хөгжлийн туршлагаас олж авсан сургамжаа ололт, амжилт руу чиглүүлэх ёстой. Уул уурхайн салбарын хөгжлийн нэгдсэн стратеги, бодлогод Монгол Улсын үндэстний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал, Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалаас гадна хөрөнгө оруулалтын гэрээний үзэл баримтлал, баялгийн үзэл баримтлал, худалдааны үзэл баримтлал,

хөгжлийн санхүүжилтийн үзэл баримтлал тодорхой болсноор уул уурхайн салбарын хөгжлийн стратеги, бодлогын менежмент бүрэн агуулгаар хэрэгжих үндэс бүрэлдэх дүр зураг харагдаж байна.

4. Дээрх найман үзэл баримтлалыг газрын төлөвлөлттэй уялдуулах нь уул уурхайн салбар нөөцийг бүтээмж рүү чиглэх эдийн засгийн суурь хөрс болно. Уул уурхайн салбар нь байгаль орчин болон зах зээлд ээлтэй байхын тулд нөөцийн бүтээмжийг нийлүүлэлтийн сүлжээний шат дамжлага бүрт хангах ёстой. Нөөцийн бүтээмжийг дээшлүүлэхийн тулд уул уурхайн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлд инновацын гүйцэтгэх үүрэг нэн чухал. Нөөцийн бүтээмжид суурилсан уул уурхайн инновацын бүтээгдэхүүнүүд төрийн өмчит компаниуд болон хувийн хэвшил, орон нутагт ялгаатай байж болох хэдий ч өрсөлдөөний болон татварын таатай орчны зохицуулалттай нягт уялдах ёстой. Төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн компаниудын өрсөлдөх давуу тал инновац руу чиглэх нь тогтвортой уул уурхай, тогтвортой санхүүжилт, тогтвортой хөрөнгө оруулалтын үндэс болно. Эдгээрийн үндсэн дээр уул уурхайн салбарын эрдэс баялгийн нөөц, микро болон макро өрсөлдөх чадварын орчин сайжирч, үйл хөдлөлөөс үйл хөдлөл рүү шилжих байдлаар уул уурхайн салбарын хөгжлийн процесс шат дараатай ажиг, Монгол Улсын эдийн засагт хуримтлал бэхжих хөрс бэлтгэгдэнэ. Улс төрийн амлалт хэвээр хадгалагдвал уул уурхайн хөгжлийн үзэл баримтлал цогц байдлаар хэрэгжих нөхцөл гажих болно.

5. Монгол Улс хуримтлалтай үндэстэн байхын тулд Баялгийн санг олон улсын сайн туршлагад үндэслэн өөрийн онцлогт нийцүүлэн хөгжүүлэх ёстой. Баялгийн үзэл баримтлалын талаарх саналыг боловсруулж, уул уурхай төвлөрсөн бүс нутгийн уугуул иргэд болон олон нийтийн байгууллагуудаар хэлэлцүүлэх нь уул уурхайн салбарын хөгжлийн бодлого төлөвлөлт дэх олон нийтийн оролцоог хангах, улмаар тэргүүлэх салбарын ялгарах онцлогийг илрүүлж бодлогын шийдвэр гаргалтад ашиглах боломжтой.

Дүгнэлт

- Орон нутгийн иргэд, олон нийтийн байгууллагын уул уурхайн талаарх мэдлэгийг дээшлүүлэх хөтөлбөртэй болох;
- Тухайн орон нутгийн мэргэжлийн удирдлагын байгууллагууд, олон нийтийн

- байгууллага оролцоог жигд ханган олборлогч талтай гэрээг байгуулж, иргэд, олон нийтийн хяналт тавих эрх зүйн зохицуулалттай болох; Уул уурхайн салбарт хамтын ажиллагааны институцүүд хөгжилд оруулах чиг үүргийнхээ дагуу зах зээлийн зарчмаар нийгмийн лицензийг нутагшуулах төсөл хэрэгжүүлэх;
- Газрын төлөвлөлт болон газрын эрхтэй холбоотойгоор эрх зүйн орчны шинэчлэл хийх;
 - Гадаадын хөрөнгө оруулалт ба гадаад худалдааны бодлогыг холбогдох байгууллагуудтай хамтран тодорхойлж, эрдэс баялаг, газрын тосны салбарт хэрэгжүүлэх;
 - Газрын хэвлийн нөөцийг иж бүрэн, байгальд ээлтэйгээр ашиглах талаар эрх зүйн зохицуулалтыг хийх;
 - Ойрын болон дунд хугацаанд ашиглахаар төлөвлөж буй орд газрын эрдэс баялаг, нөөцийг бүрэн ашиглах талаар хяналтын тогтолцоотой болох;
 - Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийг бүсчлэн 1:50000 зураглалын ажлыг хэрэгжүүлэх, шинээр орд нээх ажлыг эрчимжүүлэх цогц бодлогыг санхүүжилтийн схемийн хамт хэрэгжүүлэх;
 - Дэлхийн түүхий эдийн зах зээлийн хандлагад нийцүүлэн стратегийн бүтээгдэхүүн (газрын ховор элемент, уран...) -ийг тодорхойлж, зорилтот зах зээлийг олох;
 - “Уул уурхайн бүсэд төмөр зам, авто зам, эрчим хүч, усан хангамж, боомтын цогц шийдлийг төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны загварт үндэслэн бүс нутгийн түвшинд боловсруулах;
 - Газрын тосны бүтээгдэхүүний чанарын хяналт, стандартад нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх;
 - Өрсөлдөөнд харш үйлдлийг илрүүлэх талаар холбогдох газруудтай хамтран ажиллаж, хяналт шинжилгээг хүчтэй болгох;

Эх сурвалж

- A World Bank Group. (2018). *Commodity Markets Outlook*.
- A World Bank Group. (2018). *Doing Business 2019: Training for Reform*.
- Bortolotti, Bernardo; Fotak, Veljko; Megginson, William; Miracky, William (2009). "Sovereign Wealth Fund Investment Patterns and Performance". *Fondazione Eni Enrico Mattei: Institutions and Markets*: 1–55. *hdl:10419/53268*.
- Britt A, Summerfield D, Senior A, Kay P, Huston D, Hitchman A, Hughes A, Champion D, Simpson R, Sexton M and Schofield A. (2017). Australia's Identified Mineral Resources 2017. *Geoscience Australia, Canberra*
- Canada's Department of Innovation, Science and Economic Development: Caner, Mehmet; Grennes, Thomas (2010). "Sovereign Wealth Funds: The Norwegian Experience" (PDF). *The World Economy*. 33 (4): 597–614. doi:10.1111/j.1467-9701.2009.01235.x.
- China Mineral Resources (2018)
- Clark, Gordon (2013). Sovereign Wealth Funds; Legitimacy, Governance, and Global Power. Princeton University Press. pp. 30–45. *JSTOR j.ctt2jc8pg.8*.
- Connex support unit., (2014) *Negotiation road map*
- Could Norway's Sovereign Fund be a Vanguard for Corporate Governance. Sovereign Wealth Fund Institute. 13 August 2013.
- Department of foreign affairs and trade Australia. (2018). *Australia's foreign investment policy*
- Ernst & Young LLP. (2018). Mining & Metals in India: Ready to capitalise.
- Feedback Business Consulting Services Pvt. Ltd. (2014). Overview of the Mining Industry in India. Virginia Economic Development Partnership, (p. 5).
- Global Legal Group the International Comparative Legal Guide to Mining Law 2016.
- Global markets (2018.06) Kazakhstan's new legal regime for mining, <http://www.ftseglobalmarkets.com/issues/issue-85-q2/kazakhstans-new-legal-regime-for-mining.html>
- ICLG. (2016). Mining Law 2016. 3rd Edition
- ICLG. (2018). Oil and Gas Regulation 2018. 13rd Edition
- Indian Chamber of Commerce. (2018). Sustainable Mining in India.
- KAZAKHSTAN Business Magazine Ltd. KAZAKHSTAN №4, 2016 SUBSOIL USE. Ten Facts For Investor, <http://www.investkz.com/en/journals/107/861.html>

- McKinsey & Company, Inc. (December 2014). Putting India on the growth path: Unlocking the mining potential.
- Mining Ideas for the Canadian Minerals and Metals Plan: A Discussion Paper (2018.3)
- Mohsin, Saleha (7 May 2014). "Norway Wealth Fund Wins Labor Backing to Buy New Asset Classes". Bloomberg.
- National Mineral Development Corporation India (<https://www.miningglobal.com/top10/10-biggestmining-companies-india-0>)
- Norway says made first withdrawal from oil fund in January. Reuters. 3 March 2016.
- OECD (2016). Economic Surveys: CANADA
- OECD (2017), Promoting Strong and Inclusive Growth in India, Better Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264275164-en>.
- OECD (2018), Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2019: Towards Smart Urban Transportation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/saeo-2019-en>.
- OECD (2018), Reform of the Mining Sector in Kazakhstan: Investment, Sustainability, Competitiveness
- OECD (2018). Overview of the Economic Survey of Australia
- RESOURCES Q: Queensland's Vision and action plan (2018)
- The Mining association of Canada Facts and Figures of Canadian Mining Industry 2017 <http://mining.ca/sites/default/files/documents/Facts-and-Figures-2017.pdf>
- The World Bank and IMF. (2014). Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises.
- АМГТГ (2019) Геологи, хайгуулын хэлтсийн 2018 онд хийж гүйцэтгэсэн ажлын тайлан
- Б.Батбаяр (2013) “Монголын хууль тогтоомжийн шинэтгэлийн түүхийн асуудалд” өгүүллэг. *Эрх зүй сэтгүүл*. №1 (23) 98-99 дэх тал
- У.Борчулуун, З.Цэрэндорж нар (2018) *Хөгжлийн түлхүүр “Ус”*
- Ф.Даниел нар (2012) *Газрын тос болон эрдэс баялгийн татварын харилцаа: зарчим, сорилт, нөхцөл байдал*
- Засгийн газар (2017) 142 дугаар тогтоол. Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай
- Засгийн газар (2018) 169 дүгээр тогтоол. Төрөөс газрын тосны салбарыг хөгжүүлэх талаар баримтлах бодлого (2018-2027)
- МУИС ЭЗХ (2019) ОТ төслийн Монголын эдийн засаг оруулсан хувь нэмрийн судалгаа
- С.Оюун (2014) “Байгаль орчинд ээлтэй уул уурхайг хөгжүүлэх төрийн бодлого, ололт амжилт, бэрхшээл” илтгэл, Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайд
- Т.Сэнгэдорж (2013) Монгол улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: чиг хандлага, зорилт” өгүүллэг. “*Эрх зүй*” сэтгүүл. №2(24). 7 дахь тал.
- УИХ (2010) Монгол улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, хуудас 6
- УИХ (2011) Монгол улсын Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Бүлэг 3.
- УИХ (2014) Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025/
- УИХ (2015) 62 дугаар тогтоол. Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого
- УИХ (2016) 19 дүгээр тогтоол. Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 батлах тухай
- УИХ (2016) 45 дугаар тогтоол. Монгол улсын Засгийн Газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (2015) Ажлын хэсгийн тайлан
- Уул уурхайн, хүнд үйлдвэрийн яам (2019) Монгол улсын геологи, уул уурхай, газрын тос, хүнд үйлдвэрийн салбарын хөгжлийн нэгдсэн бодлого, стратеги боловсруулах судалгааны тайлан
- Ч.Хашчулуун, ERI, 2014 *Диверсификацийн судалгаа*

**ТӨМӨР ЗАМЫГ ЦАХИЛГААНЖУУЛАХ ҮЕИЙН
ЦАХИЛГААН ЭРЧИМ ХҮЧНИЙ СИСТЕМИЙН ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛД**

**TO THE MATTER OF ELECTRIC POWER SYSTEM
DEVELOPMENT FOR THE RAILWAY ELECTRIFICATION**

Б.Уянгасайхан, ШУТИС, Дархан-Уул аймаг дахь технологийн сургууль, Эрчим хүч мэдээллийн технологийн салбар, салбарын эрхлэгч, Цахим шуудан: uyangasaikhan@stda.edu.mn

B.Uyangasaikhan, Mongolian University of Science and Technology, Department of Energy and Information Technology, Head of Department of Energy and Information Technology

Хураангуй. Монгол Улс нь газар нутгийн байршлын онцлогоо ашиглаад Ази Европыг холбосон тээврийн коридорыг байгуулах боломжтой. Энэ нь манай улсад орох валютын урсгалыг нэмэгдүүлэх чухал ач холбогдолтой тул Улаанбаатар төмөр замын магистраль буюу гол шугамыг цахилгаанжуулах шаардлага байгаа юм. Энэхүү судалгааны ажлаар урд, хойд хөрш орнуудыг холбосон төмөр замын гол шугамыг цахилгаанжуулах үеийн цахилгаан эрчим хүчний системийн хөгжлийн асуудлыг судалж үзлээ. Судалгаагаар төвийн бүсийн эрчим хүчний системтэй татах ачааллыг холбох 2 хувилбар схемийг боловсруулж, тус бүрт нь тогтсон горимын тооцоог хийсэн. Мөн судалгааны ажилдаа орчин үеийн хиймэл оюун ухааны алгоритмыг ашиглан эрчим хүчний системийг хуурмаг чадлаар нь оновчилж тодорхой үр дүнгүүдийг гарган авч харьцуулсан дүгнэлт хийлээ.

Abstract. *Mongolia can use its geographical location to build a transport corridor connecting Asia and Europe. It is important to increase the inflow of foreign currency into our country, therefore electrifying the Ulaanbaatar railway main line is needed. This paper studied the development of the power system during the electrification of the main railway line connecting the southern and northern neighbor countries. The study developed two alternative scenarios for connecting the traction load to the central region's power system, and the calculation of the steady state of the electric power system. In addition, we used modern artificial intelligence algorithms to optimize the power system by reactive power, evaluated the results of the calculation and made a comparative conclusion.*

Түлхүүр үгс: Цахилгаанжсан төмөр зам, цахилгаан эрчим хүчний систем, хиймэл оюун ухаан, горимын оновчлол.

Keywords: Electrified railways, power systems, artificial intelligence, mode optimization.

Удиртгал

“Улаанбаатар төмөр зам” хувь нийлүүлсэн нийгэмлэгийн (УБТЗ ХНН) Сүхбаатар–Улаанбаатар – Замын – Үүдийг холбосон 1111 км үргэлжлэх төмөр зам нь манай орны төмөр замын ачаа болон зорчигч тээврийн хамгийн урт, гол (магистраль) шугам бөгөөд энэхүү гол шугамыг байгуулснаар Европыг төв Азитай холбож өгсөн. Энэ нь манай улсад Ази Европыг холбосон тээврийн коридорыг байгуулах боломжийг олгож байгаа юм.

Улаанбаатар төмөр замаар дотоодын ачаа тээврийн ойролцоогоор 80%-ийг, транзит ачааны бараг 100% орчмыг тээвэрлэдэг. Москва дахь “Эдийн засаг, тээврийн хөгжлийн институт”-ын судлаачид болон бусад шинжээчдийн хийсэн судалгаагаар 2010-2018 онуудад төмөр замаар тээвэрлэсэн транзит ачаа эргэлт 1,5÷2 дахин

өссөн бөгөөд цаашид транзит ачааг 73÷100 сая тн хүртэл нэмэгдэхээр хэтийн төлөвтэй байгааг тогтоосон [1]. ОХУ-ын Ерөнхийлөгч манай улсад айлчлах үеэрээ УБТЗ-ын шинэчлэл, хөгжлийн стратегийн хамтын ажиллагааны тухай хэлэлцэж, эхний ээлжинд гол шугамаар жилд 100 сая тн ачаа нэвтрүүлэх чадамжтай цахилгаанжсан хос зам барих талаар тохиролцсон билээ [2].

Хөрш 2 орны болон Ази Европын орнуудын жилээс жилд өсөн нэмэгдэх ачаа эргэлтийн хэмжээ Монгол Улсыг өрсөлдөхүйц хямд өртөгтэй, одоогийнхоос илүү их нэвтрүүлэх чадвартай зорчигч болон ачаа тээврийн бүтэцтэй байхыг шаардаж байна. Ачаагаа тээвэрлүүлэх сонирхол бүхий талууд манай ачаа тээврийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг судлаад хэдийгээр Ази Европыг холбосон Монгол Улсаар

дамжих төмөр зам нь бусад орноор дамжин өнгөрөх замуудаас 1025 км-ээр богино байгаа нь тээвэрлэлтийн хугацааг хэмнэх боломжийг олгож байгаа боловч тээврийн өртөг нь 20 орчим хувиар илүү байгааг цохон тэмдэглээд байгаа.

Одоогоор УБТЗ ХНН зөвхөн тепловозоос бүрдсэн зүтгүүрийн аж ахуйтай, тепловоз нь тээвэрлэлтийн өртгийн 50%-ийг дизель түлшээ худалдан авахад зарцуулдаг. Мөн транзит буюу дамжин өнгөрөх ачаа эргэлтийн хэмжээ нэмэгдэхийн хэрээр галт тэрэгний дундаж жинг 4500-4700 тн болгох шаардлагатай. Ийм жинтэй галт тэргийг жолоодоход одоогийн УБТЗ-д ажиллаж байгаа 2ТЭ116 ба 2М62 маркийн зүтгүүрүүдийн хүчин чадал хүрэлцэхгүй юм.

Ачааны галт тэрэгний татах эрчмийн тооцооны дүнд яг адилхан ашиглалтын нөхцөлд ижил жинтэй галт тэргийг жолоодоход шаардагдах зардал нь цахилгаан зүтгүүрээс дизель түлшээр ажилладаг зүтгүүрийнх 4,5-5,5 дахин их байна.

Тиймээс Монгол Улс үүнтэй холбогдуулан төмөр замын гол шугамыг цахилгаанжуулах “Улаанбаатар төмөр замыг цахилгаанжуулах, хоёр дахь зам барих” төслийн техник-эдийн засгийн урьдчилсан үндэслэлийг 2015 онд боловсруулан Зам тээврийн ямаар батлуулсан боловч ЭХ-ний эх үүсвэр дутагдалтайн улмаас хэрэгжихгүй явсаар өдийг хүрсэн билээ.

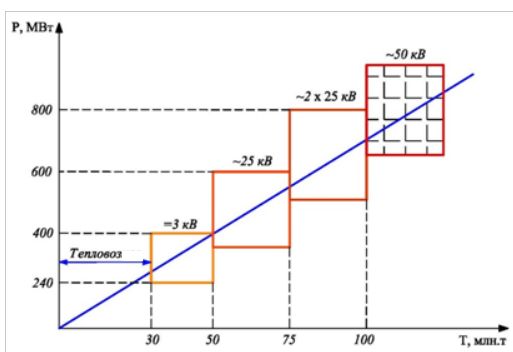
УБТЗ-ын гол шугам замыг цахилгаанжуулах үндэслэл нь дараах 3 үндсэн нөхцлөөс бүрдэнэ гэж үзэж байна:

1. Хөрш орнуудтайгаа хамтын ажиллагаагаа хөгжүүлэх;

2. Монголын газар нутгаар дамжин өнгөрөх Ази-Европыг холбосон тээврийн коридорын өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх;
3. Орчин үеийн техник-технологийн шийдэл бүхий эдийн засгийн үр ашигтай төмөр замын тээврийг үүсгэн байгуулах.

Дэлхийн улс орнууд төмөр замаа тухайн орны өөрийн онцлог, газар нутгийн хол ойр, ачаа эргэлтийн хэмжээ, цахилгаан эрчим хүчний системийн үйл ажиллагаа, цахилгаан зүтгүүрийн аж ахуй зэргээсээ хамааруулан өөр өөрсдийн хувилбар татах цахилгаан хангамжийн системээр (ТЦХС) цахилгаанжуулсан байдаг. Тэдгээрээс тогтмол гүйдлийн 1,5 кВ болон 3 кВ-ын сүлжээ, 16,7 Гц-ийн давтамжтай хувьсах гүйдлийн 15 кВ-ын сүлжээ, 50 Гц-ийн давтамжтай хувьсах гүйдлийн 25 кВ-ын болон 2x25 кВ-ын сүлжээ мөн хүчитгэсэн 50 кВ-ын сүлжээ зэрэг татах цахилгаан хангамжийн системүүд хамгийн өргөн хэрэглэгдэж ирсэн [3, 4]. Төмөр замын татах цахилгаан хангамжийг ачаа эргэлтийн хэтийн төлвийг үндэслэн, мөн татах ачааллын цахилгаан тооцоо судалгааг хийсний дүнд ачаа эргэлтийн хэмжээнээс хамааран ТЦХС-ийн хамгийн үр ашигтай ажиллаж болох мужуудыг тооцож гаргасныг Зураг 1-т үзүүлэв. Эндээс манай орны нөхцөлд УБТЗ-ын гол шугамыг татах цахилгаан хангамжийн 2x25 кВ системээр цахилгаанжуулах нь оновчтой болох нь харагдаж байна. Ийм систем нь алсдаа хурдны галт тэргийг аялуулах боломжтой гэдгээрээ ач холбогдолтой юм.

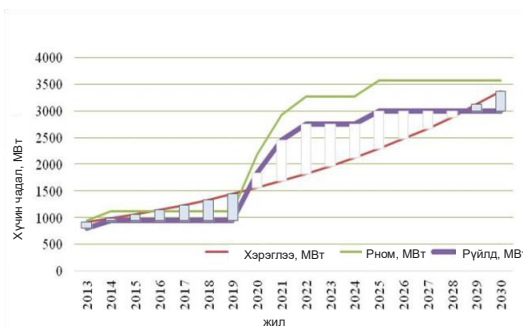
Зураг 1. Татах цахилгаан хангамжийн системүүдийн эрчим хүчний үр ашигтай ажиллах мужууд



Түүнээс гадна уг графикаас сонгосон ТЦХС-ийг тэжээхэд ЦЭХС-ээс шаардагдах хүчин чадлын хэмжээг тодорхойлж болно. Ийм маягаар төмөр замыг 2х25 кВ системээр цахилгаанжуулсны дүнд ЦЭХС-ийн хүчин чадлыг 800 МВт-аар өргөтгөх, харин зөвхөн нэг замыг цахилгаанжуулсан тохиолдолд 400 МВт орчмоор өргөтгөх зайлшгүй шаардлага гарна.

Төгвөл манай улсын эрчим хүчний яамны гаргасан судалгаагаар цахилгаан эрчим хүчний хэрэглээ жилд дунджаар 5÷8%-ийн өсөлттэй гэж гарсан бөгөөд 2030 он хүртэлх ЦЭХС-ийн үйл ажиллагааны хэтийн төлвийг Зураг 2-т харуулсанчлан тодорхойлжээ.

Зураг 2. Цахилгаан эрчим хүчний үйлдвэрлэл ба хуваарилалтын хэтийн чиг хандлага



Монгол Улс 170 орчим тэрбум тн нүүрсний нөөцтэй, үүнээс 37.4 тэрбум тн нүүрсний нөөцийг геологи хайгуул, нарийвчилсан хайгуулын ажлаар тогтоосон. Энэхүү нөөц баялгаа ашиглан ЦЭХ-ний үйлдвэрлэлээ дорвитой өргөтгөх өргөн боломж манай улсад бий [5]. Засгийн Газар эрчим хүчний шинэ эх үүсвэрүүдийг цаг алдалгүй барьж байгуулах тэр дундаа усан цахилгаан станцуудыг барих шаардлагатайг онцгойлон анхааралдаа авч ажиллахаар төлөвлөж байгаа. Төлөвлөгөөнд орсон шинээр барьж байгуулах эх үүсвэрүүдээс дурдвал: ДЦС 3-ыг 250 МВт-аар, Чойбалсангийн ДЦС-ыг 50 МВт-аар, Амгалангийн ДЦС-ыг 50 МВт-аар тус тус өргөтгөхөөс гадна шинээр байгуулахаар төлөвлөж буй цахилгаан станцуудын ажил удахгүй хэрэгжинэ гэдэгт итгэлтэй байна [6].

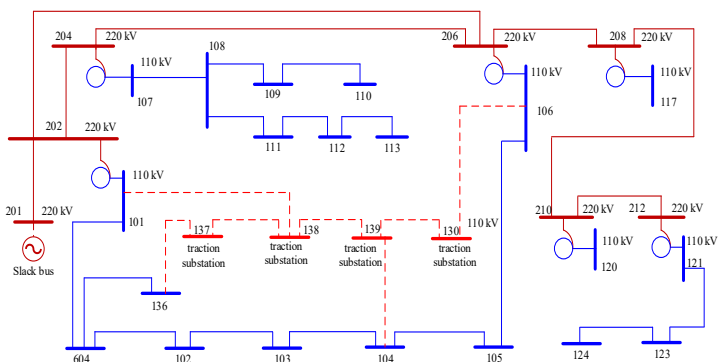
Өргөн уудам нутагтай хүн ам нь алс зайд тархан суурьшсан манайх шиг оронд ЦЭХ-ээр хангах талаасаа болон ЭХС-ийн ажиллагаа нь илүү үр ашигтай байх талаасаа тархмал эх үүсвэртэй

болох бодлогыг баримтлах нь зохистой юм. Энэ нь өнөө үед дэлхийн олон орнуудын эрчим хүчний аюулгүй байдал болон тогтвортой ажиллагааг хангах асуудалд чухал чиглэлд тооцогдож байна.

Судалгааны хэсэг

Татах цахилгаан хангамж (ТЦХ)-ийг төвийн ЭХС-ийн 110 кВ ба 220 кВ-ын хүчдэлтэй сүлжээнээс тэжээгдэх байдлаар хувилбар схемүүдийг боловсруулж тооцоог гүйцэтгэлээ. Ингэхдээ одоо ажиллаж байгаа систем татах ачааллыг шууд тэжээхэд хүчин чадал нь хүрэлцэхгүй учир ДЦС 3-ыг 250 МВт-аар өргөтгөнө, Сэлэнгэ аймагт 50 МВт-ын ДЦС баригдана гэж үзээд тогтсон горимын тооцоог хийсэн. Бидний боловсруулсан эхний хувилбар буюу төвийн бүсийн ЭХС-ийн 110 кВ-ын сүлжээнээс татах ачааллыг тэжээх үеийн схемийг зураг 3 –д үзүүлэв.

Зураг 3. 1-р хувилбар схемийн хэсэг



1-р хувилбарын дагуу тогтсон горимын тооцоог хийхэд дараах үр дүн (хүснэгт 1) гарч байна.

Хүснэгт 1

Чадлын баланс	P, МВт	Q, Мвар
Генерацалж буй чадал	1213.4	389.0
Импортолж буй чадал	146.6	20.0
Чадлын хэрэглээ	1360.0	389.0

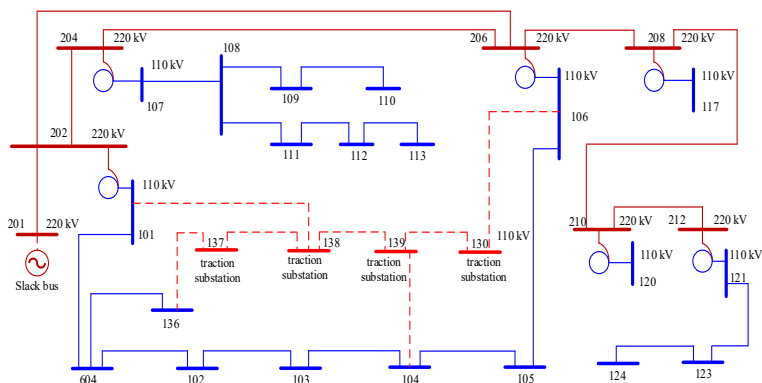
Системийн хувьд идэвхтэй чадлын нийлбэр алдагдал $\Delta P_{\Sigma} = 48.42$ МВт, буюу 3.29% байв. Мөн ийм схемээр татах ачааллыг тэжээх үед хүчдэлийн бууралт дараах зангилаануудад ажиглагдаж байлаа.

Хүснэгт 2

Зангилааны дугаар	Хүчдэл, кВ
103	103.05
104	100.68
109	99.23
110	95.20
111	101.56
112	96.37
113	91.80
123	105.49
124	102.55
139	100.07

2-р хувилбар схем буюу төвийн бүсийн ЭХС-ийн 220 кВ-ын сүлжээнээс татах ачааллыг тэжээх үеийн схемийг зураг 4-т үзүүлэв.

Зураг 4. 2-р хувилбар схемийн хэсэг



2-р хувилбарын дагуу тогтсон горимын тооцоог гүйцэтгэхэд дараах үр дүн (хүснэгт 3) гарч байна.

Хүснэгт 3

Чадлын баланс	P, МВт	Q, Мвар
Генерацалж буй чадал	1213.4	314.1
Импортолж буй чадал	136.6	26.2
Чадлын хэрэглээ	1350.0	342.0

Системийн хувьд идэвхтэй чадлын нийлбэр алдагдал $\Delta P_{\Sigma}=38.53$ МВт, буюу 2.85% байв. Мөн ийм уг хувилбараар татах ачааллыг тэжээх үед хүчдэлийн бууралт дараах зангилаануудад ажиглагдаж байлаа.

Хүснэгт 4

Зангилааны дугаар	Хүчдэл, кВ
110	94.31
111	100.96
112	95.67
113	91.01
120	103.62
122	106.51
123	100.82
124	97.49

Дээрх тооцооны үр дүнгээс харахад 2-р хувилбараар татах ачааллыг тэжээх үед сүлжээнд үүсэх алдагдал нь 9,89 МВт буюу 0,44%-иар бага, импортоор авах чадлын хэмжээ 10 МВт-аар бага, хүчдэлийн бууралттай зангилааны тоо 1-р хувилбараас цөөн байгаа зэрэг олон давуу талтай нь харагдаж байна.

Иймд уг хувилбарын хувьд юуны түрүүнд ЭХС-ийн тогтвортой болоод найдвартай ажиллагааг хангахын тулд 4-р хүснэгтэд үзүүлсэн хүчдэл бууралттай зангилаануудын хүчдэлийг хэвийн

утганд нь хүргэх хэрэгтэй. Үүний тулд идэвхгүй чадлаар нь оновчилж үзье.

Идэвхгүй чадлын хуваарилалт

Тооцоолон бодох машины (ТБМ) тусламжтайгаар горимыг бодит цаг хугацаанд удирдах нь тухайн сонгосон алгоритмын дагуу ажиллаж байгаа программ түргэн хугацаанд тооцоолох чадвартай байх шаардлагатай тул ЦЭХС-ийн горимын оновчлолын зөв аргыг сонгох нь маш чухал асуудал байдаг.

ТБМ-ы түргэн ажиллах эсэх нь түүний хурдаас хамаараад зогсохгүй алгоритмыг гүйцэтгэж байгаа математик аргаас мөн хамаарна. Түүнээс гадна хадгалах шаардлагатай мэдээллийн хэмжээгээрээ оновчлолын аргууд нь янз бүр байх бөгөөд энэ нь оновчлолын программыг боловсруулахад багагүй чухал үүрэгтэй юм [7].

Градиентийн аргын (ГА) мөн чанар нь зорилгын функцийн хамгийн бага утгыг үл мэдэгдэгчийн анхны дөхөлтийн утгаас эхлэн зорилгын функц буурах чиглэлд хайдаг. Тиймээс анхны дөхөлтийн утгаа хэрхэн авсан, алхмын утгаа оновчтой сонгож байгаа эсэх зэргээс хамааран уг функцийн хамгийн бага утганд хэрхэн хүрэх нь тодорхойлогддог.

Өнөө үед түгээмэл хэрэглэгдэж эхлээд байгаа хиймэл оюун ухааны аргад оновчлолын бодлогыг боддог төрөл бүрийн стохастик алгоритмууд байдаг. Үүнд хувьслын алгоритмууд, сүргийн концепцийг ашигладаг алгоритмууд, амьтай болон амьгүй байгалийн бусад механизмуудад үндэслэсэн алгоритмууд багтдаг.

Оновчлолын стохастик аргууд дундаас хувьслын оновчлолын арга, сүргийн оюун ухааны арга зэрэг нь байгалиас хуулбарлан авсан хууль, зарчмуудад тулгуурласан арга тул практикт хамгийн сайн үр дүнг өгч байгаа. Эдгээр аргууд нь агентуудаас бүрдсэн системийг ашигладаг тул мөн популяцийн аргад хамаардаг. Сүргийн оюун ухаан нь дотроо гравитацийн хайлтын алгоритм, сарьсан багваахайн алгоритм, бактерийн сүргийн алгоритм, зөгийн сүргийн

алгоритм, жижиг хэсгүүдийн алгоритм, гэрэлт цохны алгоритм, сармагчингийн алгоритм, сүрэг загасны хайлт гэх мэт маш олон төрлийн алгоритмуудыг агуулж байдаг [8].

Сүргийн оюун ухааны алгоритмуудын баяжуулсан бичиглэлийн нэгдсэн схем нь дараах байдлаар бичигдэж байна:

$$SI = \{S, M, A, P, I, O\}$$

энд: S – сүргийн агентуудын (жижиг хэсгүүд) олонлог; M – агентууд хоорондоо туршлага солилцох объект; A – сүргийн алгоритмын ажиллах дүрэм; P – A дүрэмд ашиглагдаж байгаа параметрууд; I и O – гадаад орчинтойгоо удирдлагын системтэйгээ харилцан үйлчлэлд орохдоо ашигладаг сүргийн алгоритмын портууд (оролт, гаралтууд)

ЦЭХС-ийн горимын оновчлолын бодлогод жижиг хэсгүүдийн алгоритм (ЖХА) нь бусдаасаа хамгийн сайн үр дүнг үзүүлж байгаа нь судалгаагаар ажиглагдсан.

Тийм учир энэхүү судалгаандаа горимын оновчлолын бодлогоо уламжлалт градиентийн арга болон жижиг хэсгүүдийн алгоритмаар тус тус хийж харьцуулалт дүгнэлтийг гаргалаа.

Өмнөх хийгдсэн тооцооноос 2-р хувилбар схем нь олон давуу талтай байгаа тул уг схемийг идэвхгүй чадлаар оновчилж тооцоог үргэлжлүүлэх нь зүйтэй юм. Оновчлолын бодлогыг бодсоноор компенсацлах байгууламжуудын (КБ) оновчтой чадлуудыг тодорхойлж үр дүнг 5-р хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт 5

Зангилааны дугаар	Ачааллын идэвхгүй чадал, Мвар	Компенсацлах байгууламжийн санал, Мвар	
		Градиентийн арга	Жижиг хэсгүүдийн арга
110	1,5	0	0
111	2,5	9,52	8,60
112	1,0	0	0
113	1,5	0	0
120	3,0	24,2	31,99
122	0,4	6,48	4,42
123	2,0	0	0
124	1,5	0	0
КБ-ийн нийлбэр чадал, Мвар		33,72	40,59
Сүлжээний чадлын алдагдал, МВт		36,51	36,48

Тооцооны үр дүнгээс харахад градиентийн болон, сүргийн оюун ухааны арга хоёулаа дээрх 8 зангилаанаас 111, 120, 122 дугаар нийт 3 зангилааг дараагийн оновчлолд авч үзэхийг санал болгож байна. Мөн ГА нь чадлын алдагдлыг 36,51 МВт, ЖХА нь чадлын алдагдлыг 36,48 МВт гэж олж байгаа нь бидний судалж буй функцын шийдийн муж нь унимодаль биш

гэдгийг баталж байгаа юм. Тиймээс мультимодаль шийдийн мужтай функцын аль экстремум цэгт очих нь дээр өгүүлсэнчлэн анхны дөхөлтийн x^0 утга ба экстремумыг хайх аргаа хэрхэн сонгохоос хамаарч байна. Эхний оновчлолын үр дүнгээс 3 зангилааг сонгон дахин оновчилж гарсан дүнг 6-р хүснэгтэд үзүүлэв

Хүснэгт 6

Зангилааны дугаар	Компенсацилах байгууламжийн чадал, Мвар	
	Градиентийн арга	Жижиг хэсгүүдийн арга
111	10,96	8,38
120	28,41	30,74
122	4,71	4,74
КБ-ийн нийлбэр чадал, Мвар	43,08	43,86
Сүлжээний чадлын алдагдал, МВт	36,65	36,29

ЖХА нь КБ-ийн чадлын хэмжээг ГА-аас их гаргаж байгаа хэдий ч дүндээ сүлжээний чадлын алдагдал нь ГА-аас бага байна.

Зангилааны тоо ихсэхийн хэрээр ГА нь градиентийг тооцох алхам бүртээ хувьсагч бүрээр тухайн уламжлал авдаг тул тооцоход хугацаа алдах дутагдалтай талтай. ЖХА нь уламжлал авах шаардлагагүй тул хэрэглэхэд хялбар болж хугацаа бага шаардана.

Дүгнэлт

1. Энэхүү судалгааны ажлаараа УБТЗ ХНН-ийн гол шугамыг цахилгаанжуулж Ази Европыг холбосон тээврийн коридорыг байгуулах үндэслэлүүдийг гаргаж тавьсан.
2. Төмөр замын цахилгаанжуулалтын дэлхийн чиг хандлагыг судалж, ачаа эргэлтийн хэтийн төлвийг үндэслэн манай орны нөхцөлд тохиромжтой бөгөөд үр ашигтай ажиллах боломжтой татах цахилгаан хангамжийн системийг 2х25 кВ-ын системээр сонгох нь оновчтой болохыг тооцож гаргасан.

3. ЦЭХС-ийн өнөөгийн болон хэтийн төлвийг тодорхойлж татах ачааллыг төвийн бүсийн эрчим хүчний системийн 110 кВ (1-р хувилбар) ба 220 кВ-ын (2-р хувилбар) сүлжээнээс тэжээх 2 хувилбар схемийг боловсруулж хувилбар бүрээр тогтсон горимын тооцоог хийж гүйцэтгэлээ. Тооцооны үр дүнг харахад 2-р хувилбараар татах ачааллыг тэжээх үед сүлжээнд үүсэх алдагдал нь 9,89 МВт буюу 1-р хувилбараасаа 0,44%-иар бага, импортоор авах чадлын хэмжээ 1-р хувилбараасаа 10 МВт-аар бага, хүчдэлийн бууралттай зангилааны тоо 1-р хувилбараас цөөн байгаа зэрэг олон давуу талтай нь харагдаж байна.
4. ЦЭХС-ийн горимын оновчлолыг уламжлалт градиентийн арга болон орчин үеийн хиймэл оюун ухааны аргыг ашиглан гүйцэтгэсэн. Хиймэл оюун ухааныг ашиглан хийсэн оновчлол нь КБ-ийн чадлын хэмжээг градиентийн аргаар тооцоход их байгаа хэдий ч сүлжээний нийлбэр чадлын алдагдал нь хиймэл оюун ухааны аргаар тооцсон оновчлол нь бага байна.

Эх сурвалж

- “Институт экономики и развития транспорта,” [Online]. Available: <http://iert.com.ru/index.html?nouupdate..>
- Хуягдорж М., Энхтайван С., Булигирмаа Л., Төмөр замын цахилгаанжуулалт, Улаанбаатар: Хөх монгол принтинг ХХК, 2017, р. 527 .
- Котельников А.В., “Электрификация железных дорог. Мировые тенденции и перспективы.,” Москва, Интекст, 2002 г., р. 104 с..
- Тер-Оганов Э.В., Пышкин А.А., “Электроснабжение железных дорог.,” Екатеринбург, Издательство УрГУПС, 2014 г., р. 432 с..
- “Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг. Ашигт Малтмал, Газрын Тосны Газар,” 2022. [Online]. Available: [https://mrpm.gov.mn/article/99/..](https://mrpm.gov.mn/article/99/)
- Батхуяг С., Нуурей Б., Энхжаргал Х., “О возможностях расширения энергетического сотрудничества Монголии со странами Северо-Восточной Азии,” in *ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СВЯЗИ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ВОСТОЧНОЙ АЗИЕЙ: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ В XXI ВЕКЕ – объединенный симпозиум*, Иркутск, 30 августа - 2 сентября 2010 г..
- Бартоломей П.И., Окуловский С.К., “Итерационное решение системы линейных уравнений в электроэнергетических задачах,” *Энергетика и транспорт*, vol. №4, 1982.
- Матренин П.В., “Итерационное решение системы линейных уравнений в электроэнергетических задачах,” *Программная инженерия*, vol. №3, pp. 27-34, 2015.

ХӨНГӨН ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙН САЛБАРЫН БОЛОВСОН ХҮЧНИЙ ЭРЭЛТ ХЭРЭГЦЭЭ БА НИЙЛҮҮЛЭЛТИЙН ХОМСДОЛ

A GAP IN DEMAND AND SHORTAGES OF HUMAN RESOURCE IN THE LIGHT INDUSTRY SECTOR

¹М.Баяр, ²П.Булга

¹Доктор (Ph.D), дэд профессор, ШУТИС-ийн
ҮТС-ийн Хөнгөн үйлдвэрлэлийн технологи,
инженерчлэлийн салбарын эрхлэгч,

Цахим шуудан: my_bayar@must.edu.mn

²Доктор (Ph.D), дэд профессор, ШУТИС-ийн
ҮТС-ийн дэд захирал,

Цахим шуудан: pbulga@must.edu.mn

¹M.Bayar, ²P.Bulga

¹Mongolian university of science and technology,
School of technology, Department of Light
Industrial Engineering

²Mongolian university of science and technology,
School of Industrial technology, Vice dean of
Academic Affairs

Хураангуй. Хөнгөн үйлдвэрийн салбарын үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай хүний нөөц, инженер технологичдыг бэлтгэхэд тулгамдаж буй асуудлууд, түүнийг шийдвэрлэх санал, зөвлөмж гаргав.

Abstract. This study showed problems and solutions for shortages of human resource on the training of engineers and technologists in the light industry required for increased production.

Түлхүүр үг: Хөнгөн үйлдвэрийн салбар, боловсон хүчний эрэлт, инженер, хомсдол

Keywords: Light industry, demand of human resource, engineer, lacking problem

1. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өнөөгийн байдал

Манай улсад 2020 оны байдлаар 200.5 мянган бүртгэлтэй ААНБ байгаагийн 94.5 мянга буюу 47.1 хувь нь үйл ажиллагаа идэвхтэй явуулж байна. Эдгээр ААНБ-ын 8.1 мянга буюу 8.6 хувь нь аж үйлдвэрийн салбарын үйл ажиллагаа эрхэлж байна²². Үүнээс хөнгөн аж үйлдвэрийн

салбарт нийт 3000 орчим аж ахуй нэгж, үйлдвэр үйл ажиллагаа явуулж байна²³. Аж үйлдвэрийн салбарын ажиллагсдын 90.4 мянга буюу 50.6 хувь нь боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт харьяалагдаж байгаагаас хөнгөн аж үйлдвэрийн салбарт 50000 орчим хүн ажиллаж байна. Салбарын үйлдвэрийн ажиллагсдын болон аж ахуйн нэгжийн тоог 1-р хүснэгтэд үзүүлэв.

Хүснэгт 1. Салбарын үйлдвэр, ажиллагсдын тоо

№	Салбар чиглэл	Үйлдвэр, ААН-ийн тоо	Ажиллагсдын тоо
1	Ноос, ноолуур боловсруулах болон бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл	460	10000
2	Арьс шир боловсруулах болон бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл	113	6000
3	Оёмол бүтээгдэхүүн, хувцас үйлдвэрлэл	690	15500
4	Хэвлэлийн үйлдвэрлэл	300	4000
5	Мод боловсруулах, тавилга үйлдвэрлэл	450	6000
	Нийт	3000	50000

Хөнгөн үйлдвэр нь хүний суурь хэрэгцээг хангах бүтээгдэхүүн (хувцас, гутал, тавилга, ном, хэвлэл)-ийг үйлдвэрлэгч тул хөнгөн үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх, импортын хараат

байдлыг бууруулах зорилгоор төр олон талт бодлогоор байнга дэмжиж ирсэн билээ. Тухайлбал төрөөс мал аж ахуйн гаралтай түүхий эдээр үйлдвэрлэл эрхлэгчдийг дэмжих, ажлын

²² Аж үйлдвэр 2020, ҮСГ-ийн мэдээлэл.

²³ <https://mofa.gov.mn/exp/blog/11/231>.

байрыг нэмэгдүүлэх зорилгоор үйлдвэрлэгчдэд хөнгөлөлттэй нөхцлөөр зээл, урамшуулал олгох, төрийн худалдан авалтыг дотоодын үйлдвэрлэгчдийн бараа бүтээгдэхүүнээр хангах зэрэг ажлыг шат дараатайгаар хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал ноолуурын салбарын үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор 2011-2019 онд ажлын байр нэмэгдүүлэх, “Ноолуур хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор 7-44 аж ахуйн нэгж, компанид 29,1-194,4 тэрбум төгрөгийн эргэлтийн хөрөнгийн зээл жил бүр олгосон байна²⁴. 2011-2013 онуудад ноос боловсруулах салбарын 24 үйлдвэрт 31,1 тэрбум төгрөгийн хөнгөлөлттэй зээл олгосон төдийгүй үйлдвэрүүдийн тоног төхөөрөмжийн шинэчлэлд 12,9 тэрбум төгрөг, үйлдвэрийн өргөтгөл засварт 5,1 тэрбум төгрөг, эргэлтийн хөрөнгө худалдан авахад 13,1 тэрбум төгрөгийг тус тус зарцуулжээ. Мөн хонь, тэмээний ноос бэлтгэж үндэсний үйлдвэрт тушаасан хоршооны гишүүн малчин, мал бүхий этгээдэд төрөөс мөнгөн урамшуулал олгож эхэлснээр 2011-2019 онуудад үндэсний үйлдвэрт ноос тушаасан малчдад 196,5 тэрбум төгрөгийн мөнгөн урамшуулал олгосон байна²⁵. Арьс ширний урамшууллын хөтөлбөрөөр 2019 оноос 37,825 малчдын 2,610,197 ширхэг арьс ширэн түүхийг эдэд 9.9 тэрбум төгрөгийн урамшуулал олгожээ²⁶.

Хэдийгээр дээр дурьдсан төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж байгаа ч арьс шир боловсруулах

үйлдвэрүүд 18,089.5 мянган ширхэг арьс ширийг хагас боловсруулах, 2508.2 мянган ширхэг арьс ширийг гүн боловсруулах суурилагдсан хүчин чадалтай боловч хагас боловсруулах хүчин чадлын 33.8%, гүн боловсруулах хүчин чадлын 68.6%-ийг тус тус одоогоор ашиглаж байна. Мөн үүнтэй адилаар “Ноолуур” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсний дүнд угаах үйлдвэрлэл 17.6%, хялгас ялгах үйлдвэрлэл 25.3%, зэрэх үйлдвэрлэл 26.3%, нэхмэлийн үйлдвэрлэл 14.1%, сүлжих үйлдвэрлэл 37.8%-иар тус тус хүчин чадал нэмэгдсэн хэдий ч ноолуурын үйлдвэр суурилагдсан хүчин чадлынхаа 24.8-66.1 хувийг, ноосны салбарын үйлдвэрүүд суурилагдсан хүчин чадлынхаа 41.0-61.0 хувийг ашиглаж байгаа нь хангалтгүй үзүүлэлт юм. Хөнгөн үйлдвэрийн бусад салбар болох хэвлэл, мод боловсруулах, оёдлын үйлдвэрүүд ч суурилагдсан хүчин чадлынхаа 35-60 хувийг ашиглаж байна.

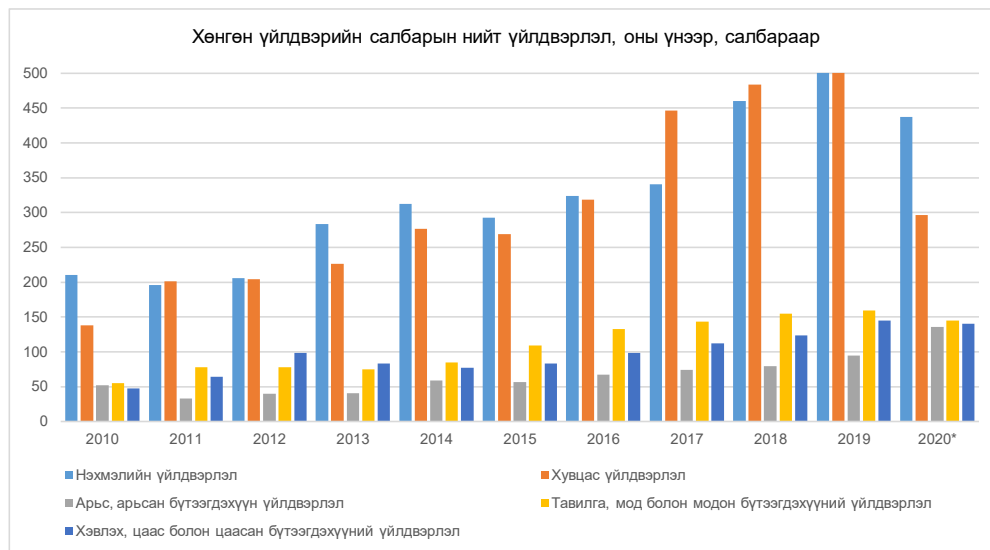
2. Хөнгөн үйлдвэрийн салбарт ажиллах инженер, технологичдын эрэлт хэрэгцээ

Аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйлдвэрлэл 2020 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр 31.6 их наяд төгрөгт хүрсэн бөгөөд нийт үйлдвэрлэлийн 33.4 хувийг боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбар эзэлж байна. Боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын эзлэж буй нийт үйлдвэрлэлийн хэмжээ сүүлийн 10 жилд 14-75 хувийн өсөлттэй байв (График 1).

²⁴ Ноолуурын салбарын танилцуулга, ХХААХҮЯ.

²⁵ Ноосны салбарын танилцуулга, ХХААХҮЯ.

²⁶ Арьс ширний салбарын танилцуулга ХХААХҮЯ.

График 1. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын 2010-2020 оны нийт үйлдвэрлэлийн хэмжээ, тэрбум төгрөгөөр²⁷

Эх сурвалж: www.1212.mn.nso-Industry_2020_table

Сүүлийн жилүүдэд төрийн бодлогоор салбарын үйлдвэрлэлийг дэмжиж байгаатай уялдан үйлдвэрийн тоо, үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний тоо нэмэгдэж буй ч үйлдвэрүүд өөрийн суурилагдсан хүчин чадлыг бүрэн ашиглаж чадахгүй байгаа нь мэргэжилтэй боловсон хүчин, инженер техникийн ажилтны дутагдалтай холбоотой юм. Салбарын үйлдвэрлэл эрхлэгчид болон ТББ-уудаас жил бүр 15-25 инженер технологич шаардлагатай байгаа хүсэлтийг бидэнд ирүүлдэг ч хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт элсэгчдийн тоо жил бүр буурсаар байна. Хөдөлмөрийн зах зээлийн²⁸ судалгаагаар 2021 онд боловсруулах аж үйлдвэрийн салбарт ажиллах хүчний эрэлт 12,9 хувьтай түүн дотроо дээд боловсролтой эрэлттэй мэргэжлийн жагсаалтад аж үйлдвэрийн инженер мэргэжил байгаа нь хүний нөөцийн тусгайлсан бодлого хэрэгжүүлэхийг биднээс шаардаж байна.

3. ШУТИС-ийн Үйлдвэрлэлийн технологийн сургуулийн бэлтгэн гаргасан мэргэжилтэн

Хөнгөн үйлдвэрийн механик инженер мэргэжлийг 1961 онд тухайн үеийн МУИС-ийн инженерийн факультетэд нээж анхны элсэлт

авснаар Монгол улсад хөнгөн үйлдвэрийн салбарын инженер технологичид бэлтгэн гаргаж эхэлсэн байдаг. Улмаар 1969 онд МУИС-ийн бүрэлдэхүүнд багтаж Политехникийн дээд сургуулийг (ПДС), 1982 онд бие даасан ПДС болгон тусад нь гаргажээ. Шинээр бие даасан ПДС-ийн Хөнгөн хүнсний үйлдвэрийн факультетэд Хөнгөн үйлдвэрийн тэнхим байгуулдсанаар тухайн үед бэлтгэж байсан хөнгөн үйлдвэрийн механик инженер, мод боловсруулах үйлдвэрлэлийн механик-технологич төдийгүй хөнгөн үйлдвэрийн өөр бусад мэргэжилтэн бэлтгэн гаргах боломж бүрдсэн ба энэ нь одоогийн ШУТИС-ийн Үйлдвэрлэлийн технологийн сургуулийн (ҮТС) Хөнгөн үйлдвэрлэлийн технологи, инженерчлэлийн салбарын (ХУТИС) үндэс суурь юм.

ХУТИС нь ҮТС-ийн 4 салбарын 1 бөгөөд өнөөдрийн байдлаар бакалаврын түвшинд 8, магистрын түвшинд 14, докторын түвшинд 7 мэргэжлээр сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлж хөнгөн үйлдвэрийн салбарт ажиллах хүний нөөцийг бэлтгэн гаргаж байна. Сүүлийн 10 жилд ҮТС хөнгөн үйлдвэрийн салбарын 8 мэргэжлээр бакалавр зэрэгтэй 782 оюутан төгсгөн гаргажээ (Хүснэгт 2).

²⁷ www.1212.mn. Аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэл.

²⁸ https://mlsp.gov.mn/uploads/files/Bulletin_2021_1_Mon.pdf.

Хүснэгт 2. ҮТС-ийн ХУТИС-ын бакалавр зэрэгтэй төгсөгчийн тоо, 2011-2021 оны хооронд

Д/д	Мэргэжлийн нэр	Төгссөн оюутны тоо
1	Хэвлэлийн үйлдвэрлэлийн технологи	144
2	Мод боловсруулах үйлдвэрлэлийн технологи	82
3	Эко материалын гүйцэтгэн боловсруулалтын технологи	17
4	Хувцас үйлдвэрлэлийн технологи, загвар зохион бүтээлт	92
5	Арьс ширэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн технологи	83
6	Нэхмэлийн үйлдвэрлэлийн технологи	156
7	Ойн инженер	104
8	Механик инженер - Хөнгөн үйлдвэрийн машин ашиглалтын инженер	104
	нийт бакалавр төгсөгч	782

Эх сурвалж: ШУТИС-ийн ҮТС-ийн мэдээллийн сан

Хөдөлмөрийн зах зээлд гарч буй манай хөнгөн үйлдвэрийн чиглэлийн төгсөгчдийн тоо сүүлийн 10 жилд багадаа 46, ихдээ 127 буюу 8 мэргэжлээр дунджаар 80 орчим байна. Өмнө өгүүлсэнчлэн хөнгөн үйлдвэрийн салбар чиглэл бүрээс жилд 15-25 инженер шаардлагатай гэсэн ажил олгогч, мэргэжлийн холбоодын хүсэлттэй харьцуулахад манай сургуулийг төгссөн гарч байгаа төгсөгчдийн тоо хүний нөөцийн эрэлтийг хангах хэмжээнд хүрэхгүй байна.

Төгсөгчийн тоонд нөлөөлөх чухал хүчин зүйл бол анх элссэн элсэгчийн тоо юм. ҮТС-ийн бакалаврын сургалтанд элсэгчийн тоо ЕБС төгсөгчийн нийт тооноос ямар хамааралтай байгааг доорх графикаас харж болно. Өөрөөр хэлбэл сүүлийн 4 жилд ЕБС төгсөгчдийн 0,91-1,36% нь манай ҮТС-д элсэн орсон үзүүлэлттэй байна. ҮТС-ийн элсэгчийн тоог тухайн оны ЕБС төгсөгчдийн тоотой харьцуулсан тул хичээлийн жилээр тооцдог элсэлтийн тооноос зөрүүтэй байх ба 2022 оны элсэлт эхлээгүй байна.

График 2. ЕБС төгсөгчийн тоо²⁹ ба ШУТИС-ийн ҮТС-д элсэгчийн тооны хамаарал



Сүүлийн 4 жилийн тоон мэдээллээс харахад ҮТС-д элсэн орсон элсэгчдийн дунджаар 8% нь хөнгөн үйлдвэрийн салбарын мэргэжилд хамаарагдаж байгаа нь маш бага үзүүлэлт юм.

²⁹ www.1212.mn. ЕБС төгсөгчдийн тоо.

Хүснэгт 3. Төгсөгч элсэгчийн тоо ба харьцаа

	2018	2019	2020	2021
ЕБС төгсөгчдийн тоо /тухайн оны хавар төгссөн тоо/	40537	16440	28567	36634
ҮТС-д элсэгчдийн тоо /тухайн оны намрын улиралд элссэн тоо/	430	223	259	404
ХҮТИС-д элсэгчийн тоо /тухайн оны намрын улиралд элссэн тоо/	53	8	16	41
ЕБС төгсөгчдийн тоонд ШУТИС-ийн ҮТС-д элсэгчдийн эзлэх хувь	1.06	1.36	0.91	1.10
ҮТС-д элсэгчдийн тоонд ХҮТИС-т элсэгчдийн эзлэх хувь	12.33	3.59	6.18	10.15

ШУТИС-ийн ҮТС, хөнгөн үйлдвэрлэлийн технологи инженерчлэлийн салбарын багш мэргэжилтнүүд хөнгөн үйлдвэрийн салбарт ажиллах мэргэжилтэй боловсон хүчин бэлтгэн гаргахад асуудал тулгарч байгааг, цаашид нөхцөл хүндрэх төлөвтэйг, элсэгчийн тоо цөөрснөөр төгсөгчийн тоо багасч хөдөлмөрийн зах зээлд нийлүүлэлтийн хомсдол үүсээд эхэлснийг бодлого боловсруулагч нартай хэлэлцэн Монгол Улсад шаардлагатай тэргүүлэх мэргэжлийн жагсаалтад хөнгөн үйлдвэрийн

4. Хүний нөөцийн хомсдолыг багасгах боломж

Нэг талаас хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт ажиллах хүний нөөц дутагдалтай байгааг ажил олгогчид илэрхийлсээр ажлын байр их байгааг зарласаар байна. Нөгөө талаас ЗГ хөнгөн үйлдвэрийн салбарын мэргэжилтэй боловсон хүчин чухал хэрэгцээтэй болохыг баталгаажуулж 2020 онд “Монгол улсад шаардлагатай тэргүүлэх чиглэлийн мэргэжил”-ийн жагсаалт бүхий 70 дугаар тогтоол батлан гаргасан. Тус тогтоолд хөнгөн үйлдвэрийн чиглэлийн Механик инженер-Хөнгөн үйлдвэрийн машин тоног төхөөрөмж, Нэхмэлийн үйлдвэрлэлийн технологи, Ойн инженер гэсэн 3 мэргэжил багтсан ба эдгээр мэргэжлээр элссэн оюутныг Оюутны хөгжлийн зээлээр дэмжиж байна. Гэвч элсэгчийн тоо сүүлийн 2 жилд төдийлөн дорвитой нэмэгдээгүй нь яах аргагүй анхаарал татаж байна.

БШУЯ-аас гаргасан мэдээллээр 2022 онд 33000 орчим сурагч ЕБС төгсөх ба энэ тоо нь өмнөх 2021 онтой харьцуулахад ойролцоо тул 2022 оны элсэлт өнгөрсөн оноос нэмэгдэх хүлээлт бага байна. Мөн түүнчлэн 2023 оноос эхлэн ЕБС төгсөгчийн тоо жил бүр нэмэгдэж 2025 онд 54000 орчимд хүрэх статистик мэдээлэл байгаа ч элсэгчийн тоо төдий хэмжээгээр нэмэгдэх

салбарын 3 мэргэжлийг багтаан элсэн орсон оюутны төлбөрийг Оюутны хөгжлийн зээлээр дэмжих бодлогыг баримтлан ажиллаж байна. Мөн нэг хэсэг завсарлаад байсан цагийн сургалтыг дахин эхлүүлж хөнгөн үйлдвэрийн салбарт ажиллаж байгаа ажилтан мэргэжлийнхээ дагуу элсэн суралцах нөхцлийг бүрдүүлэн сургалт явуулж байна. Энэ мэтчилэн зарим арга хэмжээ авч байгаа ч хангалттай үр дүнд хүрч чадахгүй байна.

магадлал бага тул хөнгөн үйлдвэрийн салбарт шаардлагатай хүний нөөцийн хомсдол үргэлжлэхээр төлөвтэй байна.

Дүгнэлт, санал

Иймд ажлын байр ихээр бий болгодог хөнгөн үйлдвэрийн салбарт ажиллах ирээдүйн инженер, технологичдын тоог нэмэгдүүлэх цаашлаад импортлогчоос үйлдвэрлэгч улс болохын тулд ямар алхам хийх вэ? Бид дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр санал гаргаж байна: Үүнд:

1. Уул уурхайн бус салбарын ажилчдын цалин бага, ажил хүнд гэсэн ойлголт эцэг, эхчүүд, сурагчид, ажиллагсдын дунд түгээмэл байдаг нь тухайн салбарыг сонгох, ажиллах сонирхлыг бууруулж байна. Энэхүү ойлголтыг залруулах сурталчилгаа явуулж ажил мэргэжлийн давуу талыг таниулах контентыг ажил олгогч, мэргэжлийн сургууль, хэвлэл мэдээллийн байгууллага хамтран хийж нийтэд түгээх.
2. Өнөөг хүртэл төрөөс дэмжин төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлсний дүнд бий болсон хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг илүү ихээр нэмэгдүүлэхийн тулд хөнгөн үйлдвэрийн салбарын инженер бэлтгэх тогтолцоог бодлогоор үргэлжлүүлэн дэмжих, сургалтын

тэтгэлгийн олон хувилбарт бодлогыг санаачлан боловсруулж цогцоор хэрэгжүүлэх, чадварлаг ЕБС төгсөгчдийг татахуйц зорилтот тэтгэлгийг бодлого боловсруулагчид бий болгох.

3. Хөнгөн үйлдвэрийн салбарын жинхэнэ үйлдвэрлэгчид, ажил олгогчдод ялангуяа жижиг дунд үйлдвэрлэгчдэд бага хүүтэй

үйлдвэрлэлийн зээлийг саадгүй шударгаар авах нөхцлийг бүрдүүлснээр ажлын байр нэмэгдэн бүтээмж сайжарч цалин өсөх болно. Цалин өсөх нь хөнгөн үйлдвэрийн салбарыг сонирхох, энэ чиглэлийн мэргэжил сонгох, элсэлтийн тоонд эерэгээр нөлөөлөх чухал нөхцөл юм.

Эх сурвалж

- Аж үйлдвэр 2020, ҮСХ, 8 дах тал
- <https://mofa.gov.mn/exp/blog/11/231> > 2022.04.19
- <https://mofa.gov.mn/exp/blog/11/175>, Ноолуурын салбарын танилцуулга, ХХААХҮЯ, > 2022.04.19
- <https://mofa.gov.mn/exp/ckfinder/userfiles/files/noos2020.pdf>> 2022.04.19
- <https://mofa.gov.mn/exp/blog/11/176> > 2022.04.19
- www.1212mn, Аж үйлдвэрийн салбарын нийт үйлдвэрлэл> хандсан 2022.04.20
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн тойм. 2021 оны I улирал, ХНХЯ https://mlsp.gov.mn/uploads/files/Bulletin_2021_1_Mon.pdf, 21 дэх тал
- https://1212.mn/stat.aspx?LIST_ID=976_L20_1 > хандсан 2022.04.18
- ШУТИС-ийн элсэлт, төгсөлтийн мэдээ

**ӨРНӨ - ДОРНО, ХОЙД - УРД ХӨРШ ОРНЫГ ХОЛБОСОН ТЭЭВРИЙН ДЭД БҮТЦИЙН ТЭНХЛЭГ
ТОДОРХОЙЛОХ ҮНЭЛГЭЭ, ДЭВШҮҮЛЖ БУЙ ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ШИЙДЭЛ**

**EVALUATION AND PROMOTED PLANNING SOLUTIONS TO DETERMINE THE AXIL OF THE
TRANSPORT INFRASTRUCTURE CONNECTING WEST - EAST AND NORTH - SOUTHERN
NEIGHBORHOOD**

Г.Урантамир, докторант, ШУА, Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэнгийн Нийгэм, эдийн засгийн газарзүйн салбарын эрдэм шинжилгээний ажилтан., Цахим шуудан: Urantamir@mas.ac.mn

G.Urantamir, Ph.D Candidate, Researcher in Division of Socia-Economic Geography, Institute of Geography and Geoecology, MAS

Хураангуй. Улсын Их хурлаас 2001 онд баталсан Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын хэрэгжилтийн хугацаа 2020 оноор дуусгавар болсон. Уг бүсчлэн хөгжүүлэх үзэл баримтлалын хүрээнд өрнө-дорныг холбосон Мянганы зам, хойд-урд хөрш орныг холбосон тээврийн дэд бүтцийн босоо 5 тэнхлэгийг тодорхойлж баталсан. Хөрш зэргэлдээ болон бүс нутгийн эдийн засаг, худалдааны хамтын ажиллагаа, гурван улсын эдийн засгийн коридор, өнөө цагийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлага, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжил зэргээс шалтгаалан тээврийн дэд бүтцийн тэнхлэгийн төлөвлөлтийг зөвхөн дотоод нөхцөл байдалтай уялдуулаад зогсохгүй, бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци, худалдаа, дамжин өнгөрөх транзит тээвэр болон хөрш орнуудыг тээврийн дэд бүтцийн үндсэн магистраль шугам, дэд бүтэцтэй уялдуулан төлөвлөх шаардлага тулгарч байна. Орчин үеийн энэхүү шинэ нөхцөл байдалд Монгол Улс нь бүсчилсэн хөгжлийн ямар бодлогыг хэрэгжүүлэх, дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэгүүдийг орон зайн хувьд шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хаагуур, хэрхэн төлөвлөн хөгжүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. Энэхүү өгүүллээр Монгол Улсын тээврийн дэд бүтцийн боломжит босоо 11, хэвтээ 6 тэнхлэгийн хувилбаруудыг сонгон авч, эдгээр боломжит хувилбарууд дээр 9 бүлгийн 19 шалгуур үзүүлэлтээр орон зайн болон статистик боловсруулалтын аргаар дүн шинжилгээ, үнэлгээ хийсний үндсэн дээр хамгийн тохиромжтой төлөвлөлтийн хувилбарыг дэвшүүлж байна. Энэхүү дэвшүүлж буй босоо, хэвтээ тэнхлэгүүд нь Улсын Их хурлаас баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-д дэвшүүлсэн бодлогын зорилтуудыг хэрэгжүүлэх шинжлэх ухааны үндэслэлийг тодорхойлох, дэмжлэг үзүүлэхэд оршино.

Abstract. *The Regional Development Concept of Mongolia, approved by the Parliament in 2001, expires in 2020 and needs to be revised. Within the framework of the regional development concept, the horizontal axis of the Millennium Road connecting the west and east and the five vertical axes of the transport infrastructure connecting the north and south neighbors were identified and approved. The axial planning of infrastructure depends on the economic and trade cooperation of neighboring and regional countries, the economic corridors of the three countries, the needs of current social and economic development, and the development of science and technology. Therefore, axial planning of transport infrastructure needs to be coordinated not only with the national situation, but also with regional economic integration, trade, transit transport and neighboring countries' main line of transport infrastructure. Therefore, it is important to address what regional development policy Mongolia will implement, where and how to plan and develop the vertical and horizontal axes of infrastructure with a scientific basis. In this research, most appropriate planning option was proposed based on the analysis and evaluation of 11 possible vertical and 6 horizontal axis options for Mongolia's transport infrastructure using 19 possible criteria in 9 groups. The proposed vertical and horizontal axes are defined to support the scientific basis for implementing the policy objectives set out in the "Vision 2050" long-term development policy of Mongolia and the "New Recovery Policy" which will be implemented in the medium term.*

Түлхүүр үгс: Тээврийн дэд бүтцийн тэнхлэг, Авто зам, Төмөр зам, Бүсчилсэн хөгжил, Орон зайн төлөвлөлт

Keywords: Axes of the transport infrastructure, Road, Railway, Regional development, Spatial planning

Оршил

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр нь нийгэм, эдийн засгийн харилцан адилгүй, тэнцвэртэй бус хөгжлийн нөлөөгөөр хөдөөнөөс хот руу шилжих шилжилт хөдөлгөөнийг нөхцөлдүүлж, ихэнх хүн ам цөөн хэдэн хот, сууринд төвлөрч, тэнцвэргүй буюу төвлөрсөн тогтолцоог бий болгож байна³⁰. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөнийг сааруулахын тулд орон нутгийн дэд бүтцийг³¹ тэр дундаа зам тээврийн сүлжээг хөгжүүлэх нь чухал юм. Тээврийн дэд бүтцийн хөгжлийн төлөвлөлт нь бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, хүн амын нутагшилт, суурьшлын хөгжлийн орон зайн төлөвлөлтийг тодорхойлоход харгалзан үзэх нэг үндсэн суурь хүчин зүйл болдог³².

1990 оноос хойш Зам тээврийн сүлжээг тэнхлэгийн үзэл баримтлалд тулгуурлан хөгжүүлэх боломжийг эрдэмтэд судалж ирсэн. Тэнхлэгийг нутаг дэвсгэр, орон зайн зохион байгуулалтын хувьд оновчтой байршуулж, байгуулснаар хүн амын нутагшилтын тулгуур төвүүдийг нэмэгдүүлэх, ажиллах хүчийг зохистой байршуулах, хүн амын шилжих хөдөлгөөний урсгалыг зохистой гольдролд оруулах, ачаа эргэлт, мэдээлэл солилцоо, холбоог хөгжүүлэх зэрэг нөхцөлийг бүрдүүлдэг³³ онцлогтой. Өнгөрсөн хугацаа (30 орчим жил)-нд эрдэм шинжилгээний байгууллага, эрдэмтэн, судлаачид, төр засгийн болон олон улсын байгууллагын зүгээс Монгол Улсын өрнө-дорныг холбосон хэвтээ тэнхлэг, хойд-урд хөршийг холбосон босоо тэнхлэг ямар байх талаар олон хувилбаруудыг санал болгож, дэвшүүлж ирсэн. Тухайлбал

1. 2001 онд Улсын Их хурал (УИХ)-аас баталсан Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал³⁴-д тэнхлэг нь төв суурингуудын хөгжлийн суурь байхын дээр тэдний байршил, хөгжлийг зохицуулах, нүүдэл, суурьшлын соёл иргэншлийн орон зайг хадгалж зохистой хосолсон нэгдлийг хангах, эдийн засгийг нийгэм, экологийн

баримжаатай болгох, олон улс, тив хоорондын сүлжээнд оновчтой холбогдох гэсэн зарчмыг гол болгон хэвтээ 1, босоо 5 тэнхлэг байхаар тодорхойлж, баталсан.

2. Доктор Д.Базаргүр нарын судлаачид тэнхлэгийн суурь нөхцөл нь төмөр зам, улсын чанартай авто зам гэж үзээд замын ачаалал, суурин газруудын нягтшил, тэнхлэгийн суурь нөхцөл, дэд бүтцийн хангамж зэрэг нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйлүүдийг ашиглан хэвтээ 1, босоо 3 тэнхлэг санал болгожээ³⁵.
3. 2019 онд Үндэсний хөгжлийн газраас Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого³⁶-ыг шинээр боловсруулах ажлын хүрээнд аж үйлдвэр хөгжүүлэх бүс, хөрш орнуудтай холбож буй тээврийн коридорын боломж зэргийг харгалзан босоо 6, хэвтээ 1 коридорыг дэвшүүлжээ.
4. 2019 онд Японы ЖАЙКА байгууллагаас “Монгол Улсын хөгжлийн цогц төлөвлөгөө”-г³⁷ боловсруулах ажлын хүрээнд Японы эрдэмтдийн баг сумдын тоо, 20 км радиус дотор суурьшиж буй хүн амын тоо, 1кв/км талбайд ногдох хүний тоо, аялах хугацаа, замын хөдөлгөөний ачаалал, бараа бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ, газар хөдлөлт, геологийн тогтоц, зуданд нэрвэгдсэн бүс нутаг, эдийн засгийн коридор, хөрш орнуудтай холбох босоо коридор зэргийг харгалзан босоо 7 коридорыг дэвшүүлжээ.

Гэвч дээр дурдсан тэнхлэгийн хувилбарууд нь дэвшүүлсэн боломжит хувилбарууд бөгөөд Үндэсний хэмжээнд тээврийн дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэг ямар байхыг эцэслэн шийдвэрлээгүй байна.

Монгол Улсын хувьд газар зүйн байршлын давуу талаа ашиглан эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх, улмаар эдийн засгийн ялгавартай бодлого явуулах суурь нөхцөлийг бүрдүүлж, бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцид нэгдэх, хөрш орнуудын худалдаа, эдийн засгийн хамтын ажиллагааны гүүр болох, эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлүүдээ дэмжих, хурдацтай өсгөх

³⁰ Базаргүр Д., Хишигдорж Д., Цогбадрах Б., Баатарсүрэн Э., (2017). Тээврийн сүлжээ нийгэм эдийн засгийн тэнхлэгийн тулгуур болох нь. Улаанбаатар. Геофорум.

³¹ Алтанбагана М., Давааням С., Түвшинбат Д., Хэрлэнбаяр Б. (2016). Монгол Улсын хот байгуулалтын тайлан (НАВИТАТ III). Улаанбаатар.

³² Алтанбагана М., Давааням С., Хэрлэнбаяр Б., & Түвшинбат Д. (2016). Хүн амын нутагшилт, суурьшил, Бүсчилсэн хөгжлийн өнөөгийн байдал, хөгжлийн чиг хандлага” сэдэвт судалгааны тайлан. Улаанбаатар.

³³ Литвинов, А. А., & Кутявин, С. В. (2009). Территориальная концентрация и опорный каркас расселения в северо-

западных районах удмуртии. Биология науки о земле. Москва.

³⁴ Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, (2001). УИХ-ын 57-р тогтоол.

³⁵ Базаргүр, Д., Шольц, Ф., Яанзен, Е., Мюллер, Ф. Ф., Шийрэв-Адъяа, С., & Батбуян, Б. (2000). Монгол улсын нийгэм эдийн засгийг тэнхлэгээр хөгжүүлэх үзэл баримтлал. Улаанбаатар.

³⁶ Үндэсний хөгжлийн газар. (2019). Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого. Улаанбаатар.

³⁷ Жайка. (2019). Үндэсний хөгжлийн цогц төлөвлөгөө, Улаанбаатар.

бүрэн боломж бий. Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын тухай хууль³⁸-д бүсчилсэн хөгжлийн төлөвлөлт хийхдээ “5.1.3. бүс нутаг хоорондоо болон дотоод, гадаад зах зээлтэй дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэгээр холбогдсон байх” гэсэн шаардлагыг заасан бөгөөд энэхүү заалтыг үндэс болгон 2001 оны Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг хүрээнд 5 босоо, 1 хөндлөн тэнхлэгүүдийг хөгжүүлэхээр тусгасан байна. Уг дэвшүүлсэн тэнхлэгүүдээс зөвхөн төв хэсгийн Алтанбулаг – Улаанбаатар – Замын-Үүд чиглэлд авто болон төмөр замын сүлжээг хөгжүүлж, олон улсад болон дотоодын тогтмол тээвэрлэлт хийж байна. Харин бусад тэнхлэгүүдийн хувьд замын сүлжээ бүрэн бий болж чадаагүй өдийг хүрчээ. Энэ нь аймгуудад Улаанбаатар хотын хамаарлыг нэмэгдүүлж, тээвэрлэлтийн зардлыг өсгөх, тэдгээрт үйлдвэрлэл, үйлчилгээ хөгжихөд ихээхэн саад болжээ³⁹.

Нөгөөтэйгүүр, хөрш зэргэлдээ болон бүс нутгийн эдийн засаг, худалдааны хамтын ажиллагаа, гурван улсын эдийн засгийн коридор, өнөө цагийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлага, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжил зэргээс шалтгаалан тээврийн дэд бүтцийн тэнхлэгийн төлөвлөлтийг зөвхөн дотоод нөхцөл байдалтай уялдуулаад зогсохгүй, бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци, худалдаа, дамжин өнгөрөх транзит тээвэр болон хөрш орнуудыг тээврийн дэд бүтцийн үндсэн магистраль шугам, дэд бүтэцтэй уялдуулан төлөвлөх шаардлага тулгарч байна. Орчин үеийн энэхүү шинэ нөхцөл байдалд Монгол Улс нь бүсчилсэн хөгжлийн ямар бодлогыг хэрэгжүүлэх, дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэгүүдийг орон зайн хувьд шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хаагуур, хэрхэн төлөвлөн хөгжүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. Үүнтэй холбоотойгоор УИХ, Засгийн газраас тээврийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх тэр дундаа тээврийн босоо, хэвтээ тэнхлэгүүдийг хөгжүүлэх асуудлыг сүүлийн жилүүдэд голлон анхаарах болжээ. *Тухайлбал*, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд⁴⁰ “3.2.1.4. Дэд бүтцийн салбарын хөгжлийг үндэсний аюулгүй байдлын шаардлагад нийцүүлж, хөрөнгө оруулалтад эдийн засгийн үр

ашгийг шалгуур болгоно. Төмөр замын сүлжээг байгуулахдаа Монгол Улсын үндэсний ашиг сонирхлыг эрхэмлэнэ.” гэж, Монгол Улсын Гадаад бодлогын үзэл баримтлалд “21.4. Олон улс, бүс нутгийн эдийн засгийн интеграц болон дэд бүтцийн сүлжээнд нэгдэхийг эрмэлзэх, далайн боомт хүрэх, дамжин өнгөрөх зам, тээврийн таатай нөхцөл бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх;” гэж заасан. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод⁴¹ “1. Өрнө-Дорнын бүсийн орнуудыг холбох дэд бүтцийн хөндлөн гол тэнхлэгийн авто зам болон хойд, урд хөршийг холбох зарим бүсийн босоо тэнхлэгийн авто замыг барьж худалдаа, эдийн засгийн хамтын ажиллагаанд оролцох суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.”; “2. Хөгжлийн ирээдүйтэй сууринг тодорхойлж, босоо, хөндлөн гол тэнхлэгийн авто замын сүлжээтэй үе шаттайгаар холбосон байна.”; “4. Олон улсын болон бүсийн тээвэр логистикийн нэгдсэн сүлжээг үе шаттайгаар байгуулж, хөрш орнуудын сүлжээтэй холбогдсон байна.” гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлсэн. Дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх “Шинэ сэргэлтийн бодлого”⁴² зорилтод хөтөлбөрийн хүрээнд “1.1. Боомтуудын хатуу, зөөлөн дэд бүтцийг хөгжүүлэн ачаа болон зорчигч нэвтрүүлэх хүчин чадлыг дээшлүүлж, экспортыг нэмэгдүүлнэ”, “1.2. Хилийн боомтуудыг төмөр зам болон хатуу хучилттай авто замаар үе шаттайгаар бүрэн холбон, тээвэр, логистикийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэн ачаа тээврийн урсгалыг сайжруулж, цаашид транзит улс болох суурь нөхцөлийг бүрдүүлнэ” гэсэн бодлогын зорилтуудыг дэвшүүлжээ.

Дээрх бодлогын зорилтуудыг хэрэгжүүлэх шинжлэх ухааны үндэслэлийг тодорхойлох, дэмжлэг үзүүлэхийн тулд бүс нутгийн түвшин орон зайн оновчтой байршилтай, байгаль газарзүйн нөхцөл сайтай, бараа бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэл, хүн амын төвлөрөл бүхий томоохон эдийн засгийн гол бүс, төвүүдийг холбосон, тээвэр логистикийн сүлжээ бүхий босоо болон хэвтээ тэнхлэгийг орон зайн болон статистик боловсруулалтын аргаар дүн шинжилгээ, үнэлгээ хийсний үндсэн дээр хамгийн тохиромжтой төлөвлөлтийн хувилбарыг

³⁸ Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын тухай хууль, (2003).

³⁹ Чадрал, Б., Цэдэндамба, Л. (2001). Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн шинжлэх ухааны үндэслэл. Улаанбаатар.

⁴⁰ Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, (2010). УИХ-ын 48-р тогтоол.

⁴¹ Алсын хараа-2050, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, (2020). УИХ-ын 52-р тогтоол.

⁴² Шинэ сэргэлтийн бодлого, дунд хугацааны зорилгот хөтөлбөр, (2021). УИХ-ын 106-р тогтоол.

дэвшүүлэхэд энэхүү судалгааны зорилго оршино.

Үндэсний хэмжээнд босоо, хэвтээ тэнхлэг гэдэг нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн гол тулгуур төв, нутаг дэвсгэр, бүсүүдэд тулгуурлан улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотууд, бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, технологийн процессыг гадаад улсын үндсэн тэнхлэгтэй холбох замаар худалдаа, зорчигч, ачаа эргэлт, мэдээлэл солилцоог нэмэгдүүлэх, өөр хооронд нь холбож, харилцан уялдаа холбоотойгоор бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжил болон хүн амын нутагшилт, суурьшлын орон зайн оновчтой бүтцийг тэтгэх **“эдийн засаг-дэд бүтцийн шугаман бүс”** юм⁴³.

Монгол орны хэмжээнд босоо болон хэвтээ чиглэлийн тэнхлэгүүдийг тодорхойлсноор Үндэсний болон бүс нутгийн хөгжлийн орон зайн төлөвлөлт хийх, салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах хүн амын нутагшилт, суурьшлын хөгжлийн болон бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг оновчтой, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тодорхойлох, төлөвлөлт хийхэд ач холбогдолтой юм. Мөн төрөөс авто болон төмөр замын талаар баримтлах бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд суурь үзүүлэлт болох юм.

Судалгааны арга зүй

Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийг тэтгэх тэнхлэгүүдийг тодорхойлохын тулд

Нэгдүгээрт, судлагдсан байдлын шинжилгээнд тулгуурлан өмнө нь бодлого, баримт бичгийн хүрээнд баталсан, мөн эрдэмтэн судлаачдын дэвшүүлсэн, санал болгосон босоо болон хэвтээ тэнхлэгүүдийг судалж, хэвтээ болон босоо тэнхлэгийн боломжит босоо 11, хэвтээ 6 тэнхлэгийн хувилбаруудыг (1-р зураг) тодорхойлсон.

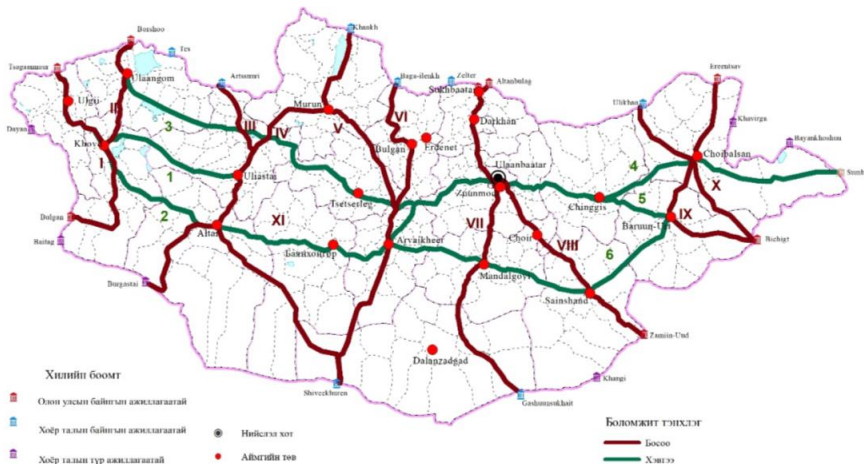
Хоёрдугаарт, эдгээр боломжит тэнхлэгүүдийг үнэлэх гол үзэл баримтлал, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлсон. Ингэхдээ Монгол Улсын зам тээврийн хөгжлийн ерөнхий хандлага, өмнөх судлаачдын авч үзсэн тэнхлэг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан, мөн орчин үеийн тээврийн төлөвлөлтийн шинэ нөхцөл, хандлагад тулгуурлан Бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци, Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөр, тэдгээрийн дэвшүүлж буй тээврийн коридорууд, тэнхлэгийн дагуу орших хүн амын тоо, хотуудын зэрэглэл статус, хилийн боомтын зэрэглэл статус, хилээр нэвтэрч буй тээврийн хэрэгсэл болон зорчигчдын тоо, замын хөдөлгөөний эрчим, зам шугам сүлжээний газрын тохиромжтой байдлын үнэлгээ, аж үйлдвэр хөгжүүлэх бүс гэсэн 9 бүлгийн 19 шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлон, үнэлгээ хийлээ (1-р хүснэгт).

Гуравдугаарт, дээрх шалгуур үзүүлэлтийг нэгтгэж, тэнхлэгийн хөгжлийн чадавхын нэгдсэн үнэлгээг гаргахдаа Газарзүйн мэдээллийн систем (ГМС)-д суурилсан олон хүчин зүйлийн шийдвэр гаргалтын аргачлалыг ашиглалаа. Олон шалгуурт шийдвэр гаргалтын арга (Multi-criteria decision analysis, MCDA) гэдэг нь чанарын эсвэл тоон олон шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан шийдвэр гаргах хэрэгсэл юм. Олон шалгуурт шийдвэр гаргалтын арга нь тээвэрлэлттэй холбоотой үнэлгээнд нэн тохиромжтой арга юм⁴⁴. ГМС-ийг ашиглан тэнхлэгийн үнэлгээг хийхдээ (1) үнэлгээнд ашиглах хүчин зүйлүүд буюу факторуудаа сонгон тэдгээрийг үнэлэх шалгуур буюу критер тогтоох, (2) хүчин зүйл тус бүрийн үнэлгээг нэгтгэх гэсэн 2 үе шатаар хийж гүйцэтгэсэн. Олон хүчин зүйлүүдийг хооронд нь харьцуулахад нэг нь нөгөөгөөсөө илүү ач холбогдолтой ба эзлэх жингийн хувьд өндөр жин дарна.

⁴³ Алтанбагана.М., & et.al. (2021). Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн онолын үндэс, нэгдсэн арга зүй аргачлалыг шинэчлэн боловсруулах (2019-2021). Улаанбаатар.

⁴⁴ Macharis, C., & Ampe, J. (2011). A decision support framework for intermodal transport policy. European Transport Research Review, 167–178.

Зураг 1. Үндэсний хэмжээнд босоо (11) болон хэвтээ (6) тэнхлэгийн боломжит бүх хувилбарууд



(эдгээрт тулгуурлан тэнхлэгийг тодорхойлох хөгжлийн чадавх (потенциал)-ийн үнэлгээ хийгдсэн болно.)

Шалгуур үзүүлэлтийг эрэмбэлэхдээ АНР (Analytical Hierarchy Process) буюу шатлан эрэмбэлэх аналитик аргыг ашигласан^{45,46}. Үүний дараа нэгдсэн үнэлгээг гаргахдаа дараах томъёог ашиглана.

$$S = \sum_{i=1}^n W_i X_i \quad (1)$$

S = Тухайн объект (хүчин зүйлийн) тохиромжтой байдал

Wi = i хүчин зүйлийн жигнэсэн дундаж

Xi = Шалгуур хүчин зүйлийн оноо

Дөрөвдүгээрт, тэнхлэгийн нэгдсэн үнэлгээнд бодлогын дүн шинжилгээ хийлээ. Ингэхдээ гадаад дотоод нөхцөл байдал, бүс нутгийн интеграци, эдийн засгийн коридор, хөрш орнуудын тээврийн сүлжээ, засаг захиргааны нэгж, эдийн засгийн бүс зэргийг харгалзан үзсэн.

Хүснэгт 1. Үндэсний босоо болон хэвтээ тэнхлэг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт, тэдгээрийн үндэслэл, хамрах хүрээ

№	Шалгуур үзүүлэлт	Дэд шалгуур үзүүлэлт	Гол концепци	Үндэслэл, тайлбар, хамрах хүрээ
1	Тэнхлэгт татагдсан хүн амын тоо		Бүс нутгийн түвшинд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тэтгэх босоо болон хэвтээ тэнхлэг нь тээвэр, ачаа эргэлт, экспорт, импорт, гадаад, дотоод худалдааны үндсэн дэд бүтэц бөгөөд тухайн бүс нутгийн хот, суурин газар, тэдгээрийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тэтгэх нэг гол дэд бүтэц болно. Энэ агуулгаар тухайн тэнхлэгийн хувьд тухайн бүс нутгийн	Үндэслэл: Тэнхлэгийн босоо хөгжил ба түүнд татагдсан нүүдэлчдийн эрэлт нийлүүлэлтийн шаардлагаар “хэвтээ хөгжил” буюу тэнхлэг орчмын бүс нутаг үүснэ. Эрдэмтдийн судалгаанаас үзэхэд авто замын нөлөөллийн бүсийг 100км-ээр тогтоожээ. Хамрах хүрээ: Тухайн тэнхлэг замаас 100 км зайд хамаарагдаж буй аймгийн төв, сумдын хүн амыг

⁴⁵Saaty, T. (1977). A scaling method for priorities in hierarchical structures. 234–281.

⁴⁶Brandt, S. A. (2006). AHP v. 2.0. Analytic hierarchy process software. <http://sab.geovega.se/lattjo.html>.

			тэнхлэгт татагдах хүн амын тоог шалгуур болгон авсан.	хамруулна. 2019 оны хүн амын статистик мэдээллийг ашиглана.
2	Тэнхлэгт дагуу болон зангилаан дээр байрлах хотууд, тэдгээрийн хүн ам, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн өнөөгийн байдал	Тэнхлэг дагуу болон зангилаан дээр байрлах улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хот Тэнхлэг дагуу улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотуудын хүн амын өсөлт	Үндэсний хэмжээнд 1970 онд 44% нь, 1990 онд 57% нь, 2019 оны байдлаар нийт хүн амын 70 орчим хувь нь хот, суурин газарт суурьшиж байна. Бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хотуудын эзлэх байр суурь эрс нэмэгдсэн. Нөгөө талаас тэнхлэг нь тухайн бүс нутгийн томоохон хөгжлийн стратегийн төв-хот, хөгжлийн ирээдүй сайтай сум, суурин газруудыг дайран өнгөрч, тэдгээрийн хөгжлийг тэтгэх дэд бүтэц юм. Энэ утгаараа тэнхлэг нь томоохон хот, суурин газруудын хөгжлийн суурь байхын дээр тэдний байршил, хөгжлийг зохицуулна ⁴⁷ . Мөн тэнхлэг нь хотуудын гинжин холбоог үүсгэдэг. Энэ агуулгаар тухайн тэнхлэг дагуу, дэд бүтцийн зангилаан дээр ямар томоохон хот, суурин газар оршиж байгаа нь тухайн тэнхлэгийн нийгэм, эдийн засгийн ач холбогдлыг тодорхойлох нэг шалгуур болно.	Үндэслэл: Том болон дунд хэмжээний суурингууд нь тэнхлэг бий болгох суурь нөхцөл ба нутаг дэвсгэрийн тогтвортой байх үндсийг бий болгоно. Хамрах хүрээ: Хот, тосгоны эрхзүйн байдлын тухай хуульд хотын зэрэглэл, статусын хувьд 500-15000 оршин суугчтай бол тосгон, 15000-аас доошгүй оршин суугчтай бол улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хот, 50000-аас дээш (шаардлагатай гэж үзвэл 50000 хүртэл) оршин суугчтай хотод Улсын зэрэглэл тогтоож болохоор зохицуулж өгсөн ⁴⁸ . Мэдээллийн эх сурвалжийн хувьд хот, суурин газар, тэдгээрийн хүн ам, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тоон мэдээлэл ашиглана.
3	Тэнхлэгийн эхлэл, төгсгөл боомтуудын зэрэглэл, ангилал		Тэнхлэг нь тухайн бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжихээс гадна гадаад худалдаа, экспорт, импортыг дэмжихэд оршино. Өөрөөр хэлбэл, тухайн тэнхлэг нь гадагшаа гарцтай байх тухай ойлголт юм. Энэ агуулгаар тухайн тэнхлэгийн эхлэл, төгсгөлийн цэг дээр орших хилийн боомтын ангилал, зэрэглэл, хүчин чадлыг нэг шалгуур үзүүлэлт болгон авсан. Хилийн боомт гэдэг нь тухайн улсыг гадаад улсуудтай холбож буй цэгийг ойлгоно.	Үндэслэл: Тэнхлэг замын гадагшаа гарц болох Орос, Хятад хоёр хөрштэй хиллэх хот сууринд “улс хоорондын үндсэн чөлөөт бүс”, хоёр хөршийн хязгаар нутгуудын ард иргэдийн хоорондоо харилцах боомтуудад “улс хоорондын орон нутгийн чөлөөт бүс” тус тус үүснэ. Хамрах хүрээ: Чөлөөт бүс, Хилийн боомтыг ангилал, зэрэглэл, хүчин чадлаар нь авч үзнэ. Байнгын болон түр үйл ажиллагаа явуулж буй 21 боомтыг ⁴⁹ хамруулна.
4	Тэнхлэгүүдийн гадаад хөтөлбөр, бодлоготой уялдах	Төв Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци	Монгол Улс газарзүйн байршлын давуу талаа ашиглан Төв Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци (CAREC), Зүүн хойд Азийн эдийн засгийн интеграци	Үндэслэл: БНХАУ-ын “Бүс ба Зам” санаачилга, ОХУ-ын Засгийн газраас “Евразийн эдийн засгийн холбоо”-ны хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа зам тээврийн

⁴⁷ Монголын Хөгжлийг Судлалыг Дэмжих Төв. (2001). *Мянганы зам*.

⁴⁸ Монгол улсын хот, тосгоны эрхзүйн байдлын тухай хууль, (1993).

⁴⁹ Монголын Логистикийн Холбоо. (2018). Үндэсний тээвэр логистикийн сүлжээ байгуулах бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн хилийн боомтын судалгаа. Улаанбаатар.

	байдал (Бүс нутгийн интеграци, эдийн засгийн коридортой холбогдох, уялдах байдал)	Зүүн хойд Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци	(NEA)-д харилцан үр ашигтайгаар нэгдэх хэрэгцээ бий. 2015 онд Монгол Улсын Засгийн газраас “Монгол Улсын эдийн засгийн гадаад харилцааны хөтөлбөр”-ийг баталсан бөгөөд уг хөтөлбөрийн 3.1.3-д бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцид нэгдэх; 3.1.4-д далайд гарцгүй байдлаас үүдэлтэй үр дагаврыг саармагжуулах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлсэн байдаг ⁵⁰ . Энэ агуулгаар Төв Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци (CAREC), Зүүнхойд Азийн эдийн засгийн интеграци (NEA)-д Монгол Улс нэгдэхийн тулд босоо болон хэвтээ дэд бүтцийн тэнхлэгийг хэрхэн төлөвлөхөөс шалтгаалах бөгөөд уг тэнхлэг нь тухайн бүс нутгийн интеграцид нэгдэх боломжийг түлхүү олгож байх ёстой.	төслүүдтэй Монгол Улсад хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрүүдийг уялдуулан хөгжүүлэх нь “Бүс нутгийн эдийн засгийн интеграц”-д нэгдэх Засгийн газрын зорилго, зорилтуудтай бүрэн нийцэх юм ⁵¹ . Хамрах хүрээ: Тухайн дэвшүүлж буй босоо болон хэвтээ тэнхлэг нь CAREC-ийн хүрээнд дэвшүүлсэн эдийн засгийн (CAREC) 4a,b,c коридор, Зүүн хойд Азийн эдийн засгийн интеграцийг идэвхжүүлэх тээвэрлэлтийн Монгол-Тяньжин, Түмэн гол коридор, Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөр”-ийн тээврийн дэд бүтцийн салбарт хэрэгжүүлэх төмөр зам 6, авто зам 3 чиглэл, маршруттай уялдах, холбогдох байдалд тулгуурлан орон зайн дүн шинжилгээ хийнэ.
		Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридорын авто зам, төмөр замын чиглэлтэй уялдаж буй байдал	БНХАУ-ын “Бүс ба Зам” санаачилга, ОХУ-ын Засгийн газраас “Евразийн эдийн засгийн холбоо”-ны хүрээнд зам тээвэр, эрчим хүч, дэд бүтцийн мега төслүүдийг санаачлан хэрэгжүүлж байна. Эдгээр санаачлага, мега төслүүдтэй уялдуулан 2016 онд Ташкент хотноо гурван улсын Ерөнхийлөгч нарын уулзалтаар “Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөр” ⁵² -ийг баталгаажуулж, уг хөтөлбөрийн хүрээнд тээврийн дэд бүтцийн салбарт 13 (төмөр зам 6, авто зам 4) хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн. Энэ агуулгаар тухайн тэнхлэг нь гурван улсын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөрийн авто зам, төмөр замын чиглэл, маршруттай хэрхэн давхцаж, нийцэж байгаагаар нэг шалгуур үзүүлэлт болгон авлаа.	
5	Тэнхлэгийн олон улсын	Азийн авто замын сүлжээ	Тухайн тэнхлэг нь Олон улсын авто замын тээврийн сүлжээтэй	Үндэслэл: Тэнхлэг нь аль болох “олон аймаг, сумын төв”

⁵⁰ Монгол Улсын эдийн засгийн гадаад харилцааны хөтөлбөр, (2015). Засгийн газрын 474-р тогтоол.

⁵¹ Талын зам үндэсний хөтөлбөр, (2017). Засгийн газрын 142-р тогтоол.

⁵² Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөр, (2016).

	авто замын тээврийн сүлжээтэй холбогдох байдал	БНХАУ, ОХУ-ын тээврийн тэнхлэг замуудтай дөт замаар холбогдох байдал	давхцах, холбогдох байдал, мөн Монгол Улсын хилээс гараад хамгийн бага зайд явж ОХУ, БНХАУ-ын тээврийн үндсэн тэнхлэгүүдтэй холбох байдал нь тухайн тэнхлэгийн ач холбогдлыг үнэлэх нэг шалгуур болно.	тэдгээрийн нутаг дэвсгэрээр дайран “шулуун дөт зай”-г сонгон олж, үндсэн тэнхлэгийн төгсгөлүүд нь хоёр хөршийн хөгжил бүхий “үндсэн тэнхлэг”-тэй холбогдох зүй тогтолтой үүснэ. Хамрах хүрээ: Олон улсын гэрээгээр батлагдсан ⁵³ АН3, АН4, АН32 сүлжээ, БНХАУ-ын хэвтээ болон босоо 10 тээврийн коридор, ОХУ-ын тээврийн коридоруудыг хамруулж үзнэ.
6	Тэнхлэгийн дагуух аж үйлдвэр хөгжүүлэх тохиромжтой бүс, байршил	Хүнсний үйлдвэр Хөнгөн үйлдвэр Хүнд үйлдвэр	Монгол Улсын газарзүйн байршил, байгаль экологи, ашигт малтмалын түүхий эд, нөөцийн байршил, тэдгээрийн онцлогоос шалтгаалан хөнгөн, хүнд болон хүнсний үйлдвэрлэл хөгжүүлэх бүс нутаг, байршил харилцан адилгүй юм. Нөгөө талаас, тухайн тэнхлэг нь аж үйлдвэрлэл хөгжүүлэх стратеги, төлөвлөлтөө дэмжсэн байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, Тэнхлэгийг үйлдвэр хөгжүүлэх бүс нутагтай уялдуулан төлөвлөх ёстой. Мөн Авто замын тээврийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого ⁵⁴ -д авто замын сүлжээ төлөвлөлтийг тээврийн урсгалын ирээдүйн таамаглал, хүн амын нутагшилт, аялал жуулчлалын бүс, үйлдвэржилтийн төлөвлөлттэй уялдуулан төлөвлөнө гэж тодорхойлжээ. Энэ агуулгаар үйлдвэр хөгжүүлэх боломжит бүс нутгийг дайрч байвал тухайн тэнхлэгийн ач холбогдол нэмэгдэнэ.	Үндэслэл: “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” ⁵⁵ -ын 2.1 дэх хэсэгт “Хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэр, түүний дотор хүнд, хөнгөн, хүнс, аялал жуулчлал, уул уурхайн олборлох салбарын хөгжилд тэргүүлэх ач холбогдол өгч, эрчим хүч, дэд бүтцийн салбарыг түрүүлж хөгжүүлнэ” гэсэн тусгажээ. Тус хүрээлэнгээс “Аж үйлдвэрлэлийн байршлын нэгдсэн төлөвлөлт, зураглалын аргачлал боловсруулах” ⁵⁶ ажлыг 2018 онд хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд хүнд, хөнгөн, хүнсний үйлдвэрийг хөгжүүлэх бүс, тохиромжтой байршлыг тодорхойлсон. Хамрах хүрээ: Хөнгөн үйлдвэрт арьс шир, ноос, ноолуурыг үйлдвэр, хүнсний үйлдвэрт сүү сүүн бүтээгдэхүүн, гурил гурилан бүтээгдэхүүн, мах махан бүтээгдэхүүний үйлдвэр, хүнд үйлдвэрт эс, нефть, төмрийн үйлдвэрийг барьж байгуулах боломжит нутгуудыг хамруулна.
7	Тэнхлэгийн дагуух нутгийн зам шугам сүлжээ байгуулах газрын тохиромжтой байдлын үнэлгээ		Монгол орны байгалийн нөхцөл нь зүүнээсээ баруун тийш гадаргын өндөр нэмэгддэг, Алтай, Хангай, Хэнтий зэрэг томоохон нуруудтай, үүнээсээ хамаарч гадаргын бартаажилт харьцангуй нутгийн баруун хэсгээрээ ихтэй байдаг онцлогтой. Зам тээврийн сүлжээний хөгжүүлэхэд гадаргын	Үндэслэл: Замын сүлжээний хөгжилд газрын хотгор гүдгэр, өндөршил, ус зүйн сүлжээ зэрэг байгалийн нөхцөл нөлөөлнө ⁵⁷ . Байгалийн саад ихтэй байх тусам замыг барих өртөг өндөр, эдийн засгийн талаас үр ашиг багатай бол байгалийн саад бэрхшээл

⁵³ Азийн авто замын сүлжээний тухай засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийг соёрхон батлах тухай, (2005).

⁵⁴ Төрөөс авто тээврийн салбарт баримтлах бодлого, (2018). Засгийн газрын 321-р тогтоол

⁵⁵ Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, (2016). УИХ-ын 19-р тогтоол

⁵⁶ Газарзүй-Геоэкологийн Хүрээлэн. (2019). *Аж үйлдвэрлэлийн байршлын нэгдсэн төлөвлөлт, зураглалын аргачлал боловсруулах*. Улаанбаатар.

⁵⁷ Бадамбазар, М. (1975). *БНМАУ-ыг авто тээврийн хөгжилтэй холбогдуулан тээврийн газарзүйн талаар мужлах*. Улаанбаатар.

			<p>өндөр, бартаажилтын байдал шууд нөлөөлнө. Тухайлбал гадаргын өндөр нэмэгдэх тусам хөдөлгүүрийн хүчин чадал, хэмжээ буурч, шатахуун зарцуулалт нэмэгддэг бол гадаргын бартаажилт ихтэй нутгуудад зам хагарах, өвлийн улиралд цасанд боогдох, халтиргаа үүсэх зэрэг эдийн засгийн хувьд сөрөг нөлөөг үүсгэнэ. Энэ агуулгаар нь зам шугам сүлжээг барьж байгуулах газрын тохиромжтой байдлын үнэлгээг нэг шалгуур үзүүлэлт болгон авлаа.</p> <p>Тэнхлэг замын маршрут нь зам барихад тохиромжтой нутгаар дайрч байвал ач холбогдол нэмэгдэнэ.</p>	<p>багатай байх нь эсрэгээрээ эдийн засгийн хувьд үр ашигтай юм⁵⁸.</p> <p>Хамрах хүрээ: Зам шугам сүлжээг барьж байгуулахад тохиромжтой газрыг газрын гадаргуу, инженер геологийн үнэлгээ, газар ашиглалтын суурь нөхцөлийн үнэлгээг илтгэсэн нийт 13 үзүүлэлтийг ашиглан тодорхойлсон бөгөөд Монгол орны нутаг дэвсгэрийг зам шугам сүлжээг барьж байгуулахад хэвийн, хүндрэлтэй, нэн хүндрэлтэй гэж 3 ялгаж үзсэн⁵⁹. Тухайн дэвшүүлж буй босоо болон хэвтээ тэнхлэг нь зам шугам сүлжээг барьж байгуулахад хэвийн, хүндрэлтэй, нэн хүндрэлтэй газруудыг дайрч буй байдал тулгуурлан дүн шинжилгээ хийнэ.</p>
8	Тэнхлэгийн одоогийн ашиглалт	<p>Ачаа эргэлт</p> <p>Зорчигч эргэлт</p> <p>Хөдөлгөөний эрчимшилт</p>	<p>Тэнхлэг нь тээвэр, ачаа эргэлт, экспорт, импорт, гадаад, дотоод худалдааны үндсэн дэд бүтэц юм. Тухайн замын гадаргын нөхцөлөөс үл хамааран улс хооронд тогтвортой тээвэрлэлт хийгддэг байх нь давуу талыг үүсгэнэ. Өөрөөр хэлбэл, тэнхлэгт дэвшүүлж буй зам нь янз бүрийн тээврийн зориулалтаар тогтвортой ашиглагддаг байх тухай асуудал юм. Энэ агуулгаар нь зам ашиглалтын нөхцөлийг тэнхлэгийг тодорхойлох нэг үзүүлэлт болгон авлаа. Зам ашиглалтын байдлыг ачаа эргэлт, зорчигч эргэлт, хөдөлгөөний эрчим гэсэн 3 дэд шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан тооцооллоо. Тухайн тэнхлэгийн дагуу ачаа болон зорчигч эргэлт, хөдөлгөөний эрчим их байх тусам тухайн тэнхлэгийн ач холбогдол нэмэгдэнэ.</p>	<p>Үндэслэл: Тэнхлэг зам нэг талаас улс орныг орон зайн хувьд жигд хөгжүүлэх, нөгөө талаас улс хоорондын худалдааг нэмэгдүүлэхэд оршино. Тийм учраас тээвэрлэлт олон улсад болон дотоодын тогтвортой явагдаж буй тээврийн сүлжээг тэнхлэг болгон хөгжүүлэх нь чухал юм.</p> <p>Хамрах хүрээ: Хилийн боомтоор нэвтэрч буй зорчигч болон ачааны хэмжээнд тулгуурлана. Тэнхлэг замын эхлэл төгсгөл болж буй боомтуудын 2019 оны статистик мэдээг ашиглана. Авто замын чиглэл бүрээр хийгдсэн авто замын эрчмийн тооллогын 2016, 2019 оны мэдээг ашиглана.</p>
9	Төмөр замын сүлжээ		<p>Олон улсын тээвэр худалдаанд төмөр замын ачаа тээвэрлэлт нь голлох байр суурийг эзэлсэн хэвээр байна. Манай улсын төмөр замын сүлжээ бүхий босоо чиглэлийн гол замын дагуу хүн ам, үйлдвэрлэл үйлчилгээ төвлөрөл үүсч, хурдацтай хөгжиж байна. Иймд бидний дэвшүүлсэн</p>	<p>Үндэслэл: Тэнхлэгийн суурь нөхцөл нь төмөр зам, улсын чанартай авто зам сүлжээ[6] юм. Хуурайн газраар их хэмжээний ачааг бүс нутаг, улс хооронд тээвэрлэхэд төмөр замын сүлжээг дэлхийн ихэнх орнууд ашиглаж байна. Тиймээс тэнхлэг нь төмөр замын сүлжээнд</p>

⁵⁸Базаргүр.Д., Урантамир.Г. (2017). *Тээврийн урьдач нөхцөлийг судлах газарзүйн асуудалд*. Улаанбаатар. МОГГА. тусгай дугаар.

⁵⁹ИНЖГЕОТЕК ХХК. (2016). *Монгол орны газар ашиглалтын тохиромжтой байдлын үнэлгээ гэрээт ажлын гүйцэтгэлийн тайлан, Шугаман байгууламжийн зориулалтаар ашиглах газрын үнэлгээ*. Улаанбаатар.

	<p>тэнхлэгүүд авто зам болон төмөр замын сүлжээ хосолж хөгжих нь давуу талыг үүсгэнэ. Тийм учраас төмөр замыг тусдаа шалгуур үзүүлэлт болгон авлаа.</p>	<p>тулгуурлах нь чухал ач холбогдолтой юм. Хамрах хүрээ: Тус улс нь 1815 км төмөр замын сүлжээтэй ба тус сүлжээний орон зайн мэдээнд тулгуурлана.</p>
--	---	--

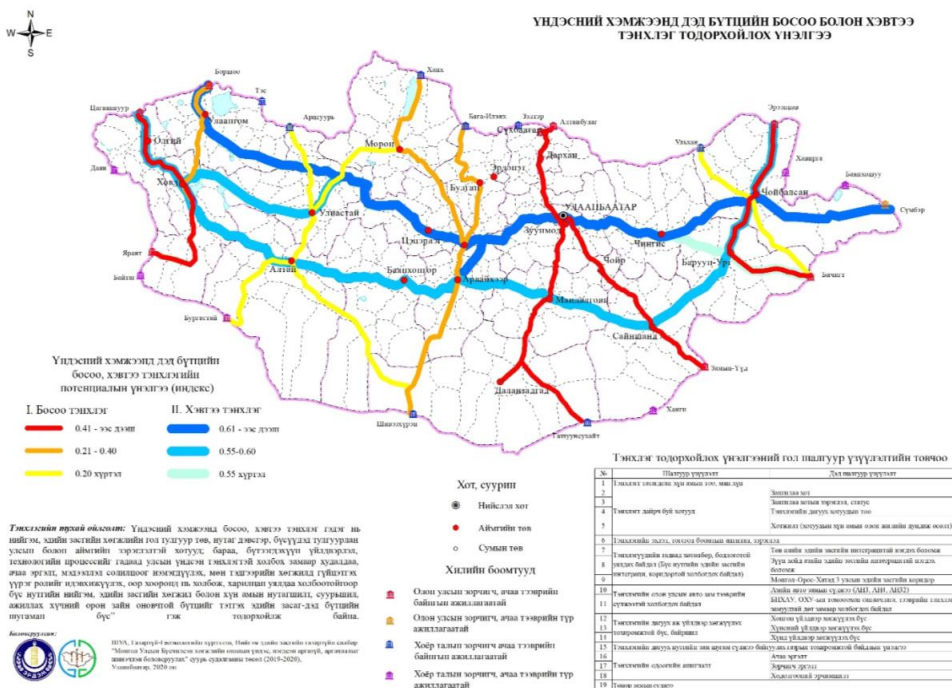
Боловсруулсан. М.Алтанбагана, Г.Урантамир. 2020 он [14].

Судалгааны үр дүн

Энэхүү судалгаагаар төр засгаас баталсан, олон улсын судалгааны байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын дэвшүүлж санал болгосон босоо 11

болон хэвтээ 6 боломжит тэнхлэгийн хувилбаруудад нийт 9 бүлгийн 18 үзүүлэлтийг ашиглан статистик болон орон зайн дүн шинжилгээний аргаар хийсэн үнэлгээний үр дүнг (2-р зураг) харуулж байна.

Зураг 2. Үндэсний хэмжээнд дэд бүтцийн босоо болон хэвтээ тэнхлэгийн хөгжлийн чадавхын үнэлгээ



Тэнхлэг нь аль болох дөт зайг сонгон, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн гол тулгуур төв, нутаг дэвсгэр, бүсүүдэд тулгуурлан улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотууд, бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, технологийн процессыг гадаад улсын үндсэн тэнхлэгтэй холбох замаар, худалдаа, зорчигч, ачаа эргэлт, мэдээлэл солилцоог нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн

хамтын ажиллагааны гүүр болон хөгжинө. Энэ агуулгаар тээврийн дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэгийн үнэлгээний үр дүнг ОУ-ын бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци, хөрш ОХУ, БНХАУ-ын томоохон төсөл, санаачлагууд болон ОУ-ын болон тээврийн сүлжээ, эдийн засгийн бүсчлэл, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж,

гол хотуудын байршилтай харьцуулах байдлаар бодлогын дүн шинжилгээ хийлээ.

Дэвшүүлж буй төлөвлөлтийн шийдэл

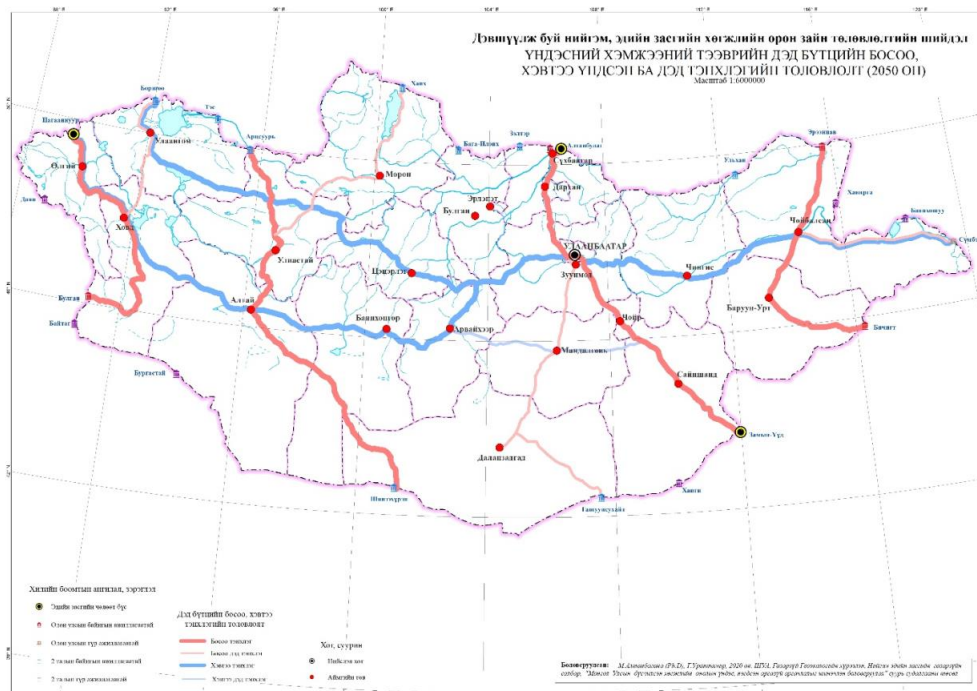
Харьцуулсан дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр тээврийн дэд бүтцийн босоо болон хэвтээ үндсэн болон дэд тэнхлэгүүдийг тодорхойллоо. Үүнд:

Дэд бүтцийн босоо үндсэн болон дэд тэнхлэг

1. Цагааннуур-Булган үндсэн чиглэлийн үндсэн босоо тэнхлэг, Боршоо-Булган чиглэлийн босоо дэд тэнхлэг

2. Арцсуурь-Шивээхүрэн чиглэлийн үндсэн босоо тэнхлэг, Ханх – Улиастай чиглэлийн босоо дэд тэнхлэг
3. Алтанбулаг-Замын-Үүд чиглэлийн үндсэн босоо тэнхлэг, Алтанбулаг-Гашуунсухайт чиглэлийн босоо дэд тэнхлэг
4. Эрэнцав-Бичигт чиглэлийн босоо үндсэн тэнхлэг, Эрэнцав-Сүмбэр чиглэлийн босоо дэд тэнхлэг
5. Дэд бүтцийн хэвтээ тэнхлэг
6. Сүмбэр-Улаанбаатар-Улаангом чиглэлийн үндсэн хэвтээ тэнхлэг
7. Сүмбэр-Улаанбаатар-Ховд-Цагааннуур чиглэлийн үндсэн хэвтээ тэнхлэг
8. Арвайхээр–Даланжаргалан чиглэлийн хэвтээ дэд тэнхлэг (3-р зураг)

Зураг 3. Дэд бүтцийн босоо, хэвтээ үндсэн болон дэд тэнхлэг



Дэвшүүлж буй босоо, хэвтээ тэнхлэгүүдийн ОУ-ын бүс нутгийн эдийн засгийн интеграци, хөрш ОХУ, БНХАУ-ын томоохон төсөл, санаачлагууд болон ОУ-ын болон тээврийн сүлжээ (4-р зураг), эдийн засгийн бүсчлэл (5-р зураг), засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, гол хотуудын

байршил (6-р зураг)-тай хэрхэн уялдаж байгааг авч үзье.

Тээврийн дэд бүтцийн Цагааннуур-Булган босоо тэнхлэг нь ОХУ-ын Евроазийн тээвэр эдийн засгийн холбооноос дэвшүүлсэн тээврийн төслүүд болон БНХАУ-ын Бүс ба зам

санаачлагаар дэвшүүлэн хөгжүүлж буй тээврийн коридоруудыг хооронд холбох нэг холбоос болон хөгжихөөр харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл тус тэнхлэг нь хойд талдаа Транссибирийн төмөр зам дагуу орших ОХУ-ын Горно-Алтайск, Новосибирск хотуудтай холбогдож ОХУ болон Европын улс орнуудадтай, урд талдаа Бүс ба замын санаачлагын үндсэн коридорын дагуу орших Өрөмчи хоттой холбогдож, улмаар БНХАУ-ын болон Төв Азийн орнуудтай харилцах олон улсын ач холбогдолтой юм.

Тээврийн дэд бүтцийн Арцсуурь-Шивээхүрэн босоо тэнхлэг нь ОХУ-ын Евроазийн тээвэр эдийн засгийн холбооноос дэвшүүлсэн тээврийн төслүүд болон БНХАУ-ын Бүс ба зам санаачлагаар дэвшүүлэн хөгжүүлж буй тээврийн коридоруудыг хооронд холбох нэг холбоос болон хөгжихөөр харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл тус тэнхлэг нь хойд талдаа Транссибирийн төмөр зам дагуу орших ОХУ-ын Кызыл, Абакан, Красноярск хотуудтай холбогдож ОХУ болон Европын улс орнуудадтай, урд талдаа Бүс ба замын санаачлагын хурдны төмөр зам болон үндсэн коридорт холбогдож, мөн цаашлаад БНХАУ-ын босоо коридортой уялдан хүн ам ихээр суурьшсан төв Хятадын мужуудтай харилцах олон улсын ач холбогдолтой юм.

Тээврийн дэд бүтцийн Алтанбулаг – Замын-Үүд босоо тэнхлэг нь ОХУ-ын Евроазийн тээвэр эдийн засгийн холбооноос дэвшүүлсэн тээврийн төслүүд болон БНХАУ-ын Бүс ба зам санаачлагаар дэвшүүлэн хөгжүүлж буй тээврийн коридоруудыг хооронд холбох хамгийн дөт

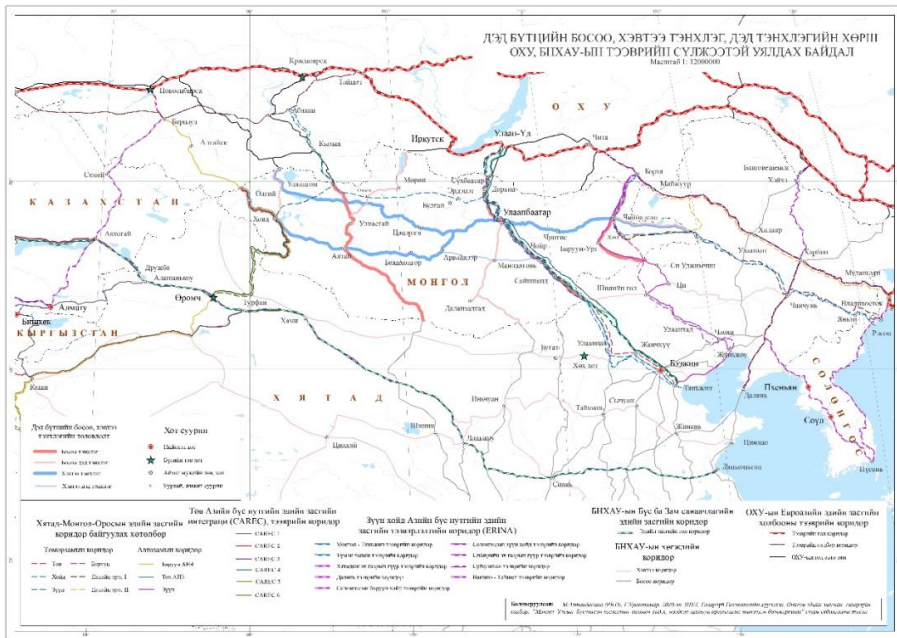
замаар холбох холбоос болон хөгжиж байна. Өөрөөр хэлбэл тус тэнхлэг нь хойд талдаа Транссибирийн төмөр зам дагуу орших ОХУ-ын Улаан-Үд, Эрхүү хотуудтай холбогдож ОХУ болон Европын улс орнуудадтай, урд талдаа Бүс ба замын санаачлагын хурдны төмөр зам болон үндсэн коридорт холбогдож, мөн цаашлаад БНХАУ-ын нийслэл Бээжин хот, Тяньжин далайн боомт хүрч, Ази Европыг холбох гол чиглэл болжээ. Тухайлбал Хятадаас Европ руу ачааг уг тэнхлэгээр тээвэрлэхэд Казакстаны нутгаар тээвэрлэснээс 500км, Манжуураар тээвэрлэснээс 700км богино байна⁶⁰.

Тээврийн дэд бүтцийн Эрэнцав - Бичигт босоо тэнхлэг нь ОХУ-ын Евроазийн тээвэр эдийн засгийн холбооноос дэвшүүлсэн тээврийн төслүүд болон БНХАУ-ын Бүс ба зам санаачлагаар дэвшүүлэн хөгжүүлж буй тээврийн коридоруудыг хооронд холбох нэг холбоос болон хөгжихөөр харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл тус тэнхлэг нь хойд талдаа Транссибирийн төмөр зам дагуу орших ОХУ-ын Өвөр байгалийн хязгаарын Чита хоттой холбогдож, ОХУ болон Европын улс орнуудадтай, урд талдаа БНХАУ-ын аж үйлдвэр гол бүс болох эдийн засгийн Зүүн бүстэй харилцах олон улсын ач холбогдолтой юм.

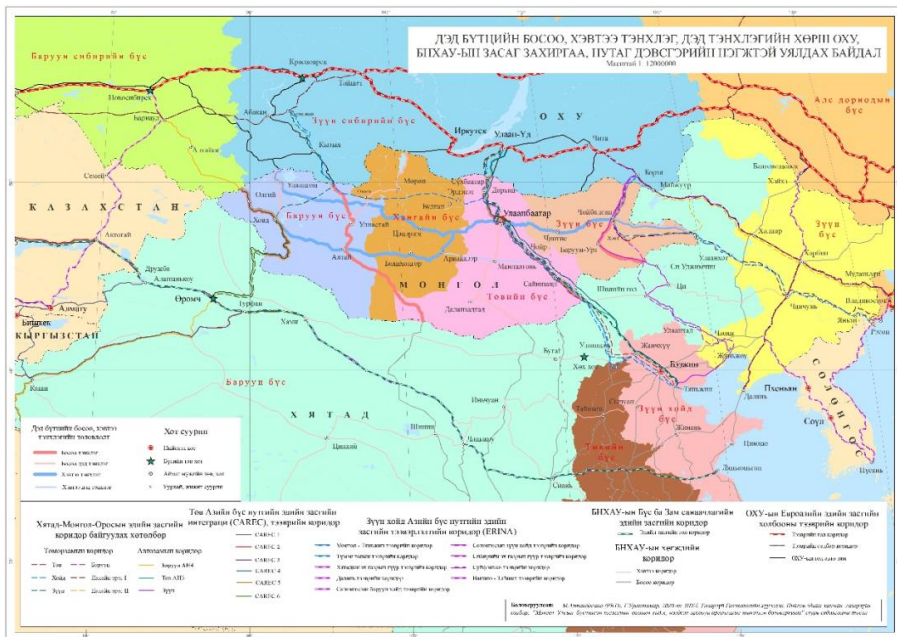
Тээврийн дэд бүтцийн Цагааннуур – Сүмбэр, Боршоо – Сүмбэр гэсэн хэвтээ тэнхлэгүүд нь Монгол орны нутаг дэвсгэрийг баруунаас зүүн тийш өргөргийн дагуу босоо тэнхлэгүүдийг хооронд нь холбож орших ба цаашлаад Зүүн хойт Ази, Номхон далайн Бүсийн орнууд, Дундад Ази, Европ тивийг холбох гол магистрал зам болон хөгжих юм.

⁶⁰Гэлгөө.Ж., Индра.Б. (2017). *Монгол,Орос, Хятад гурван улсын эдийн засгийн коридор байгуулах ОХУ, БНХАУ-ын сонирхол. Улаанбаатар. Олон улс судлал №1.*

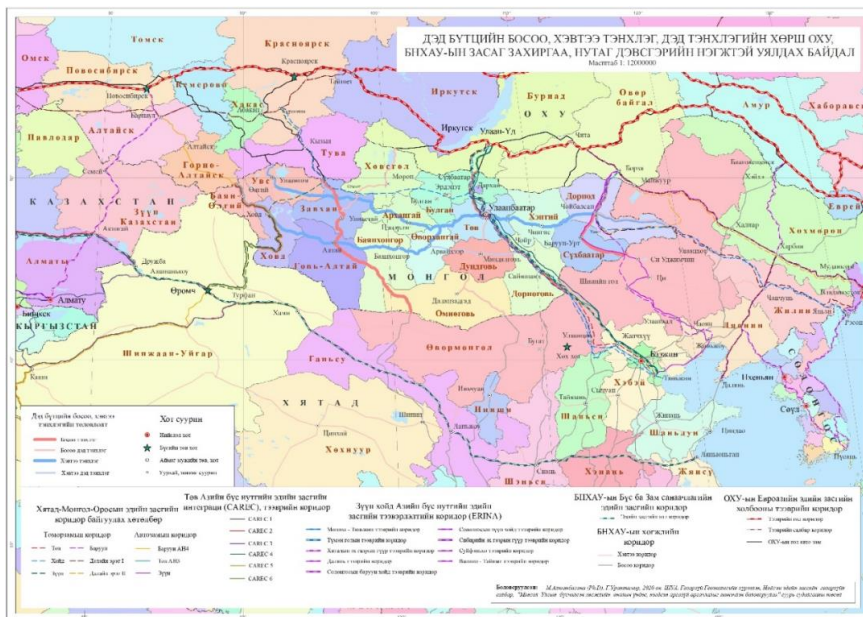
Зураг 4. Санал болгож буй босоо, хэвтээ тэнхлэг болон хөрш ОХУ, БНХАУ-ын тээврийн дэд бүтцийн үндсэн сүлжээний уялдаа



Зураг 5. Санал болгож буй босоо, хэвтээ тэнхлэг болон хөрш ОХУ, БНХАУ-ын эдийн засгийн бүс хоорондын уялдаа



Зураг 6. Санал болгож буй босоо, хэвтээ тэнхлэг болон хөрш ОХУ, БНХАУ-ын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн уялдаа



Дүгнэлт

Энэхүү судалгаагаар орчин үеийн арга зүй аргачлалд тулгуурлан Монгол улсын нийгэм эдийн засгийг хөгжүүлэх хамгийн тохиромжтой босоо 4, хэвтээ 2 тэнхлэг, тус тэнхлэгүүдээс салбарласан босоо 4, хэвтээ 1 дэд тэнхлэгүүдийг тодорхойллоо.

Дэвшүүлж буй тэнхлэгүүд нь ОХУ-ын Транссибирийн үндсэн болон дэд коридорыг БНХАУ-ын Бүс ба Зам санаачлагын хүрээнд дэвшүүлсэн коридоруудтой хамгийн богино зайд холбох боломжийг олгох юм. Нөгөөтээгүүр Цагааннуур – Ховд – Булган тэнхлэг Төв Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцид, Эрэнцэв

– Чойбалсан - Бичигт тэнхлэг нь Зүүн Хойд Азийн бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцид нэгдэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Дээрх дэвшүүлж буй тэнхлэгүүд нь бүс нутгийн болон хөрш орнуудын томоохон хотуудтай худалдаа, тээврийг эрчимжүүлэн хөгжүүлэх шинэ гарц болох төдийгүй улсын болон бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тэтгэх, эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох чухал ач холбогдолтой юм.

Энэхүү тээврийн дэд бүтцийн босоо, хэвтээ тэнхлэгүүд нь улс болон бүс нутгийн хөгжлийн орон зайн зохистой зохион байгуулалтыг хангах төдийгүй орон зайн төлөвлөлт хийх суурь нөхцөл болох юм.

Эх сурвалж

- Базаргүр, Д., Хишигдорж, Д., Цогбадрах, Б., & Баатарсүрэн, Э. (2017). *Тээврийн сүлжээ нийгэм эдийн засгийн тэнхлэгийн тулгуур болох нь*. Улаанбаатар. Геофорум.
- Алтанбагана, М., Давааням, С., Түвшинбат, Д., & Хэрлэнбаяр, Б. (2016). *Монгол Улсын хот байгуулалтын тайлан (НАВИТАТ III)*. Улаанбаатар
- Алтанбагана, М., Давааням, С., Хэрлэнбаяр, Б., & Түвшинбат, Д. (2016). *Хүн амын нутагшилт, суурьшил, Бүсчилсэн хөгжлийн өнөөгийн байдал, хөгжлийн чиг хандлага” сэдэвт судалгааны тайлан*. Улаанбаатар
- Литвинов, А. А., & Кутявин, С. В. (2009). *Территориальная концентрация и опорный каркас расселения в северо-западных районах удмуртии*. Биология науки о земле. Москва
- Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, (2001). УИХ-ЫН 57-р тогтоол
- Базаргүр, Д., Цольц, Ф., Яанзен, Е., Мюллер, Ф. Ф., Шийрэв-Адъяа, С., & Батбуян, Б. (2000). *Монгол улсын нийгэм эдийн засгийг тэнхлэгээр хөгжүүлэх үзэл баримтлал*. Улаанбаатар
- Үндэсний хөгжлийн газар. (2019). *Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого*. Улаанбаатар
- Жайка. (2019). *Үндэсний хөгжлийн цогц төлөвлөгөө*, Улаанбаатар
- Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын тухай хууль, (2003).
- Чадраа, Б., & Цэдэндамба, Л. (2001). *Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн шинжлэх ухааны үндэслэл*. Улаанбаатар
- Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, (2010). УИХ-ын 48-р тогтоол
- Алсын хараа-2050, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, (2020). УИХ-ын 52-р тогтоол,
- Шинэ сэргэлтийн бодлого, дунд хугацааны зорилтот хөтөлбөр, (2021). УИХ-ын 106-р тогтоол
- Алтанбагана, М., & et.al. (2021). *Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн онолын үндэс, нэгдсэн арга зүй аргачлалыг шинэчлэн боловсруулах (2019-2021)*. Улаанбаатар
- Macharis, C., & Ampe, J. (2011). A decision support framework for intermodal transport policy. *European Transport Research Review*, 167–178.
- Saaty, T. (1977). *A scaling method for priorities in hierarchical structures*. 234–281.
- Brandt, S. A. (2006). *AHP v. 2.0. Analytic hierarchy process software*. <http://sab.geovega.se/lattjo.html>
- Монголын хөгжлийг судлалыг дэмжих төв. (2001). *Мянганы зам*.
- Монгол улсын хот, тосгоны эрхзүйн байдлын тухай хууль, (1993).
- Монголын логиستيкийн холбоо. (2018). *Үндэсний тээвэр логиستيкийн сүлжээ байгуулах бодлогын судалгааны хүрээнд хийгдсэн хилийн боомтын судалгаа*. Улаанбаатар
- Монгол Улсын эдийн засгийн гадаад харилцааны хөтөлбөр, (2015). Засгийн газрын 474-р тогтоол
- Талын зам үндэсний хөтөлбөр, (2017). Засгийн газрын 142-р тогтоол
- Монгол-Орос-Хятадын эдийн засгийн коридор байгуулах хөтөлбөр, (2016).
- Азийн авто замын сүлжээний тухай засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийг соёрхон батлах тухай, (2005).
- Төрөөс авто тээврийн салбарт баримтлах бодлого, (2018). Засгийн газрын 321-р тогтоол
- Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, (2016). УИХ-ын 19-р тогтоол
- Газарзүй-Геоэкологийн хүрээлэн. (2019). *Аж үйлдвэрлэлийн байршлын нэгдсэн төлөвлөлт, зураглалын аргачлал боловсруулах*. Улаанбаатар
- Бадамбазар, М. (1975). *БНМАУ-ыг авто тээврийн хөгжилтэй холбогдуулан тээврийн газарзүйн талаар мужлах*. Улаанбаатар
- Базаргүр, Д., & Урантамир, Г. (2017). *Тээврийн урьдач нөхцөлийг судлах газарзүйн асуудалд*. Улаанбаатар. МОГГА. тусгай дугаар.
- ИНЖГЕОТЕК ХХК. (2016). *Монгол орны газар ашиглалтын тохиромжтой байдлын үнэлгээ гэрээт ажлын гүйцэтгэлийн тайлан, Шугаман байгууламжийн зориулалтаар ашиглах газрын үнэлгээ*. Улаанбаатар
- Гөлгөө, Ж., & Индра, Б. (2017). *Монгол, Орос, Хятад гурван улсын эдийн засгийн коридор байгуулах ОХУ, БНХАУ-ын сонирхол*. Улаанбаатар. Олон улс судлал №1.

МОНГОЛЫН НӨХЦӨЛД ХОТ, ХОТ ХООРОНДЫН КЛАСТЕР ХӨГЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, ҮНЭЛГЭЭ, ДЭВШҮҮЛЖ БУЙ БОДЛОГЫН АСУУДАЛ

OPPORTUNITIES, EVALUATION AND CONCERNED POLICY ISSUES FOR THE DEVELOPMENT OF URBAN AND URBAN CORRIDOR CLUSTERS IN MONGOLIA

¹П.Цэенханд, магистр, ¹М.Алтанбагана, доктор, дэд профессор
¹ШУА-ийн Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэн, нийгэм, эдийн засгийн газарзүйн салбар, цахим шуудан: tseyenkhandp@mas.ac.mn

¹P.Tseyenkhand, ¹(MSc),
¹M.Altanbagana.M.(PhD), assistant professor
¹Division of Socio-economic geography, Institute of Geography and Geoecology, Mongolian Academy of Sciences

Хураангуй. Дэлхий дахинд болон Монгол улсад хотжих үйл явц хурдацтай явагдаж байна. Үүнийгээ дагаад хот суурин газрын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг нэмэгдэж оршин сууж буй хүн ам, үйлдвэрлэл үйлчилгээний чиг үүрэг, хүртээмж, дэд бүтэц зэргээс хамааран тэдгээрийн нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл, таталцлын хүрээ эрс тэлж байна. 2020 онд “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийг шинэчлэн найруулж баталсан бөгөөд, уг хуульд анх удаа “хотын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг нэг болон таван жилээр боловсруулах эрхзүйн үндэс бүрдсэн. Иймд томоохон хот, суурины хөгжлийн төлөвлөлтийн асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр орон зайн талаас судлан тогтоож, төлөвлөлтөд тусгах шаардлагатай байна. Энэхүү судалгаагаар хотын кластерын гол үзэл санаа, шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлсны үндсэн дээр хил дамнасан хотын кластерын 3, улсын зэрэглэлтэй хотын кластерын 4, хот хоорондын кластерын 7, хөгжлийн потенциал сайтай сум суурины 20 кластерыг дэвшүүлэв. Энэхүү кластерын судалгааны үр дүн нь “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль”-д заасан хотын хөгжлийн төлөвлөгөөг хийх гол онолын судалгааны суурь болох бүрэн боломжтой.

Abstract. *Urbanization is intensifying around the world and in Mongolia. As a result, the role of urban in social and economic development is increasing, and the boundaries of urban influence are expanding. In 2020, a revised version of “the Law on Development Policy Planning” was adopted, which for the first time provided the legal basis for a one- and five-year urban development program. Therefore, it is necessary to study and plan the development of large cities and towns on a scientific basis from a spatial point of view. According to the survey, the definition and form of the urban cluster, its main concepts and requirements were developed in detail, and 3 transborder urban clusters, 4 state-ranked cities clusters, 7 urban corridor clusters, and 20 soums with good development potential clusters were evaluated. This cluster study has the potential to form the basis of a key theoretical study of urban development planning as set out in “the Law on Development Policy Planning”.*

Түлхүүр үг: Хотын хөгжлийн төлөвлөлт, хотын кластер, хот хоорондын кластер, хил дамнасан хотын кластер, мезо бүс

Keywords: Urban development planning, urban cluster, urban corridors, transborder urban cluster, meso region

Оршил

Дэлхийн хүн амын дунд хотжих үйл явц хурдацтай явагдаж байна⁶¹. 1979 оноос хойш манай улсын нийт хүн амд хотын хүн амын эзлэх хувь давамгайлах болж, 2020 оны байдлаар хотын хүн ам 69 хувьд хүрээд байна⁶². Үүнийгээ

дагаад хот суурин газрын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг нэмэгдэж оршин сууж буй хүн ам, үйлдвэрлэл үйлчилгээний чиг үүрэг, хүртээмж, дэд бүтэц зэргээс хамааран тэдгээрийн нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл, таталцлын хүрээ эрс тэлж байна. Хот, суурин газар нь хүний хөгжлийг дэмжих таатай нөхцлийг

⁶¹ Д.Энхчимэг, Б.Мөнхжаргал нар. (2021). Хотжилт эдийн засагт нөлөөлөх нь. Шинэ Нөхцөл Байдал: Үр Нөлөө, Сургамж, Гарц, 88–95.

⁶² ҮСХ. (2020). Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл-2020. <https://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Yearbook2020.all.link.pdf&ln=Mn>.

бүрдүүлж чадах боловсрол, инноваци, улс төр, технологийн дэвшил, нийгмийн үйлчилгээ болон бизнес, санхүү, эдийн засаг, өмчлөх эрхийн бүхий л нөхцөлийг шийдвэрлэсэн цогцолбор төв байх⁶³ үүднээс хотжилтыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй төлөвлөх хэрэгцээ үүсэж байна. Хүн ам хот суурин газарт шилжин суурьших эсвэл хөдөө орон нутагт амьдарч байгаагаас үл хамааран иргэн бүрд хөгжил дэвшлийн үр шимийг тэгш хүртээмжтэй хүргэхийн тулд тогтвортой хөгжил бүхий хотжилтын асуудлыг анхааралдаа авч хөгжлийн оновчтой бодлогыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг.

Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийхдээ нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хотын гүйцэтгэх үүргийг төдийлөн тооцохгүйгээр, асуудалд зөвхөн аймаг, сумдын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарт баригдаж ирсэн⁶⁴ нь төлөвлөлтийн нэг алдаа болжээ. Гэтэл томоохон хотын нөлөөлөл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хязгаарт бус бүсийн түвшинд нөлөөлж байна. Сүүлийн 30 жилийн хугацаанд аймаг, орон нутгаас Улаанбаатар хотод нийтдээ 663.1 мян.хүн шилжин ирж, 197.2 мян.хүн шилжин явсан буюу нийт цэвэр шилжилт 483.9 мян.хүн байна. Дээрх хугацаанд шилжин ирэгсдийн хамгийн их хувь Төв /11.1 хувь/ аймаг байна⁶⁵. Энэ бол томоохон хот нь өөрийн нөлөөлөл, таталцлын бүсэд орших бусад хот, суурин, сум, тосгодод байнгын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл үзүүлж буйг харуулна. Энэ үйл явц зөвхөн нийслэл Улаанбаатар хотод тохиолдоогүй бөгөөд Дархан хот руу Дархан аймгийг тойрсон Сэлэнгэ аймгийн сумд, авто зам, төмөр зам дээр орших Чойр хот руу түүнийг тойрсон Дундговь болон Дорноговь аймгийн захын сумд, хөдөө нутгийн оршин суугчид ихээр татагдаж, тухайн хотын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллийн бүсэд оршиж байна. Эдгээр том хот тойрсон, зэргэлдээ орших аймаг, сумд нь өөрийн орон нутгийн засаг захиргааны төв нэгж рүү бус, харин илүү том, олон чиг үүрэгтэй хот сууринд тэмүүлэх болсныг харж болно⁶⁶.

Гэтэл бид өнгөрсөн хугацаанд бус, орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд хотын гүйцэтгэх үүргийг тооцолгүй орхигдуулж, асуудалд бодитой бус засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарт баригдаж ирсэн. 2001 онд Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг⁶⁷ УИХ-аас батлан эдийн засгийн 5 бүс, бүсийн хөгжлийн тулгуур 8 хотыг баталсан ч 2020 онд уг бичиг баримтын хэрэгжилтийн хугацаа дуусгавар болсон юм. Дээрх бүсийн хөгжлийн тулгуур төв 8 хотууд нь орон зайн хувьд хэр үр ашигтай байршсан, нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллийн бүс болж чадах эсэхийг тогтоогоогүйн дээр тулгуур хот бүрд тохирсон хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийг бүсийн түвшинд авч үзэж ирээгүй.

2020 онд “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийг шинэчлэн найруулж баталсан бөгөөд, уг хуульд анх удаа “хотын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг⁶⁸ нэг болон таван жилээр боловсруулах эрхзүйн үндэс бүрдсэн. Иймд томоохон хот, суурины хөгжлийн төлөвлөлтийн асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр орон зайн талаас судлан тогтоож, төлөвлөлтөд тусгах шаардлагатай байна.

Дэлхийн олон улс хот бол бус нутаг цаашлаад үндэстний хэмжээнд чухал байр суурьтай цогцолбор хэмээн үзэж хотын хөгжлийн төлөвлөлтийг оновчтой хийх аргуудыг дэвшүүлж байгаагийн нэг нь хотод суурилсан кластерын загвар юм. Хот, бүс нутгийн төлөвлөлтөд хотын кластерууд үүсэх нь тухайн хотын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллөөс бүрдэх хотын бүс /urban field/ гэсэн ойлголттой холбоотой байдаг⁶⁹. Жон Фридманны тодорхойлсноор хотын бүс нь ихэвчлэн хотын төвөөс гадагшаа 100 км зайд үргэлжлэх хотын хэвийн үйл ажиллагаанд шаардлагатай нисэх онгоцны буудал, аж үйлдвэрийн бүс, ариутгах байгууламж, хотын захын дүүргүүд, цахилгаан станцууд, хүнд үйлдвэрүүд, жижиг хотууд зэрэг олон хэсгээс бүрддэг хэмээн тодорхойлсон. Хотод тулгуурласан кластерын загвар нь хүн ам,

⁶³ UNDP. (2014). Хотын тогтвортой хөгжлийг бий болгох нь.

⁶⁴ М.Алтанбагана, нар. (2020). Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн онолын үндэс, нэгдсэн арга зүй, аргачлалыг шинэчлэн боловсруулах нь: дунд шатны тайлан.

⁶⁵ YCX. (2020). Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл-2020. https://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Yearbook2020_all_link...pdf&ln=Mn

⁶⁶ М.Алтанбагана, П.Цэенханд, нар. (2021). Улсын зэрэглэлтэй хөгжлийн стратегийн төв хотын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл-таталцлын кластерын бүсийг тодорхойлох

асуудал: Дархан хотын жишээн дээр. Монгол Орны Газарзүй-Геоэкологийн Асуудал, 42, 217–227.

⁶⁷ Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, (2001) “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn).

⁶⁸ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, (2020), “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn).

⁶⁹ Choe, K., & Laquian, A. (2008). City cluster Development. In Asian Development Bank (Vol. 53, Issue 9).

тэдгээрийн эрэлт, хэрэгцээг хангах нэгдсэн дэд бүтэц, үйлчилгээний цогцолбор бий болж хөрөнгө оруулалтыг өөртөө ихээр татан бүс нутгийн тэнцвэртэй, хүртээмжтэй хөгжлийг (хамтын оролцоо бүхий засаглал, байгаль орчинд ээлтэй хандлага)⁷⁰ бий болгодог илүү шинэлэг, ач холбогдол өндөртэй судалгааны чиглэл юм. Хотын кластерын чиглэлээр судалгаа хийдэг судлаачдын үзэж буйгаар дараах үндсэн таван давуу талуудыг кластер үүсч буй бүс нутагт бий болгож, хөгжлийг хурдасгана хэмээн тодорхойлдог байна. Үүнд:

1. *Нэгдсэн хотын дэд бүтэц, үйлчилгээ.* Эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй нэг цөм бүсийг дэд бүтцээр хангах нь олон жижиг бие даасан хотуудыг хангахтай харьцуулахад санхүүгийн бэрхшээл, зардал багатай. Мөн их хэмжээний хөрөнгө мөнгө шаардагдах бүтээн байгуулалт, төслийн ажлуудыг (далан, цахилгаан станц, метро гэх мэт) бие даасан ганц нэг хот, тосгоноос илүүтэй хотын кластерт төлөвлөх нь зүйтэй.
2. *Хувийн хэвшлийн сонирхол, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх.* Томоохон кластерын бүтээн байгуулалтыг бий болгохоор төлөвлөж буй орон нутгийн хувьд хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг илүү амжилттай татаж чадна. Учир нь хөрөнгө оруулагчид хүний нөөцийн хүртээмж, үр ашигтай дэд бүтцийн холболт болон бүсийн ижил төстэй үйлдвэрүүдэд илүү их итгэл өгдөг байна.
3. *Хамтын болон оролцооны засаглал.* Ихэнх оронд орон нутгийн засаг захиргааны удирдлага нь Засгийн Газраас хараат бөгөөд татварын бааз сул, төсвийн хуримтлал бага байдаг. Орон нутаг болгон хоорондоо өрсөлдсөн шинжтэй, олон талд бага хөрөнгө оруулалтыг бүрдүүлдэг бол харин кластераар хөгжүүлэх нь Засгийн Газарт татварын нэгдсэн хувь хэмжээ, нэгдсэн стандартыг баталж хөрөнгө босгох хамтын механизмыг бий болгох боломжийг олгодог. Ингэснээр санхүүгийн чадавх сайжирхаас гадна хот хоорондын хамтын ажиллагаа сайжирна.
4. *Бүс нутгийн тэнцвэртэй, хүртээмжтэй хөгжил.* Кластер нь тухайн бүс нутгийн эдийн

засгийн чадавх, улмаар хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлж, хүн амын олонх хэсэгт ашиг тусаа өгдөг. Өсөлт хөгжил нь дан ганц том хотод төвлөрдөггүй бөгөөд баячуудын болон ядуусын гэсэн ялгаатай суурингууд бий болохоос сэргийлж нутаг дэвсгэрийн хувьд илүү жигд хөгждөг.

5. *Байгаль орчинд ээлтэй.* Орон нутгийн төсөв бага гэдгээс шалтгаалан хүрээлэн буй орчны чиглэлээрх төсөл хөтөлбөрүүдэд маш бага хэмжээний мөнгө төсөвлөх хандлагатай байдгийн дээр экологийн хор хөнөөл, байгалийн баялгийг зүй бусаар ашиглах зэрэг асуудлыг хянах, зохицуулах механизм дутмаг, шийдвэрлэж чаддаггүй зэрэг хүндрэлүүдийг шийдвэрлэх боломжийг олгоно.

Олон улсад хотын коридорын /Urban corridors/, том хот давамгайлсан кластерын /Megacity-dominated cluster/, бүс нутгийн кластерын /Subnational regional cluster/, хил дамнансан хотуудын кластерын /Transborder urban cluster/ хэлбэрүүд хөгжөөд байна⁷¹. Энэхүү судалгааны зорилго нь монгол орны нөхцөлд тохирох хотын кластерын гол үзэл санаа, тавигдах шаардлагыг оновчтой тодорхойлж цаашид хөгжлийн төлөвлөлтөд тусгах боломжийг бий болгох юм.

Арга зүй

Энэхүү судалгаагаар Монгол улсыг орон нутгийн, бүс нутгийн болон олон улсын түвшинд хөгжүүлэх боломж бүхий хил дамнансан хот хоорондын, улсын зэрэглэлтэй хотын, нийслэл хотын, хот хоорондын болон хөгжлийн потенциал сайтай сумын гэсэн кластерын 5 хэлбэрийг дэвшүүлэв. Уг санал болгосон хотын кластер тус бүрийн гол үзэл санаа, тавигдах шаардлагуудыг тодорхойлсны үндсэн дээр хүн ам, эдийн засаг, газарзүйн байршил, дэд бүтэц, тээвэр логистик, хөгжлийн бодлого хөтөлбөр гэсэн үндсэн 5 бүлгийн хүрээнд тоон болон чанарын олон шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулсан бөгөөд нөгөө талаас дэвшүүлсэн хотын кластер тус бүр дээрээ боломжит хувилбаруудыг санал болгов. Ингээд кластерын хэлбэр тус бүр дээр ялгаатай арга зүйгээр тооцолол хийсэн (Бүдүүвч 1). Тухайлбал хил дамнансан хотын кластерын хувьд дэвшүүлсэн

⁷⁰ Choe, K., & Roberts, B. (2011). Competitive Cities in the 21st Century. In Asian Development Bank.

⁷¹ М.Алтанбагана., П.Цэенханд. (2020). Бүс нутаг, хот суурин газарт тулгуурласан хотын кластерын хэлбэр, түүнд тавигдах

шалгуур, үнэлгээ. Монгол орны газарзүй-геоэкологийн асуудал, 41, 296–304.

хувилбар болон шалгуур үзүүлэлтүүдийг аналитик шатлалын процессын аргаар тооцож хамгийн сайн үнэлгээ авсан хувилбарыг сонгов⁷². Аналитик шатлалын процессын үр дүнгээр өндөр оноо авсан хувилбарууд дээрээ бодлогын шинжилгээ хийн ахин үнэлсэн.

Аналитик шатлалын процессын арга:

Олон хүчин зүйлүүдийг хооронд нь харьцуулахад нэг нь нөгөөгөөсөө илүү ач холбогдолтой байх ба эзлэх жингийн хувьд өндөр жин дарна. Шалгуур үзүүлэлтийг эрэмбэлэхдээ АНР (analytical hierarchy process) буюу шатлан эрэмбэлэх аналитик аргыг ашигладаг.

Сонгон авсан хүчин зүйлүүдийн ач холбогдлоор нь эрэмбэлсэн шалгуур үзүүлэлтийн эрэмбэлэлтийн матрицыг ашиглан нийцлийн харьцааг дараах томъёогоор тооцдог.

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

CR-Нийцлийн харьцаа

CI-Санамсаргүй байдлын индекс

RI-Нийцлийн индекс

Эндээс

$$CI = \frac{Y_{max} - n}{n - 1}$$

Y_{max}-матрицын хувийн утга

n-матрицын гишүүний тоо

- CR > 0.1-ээс их бол жингийн харьцаа үнэмшил багатай учраас дахин эзлэх жингээ тооцох шаардлагатай

- CR > 0.1-ээс бага бол жингийн харьцаа зөв бөгөөд дүн шинжилгээний үйл явц цааш үргэлжлэх боломжтой

Ач холбогдол буюу эзлэх жингийн хувьд хүчин зүйлүүдийн эзлэх жингийн нийлбэр нэгтэй тэнцэх ёстой.

Үүний дараа нэгдсэн үнэлгээг гаргахдаа дараах томъёог ашиглана.

$$S = \sum_{i=1}^n W_i X_i$$

S-тухайн объект /хүчин зүйлийн / тохиромжтой байдал

W_i-I хүчин зүйлийн жигнэсэн дундаж

X_i-шалгуур хүчин зүйлийн тоо

Харин улсын зэрэглэлтэй хотын кластерын хэлбэр дээр сонгогдсон хотоос 100 км радиус татан Раллийн таталцлын хууль, замын ангилал зэрэглэл⁷³ болон экологийн саад бэрхшээл гэсэн шалгууруудаар тооцоолол хийж тухайн кластерын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл-таталцлын бодит хилийг тооцсон.

Зайн алслалт: Доорх Раллийн таталцлын хуулийг ашиглан хоёр хотын тэнцүү үйлчлэх зайг тооцно (Reilly's law of retail gravitation)⁷⁴.

$$D_{ab} = \frac{d}{1 + \sqrt{P_b/P_a}}$$

D_{ab} – хоёр хотын тэнцүү үйлчлэх цэг

d- хоёр хотын хоорондын зай

P_b – b хотын хүн амын тоо

P_a – a хотын хүн амын тоо

Хот хоорондын кластерын гол хэмжүүр нь хоёр хотын зайн алслалт болон туулах цаг бөгөөд авто зам, төмөр зам зэрэг дэд бүтцийн сүлжээг дайрах ёстой ингэж холбогдсон хотууд дээр кластерын хүрээг тогтоохдоо авто зам нутгаар нь дайрсан, авто зам нутгаар нь дайрсан сумтай хөрш, алслагдсан⁷⁵ гэсэн шатлалаар тооцоо хийв.

Хотын кластерын ялгаатай хэлбэр бүр дээр Монгол орны нөхцөлд тохиромжтой хотын кластерын хувилбаруудыг гарган зураглав.

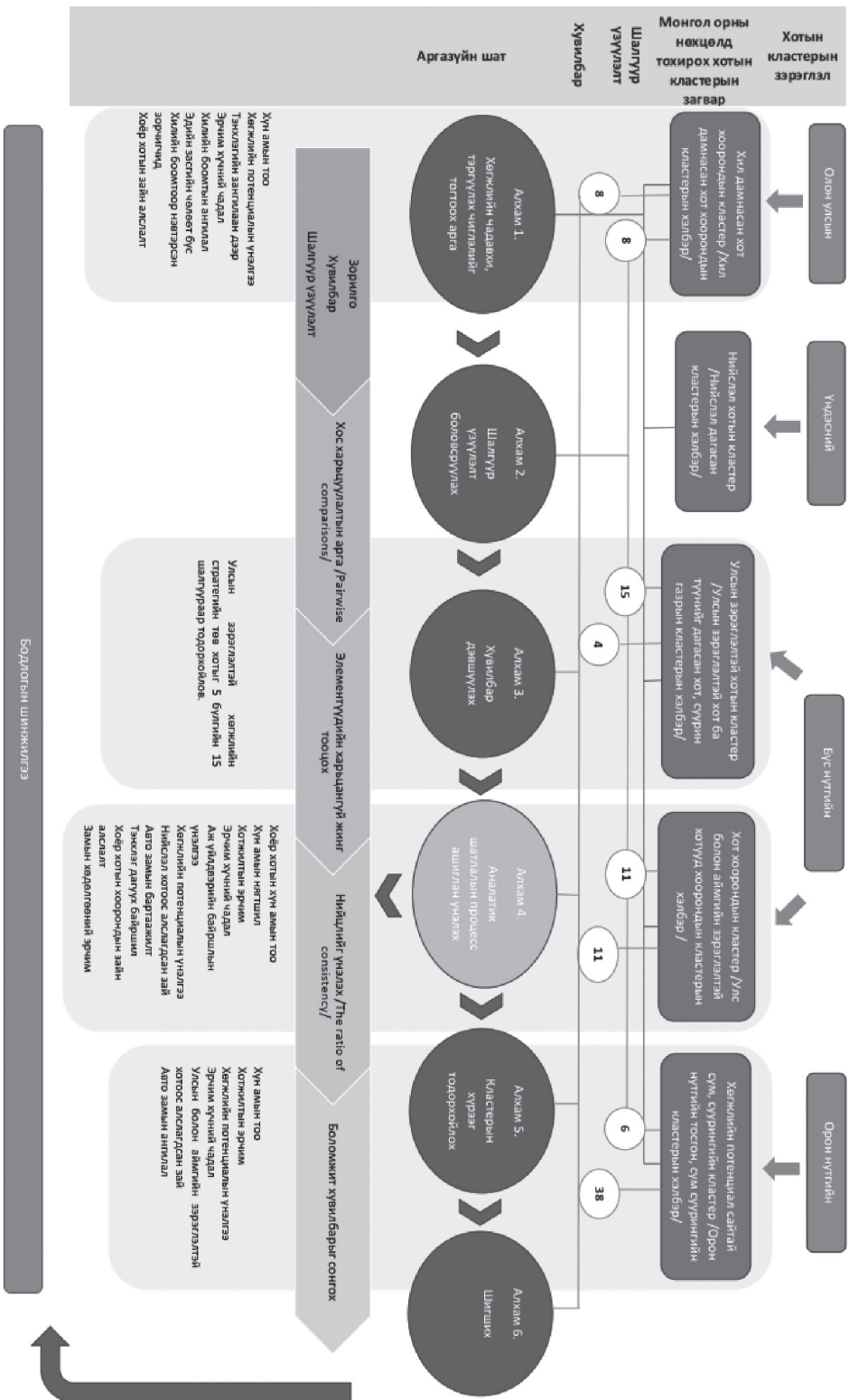
⁷² Brandt, S. A. (2006). AHP v. 2.0. Analytic hierarchy process software. <http://sab.geovega.se/latjo.html>.

⁷³ Автозамын тухай хууль, (2017). "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn).

⁷⁴ Reilly William. (1931). The Law of Retail Gravitation. Knickerbocker Press

⁷⁵ Б.Батбуян, нар. (2017). Хүн амын нутагшилт, суурьшлын орон зайн зүй тогтол. ГТХ.

Бүдүүвч 1. Судалгааны арга зүйн нэгдсэн схем



Үр дүн

Дэвшүүлж буй хотын кластерын үзэл санаа, судалгааны үр дүн

1. *Хотын кластерын тодорхойлолт, гол үзэл санаа.* Монгол орны нөхцөлд “Хотын кластер гэдэг нь тодорхой газарзүйн байршилд улс орон, бүс нутгийн нийгэм, эдийн засагт голлох үүрэгтэй хөгжлийн ирээдүй сайтай хот, сум суурин, тосгод тэдгээртэй дэд бүтэц, тээвэр логистик, худалдаа үйлчилгээ зэргээр төрөлжин хоршсон зэргэлдээ болон хаяа хот, тосгон, сумдаас бүрдсэн эдийн засаг, нийгэм, дэд бүтэц, үйлдвэрлэл үйлчилгээний цогцолборыг хэлнэ” хэмээн тодорхойлолтыг дэвшүүлэв [6]. Иймээс хотын кластерын гол үзэл санааг Хүн ам, Эдийн засаг, Дэд бүтэц, тээвэр, логистик, Газарзүйн, орон зайн байршил, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн уялдаа холбоо гэсэн үндсэн таван бүлгийн хүрээнд тодорхойлов (Хүснэгт 1).
2. *Дэвшүүлж буй орон зайн төлөвлөлт шийдлийн хувилбар.* Хил дамнасан хотын кластерт ОХУ-тай хиллэсэн 4, БНХАУ-тай хиллэсэн 4 буюу нийт 8 хувилбар дэвшүүлж 8 шалгуур үзүүлэлтээр аналитик шатлалын процессын аргаар тооцоо хийсний үндсэн дээр Сүхбаатар-Улаан-Үд, Хөх хот-Сайншанд болон Чойбалсан-Читаг холбосон хил

дамнасан хотуудын кластерууд нэн тохиромжтой үнэлгээ авав. Улсын зэрэглэлтэй хотын кластерын хувьд Чойбалсан, Дархан, Ховд, Даланзадгад хотууд улсын зэрэглэлтэй хөгжлийн стратегийн төв байх нөхцөлийг хангасан бөгөөд тус хот бүр дээр 100 км радиус татаж Раллийн таталцлын хууль, авто замын ангилал зэрэглэл, экологийн саад бэрхшээл гэсэн шалгуураар тооцоо хийн хотуудын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл-таталцлын кластерын бүсийг тооцов. Гурав дах хэлбэр буюу хот хоорондын кластерт дэвшүүлсэн нийт боломжит 11 хувилбарт үнэлгээ хийхэд Улаанбаатар хоттой ойр зайд Эрдэнэт-Дархан, Эрдэнэт-Булган, Дархан-Сүхбаатар хувилбарууд, нийслэлээс алс зайд Ховд-Өлгий, Арвайхээр-Баянхонгор, Чойбалсан-Өндөрхаан хувилбарууд болон бодлогын шинжилгээгээр Улиастай-Алтай чиглэлийн нийт 7 хот хоорондын кластер тохиромжтой байна. Харин орон нутгийн шинжтэй хөгжлийн боломж сайтай сумын кластерын хувьд нийт 20 сум өндөр үнэлгээ авч орон нутгийн зонхилох өсөлтийн төв болоход тохиромжтой байна. Дээрх ялгаатай кластерын хэлбэр тус бүр дээр тохиромжтой үнэлгээ авсан кластеруудыг нэгтгэн төлөвлөлт-шийдлийн хувилбарыг зураглав (Зураг 1)

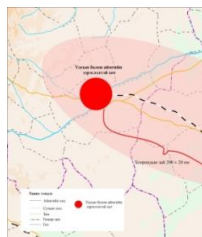
Хүснэгт 1. Монголын нөхцөлд хөгжүүлэх боломжтой Кластер хотуудын хэлбэрийг тодорхойлсон гол үзэл санаа, тавигдах шаардлага

Кластер хотуудын хэлбэр, нэршил	Кластер хотуудын тайлбар	Кластер хотуудын хэлбэрийг тодорхойлсон гол үзэл санаа, тавигдах шаардлага				
		Хүн ам	Эдийн засаг	Дэд бүтэц, тээвэр, логистик	Газарзүй, орон зайн байршил	Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн уялдаа холбоо
Хот хоорондын кластер <i>(зөвхөн хот хоорондын хэлбэр)</i>	Хэлбэрийн хувьд хотууд хоорондын кластер бөгөөд Улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотууд өөр хоорондоо кластер хотыг үүсгэж, уялдаа, холбоотой хөгжих тухай ойлголт. (Зураг 1а)	1) 50000-аас дээш (шаардлагатай гэвэл 50 мянга хүртэл) хүн амтай улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотууд; 2) Хотын хүн амын нягтшил 300 хүн/км ² -аас багагүй; 3) Хотжилтын үйл явц эрчимтэй явагдаж байгаа хотуудыг хамруулна.	1) Бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд голлох үүрэгтэй; 2) Аялал жуулчлал, ХАА-н болон боловсруулах үйлдвэр, хүнсний үйлдвэр, хүнд үйлдвэр, уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн аль нэг (эсвэл 2-оос дээш) давамгайлсан, хөгжлийн нөөц, боломж сайтай, эдгээр	Кластерт хамрагдах хотууд нь Хүн амын нутагшилт, суурьшил болон Бүсчилсэн хөгжлийн үүднээс тодорхойсон 1) Үндэсний босоо болон хэвтээ тэнхлэг (үүний цаана олон улсын	Газарзүйн байршлын хувьд 1) Нийслэлээс алслагдсан; 2) Өөр хоорондоо 200 км хүртэл зайтай; 3) Эдийн засгийн бүс доторх эсвэл дамнан байрласан хотуудыг хамруулна.	Хотууд нь өөрсдийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөө тодорхойлохын зэрэгцээ Бүсийн түвшинд кластер болох хоттойгоо уялдаа холбоотойгоор хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийх шаардлага тавигдана.

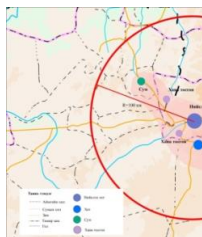
			<p>үйлдвэрлэлийн салбаруудаас тэргүүлэх чиглэлээ болгон хөгжих бололцоотой; 3) Хотуудын үнэлгээгээр бусад хотуудтай харьцуулахад хөгжлийн илүү потенциалтай; 4) Өөр хоорондоо (өрсөлдөхгүй) худалдаа, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, тээвэр, ханган нийлүүлэлтээр хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотой хөгжих хотуудыг хамруулна.</p>	<p><i>болон улсын чанартай авто зам, төмөр зам болон эдийн засгийн коридорыг тооцсон)-ийн зангилаа, эсвэл дагуу байрлаж, өөр хоорондоо авто, төмөр замаар холбогдсон; 2) Бүсийн түвшний тээвэр, логистикийн төв; 3) Эрчим хүчний эх үүсвэртэй холбогдсон хотуудыг хамруулна</i></p>		
<p>Нийслэл хотын кластер <i>(Нийслэл дагасан кластерын хэлбэр)</i></p>	<p>Томоохон метрополитан хотод (бөөгнөрөл) төвлөрсөн буюу Нийслэл хот нь хаяа, дагуул болон зэргэлдээх аймаг, сум, хот, тосгонтой кластер үүсгэж, уялдаа холбоотой хөгжих тухай ойлголт. (Зураг 1б)</p>	<p>1 саяаас дээш хүн амтай, Улсын нийслэл хотыг кластер хотын төв болгон авч үзнэ.</p>	<p>Үндэсний хэмжээнд нийгэм, эдийн засгийн төв Нийслэл хотын нөлөөллийн бүсийн хүрээнд хаяа, дагуул болон зэргэлдээх аймаг, сум, хот, тосгонтой худалдаа, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, тээвэр, ханган нийлүүлэлтээр хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотойгоор хөгжих хотыг авч үзнэ.</p>	<p>Үндэсний хэмжээнд авто зам, төмөр зам, тээвэр, логистик, эрчим хүчний төв, гол зангилаа Нийслэл хотыг авч үзнэ.</p>	<p>Эдийн засаг, нийгмийн нөлөөллийн бүсийн хүрээнд Нийслэл хотоос 100 км хүртэлх радиус доторх аймаг, сум, хот, тосгоныг хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Нийслэл хот нь хаяа, дагуул болон зэргэлдээх аймаг, хот, сум, тосгонтой хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотой хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийх шаардлага тавигдана.</p>

<p>Улсын зэрэглэлтэй хотын кластер</p> <p><i>(Хот түүнийг тойрсон хөдөөгийн сум, тосгон хоорондын кластерын хэлбэр)</i></p>	<p>Бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд үүрэг, рольтой Улсын зэрэглэлтэй хотууд нь хаяа, зэргэлдээх сум, тосгонтой кластер үүсгэж, уялдаа холбоотой хөгжих тухай ойлголт. (Зураг 1в)</p>	<p>1) 50000-аас дээш (шаардлагатай гэвэл 50 мянга хүртэл) хүн амтай Улсын зэрэглэлтэй; 2) Хотжилт эрчимтэй явагдаж буй хотыг кластер хотын төв болгон авч үзнэ.</p>	<p>1) Бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд голлох үүрэгтэй; 2) Аялал жуулчлал, ХАА-н болон боловсруулах үйлдвэр, хүнсний үйлдвэр, хүнд үйлдвэр, уул уурхайн олборлох үйлдвэрлэлийн аль нэг (эсвэл 2-оос дээш) давамгайлсан хөгжлийн нөөц, боломж сайтай, эдгээр үйлдвэрлэлийн салбаруудаас тэргүүлэх чиглэлээ болгон хөгжих бололцоотой; 3) Хотуудын үнэлгээгээр бусад хотуудтай харьцуулахад хөгжлийн илүү потенциалтай Улсын зэрэглэлтэй хотыг кластер хотын төв болгон, түүний нөлөөллийн бүсийн хүрээний хаяа болон зэргэлдээх сум, тосгонтой худалдаа, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, тээвэр, ханган нийлүүлэлтээр хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотойгоор хөгжих хотыг авч үзнэ.</p>	<p>Кластерын төв болох хот нь Хүн амын нутагшилт, суурьшил болон Бүсчилсэн хөгжлийн үүднээс тодорхойлсон 1) Үндэсний босоо болон хэвтээ тэнхлэг (үүний цаана олон улсын болон улсын чанартай авто зам, төмөр зам болон эдийн засгийн коридорыг тооцсон)-ийн зангилаа, эсвэл дагуу байрласан, 2) Бүсийн түвшний тээвэр, логистикийн төв; 3) Эрчим хүчний эх үүсвэртэй холбогдсон хотыг хаяа, зэргэлдээх сум, тосгонтой хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Газарзүйн байршлын хувьд 1) Бүс нутгийн түвшинд төв байршлын онолд суурилсан, 2) Улсын зэрэглэлтэй хотоос 100 км хүртэлх радиус доторх сум, тосгоныг хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Бүс нутгийн түвшний Улсын зэрэглэлтэй хот нь хаяа, зэргэлдээ сум, тосгонтой хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотой хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийх шаардлага тавигдана.</p>
--	---	---	--	---	---	---

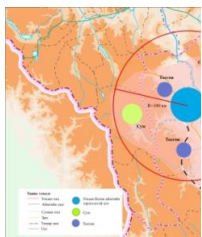
<p>Хил дамнасан хот хоорондын кластер</p> <p><i>(Хил дамнасан хот хоорондын кластерын хэлбэр)</i></p>	<p>Улсын хил дагуу орших дотоодын болон хөрш орнуудын хотууд хоорондын хэлбэр бөгөөд өөр хоорондоо дэд бүтэц, худалдаа, үйлчилгээгээр холбогдон кластер бүс үүсгэж, уялдаа холбоотой хөгжих тухай ойлголт. (Зураг 1г)</p>	<p>1) 15000-аас дээш хүн амтай Улсын хил дагуух Улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотыг авч үзнэ.</p>	<p>Гадаад худалдаа, экспорт, импортын бараа бүтээгдэхүүний дамжин өнгөрүүлэх тээвэр, логистик, хөгжлийн гарц хил орчмын хотыг хөрш орны хил орчмын хоттой кластер үүсгэж, эдийн засгийн өсөлтийг тогтвортой хангах үүрэг бүхий хотыг хамруулна.</p>	<p>Кластерын хотууд нь Бүсчилсэн хөгжлийн үүднээс тодорхойлсон 1) Үндэсний босоо тэнхлэг (үүний цаана олон улсын болон улсын чанартай авто зам, төмөр зам болон эдийн засгийн коридорыг тооцсон)-ийн дагуу байрласан; 2) Тээвэр, логистик хөгжсөн; 3) Эдийн засгийн коридор, хөрш орнуудын болон дотоодын хөгжлийн гол зам, тэнхлэгийг дайрсан; 4) Эрчим хүчний эх үүсвэртэй холбогдсон хотыг хөрш орны хил орчмын хоттой авч үзнэ.</p>	<p>Газарзүйн байршлын хувьд 1) Улсын хилд ойр байршилтай; 2) ОУ-ын чанартай байнгын ажиллагаатай боомт, Эдийн засгийн чөлөөт бүстэй ойр байршилтай хотыг хөрш орны хил орчмын хоттой хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Хил орчмын хот хөрш орны хил орчмын хоттой худалдаа, экспорт, импорт, тээвэр, логистикийн хувьд харилцан бие биеэ дэмжих замаар уялдаа холбоотой хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийх шаардлага тавигдана.</p>
<p>Хөгжлийн потенциал сайтай сумын кластер</p> <p><i>(Орон нутгийн хөгжлийн потенциал сайтай сум, тосгон төвтэй кластерын хэлбэр)</i></p>	<p>Орон нутгийн түвшинд нийгэм, эдийн засгийн хувьд үүрэг, рольтой сум, тосгон (бүлэг суурингийн төв) нь хаяа, зэргэлдээх бусад сум, тосгонтой кластер үүсгэж, уялдаа холбоотой хөгжих тухай ойлголт. (Зураг 1д)</p>	<p>1) Орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд үүрэг, рольтой, 5000-аас дээш хүн амтай; 2) Хүн амын суурьшлын хувьд тогтвортой, нэмэгдэх хандлагатай сум, тосгоныг кластер сум, тосгоны төв болгон авч үзнэ.</p>	<p>Үнэлгээгээр бусадтайгаа харьцуулахад хөгжлийн илүү потенциалтай сум, тосгоныг кластерийн төв болгон хаяа, зэргэлдээх сум сууринг хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Өөр хоорондоо улсын болон орон нутгийн чанартай авто замаар холбогдсон сум, суурин газар, тосгоныг хамруулан авч үзнэ.</p>	<p>Газарзүйн байршлын хувьд 1) Тойргийн сум, тосгоныг өөртөө хамруулсан төв байршилтай; 2) Улсын болон аймгийн зэрэглэлтэй хотоос алслагдсан сум, тосгоныг авч үзнэ.</p>	<p>Орон нутгийн түвшний кластерын төв сум, тосгон хаяа, зэргэлдээ сум, тосгонтой хоршиж, төрөлжих замаар уялдаа холбоотой хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийх шаардлага тавигдана.</p>



1а



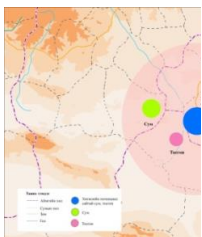
1б



1в



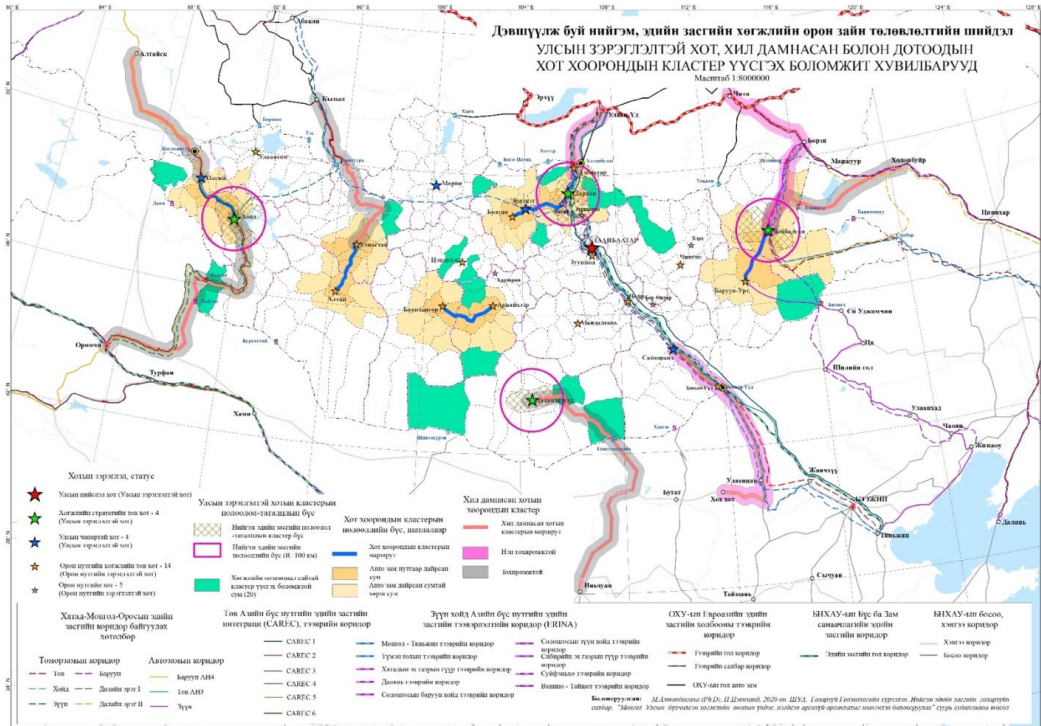
1г



1д

Боловсруулсан: М.Алтанбагана, П.Цээнханд. 2020 он.

Зураг 1. Монгол орны нөхцөлд тохиромжтой хотын кластерын хэлбэр ба дэвшүүлж буй хувилбарууд



Дүгнэлт

Хотын кластерын судалгаа нь өмнө хийгдэж байгаагүй шинэлэг бөгөөд дэлхийн улс орнуудын бүсчилсэн хөгжил, хот байгуулалтын судалгаанд өргөнөөр хэрэглэгдэж, хотыг эрчимтэй, үр ашигтай хөгжих боломжийг олгож байгаа нь давуу тал юм.

Монгол орны хувьд эдийн засгийн бүсүүд дэх /макро түвшин/ аймаг, хот сууринг жигд хөгжүүлэх эдийн засгийн нөөц, чадавх, боломж хомс байгаа, нөгөө талаас засаг захиргааны хэт жижиг нэгжид хуваагддаг сумуудын /микро түвшин/ нийгэм, эдийн засгийн хүрээ тодорхойгүй байгаа энэ үед Монгол орны нөхцөлд тохиромжтой хотын кластерын хэлбэрүүдийг дэвшүүлэх нь мезо түвшинд хөгжлийн төлөвлөлтийг хийх нэгэн боломж юм. Уг судалгаагаар хотын кластерын тодорхойлолт, хэлбэр түүний гол үзэл санаа, тавигдах

шаардлагыг нарийвчлан боловсруулж хил дамнансан хотын кластерын 3, улсын зэрэглэлтэй хотын кластерын 4, хот хоорондын кластерын 7, хөгжлийн потенциал сайтай сумын 20 буюу нийт давхардсан тоогоор 34 хувилбарыг үнэлгээгээр гарган орон орон зайд зураглав.

Аймгийн төв, хөгжлийн потенциал сайтай сумдыг эдийн засаг, нийгмийн таталцал бүхий өсөлтийн төв болгож, хаяа зэргэлдээ сум, сууринтай хамтран хөгжүүлэх нь Улаанбаатар хотын эсрэг татах хүчийг бий болгож, хүн амын төвлөрлийг сааруулах, шилжилт хөдөлгөөны зөв урсгалыг бий болгох нэг боломж юм.

Түүнчлэн тухайн хотын кластерууд нь кластерын төв болон хаяа, зэргэлдээ бүсийн тээвэр, логикийн нэгдсэн сүлжээ, аж үйлдвэр, үйлчилгээ, аялал жуулчлал цаашлаад боловсрол, шинжлэх ухаан, технологи зэрэг

олон салбарыг хөгжүүлэх гүүр болох боломжтой мезо түвшний бүс юм.

Мөн олон улсын түвшинд хил дамнан хот хоорондын кластерыг хөгжүүлэх хил орчмын дэд бүтэц сул хөгжсөн, цөөн хэдэн боомт дээр зорчигч болон ачаа эргэлт төвлөрч буй энэ нөхцөлд хил орчмын хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, импорт, экспорт тэнцвэржиж, гадаад худалдаа, аялал жуулчлал зэрэг олон салбарын өсөлт бий болох боломжийг бүрдүүлнэ.

Энэхүү кластерын судалгаа нь “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль”-д заасан хотын нэг болон таван жилийн хөгжлийн төлөвлөгөөг хийх гол онолын судалгааны суурь болох бүрэн боломжтой.

Хот, бүс нутагт суурилсан кластерын загвар нь нутаг дэвсгэрийн мезо түвшний бүсчлэл хийх боломжийг олгосноороо нөлөөлөл-таталцал ихтэй бүсүүдийг уялдаа холбоотой хөгжүүлэх нөгөө талаас нутаг дэвсгэрийн хувьд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлөөс орхигдож буй бүсүүдийг тогтоох зэрэг чухал үүрэгтэй судалгаа юм.

Зөвлөмж

Хот суурин газрын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл нь тухайн хотын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарт харьяалагдахаа больж, улмаар үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, дэд бүтцийн таатай орчин, нөхцөлөөс хамаарч алсын зайд ч

татагдах, нөлөөлөх болсныг ялангуяа томоохон хотуудын хөгжлийн төлөвлөлтөд анхаарах, тооцож үзэх, тусгах шаардлага үүссэн.

Энэхүү дэвшүүлж буй хот, хот хоорондын кластерын арга зүй, шийдэл нь ижил болон ялгаатай чиг үүрэг бүхий хот, сум сууринг хорших, төрөлжих замаар хөгжүүлэх Монгол орны нутаг дэвсгэрийн орон зайн зохион байгуулалтын хувьд мезо болон микро түвшний бүсүүд, тэдгээрийн нөлөөлөл-таталцлын бүсийг кластерын аргаар тодорхойлох боломжийг олгоно. Иймд энэхүү арга зүй, аргачлалыг бусад аймаг, сумдын түвшинд судалж, сайжруулах, орон нутгийн түвшинд бодлого тодорхойлоход үр дүнг ашиглах хэрэгцээ шаардлага байна.

Үндэсний хэмжээнд, нутаг дэвсгэрийн эдийн засгийн газарзүйн дотоод ялгарлыг нөхцөлдүүлэхэд чиглэсэн бүсчлэн хөгжүүлэх асуудал нь ихэнх орны төрийн бодлогын нэг чухал чиглэл бөгөөд аливаа улс орны бүсчилсэн хөгжлийн бодлого эрх зүй, удирдлага зохион байгуулалт, эдийн засгийн цогц арга хэмжээг агуулж байдаг ба хөгжлийн үйл явцыг орон зайн үүднээс удирдан чиглүүлэх үйл ажиллагааны хүрээ юм. Иймд нийгэм, эдийн засгийн чухал ач холбогдолтой цогцолбор бүхий хот, суурин газрыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалгаа, түүнээс урган гарсан гол үзэл санаа, шалгуур үзүүлэлтээр төлөвлөх нь зүйтэй байна.

Эх сурвалж

- Brandt, S. A. (2006). AHP v. 2.0. Analytic hierarchy process software. <http://sab.geovega.se/lattjo.html>
- Choe, K., & Laquian, A. (2008). City cluster Development. In Asian Development Bank (Vol. 53, Issue 9).
- Choe, K., & Roberts, B. (2011). Competitive Cities in the 21st Century. In Asian Development Bank.
- Reilly William. (1931). The Law of Retial Gravitation. Knickerbocker Press.
- UNDP. (2014). Хотын тогтвортой хөгжлийг бий болгох нь.
- М.Алтанбагана, & П.Цэенханд. (2020). Бүс нутаг, хот суурин газарт тулгуурласан хотын кластерын хэлбэр, түүнд тавигдах шалгуур, үнэлгээ. Монгол Орны Газарзүй-Геоэкологийн Асуудал, 41, 296–304.
- Б.Батбуян. (2017). Хүн амын нутагшилт, суурьшлын орон зайн зүй тогтол. ГГХ.
- Д.Энхчимэг, Б.Мөнхжаргал, & М.Индрабүд. (2021). Хотжилт эдийн засагт нөлөөлөх нь. Шинэ Нөхцөл Байдал: Үр Нөлөө, Сургамж, Гарц, 88–95.
- М.Алтанбагана ба бусад. (2020). Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн онолын үндэс, нэгдсэн арга зүй, аргачлалыг шинэчлэн боловсруулах нь: дунд шатны тайлан.
- М.Алтанбагана, П.Цэенханд, & Д.Хишигдорж. (2021). Улсын зэрэглэлтэй хөгжлийн стратегийн төв хотын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөлөл-таталцлын кластерын бүсийг тодорхойлох асуудал: Дархан хотын жишээн дээр. Монгол Орны Газарзүй-Геоэкологийн Асуудал, 42, 217–227.
- Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, (2020). “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn)
- Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, (2001). “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn)
- Автозамын тухай хууль, (2017). “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn)
- ҮСХ. (2020). Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл-2020. https://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Yearbook2020.all_link..pdf&ln=Mn

НИЙГМИЙН БОДЛОГЫН АСУУДЛУУД

БОЛОВСРОЛЫН БОДЛОГО, ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ ОНОЛЫН СУДАЛГААНЫ ЗАРИМ ҮР ДҮН RESULTS OF THEORETICAL RESEARCH ON THE EDUCATION POLICY AND ITS IMPLEMENTATION

Б. Оюунцэцэг, дэд проф, МУБИС, Багшийн сургууль, Цахим шуудан: b.oyuntsetseg@msue.edu.mn

B. Oyuntsetseg, Associate Professor, MNUE, Teachers school, Consulting Professor

Хураангуй. Боловсролын систем хөгжихийн хэрээр түүнд тасралтгүй шинэчлэл хийх, боловсролыг өндөр чанартай хүргэх зэрэг ажлууд зохих түвшинд хийгдэж байгаа боловч бодлого боловсруулагчид түүнийг хэрэгжүүлэх тал дээр зарим талаар эргэцүүлэх шаардлагатай байна. Боловсролын бодлого, түүнийг хэрэгжилт нь олон талуудыг хамруулсан цогц хөгжлийн үйл явц бөгөөд энэ асуудал зорилтот бүлэгт хүрэхгүй бол үр дүн нь амжилтгүй байх магадлалтай байна. Иймд энэхүү сэдвийг яагаад шинжлэн судлах нь чухал болох, ямар гол асуудлууд тулгараад байгаа талаар тайлбарласан бөгөөд дараах үндсэн 2 асуултын хүрээнд авч үзэв:

Боловсролын бодлого гэж юу болох, хэрэгжилт нь онол, практикт хэрхэн туссан байдаг вэ? Боловсролын бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл явцад ямар хүчин зүйлүүд хамаардаг вэ? Мөн судалгаанд ашиглагдсан онолын аргачлалын талаар энэхүү өгүүлэлд тайлбарлана.

Боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн талаар хийсэн онолын судалгааны зарим үзэл санаа, үр дүнг товч танилцуулна.

Abstract. As the education system is developed, the activities for maintaining continuous education innovation and providing high-quality education have been implemented at the satisfactory level, yet the policy makers need to discuss how to implement these policies efficiently.

The education policy and its implementation are the complex development process. For the reason, the results may be unsuccessful if target group does not pay high attention to such matter. Therefore, we have explained why it is important to study this matter and what are the main problems faced in accordance with following 2 questions:

What is the education policy and how the policy implementation is considered in theory and practice? What factors influence to implement the education policy? Furthermore, we will discuss theoretical methods used in this research.

Finally, some theoretical research concepts on the education policy and its implementation will be addressed.

Түлхүүр үгс: Боловсрол, бодлого, боловсролын бодлого, бодлогын хэрэгжилт

Keywords: Education, policy, education policy, education implementaon

Үндсэн хэсэг

Дэлхийн улс орнуудын хөгжингүй хэсэг нь өнөөгийн аж үйлдвэрийн дараах нийгмээс эрс өөр, “Мэдээлэлжиж, даяаршсан шинэ нийгэм”-д дэвшин орсоор байна. Үүнийтэй холбоотойгоор ирээдүйн хөгжлийн суурь болсон мэдээлэл, түүнийг дамжуулах электрон болон тоон технологийн хурдацтай хөгжлийг хүлээн авч, байгаль нийгмийн шинэ нөхцөлд зохицон амьдарч чадах хүнийг өнөөгийн глобальчлагдаж байгаа нийгэм өөрөө шаардаж байна. Үүнтэй уялдан боловсролын хөгжлийн онол үзэл баримтлал улам шинчлэгдэн хөгжсөөр байна.

“Тогтвортой хөгжлийн боловсрол (ТХБ)” буюу “Education for Sustainable Development (ESD)” хэмээх нэр томъёоны үзэл санаа агуулга нь XVIII зууны сүүлээс эхтэй.

Боловсролын бодлогыг орчин үед илүү өргөн хүрээнд, жишээ нь, нийгэм эдийн засгийн шинэ нөхцөл байдал, хэрэгцээ, тулгамдаж буй үндсэн асуудалд уян хатан хандах, олон талт бодлого үгүйлэгдэж байна. (“Боловсролын бодлого, төлөвлөлт, удирдлага”-ЮНЕСКО)

Боловсролыг тууштай хөгжүүлж, чанарыг дээшлүүлэхийн тулд урт, дунд хугацааны

боловсролын бодлого боловсруулах шаардлагатай гарч ирсэн.

Энэ өгүүллийн зорилт бол боловсролын бодлого гэдэг юу болох, орчин үед боловсролын бодлого ямар байх, түүний агуулгад юу багтах, түүний хэрэгжилтийн талаар онолын судалгаанд үндэслэн зарим санаа бодлыг дэвшүүлж олон нийтийн хүртээл болгохыг зорилоо.

Тус илтгэлийг бичихэд энэ чиглэлийн гадаад, дотоодын баримт бичиг, ном зохиол, эх сурвалжыг судлах, онолын мэдээлэлд анализ хийх, шинэ мэдлэг бүтээх зэрэг аргыг хэрэглэсэн.

Боловсрол гэдэг ухагдахууны талаар бид явцуу болон өргөн 2 утгаар олон түвшинд авч үзэж, тайлбарласан байдаг.

Боловсрол /Education/ гэдэг нь хэл зүйн толь бичигт хувь хүний эзэмшсэн тогтолцоот мэдлэг, чадвар; мэргэжил мэдлэг. /Монгол хэлний их тайлбар толь/. Боловсролыг чухам ямар түвшинд асуудлыг авч үзэж байгаагаас хамаарч өөр өөрөөр тодорхойлох боломжтой. Хэрвээ хувь хүний түвшинд буюу явцуу утгаар авч үзвэл боловсрол нь "хүний өөрийгөө боловсруулж хөгжүүлэхийн тулд ухамсартайгаар хийж байгаа танин мэдэх үйл ажиллагаа, түүний үр дүн" гэж тодорхойлж болно. Харин нийгмийн түвшинд буюу өргөн утгаар нь авч үзэж байгаа тохиолдолд боловсролыг "иргэдийн сурч боловсрох, хөгжих эрхээ эдлэхэд нь төр, нийгмийн зүгээс дэмжлэг үзүүлж байгаа үйлчилгээ, түүний үр дүн" гэж тодорхойлж болно. /Чөлөөт нэвтэрхий толь –Википедиагаас/. Хэлзүй талаасаа боловсролыг мэдлэг чадварын тогтолцоо, танин мэдэхүйн үйл ажиллагааны үр дүн мөн төрийн үйлчилгээ гэж үзсэн бол боловсрол судлалын толь бичгүүдэд зохион байгуулалттай сургалтын үр дүн бөгөөд бие хүний амьдрах ухааны түвшин гэж үзсэн. Тухайлбал, Боловсрол судлалын толь бичигт зохион байгуулалттай сургалтын явцад тодорхой агуулга бүхий системтэй мэдлэг, чадвар, дадлыг эзэмших явц, үр дүн буюу бие хүний оюун хөгжлийн болон мэргэжил, амьдрах ухааны түвшин. Дорж.Ц. Мөнхбаатар.Д. (2008) Дидактик 69 дүгээр тал. Боловсролын тухай өнөө үед хүний нийгмийг төлөвшүүлэх, туршлагыг дараа дараагийн нийгэмд уламжлуулан мөн шинэчилж авч явдаг, түүний хөгжлийн тэнхлэг араг яс юм. Бээз.Н.(2017). "Монголын боловсрол судлалын шинэ парадигм", 131-р тал.

Дамжуулан өвлүүлэх замаар туршлагыг хөгжүүлэх, шинэчлэх үйл явц. Заяадэлгэр, А.(2018) Жон Дью Ардчилал ба боловсролын философийн удирдлага, 336 дугаар тал. Улс орон иргэдээ ямар хүн болгох вэ гэдгийг шийддэг суурь ухаан. Заяадэлгэр.А. (2016). "Гачигдалтай амьдралын давуу тал" 7-р тал.

Боловсрол гэдэг мэдлэг, үнэт зүйлс, ур чадвар, зөв хэвшлийг сурах процесс, түүний үр дүн. Эдийн засгийн ухааны доктор, профессор Б.Отгонтөгс <https://ikon.mn/>. Хүн төрөлхтний хөгжлийн талаар хуримтлагдсан мэдлэг, чадвар, хандлага, үнэт зүйл, чадамжийг дараагийн үедээ дамжуулах үйл явц, түүний үр дүн. Энэ нь суралцахууд чиглэсэн харилцаанд хамаарна. БСШУСЯ, (2019). "Дээд боловсролын нэр томъёоны монгол, англи, орос тайлбар толь". Хувь хүний эзэмшсэн мэдлэг, чадвар, төлөвшлийн түвшин Батхуяг, С. (2019). "Судалгааны нэр томъёо". Боловсролыг "хувь хүн"-ий талаас нь "Хүнийг өөрийгөө, өөрийгөө ухамсартай үйл ажиллагаагаар хөгжүүлэх, боловсруулах үйл" гэж үзэж болох ба түүнийг "нийгэм"-ийн талаас нь "Иргэдийг сурч боловсрох эрхээ эдлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ" гэж тодорхойлох нь илүү оновчтой. Батхуяг,С. "Боловсрол"-д хандлагын шинэчлэл. Багш боловсролын шинэчлэл. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэл эмхэтгэл. "Оюуны хөтөч" №8, 2013, 97 дахь тал. Харин гадаадын зарим эрдэмтэд И.П Подласый "Сургалтын явцад олж авсан мэдлэг, чадвар, дадал, сэтгэх аргын тогтолцоо". В.С Безркова "Энэ нь хүний хөгжлийг хангахад шаардлагатай нөхцлүүдийн нийгэмд тусгайлан зохион байгуулсан тогтолцоо юм" /Айсмонтас, Б.Б. (2003) Сургалтын онол, 15 дугаар тал/. "Боловсрол нь амьдралын зайлшгүй хэрэгцээ болох, мэдлэг, туршлагаа дамжуулах явцад амьдрал шинэчлэгдэх нь" гэсэн үзэл санаандаа...Иргэншил хөгжлийн нөлөөгөөр боловсорч хөгжөөгүй хэсгийн төрөлхийн чадвах болон насанд хүрсэн гишүүдийн амьдралын хэв маяг, стандартын хоорондох зөрүү ихэссээр байна. Биетээр өсөж, үржих болон амьдрах зайлшгүй арга ухаанд суралцаж чадварлаг болох нь тухайн бүлэг өөрийн гэсэн онцлог бүхий амьдралаа тасралтгүй үргэлжлүүлэхэд хангалттай байж чадахаа больсон. Өөрөөр хэлбэл зориудын хичээл зүтгэл, ухаалаг чармайлт гаргах шаардлагатай байдаг болов. Хүн тухайн нийгмийн бүлгийн зорилго, дадал зуршил, зан заншлыг ухаараагүй эсвэл нэлээд

ялгаатай нөхцөл байдалд төрсөн бол тэднийг ухаарч ойлгон, сонирхож мэддэг байх ёстой болдог. Боловсрол нь ер нь дангаараа тэрхүү ялгааг ойртуулж, багасгаж, хоёр туйлыг нийлүүлж чадна (Жон Дью, 2018) гэж үзжээ.

Судалгаа, үр дүн

Бодлого /policy/ ухагдахуун бол бодол, ухаан арга /Монгол хэлний их тайлбар толь. Нарийвчлан бодож боловсруулсан арга ухаан /Чөлөөт нэвтэрхий толь–Википедиагаас/. Бодлого бол сургалт судалгааны зорилготойгоор ашигладаг даалгаврын нэгэн төрөл. /Батхуяг.С. (2019). Судалгааны нэр томъёо 11 дүгээр тал./ Бодлого бол томоохон хэмжээний асуудлуудыг алс хэтдээ шийдвэрлэхэд чиглэсэн үзэл, санаа, зарчим, хандлага, зорилт, шийдвэр, арга хэмжээ зэргийг багтаасан цогц зүйл /Ичинхорлоо.Ш. (2017) Лавай сэтгүүл 12-р тал/

Бодлого нь аливаа улсын төр засаг өөрийн орны хөгжлийн түвшин, нийгэм эдийн засгийн тогтолцоо, харилцаанд зохицуулан хүн арддаа тодорхой түвшний боловсролыг яаж чанартай олгох болон түүнийгээ хэрэгжүүлэх үүднээс үзэл баримтлал, зарчим, арга замын ерөнхий бодлогыг боловсруулан хэрэгжүүлдэг. Аливаа бодлого ямагт ирээдүй рүү чиглэсэн байна. Ирээдүй гэдгийн цаана улс орны хэтийн төлөв, хүүхэд залуус нийт ард иргэдийн ирээдүй байна.

Бодлого нь ямагт урт удаан хугацаанд чиглэсэн үзэл, санаа, асуудалд, арга хэмжээ зэрэг байдаг /6, 9/. Бодлого нь нийгмийн томоохон асуудлыг цогц байдлаар хамрахын хамт салбарын, бүс нутгийн гэх мэт байна. Жишээлбэл, Улаанбаатар хотын сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн 95%-ийг цэцэрлэгт хамруулах, улсын хэмжээнд боловсролын чанарыг сайжруулах гэх мэт.

Бодлого нь: 1/ үндсэн асуудал, 2/ түүний шалтгаан, судалгаа, 3/ шийдэл, шийдвэр, үндэслэл, 4/ авах арга хэмжээ, төлөвлөгөө, 5/ гарах үр дагавар /зэрэг, сөрөг/ зэрэг зүйлээс бүрдэнэ.

Асуудал шалтгаан, шийдэл, арга, судалгаа шийдвэр, хэмжээ, үр дүнд үндэслэн төлөвлөгөө гарна.

Боловсролын бодлого нь 1/үнэн бодит мэдээлэлд түшиглэсэн, 2/ үр дүнд суурилсан, 3/стратегий зорилгод хүрэх үйл ажиллагаа, 4/урт хугацааны үр дүнд чиглэсэн байна /"Боловсролын бодлого, төлөвлөлт, удирдлага" ЮНЕСКО-ийн (х.1)

Боловсролын бодлого нь Засгийн Газраас боловсролын үйл ажиллагаанд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ гэж ойлгож болно. Мөн засгийн газар тухайн системээр боловсролыг олгох, хүргэх асуудлыг шийдвэрлэдэг. Зарим нь боловсролын бодлогын талаар илүү өргөн ойлголттой байдаг. Жишээ нь: Хувь хүн эсвэл олон улсын болон төрийн бус байгууллагууд боловсролын бодлогыг бий болгодог хэмээн үздэг. (Espinoza, 2009[54]). Гэвч энэ судалгааны ажил төрийн эрх бүхий байгууллагуудын гаргадаг боловсролын бодлого, ерөнхий боловсрол олгох чиглэлд гаргасан боловсролын бодлогын талаар авч үзэх болно. Үүнтэй холбогдуулан Рэйу, ван Зантен нар (2015 [55])., боловсролын бодлого нь төрийн эрх баригчдын боловсруулсан үнэт зүйл, үзэл санааны талаар боловсролын оролцогч талуудад мэдээлж, салбарын удирдлагууд болон боловсролын мэргэжилтнүүд хэрэгжүүлдэг хөтөлбөр юм гэж тодорхойлжээ.

Боловсролын бодлогод тэгш байдал, сургалтын үр дүнгийн ерөнхий чанар, сургууль, сургалтын орчин, оюутнуудыг бэлтгэх системийн чадавхи, санхүүжилт, сайн засаглал эсвэл үнэлгээ, үнэлгээний механизм, зэрэг бусад олон асуудлыг хамардаг. (OECD, 2015[1]).

Боловсролын бодлогод цэцэрлэгээс эхлээд дээд боловсрол хүртэлх боловсролын системийг хамаарах хөтөлбөрийг хэлж болно (Ван Зантен, 2014 [56]), гэхдээ энэхүү судлагаа нь бага, дунд боловсролын бодлогоор хязгаарлагдана. Бодлогын хэрэгжилт нь бага, дунд түвшинд ижил нөхцөл байдал, асуудалтай тулгардаг бол мэргэжил сургалт үйлдвэрлэл, дээд боловсролд үргэлжлүүлэн суралцах боловсролын хувьд асуудал нэлээд ялгаатай байдаг байна. Нэмж дурдахад, судалгаанд боловсролын бодлого гэж юу болох, шинэчлэлээс ялгаа юу байгааг нарийвчлан боловсруулсан Понт (2017, х. 36-37[57])-н судалгааны дагуу боловсролын “бодлого” эсвэл “шинэчлэл” -ийг сольж ашиглахыг дурдах нь чухал юм.

Зарим шинжээчдийн үзэж байгаагаар шинэчлэл нь өнөөгийн боловсролын бодлогын өөрчлөлт, өөрчлөлт ба шинэчлэлийн үйл явцтай бодлогыг нэгтгэх зөвхөн утга зүйн ялгаа байж болох юм . Боловсролын бодлогыг боловсруулах явцад янз бүрийн баримт бичиг (бодлогын, стратегийн болон төлөвлөгөөнүүд) үйлдвэрлэгддэг. Тэдгээрийг хооронд нь тодорхой ялгахын тулд эдгээр гурван төрлийн баримт бичгийг үйл

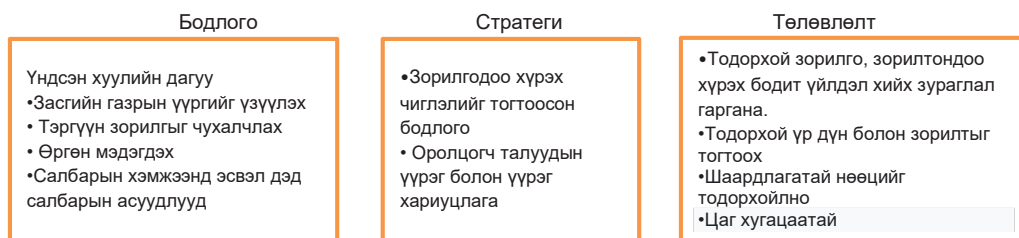
ажиллагааны товч мэдээллээр нь доор тайлбарлаж харуулав:

1. Боловсролын үндэсний бодлого нь боловсролын салбарт засгийн газрын зүгээс баримтлах үндсэн зорилго, зорилтуудын чиглэлийг тодорхойлдог. Салбар ба дэд салбаруудын түвшинд, Боловсролын хүртээмж, чанар, багш ажиллах хүчин зэргийн асуудлууд тэдгээрийн хэрэгцээ зэргийг харгалзан үзнэ.

2. Бодлогын зорилтуудыг хэрхэн хэрэгжүүлэхийг стратеги тодорхойлдог.
3. Төлөвлөгөө нь зорилтууд, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, хугацаа, үүрэг хариуцлага, нөөц бодлого, стратегийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай.

Гурван төрлийн баримт бичгийн хоорондын хамаарлыг Зураг 1-т харуулав.

Зураг 1.



Бодлого боловсруулах, түүний үр нөлөөллийг бодиттой бий болох хоорондын үйл явцыг ихэвчлэн бодлогын *хэрэгжилт* гэж үзнэ⁷⁶. Бодлого, стратеги батлах, түүнийг хэрэгжүүлж буй багш, сургуулийн удирдлага, нийгэмд өдөр тутамд хэвшүүлэх нь мэдээж ялгаатай. Хэрэгжилтийн нарийн ажлыг удирдлага, сурган хүмүүжүүлэгчдэд үлдээж шинэчлэлийн явцыг хагас дутуу орхигдуулж байна. (Hess, 2013[5]) гэж үзэж байгаа бол бодлогууд төлөвлөсний дагуу хэрэгждэггүй, мөн хүссэн үр дүнд хүрдэггүй болох нь ажиглагдаж, засгийн газар, шинжээчид, олон улсын байгууллагууд хэрэгжилтийн үйл явцад илүү их анхаарал хандуулах шаардлагатай байгааг хүлээн зөвшөөрч байна. (Gurría, 2015[6]; Wagstaff, 2013[7]; Pont, 2008[8]; OECD, 2016[9]).

Боловсролын салбар илүү ярвигтай болохын хэрээр бодлогыг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээлүүд улам хувьсан өөрчлөгдсөөр байна.(2017.OECD)

Монгол Улсын ШУА-ийн жинхэнэ гишүүн, академич Н. Бэгз “Монгол улсад боловсролын талаар ойрын жилд баримтлах бодлогын чиглэл” бүтээлдээ Монгол хүнийхээ сурах хэрэгцээг

глобаль соёлын орчны шаардлага, улс орныхоо хөгжлийн эрэлттэй уялдуулан тодорхойлж, түүнд үндэслэсэн сургалтын агуулга, арга зүй, үнэлгээний тогтолцоог шинэчлэх замаар боловсролын түвшин бүрт тохирсон боловсролын зохистой хослол бүхий XXI зууны монголын боловсролын шинэ дүр төрхийг бий болгох нь Дэлхийн бусад орнуудаас хоцрогдож яваа хөгжлийг хурдасгах нэг арга болох талаар (2020),. Монгол улсын төрөөс боловсролын талаар баримталж ирсэн бодлогын залгамж холбоо (Батмөнх, 2017), төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлогыг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах эрх ашгийн үүднээс шинжлэх нь (Үржин, 2016).

Бодлого боловсруулах явцад оролцогчид болон боловсролын түвшин бүрийн (үндэсний, бүс нутгийн, орон нутгийн) тогтолцооны хоорондын харилцан үйлчлэл илүү их нөлөөлдөг. Системд хэн юу хийх үүрэгтэй вэ, түүнд хэрхэн хариуцлага тооцох вэ, хэрэгжилтийн явц өөрөө боловсролыг дээшлүүлэхэд ямар хувь нэмэр оруулж байна вэ зэрэг шинэ асуултууд гарч ирнэ.

⁷⁶ (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework, OECD Education Working Paper No. 162.

Бодлогын шинжилгээ /Policy analysis, анализ политики/- нь нийгмийн шинжлэх ухааны холбогдох салбарын онол, арга зүйг ашиглан одоогийн эсвэл хувилбарт бодлогын мөн чанар, үндэслэл, өртөг, үр нөлөө, үр өгөөж, ач холбогдлын талаарх системтэй

судалгаа./БСШУСЯ, (2019). Дээд боловсролын нэр томъёоны монгол, англи, орос тайлбар толь, 36 дугаар тал/

Боловсролын бодлогын талаар манай эрдэмтэн, судлаачид дараах байдлаар авч үзсэн байна.

Чиглэл	№	Уншиж судлах бүтээл	Хугацаа	Хүрсэн үр дүн
Бэгз, Н.(2017). Монголын боловсрол судлалын шинэ парадигмы	6	Бэгз, Н. Боловсролын бодлогын шинжилгээ: Өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт 334-336 дугаар тал	II/04	Монгол Улсад боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг хянахдаа А. Өөрийн үнэлгээ, Б. Хөндлөнгийн үнэлгээ, В. Захиргааны мэргэжлийн хяналт гэсэн тогтолцоо байна гэж үзэж болно. Гэвч.../335 дугаар тал/ үргэлжлүүлэн судлах.
	7	Бэгз, Н. Бага, дунд боловсролын хөгжлийн олон улсын чиг хандлага. 266-276 дугаар тал		Боловсролын хөгжил дэх нийтлэг ба тусгай шинжүүдийг урьдчилан судлан тогтоор замаар олон улсын боловсролын хөгжлийн нийтлэг хандлага ба өөрийн орны боловсролын тогтолцооны өвөрмөж шинжийн харьцуулсан судалгааг хөгжүүлж, түүнийг хөгжүүлэх үзэл баримтлал, бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх явдал нь боловсролд глобал шинжтэй өөрчлөлтүүд их орж байгаа энэ үед чухлаар тавигдаж байна. /277 дугаар тал/
БСШУЯ. (2014). Боловсрол шинжлэх ухааны салбарын бодлого, шинэчлэл 1999-2014 онд	8	ЕБ-ын салбарт хэрэгжүүлсэн бодлого, шинэчлэл үр дүн. 40-100 дугаар тал	XII/5- XII/6	1999-2013 онд ерөнхий боловсролын салбарт хэрэгжүүлсэн яамны бодлого, хэрэгжилт болон 1999-2013 онуудын ЕБ-ын салбарын статистик мэдээлэл

№	Уншиж судлах бүтээл	Хугацаа	Хүрсэн үр дүн	
МУБИС.(2020). Боловсролын бодлого, бодлогын шинжилгээ. Эрдэм шинжилгээний үндэсний хамгарсан зурсаа дахь хурлын өгүүллийн эмхэтгэл	1	Лувсандорж, П. (2020). Бодлогын Аксматики-Диконструкт Үндэс, найдвар, Тохирц. 10 дугаар тал	XII/03	Бодлогын шинжилгээ хийх арга зүй онол. Энэ онол талаас хэрхэн шинжлэх талаар авч үзсэн. Аксматики – Диконструктив-
	2	Содномцог, Д ба Дэнсмаа, С. (2020). Жижиг улсын аюулгүй байдал ба боловсролын бодлого. 171 дүгээр тал		Үндэсний аюулгүй байдал, боловсролын бодлого хоорондын уялдаа холбоог хангах чиглэлээр эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил хийгдээгүй байгаа нь нийгэм дэх болзошгүй эрдэлийн түвшинг нэмэгдүүлж байна гэж үзсэн
	3	Итгэл, М. (2020). Монголын Боловсролын Бодлогын Хөгжлийн Асуудалд. 183 дугаар тал		Боловсролыг судлахдаа боловсролын системийн хандлагын үүднээс хандсан. Монгол улсын боловсролын системийн хандлагыг үнэлэх аргачлалын нэгэн загварыг санал болгосон.
	4	Жаргалсүрэн, Ш. (2020). Боловсролын Бодлогын Шинжилгээ хийх арга зүйг Физик боловсролын бодлогыг судлахад хэрэглэсэн үр дүнгээс. 185 дугаар тал		Боловсролын бодлогын шинжилгээ хийх арга зүй (Education policy analysis)-д тулгуурлан физикийн боловсролын бодлогыг үнэлэх асуудлыг авч үзсэн
	5	Багшийн хөдөлмөрийн нөхцөл, үнэлэмжийн бодлогын шинжилгээ, чиг хандлага. 190 дүгээр тал		Багшийн хөдсдлын асуудлыг тогтолцоогоор нь судлах зорилгоор одоо мөрдөгдөж байгаа 11 хууль, хавсрага 400 хууль тогтоомжийн холбогдох заалтуудад бодлогын шинжилгээ хийж сайжруулах санал зөвлөмж боловсруулсан.

Боловсролын бодлогын хэрэгжилт гэж юу вэ?

Боловсролд “хэрэгжүүлэлт” гэдэг ойлголт нь тодорхой бус байдаг учир хэрэгжүүлэлтийн талаарх ойлголт болон үйл ажиллагаа түүнийг хүрээлж буй хүчин зүйлийг багтаасан маш өргөн хүрээний агуулга бүхий ойлголт юм.

Кембридж, Оксфордын толь бичигт хэрэгжилтийг шийдвэр, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа буюу үйл явц гэж тодорхойлсон бөгөөд "ямар нэгэн зүйлийг хэрэглэж эхлэх" (Cambridge English Dictionary[58]), "гүйцэтгэл"

гэсэн үгтэй ойролцоо утгатай гэж тодотгосон байна (Oxford Dictionary[59]).

Ларуссын толь бичигт франц хэлэнд хэрэгжилт нь *mise en oeuvre* гэж бичигддэг бөгөөд ямар нэгэн зүйлийг хэрэгжүүлж эхлэх, тэдгээрийг ашиглах зорилгоор элементүүдийг цэгцлэх гэсэн утгатай хэмээн тайлбарласан байна. (Dictionnaire de français Larousse[60]). Тэгэхээр "Хэрэгжилт" нь төлөвлөгөө эсвэл шийдвэрээс үл хамааран үйл ажиллагааны шууд объект болж байгаа юм.

Боловсролын бодлого хэрэгжилт нь бодлого боловсруулагчдын боловсруулсан бодлоготой ижил байна уу гэдэг нь сонирхолтой асуулт юм. Адамс, Ки, Лин (2001 [61])–н судалгаанд тус ялгаатай байдлыг тусгасан. Үүнд: "Риторик бодлого гэдэг нь ихэвчлэн улс төрийн лидерүүдийн хэлсэн боловсролын зорилгын талаарх өргөн цар хүрээтэй мэдэгдлийн үгнээс жишээ авсан байдаг. Батлагдсан бодлого нь боловсролын салбарт тодорхой стандарт, чиглэл өгсөн эрх бүхий мэдэгдэл, тогтоол, хууль юм. Хэрэгжүүлсэн бодлого нь системчилсэн, програмчлагдсан, боловсруулах түвшний үйл ажиллагаанд нэвтрүүлж батлагдсан, өөрчлөгдсөн, өөрчлөгдөөгүй бодлого юм." (2001, р. 222[61])

Боловсролын салбарт "хэрэгжилт" гэдэг нь олон төрлийн мэргэжилтэй хүмүүст өөр өөр утга илэрхийлэх нарийн төвөгтэй нэр томъёо юм. Тодорхойлолтын хувьд нэгдсэн дүгнэлтэд хүрээгүй байгаа нь эрдэмтдийн дунд ажиглагдаж байна. "Хэрэгжилт" нь хязгаарлагдмал ойлголт дахь хандлагыг илэрхийлж болно. Гэсэн хэдий ч дүн шинжилгээнээс харахад "Хэрэгжилт" нь бодлого боловсруулах үеийн нөхцөл байдал, тухайн бодлогоос гадна олон янзын хүчин зүйлийг харгалзан үзэж байж тайлбарлагдана. Боловсролын мэргэжилтнүүдийн тайлбарласнаар хэрэгжилт нь "хүргэх" (Barber, 2008 [46]), "батлах" (Bell and Stevenson, 2015 [30]) "биелүүлэх" (Donaldson, 2015 [53]), эсвэл боловсролын өөрчлөлт гэж үзэж болно гэсэн байна (Fullan, 2015 [21]).

Боловсролын салбарт **хэрэгжүүлэлт гэдэг нэр** томъёо нь өөр өөр утга бүхий ойлголт өгдөг цогцолбор багц ухагдахуун юм. Бид уг нэр томъёог "Боловсролын бодлогын хэрэгжилт"

талаас нь авч үзэж байгаа тул энэ ухагдахууны талаарх эрдэмтдийн нэгдмэл санааг авч үзлээ.

Боловсролын бодлогын хэрэгжилт гэдэг нь хууль хүчин төгөлдөр болох (Bell and Stevenson, 2015/30) буюу биелэлт хэрэгжилт (Donaldson, 2015/53), эсвэл боловсролын өөрчлөлт (Fullan, 2015/21) гэх мэтээр тайлбарлажээ. Эдинбургийн их сургуулийн эрдэмтэн Эмили Ходж, Жошуа Чайлдс, Уайн Ау нар(2020) **"Хорин нэгдүгээр зууны боловсролын бодлогыг нийгмийн сүлжээний анализаар судлах нь"** бүтээлдээ боловсролын дэд систем дэх үзэл суртлын уялдаа холбоо, өөрчлөлтийг ойлгохын тулд бодлогын сүлжээний анализыг ашиглах тухай судалсан.

Боловсролын бодлогын хэрэгжилтийн үзэл баримтлал, боловсролын бодлогын хэрэгжилтийн улс орнуудын туршлагын баримт бичиг болон эмпирик судалгаа зэргийг санал болгож буй ЭЗХАХБ-ын (OECD) зөвлөмж мөн "Бодлогын шинжилгээ ба программчлал" боловсролын талаархи ЮНЕСКО-ийн 1, 2-р боть гарын авлагыг тулгуур болгон ашигласан болно.

Улс орнуудын үйл ажиллагааны талаарх баримт бичиг (жишээлбэл, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө)-ийг тухайн бодлогыг хэрэгжүүлсэн эсвэл хэрэгжүүлж байгаа гэх мэтээр нь авч үзэв. Бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ тодорхой боловсруулсан стратеги, арга замтай эмпирик болон чанарын судалгааны материалд анализ хийхийг зорьсон.

Хурдацтай хөгжиж буй эдийн засаг, нийгэм, хүн ам зүйн орчинтой уялдуулан ирээдүйд боловсролын системийг хөтлөх, үнэлэх, сайжруулах нь зайлшгүй юм. Боловсролын нөлөөллийг үнэлэхэд хэцүү бөгөөд үнэлгээ ховорхон хийгддэг учир шинэчлэл нь үр дүнтэй явагдсан эсэхийн талаар нотлох баримт бага байдаг байна. Гэвч тухайн шинэчлэл нь нөлөөлөл үзүүлсэн ч оролцогч талууд үр дүнд нь сэтгэл ханамжгүй байдаг бөгөөд хариуцлагыг бодлого боловсруулагчидтай холбон авч үздэг. (Gallup, 2017[2]; Corbier, 2017[3]). Үүний нэгэн адил, хүссэн үр дүнд хүрэх бодит үйл явцын талаарх мэдлэг бага байна.

Бодлого боловсруулах, түүний үр нөлөөллийг бодиттой бий болох хоорондын үйл явцыг ихэвчлэн бодлогын *хэрэгжилт* гэж үзнэ⁷⁷.

⁷⁷ (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework, OECD Education Working Paper No. 162

Энэхүү арга замыг хэд хэдэн загварт ашиглаж ирсэн бөгөөд бодлого боловсруулагчид, хэрэгжүүлэгчид үзэл баримтлалын хувьд бодлогын үйл явц гэж ашигладаг ойлголт юм

(May and Wildavsky, 1978[63]; Jenkins, 1978[64]; Brewer and DeLeon, 1983[65]). Энэхүү ойлголт бодлогын шийдвэр хэрэгжиж эхлэхээс өмнө тавигддаг.

Зураг 2.1. Бодлогын мөчлөгийн онол



Source: Adapted from Werner, J. and K. Wegrich (2006) “Theories of the Policy Cycle”, in Fischer, F., G. Miller and M. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis and Cairney, P. (2013), Policy Concepts in 1000 Words: The Policy Cycle and its Stages*, <https://paulcairney.wordpress.com/tag/stages-heuristic>.

Бодлого нь ихэнхдээ хүрэх алсын хараатай, зорьсон зорилттой, түүнд хүрэх арга замаа хүртэл гаргасан байдаг. Ийм тохиолдолд дээрээс доошоо чиглэлтэй хэрэгжүүлэлт гэдэг нь бодлогын дүрэмд заасны дагуу зорьсон зорилтдоо хүрэх үйл явцын гүйцэтгэл гэж ойлгож болно. Жишээлбэл, Мазманиан, Сабатиер нар хэрэгжүүлэлтийг дараахь байдлаар тодорхойлдог:

“Үндсэн бодлогын шийдвэрийг гүйцэтгэнэ гэдэг нь ихэвчлэн дүрэмд тусгагдсан, чухал тушаал, эсвэл шүүхийн шийдвэр байдаг. Уг шийдвэр нь шийдвэрлэх ёстой асуудлууд, хэрэгжүүлэх зорилтуудыг тодорхойлж, хэрэгжүүлэлтийн үйл явцыг янз бүрийн аргаар зохион байгуулна. Үйл явц нь үндсэн дүрмийг батлахаас эхлээд хэрэгжүүлэгч агентлагуудын үр дүн ба шийдвэр гаргалт, зорилтот бүлгүүд тус шийдвэртэй

нийцэж байгаа эсэх, мөн тус шийдвэрийн төлөвлөсөн болон төлөвлөөгүй бодит нөлөөлөл, хамгийн сүүлд бодлогын дүрэмд нэмэлт өөрчлөлт оруулах зэрэг олон үе шатыг дамждаг” (Sabatier and Mazmanian, 1980, x. 540[39])

Бодлогын мөчлөгийн арга замд зарим нэгэн засвар оруулан ашигласаар л байна (Hill and Hure, 2002 [66]), учир нь аналитик шинжилгээ, зөвлөмжийг бодлого боловсруулагчдад харуулах хамгийн зөв арга гэж үзэхээс (Cairney, 2013 [67]) гадна хэрэгжүүлэх боломжтой хамгийн энгийн арга юм.

Их Британий Блэйрийн засгийн газрын үед боловсруулсан Ерөнхий сайдын хүргэх алба (ECXA/PMDU) нь орчин үеийн дээрээс доош чиглэсэн хандлагын жишээ юм. “Хүргэлт” гэдэг нь ECXA-ны дээрээс доош чиглэсэн хэтийн төлөвлөгөөг шууд дамжуулдаг. Албаны үндсэн

зорилго нь "Ерөнхий сайдын төрийн үйлчилгээний тэргүүлэх чиглэлийн үр дүнг 2005 он гэхэд хүргэх" ажил юм (Cabinet Office, 2005[68]).

Бодлогын асуудлыг ойлгох

Зарим арга зам нь өөрсдийн гаргаж буй мэдлэгээ бодлого боловсруулахад хэрэгтэй дээрээс доошоо, доороос дээш чиглэсэн аргыг нэгтгэхийг оролддог. Эдгээрийн ихэнх нь ерөнхий арга боловч боловсролын бодлоготой холбоотой байдаг. Бодлого боловсруулалтын нарийн төвөгтэй байдлыг сайн тодруулах зорилготой бодлогын мөчлөгийн арга замын нэмэлт хувилбар загварууд боловсруулагдсан бөгөөд эдгээрээс бид Пол Сабатиерын өмгөөллийн эвслийн загварыг онцолж болно. Тус загвар нь бодлогын өөрчлөлтийн талаархи үндсэн таамаглалыг дэвшүүлсэн байдаг. Үүнд: Бодлогын томоохон өөрчлөлт хийхийн тулд эрх баригч эвслийн өөрчлөлт эсвэл дэд систем дэх эрх баригч эвслийн амжилттай санаануудын өөрчлөлтийн хамт холбогдох бухимдал, хэлэлцээр, бодлогод чиглэсэн сургалт явагдах ёстой гэх мэт.

Нэмэлт загваруудын тодорхойлолтыг Сернаас (2013[45]) харж болох бөгөөд нэгтгэгдсэн аргачлалууд нь өргөн хүрээний нөлөөлөл бүхий хувь нэмрийг багтаадаг (Hill and Hupé (2002 [66]) -ээс дэлгэрэнгүйг үзэж болно). Эдгээр ойлголтын ихэнх нь өөрчлөлтөд газар дээр нь оролцож

байгаа оролцогч нарыг татан оролцуулах шаардлагатай органик үйл ажиллагаа гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн байна.

Бодлогын хэрэгжилтийн судалгаа хийхэд сүлжээний тухай ойлголтыг ашигладаг бас нэгэн чухал арга зам байна. "Харилцан хамаарал" (Rhodes, 1992 [73]; Pfeffer, 1981 [74]) гэсэн ойлголт дээр үндэслэн оролцогчид өөрсдөө бодлого хэрэгжүүлэх нөөц бололцоогоо өгдөггүй тул сүлжээний үүрэг ролийг онцолжээ (Klijn, 2008 [75]). Олон тооны оролцогчид хоорондоо харилцаа холбоотой байж, зохицуулах ёстой байдаг нь ялангуяа орчин үеийн боловсролын системд ажиглагдаж байна, үүнд засгийн газрууд мөн багтна.

Бодлого хэрэгжүүлэлтийн судалгааны энэхүү загвар (Зураг 2.3), Белл ба Стивенсон нар хэрэгжүүлэх үйл явцын шийдвэрийн тэргүүлэх чиглэлийг баталсан (үүнийг "бодлого боловсруулах" ба "батлах" гэж нэрлэдэг). Гэсэн хэдий ч тэд "батлах" үе шат бодлогыг хялбархан гүйцэтгэхээс илүүтэйгээр **бодлого, түүний үр дүнг хэрхэн тодорхойлж болохыг онцолдог.**

Боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг тус ойлголтын хүрээнд үзвэл хялбархан гүйцэтгэх үйл явц гэхээсээ илүү бодлогыг тайлбарлаж, нэвтрүүлж, сэргээн босгож буй үйл явцын сүлжээ гэж ойлгох хэрэгтэй (Bell and Stevenson, 2015 [30]).



Source: Bell, L. and H. Stevenson (2015), "Toward an analysis of the policies that shape public education: setting the context for school leadership", *Management in Education*, Vol. 29/4, pp. 146–150, <https://doi.org/10.1177/0892020614555593>.

Дээрээс доош, доороос дээш ойлголт, нэгтгэгдсэн аргачлал зэрэг өөр өөр ойлголтууд хоорондын хэлэлцүүлэг нь бодлогын хэрэгжилтийг судлах бүтэц юм.

Белл, Стивенсон нар нь хэрэгжилтийн явцын талаар илүү сайн ойлголттой болохын тулд дээрээс доош, доороос дээш онолоос үндэслэсэн сургамжийг нэгтгэсэн арга зам юм. Гэсэн хэдий ч өдрөөс өдөрт хүндэрч байгаа боловсролын засаглалын асуудал, түүний ач холбогдлын бодит тодорхойлолтыг шаардаж байгаа бөгөөд шинэ бодлогын орчинд бодлого боловсруулж батлахад бодитой хэрэгсэл болж байна.

Ихэнх онол, загвар хэрэгжилтийн явцыг олон чиглэлийн өөр түвшний оролцогчдын харилцан солилцоонд ихээхэн хамааралтай болохыг баталдаг. Жишээлбэл, Хониг боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг "тухайн бодлого, хүмүүс, газар хоорондын харилцан үйлчлэлийн бүтээгдэхүүн" гэж тодорхойлсон байдаг (x.4) (2006 [76]). Энэхүү тодорхойлолт нь боловсролын бодлого, хэрэгжүүлж буй газар ("газар") ба бодлоготой холбоотой оролцогчид ("хүмүүс") хоорондын цогц харилцааг хамардаг гэж тодорхойлсон байна.

Боловсролын бодлогын хэрэгжилтийг доороос дээш, дээрээс доошоо тогтмол хэлэлцээрийн олон талт үйл явц (Датноу, 2002 [77]) гэж дүрсэлсэн. Үүнд хэрэгжүүлэгчийн юу мэддэг, бодлогын талаар юу ойлгосон, үйл ажиллагааны чиглэл нь юу байх ёстой гэж үзсэн гэх мэт танин мэдэхүйн үйл явц шаардагддаг (Tummers, 2012[78]) гэж үзжээ. Хэрэгжилт нь олон түвшинд, улмаар нийгэм, эдийн засаг, соёл, улс төр гэх мэт олон хүрээнд явагддаг ба хэрэгжилтийн үр дүн нь бодлогын боловсруулалтаас хүчээр гардаггүй (McLaughlin, 2006[40]) байна.

Сургуулиудын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд бодлогыг нэвтрүүлэхэд хэрэгжилтийн үүргийн талаар цөөн тооны тодорхойлолтыг авч үздэг. Газар дээрх эдгээр өөрчлөлтүүд нь боловсролын үр дүнд үнэхээр нөлөөлж буй хүчин зүйл тул хэрэгжилтийг судлахад гол байр суурь эзлэх ёстой. Жишээлбэл, үндэсний бодлого боловсруулагчид шинэ бодлогоо орон нутаг, дүүрэг, сургуулиудад хүргэхийн тулд гүйцэтгэх ёстой үйл явц гэж хэрэгжүүлэлтийг ойлгодог бөгөөд багш, сургуулийн удирдлагууд шинэчлэлийн хэрэгжилтийг сургуулийнхаа өдөр тутмын менежмент эсвэл заах аргад нэвтрүүлэх шинээр сурах шаардлагатай засгийн газрын өөр нэг санаачилга гэж харж магадгүй юм. Жишээ нь зарим орон нутгийн шийдвэр гаргагчдын хувьд хэрэгжүүлэлт нь орон нутгийн тулгамдсан

асуудал, нөөц бололцоонд чиглэсэн үндэсний бодлогыг батлах улс төр, техникийн сургуулилт гэж үздэг⁷⁸. Судалгаанд хамрагдах нэмэлт асуудал бол бодлогын үр нөлөө юм, учир нь хэрэгжүүлэлтээр хүлээгдсэн үр дүн гарах ёстой. “Үр дүнтэй бодлогын хэрэгжилт” нь тодорхойлолтын асуудлуудыг гаргаж ирдэг. Бодлогын үйл явцыг хэрэгжүүлэх хүрээнд хамааран хэрэгжилтийн үр нөлөөг өөр өөрөөр хэмжиж болдог байна. Хэрэгжүүлсэн бодлого нь анх боловсруулагдсан шигээ хэвээр байгааг хэмжих арга зам байж болно (дээрээс доошоо арга зам).

Өөр нэг арга бол боловсролын системд янз бүрийн оролцогчдын нөлөөллийг ашиглаж, тухайн нөхцөл байдалд мэдрэмтгий хэвээр байх бодлогын зорилгод хүрэхэд хэрэгжилтийг үр дүнтэй гэж үзэх явдал юм (Datnow and Park, 2009 [11]).

Үүнийг харгалзан энэхүү судалгаа нь хамтын зорилгын чиглэлд мөн тухайн нөхцөл байдалд тохирсон байх ба боловсролын системийн тодорхой практик болон бүтцийн өөрчлөлтийн үйл явцыг “*Үр дүнтэй хэрэгжилт*” гэж нэрлэжээ. Хамгийн сүүлд анхаарах ёстой асуудал бол боловсруулсан бодлого, өөрчлөлт нь нөхцөл байдлыг сайжруулаагүй байж болох бөгөөд “үр дүнтэй болгох” нь боловсролыг дээшлүүлэхэд үр дүн өгөхгүй байж болно. Боловсролын тэгш байдал, чанарыг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр оруулах загварыг санал болгосон байна. (ЭЗХАХБ, 2015 [1]).

Орчин үеийн боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн тухай зарим санаа.

- Бид энэхүү онолын асуудлуудыг бодлогын судалгааны хүрээнд авч үзэж, бодлого, боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн талаар өргөн хүрээний тодорхойлолтыг гаргахыг хичээж, ажилласан болно.
- Судлаачид, эрдэмтдийн бүтээл, судалгааны эх сурвалж, баримт бичиг зэрэгт анализ дүгнэлт хийж, боловсрол, бодлого, боловсролын бодлого, хэрэгжилтийн талаарх тулгуур санаа, үзэл баримтлалын талаарх ойлголт, үзэл баримтлалуудыг нэгтгэлээ.
- Боловсролын бодлогын гол тулгуур үзэл санаагаа тодорхойлж, нэгдсэн ойлголттой, бодит чанарт хүрэх, Тухайлбал, монгол хүний

хөгжил, ил тод нээлттэй байдал, тэгш байдал, хүний эрх, шударга ёс, тогтвортой хөгжлийн үзэл санаа зэргийг тулгуур үзлээ болгох нь зүйн хэрэг.

- Бодлого боловсруулагчдад тус болох сургууль, сургуулийн удирдлага дахь бодлогыг өдөр тутмын практикт шилжүүлэн, боловсролын чанарыг дээшлүүлэх бодит арга замыг тодорхойлох

Иймд бид боловсролын бодлогын хэрэгжилт нь тодорхой бодлогыг практикт хэвшүүлэх, боловсролын ерөнхий системийн түвшинд нөлөөлж болохуйц зорилготой, олон талт өөрчлөлтийн үйл явц болох, тодорхойлолтод хүрэх, тухайлбал,

- Тухайн бодлогын зорилтуудын хүрээнд боловсролыг өөрчлөх, зорилго бүхий үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэлт болно гэж үзэв.
- Хэрэгжилтийг боловсролын системийн өөр өөр чиглэлийн оролцогчид өөрчилж болох тул хэрэгжилт нь олон чиглэлтэй байх.
- Боловсролын систем, бодлого боловсруулах үйл явц, бодлогыг боловсролын салбарт нэвтрүүлэх арга замуудад нөлөөлөх байгууллага, нийгмийн цочрол, чиг хандлагаар (жишээ нь соёл, хүн ам зүй, улс төр, эдийн засаг) нөхцөлдүүлсэн байх.
- Боловсрол бол дамжуулан өвлүүлэх замаар туршлагыг хөгжүүлэх үйл явц юм гэж философи талаас нь авч үзлээ.
- Ухамсар болон ахуй, бие болоод сэтгэл, хүмүүнд эсвэл байгаль дэлхийд хамаатай асуудал, хувь хүн болон нийгэм, онол эсвэл мэдэх үйл, практик эсвэл хийх үйл зэргийн холбоо хамааралд л гол асуудал байгаад анхаарлаа хандуулах.
- Хүн төрөлхтөн өнөөгийн туршлагаа сайжруулахын төлөө, орчны тухай, өөрсдийнхөө талаар юу бодох хэрэгтэйг, алиныг нь удирдах тухай юу гэдгээ тунгаан бодох.

Дүгнэлт

- Боловсролын бодлого нь олон улсын түвшинд хүрэхүйц байх, үзэл баримтлал, чиглэл, удирдамж нь өөрийн орны онцлог, соёл уламжлал, үнэт зүйл, үр дүнд суурилсан байх

⁷⁸ (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework, OECD Education Working Paper No. 162.

- Боловсролын бодлого нь монгол хүний хөгжлийг дэмжихэд чиглэнэ, боловсролын бодлогыг бүх нийтийн хүртээл болгон сурталчлах, бүх нийтээр хэрэгжүүлэх
- Боловсролын бодлогыг хүн амын өсөлт, хөгжилтэд нийцүүлэн, эрүүл ахуй аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, боловсролын бүх шатанд тууштай уян хатан байх, бодлогын шинжилгээ хийх нь чухал байна.

Эх сурвалж

- “Боловсрол” үндэсний хөтөлбөр (2010-2021 он). УБ.
- Боловсролын бодлого, төлөвлөлт, удирдлага. (2012). ЮНЕСКО-ийн сургалтын материал. Улаанбаатар
- Б.Жадамбаа, Ц.Гомбосүрэн. Улаанбаатар.Ичинхорлоо, Ш. Мандах, Д. (2013).
- “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030”. УБ.
- ННФ, (2016).
- Дэлхийн өрсөлдөх чадварын 2016-2017 оны тайлан Монгол Улсын зэрэглэл. Нээлттэй нийгэм форум: <http://forum.mn> . УБ.
- Саламанкагийн тунхаглал-1994. (2014). Тэгш хамруулах боловсрол. ЮНЕСКО Монголын үндэсний комисс: <http://www.unesco.mn/p/48>. УБ.
- Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого (2014-2024 он). УБ.
- УИХ-ын 19 дүгээр тогтоол. (2016).
- “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030”. УБ.
- ННФ, (2016).
- (2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework, OECD Education Working Paper No. 162
- Source: Adapted from Werner, J. and K. Wegrich (2006) “Theories of the Policy Cycle”, in Fischer, F., G. Miller and M. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* and Cairney, P. (2013), *Policy Concepts in 1000 Words: The Policy Cycle and its Stages*, <https://paulcairney.wordpress.com/tag/stages-heuristic>.

ЭХ ХЭЛ БОЛОН ХОЁРДОГЧ ХЭЛНИЙ ТАЛААРХ БОДЛОГЫН АСУУДАЛД POLICY ISSUES IN MOTHER AND SECOND LANGUAGE

¹Г.Гэрэлмаа, ²Т.Батбямба

¹Доктор (Ph.D), дэд профессор, ШУА-ийн ХЗХ-ийн Хэрэглээний хэл шинжлэлийн салбарын эрдэм шинжилгээний ажилтан
Цахим шуудан: gerelmaag@mas.ac.mn

²ӨМИС-ийн докторант, ШУА-ийн ХЗХ-ийн Хэрэглээний хэл шинжлэлийн салбарын эрдэм шинжилгээний ажилтан
Цахим шуудан: batbyamba_t@mas.ac.mn

¹G. Gerelmaa, ²T. Batbyamba

¹Doctor (Ph.D) Associate professor, Researcher at Sector of Applied linguistics, Institute of Language and Literature, Mongolian Academy of Sciences

²(Ph.D candidate) at Inner Mongolian University, Researcher at Sector of Applied linguistics, Institute of Language and Literature, Mongolian Academy of Sciences

Хураангуй. Дэлхий нийтийг хамарсан даяарших үйл явцын нөлөөнд үндэстэн, ястан бүр даяаршилд нэгдэхийн сацуу өөрийн хэл, соёлоо авч үлдэн, дангааршин тогтнох гэсэн хандлага нь дэлхийн улс орнуудыг олон талт хэлний бодлоготой байхыг шаардаж байна. Түүний дотроос улс орны дотоодын хэлний бодлого, түүний олон талт үр өгөөжтэй байдлыг судлан үзэхийн тулд бид тус өгүүлэлдээ хэлний бодлогын үндсэн бүрэлдүүлбэр болох эх хэл болоод хоёрдогч хэлний талаар явуулж буй бодлого, түүнийг илэрхийлэгч баримт бичиг, зарим судалгааг задлан шинжилж, дүгнэлт гаргахыг зорилго. Даяаршлын нөхцөлд эх хэл, соёлоо авч үлдэхийн сацуу дэлхий нийттэй нээлттэй харилцахад гадаад хэлийг сурах шаардлагад нийцсэн оновчтой хэлний бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд тус судалгааны ажлын ач холбогдол оршино.

Abstract: *Attending to the globalization tendency of every nation and ethnic group to join the globalization process while maintaining their own language and culture requires the countries to have a multilingual policy. In order to study the country's mother language policy and its multifaceted effectiveness, we aim to analyze and evaluate the main components of language policy based on the policy of mother tongue and second language, the associated documents, and previous studies. In the context of globalization, the importance of this research is to develop and implement an appropriate language policy that meets the requirements of learning a foreign language in order to maintain one's mother tongue and culture and to communicate worldwide.*

Түлхүүр үг: Эх хэл, хоёрдогч хэл, монгол хэл, гадаад хэл, хэлний бодлого, төрийн албан ёсны хэл

Keywords: Mother language, second language, Mongolian language, foreign language, language policy, State official language

Удиртгал

Манай дэлхий дээр НҮБ-ын дүрмийг хүлээн зөвшөөрсөн, Ерөнхий Ассамблейн гишүүн 193 улс, түүн дээр нэмэгдээд ажиглагч статустай Ватикан, Палестин хоёрыг багтаагаад тусгаар тогтносон 195 улс байгаа бөгөөд НҮБ-ын дэлхийн хүн ам (одоогийн амьдарч буй нийт хүн амын тоо)-ыг тооцоолсон 2022 оны 4 дүгээр сарын судалгаагаар 7,9 тэрбум (sv1.worldometers.info, 2022) /сүүлд үзсэн 2022.04.1/ байна. Дэлхий дээр одоогоор оршин буй мөхөж алга болоогүй хэлнүүдийн талаарх судалгааны үр дүнгээ нийтэлдэг “Ethnologue” (<https://www.ethnologue.com/>, 2022) /сүүлд үзсэн:

2022.04.17/ сэтгүүлийн судлаачдын бүртгээд буй 7151 хэлээс хамгийн их хэлэлцэгчтэй таван хэл нь англи (1.3 тэрбум), мандарин хятад (1.1 тэрбум), хинди (637 сая), испани (537 сая), франц (267 сая) хэл (gurmentor.com) /сүүлд үзсэн: 2022.04.17/ бөгөөд дэлхийн хүн амын тэн хагас нь зөвхөн дээрх 5 хэлээр ярилцаж байна. Цаашилбал 7000 гаруй хэлний 23 хэлээр л дэлхийн хүн амын тал хувь ярьдаг гэсэн судалгаа байгаа нь дийлэнх улс орнууд эх хэлээс гадна хоёрдогч хэлийг сурч, хэлэлцэх явдал түгээмэл байгааг гэрчилнэ.

Улс үндэсний эрх ашиг, үндэсний аюулгүй байдлын үндэс нь хэл, соёлоо хамгаалах явдал учир хэлний талаар төрөөс баримталж буй

бодлого, явуулж байгаа үйл ажиллагаанд шинжилгээ хийж, цаашдын бодлого төлөвлөлтөд оновчтой шийдлийг тодорхойлох нь улс орны бодлого төлөвлөлт төдийгүй орчин үед хэл шинжлэлийн үүднээс чухлаар тавигдаж буй асуудлуудын нэг юм.

Англи хэлний language policy, орос хэлний языковая политика хэмээх нэр томъёог монгол хэлнээ хэлний бодлого хэмээн оноон хэрэглэж, уг ухагдахуунд хэлний үйл явцыг удирдахад чиглэсэн санаа, хууль, дүрэм, асуудлуудыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх бүхий л үйл явцыг хамааруулан ойлгож байна.

Орчин үед даяарших үйл явц дэлхий нийтийн хамарснаас болж үндэстэн ястан бүр өөрийн хэл, соёлыг авч үлдэн дангааршин тогтнох хандлага бий болж байгаа билээ. Энэхүү хандлага дэлхийн олон улсын хэлний бодлогод нөлөөлж байна. Өмнө нь тухайн улс үндэстэн зөвхөн өөрийн улсын хилийн дотор хэлний бодлогоо явуулдаг байсан бол даяарших үйл явц өрнөснөөр хэлний бодлого хүрээгээ тэлэх шаардлага урган гарч байна. Тухайлбал, ОХУ-д улсын хэлний бодлогыг хэрэглээний хэлшинжлэлийн нэг уламжлалт чиглэл гэж тодорхойлоод үүндээ нэгдүгээрт, бичиг үсгийн зохиож үсгийн дүрмийн тогтоосноор бичиг үсэг үл мэдэх явдлыг арилгах, хоёрдугаарт, төрийн хэлийг сонгон тогтоох, гуравдугаарт, төрийн хэлийг бусад хэлтэй харьцуулан тодорхойлох, дөрөвдүгээрт, үндэсний нэр томъёог жигдрүүлэх, тавдугаарт, хотын гудамж, талбайг нэрлэх, түүнийг өөрчлөх зэрэг асуудлуудыг багтаан оруулсан байна.

Хэлний бодлого нь тухайн улс орны улс төр эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан өргөн цар хүрээтэй байдаг бөгөөд хэлний бодлогод баримтлах зарчмыг дараах байдлаар томъёолж байна. Үүнд: уусгах бодлого, хөндлөнгөөс үл оролцох бодлого, хуулийн ялгаатай бодлого, албан ёсны хэлний бодлогын үнэт чанарт, салбарын бодлого, хос болон гурвалсан хэлний бодлого, газар нутаг хийгээд хувь хүний эрхэд суурилсан, газар нутаг хийгээд хувь хүний эрхэд суурилагүй, газар нутгийн эрхэд суурилсан, хэлний олон улсын бодлого, олон хэлний талаарх зохистой чиг бодлого, холилдсон хэлний талаарх бодлого, цөөнхийн хэлэнд хөндлөнгөөс үл оролцох бодлого, албан ёсны хэлний бодлогын цөөнхөд зориулсан үзэл зэргийг баримтлан тухай бүрд нь тохирсон бодлогыг (Г.Гэрэлмаа, 2016) явуулдаг байна.

Өнөө цагт хэлний бодлогын тухай асуудал анхаарал татах олон шалтгаан нь дэлхий дахиныг хамарсан даяарших үйл явц, түүний үр нөлөөгөөр улс төр, эдийн засгийн талаар хүчирхэг гүрнүүд нэгдэж, улмаар энэ нь олон үндэстэн ястны хэл соёлд ихээхэн нөлөө үзүүлж байгаатай маргашгүй. Дурдвал, Европын холбооны хэлний бодлогын талаар цухас өгүүлэх нь зүйтэй юм. Европын холбооны хэлний бодлого нь нэгдэн нийлэх үйл явцаас бүр өмнө 1957 онд Европын хамтын ажиллагааны хэл заах асуудлаар Гётейн хүрээлэн (www.goethe.de, 1952) /сүүлд үзсэн: 2022.04.18/, Францын Аллианс (www.alliancefr.org, 1883) /сүүлд үзсэн: 2022.04.18/ ба Британийн Зөвлөл (www.britishcouncil.org) /сүүлд үзсэн: 2022.04.18/, зэрэг төрийн болон төрийн бус байгууллагууд хамтран хийснээр эхэлсэн байна. Хэл заах анхны томоохон төсөл 1963 онд эхэлж, хэрэглээний хэл судлалыг хөгжүүлэхэд анхаарлаа төвлөрүүлэн Хэрэглээний хэлний олон улсын нийгэмлэг /International Literacy Association/ (www.literacyworldwide.org) /сүүлд үзсэн: 2022.04.18/, байгуулагджээ.

Үндсэн хэсэг

Хэл нь улс төр ба эдийн засгийн бодлоготой нягт холбоотой байдаг. Үүний нэгэн жишээ нь олон жилийн турш англи хэлийг зах зээлд хамгийн чухал хэл гэж үзсний улмаас түүнийг дэлхий дахинд түгэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн юм. Даяаршиж буй эринд монгол хэлний бодлого зайлшгүй чухал байгаа тул бид судалгаандаа 1) эх хэлний талаарх хэлний бодлогын асуудал 2) хоёрдогч хэлийг сургах талаарх хэлний бодлогын асуудал гэсэн хоёр хэсэгт анхаарлаа хандуулав.

1. Эх хэлний талаарх хэлний бодлогын асуудал

Монголд 1920-30-аад оны үед “Хэл бичгийн сайжруулах бодлогын өгүүлэл” нэртэй цувралыг 9 дэвтэрээр гаргаж, түүндээ монгол бичиг, хэлний талаар баримталбал зохих асуудлыг хөндсөн өгүүлүүдийг оруулдаг байв.

Эх хэлний бодлогыг эрдэмтэн Б.Ринчен 1969 онд “Утга зохиол урлаг” сонинд “Хэлний боловсролын учир” хэмээх өгүүлэл бичиж, түүндээ “үг буруу хэрэглэдэг, хэл зүйнхээ ёсыг нь ухаараагүй бичигч өгүүлэгчдийн хэлний ёс зүйг нь анхааран бодохыг сурган сэнхрүүлж байгаа хэлээ засах хэлний засгийн бодлого болно” хэмээн тодорхойлж байжээ. Гэсэн хэдий ч эх

хэлэнд бодлого дутагдаж буйг “Эх хэлний талаар төрөөс явуулж байгаа бодлого боловсронгуй биш, улс үндэстнийхээ алс хэтийн хувь заяа, хөгжлийн чиг хандлагад нийцээгүй, эх хэл соёлын талаар төр засгаас гарч байгаа хууль, тогтоол шийдвэрийн хэрэгжилт хангалтгүй” байгааг мэргэжлийн эрдэмтэд нийтийн сонорт хүргэсэн байдаг нь эх хэлээ тогтолцоотой бодлогоор хөгжүүллийн чухлыг тэмдэглэсэн юм.

“Эх хэл” гэх нэр томъёо нь хэдийгээр өргөн хэрэглэгддэг боловч хэд хэдэн өөр нөхцөл байдлыг илэрхийлж болно. Эх хэлний тодорхойлолт нь хамгийн түрүүнд сурсан хэл(үүд); төрөлх хэл; хамгийн сайн мэддэг хэл(үүд) ба хамгийн их ашигладаг хэл(үүд) гэсэн элементүүдийг агуулдаг бөгөөд “эх хэл”-ийг “анхан шатны” буюу “анхны хэл” хэмээн авч үзжээ (www.unesco.org/languages, 2004) /сүүлд үзсэн: 2022.04.22/, Харин “Эх хэл” хэмээх ойлголтыг профессор Д.Баттогтох “Энэ орчлонд эрдэнэт хүмүүний биеийг олж төрнө гэгч ховор хувь зохиол, олдхойяа бэрх буянт үйл хэмээдэг. Хүн эх орон, эх хэл, эх эцэг гурваа сонгож төрдөггүй, тэд заяадаг юм. Төрмөл, заяамал эх хэлээ хүн өсөхөөс сурч, өдөр, цаг, хором, мөч, үе бүртээ үргэлж хэрэглэсээр амин амьсгаа отголдог. Өнөд мөнх, үнэ өртөггүй, хэзээ хаана ч хэрэглэдэг, хэдийд ч бэлэн зэлэн байдаг, хэнийг ч ялгадаггүй, эзэндээ үнэнч зарц мэт үйлчилдэг эрхэм нандин зүйл бол Эх хэл”, профессор Ш.Чоймаа “Эх хэл бол сэтгэхүйн зэмсэг, гадаад хэл гэдэг нь тухайн хүн өөрийн мэдлэг боловсролоо тэлж, илүү мэдээлэл олж авдаг хэрэгсэл” хэмээн тодорхойлсон бол монгол тольд “эх хэл, өөрийн төрөлх хэл” (ШУА-ХЗХ, 2015) /сүүлд үзсэн: 2022.04.22/ хэмээжээ.

Бид судалгаандаа олон улсын гэрээ конвенцид эх хэлийг хэрхэн хамгаалах талаар авч үзвэл, Олон улсын болон НҮБ-ын хэлний эрхтэй холбогдох “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”-ын 2 дугаар зүйлд “Хүн бүр энэ Тунхаглалд заасан бүхий л эрх, эрх чөлөөг арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний буюу нийгмийн гарал, эд хөрөнгө, язгуур угсаа болон бусад байдлын ялгааг эс харгалзан ямар ч гадуурхалгүйгээр эдлэх ёстой. Мөн түүнчлэн тухайн хүнийг харьяалдаг улс буюу нутаг дэвсгэрийн улс төр, эрх зүй болон олон улсын статус ямар ч байлаа гэсэн, тухайлбал, тусгаар тогтносон буюу асрамжид байгаа, өөрөө эс удирдах зэрэг бүрэн эрхт байдал нь

ямар ч байдлаар хязгаарлагдмал байсан тэр нь ялгааварлах үндэс болох ёсгүй” (Ассамблей, 1946) /сүүлд үзсэн: 2022.04.22/, ЮНЕСКО-ийн “Боловсролын талаар алагчлахтай тэмцэх тухай конвенц”-д “Улс гүрэн бүрийн боловсролын тогтолцоо нь өөр өөр байдгийг иш үндэс болгон боловсролын талаар аливаа алагчлалыг арилгах төдийгүй, энэ талаар бүх нийтийн тэгш бололцоо, тэгш харьцаатай байх явдлыг хөхиүлэн дэмжих ёстой” (ЮНЕСКО, 1960)-г /сүүлд үзсэн: 2022.04.22/, анхаарснаас гадна эх хэлээ хэрэглэхэд чиглэсэн дараах “Арьс, үндсээр алагчлах үзлийн бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенц” (1966), “Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц” (1979), “НҮБ-ын Үндэстэн, угсаатан, шашин, хэлний цөөнхөд хамаарах хүний эрхийн тунхаглал” (nhrcm.gov.mn) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/, “Тусгай хэрэгцээт боловсрол дахь үйл ажиллагааны Саламанкагийн тунхаглал ба баримтлах зарчим” (savethechildren.mn, 1994) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/, “Хэл шинжлэлийн эрхийн түгээмэл тунхаглал” (UNESCO, unesdoc.unesco.org, 1996) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/, “Олон улсын эх хэлний өдөр” (1999), “Бүх нийтийн боловсролын төлөөх Дакарын баримт бичиг” (2000), “Соёлын олон төрөл зүйлийн тухай түгээмэл тунхаглал” (UNESCO, unesco.mn, 2001) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Соёлын биет бус өвийг хамгаалах тухай конвенц” (UNESCO, unesdoc.unesco.org, 2003) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенц” (UNESCO, www.unescap.org, 2006) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Уугуул хүмүүсийн эрхийг хамгаалах конвенц” (amnesty.mn, 1989) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Олон улсын хэлний жил” (UNESCO, www.un.org, 2007) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Олон улсын уугуул эх хэлний жил” (en.unesco.org, 2019) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/, “Эх хэлний жил” (en.unesco.org, 1999) /сүүлд үзсэн: 2022.04.19/ зэрэг конвенц, тунхаглал, зарчим, хөтөлбөрүүдийг санаачлан боловсруулж мөрдсөөр байна. Эдгээр конвенциудад Монгол улс элсэн орсон бөгөөд үзэд санааг нь хэрэгжүүлж байна.

Монгол улсад эх хэлээ хамгаалах тухайд “Монгол улсын үндсэн хууль”-ийн 8 дугаар зүйлд 1. “Монгол хэл бол төрийн албан ёсны хэл мөн”, 2. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалт нь хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах эрхийн үл

хөндөнө” (Монгол улсын үндсэн хууль, 1992) /сүүлд үзсэн: 2022.04.20/ гэсэн заалт л байв. 2003 онд “Төрийн албан ёсны хэлний тухай” хуулийг батласан нь эх хэлний талаарх анхдагч хууль байлаа. Энэ хуулиа суурь болгон 2015 оны 2 дугаар сарын 12-ны өдөр баталсан 8 бүлэг 24 зүйл бүхий “Монгол хэлний тухай” хуулийн 4.1.1 дүгээр зүйлд “төрийн албан ёсны хэл” гэж төрийн байгууллага, хуулийн этгээдийн аливаа үйл ажиллагаа явуулах, албан хэрэг хөтлөх орчин цагийн утга зохиолын монгол хэлийг үзнэ хэмээх хуульчилсан. Энэ хууль нь доод шатнаас дээд шатанд хүртэлх бүх иргэд албан байгууллага Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс эхлэн ард иргэд, гадаадын хүн хүртэл эх хэлийг эзэмших, хэрэглэх, хамгаалах тухай хуульчилсан юм.

Мөн Монгол улсын үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2-т Энэ зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалт нь хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах эрхийг үл хөндөнө (legalinfo.mn, 1992) /сүүлд үзсэн: 2022.04.20/ гэсэн заалт байх бөгөөд үүний дүнд 1972 оноос эхлэн сурах бичгийг зохион казах хүүхдийн эх хэлээрээ ерөнхий боловсрол эзэмших эрхийг хангаж эхэлсэн бол тува хэлтэн хүүхүүдэд 2016 оноос ерөнхий боловсрол эзэмшүүлж байна.

Нийгмийн бүлгүүдэд тэгш эрхтэйгээр эх хэлийг сургахын тулд 2016 оны 2 дугаар сарын 05-ны өдөр баталсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай” хуулийн “11.2.2-д хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд зориулсан компьютерын дэлгэц дээрх бичгэн мэдээллийг дуу авиа руу хөрвүүлэн хувиргах дэлгэц уншигч, программ хангамж болон шинэ технологи, систем, тусгай хэрэглээний тоног төхөөрөмжийг хөгжүүлэх, хэрэглээнд нэвтрүүлэх, тэдгээрийг эх хэл дээрээ ашиглах боломжийг бий болгох; 12.1-д Монгол дохионы хэл бол сонсголгүй хүний эх хэл мөн бөгөөд сонсголгүй хүн дохионы хэлээрээ нийгмийн бүхий л харилцаанд оролцох эрхтэй” гэхчлэн хуульчилж, ном сурах бичгийн баррель үсгээр хэвлэн “тусгай” сургуулиудад тараахаас гадна багшлах боловсон хүчнийг МУБИС-д бэлтгэх болсон байна.

Цаашлаад 2002 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдөр баталсан “Бага, дунд боловсролын тухай” хууль, 2020 оны 3 дугаар сарын 18-ны өдөр баталсан “Үндэсний хөтөлбөр батлах тухай” Засгийн газрын тогтоол, 2017 оны 8 дугаар сарын 25-ны өдөр гарсан “Эх хэлний өдөр зарлах тухай” Монгол улсын ерөнхийлөгчийн зарлиг, Төрөөс

боловсролын талаар баримтлах бодлого” (2012-2024), Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилт – 2030, Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал – 2030, “Алсын хараа-2050” Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Монгол судлалыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр, Дэлхийн монголчуудын хөтөлбөр, “Монгол хэл, соёл” сургалтын жишиг хөтөлбөр, Ази, Номхон далайн бүс нутаг дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зориулсан “Эрхийг бодитой болгоё” Инчеоны стратеги зэрэг Монгол улсын хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдэд хүн бүрийг тэгш хамруулан сургах үзэл санаа туссан ажлууд тодорхой хэмжээнд хөгжиж байна.

Энэ мэтээр хөтөлбөр, зорилтууд байгаа хэдий ч хэрэгжилтийг хангах зохицуулалт, журам хангалтгүй, хэрэгжүүлэх арга зам нарийн бишээс гадна хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоогүй салангид хүч тарамдсан ажлууд хийгдэж байгаатай холбоотой хэмээн үзэж байна. Энэ нь ч дохионы хэлтэн цөөнхийн хувьд нийгмийн бүх харилцаа, үйлчилгээний орчинд эх хэл болсон дохионы хэлээ хэрэглэх боломж, орчин бүрдээгүйгээс тэдний хэлний эрх зөрчигдөж байна. Тэд нийгмийн харилцаанд орохдоо харилцааны хэлбэрийн бүхий л боломж (дохио-19.4%, бичгээр харилцах-35%, хэлмэрчээр туслуулах-19.4%, хуулийн дагуу итгэмжлэгдсэн хүнээр төлөөлүүлэх-10.1%, энэ бүгд-11%)-ийг ашигладаг гэсэн судалгааны үр дүнгээс (Г.Чулуун-Эрдэнэ, 2021) хэлний хязгаарлагдмал эрхийн асуудалд анхаарлаа хандуулах чухалтайг ажиглаж болно.

2. Хоёрдогч хэлийг сургах талаарх хэлний бодлогын асуудал

Сүүлийн 50 жилийн хугацаанд бичиг үсгийн түвшин тогтмол өссөн ч дэлхий даяар 773 сая хүн бичиг үсэг тайлагдаагүй хэвээр байгаагийн ихэнх нь эмэгтэйчүүд байна. Эдгээр тоо нь Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд (ТХЗ), ялангуяа 2030 он гэхэд бүх залуучууд болон ихэнх насанд хүрэгчид бичиг үсэг, тооны мэдлэгтэй болохын тулд дэвшүүлсэн 4 дэх зорилго, бүх нийтийн насан туршийн боловсролын зорилго, зорилтуудыг хангахын төлөө шинэ боломжуудыг бий болгох, нээн илрүүлэхэд бидний хамтын үйл ажиллагаа чухал юм (uis-unesco-org.translate.google) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/. Мөн, 264 сая хүүхэд, залуус сургуулийн боловсрол эзэмших боломжгүй байна (Боква, 2021) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/. Эх хэлээ сурах боломжоо эдлэх боломжгүй хүмүүсийн зэрэгцээ хөндөгдөж буй нэг чухал асуудал бол дэлхий

дахинд, тэр дундаа хөгжиж буй орнуудад өнөөдрийн нийгэм хийгээд ажлын байранд шаардагдаж буй гадаад хэлний мэдлэг, чадвар юм.

Энэхүү нийгмийн шаардлага болоод хувьсал өөрчлөлтийг дагаад хүмүүсийн хэлэнд хандах хандлага ч өөрчлөгдөн хувьссаар байна. Монголчууд бид эх хэлээ эзэмшээд, ажиллаж амьдрахад болохгүй зүйл үгүй ч дэлхийн хүн болох гарц, дэлхийтэй хөл нийлүүлэх зөв шийдэл бол яахын аргагүй гадаад хэл сурах билээ. Бид англи хэлний Second-language acquisition (SLA) буюу second-language learning хэмээх ухагдахууныг хоёрдогч хэлийг сурахтай дүйлгэж ойлгож байна.

Манай улсын боловсролын тогтолцоонд 1990 оноос өмнө хоёрдогч хэл нь орос хэл байсан бөгөөд энэ үеэс эхлэн өөрчлөгдөж англи хэлийг хоёрдогч гадаад хэлээр сонгон орос хэлийг маш бага цагаар заах болжээ. Гадаад хэлэнд холбогдох хөтөлбөрүүдээс харвал, НҮБ-аас “Мянганы хөгжлийн зорилт” нэртэй хөтөлбөрийг 2004 онд гишүүн орнууддаа санал болгосон агаад үүнийг гишүүн орнууд хүлээн зөвшөөрч уялдсан бодлого хэрэгжүүлж эхэлсэн билээ. Энэ зорилтын дотроос хэлний бодлого, үйл ажиллагаанд хамааралтай нь “Соёлын ялгааг зөвшөөрөх, олон хэлний бодлого” хоёр болно. Монгол улс энэ хөтөлбөртэй уялдуулан хэлний бодлогыг зохицуулах үүднээс “Монгол улсын мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-д тусгахдаа “а.Үндэсний хэл, б. Эх хэл, в. Англи хэл, г. Үндэсний монгол бичиг” гэсэн дарааллаар тусгахдаа цогцоор нь биш нэг бүрчлэн салгаж, “үндэсний хэл”-ийг “Гэр бүлийн хөгжил, хүн ам зүйн бодлого”-д, “эх хэл болон англи хэл”-ийг “Боловсролын хөгжлийн бодлого”-д, “монгол бичиг”-ийг “Соёл урлагийн бодлого”-д тус тус (Г.Гэрэлмаа, 2016) оруулжээ.

Түүнчлэн Монгол улсны засгийн газрын 2001 оны дугаар 260 тогтоол “Хөтөлбөр батлах тухай /англи хэлний сургалтын чанарыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр/ Англи хэлний сургалтын чанарыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр-I” (тогтоол, 2001), Гадаад хэлний боловсролын үндэсний стандарт (БСШУЯ-2004), Англи хэлний боловсролын үндэсний стандарт-II (БСШУЯ 2001), “ЕБ-ын 12 жилийн сургуулийн X-XII ангийн сургалтын төлөвлөгөө, хөтөлбөр, зөвлөмж, хичээл: гадаад хэл (2012),” “Бүрэн дунд боловсролын сургалтын цөм хөтөлбөр гадаад хэл (2016)”, “Бүх түвшний боловсрол

эзэмшүүлэх, гадаад хэлний сургалтын бодлого, үндсэн чиглэл” (2017), “Бүрэн дунд боловсролын сургалтын хөтөлбөр (2019)” зэрэг баримт бичгүүдийг нэрлэж болно.

Бага, дунд боловсролын тухай Монгол улсын хуулийн 4.2-т суурь боловсролын агуулгыг “Бага боловсролын агуулгын хүрээнд гадаад хэл, мэдээлэл зүйн анхны мэдлэг олгож болно.”, 5.1.1-д “эх хэл болон гадаад хэл, математик, мэдээлэл зүй, шинжлэх ухаан, эрх зүйн зохих шатны мэдлэг, өөрийн авьяас, чадварт тулгуурлан бие даан амьдрахад шаардлагатай чадвар, дадал эзэмшүүлэх”, 6.1.1-д Бүрэн дунд боловсролын агуулгыг “эх хэлээрээ утга төгөлдөр найруулж бичих, ярих чадвар, гадаад хэлний зохих мэдлэг эзэмшүүлэх” хэмээн зааж өгсөн нь боловсролын байгууллагад сонголт хийх эрхийг олгосон мэт. Нөгөө талаар англи хэлийг албан ёсоор хоёр дахь хэл хэмээсэн баримт бичиг байхгүй боловч “Төрийн албан ёсны хэлний тухай” хуулийн 5.7-д “Хот, суурин газрын гудамж, талбайн нэр хаяг, төрийн байгууллагын нэрийг төрийн албан ёсны хэлээр бичнэ. Эдгээр нэрийг англи хэлээр давхар бичиж болно” гэсэн нь англи хэлийг хоёр дахь гэдгийг зарим талаар хүлээн зөвшөөрсөн хэрэг юм. Энэ мэтчилэн “Англи хэлний сургалтын чанарыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”-ийн хүрээнд ЕБС-д гадаад хэлийг 5-р ангиас эхлэн заавал үзэх хичээлийн хөтөлбөрт оруулсан бөгөөд 2002 онд шинэчлэн найруулсан Боловсролын хуулиар бага, дунд боловсролын 11 жилийн сургалтын төлөвлөгөөнд 5-р ангиас англи, 7-р ангиас орос хэл үзэхээр тусгаж байжээ.

Монгол Улсын Их Хурлын 2008 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралт “Монгол улсын мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-ын Стратегийн зорилт 2-т “Боловсролын бүх түвшний стандарт, сургалтын хөтөлбөрийг тухайн үеийн суралцагчийн хэрэгцээ, нийгмийн шаардлагад нийцүүлэн боловсронгуй болгоно: шинжлэх ухаан, технологийн ололтод тулгуурлан боловсролын стандартын шалгууруудыг нарийвчлан тогтоох; бүх түвшний боловсролын агуулгыг үндэсний ухамсар, мэдрэмж, түүх, соёлоороо бахархах үзлийг төлөвшүүлэх, өөрийн соёлыг дээдлэхийн хамт бусдын соёлд хүндэтгэлтэй хандах, оюун ухааныг эрхэмлэх, бүтээлчээр сэтгэх чадвар, мэдлэг, хүмүүжил олгоход чиглүүлж, суралцагчдын сонгох боломжийг өргөжүүлэх; сургуулиудыг олон

улсын боловсролын стандартад нийцсэн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөтэй болгох; боловсролын шинэчлэл-өөрчлөлтийг эхлэн туршиж зүгшрүүлдэг "Туршилтын бааз сургуулиудын лаборатори бүтэц"-ийг буй болгоно. Үүнд: Улаанбаатар хотод 10 хүртэл, аймаг бүрд 2 хүртэл тооны сургуулийг сонгох буюу шинээр байгуулах замаар хамруулж, боловсролын шинэчлэлийн санаачилгыг дэмжих; бүх нийтийн монгол хэл, бичгийн боловсролыг тасралтгүй дээшлүүлж, бүх шатны сургуульд эх хэлээ төгс эзэмшиж ашиглах, бичих, илтгэх ур чадварыг хөгжүүлэх нөхцөл боломжийг нэмэгдүүлэх; 2015 онд багтаан англи хэлийг бүх нийтийн голлох гадаад хэл болгох; 2015 он хүртэлх хугацаанд бүх нийтийн англи хэлний сургалтын чанарыг дээшлүүлж, дээд боловсрол эзэмшигчид ажил, мэргэжлээрээ шаардлагатай мэдээллийг англи хэлээр ашиглах чадвартай болгох. 2021 он гэхэд төрийн захиргааны төв байгууллагын ажилтнууд албан ажлаа англи хэлээр явуулах чадамжтай болох; боловсролын хөгжлийн бодлогод дүн шинжилгээ хийх, шинэчлэлийн онол-арга зүйн үндсийг боловсруулах судалгааны чадавхыг бэхжүүлж, төрөөс санхүүжүүлэх." (ХӨГЖЛИЙН, 2008) /сүүлд үзсэн: 2022.04.20/ гэж заасан байна.

Өнгөрсөн хичээлийн жилийн нээлтийн үеэр ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэ “Засгийн газраас боловсролын шинэчлэлийн багц хуулийг Улсын Их Хуралд өргөн бариад байна. Энэ хууль батлагдсанаар ерөнхий боловсролын тогтолцоонд олон улсын үнэлгээг нэвтрүүлж, Монгол хүүхэд бүр суурь боловсролын 12 жилийн хөтөлбөрт бүрэн хамрагдах тогтолцоонд үе шаттай шилжих замаар хот хөдөөгийн боловсролын тэгш бус байдлыг арилгаж, Их дээд сургуулийг нэгдсэн стандартад оруулж өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлнэ. Монгол хэл бичгийн төгс хэрэглээг эзэмшүүлэх, англи хэлийг албан ёсны хоёрдогч хэл болгож дэлхийн иргэд ээлтгэх, багшийн ур чадвар, гүйцэтгэлд суурилсан санхүүгийн урамшууллын тогтолцоог нэвтрүүлэх, цахим шилжилтийг эрчимжүүлэх зэрэг томоохон зорилтуудыг дэвшүүлээд байна (Л.Оюун-Эрдэнэ, 2021) /сүүлд үзсэн: 2022.04.21/” хэмээнэс хоёрдогч хэлний бодлогод ихээхэн ач холбогдол өгч буйг харж болох юм. Гэхдээ ЕБС, их дээд сургуулийн сурагч болон оюутнуудын гадаад хэлний мэдлэг чадварын хувьд төрөлжсөн гадаад хэлний сургалттай сургуулийн суралцагчид болон гадаад хэлний мэргэжлийн ангийн оюутнуудтай харьцуулахгүй

буюу үнэмлэхүй доогуур түвшинд байгааг судалгаа хийхгүй байсан ч мэдэж болно. Энэ нь “хэлний бодлого”-д тавьсан дүн гэлтэй.

Хэлний бодлогыг хэрэгжүүлэх, бүх нийтийн эх хэлний боловсрол, соёлын түвшнийг дээшлүүлэх, улмаар тэдэнд эх хэлээ хайрлах, түүгээр бахархах үзэл төлөвшүүлэх, эх хэлээ сурталчлан дэлгэрүүлэх зорилгоор Монгол Улсын ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Боловсрол Шинжлэх Ухааны яам, Шинжлэх Ухааны Академи, Хэл зохиолын хүрээлэн, МУИС, МУБИС болон бусад холбогдох байгууллагууд үйл ажиллагаануудыг зохион байгуулсаар ирсэн. Түүнчлэн төрөөс гадна хэлний бодлогыг хэрэгжүүлэх төрийн бус байгууллагууд олон үйл ажиллагааг зохион байгуулсаар байгааг дурдалтай. Өгүүлбэл, “Хэлний боловсролын Үндэсний академи”-ийн хэл шинжлэлийн хэсэг эрдэмтэд 2006 оны 03 сарын 20-ны өдөр үүсгэн байгуулсан бөгөөд “Монгол улсын төрөөс даяаршлын үед улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн хэлний бодлогыг хэрэгжүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгоход оршино” хэмээн үйл ажиллагааны зорилгоо тодорхойлоод өөрсдийн хувь нэмрээ оруулж, хэлний бодлогын талаар цуврал эрдэм шинжилгээний хурал хийж, “Төрөөс баримтлах хэлний бодлогын асуудлууд” /УБ., 2005, х.84/, “Монгол улсын хэлний гадаад бодлого” /УБ., 2006, х.200/, Монгол улсын боловсролын салбарын бодлого” /УБ., 2007, 118х./ зэрэг сэтгүүлийг хэвлэн гаргаж, эрдэмтэн судлаачдын болон нийтийн анхаарлыг хэлний бодлогод хандуулж байсан байх жишээтэй. Энэ зорилтод дэлхий нийтийн чиг хандлагад нийцсэн эх хэлний болон олон хэлний мэдлэгтэй хүн бэлдэх талаар заагаагүй байдаг.

Дүгнэлт

Хэлний бодлого нь төрийн бодлогын салшгүй нэг хэсэг мөн. Тийм ч учраас эх хэлний асуудал нь дан ганц Монгол улсад амьдарч буй иргэдийн асуудал биш бөгөөд хилийн чанад дахь монголчуудад, ер нь нийт монголчуудынх юм. Үүнийг бусад орнуудын хэлний хуулиуд төдийгүй НҮБ, ЮНЕСКО-гоос хөхиүлэн дэмжиж байгаа дэлхийн улс үндэстнүүдийн хэл, соёлын олон янз байдлыг хамгаалах томоохон бодлогуудаас харж болно.

Бид эх хэл ба хоёрдогч хэлний асуудлын хүрээнд хийсэн шинжилгээ судалгааныхаа дүнд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Эх хэлний талаар харьцангуй хууль, эрх зүйн баримттай болсон боловч эх хэлнийхээ хэрэглээг иргэн бүр дээдлэх хандлагыг сайжруулах ажил зохион байгуулах.
- Гуравдагч хэлээр орос, хятад зэрэг хэлийг сонгон ЕБС-ийн хөтөлбөрт оруулж хэлний бодлогод төлөвлөлтөд тусгах
- Хоёрдогч хэл болох англи хэлийг хэрхэн эзэмшүүлж, ямар түвшинд хүрэх талаар шалгуур тогтолцоо бий болгох.
- Эх хэлний түвшнийг тогтоох арга, шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах;
- Эх хэл болон хоёрдогч хэлний чадамжийг зүй зохистой хөгжүүлэхэд нийцэх сургалтын хөтөлбөрт анхаарах

- Цөөнхийн хэл болон нутгийн аялгууг хамгаалах бодлого боловсруулах нь зүйтэй байна.
- “Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-д эх хэлний болоод хоёрдогч болон гуравдагч хэлийг сургаж, эзэмшүүлэх талаар тусгайлан заагаагүй учир бусад хөтөлбөрүүд хэрэгжих боломжгүй байсан.
- Энэ бүхнээс үндэслээд хэлний бодлогыг шат шатанд хэрэгжүүлдэг нэгдсэн тогтолцоотой болох нь зүйтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

Учир нь даяаршиж буй өнөө цагт хэлний бодлогыг олон талаас нь харгалзаж, мэргэжлийн судлаачид, эрдэмтдийн баг хамт олон боловсруулж, тогтмол сайжруулах нь чухал юм.

Эх сурвалж

- (n.d.). Retrieved from gurmentor.com: <https://gurmentor.com/what-is-the-most-spoken-language-in-the-world>.
- (n.d.). Retrieved from <https://www.ethnologue.com/>: <https://www.ethnologue.com/>
- (n.d.). Retrieved from www.britishcouncil.org: <https://www.britishcouncil.org/>
- (n.d.). Retrieved from www.literacyworldwide.org: <https://www.literacyworldwide.org/>
- (n.d.). Retrieved from nhrcm.gov.mn: <https://nhrcm.gov.mn>
- (n.d.). Retrieved from uis-unesco-org.translate.goog: <https://uis-unesco-org.translate.goog/en/topic/literacy>
- (1883). Retrieved from www.alliancefr.org: <https://www.alliancefr.org/en/>
- (1952). Retrieved from www.goethe.de: <https://www.goethe.de/en/index.html>
- (1989). Retrieved from amnesty.mn: <https://amnesty.mn/~amnestym/media/attachments/2020/11/06/oron-bairtai-bh-erh-zarchim.pdf>
- (1992, 1 13). Retrieved from legalinfo.mn: <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
- (1992, 1 13). *Монгол улсын үндсэн хууль*. Улаанбаатар аот.
- (1994). Retrieved from savethechildren.mn: https://savethechildren.mn/uploads/publication/201912/MoFA_Needs_Assessment_mon.pdf
- (1999). Retrieved from en.unesco.org: <https://en.unesco.org/commemorations/motherlanguageday>
- (2006, 12 8). Retrieved from legalinfo.mn: <https://legalinfo.mn/mn/detail/9020>
- (2019, 1 8). Retrieved from en.unesco.org: <https://en.unesco.org/news/2019-international-year-indigenous-languages-be-launched-month-unesco>
- (2020, 9 2). Retrieved from www.justlearn.com: <https://www.justlearn.com/blog/most-spoken-languages>
- (2022). Retrieved from www.un.org: <https://www.un.org/en/about-us/member-states>
- (2022, 4 1). Retrieved from srv1.worldometers.info: <http://srv1.worldometers.info/world-population/#ref-1>
- International, E. b. (2022). Retrieved from www.ethnologue.com: <https://www.ethnologue.com/guides/how-many-languages>
- Ma, M. (2021, 6 22). Retrieved from www.linkedin.com: <https://www.linkedin.com/pulse/20-most-spoken-languages-world-2021>.
- Michaels, S. (2019, 6 3). Retrieved from www.worldatlas.com: <https://www.worldatlas.com/articles/how-many-languages-are-there-in-the-world>.
- MICHELE. (2020, 1 1). Retrieved from www.theintrepidguide.com: <https://www.theintrepidguide.com/how-many-languages-are-there-in-the-world>.
- UNESCO. (1996, 6 6-9). Retrieved from unesdoc.unesco.org: <https://unesdoc.unesco.org/ark>.

- UNESCO. (2001). Retrieved from unesco.mn: <https://unesco.mn/mn/soyol/soyoliin-ilerhiilliin-olonturul/>
- UNESCO. (2003, 10 17). Retrieved from unesdoc.unesco.org: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540>
- UNESCO. (2006). Retrieved from www.unescap.org: <https://www.unescap.org/sites/default/files/3.3%20Social%20Inclusion%20in%20Infrastructure%20Development.pdf>
- UNESCO. (2007, 5 16). Retrieved from www.un.org: <https://www.un.org/en/events/iyl/story1.shtml>
- www.unesco.org/languages. (2004). Retrieved from unesdoc.unesco.org: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133667?1=null&queryId=c385f5a4-5838-45f0-a9a2-ed66f35fb22c>
- Ассамблей, Н.-ы. Е. (1946, 12 10). Retrieved from www.legalinfo.mn: <https://legalinfo.mn/mn/detail/1271>
- БАГА, Д. Б. (2002, 2016). Retrieved from legalinfo.mn: <https://legalinfo.mn/mn/detail/72>
- Бокова, Ю.-и. Е. (2021). Retrieved from <http://unesco.mn/mn/946/>: <http://unesco.mn/mn/946/>
- Г.Чулуун-Эрдэнэ. (2021). *"Монгол улсын хос хэлний нөхцөл байдлыг нийгэм хэл шинжлэлийн үүднээс судлах нь" хэл шинжлэлийн доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл*. Улаанбаатар хот.
- Д.Баттогтох. (2019). Retrieved from www.shuud.mn: <http://www.shuud.mn/a/352052>
- Л.Оюун-Эрдэнэ. (2021, 9 1). Retrieved from mongolia.gov.mn: <https://mongolia.gov.mn/news/view/26059>
- Н.Зээнямбуу, Б. (2014). *Хэл шинжлэлийн нэр томъёоны тайлбар толь*. Улаанбаатар хот: Битпресс.
- тогтоол, З.-ы. (2001, 12 5). Retrieved from legalinfo.mn: <https://legalinfo.mn/mn/detail/5009/2/201413>
- ХӨГЖЛИЙН, М. У. (2008). Retrieved from www.num.edu.mn: <https://www.num.edu.mn/files/ZHSHUA/2.7.myangani%20hugjilin%20tsogts%20bodlogo.pdf>
- Шинжлэх Ухааны Академийн Хэл зохиолын хүрээлэн, Ф. Т. (2015, 12 29). Retrieved from www.mongoltoli.mn: <https://mongoltoli.mn/dictionary/detail/119551>
- ЮНЕСКО. (1960, 12 14). Retrieved from www.unesco.mn.

ҮНДЭСНИЙ БИЧГИЙН ТАЛААРХ ЗАЛУУЧУУДЫН ХАНДЛАГА

YOUTH ATTITUDES TOWARD MONGOLIAN SCRIPT

П.Жаргалсайхан, *магистр, МУБИС, Багшийн сургууль, Монгол хэл, нийгмийн ухааны тэнхимийн багш*
Цахим шуудан: Jargalsaikhan.p@msue.edu.mn

P.Jargalsaikhan, *Master of Linguistics, Mongolian State University of Education-Teachers school, Mongolian language department of social sciences-Faculty*

Хураангуй. Монголчууд бид түүхэндээ 10 гаруй бичиг үсэг хэрэглэж ирсэн бөгөөд тэдгээрээс хамгийн урт удаан хугацаанд хэрэглэгдэж, өнөө ч үүргээ гүйцэтгэсээр байгаа цорын ганц бичиг бол бидний үндэсний бичиг болох Монгол бичиг юм.

Үндэсний бичиг нь монголчуудын оюуны соёлын эрхэм дээд бүтээл бөгөөд өвөрмөц онцлог, олон давуу талыг өөртөө шингээсэн байдаг. 1990- ээд оноос эхлэн үндэсний бичгээ сэргээн, хэрэглээнд оруулах талаар төр засгаас анхаарал тавьсаар ирсэн билээ.

Abstract. *The Mongolians have used more than ten scripts in our history. Mongolian national script has been used for the longest time, and still in use. The national script is a masterpiece of Mongolian intellectual culture and has many unique features and advantages. Since the 1990s, the government of Mongolia has focused on restoring and using the national script.*

Түлхүүр үг: Үндэсний бичиг, хууль, дүрэм, үндэсний хөтөлбөр, хэрэгжилт, залуу үе

Keywords: Mongolian traditional script, laws, regulations, national implementation programs, the youth generation

Удиртгал

Монголчуудын хэрэглэж ирсэн бичиг үсгүүдийн дотроос хамгийн гол бичиг Монгол бичиг юм. Энэхүү бичгийг Чингис хаан Найман аймгийг нэгтгэсний дараагаар олзлогдсон бичээч Тататунга нь эртний Иран дахь Согд бичгээс үүссэн хуучин Уйгур бичгээс үндэс болгож зохиосон хэмээн үздэг. Монгол бичиг нь Монголын эзэнт гүрний үед дөрвөлжин бичгийн хамт албан ёсны бичиг байсан агаад түүнээс хойш ч Монголын албан ёсны бичиг үсэг байсаар XX зууны дунд үед хүрсэн билээ.

Даяарчлагдаж буй өнөө үед бид монгол бичгээ авч үлдэн үр хойчдоо өвлүүлэхийн тулд 1990-ээд оноос хойш нилээд хэдэн хууль дүрэм, тогтоол, зарлиг, хөтөлбөрийг гарган хэрэгжүүлсээр ирсэн байна. Гэсэн хэдий ч монгол бичгийн хэрэглээ, олон нийтийн дунд хангалттай биш байгаа нь илэрхий юм. Ийм ч учраас монгол бичгийн талаарх олон нийтийн хандлага ямар байгааг судлахыг чухалчлан үзэж, санамсаргүй түүврийн аргаар, асуулгын буюу анкетын арга ашигласны дээр анализ, синтезийн арга ашигласан болно.

Судалгааны зорилго: Эх хэлээ, тэр дундаа Үндэсний бичгээ хэрхэн хамгаалах, хэрэглээндээ нэвтрүүлэх талаар асуудал сөхөгдөж байна.

Монголчууд бид 2025 оноос хос бичигтэн болох зорилт тавин ажиллаж байгаа ба тус ажил хэр үр дүнтэй хэрэгжиж байгаа болон залуу үеийнхэний дунд үндэсний бичгийн талаарх мэдлэг, хандлага ямар байгааг илрүүлэхэд оршино.

Судалгааны зорилт:

1. Монгол улсын Монгол хэлний тухай хууль болон төр засгаас үндэсний бичиг үсгийн талаар гаргасан хууль дүрэм, журам хөтөлбөрийг судлах
2. Үндэсний бичгийн талаар залуучуудын дунд тандалд судалгаа хийх

Судалгааны хамрах хүрээ: “Үндэсний хөтөлбөр” I хэрэгжиж эхлэхэд 18 настай байсан хүмүүсээс одоогийн 20 настай залуучууд /45-20 насныхан/

Хэрэгцээ шаардлага: Эх хэлээ, тэр дундаа Үндэсний бичгээ хэрхэн хамгаалах, хэрэглээндээ нэвтрүүлэх талаар асуудал сөхөгдөж буй өнөө үед төр засгаас үндэсний

бичиг үсгийн талаар гаргасан хууль дүрэм, хөтөлбөрт судалгаа хийх, үндэсний бичиг үсгийн талаарх олон нийтийн хандлагыг судлах нь зайлшгүй хэрэгтэй юм.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны хоёрдугаар сарын 12 –ны өдөр Монгол хэлний тухай шинэ хуулийг батлан, мөн оны долоодугаар сарын нэгнээс орон даяар даган мөрдөж эхлэсэн байдаг билээ. Энэ хуулийн 11.1.2-т “Монгол хэл, бичиг үсгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх, хамгаалах, хөгжүүлэх, үндэсний бичгийн хэрэглээнд албан ёсоор шилжих дунд болон урт хугацааны үндэсний хөтөлбөр, дүрэм, журам, үндсэн чиглэл боловсруулж хэрэгжүүлэх” хэмээн заажээ. Дээрх хуулийн заалтын хүрээнд “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-I” “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-II”, батлан хэрэгжүүлж дуусаад, 2020 онд “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-III”-ыг батлан гаргаад байгаа билээ. Өмнөх хоёр хөтөлбөр хэрэгжсэн гэж үзэж байгаа боловч үндэсний бичгийн хэрэглээ, түүнд хандах олон нийтийн хандлага тийм ч хангалттай бус байгаа юм. Иймд хөтөлбөрт ямар заалт тусгасан нь бус хэрхэн хэрэгжүүлэх нь чухал төдийгүй хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хатуу хяналт тавьж, судалгаатай хандвал бид 2025 он гэхэд үндэсний бичгээрээ бүгдээрээ бичиж чаддаг болно.

Үндсэн хэсэг

Монголчууд бид бичиг үсгийн олон зуун жилийн түүхтэй эртний соёлт улсын нэг. Монгол бичиг нь монголын ард түмний түүх соёл, мэдлэгийн санг олон үеийн турш тээж ирсэн билээ. XII зуунаас өнөөг хүртэл 800 гаруй жилийн туршид Монгол хэлийг тэмдэглэхэд хэрэглэгдэж ирсэн монгол бичиг Их монгол улсын үед албан ёсны бичиг болсон хэмээн Монголын нууц товчоонд дурдсан байдаг билээ.

Монгол бичгийг Монгол улсад 1944 он хүртэл албан ёсны бичиг болгон хэрэглэж байгаад кирил бичгээр сольсноос хойш 76 жил болжээ. 1990 –ээд оноос хойш монгол бичгийг албан хэрэглээнд эргэн оруулах тухай асуудлыг нилээд чухалчлах болж үүнтэй холбоотой хэд хэдэн тогтоол, шийдвэр гарсан байдаг. Тухайлбал;

1991 онд Улсын Бага хурлаас “БНМАУ-д төрийн албан хэргийг монгол бичгээр хөтлөн явуулах болон түүний бэлтгэлийг хангах тухай” 36 дугаар тогтоол гарсан байна. Уг тогтоолын биелэлтийг Улсын Их Хурал хэлэлцэн 1994 оны 66 дугаар тогтоолдоо албан хэргийг монгол бичгээр хөтлөн

явуулах бэлтгэл хангагдаагүйг тэмдэглээд албан болон сургалтыг цаашид кирил бичгээр үргэлжлүүлэн явуулахаар болж, “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр”-ийг боловсруулан батлуулахыг Засгийн газарт даалгасан байдаг.

Ийнхүү засгийн газар 1995 оны 43-р тогтоолоор” Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр”-ийг анх батлагдсан. Энэхүү үндэсний хөтөлбөрийг 1995-2005 онд хэрэгжүүлэхээр болжээ. “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-I”-д дараах заалтуудыг тусгасан байна. Үүнд:

- Бүх шатны сургуулийн сургалтын төлөвлөгөөнд монгол бичгийн хичээлийг оруулж, зарим хичээлийн сургалтыг монгол бичгээр явуулна.
- 1995-1996 оны хичээлийн жилээс сургуульд орж, кирил бичгээр сургалтаа эхэлж байгаа сурагчдад III ангиас суурь боловсролын агуулгад багтаан монгол бичгийг бие даасан хичээл болгон заахын зэрэгцээ Y-X ангид нь нийгмийн ухааны зарим хичээлийг монгол бичгээр заана.
- Их, дээд сургууль, коллежид монгол бичгийн хичээлийг сургалтын төлөвлөгөөнд багтаан үргэлжлүүлэн заана. Багш бэлтгэдэг сургуульд судлах монгол бичгийн хичээлийн цагийг нэмэгдүүлэн, төгссөний дараа мэргэжлийн хичээлийг заахдаа монгол бичгийг хэрэглэх чадвар эзэмшүүлнэ.
- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн аль ч шатны сургууль нь насанд хүрэгчдийг монгол бичигт сургах сургалт, арга зүй, зохион байгуулалтын төв байна.
- Монгол бичгийн анхан шатны болон гүнзгийрүүлсэн сургалтыг радио, телевиз, тогтмол хэвлэлээр явуулна.
- ЕБС-д монгол бичгийн танхим байгуулна гэх мэт ихэвчлэн сургалттай холбогдсон олон заалтуудыг тусгасан байдаг.

“Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-II” –ыг 2008-2015 он хүртэл хэрэгжүүлэхээр засгийн газрын 2008 оны 196-р дугаар тогтоолоор баталсан.

Уг хөтөлбөрт орсон гол заалтуудыг дурьдвал:

- Монгол бичгийн сургалтын орчинг сайжруулж, хэрэглээг өргөтгөнө. Иргэдэд монгол бичгийг албан болон албан бус сургалтаар заах
- Төрийн ёслол, хүдэтгэлийн арга хэмжээнд монгол бичгийг хэрэглэж байх

- Төрийн болон аж ахуй нэгж, байгууллагын хаяг, бүтээгдэхүүний шошгыг монгол бичгээр үйлдэхийг дэмжих
- Сургалтад хэрэглэж байгаа компьютерт монгол бичгийн программ суулгаж, түүнийг хэрэглээ болгох
- Орчин цагийн уран зохиолыг монгол бичгээр хөрвүүлэн хэвлэж, монгол бичгээр унших нөхцөлийг бүрдүүлэх
- Бүх нийтээр монгол бичигт шилжих бэлтгэлийг бүрэн хангана гэх мэт заалтууд оржээ.

Монгол Улсын Засгийн Газар 2020.03.18-ны ээлжит хуралдаанаараа

“Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-III”-ыг хэлэлцэн баталсан. Энэ хөтөлбөрийн зорилго нь Монгол хэлний тухай хуульд зааснаар 2025 оноос төрийн албан хэргийг кирил болон үндэсний монгол бичгээр хөтлөн явуулах, цаашид бүх нийтээр монгол бичигт шилжих бэлтгэлийг бүрэн хангахад оршино хэмээн заажээ. Хөтөлбөрийн төсөлд 4 зорилтын хүрээнд 56 арга хэмжээг 2020-2024 онд хэрэгжүүлэхээр тусгажээ.

Тус хөтөлбөрт тусгагдсан онцлох заалтуудыг дурьдвал:

- Соёл, урлаг, шинжлэх ухаан, хэвлэл мэдээлэл, төрийн бүх шатны байгууллага ижил төвшинд хамтран ажиллах шаардлагатай.
- Нийгмийн сүлжээнд монгол бичгээ хэрэглэх технологийг нэвтрүүлж, контентын төрөл хэлбэрийг олшруулах
- Төрийн албан хэргийг хос бичгээр хөтлөх стандартыг батлах
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нийтлэл, мэдээллийн агуулгыг 2024 он хүртэл үе шаттайгаар хос бичгээр хэвлэх, нийтлэх
- “Төрийн мэдээлэл” сэтгүүлийг 2021 оноос эхлэн хос бичгээр хэвлэж, 2023 оноос зөвхөн

монгол бичгээр хэвлэх бэлтгэл хангаж, хэрэгжүүлэх

- 2020-2021 оны хичээлийн жилээс их, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт-үйлдвэрлэлийн төвд монгол бичгийн хичээлийг заавал судлана гэх мэт заалтуудыг тусгажээ.

“Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөрөөс гадна хэд хэдэн хууль, зарлиг гарсан байдаг.

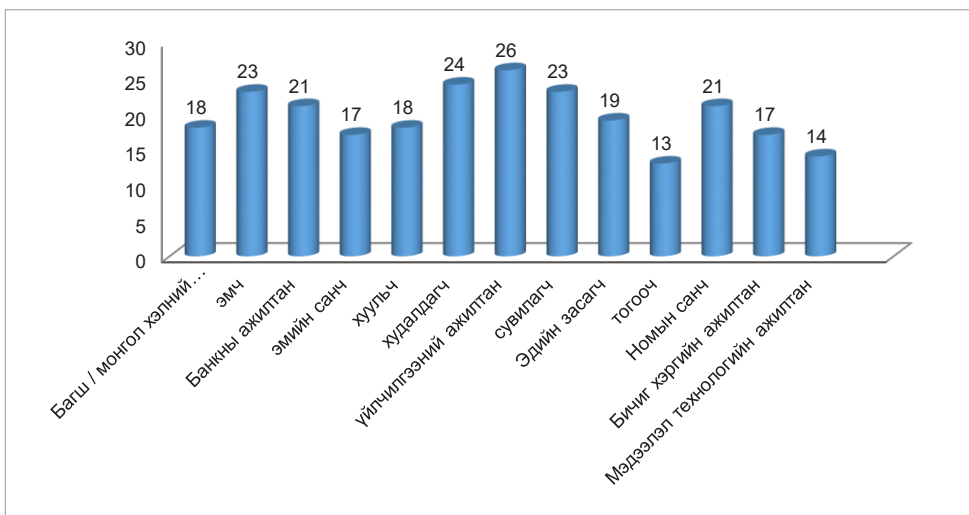
Тухайлбал:

Монгол Улсын Их Хурлаас 2015.02.12-ны өдөр Монгол хэлний тухай шинэ хуулийг батлан, мөн оны долоодугаар сарын нэгний өдрөөс орон даяар даган мөрдөж эхэлсэн.

2018 оны үндэсний бичиг үсгийн баярыг тохиолдуулан Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2018.05.03-ны өдөр “Монгол бичгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай” 46 дугаар зарлиг гаргасан байдаг билээ.

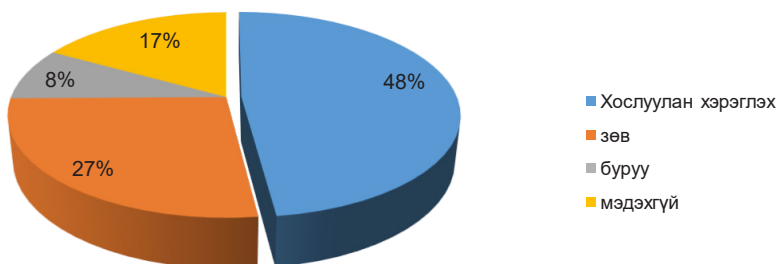
Үндэсний бичиг үсгийг заан сургах, бүх нийтээр эзэмшүүлэх талаар “Монгол хэлний тухай “хуулийн гуравдугаар бүлгийн 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 зэрэгт хуульчлан заасан байдаг бөгөөд тус хуулийн 11.1.2-т “монгол, хэл, бичиг үсгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх, хамгаалах, хөгжүүлэх, үндэсний бичиг үсгийн хэрэглээнд албан ёсоор шилжих дунд болон урт хугацааны үндэсний хөтөлбөр, дүрэм, журам, үндсэн чиглэл боловсруулж хэрэгжүүлэх” хэмээсэн байдаг билээ. Ийнхүү хууль, дүрэм, заалтуудын үндсэн дээр “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-I”, “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-II”, батлагдан хэрэгжиж дуусаад саяхан “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-III” батлагдлаа. Бид монгол бичгийн талаарх олон нийтийн хандлагын өнөөгийн байдлыг судаллаа. Судалгаандаа янз бүрийн насны 13 орчим мэргэжлийн 254 иргэдийг санамсаргүй түүврийн аргаар хамруулав.

График 1: Судлагаанд хамрагдсан иргэд /мэргэжлээр/



Судалгаанд хамрагдсан иргэдийг санамсаргүй түүврийн аргаар сонгон авсан бөгөөд уг судалгаанд монгол хэл, уран зохиолын багш нар хамрагдаагүй болно.

График 2: Цаашид монгол бичгийг хэрэглэхийг та хэрхэн үзэж байна вэ?



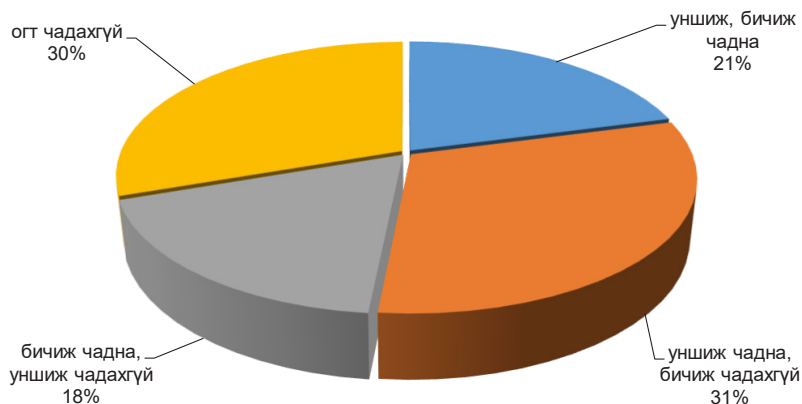
Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 48% нь хос бичигтэн болох санал өгсөн нь үндэсний бичгээ хэрэглэх хүмүүсийн хандлага нэмэгдэж байгааг илэрхийлж байна. Нөгөөтэйгүүр буруу гэсэн хариулт 8%, зөв хариулт 27% байгаа нь өнөөгийн нийгэмд хүмүүсийн үндэсний бичиг соёлоо дээдлэн цаашид хамгаалан үлдэх эерэг хандлагатай байгаа нь харагдаж байна.

График 3: Танд монгол бичгийг сурах боломж байгаа гэж бодож байна уу?

Үүнээс үзэхэд нийт судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 34 % нь монгол бичгийг сурах боломж хангалттай байгаа, 46% нь монгол бичгийг сурах боломж байгаа гэж хариулсан нь монгол хэлний тухай хуулийн 20.1.1-д “монгол хэл, бичиг үсгээ сурч судлах, өвлөх, өвлүүлэх, монгол хэлээ

эзэмших, хэрэглэх, хамгаалах, хөгжүүлэх талаар санаачилга гаргах” гэсэн заалтыг бид өөрсдийн нөөц бололцоо, сургалтын байгууллагууд, мэргэжлийн багш нарын оролцоотойгоор ханган биелүүлэх бүрэн боломжтойг харуулж байна.

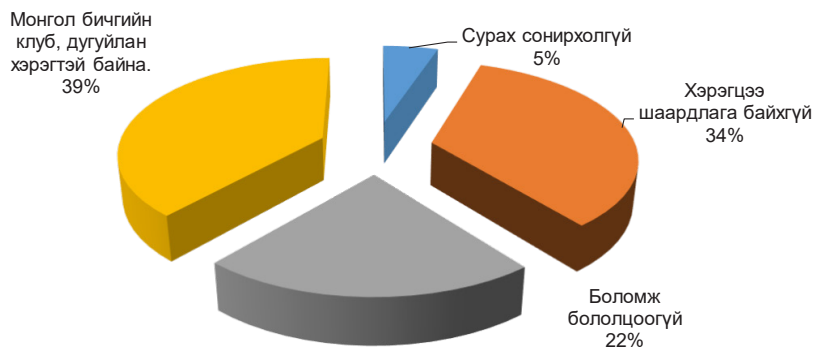
График 4: Та монгол бичгээр уншиж, бичиж чадах уу?



Энэхүү асуутад хариулсан иргэдийн 21% нь уншиж, бичиж чадна, 31% нь уншиж чадна, бичиж чадахгүй, 18% нь бичиж чадна, уншиж чадахгүй гэж хариулсан нь судалгаанд хамрагдагсдын ихэнх нь монгол бичгээрээ цаашид улам

гүнзгийрүүлэн сурч боловсрох боломжтойг харуулж байна. Үндэсний бичиг үсгээ огт мэдэхгүй хүний тоо 30% байгаа нь монгол бичгээр унших, бичих хэрэгцээ шаардлага байхгүй байгаагийн илэрхийлэл юм.

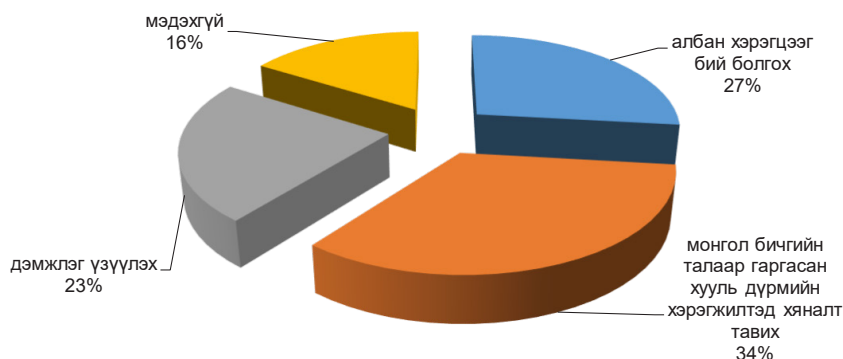
График 5: Танд монгол бичгийг сурахад ямар бэрхшээл тулгардаг вэ?



Үндэсний бичиг үсгээ зааж сургаж өвлүүлэн уламжлуулах талаар олон хууль, дүрэм, захирамж, тушаал, шийдвэр гарч байгаа хэдий ч тэдгээрийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих хэрэгтэйг энэ судалгаа харуулж байна. Судалгаанд

хамрагдсан иргэдийн 39% нь үндэсний бичгээ сурах, гүнзгийрүүлэн судлах сургалтын төв, дугуйлан хэрэгтэй байна гэж хариулжээ. Мөн 34% нь хэрэгцээ шаардлага байхгүй хэмээн хариултыг өгчээ.

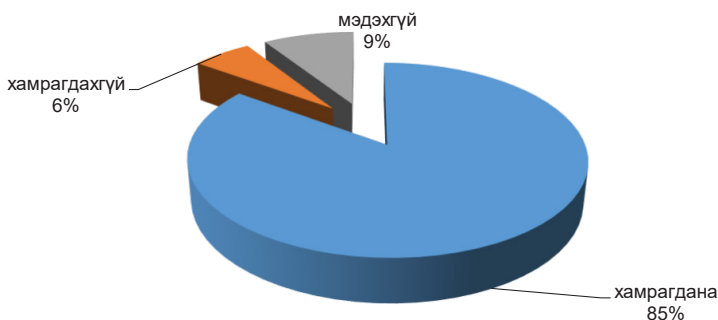
График 6: Монгол бичгийг бүх нийтээр сургахын тулд ямар ажил зохион байгуулах хэрэгтэй гэж үзэж байна вэ?



Иргэдийн ихэнх хувь нь үндэсний бичгээ сурах эрмэлзлэлтэй байгаа нь илэрхий байна. Энд үндэсний бичиг үсгээ бүх нийтээр сурахын тулд ямар ажил зохион байгуулах хэрэгтэй вэ? гэсэн асуултад 27 % нь албан хэрэгцээг бий болгох, 34% монгол бичгийн талаар гаргасан хууль

дүрмийнхээ хэрэгжилтэд хяналт тавих хэрэгтэй, 23% нь ямар нэгэн дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй байна хэмээн хариулсан. Иймд нийт судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 83,8 хувь нь монгол бичгээ албан ёсоор сурч, сургахыг дэмжиж байгааг харуулж байна.

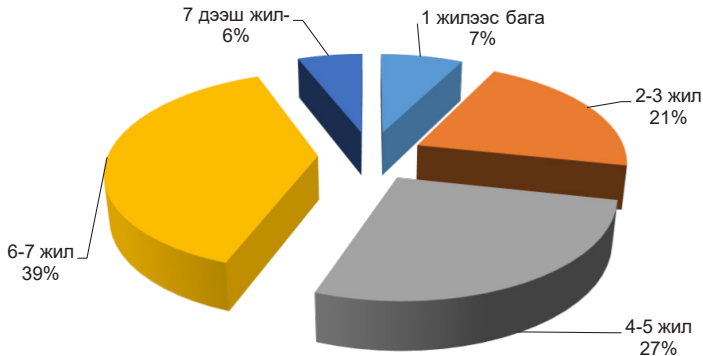
График 7: Монгол бичгийн сургалт явуулбал та хамрагдах уу?



Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн ихэнх нь 85% нь монгол бичгээр сургалт зохион байгуулбал хамрагдана гэж хариулжээ. Энэ нь иргэд үндэсний бичиг үсгээ сурах хүсэл эрмэлзлэлтэй байгааг харуулж байна. Түүнчлэн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд” Үндэсний түүх, хэл, соёл, өв уламжлал, зан заншлаа хадгалж, хамгаалж, хөгжүүлэх нь монгол үндэстний оршин тогтнохын үндэс, амин чухал, дархлаа мөн хэмээгээд монгол хэл

бичгийн соёлоо хамгаалан хөгжүүлж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг нэмэгдүүлнэ.” гэж заасан байдаг. Иймд зохих шат шатны сургалтын байгууллага монгол бичгийн сургалтыг үнэ төлбөргүйгээр зохион байгуулах, түүнийг нь эрх бүхий байгууллагаас дэмжих нь чухал байгаа юм. Ингэж чадвал бид төр засгаас гаргасан хууль дүрэм, захирамж, хөтөлбөрийнхөө хэрэгжилтийг хангаж чадах юм.

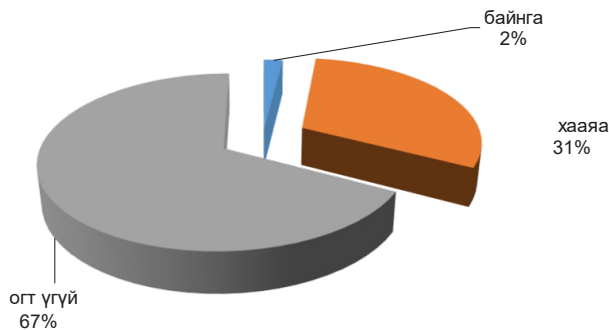
График 8: Та монгол бичгийг хэдий хугацаанд сурч байна вэ?



Сүүлийн 40 гаруй жилд улсын албан хэрэг, хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагаа, хүн амд боловсрол олгох ажлыг үндсэнд нь кирил үсгээр явуулж байгаа боловч монгол бичгийг ахмад үеийнхэн, мэргэжлийн багш нар хэрэглэж, олон эрдэмтэн соёлын үнэт бүтээлийг хэвлэн нийтэлж, 1980-аад оны дунд үеэс ЕБС-ийн VII, VIII анги, их дээд сургуулийн мэргэжлийн ангиудад монгол бичгийг заах болсон байдаг.

Судалгаанаас үзэхэд 7 дээш жил сурч судалж байгаа иргэд 6% байгаа нь маш хангалтгүй үзүүлэлт юм. Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 2-3 жил сурч буй нь 21%, 4-5 жил сурч буй нь 27%, 6-7 жил сурч буй нь 39% байна. Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн ихэнх нь ЕБС-ийн сургалтаар л монгол бичгээр уншиж, бичиж сурсан болох нь тодорхой байна.

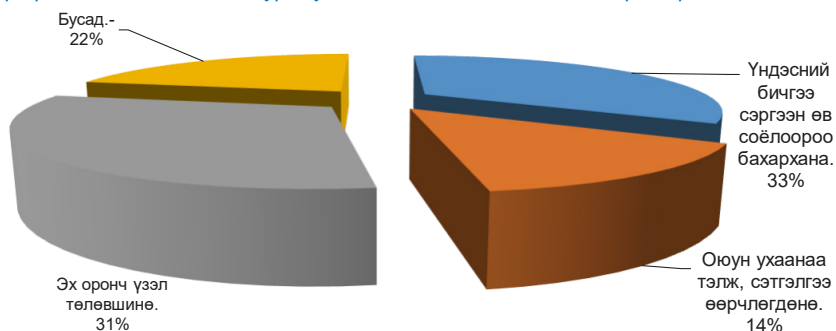
График 9: Танд монгол бичгийг ашиглах хэрэгцээ шаардлага тулгардаг уу?



“Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-III”, “Монгол хэлний тухай” хуульд зааснаар “2025 оноос төрийн албан хэргийг кирил болон үндэсний монгол бичгээр хөтлөн явуулах, цаашид бүх нийтээр монгол бичигт шилжих бэлтгэлийг бүрэн хангана” хэмээн заасан байдаг. Гэвч судалгаанд

хамрагдсан иргэдийн 67% нь монгол бичгийн хэрэглэх хэрэгцээ шаардлага огт байхгүй, зөвхөн 2% нь монгол бичгийн хэрэглэх хэрэгцээ шаардлага байнга гардаг, 31% нь монгол бичгийг хэрэглэх хэрэгцээ шаардлага хааяа гардаг гэсэн хариулт өгчээ.

График 10: Монгол бичиг сурч судлахын ач холбогдолыг та хэрхэн үзэж байна вэ?



Энэхүү судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 33% нь үндэсний бичгээ сэргээн өв соёлоороо бахархана, 14% нь оюун ухаанаа тэлж, сэтгэлгээ өөрчлөгдөнө, эх оронч үзэл төлөвшинө, 22% нь өөр өөрсдийн үзэл бодлын үүднээс тайлбарлан бичжээ.

Иймд монгол бичгийн талаарх олон нийтийн хандлагыг судалсан тандалт судалгаанаас доорх дүгнэлтийг хийлээ.

1. “Монгол хэлний тухай хууль”, “Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр-III” зэрэг хууль дүрэм, хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд зохих шатны байгууллага хяналт тавьж ажиллах нь зайлшгүй шаардлагатай байгааг судалгаа харуулж байна.
2. Иргэдийн эх хэл, соёлдоо хандах хандлагыг дэмжиж, мэргэжлийн багш нарын

тусламжтайгаар монгол бичгийг сургалтын төв, дугуйлангаар үнэ төлбөргүй зааж сургах зүйтэй юм.

3. Иргэдэд үндэсний бичиг үсгээрээ уншиж, бичиж байх хэрэгцээ шаардлагыг зайлшгүй бий болгох хэрэгтэй байна. Тухайлбал; иргэн ажилд орохдоо өөрийн CV-г үндэсний бичгээрээ бичих, иргэдийн хамгийн их захиалан уншдаг сонин, хэвлэлийн ядаж нэг нүүрийг үндэсний бичгээр хэвлэх гэх мэт.
4. Үндэсний бичиг үсгийн баяраар мэргэжлийн байгууллага, сургуулиуд тус тусдаа Монгол бичгийн олимпиад зохион байгуулдаг уламжлалтай. Үүнийг зохих эрх бүхий яам, тамгын газар нь дэмжиж санхүүжүүлж, ард иргэд, оюутан, сурагчдыг урамшуулан алдаршуулж ажиллавал илүү үр дүнтэй хэмээн үзэж байна.

Эх сурвалж

- Батцогт. Д., (2009). Монгол бичгийн зөв бичих дүрэм.УБ.
- Дашцэдэн.Т.,(1992). Миний монгол бичиг.УБ.
- Надмид.Ж.,(1967). Монгол хэл, түүний бичгийн түүхэн хөгжлийн товч тойм.УБ.
- Чулуунбаатар.Л.,(2002). Нүүдэлчин монголчуудын бичиг үсгийн соёл.УБ.
- Монгол Улсын Засгийн газрын196 -р тогтоол. (2008.05.28).
- Монгол Улсын Засгийн газрын 96-р тогтоол. (2020.03.18).
- Монгол бичгийн үндэсний хөтөлбөр. www. Legalinfo. mn
- Монгол хэлний тухай хууль. www. Legalinfo. mn

ЖЕНДЭРИЙН БОДЛОГЫН САЛБАРЫН ХАРЬЦУУЛСАН ШИНЖИЛГЭЭ БА САЙН ТУРШЛАГА

COMPARATIVE ANALYSIS AND BEST PRACTICES OF THE GENDER POLICIES ACROSS SECTORS

Б.Баатарсүрэн, доктор (Ph.D), Батлан
Хамгаалахын Эрдэм Шинжилгээний
Хүрээлэнгийн Батлан хамгаалахын дүн
шинжилгээний төвийн Эрдэм шинжилгээний
ахлах ажилтан, Цахим шуудан:
baatars345@gmail.com

B.Baatarsuren, (Ph.D), Senior Researcher at
Defense Analysis Center of the Institute for
Defense Studies.

Хураангуй. Энэхүү судалгаагаар салбарын жендэрийн талаар баримтлах бодлогыг боловсруулах талаар мэдээлэл өгөх, мөн Монгол Улсын эдийн засаг, хууль эрх зүй, боловсрол, эрүүл мэнд, батлан хамгаалах, хөдөлмөр хамгаалал, барилга, хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн зэрэг салбаруудын жендэрийн талаар баримтлах бодлогын бүтцэд харьцуулсан шинжилгээ хийж, онцлог, ялгааг тодруулан цаашид бодлогын хэрэгжилтэд үнэлгээ хийхдээ анхаарах асуудлуудыг тодруулах зорилготой. Нийт 7 салбарын жендэрийн бодлогын баримт бичигт Жендэрийн бодлого боловсруулах үндэслэл, өнөөгийн нөхцөл байдал, Жендэрийн бодлогын үзэл баримтлал, хамрах хүрээ, хугацаа, зорилго, тэргүүлэх зорилт, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэл, удирдлага зохион байгуулалт, санхүүжилт, хяналт-шинжилгээ, хэрэгжилтийн үнэлгээ, тайлагналт, бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гэсэн 6 үзүүлэлтэд харьцуулсан шинжилгээг хийж, үр дүнг дүгнэсэн.

Abstract. Abstract. This study aims to provide information for the development of departmental gender policies as well as to analyze the gender policies of the Mongolian government and its subsisting departments and to identify the policies of each department to gather information to take into account for future policy changes. The study focused on the following factors when analyzing the gender policies of seven areas to provide a conclusion; the basis for gender policies, current work environment, gender policy views, policy outreach, duration, goals, perceived results, the direction of the application, hierarchy, financing, analysis, debriefing and the plans to implement the policy.

Судалгааны арга, аргачлал. Судалгааны аргын хувьд салбаруудын жендэрийн талаар баримтлах бодлогод баримт бичгийн судалгааны аргыг ашиглан шинжилгээ хийж, онцлог, анхаарал татсан асуудлуудыг тодотгох оролдлого хийгдсэн. Баримт бичгийн мэдээллийг нэгтгэн шинжлэхдээ “Жендэр ба хөгжил”⁷⁹ хандлагыг баримталсан, салбарын жендэрийн талаар баримтлах бодлогыг боловсруулахад зохион байгуулсан хэлэлцүүлгүүдийн үр дүнг чанарын судалгааны аргыг ашиглан дүгнэлт хийсэн.

Түлхүүр үгс: Жендэр, жендэрийн бодлого, харьцуулсан шинжилгээ, Батлан хамгаалах салбарын жендэрийн бодлого

Key words: Gender, gender policy, comparative analyzes, gender policy for Military of Defense.

Удиртгал

Дэлхий нийтээр тэгш байдлыг энх тайван, аюулгүй байдлын үндэс суурь хэмээн үзэж, нийгмийн гишүүн бүр боломж, нөөц, үйлчилгээ, хамгааллыг тэгш хүртэж, шийдвэр гаргахад тэгш оролцохын чухлыг онцолсоор байна. Үүнтэй холбоотойгоор жендэрийн тэгш байдал нь

хөгжлийн явцад оролцох болон үр шимийг нь хүртэх боломжийг эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст, нийгмийн бүлгүүдэд тэгш бүрдүүлэх ойлголт бөгөөд “Тогтвортой хөгжлийн зорилго-2030” (UNDP, 2016) -ийн “хөгжлийн явцад хэнийг ч үл орхигдуулах” зарчмыг хэрэгжүүлэх арга зам болж байна. Аливаа үйлчилгээ, үйл ажиллагаа, доноруудын дэмжлэг тусламжийг аль болох

⁷⁹ 1970-аад оны эхээр үүссэн “эмэгтэйчүүд хөгжилд” (Women in Development) хандлагыг шүүмжлэн 1980-аад онд гарч ирсэн (Gender and Development) хэмээх үзэл баримтлалаас эхтэй “Эмэгтэйчүүд хөгжилд” хандлага нь эмэгтэйчүүдийн хохирч буй байдалд, тэднийг ялгаварлан гадуурхах явдлыг устгахад голлон анхаарч, эмэгтэйчүүдийг хөгжлийн үйл ажиллагаанд нэгтгэн оруулахад чиглэж байжээ. Харин “Жендэр ба хөгжил” хандлага нь зөвхөн эмэгтэйчүүдэд чиглэдэггүй бөгөөд эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн хоорондын нийгмийн ялгаа, тэгш бус харилцаанд анхаарч, жендэрийн хувьд тэгш хөгжлийг бий болгоход тэдний оруулах хувь нэмрийг чухалчлан үздэг.

хүртэмжтэй, үр өгөөжтэй байдлаар хэрэгжүүлэхийн тулд эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн нөхөн үржихүйн харилцан адилгүй үүргээс үүдэлтэй ялгаатай хэрэгцээг анхаарч тооцох, тэдэнд тулгарч буй саад бэрхшээлийг судлан шинжилж, бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлтөд тусгаж тэдгээрийн хэрэгжилт болон хяналт үнэлгээг хийх асуудал чухал юм.

Монгол Улс нь Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг 2011 онд баталж, хэрэгжүүлэх тогтолцоог үндэсний болон аймаг, дүүргийн түвшинд бүрдүүлэн ажиллуулснаар бүс нутагтаа үлгэр жишээ, сайн туршлага болж байна. Монгол Улс дахь жендэрийн нөхцөл байдалд үндэслэн боловсруулж, 2002-2016 онуудад хэрэгжүүлсэн Жендэрийн тэгш байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр (МУЗГ, 2017) болон 2017-2021 онд хэрэгжиж буй шинэ хөтөлбөрт эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүст тулгамдаж буй асуудал, тэдний ялгаатай хэрэгцээг эн тэнцүү хэмжээнд анхаарч шийдвэрлэх хандлагыг баримталж байна. Гэвч жендэрийн тэгш байдлыг хүйсийн харьцаа төдийгөөр, эсвэл эмэгтэйчүүдийн асуудал мэтээр төсөөлөх байдал оршоор, жендэрийн онол арга зүйг бодлого, төлөвлөлт, түүний хэрэгжилт, хяналт үнэлгээнд ашиглах чадвар дутмаг хэвээр байна.

Бүх насны эрэгтэй, эмэгтэй хүн бүрийг аливаа ялгаварлан гадуурхал, шударга бус хандлагаас сэргийлсэн ажлын орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, ялгаатай хэрэгцээг анхаарч, ажил-ар гэрийн амьдралын тэнцвэрийг хангах нь байгууллагын хөгжлийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд ажлын бүтээмжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ хувь хүний гэр бүлийн хөгжлийг дэмжих арга зам юм. Жендэрийн мэдрэмжтэй бодлого, төлөвлөлт нь ялгаатай хэрэгцээнд нийцүүлэн хөгжүүлэх, бүх түвшинд түншлэл, хамтын ажиллагааг сайжруулахад нөлөөлдөг.

Батлан хамгаалах салбар болон бусад салбаруудын хувьд жендэрийн талаар баримтлах бодлогыг үйл ажиллагааныхаа онцлогт нийцүүлэн боловсруулж, хэрэгжүүлэх ажлыг эхлүүлсэн нь салбарын байгууллагуудын хүний нөөцийн хөгжилд төдийгүй эрэгтэй, эмэгтэй, ялгаатай хэрэгцээтэй хүн бүрт үр өгөөжтэй байж тэдэнд тулгамдаж буй асуудлыг шийдэхэд салбар хоорондын зохицуулалт, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд дэмжлэг болох нь гарцаагүй юм.

Судалгааны хэсэг

НҮБ-аас 2015 онд батлан гаргасан Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд нийтдээ жендэрийн тэгш байдалтай холбоотой төдийгүй тавдугаар зорилт нь жендэрийн тэгш байдлыг хангахад тусгайлан чиглэсэн байна. Олон улсын хөгжлийн байгууллагуудаас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр, төслүүд жендэрийн бүрэлдэхүүн хэсгийнхээ дагуу жендэрийн тэгш байдлыг хангах үндэсний хүчин чармайлтыг дэмжих боломжтой.

Жендэрийн тэгш байдлыг хангах үзэл баримтлалыг үйл ажиллагааны нэг бүрдэл хэсэг болгон авч үзэх замаар жендэрийн тэгш байдлыг хангах стратегийг 1995 онд хуралдсан Дэлхийн эмэгтэйчүүдийн байдлын талаарх НҮБ-ын дөрөвдүгээр бага хурлаас хэлэлцэн дэмжиж *Gender Mainstreaming* буюу жендэрийн тэгш байдлыг хангах үзэл баримтлалыг бодлого, төлөвлөлт, хөтөлбөр, үйл ажиллагаандаа тусгах стратеги хэмээн нэрлэсэн. Эндээс Бээжингийн тунхаглал, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд *“Шийдвэр гаргахасаа өмнө эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүст үр нөлөө нь хэрхэн тусгах талаар дүн шинжилгээ хийж байх үүднээс Засгийн газар болон бусад талууд бүх бодлого, хөтөлбөртөө жендэрийн асуудлыг нэгтгэх идэвхтэй, харагдахуйц бодлого явуулах хэрэгтэй”* хэмээн тусгасны дагуу улс орон бүр өөрийн орны онцлогийг тусгасан жендэрийн бодлого, хөтөлбөр, стратеги боловсруулан хэрэгжүүлж байна.

Монгол улсын Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн (2011) Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаарх Засгийн газрын бүрэн эрхийн тухай 16-р зүйлийн 16.1.1.-д *“жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах арга хэмжээг улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон салбарын хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрт тусгах, жендэрийн мэдрэмжтэй төсвийн төлөвлөлтийн тогтолцоог нэвтрүүлэх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангахад чиглэсэн хөтөлбөр, энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан тусгай арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, эдгээрийн хэрэгжилтийг хангахуйц санхүүгийн эх үүсвэрийг батлуулах”* (Улс, 2011) хэмээн заасан. Мөн хуулийн Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаарх төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүргийн талаарх 19-р зүйлийн 19.1-д *“тухайн салбарын, ... хөгжлийн бодлого, ерөнхий төлөвлөгөө, хөтөлбөр, төсөлд жендэрийн мэдрэмжтэй болгох арга зүйг нэвтрүүлэх, тэдгээрийн төсөлд жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх талаар дүн*

шинжилгээ хийлгэж, тайланг хэлэлцэж, дүгнэлт гаргах”, 19.1.2.-т “тухайн салбарын ... хэмжээнд хүйсээр ангилсан статистикийн мэдээллийг бүрдүүлэх, жендэрийн эрх тэгш байдлын төлөв байдал, бодлогын үр нөлөөг үнэлэх” талаар заасан нь жендэрийн стратегийн агуулга, зорилгыг тодорхойлжээ.

Уг хуулийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (2013-2016)-ний Зорилт 1-ийн 7-д “Салбарын болон орон нутгийн хэмжээний бодлого, стратеги, төсөл, хөтөлбөрүүдэд жендэрийн дүн шинжилгээ хийж хэлэлцүүлэн, салбарын жендэрийн үзэл баримтлалыг боловсруулан эрхэлсэн сайдаар шийдвэрлүүлэх”, Зорилт 2-ын 5-д “төрийн захиргааны төв байгууллагууд жендэрийн үзэл баримтлалыг үйл ажиллагаандаа тусгах бодлогын чиглэл, салбарын онцлогт тохирсон жендэрийн судалгаа, дүн шинжилгээ хийх аргачлал, шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулах” гэж тусгасан байна. Эдгээр эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд жендэрийн асуудлыг тусад нь салангид авч үзэх бус, харин байгууллагын болон салбарын бодлого, төлөвлөлт, хөтөлбөр бүрт тусгагдсан байхыг чухалчлах ёстой нь харагдаж байна.

Монгол Улсад 2020 оны байдлаар нийт 10 салбар Жендэрийн бодлого (ЖБ)-той болсон бөгөөд 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүрэг жендэрийн дэд хөтөлбөрөө боловсруулжээ.

ЖБ-ын баримт бичиг боловсруулах үйл явцын эхэнд зорилтот бүлгийн нөхцөл байдал болон салбарын бодлого төлөвлөлт, үйл ажиллагаанд аль болох өргөн хүрээний жендэрийн дүн шинжилгээ хийнэ. Дараа нь уг дүн шинжилгээний үр дүнд суурилан ЖБ-ын баримт бичиг боловсруулахдаа үндэсний түвшний жендэрийн зорилтууд, олон улс дахь чиг хандлагыг харгалзаж, салбарын үйл ажиллагааны онцлогийг анхааран тусгаж, байгууллагын соёлыг хүндэтгэн, аль болох зөвшилцөлд тулгуурлан ажиллана (НУБХАС, 2016) хэмээн ЖҮХ-ний удирдамжид заасан байна. Тус удирдамжийн дагуу боловсруулагдсан БХЯ болон бусад 6 салбарын бодлогыг харьцуулан шинжилж үзлээ. Ингэхдээ үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх боломж одоогоор байхгүй учраас бодлого боловсруулахдаа ямар стратеги баримталсан, бодлогын бүтэц, агуулга, онцлогийг харьцуулан шинжлэв.

Жендэрийн бодлогын талаарх ерөнхий ойлголт

Төрийн захиргааны байгууллагын жендэрийн бодлого, түүний зорилго:

Жендэрийн бодлого (ЖБ) нь тухайн салбарын болон байгууллагын бодлого төлөвлөлт, тэдгээрийн хэрэгжилт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээнд жендэрийн тэгш байдлын үзэл баримтлалыг нэгтгэх ерөнхий зорилго бүхий **дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг** юм. ЖБ нь тухайн салбарын, байгууллагын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын тэргүүлэх зорилтуудыг дэмжин, тэдгээр зорилгын хүрээнд хэрэгжиж буй бүх түвшний үйл ажиллагааг илүү оновчтой, үр өгөөжтэй болгоход, зорилтот бүлгийн жендэрийн нөхцөл байдлыг сайжруулахад чиглэнэ.

ЖБ-ын зорилтот бүлэг: ЖБ нь хоёр үндсэн зорилтот бүлэгтэй байна. Эхний зорилтот бүлэгт тус салбарын болон байгууллагын хэмжээнд төрийн, төрийн бус, хувийн хэвшлийн байгууллагуудад ажиллаж буй нийт ажилтан албан хаагчид, хоёрдугаар зорилтот бүлэгт тухайн салбарын болон байгууллагын бодлого, үйл ажиллагааны үр шимийг хүртэгч нийт хүн ам, тэдний бүлгүүд багтана. Эхний зорилтот бүлэг нь жендэрийн стратегийг хэрэгжүүлэгчид болохын хувьд шаардлагатай мэдлэг чадварыг эзэмшиж, харьяа байгууллага, үйл ажиллагаагаа жендэрийн мэдрэмжтэй болгон хөгжүүлэх замаар өөрсдийн болон хүн амын бүлгүүдийн жендэрийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, хамгийн чухал, идэвхтэй бүлэг юм.

ЖБ-ын ач холбогдол: ЖБ нь тухайн салбарын болон байгууллагын хүрээнд жендэрийн бодлогын зорилтыг тодорхойлж, түүнийг хангах талаар нэгдсэн ойлголт, хамтын хүсэл тэмүүллийг бий болгон, удирдах ажилтнуудын улс төрийн хүсэл зоригийг нэмэгдүүлнэ. Мөн Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай Монгол улсын хуулийг хэрэгжүүлэх салбарын болон байгууллагын жендэрийн салбар зөвлөл, жендэрийн мэргэжилтний үйл ажиллагааг чиглүүлж, хүний болон санхүүгийн нөөцийг оновчтой ашиглах боломжийг бүрдүүлнэ. ЖБ-ыг боловсруулах явцад зорилтот бүлгүүдийн жендэрийн нөхцөл байдал үнэлэгдэн, тэдний хэрэгцээнд суурилсан төлөвлөлт хийгдэнэ. Мөн салбарын үйл ажиллагааны жендэрийн мэдрэмж, хүйсээр ангилсан мэдээллийн байдал, түүний хэрэглээ судлагдан, тэдгээрийг сайжруулах хэрэгцээ, арга зам тодорхой болно.

ЖБ-ыг боловсруулан баталснаар түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийг тооцоолон төсөвт тусгах, мөн стратегийг дэмжих түншлэлийг байгуулах буюу өргөжүүлэх, үйл ажиллагааг нь уялдуулан чиглүүлэх боломж бүрдэнэ.

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын сангийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамрагдах байгууллага, агентлагийн жендэрийн стратеги (2016-2024); Хууль Зүй, Дотоод Хэргийн Сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний хууль сахиулах байгууллагуудын жендэрийн нэгдсэн бодлого (2018-2021); Хүн ам, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарт жендэрийн талаар баримтлах бодлого (2018-2024); Барилга, хот байгуулалтын салбарт жендэрийн талаар баримтлах бодлого (2018-2025); Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын салбарт

жендэрийн талаар баримтлах бодлого (2017-2024); Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн салбарт жендэрийн талаар баримтлах бодлого (2018-2025); Батлан хамгаалах салбарт жендэрийн талаар баримтлах бодлого (2019-2025)-ын баримт бичигт доорх бүтцээр шинжилгээ хийв. Үүнд:

1. Жендэрийн бодлого боловсруулах үндэслэл, өнөөгийн нөхцөл байдал
2. Жендэрийн бодлогын үзэл баримтлал, хамрах хүрээ, хугацаа
3. Зорилго, тэргүүлэх зорилт, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэл
4. Удирдлага зохион байгуулалт, санхүүжилт
5. Хяналт-шинжилгээ, хэрэгжилтийн үнэлгээ, тайлагналт
6. Бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө

Хүснэгт 1. Үзүүлэлтүүдийг тусгасан байдлыг харьцуулсан хүснэгт

№		БХЯ	СЯ	ХЗДХЯ	ХНХЯ	БХБЯ	БШУЯ	ХХААХҮЯ
1	Жендэрийн бодлого боловсруулах үндэслэл, өнөөгийн нөхцөл байдал	+	+	+ Хэрэгцээ шаардлагаа тодорхойлсон	+	+ ЖМ-тэй бодлогын циклийг тодорхой илэрхийлсэн	+	+ ЖМ-тэй бодлогын циклийг тодорхой илэрхийлсэн
2	Жендэрийн бодлогын үзэл баримтлал, хамрах хүрээ, хугацаа	+ Үзэл баримтлалыг тодорхой гаргаагүй	+ “Жендэр ба хөгжил” хандлагыг үзэл баримтлал болгосон.	Дэлхий нийтийн чиг хандлага, олон улсын туршлага	+ Бодлогын хүрээг ойлгомжтой илэрхийлсэн	Бодлогын үзэл баримтлал тодорхой бус	Бодлогын үзэл баримтлал тодорхой бус	Эрх зүйн үндэслэлийг үзэл баримтлал болгосон
3	Зорилго, тэргүүлэх зорилт, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэл	+	+	+	+	+	+	+
4	Удирдлага зохион байгуулалт, санхүүжилт	+	+	+	+	+	+	+

5	Хяналт-шинжилгээ, хэрэгжилтийн үнэлгээ, тайлагналт	+ Хэт ерөнхий, хэн үнэлэх нь тодорхойгүй	+	+	+	+	+ хэт ерөнхий	+
6	Бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө	Боловсруулагдаж байна	+ 2 үе шаттай	+ Он, оноор гаргасан	2 үе шаттайгаар ТХЗ-2030-ийн хэрэгжилттэй уялдуулсан	+ 2 үе шаттай	+ 2 үе шаттай	+ 2 үе шаттай

Дээрх үр дүнгээс үзэхэд салбаруудын бодлого боловсруулах үйл явц янз бүр байна. Тухайлбал, зарим салбар хэрэгцээ шаардлага, өнөөгийн нөхцөл байдлын шинжилгээг тусад нь авч үзэж, ойлгомжтой гаргаж ирсэн байхад зарим салбар бодлогын циклээр мөн тодорхой гаргасан байна. Харин зарим салбар нөхцөл байдлын шинжилгээг хийж, зорилтот бүлгүүдийн оролцоог хангасан нь төдийлөн тодорхой харагдахгүй байна.

Сангийн яамны хувьд хамгийн туршлага сайтай сайн боловсуулагджээ гэж дүгнэж болохоор байна. Учир нь бодлогыг боловсруулах 3 үе шат (бэлтгэх, боловсруулах, батлах)-ыг цогцоор хийсэн нь үр дүнтэй болсон байна. Харин зарим салбарууд бодлогын үзэл баримтлал, хамрах хүрээг ойлгомжтой, тодорхой илэрхийлсний дээр дэлхий нийтийн чиг хандлага, олон улсын туршлагаас судалсан байгаа бол зарим салбарт тодорхой бус, эсвэл эрхзүйн үндэслэлийг үзэл баримтлал болгосон байдал ажиглагдаж байна. Зорилго, зорилт, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг салбар бүр өөрсдийн онцлогт тохируулан тодорхойлсон байна. Удирдлага зохион байгуулалт, санхүүжилтийг улсын болон орон нутгийн төсөвт тусгуулан шийдвэрлэх болон хандивлагч улс, олон улсын байгууллагын тусламжийн хөрөнгө, хувийн хэвшлийн хандив, тусламж зэргээс бүрдүүлнэ хэмээн тусгасан байна. Хяналт шинжилгээ, үнэлгээг зарим салбар хэт ерөнхий, хэн хариуцаж, үнэлэх нь тодорхой бус байна. Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг салбарууд зорилтуудын хүрээнд 2 үе шаттайгаар үйл ажиллагаа, шалгуур үзүүлэлтүүд гэсэн байдлаар гаргасан бол БСШУСЯ үйл ажиллагаа, хүрэх үр дүн, шалгуур үзүүлэлтүүд гэж гаргасан нь хэрэгжүүлэх, хянах явцад илүү бодитой, хялбар байх боломж харагдаж байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Батлан хамгаалах салбарын жендэрийн бодлогын хувьд 2019 онд батлагдаж, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулалтын шатанд байна. Нөхцөл байдлын шинжилгээг хийгдсэн боловч танилцах боломж хязгаарлагдмал байна. Яамны харьяа байгууллагуудаас бодлогыг боловсруулахад ҮБХИС, БХЭШХ-ийн зүгээс оролцоо сайтай, санал, санаачилга гарган ажилласан нь доорх байдлаас ажиглагдаж байна. Үүнд:

3.3.5. Үндэсний батлан хамгаалахын их сургуулийн сонсогч, оюутан, сурагч, хугацаат, гэрээт цэргийн алба хаагчдыг жендэрийн хэвшмэл ойлголт, ажлын байран дахь бэлгийн дарамт, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалтаас урьдчилан сэргийлэх, жендэрт суурилсан аливаа хүчирхийллээс ангид байх зэрэг асуудлаарх сургалтад хамруулж, сурталчлан таниулах;

3.3.6. Үндэсний батлан хамгаалахын их сургуулийн сонсогч, оюутан, сурагч, хугацаат, гэрээт цэргийн алба хаагчдад бусдыг хүндлэх, хүчирхийлэгч бус байх, гэр бүлийн болон ойр дотны хүнээ хайрлан хүндэтгэх, хүнлэг чанарыг эрхэмлэх, гэр бүлийн үнэ цэнэ, хамтын амьдралын утга учир, эцэг, эхийн үүрэг, хариуцлагыг ойлгуулан таниулах, гэр бүлийн харилцаан дахь эмэгтэй, эрэгтэй хүмүүсийн тэгш оролцоог дэмжих чиглэлээр сургалт, сурталчилгааг зохион байгуулах;

3.3.7. Үндэсний батлан хамгаалахын их сургуулийн сонсогч, оюутан, сурагч, хугацаат, гэрээт цэргийн алба хаагчдад хүний наймаа, бэлгийн мөлжлөг, халдварт өвчинд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл амьдралын зан үйлд суралцаж, хорт буруу зуршлаас ангижрах арга ухааныг төлөвшүүлэх сургалт, сурталчилгааг үе шаттайгаар зохион байгуулах; (тушаал, 2019) гэсэн заалтуудаас харагдаж байна.

Дүгнэлт

Жендэрийн бодлогын баримт бичгээ боловсруулсан 10 салбараас нийт хэвлэгдэн олны хүртээл болсон 7 салбарын бодлогод агуулгын болон бүтцийн шинжилгээ хийхэд доорх дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

Бодлогыг боловсруулахдаа бэлтгэх, боловсруулах, батлах гэсэн үндсэн үе шатуудыг шаардлагын дагуу зөв зохион байгуулалттай хийж, ажлын хэсэг, зөвлөх багийг бүрдүүлсний дараа салбарын болон байгууллагын удирдлагууд болон шийдвэр гаргах түвшний албан хаагчдыг оролцуулсан зөвлөлдөх уулзалт хийх хэрэгтэй бөгөөд тухайн салбарын болон байгууллагын шийдвэр гаргагчид жендэрийн тэгш байдлыг хангах үзэл баримтлалыг байгууллагын бодлого, төлөвлөлт, хөтөлбөрт тусгах эрмэлзлэлтэй байх нь жендэрийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулан батлахад чухал нөлөөтэй байна.

Жендэрийн тэгш байдлын тухай ойлголт тухайн салбарт шинэлэг, байгууллагын дотоод соёл, хамт олны хандлага, удирдлагын арга барилд шингээгүй байгаа нөхцөлд удирдах ажилтнуудыг оролцуулснаар ЖБ-ын баримт бичиг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хүний болон санхүүгийн нөөц хуваарилах, холбогдох бусад шийдвэр гаргах боломж бүрдэнэ.

ЖҮХ-ноос зөвлөх багийг урьж жендэрийн тэгш байдал, түүнийг хангах арга замын талаар үндсэн ойлголт өгөх мэдээлэл бэлтгэн зөвлөлдөх уулзалтын оролцогчдод хүргэж, асуулт хариулт өрнүүлэн нэгдсэн ойлголт бий

болгох нь илүү үр дүнтэй байгаа нь зарим салбаруудын сайн туршлагаудаас харагдаж байна.

Бодлогыг боловсруулах явцад зорилтот бүлгийн оролцоог хангах, сургалт нөлөөллийг хослуулах, харилцан суралцах, хамтын ажиллагаа, зөвшилцөн шийдвэрлэх зарчим чухал нь харагдаж байна.

Жендэрийн бодлого нь дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг учраас хяналт, шинжилгээ, үнэлгээг тодорхой болгож, үйл ажиллагааг үнэлэн цаашдын ажиллагааг сайжруулахад ашиглах нь зүйтэй юм.

Батлан хамгаалах салбарын хувьд үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг харьяа байгууллагуудынхаа хүрээнд оролцоог ханган хэлэлцэж батлуулах шаардлага байна. Харин зарим арга хэмжээ хэрэгжиж байгаа сайн тал байна. Тухайлбал, эрэгтэйчүүдэд зориулсан эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх тасаг, кабинетийг Цэргийн төв эмнэлэгт нээн ажиллуулах, хүний нөөц, техник, тоног төхөөрөмжөөр хангах гэсэн зорилт нь Монгол Улсын Ерөнхий сайдын захирамжийн хавсралт болох “Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн дундаж наслалтын зөрүүг багасгах талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө (2020-2022)” (хавсралт, Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн дундаж наслалтын зөрүүг багасгах талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө (2020-2022)”, 2020)-той нийцэн Цэргийн төв эмнэлэг дээр эрэгтэйчүүдийн кабинетыг (андрологийн) байгуулах ажил хийгдсэн байна.

Эх сурвалж

- UNDP.(2016).Sustainable Development Goals 2030.
- МУЗГ.(2017). Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр, Засгийн газрын 2017 оны 129 дүгээр. УБ
- НҮБХАС, (2016). Жендэрийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах нэгдсэн удирдамж. УБ: НҮБХАС
- тушаал, Б. х.-н.(2019). Батлан хамгаалах салбарт жендэрийн талаар баримтлах бодлого,2019. УБ: Батлан хамгаалахын сайдын 2020 оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдрийн А/18 дугаар тушаал, “Батлан хамгаалах салбарт жендэрийн нөхцөл талаар баримтлах бодлого”, 2019.
- Улс, М. (2011). Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль.
- ХНХЯ, ЖҮХ, АХБ. (2016). “Жендэр судлал” сэтгүүл тусгай дугаар”
- ХНХЯ, ЖҮХ, АХБ. (2019). “Монгол Улсын жендэрийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ: 2005 оноос өнөөг хүртэлх ололт амжилт ба сорилт, сургамж”.
- Gender Team, UNDP. (2016). “How to conduct Gender Analysis, Guidance”.
- Joanna Kangisher. (2007). “A Critical Exploration of Gender Analysis”. New Zealand.
- БОНХЯ. (2014). “Байгаль орчны салбарын жендэрийн стратеги (2014-2030)”.
- Газар, М.У. (2004). Жендэрийн тэгш байдлыг хангах Үндэсний хөтөлбөр. УБ.
- Газар, М.У. (2013). Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын дунд хугацааны стратеги баримт бичиг, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө(2013-2016). УБ.
- Хавсралт, М.-ны.Е. (2020).Эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн дундаж наслалтын зүрүүг багасгах талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө (2020-2022)”,2020. УБ
- Хүйсийн тэгш байдлын асуудлаарх үндэсний зөвлөл, Н.-ны.Э. (2030).6. Хүйсийн тэгш байдлын асуудлаарх үндэсний зөв Жендэрийн үзэл баримтлалыг яамдын бодлого, төлөвлөлт, хөтөлбөр тусгах стратеги. УБ.
- Яам, М.У (2016). Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамрагдах байгууллага, агентлагуудад хэрэгжих жендэрийн стратеги.УБ.

ХЭЛНИЙ БОДЛОГО ТӨРИЙН БУСАД БОДЛОГОТОЙ ХОЛБОГДОХ НЬ CONNECTING LANGUAGE POLICY TO OTHER GOVERNMENT POLICIES

Н.Мөнхцэцэг, доктор (Ph.D), ШУА-ийн Хэл зохиолын хүрээлэнгийн Хэрэглээний хэл шинжлэлийн салбарын эрхлэгч, ЭШТА, Цахим шуудан: munkhtsetsegn@mas.ac.mn

N.Munkhtsetseg, (Ph.D), senior researcher, Head of Applied Linguistics Section of the Institute of Language and Literature, Mongolian Academy of Sciences

Хураангуй. Энэхүү өгүүлэлд төрөөс баримтлах боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, технологийн бодлого, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд хэлний бодлогыг хэрхэн тусгасан хийгээд тэдгээрийн хэрэгжилт, хоорондын уялдаа холбоог авч үзсэн бөгөөд судалгааны үндсэн дээр өөрийн санал, зөвлөмжийг дэвшүүлсэн болно. Судалгаанаас үзэхэд, хэлний талаар тулгамдаж буй асуудлаа сайтар судлаагүй, нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудлаа тодорхойлоогүй, хариуцах эзэн, хүрэх үр дүн, цаг хугацаа тодорхой бус, мөн мэргэжлийн хүмүүсийн оролцоо хангалтгүй, бодлогын хэрэгжилтийг хянах механизмыг тодорхойлоогүй зэргээс хэлний бодлого амьдралд хэрэгжихгүй байна. Иймд хэлний бодлогыг төрөөс баримтлах бусад бодлоготой уялдуулан цогцоор авч үзэн хэрэгжүүлэх арга зам, хэлбэр, төлөвлөлтийг хийх хэрэгтэй юм.

Abstract. *This article discusses how language policy is reflected in public education, culture, science, technology, and national security policies, their implementation, and interdependence. Then the author proposes recommendations to solve the policy problems based on the research results. According to the study, language policy is not being implemented due to lack of professional involvement, and lack of policy monitoring mechanisms. Therefore, the language policy needs to be integrated with other government policies and developing methods, forms and planning for its implementation is vital.*

Түлхүүр үг: Хэлний бодлого, боловсрол, соёл, аюулгүй байдал, шинжлэх ухаан технологи, уялдаа холбоо, үнэлэмж

Keywords: Language policy, education, culture, national security, science and technology, interdependence, value

Удиртгал

Аливаа хэл тухайн улс үндэстний оршин тогтнох тусгаар тогтнолын баталгаа байдаг тул төр засгийн бодлогод эх хэл, үндэсний бичиг үсгийн тухай бодлого ямагт чухал байр суурийг эзэлдэг. Хэлний бодлого бол тухайн улс орны үндэсний бодлого төдийгүй гадаад бодлогын нэн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болохын зэрэгцээ боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан технологи, үндэсний аюулгүй байдлын бодлоготой салшгүй холбоотой.

Хэлний бодлого нь

- тухайн улсын үндэсний болон албан ёсны хэлний статусыг тогтоох;
- эх хэл, үсэг бичгийг сонгох, хэрэглэх, хөгжүүлэх;
- гадаад хэлний бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх;

- хос хэл, олон хэл, цөөнхийн хэлний хэрэглээний таатай, зөв зохистой нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- эх хэлний өв соёлыг хадгалах, хамгаалах;
- нутгийн аялгууг хадгалах, хөгжүүлэх;
- хэлний хууль, дүрэм журам боловсруулах, амьдралд хэрэгжүүлэх;
- хэлний хэм хэмжээг тогтоох;
- зөв бичих дүрмийг боловсронгуй болгох;
- шинэ үг, нэр томъёог оноох, тогтоох, жигдлэх, мөрдүүлэх, хэвшүүлэх;
- бүх шатны хэлний сургалтын стандарт хөтөлбөр, сурах бичиг, лавлагаа, толь бичиг зохиох;
- бүх түвшний орчуулгын асуудал;
- хэл заах арга, сургалтын технологи, хэлний соёл - харилцааны асуудал;
- олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл, нийтлэл, сонин сэтгүүлийн найруулгын асуудал;

- гадаад хэлний бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх гэх мэт өргөн цар хүрээтэй асуудлыг багтаадаг.

Ерөнхийдөө хүн ам, эдийн засгийн хувьд тэргүүлэх улс орнууд өөрийн хэл соёлоо улам түгээн дэлгэрүүлэх, даяаршуулах бодлоготой байдаг бол эсрэгээр хүн ам цөөн, жижиг улс орнууд өөрийн хэл соёлоо даяаршлын энэ их түрлэгээс хамгаалж авч үлдэх бодлого баримталдаг.

Монголчуудын хувьд эртнээс хэл соёл, бичиг үсгийн асуудлыг төр засгийн бодлогын чухал хэсэг хэмээн үзэж, улс үндэстнийг бичиг үсэг, хэл соёлоор нэгтгэн захирч ирсэн түүхтэй. Одоогоос 800 гаруй жилийн тэртээ Их Монгол Улсын хаан Чингис монгол бичгийг бүх даяар хэрэглэх зарлиг гарган тус тусдаа шүтлэг, бичиг үсэгтэй байсан ханлиг аймгуудыг бичиг соёлын хувьд нэгтгэж, нэг үндэстэн болгон төлөвшүүлсэн нь хэл бичгийн бодлого аливаа улс орны төрийн бодлоготой нягт уялдаатай байх ёстойг гүнээ ойлгож ухамсарласны илрэл бөгөөд тухайн үед Монгол Улс дэлхийд хүчирхэг байсны нэгэн үндэс гэж үзэж болно. Ийнхүү өвөг дээдсээс уламжлан ирсэн бидний монгол хэл аялгуу маань даяаршлын өнөө үед гадаад хэл соёлын нөлөөнд автан дархлаа нь суларч байгааг бид бэлхнээ мэднэ.

Тиймээс даяаршлын өнөө үед явал монгол хүн монголоороо үлдэх вэ, хэрхэн дасан зохицож, хэл соёл, үндэсний бичиг, түүх соёлоо авч явах вэ гэдэгт төр засаг онцгойлон анхаарч, өнөөгийн хэл, соёлын бодлого, тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоо, хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, тулгамдаж буй асуудлыг олж илрүүлэн, олон талт, ончтой бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Иймд бид энэ удаагийн өгүүлэлдээ Монгол Улсын хэл, соёлын талаарх төрийн бодлого зохицуулалтын хэрэгжилт, уялдаа холбооны тухай өгүүлэхээс гадна цаашид ямар бодлого баримталбал зохих талаар өөрийн санал бодлыг дэвшүүлсэн болно. Тус өгүүлэл нь 1. Удиртгал; 2. Монгол Улсын хэлний бодлогын тулгамдсан асуудал; 3. Боловсролын бодлоготой холбогдох нь; 4. Соёлын бодлоготой холбогдох нь; 5. Шинжлэх ухаан, технологийн бодлоготой

холбогдох нь, 6. Үндэсний аюулгүй байдлын бодлоготой холбогдох нь; 7. Судалгааны үр дүн; 8. Дүгнэлт гэсэн үндсэн хэсэгтэй.

Судалгааны арга зүй. Энэхүү өгүүлэлд “Монгол Улсын Үндсэн хууль”, “Монгол хэлний тухай хууль”, “Соёлын тухай хууль”, “Боловсролын тухай хууль”, Төрөөс баримтлах хэлний бодлого, боловсролын бодлого, соёлын бодлого, шинжлэх ухаан, технологийн бодлого, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал зэрэгт хэлний талаарх заалтуудыг түүвэрлэн авч, тэдгээрийн хэрэгжилт хийгээд уялдаа холбоог задлан шинжилж, цаашид хэлний бодлого, төлөвлөлтийг хэрхэн хийх талаар өөрийн санал, зөвлөмжийг дэвшүүлсэн болно.

Монгол Улсын хэлний бодлогын тулгамдсан асуудал

Монголын төр засгаас тусгаар тогтнолын баталгаа, түүх соёлын хэрэгсэл болсон монгол хэлний талаар анхаарч, “Монгол Улсын Үндсэн Хууль”-ийн 8-р зүйлийн 1-д “Монгол хэл бол төрийн албан ёсны хэл мөн”⁸⁰ гэж заасан бөгөөд монгол хэл, бичиг үсгээ эзэмших, хэрэглэх, хамгаалах, хөгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилго бүхий “Монгол хэлний тухай хууль”-ийг 2015 онд баталснаар хэлний бодлогын эрх зүйн зохицуулалтын үндэс бүрдсэн. Мөн хуучин Төрийн хэлний зөвлөлийн чиг үүргийг өөрчилж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэд монгол хэлийг хамгаалах, хөгжүүлэх үндсэн үүрэг бүхий Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөлийг байгуулсан билээ. Ийнхүү эх хэлний талаарх бодлого, төлөвлөлт, хууль эрх зүйн орчин сайжирч байгаа боловч анхаарвал зохих зүйл байсаар байна.

Д.Төмөртоого нар “Эх хэлний талаар төрөөс явуулж байгаа бодлого боловсронгуй биш, улс үндэстнийхээ алс хэтийн хувь заяа, хөгжлийн чиг хандлагад нийцээгүй, эх хэл соёлын талаар төр засгаас гарч байгаа хууль, тогтоол шийдвэрийн хэрэгжилт хангалтгүй”⁸¹ хэмээн 10 гаруй жилийн өмнө дурдаж байсан асуудал одоо ч байсаар байгааг өнөөгийн монгол хэлний хэрэглээний нөхцөл байдал бэлхнээ харуулж байна. Тухайлбал, зарим нутгийн аялгууд мөхөх шатандаа орж, зарим нь халхжиж байна; монголчууд гадаад руу цагаачилснаар монгол

⁸⁰ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>.

⁸¹ Д.Төмөртоого, Ц.Өнөрбаян, Б.Пүрэв-Очир “Эх хэлний сургалтын өнөөгийн байдал, төрөөс эх хэлний талаар

явуулах бодлого” Монгол улсын боловсролын салбарын хэлний бодлого, (2003), 9 дэх тал.

хэлээр яригч хүний тоо буурч байна; хэвлэл мэдээлэл, нийгмийн сүлжээн дэх монгол хэлний хэм хэмжээ алдагдаж байна; хувийн ихэнх сургууль яамнаас гаргасан хөтөлбөрийг баримтлахгүй, монгол хэлийг ор нэр төдий зааж байна; ерөнхий боловсролын сургуулийн монгол хэлний сургалтын чанар муу байгаагаас элсэлтийн ерөнхий шалгалтад монгол хэлний гүйцэтгэлийн дундаж оноо англи хэлнийхээс харьцангуй доогуур байна; монгол бичгийн хэрэглээ муу байна; гадаад үг нэр томъёоны хэрэглээ замбараагаа алдаж байна гэх мэт даруй шийдвэрлэвэл зохих олон асуудал байна.

Дээрх асуудлуудын нэгэн томоохон шалтгаан нь монгол хэлний үнэлэмжийг дээшлүүлэх талаар төдийлөн анхаарч, цогц бодлого төлөвлөлт боловсруулж хэрэгжүүлэхгүй байгаатай

холбоотой юм. Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн 1990-ээд оноос хойш хэлний бодлого, зохицуулалт алдагдсанаас гадаад хэлийг хэт их шүтэн бишрэх болсны уршгаар монгол хэлний үнэлэмж буурч, бүх шатны боловсролын байгууллага дахь монгол хэлний сургалтын чанар муудсан, гадаад нэр томъёог хэн дуртай нь дураараа оноож, эсвэл орчуулгагүй хэрэглэж, гудамж талбай, зам, албан байгууллагын нэр хаягийг эрээвэр хураавар гадаад хэлээр бичдэг болсон зэрэг монгол хэлний маань хэрэглээ, хөгжил, халдашгүй дархан байдалд сөргөөр нөлөөлөх болсон байна.

Израилын Бар-Иланы Их сургуулийн профессор Бернард Сполски (Bernard Spolsky) хэлний бодлогыг дараах байдлаар загварчилсан байна.

Зураг 1. Хэлний бодлогын бүрэлдэхүүн



Эх сурвалж: Сполски, 2003: 23

Тэрбээр “Хэлний бодлогыг дээрх гурван үндсэн зүйлээс бүрдэнэ гэж үзсэн бөгөөд тэдгээрийн дотроос хэлний бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн гол түлхүүр хүчин зүйл нь хэлний үнэлэмж, хандлага юм”⁸² гэжээ. Ер нь тухайн хэлийг үнэлэх үнэлэмж дээшилж, түүнд хандах хандлага өсөж гэмээж нь тэр хэлний хэрэглээ, менежментийн асуудал аяндаа цэгцэрч хэлний бодлого амжилттай хэрэгжих үндэс суурь болно. Тиймээс хүүхдийг бага наснаас нь эх оронч сэтгэлгээтэй, үндэсний ухамсартай монгол иргэн төлөвшүүлэх талаар онцгойлон анхаарах хэрэгтэй юм.

Монгол хэл нь ойрад, буриад, халх, өвөр гэсэн дөрвөн том аялгуу дотроо олон аман аялгуутай байдаг нь хэлний дархлааг хамгаалж буй нэг хүчин зүйл юм. Гэтэл өнөөдөр халимаг, буриад хэл аялгуу мөхөх аюулд ойртож, Өвөр монголчуудын хэл аялгуу ч эрсдэлд орж болзошгүй нөхцөл байдал үүссэн нь хоёр

хөршийн бодлого шийдвэртэй холбоотой юм. Тухайн улсын төрийн хэлний бодлогыг болиулах ямар ч эрх байхгүй нь харамсалтай. Тиймээс бид монгол хэлтний гол цөм болох тусгаар тогтносон Монгол Улсад амьдарч буйн хувьд монгол хэлний олон аялгуугаа унаган төрхөөр нь хадгалах, хамгаалах талаар төрийн мэргэн бодлого зайлшгүй шаардлагатай байна.

Монгол хэлний тухай хуулийн “13.1.4. суралцагчдын дийлэнх олонх хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх байвал сургалтыг хос хэлний хөтөлбөрөөр явуулах бөгөөд хос хэлний хөтөлбөрийн агуулгыг батлах; 13.1.5. үндэстний цөөнх монгол хэл болон эх хэл дээр боловсрол эзэмших, соёл, зан заншлаа өвлөх, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах”⁸³ хэмээн заасан байна. Гэвч Монгол Улсын үндэстний цөөнх казах, тува иргэдийн хос хэлний асуудал нийгэмд тулгамдсан асуудал болж буйг

⁸²Bernard Spolsky, Language policy, Cambridge University Press, 2009, p.23.

⁸³Монгол хэлний тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/10932/сүүлд> үзсэн: 2022.04.25/.

судлаач, багш, албаны хүмүүсийн нийгмийн сүлжээнд ярьсан ярилцлага, хурлын илтгэл, өгүүлэл зэргээс харж болно. Тухайлбал, Баян-Өлгий аймгийн Алтанцөгц сумын сургуулийн ахлах, дунд анги хариуцсан сургалтын менежер Мухаммед “Үндэстний цөөнх хүүхдэд зориулсан хос хэлний бодлого алдагдсан, монгол хэлний хөтөлбөр төлөвлөгөө, цаг, багшлах боловсон хүчин, сурах бичиг хангалтгүй зэрэг сургалтын орчин бүрдээгүйгээс элсэлтийн ерөнхий шалгалтыг амжилттай өгч, хүссэн сургуульд орж чаддаггүй талаар дурдаад энэ талаар цогц бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай”⁸⁴ хэмээн онцолсон байна. Мөн хэлний бэрхшээлтэйгээс болж казах, тува хүүхдүүд төрийн албанд, хөдөлмөрийн зах зээлд чөлөөтэй өрсөлдөж чадахгүй байгаа талаар холбогдох албаны хүмүүс дурджээ. Монгол Улсын үндэстний цөөнх сурагчид элсэлтийн ерөнхий шалгалтад орос хэл, англи хэл, математик, физик, химийн хичээлүүдэд шалгалтын дүнгээрээ дээгүүр жагсдаг боловч монгол хэл болон монгол хэлний ахисан түвшний мэдлэг шаардлагатай нийгмийн ухааны хичээлүүдийн хувьд доогуур жагсдаг байна. Энэ нь бидний дээр өгүүлсэнчлэн, ерөнхий боловсролын сургуульд монгол хэлний сургалт бараг байхгүй, сурах бичиг, багшлах боловсон хүчний дутагдалтай байдагтай холбоотой.

Монгол Улсад хэлний бодлогын баримт бичгүүд батлагдсан боловч хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь бодлого боловсруулах арга зүй, хэрэгжүүлэх үйл явц нь шинжлэх ухааны үндэслэл муутай, хийсвэр шинжтэй, салбар хоорондын бодлогын уялдаа холбоог төдийлөн анхаараагүй, төлөвлөлт хийгээгүй зэрэгтэй холбоотой гэж үзэж байна. Ялангуяа тулгамдаж буй асуудлаа сайтар судлаагүй, нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудлаа тодорхойлоогүй, хариуцах эзэн, хүрэх үр дүн, цаг хугацаа тодорхой бус, мөн мэргэжлийн хүмүүсийн оролцоо хангалтгүй, бодлогын хэрэгжилтийг хянах механизмыг тодорхойлоогүй зэргээс амьдралд хэрэгжихгүй байна. Түүнээс гадна Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл болон холбогдох бусад байгууллагын чиг үүрэг тодорхойгүй, ажлын уялдаа холбоогүй байгаатай холбоотой. Хэлний бодлогыг боловсруулахад анхаарах нэгэн чухал зүйл бол салбар хоорондын уялдаа холбоо юм. Тиймээс дараагийн хэсгүүдэд энэ талаар авч үзэх болно.

Боловсролын бодлоготой холбогдох нь

Боловсролын бодлогод хэлний бодлого чухал байр суурь эзэлдэг. Эх хэлний бодлого, гадаад хэлний бодлогын хамгийн нийтлэг, бодитой хэрэгжих хүрээ нь боловсролын салбар юм. Ерөнхий боловсрол нь иргэн хүний хөгжүүлэн төлөвшүүлэх гол үүрэгтэй, дээд боловсрол нь хүний нөөцийг хөгжүүлэх үүрэг бүхий нийгмийн зонхилох үйлчилгээний тодорхой хэлбэр гэж үздэг. Тиймээс Монгол Улсын бүх шатны боловсролын байгууллага бол эх оронч сэтгэлгээтэй, чадварлаг монгол иргэнийг хөгжүүлэн төлөвшүүлэхэд онцгой үүрэгтэй юм. Эх оронч сэтгэлгээтэй иргэн хүн төлөвшүүлэхэд эх хэлний боловсрол хамгийн чухал хүчин зүйл болно.

Монгол хэл бол манай ард түмний амьдрал, тэмцлийн зэвсэг, үндэсний аюулгүй байдлын баталгаа учраас бүх шатны боловсролын салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг мөн.

Монгол Улсын Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого (2014-2024)-д

“3.3.Бага боловсролыг эх хэлний чадамжийг эзэмших боломжийг бүрдүүлэн бүтээлч, сурах арга барилтай монгол хүүхэд төлөвших үе хэмээн хөгжүүлнэ.

4.4.Бүх шатны сургалтыг төрийн албан ёсны хэл, бичгээр явуулж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг үе шаттай нэмэгдүүлнэ. Суралцагчдын дийлэнх олонх нь хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх байвал эх хэлээрээ бага боловсрол эзэмших нөхцөл, боломжоор хангаж, хос хэлний сургалтын бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ.

4.5.Гадаад улсад амьдарч байгаа монгол хүүхдэд үндэсний боловсролын суурь чадамж эзэмшүүлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ.

4.6.Бүх шатны сургалтын хөтөлбөр, агуулга, арга зүйд монголын түүх, хэл, соёл, үндэсний өв уламжлал, зан заншил, эх оронч сэтгэлгээ, хувь хүний төлөвшил, хөгжил, хүн төрөлхтний нийтлэг үнэт зүйлийг тусган хэрэгжүүлнэ.

4.7.Гадаад хэлний сургалтыг эх хэлний суурь чадамжийг бүрэн эзэмшүүлэхтэй уялдуулан зохион байгуулах ба сургуульд заах үндсэн

⁸⁴ Э.Бөртгөлжин “Хил доторх хэлний асуудал” https://news.trends.mn/n/55286/сүүлд_үзсэн:_2022.04.25/.

гадаад хэл нь англи хэл байна”⁸⁵ гэсэн заалтууд тус тус орсон байна. Гэвч бодлогын баримт бичигт тусгасан эдгээр заалт бодит амьдралд хэрхэн хэрэгжиж байгааг тоймлон авч үзвэл, дараах байдалтай байна. Үүнд:

Бүх шатны сургалтын байгууллагад монгол хэлийг тодорхой цагаар зааж сургаж буй боловч сургалтын чанар муу, монгол хэлний сурах бичгийн агуулга нь монгол хэл, соёл, үндэсний өв уламжлал, зан заншил, эх оронч сэтгэлгээ төлөвшүүлэх талаар хангалттай бус, гадаад хэлний сургалттай цэцэрлэг, бага сургууль, дунд сургуульд монгол хэл, түүхийн хичээлийг төдийлөн анхаардаггүйгээс монгол хэлээрээ ойлгож, ярьж чадахгүй хүүхдийн тоо нэмэгдэж байгаа талаар олон хүн халаглан бичих болсон. Тухайлбал, сэтгүүлч О.Даваасүрэн “Монголоо алдсан монгол” нийтлэлдээ:

“...монгол хүүхдүүд хэлд орохдоо л “нөү, мама, дэди, воае” гэх зэрэг харь хэлээр өөрийгөө илэрхийлж байна. Түүнчлэн өнгө, дүрсийг ч англиар төвөггүй хэлдэг хэрнээ монгол үг амнаасаа унагах нь нэн ховор. Үүнийг нь эцэг, эхчүүд олзуурхах бөгөөд “сүүлийн үеийн хүүхдүүдийн сэтгэлгээний онцлог” гэх зэргээр дөвийлгөнө...Ухаан орсон цагаасаа Youtube, BabyTV-тэй нөхөрлөж, амьд харилцаанаас ангид торниж буй хүүхдүүд монгол ахуй, монгол хэлнээс бүр ч хөндий өсөж байна. Энэ бол нэг гэр бүлд тохиолдож буй бэрхшээл бус нийтлэг жишиг юм. Энэ талаар хувийн мэдээллээ нууцлахыг хүссэн нэгэн цэцэрлэгийн багш мэдээлэл өглөө... Мэдээлэл технологийн нийгэм учир хүүхдийг утас, зурагтаас хөндий өсгөхөд бэрх байж болох ч тодорхой хугацаанд, тохиромжтой контент үзүүлэх нь чухал. Харамсалтай нь манай улсад хүүхдэд зориулсан монгол контент нүдний гэм. Харилцаа холбооны зохицуулах газраас хийсэн судалгаагаар хүүхдэд зориулсан бүтээлийн 96 хувь нь гадаадынх байгаа юм. Өргөн нэвтрүүлгийн сувгаар гарч буй хүүхдийн нэвтрүүлгийн ердөө 2-4 хувийг л монгол бүтээл эзэлдэг. Ингэхдээ монгол ахуй, өв уламжлал бүхий агуулгатай контент нэг, хоёроос хэтэрдэггүй”⁸⁶ гэж бичжээ.

Энэ мэтчилэн гудамж, талбайд явж байхад, бага насны хүүхдүүд англиар *-Oh my God, -Wow, -Hi*

гэх мэтээр ярьж байгааг олонтоо сонсож болно. Энэ бол хамгийн сэтгэл эмзэглүүлсэн асуудлын нэг юм.

Аливаа үндэстний хэл, соёл оршин байх нөхцөл нь тухайн хэлийг уламжлан өвлөх залуу үеийн эх хэлний боловсролоос шалтгаалдаг Цөөхөн хүн амтай манай улсын хувьд үндэсний эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьж, гадаад хэлийг үндэсний хэл, сэтгэлгээ төлөвшсөн хойно нь зааж сургах бодлого баримтлах хэрэгтэй.

Монгол Улсын төрөөс баримтлах боловсролын бодлогын баримт бичигт гадаад хэлний тусгай зөвшөөрлийг олгоход тавигдах шаардлага, журмыг тусгаагүй нь цаашид гадаад хэлээр сургалт явуулдаг сургуулийн тоо, түүнд хамрагдах хүүхдийн тоо эрс өсөхийг хязгаарлах хууль эрх зүйн үндэс байхгүй байна. Энэ нь эх хэлээ эрхэмлэх, эх оронч монгол иргэнийг төлөвшүүлэх төрийн бодлогод сөргөөр нөлөөлж болзошгүйг анхаарах шаардлагатай болжээ. Дэлхийн нээлттэй зах зээл, мэдлэгт суурилсан нийгмийн хөгжлийн энэ үед монгол хэл, соёлоо эрхэмлэн дээдлэхийн хамт гадаад хэл, соёлын талаар зөв оновчтой, бодлого хэрэгжүүлэх нь монгол үндэсний эрх ашиг, үндэстний болон соёлын дархлаагаа хамгаалах нэг үндэс болох юм.

Шинжлэх ухаан, технологийн бодлоготой холбогдох нь

Шинжлэх ухааны мэдлэг мэдээллийг хэлээр дамжуулан авч, түүгээр дамжуулан түгээн дэлгэрүүлж, хөгжүүлж байдаг нь тодорхой. Шинжлэх ухааны хэлний үгийн сангийн хамгийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь нэр томьёо юм. Нэр томьёо бол аливаа шинжлэх ухааны ойлголт, ухагдахууныг үгээр томьёолсон хэлний махбод бөгөөд шинжлэх ухааны мэдлэг мэдээллийг дамжуулах хэрэгсэл болдог. Зүйрлэвээс шинжлэх ухааныг “цоож” гэж үзвэл түүнийг онгойлгох “түлхүүр” нь нэр томьёо билээ. Аливаа шинжлэх ухаан, техникийн нэр томьёог тогтолцоотой боловсруулж, хууль эрх зүйн дагуу стандартчилах нь цаашид тухайн салбарууд зөв цэгцтэй хөгжих нэгэн үндэс мөн.

ЮНЕСКО “Мэдээллийн нийгмийн асуудлаарх дэлхийн дээд хэмжээний уулзалт”-д хэл бол соёлын оршин тогтнох, бүх нийтэд мэдлэг

⁸⁵ Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого (2014-2024), Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралт.

⁸⁶ О.Даваасүрэн, Монголоо алдсан монгол, Retrieved from [www.eagle.mn: http://eagle.mn/r/95613](http://eagle.mn/r/95613) (2022, 2-р сарын 21).

мэдээлэл түгээх гол хэрэгсэл гэж тууштай онцолсоор ирсэн. Үүнтэй уялдан боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын салбарт нэр томьёог боловсруулах нь мэдлэгийн нийгмийг хөгжүүлэх гол түлхүүр юм⁸⁷ хэмээн тодорхойлсон байдаг.

Хөгжингүй улс орнуудад нэр томьёоны үндэсний бодлого нь шинжлэх ухаан, технологийг ул суурьтай хөгжүүлэхийн тулд мэдлэгийн салбар бүрийн нэр томьёог оноон, тогтоох, хөгжүүлэх зорилготой боловсруулдаг төрийн стратеги байдаг ажээ.

Олон улсын нэр томьёоны мэдээллийн төв (Infoterm)-ийн захирал Кристиан Галински (Christian Galinski), Австрийн Вений их сургуулийн профессор Герхард Будин (Gerhard Budin) нар нэр томьёоны бодлого, төлөвлөлтийг нийгмийн харилцааны бодлого, төлөвлөлт хийгээд шинжлэх ухаан, технологи, инновацын бодлого төлөвлөлтийн чухал хэсэг хэмээн үзэж, дараах байдлаар томьёолсон байна. Үүнд

Зураг 2. Нэр томьёоны бодлого ба шинжлэх ухаан, технологийн бодлого



Эх сурвалж: (Galinski, Christian; Budin Gerhard; de V. Cluver, A.D.(1999) Terminology planning and language planning)

Дээрх загвар нь орчин үед хэл бол нийгмийн харилцааны хэрэгсэл учраас хэлний бодлого, ялангуяа нэр томьёоны бодлогыг зөв тодорхойлох нь шинжлэх ухаан, технологи ба инновацыг хөгжүүлэх нэгэн хүчин зүйл болохыг харуулж байна. Учир нь нэр томьёо бол тухайн шинжлэх ухааны салбарын мэдлэг мэдээллийн зайлшгүй махбод бөгөөд ерөнхийдөө агуулгын ихээхэн хэсгийг хамарч байдаг. Тиймээс нэр томьёоны бодлого, төлөвлөлтийг шинжлэх ухаан, технологийн бодлого төлөвлөлттэй тогтолцоотой уялдуулан хөгжүүлэх нь стратегийн хувьд илүү үр дүнтэй болно хэмээн үздэг байна.

“Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-ийн Зорилт 5-д “Шинжлэх ухаан, үйлдвэрлэлийн харилцан уялдааг хангаж, мэдлэгт суурилсан нийгмийг хөгжүүлнэ”⁸⁸ гэсэн заалт, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”-ын ЗОРИЛТ 2.4-т “Олон улсад өрсөлдөх чадвар бүхий үндэсний шинжлэх ухаан, инновацын тогтолцоог хөгжүүлнэ. Мэдлэгийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах зорилгоор судалгаа хөгжүүлэлт, инновацын санхүүжилтийн олон эх үүсвэрт тогтолцоо бүхий төр-шинжлэх ухаан үйлдвэрлэл, бизнесийн түншлэлийн таатай орчныг бүрдүүлэх 2.Үндэсний инновацын тогтолцооны дэд бүтцүүдийг байгуулж,

⁸⁷ Infoterm UNESCO, *Guidelines for Terminology Policies*, Paris, 2005, p.v.

⁸⁸ Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолын хавсралт.

мэдлэгийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах тогтолцоо бий болгох”⁸⁹ гэсэн зорилт тус тус дэвшүүлсэн байна. Эдгээр бодлогын баримт бичгүүд дэх зорилтуудыг хэрэгжүүлэх урьдач нөхцөл буюу суурь нь шинжлэх ухааны мэдлэг мэдээллийг тээгч нэр томъёоны шинжлэх ухааныг хөгжүүлэхээс эхлэх ёстой. Тиймээс бид Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”-ын 1.3.1-д “Дэлхийн шинжлэх ухаан, техник, технологийн нэршил, нэр томъёог монгол хэлэнд нутагшуулан баяжуулах, мэдлэг шингэсэн монгол хэлний үгсийн санг бий болгох ажлыг тогтмолжуулж, нийтийн хялбаршуулсан болон шинжлэх ухааны салбар бүрийн мэргэжлийн нэр томъёоны толиудыг боловсруулах, цахим хэлбэрээр түгээх, нийтийн хэрэглээнд нэвтрүүлнэ”⁹⁰ гэсэн заалтыг санал болгон оруулсан билээ.

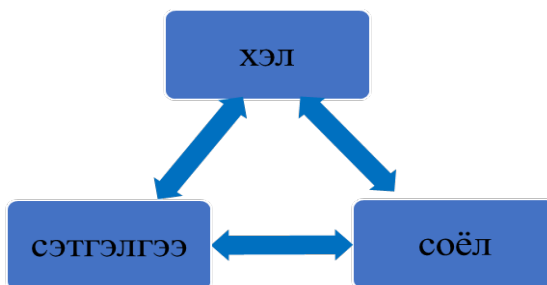
Одоогоор манай улсын төрөөс шинжлэх ухаан, технологийн талаар баримтлах бодлогод нэр томъёоны талаар ямар нэг заалт тусгаагүй байна. Цаашид шинжлэх ухаан, технологи, боловсролын бодлогод нэр томъёоны шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх асуудлыг уялдуулан авч үзэх

нь шинжлэх ухаан, технологи, боловсролын хөгжлийн хөрс суурийг зөв бүрдүүлэх үндэс болох юм. Иймд бусад улс орны сайн туршлагаас суралцан, олон улсын нэр томъёоны байгууллагаас (Infotem) гаргасан гарын авлага, зөвлөмжийг үндэслэн өөрсдийн нөөц бололцоонд тулгуурлан Монгол Улсын шинжлэх ухаан, технологийн бодлогод шинжлэх ухааны нэр томъёог боловсронгуй болгож хөгжүүлэх талаар тусгах зайлшгүй шаардлагатай юм.

Соёлын бодлоготой холбогдох нь

Хэл соёлын шүтэлцээ нь хоёрдмол шинжтэй: хэл нь нэг талаас оюуны соёлын бүрэлдэхүүн хэсэг мөн бөгөөд нөгөөтээгүүр соёлоос үүдэн гарсан, түүнийг илэрхийлдэг нэгэн төрлийн зэмсэг. Хэл бүр түүгээр харилцагч зон олны үндэсний соёлын нэгэн ёсны хөрөг мөн. Хэрэглээний үүднээс хэл, соёлын харьцаанд хөтлөгч хүчин зүйл нь соёл болно. Соёл хэлд нөлөөлж, хэлийг тодорхойлдог. Хэл, соёл, сэтгэлгээний шүтэлцээ холбоог аль нэг тал нь үгүйгээр оршиж үл чадах гурвалжин дүрс бүхий дараах бүүдүүвч зургаар үзүүлж болох юм.

Зураг 3. Хэл, соёл, сэтгэлгээний уялдаа



Үндэстний сэтгэлгээний хэв маяг, онцлог, шинж нь тухайн үндэстний хэл үүсэн бүрэлдэх хөрс суурь болдог ажээ. Тийнхүү хэлээр дамжин илэрдэг сэтгэлгээний хэв маяг, өвөрмөц онцлог, шинж зэрэг нь тухайн үндэстний өвөрмөц соёлыг бүрдүүлнэ. Иймд даяаршлын эринд монгол хэл, соёлоо сэвтээлгүй авч үлдэх нь монгол үндэстний язгуур эрх ашиг байх ёстой.

Хүн төрөлхтний хэл харилцах, мэдээлэх, нөлөөлөх гэсэн гурван үндсэн үүргээс гадна

танин мэдэх, мэдээлэл хуримтлуулах, тухайн үндэстэн, угсаатны түүх, оюуны соёлын өвийг бүтээж, хадгалж, тээж, дамжуулж, өртөөлж, хөгжүүлж, оршин тогтнох үндэс, баталгаа болж байдаг учраас хэл, соёлын бодлого харилцан уялдаатай байх ёстой.

Монгол Улсын Соёлын тухай хуулийн 4.1.2-д “эх хэл, бичиг үсэг, үндэсний түүх, соёл, өв уламжлал, зан заншил зэрэг үндэсний үнэт зүйлийг эрхэмлэн хөгжүүлэх, нандигнан

⁸⁹ Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”.

⁹⁰ Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

өвлүүлэх замаар үндэсний нэгдмэл үнэт зүйлийг бэхжүүлэх⁹¹ гэж заасан бол “Монгол хэлний тухай хууль”-ийн 5.1-д “Монгол хэл нь монгол үндэстний оюуны соёлын үнэт өв, үндэсний соёл иргэншлийн язгуур үндэс, улс орны нэгдмэл байдал, үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолын нэгэн баталгаа мөн”⁹² гэж заажээ. Төрөөс соёлын талаар баримтлах бодлогын 4.3.5-д “эх хэл, бичиг, түүхээ үндэс язгуураар нь судалж сургах, хадгалж хөгжүүлэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох”; 4.3.6-д “төр, иргэний харилцаанд эх хэлний эзлэх байр суурь, халдашгүй дархан байдлыг хуульчлан баталгаажуулж, хүүхдийг эх хэл, бичгээ бүрэн төгс эзэмших, монгол үндэсний соёлын мэдрэмж, мэдлэг, хүмүүжилтэй болгох ажлыг бүх шатны боловсролын бүрэлдэхүүн хэсэг болгох”⁹³ гэж заасан байна. Хэдийгээр ийнхүү нэлээд олон заалт буй боловч соёлын бодлого дахь заалтууд нь хэрэгжилт муу байгааг өнөөгийн бодит амьдралаас харагдаж байна. Тухайлбал, телевизийн нэвтрүүлгүүдээс үзэхэд, үндэсний уламжлалт ёс заншлаа хадгалсан, Монголын түүх, соёлын холбогдолтой бүтээлүүдийн эзлэх хувь хэмжээ бага байгаа нь хүүхэд залуучуудын хүмүүжил төлөвшил, монголын соёлын өвөрмөц төрх байдлыг дархлаажуулахад учир дутагдалтай байна. Ганцхан жишээ дурдахад, Монгол Улсын иргэн, хүүхэд, өсвөр насныхны телевизээр үзэж буй гурван кино тутмын хоёр нь гадаадынх байна. Хүүхдэд зориулсан үндэсний агуулга бүхий хүүхэдэйн кино, контент хангалтгүй байна. Иймд соёлын бодлогын хүрээнд гаднын соёлын түрэмгийлэлд өртөхгүйн тулд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдэд гадаадын соёл урлагийн хөтөлбөрийг тодорхой хэмжээгээр хязгаарлан үндэсний аюулгүй байдлаа хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх гэх мэт хэл соёлын бодлого, зохицуулалтын цогц бодлого боловсруулан бодит ажил болгох шаардлагатай байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлоготой холбогдох нь

Хэл бол тусгаар тогтнолын баталгаа, үндэсний аюулгүй байдлын гол бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд

хэлний аюулгүй байдлыг хангах гэдэг нь тухайн хэлээр ярьдаг хүмүүсийн тоог бууруулахгүй байх арга хэмжээ авахыг хэлнэ гэж үздэг.

Монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдал гэж монгол түмэн, монгол төр оршин тогтнож хөгжихийн үндэс болсон үндэсний хэл бичиг, түүх соёл, зан заншил хадгалагдах, монгол хүн ард үүрд оршин амьдрах нөхцөл хангагдсан байдлыг хэлнэ. Монголчууд түүхийн олон нугачааг даван гарсан бөгөөд өнөөдөр ч олон сорилттой тулгарч байна. Тэдгээр олон сорилтын нэг нь даяаршил буюу гадаадын хэл, соёлын түрэмгийллийн үед монгол үндэс угсаа, уламжлал, ёс заншил, хэл соёлоо хэрхэн яаж авч үлдэх вэ гэдэг хамгийн том тулгамдсан асуудлын нэг болж байна. Ийнхүү даяаршил нь улс төр, эдийн засгийн хувьд хүчирхэг гүрнүүдэд дэлхий дахинд хэл, соёлоо сурталчлан дэлгэрүүлж, цаашлаад хөгжиж буй орнуудыг өөрийн соёл, амьдралын хэв маягтаа уусгах боломжийг олгож байхад бага буурай орнуудын хувьд даяаршлын их түрлэгт үндэсний онцлогоо алдах эрсдэлд оруулах сөрөг нөлөөтэй байна.

Хэдийгээр дэлхий дээр 10 сая гаруй монгол угсаатан байгаа боловч тэднээс 6 сая орчим нь л монгол хэлээр ярьдаг ажээ. Монгол угсаатны тоо, эх хэлээ хэрэглэж байгаа хүний тоо ийм зөрүү байгаа нь өөр улс орны харьяанд орсон Өвөр Монгол, Буриад, Халимаг гэх мэт монгол туургатны хэл соёлын хязгаарлагдмал байдалтай холбоотой. Саяхан манай хөрш БНХАУ-д Өвөр монголчуудын төрөлх хэлээрээ боловсрол эзэмших эрхийг хөндөж, монгол хэл, бичгийг дунд сургуулийн сургалтын хөтөлбөрөөс хасаж, хятад хэлээр солих шийдвэр гаргасан нь хэл, соёлын хувьд нэгтгэх гэсэн Хятадын засгийн газрын бодлого юм. Энэ нь монгол хэлээр ярих хүний тоо цөөрөх нэг хүчин зүйл болох эрсдэлтэй юм.

Түүнээс гадна албан бус мэдээгээр манай улсын 300 мянган иргэн гадаадад амьдарч байгаа бөгөөд энэ тоо жилээс жилд нэмэгдэж, тэд амьдралын шаардлагаар тухайн улс орныхоо хэл, соёлын нөлөөнд автан эх хэлээ хэрэглэхгүй, мартаж байгааг дурдсан байна. Ялангуяа гадаадад амьдарч буй монгол хүүхдүүд тухайн улсын хэлээр хэлд орж буй нь үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулж болзошгүй байна.

⁹¹Соёлын тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/16230709374521>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

⁹²Монгол хэлний тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/10932>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

⁹³Төрөөс соёлын талаар баримтлах бодлого, Монгол Улсын Их Хурлын 2012 оны 52 дугаар тогтоолын хавсралт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=206213&showType=1>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.6-д “Үндэсний түүх, хэл, соёл, өв уламжлал, зан заншлаа хадгалж, хамгаалж хөгжүүлэх нь монгол үндэстний оршин тогтнохын үндэс, амин чухал дархлаа мөн” хэмээгээд “монгол хэл, бичгийн соёлоо хамгаалан хөгжүүлж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг нэмэгдүүлнэ”; 3.1.4.1. “Монголын түүх, хэл, соёл, шашин, зан заншлыг хамгаалах, хөгжүүлэх, судлах ажлыг төр ивээлдээ авч, ном, сурах бичиг, кино урлагийн бүтээл туурвилыг онцгойлон урамшуулж, биет болон биет бус соёлын өвийг хамгаалан хөгжүүлнэ”; 3.1.4.2. “Монгол хэл, бичгийн соёлоо хамгаалан хөгжүүлж, уламжлалт монгол бичгийн сургалт, хэрэглээг нэмэгдүүлнэ”; 3.1.4.3. “Хүүхэд, залуучуудад түүх, соёл, зан уламжлалаа гүнзгий таниулах, эх оронч үндэсний үзлийг төлөвшүүлэх ажлыг нийгэм, гэр бүл, боловсролын тогтолцоогоор дамжуулан хэрэгжүүлнэ”⁹⁴ гэж тус тус заажээ.

Даяаршлын үед монгол хэл, соёлд нөлөөлж буй хамгийн том гадаад хүчин зүйл нь гадаад хэл, соёлын “түрэмгийлэл” юм. Соёлын түрэмгийлэл нь юу юугаар илэрдэг вэ гэвэл, дээр дурдсанчлан тухайн хөгжингүй болон хүчирхэг орны хэл, кино, дуу хөгжим, соёл, урлаг, хөгжлийг сурталчилсан нэвтрүүлэг зэрэг болно. Сүүлийн үед олон нийтийн хэлний боловсрол, соёлд хүчтэй нөлөөлж, чухал үүрэг гүйцэтгэж байдаг зурагтаар орчуулга муутай Америк, Солонгос, Хятадын олон ангит кино, гадаадын хүүхэлдэйн киноны эзлэх хувь их байна. Энэ талаар “Даяаршил уу, аль эсвэл далд империализм уу?” гэсэн нийтлэлд:

“...АНУ, Япон, Хятад тэргүүтэй эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй орнууд нэр хүндтэй томоохон брэндүүд болон бараа бүтээгдэхүүн, кино, дуу хөгжим зэрэг соёлын бүтээгдэхүүнээр дамжуулан хөрш зэргэлдээ орнууддаа төдийгүй дэлхийн өнцөг булан бүрд ноёрхлоо тогтоохыг эрмэлзэж байгаа нь нууц биш” хэмээн дурдаад “Монголын хамгийн их үзэгчтэй телевизүүдийн тоонд ордог “Боловсрол суваг” гэхэд энэ оны нэгдүгээр улиралд нийт 1674 цагийн хөтөлбөр нэвтрүүлсний 66% нь дан гадаад кино, нэвтрүүлэг байжээ. Тэр дундаа гадаад

контентуудын дийлэнх хувийг буюу 502 цагт нь Америк олон ангит кино болон шоу нэвтрүүлгүүдийг гаргасан байна”⁹⁵ хэмээн тэмдэглэсэн байна. Түүнчлэн сүүлийн үед монгол телевизүүдээр хятадын кино урлаг хүчээ авч буй талаар сэтгүүлч Г.Хорол “Нэгэн үе Монголын цэнхэр дэлгэцийг Солонгос савангийн дууриуд эзээнэж байсан бол өнөөдөр Хятадын олон ангит кинонд эзлэгджээ. Монголын 16 телевизээр Хятадын олон ангит 18 кино өдөр бүр хоёр удаагийн давтамжтайгаар гарч байна”...“Хятад сериал хүч түрэн орж ирснийг үндэсний контент ховор байгаатай холбож болох ч Монгол Улс соёлын импортыг зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт дутмаг өнөөг хүрсэн нь нэг улсын кино дангаар шахам өргөн нэвтрүүлгийн телевиз, кабелийн сувагт ноёлдог гажуудал үүсгэлээ ч гэж хэлж болох болов уу. Нөгөө талдаа эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаа энэхүү орон зайг ашиглан их гүрнүүд соёлоор дамжуулан “Зөөлөн хүчний бодлого”-оо хэрэгжүүлэх таатай хөрс нь болж байна гэж хэлсэн ч буруудахааргүй мэт”⁹⁶ гэж www.news.mn-д 2019 оны 9 сарын 9-ний “Дэлгэц эзэгнэсэн хятад сериал” хэмээх нийтлэлдээ өгүүлжээ. Тэрээр “Кино бол үзэгчдийг байлдан дагуулахын хэрээр соёл ухамсарт нь гүн гүнзгий нэвтэрч өөрчлөлт хийж чаддаг шидтэй урлаг. Их гүрнүүд эрх ашгаа хамгаалах, бусдыг дагуулахын тулд кино урлагийг хамгийн том зэвсгээ болгон “Зөөлөн хүчний бодлого”-ыг хэрэгжүүлэх болсон нь ийм учиртай”⁹⁷ хэмээн онцлон тэмдэглэсэн байна.

Түүнээс гадна Монгол Улсад хятад хэл англи хэлний дараах хоёрдугаар гадаад хэл болж байна. Ийнхүү хятад хэлийг сонирхон судлах болсон нь өмнө дурдсанчлан, улс төр, эдийн засгийн хүчин зүйлтэй холбоотой. “Зөөлөн хүчний бодлого”-ыг Америкийн улс төр судлаач Жозеф Най “Өөрийн орны хэл, соёл, оюун санааны үнэт зүйлсээр дамжуулан бусад улс орны ашиг сонирхол, үнэт зүйлд шууд бусаар нөлөөлөх чадвар”⁹⁸ хэмээн тодорхойлжээ. Зөөлөн хүчний бодлогыг боловсрол, эдийн засаг, соёл урлаг, хэл, хэвлэл мэдээлэл, хоол, спорт зэргээр дамжуулан хэрэгжүүлдэг.

⁹⁴ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

⁹⁵ Даяаршил уу, аль эсвэл далд империализм уу?, <http://tsagtur.mn/>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

⁹⁶ Дэлгэц эзэгнэсэн хятад сериал, <https://news.mn/r/2191541/>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.

⁹⁷ Г.Хорол, Дэлгэц эзэгнэсэн хятад сериал, <https://news.mn/r/2191541/>, нийтэлсэн: 2019.09.09.

⁹⁸ Joseph S. Nye, Soft power, *Foreign Policy*, No. 80, Twentieth Anniversary, 1990, pp. 153-171.

Манай улс Орос, Хятад улстай мөнхийн хөрш тул тэдний хэлийг сурах нь сайн хөршийн найрсаг харилцаа, улс төр, эдийн засаг гэх мэт бүх л салбарт хамтран ажиллахад чухал хэрэгтэй боловч улс төр, геополитикийн бодлого, үндэстний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, гадаад бодлоготой уялдуулан зөв зохистой хэлний бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм.

Гуравхан сая хүн амтай манай улс байтугай тэрбум гаруй хүн амтай Хятад улс эх хэлнийхээ цэвэр ариун байдал, дэлхий дахин дахь байр суурийг бататган бэхжүүлэх, улам бүр боловсруулан хөгжүүлж, бүр цаашлаад дэлхий

дахинд түгээн дэлгэрүүлэх бодлого хэрэгжүүлж байхад бидний цөөхөн монголчууд эх монгол хэл, соёлынхоо халдашгүй дархан байдлыг хамгаалахад онцгой анхаарах хэрэгтэй.

Судалгааны үр дүн

Энэхүү өгүүлэлд бид төрөөс баримтлах Боловсролын бодлого, шинжлэх ухаан, технологийн бодлого, Соёлын бодлого, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (ҮАБҮБ)-д хэлний талаарх хэдэн заалт орсон, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаар авч үзэхэд дараах байдалтай байна. Үүнд:

Зураг 4. Төрийн бодлого дахь хэлний заалт



Дээрх графикаас харахад, хэлний талаарх заалт төрөөс баримтлах боловсролын бодлогод 4, соёлын бодлогод 2, ҮАБҮБ-д 5, харин шинжлэх ухаан, технологийн бодлогод ямар ч заалт байхгүй байна. Дээрх бодлогуудад тодорхой хэмжээгээр уялдаатай заалтууд оруулсан байх боловч хэрэгжилтийн хувьд бүгд хангалтгүй байгаа нь төлөвлөлт хийгээд түүнийг

хэрэгжүүлэх арга зам тодорхойгүй байгаатай холбоотой.

Хэл нь боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан технологи, үндэсний аюулгүй байдалтай салшгүй холбоотой бөгөөд хоорондоо харилцан нөхцөлдсөн шинжтэй байна. Үүнийг зургаар үзүүлбэл, дараах байдалтай байна. Үүнд:

Зураг 5. Хэлний бодлого төрийн бусад бодлоготой холбогдох нь



Дүгнэлт

Хэлний тухай асуудал бол боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан технологи, улс төр, эдийн засаг, үндэсний аюулгүй байдлын асуудалтай нягт холбоотой төрийн бодлогын нэгэн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Монголд Улсад “Монгол Улсын Үндсэн хууль”, “Монгол хэлний тухай хууль”, “Соёлын тухай хууль”, “Соёлын өвийн тухай хууль”, “Боловсролын тухай хууль” нь хэлний хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байна. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, боловсрол, соёлын бодлогод хэлний талаар тодорхой заалтууд орсон байна. Харин шинжлэх ухааны хэлний хамгийн чухал махбод болох нэр томъёоны талаар шинжлэх ухаан, технологийн бодлогод тусгаагүй байна. Шинжлэх ухаан зөв цэгцтэй хөгжих нэгэн үндэс нь нэр томъёоны хөгжил учраас шинжлэх ухаан, технологийн бодлогод нэр томъёоны талаар тусгах зайлшгүй шаардлагатай юм.

Гуравхан сая хүн амтай манай улсын хувьд үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолын баталгаа болсон хэл, соёл, түүхээ дээдлэн хамгаалж, сурталчлах, улмаар дэлхий дахинаа түгээн дэлгэрүүлэх, монгол хэлтний тоог өсгөх талаар онцгойлон анхаарч, хэлний бодлогыг соёл, боловсрол, үндэсний аюулгүй байдал, хүн ам, улс төр, эдийн засгийн бодлоготой нягт уялдуулах ёстой юм.

Зөвлөмж

- Монгол Улс төрөөс баримтлах хэлний бодлогын баримт бичгүүдэд хяналт шинжилгээ хийж, холбогдох байгууллагуудын гүйцэтгэх ажлын давхардал ба хийдэл, хэлний хэрэглээний тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох;
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөл төрөөс баримтлах хэлний бодлого, түүний төлөвлөлтийг боловсруулахдаа Боловсрол, шинжлэх ухааны яам, Соёлын яам, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл болон мэргэжлийн байгууллагуудын төлөөлөл болон ШУА болон их дээд сургуулиудын эрдэмтэн судлаачдын оролцоотой боловсруулдаг тогтолцоог бий болгох;
- Хэлний бодлогын арга хэрэгсэл, механизм, хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож, хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг хангах;
- Даяаршлын энэ цаг үед харь хэл, соёлын нөлөөнөөс эх монгол хэл, соёл, сэтгэлгээгээ аварч үлдэхийн тулд үсэг бичиг, нутгийн аялгуу, монгол хэлний сургалт, нийгмийн сүлжээ, хэвлэл мэдээллийн хэл, бичгийн хэл, нэр томъёо, газар усны нэр, хаяг, гадаад үгийн хэрэглээ, үндэсний цахим хөмрөг гэх мэт өргөн цар хүрээтэй асуудлыг хамарсан

- | | |
|---|--|
| <p>төрийн цогц бодлого хийгээд түүний төлөвлөлтийг боловсруулж хэрэгжүүлэх;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дунд сургууль, их, дээд сургуульд гадаад хэлийг сонгон хэрэглэхдээ үндэсний аюулгүй | <p>байдлын үзэл баримтлал, бодлоготой уялдуулан дэлхийн болон бүс нутгийн хамтын ажиллагааны хэрэгцээ шаардлага, хэрэглээний хүрээг харгалзан үзэх хэрэгтэй.</p> |
|---|--|

Эх сурвалж

- Бөртгөлжин.Э (2020). Хил доторх хэлний асуудал. <https://www.trends.mn/n/9583>: <https://www.trends.mn>
- Даваасүрэн.О. (2022, 2-р сарын 21). *Монголоо алдсан монгол*. Retrieved from [www.eagle.mn](http://eagle.mn/r/95613): <http://eagle.mn/r/95613>
- Даяаршил уу, аль эсвэл далд империализм уу?, <http://tsagtur.mn/>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/
- Төмөртогтоо.Д., Өнөрбаян.Ц., Пүрэв-Очир.Б. 2003. Эх хэлний сургалтын өнөөгийн байдал, төрөөс эх хэлний талаар явуулах бодлого – “Монгол улсын боловсролын салбарын хэлний бодлого” Уб., х.9
- Хорол.Ч. Дэлгэц эзэгнэсэн хятад сериал, <https://news.mn/r/2191541/>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/
- Чоймаа.Ш. (2007). Эзэн богд Чингис хаан хийгээд монгол бичиг. *Mongolica*, pp. 265-271.
- Bernard Spolsky (2009). “Language policy” Cambridge University Press. pp.304
- Galinski, Christian; Budin Gerhard; de V. Cluver, A.D.(1999) Terminology planning and language planning
- Joseph S. Nye, (1990), Soft power, *Foreign Policy*, No. 80, Twentieth Anniversary, pp. 153-171. Хууль ба бодлогын бичиг баримт
- Монгол Улсын Үндсэн Хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367>
- Монгол хэлний тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/10932> /сүүлд үзсэн: 2022.04.25/
- Соёлын тухай хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail/16230709374521>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/.
- Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолын хавсралт
- Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа 2050”
- Монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/
- Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого (2014-2024), Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралт
- Төрөөс соёлын талаар баримтлах бодлого, Монгол Улсын Их Хурлын 2012 оны 52 дугаар тогтоолын хавсралт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206213&showType=1>, /сүүлд үзсэн: 2022.05.03/

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХӨДӨЛГӨӨН ЗАСАЛЧ, ХӨДӨЛМӨР ЗАСАЛЧ МЭРГЭЖИЛТНИЙ
ЭРЭЛТ БА НИЙЛҮҮЛЭЛТ

DEMAND AND SUPPLY FOR PHYSIOTHERAPISTS AND OCCUPATIONAL THERAPISTS
IN MONGOLIA

¹Д.Батлхам, ¹М.Эрдэнэцэцэг, ¹Х.Ариунаа,
¹С.Булганчимэг, ¹Б.Янжинсүрэн,
¹С.Долгорсүрэн, ¹Ц.Халиун, ¹Б.Оюунгоо
¹Анагаахын Шинжлэх Ухааны Үндэсний Их
Сургууль, Сувилахуйн сургууль
Цахим шуудан: dpth.group@mnums.edu.mn

¹D.Batlkhram, ¹M.Erdenetsetseg, ¹Kh.Ariunaa,
¹S.Bulganchimeg, ¹B.Yanjinsuren, ¹S.Dolgorsuren,
¹Ts.Khaliun, ¹B.Oyungoo
¹School of Nursing, Mongolian National University
of Medical Science

Хураангуй. Эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрийг ойлгох нь дэлхийн улс орнуудын эрүүл мэндийн тогтолцооны шинэчлэлийн нэгэн чухал асуудал юм. Тус судалгаа нь Монгол улсын эрүүл мэндийн салбарт хөгжиж эхэлж буй хөдөлгөөн засал, хөдөлмөр засал мэргэжлийн эрэлт хэрэгцээг тодорхойлж мэргэжилтний одоогийн болон 2030 он хүртэлх илүүдэл/хомсдолын чиг хандлагыг судалж, урьдчилан таамаглах зорилготой.

Арга зүй: Олон нийтэд нээлттэй мэдээллийн санг ашиглан хүн амын өсөлт болон наслалттай уялдуулан эрэлт болон нийлүүлэлтийн загварын томьёонуудын тусламжтайгаар хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлтийн хэмжээг Улаанбаатар хот болон бүс нутаг тус бүрээр тооцоолж 2030 он хүртэлх төлөв байдлыг тодорхойлсон.

Судалгааны үр дүн: Монгол улсын хэмжээнд 2030 он гэхэд хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хомсдол нь 1630 хүртлээ өсөх хандлагатай байна. Бүс нутгаар авч үзэхэд Улаанбаатар хотод 799 хөдөлгөөн засалч, 806 хөдөлмөр засалч, баруун болон хангайн бүсэд хамаарах аймгуудад 200-300 мэргэжилтэн хэрэгцээтэй байна.

Дүгнэлт: Бодлогын түвшинд шийдвэртэй арга хэмжээ авахгүй бол хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо 2030 онд хүртэл хомсдолтой хэвээр байх хандлагатай байна.

Abstract: Understanding the balance between supply and demand for human resources in the health sector is an important aspect of health system reform around the world. This study aims to identify the emerging needs of physiotherapists and occupational therapists in the health sector of Mongolia and to study and forecast current and future trends in surplus / shortage of specialists until 2030.

Methodology: Using the publicly available database, the demand for physiotherapists and occupational therapists were estimated for each region and in Ulaanbaatar and determined by 2030, using demand and supply model formulas in line with population growth and longevity. By 2030, the shortage of physical therapists and occupational therapists in Mongolia is expected to increase to 1,630. Regionally, Ulaanbaatar needs 799 physical therapists, 806 occupational therapists, and 200-300 specialists in the aimags of western and khangaï regions.

Conclusion: The number of physiotherapists and occupational therapists is likely to remain in short supply until 2030, unless decisive action is taken at the policy level.

Түлхүүр үг: Хөдөлгөөн засал, Хөдөлмөр засал, эрэлт, нийлүүлэлт

Key words: Physiotherapy, Occupational therapy, workforce demand, supply

Үндэслэл

Эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал нь дэлхийн улс орнуудын эрүүл мэндийн тогтолцооны шинэчлэлийн нэгэн чухал элемент байсаар

байна (Kuhlmann et al, 2013). Эрүүл мэндийн тогтолцоо нь үр дүнтэй, үр ашигтай байхын тулд зөв мэргэжилтэн зөв цагт, зөв газраа, зөв өртгөөр эмчлүүлэгчтэй таарч тусламж үйлчилгээ

үзүүлэх боломжоор хангагдсан байх ёстой (Crettenden, Poz, & Buchan, 2013).

Манай улсын өнөөгийн болон ирээдүйн эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээг хангах талаар бодлого боловсруулагчдын түвшинд тусгаж ажиллах нь чухал байна. Ихэнх улс орнууд хүний нөөцийн төлөвлөлтдөө уялдаа холбоотой арга барилыг хэрэгжүүлж, хүн амынхаа эрүүл мэндийн эрэлт хэрэгцээг хангахын тулд эрэлт болон нийлүүлэлтийг холбох хүний нөөцийн үндэсний хөтөлбөрийг боловсруулдаг талаар Риккетс, Фрахер нар дурджээ (Ricketts & Fraher, 2013).

Эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөцийн эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрийг ойлгох нь ярвигтай асуудал юм. "Ирээдүйн төлөв"-ийг болохоос нь өмнө урьдчилан таамаглахын зэрэгцээ нийт ажиллах хүчинд нөлөөлж болох дотоод, гадаад хүчин зүйлсийг тодорхойлох шаардлагатай болдог (Fogel, 2009, Hack, & Konrad, 1995). Гэхдээ эрүүл мэндийн хүний нөөцийн бодлогыг үр дүнтэй төлөвлөхийн тулд тухайн салбар дахь эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэгчдийн тоог (өөрөөр хэлбэл нийлүүлэлт) бодитой үнэн зөв тооцоолж, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг авах (өөрөөр хэлбэл эрэлт) хэрэгцээтэй хүмүүсийн тоог тооцоолохыг шаарддаг. Үйлчилгээний нийлүүлэлт болон тэдгээр үйлчилгээний эрэлтийн тэнцвэрийг тайлбарлахдаа эрэлтийг хангахуйц үйлчилгээ үзүүлэгч хэт цөөхөн байгаа тохиолдолд хомсдол, эсвэл эрэлтийг хангах тооноос илүү нийлүүлэлт байгаа тохиолдолд илүүдэл гэж ерөнхийд нь үздэг (Murphy et al, 2012). Үйлчилгээний эрэлт, хэрэгцээ гэж юу болохыг үйл ажиллагааны хувьд тодорхойлох нь чухал юм. *Эрэлт* гэдэг нь тухайн хүний хүсч байгаа, бодитоор ашиглах үйлчилгээг хэлдэг бөгөөд үйлчилгээг авсан хэлбэрээр нь илэрхийлж болно. *Хэрэгцээ* гэдэг нь тухайн хүн хүлээн авсан эсэхээс үл хамааран, байвал зохих шаардлагатай үйлчилгээг хэлнэ.

Дэлхий даяар гурван хүн тутмын нэг нь хөдөлгөөн засал, хөдөлмөр засал, хэл яриа засал гэх мэт сэргээн засах эмчилгээнд ямар нэг байдлаар хамрагдаж ач тусыг нь хүртэх боломжтой гэж The Lancet сэтгүүлд хэвлэгдсэн өгүүлэлд дэлхийн өвчлөлийн талаар дүн шинжилгээ хийн тооцоолсон байлаа (Cieza et al, 2020). Тархины харвалттай, чихрийн шижин өвчтэй, харааны бэрхшээлтэй, гэнэтийн осолд өртсөн гэх мэт олон хүнд хөдөлгөөн засал, хөдөлмөр засал, хэл яриа заслын эмчилгээг

өвчний эхний үе шатанд, мөн ажилдаа орохын тулд хожуу үед ч хийлгэх шаардлагатай байдаг. Энэхүү нийтлэлд дурдсанаар бараг нэг тэрбум хүн ясны хугарал, мөчний тайралт, нугасны гэмтэл, тархины гэмтэл болон бусад гэмтлээс үлдсэн чадвар алдалттай амьдарч байна. Энэ бол асар их тоо юм. Энэ олон хүнийг амьд үлдээх, аль болох сайжруулахын тулд анагаах ухаан, эрүүл мэндийн үйлчилгээ үнэхээр сайн ажилладаг. Харин одоо энэ хүмүүст бүгдэд нь сэргээн засах эмчилгээ шаардлагатай, сэргээн засахыг эрт эхлүүлэх хэрэгтэй. Энэ тоонд цус харвалт, зүрхний өвчтэй, ковидтой хүмүүсийг оруулаагүй болно хэмээн онцолсон байлаа (Cieza et al, 2020).

Сэргээн засах нь эрүүл мэндийг дэмжих, өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх, хөнгөвчлөх тусламж үйлчилгээ үзүүлэхийн зэрэгцээ бүх нийтийг хамарсан эрүүл мэндийн үйлчилгээний чухал хэсэг юм. Одоогийн байдлаар дэлхийн хэмжээнд ойролцоогоор 2.4 тэрбум хүн эрүүл мэндийн байдлаасаа шалтгаалж сэргээн засахын үр шимийг хүртэх шаардлагатай байгаа ба ойролцоогоор 600 сая хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн гэр бүл, хамт олныхоо хамтаар өдөр тутмын амьдралд нэр төртэй, утга учиртай оролцох боломж хязгаарлагдмал, хаагдмал амьдарч байна (Cieza et al, 2020). Хүн амын эрүүл мэнд, тэдний амьдралын шинж чанарт гарсан өөрчлөлтөөс шалтгаалж сэргээн засах хэрэгцээ дэлхий даяар нэмэгдэх төлөвтэй байна. Хүмүүс урт насалдаг ч архаг өвчинтэй, чадвар алдалттай болсон байдаг талаар ДЭМБ анхааруулжээ.

2017 онд ДЭМБ-аас томоохон уриалга гаргаж "Тогтвортой хөгжлийн зорилт"-ыг "Эрүүл амьдралыг хангах, бүх насны хүмүүсийн бүхий л сайн сайхан байдлыг дэмжин урагшлуулах явдал юм" хэмээн тодорхойлсон. "Сэргээн засах 2030 - Үйл ажиллагааны уриалга" нэртэй сэргээн засах анагаах ухааны чуулга уулзалтаас дээрх "Тогтвортой хөгжлийн зорилт"-ыг хэрэгжүүлэхэд сэргээн засах тусламж нь 21-р зууны эрүүл мэндийн гол түлхүүр болно хэмээн үзжээ. Уг чуулганаас сэргээн засах нь анагаах ухаан, эрүүл мэндийн олон салбарт зориулагдсан, олон чиглэлээр нарийн мэргэшсэн тул бид нэгдэж ажиллан, сэргээн засалтыг эрт эхлүүлэх хэрэгтэй гэж уриалсан. "Сэргээн засах тусламж үйлчилгээг багаар үзүүлснээр хүн амын эрүүл мэндийн хэрэгцээг хангах, эрүүл аж төрөх ёсыг дэмжин дэлгэрүүлэх, сургалт сурталчилгаа,

урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг цогцоор үзүүлж улмаар эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний зардлыг бууруулж үр ашигтай хөдөлмөр эрхлэх боломжтой болно. Эрүүл мэндийн салбарт төдийгүй, шаардлагатай бол нийгэм хамт олны дунд ч баг болон амжилттай ажиллах боломжтойг нотолгоо харуулж байна. Иймд хөдөлмөр засал, хөдөлгөөн заслын тусламж үйлчилгээ нь улс үндэстнүүдийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан байх зайлшгүй шаардлагатай” гэж зөвлөсөн байна (Gimigliano & Negrini, 2017).

Монгол Улсын эрүүл мэндийн үзүүлэлтээс харахад 2020 онд улсын хэмжээнд хүн амын өвчлөлийн тохиолдол 3.3 саяд (давхардсан тоогоор) хүрч, 10 жилийн өмнөхөөс 1.9 дахин их байгаа нь сэргээн засах тусламж үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлага их байгааг харуулж байна. 10000 хүн амд ногдох зүрх судасны тогтолцооны өвчлөл 2020 онд 1268 болж, сүүлийн 10 жилийн дунджаас 238-аар өссөн байна. Үүний дотор цусны даралт ихсэх өвчнүүд 47.6 хувь, зүрхний ишеми өвчин 21.8 хувь, тархины судасны өвчин 13.8 хувийг эзэлж байна. ДЭМБ-ын 2019 оны судалгаагаар дэлхий дахинд 55.4 сая хүн нас барснаас 3 сая гаруй тохиолдол нь урьдчилан сэргийлэх боломжтой осол гэмтэл байсан байна. Осол гэмтлийн шалтгаант нас баралт нь дэлхийн хүн амын нас баралтын тэргүүлэх шалтгааны 5-рт бичигддэг бол Монгол улсын хүн амын нас баралтын 3-рт орж байна. 2020 онд Монгол улсын хэмжээнд осол гэмтлийн 145497 шинэ тохиолдол бүртгэгдсэн нь 10000 хүн ам тутамд 441.3 ногдож байна (Эрүүл мэндийн үзүүлэлт, 2020). Энэ бүх тоо баримтаас харахад дээрх өвчин, эмгэгийн улмаас хөдөлгөөн, үйл ажиллагааны чадвар алдагдсан түр болон урт хугацаанд хөдөлгөөн засалчийн тусламж үзүүлэх, мөн аливаа хүнд хүссэн зүйлээ хийж утга учиртай амьдрах боломж олгодог хөдөлмөр засалч зэрэг мэргэжилтний хэрэгцээ шаардлага өндөр байгаа нь тодорхой байна.

Одоогийн байдлаар манай улсад 30 хөдөлмөр засалч дөрвөн удаагийн төгсөлтөөс төрж гараад 90% нь Улаанбаатар хотод, 3.3% нь орон нутагт ажиллаж 6.7% нь гадаадад үргэжлүүлэн суралцаж байна. Хөдөлмөр засалчдын 54.2% нь улсын байгууллагад, 45.8% нь хувийн байгууллагад ажиллаж байна. Харин хөдөлгөөн засалч мэргэжлийн хувьд анх 2011 оноос эрүүл мэндийн салбарт тусламж үйлчилгээ үзүүлж эхэлснээс өнөөгийн байдлаар 216 хөдөлгөөн

засалч (World Physiotherapy, 2021) эрүүл мэнд (90%), боловсрол (6%), хөдөлмөр нийгмийн хамгаалал (4%)-ын салбарт, 79% нь улсын байгууллагад, 21% нь хувийн байгууллага, 6.4% нь орон нутагт ажиллаж байна. Нийт төгсөгчдийн 5% нь магистр, 0.5% доктор зэрэг эрдмийн зэрэг хамгаалжээ.

Эрүүл мэндийн олон салбарууд эрэлт, нийлүүлэлтийн нарийн тэнцвэрийг судалж, чухал асуудлаар ирээдүйд хомсдол үүсэхийг урьдчилан таамаглаж байна (Dall et al, 2013, Deal et al, 2007, Hooker et al, 2012, Juraschek et al, 2019). Жишээлбэл, 2022 он гэхэд Канад даяар 60,000 орчим бүтэн цагийн сувилагчийн дутагдал болно гэж Томблин Мерфи нар (Murphy et al, 2012) тооцоолсон. Купер нар (Cooper et al, 2003) дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-д суурилсан тооцоолол нь ирээдүйн эмч нарын хэрэгцээг урьдчилан таамаглах боломжтой бөгөөд анагаахын сургуулиудын тоо, хэмжээ зэрэг бодлогын шийдвэр гаргахад ашиглаж болно гэж санал болгосон (Fogel, 2009, Zimbelman et al, 2010, Van et al, 2013). Сэргээн засах тусламж үйлчилгээ авах оношуудын ангилал өргөн хүрээтэй, ямар тусламж хэрэгтэй байгааг харуулсан мэдээлэл бага байдаг тул үйлчлүүлэгчийн популяцийг тодорхойлж одоогийн болон ирээдүйн эрэлт, хэрэгцээг үнэлэхэд бэрхшээлтэй байж болно. Сүүлийн 10 жилд хөдөлгөөн заслын салбарт ажиллах хүчний тоо өссөн (Landry et al, 2009) хэдий ч АНУ-ын Хөдөлмөрийн яамны тооцоолж гаргасан хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг хөдөлгөөн засалчдын нийлүүлэлттэй харьцуулахад АНУ-ын 50 мужийн хэмжээнд хөдөлгөөн засалчийн хомсдол үүсч, үүнээс өмнөд болон баруун бүс нутагт илүү их байгааг Зимбелман нарын судалгаагаар (Zimbelman et al, 2010) таамаглаж гаргажээ. Мэргэжилтний өсөлтийн тоо нь өнөөгийн болон ирээдүйн тусламж үйлчилгээ шаардлагатай хүн амын хэрэгцээтэй хэрхэн нийцэж байгааг бусад оролцогч талуудад, мэргэжлийнхэнд мэдээлж чаддаггүй нь дээрх судалгаанаас харагдаж байна. Иймээс олон нийтэд нээлттэй мэдээллийн санг ашиглан АНУ-ын 50 муж дахь хөдөлмөр засалчдын ажлын байрны эрэлт, нийлүүлэлтийг төсөөлөхийн тулд урьдчилан таамаглах загварыг бий болгожээ (Lin et al, 2015). Бид энэхүү судалгаагаараа улсын хэмжээний болон мэргэжлийн түвшний бодлогын шийдвэртэй холбоотой үзүүлэлтүүд дээр үндэслэн таамаглалыг ашиглан жил

бүрээр тооцоолон гаргах ажиллах хүчний төсөөллийн загварыг санал болгож байна.

Судалгааны зорилго нь дээрх эрэлт, нийлүүлэлтийн загваруудын хослолыг ашиглан Монгол улс дахь хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний одоогийн илүүдэл/хомсдолын чиг хандлагыг судалж, 2030 он хүртэлх эдгээр чиг хандлагыг урьдчилан таамаглахад оршино. Судалгааны үр дүн нь урьдчилан таамагласан хомсдолыг багасгах зорилгоор бодлого боловсруулагчид, бусад оролцогч талууд болон сэргээн засахын мэргэжилтнүүдэд одоогийн болон ирээдүйн сэргээн засах тусламж үйлчилгээний хэрэгцээг үнэлэх суурь мэдээлэл болно.

Арга аргачлал

Монгол дахь хөдөлгөөн засалч (PT) болон хөдөлмөр засалч (OT) мэргэжилтний эрэлт хэрэгцээ болон нийлүүлэлтийн зөрүүг судалж, эдгээр мэргэжилтний хүний нөөцийн хомсдолыг тодорхойлохдоо эрэлт болон нийлүүлэлтийн загварыг (Zhang et al, 2018) ашиглав. 2011-2030 оны хооронд шаардлагатай байгаа хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хүний нөөцийн хомсдолыг зэрэглэх аргачлал (Lin et al, 2006, Lin et al, 2008) ашиглан тооцсон. Монгол улсын хэмжээнд хангайн бүс, төвийн бүс, зүүн бүс, баруун бүс тус бүрд болон Улаанбаатар хотод шаардлагатай мэргэжилтний тоог тодорхойлж гаргалаа.

Эрэлтийн загвар

Эрэлтийн загвар нь хүн амын өсөлт болон наслалт нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо жил тутам нэмэгдэх хандлагатай байдаг гэдэгт үндэслэгддэг. Хүн амын тоо болон наслалт нэмэгдэж буйтай холбоотойгоор хүн амын дунд эрүүл мэндэд зарцуулах өртөг нэмэгдэх хандлагатай байна (Keehan et al, 2004). Монголын бие бялдар хөдөлгөөн заслын холбоо (МРТА) болон Хөдөлмөр заслын Монголын холбоо (МОТА)-ны тайланд тусгагдсанаар Монгол улс дахь мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл бүхий хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч ажлын байрны тоо 2021 оны байдлаар хөдөлгөөн засалч 216, хөдөлмөр засалч 30 байна.

Тухайн жилд тухайн бүс нутгийн хүрээнд (Улаанбаатар, орон нутаг) дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд ногдох эрүүл мэндийн зардлын

өөрчлөлтийг хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлт хэрэгцээнд үржүүлэн тооцож, хөдөлгөөн засалч ба хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлтийг гаргасан. 2030 он хүртэлх хугацаанд шаардлагатай хөдөлгөөн засалч болон хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлтийг гаргасан. Дараах томъёоны дагуу эрэлтийн загварыг тодорхойлоо.

$$D_{R,2011} = C \times [2011_{\text{ТУХАЙН ОНЫ ХҮН АМ}}] / 10^4 + \text{ДНБ} \times 10^{-7} \times \Delta \text{ДНБ}_{R,2011,2012}$$

$$D_{R,2012} = C \times [2012_{\text{ТУХАЙН ОНЫ ХҮН АМ}}] / 10^4 + \text{ДНБ} \times 10^{-7} \times (\Delta \text{ДНБ}_{R,2011,2012} + \Delta \text{ДНБ}_{R,2012,2013})$$

$$D_{R,N} = C \times [2011_{\text{ТУХАЙН ОНЫ ХҮН АМ}}] / 10^4 + \text{ДНБ} \times 10^{-7} \times \sum (\Delta \text{ДНБ}_{R,2011,2012} + \Delta \text{ДНБ}_{R,2012,2013} + \dots + \Delta \text{ДНБ}_{N-1,N})$$

Тайлбар: $D_{R,N}$; D – Эрэлт, R – бүс нутаг, N – жил, $\Delta \text{ДНБ}_{N-1,N}$ – дотоодын нийт бүтээгдэхүүний жил тутмын өөрчлөлт, ДНБ – дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эрүүл мэндийн зардлын эзлэх хувь (жил бүрийн), C – 10,000 хүн амд ногдох мэргэжилтний тоо

Нийлүүлэлтийн загвар

Нийлүүлэлтийн загвар нь эрэлтийн загварын адил хүн амын өсөлт болон наслалт нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо жил тутам нэмэгдэх хандлагатай байдаг гэдэгт үндэслэгддэг. Бид датанд Монголын бие бялдар хөдөлгөөн заслын холбоо, Хөдөлмөр заслын Монголын холбоонд бүртгэлтэй хүний нөөцийн тоог авч ашигласан.

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд цуглуулсан мэдээнд тулгуурлан хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтнүүдийн дундаж насыг бүлэглэж үзвэл 20-24 нас, 25-34 нас, 35-44 насны бүлгүүдэд хуваагдаж байна.

Дараах томъёогоор нийлүүлэлтийн загварыг тооцоолсон.

$$S_{R,2012} = M \times X_{2011} + \sum_R (L_A \times (\Delta \text{POP}_{A,2011,2012}))$$

$$S_{R,N} = M \times X_{2011} + \sum_R (L_A \times (\Delta \text{POP}_{A,2011,2012})) + \sum_R (L_A \times (\Delta \text{POP}_{A,2012,2013})) + \dots + \sum_R (L_A \times (\Delta \text{POP}_{A,N-1,N}))$$

Тайлбар: $S_{R,N}$; S – нийлүүлэлт, R – бүс нутаг, N – жил, L_A : L = 10 жилийн хугацаанд шаардлагатай мэргэжилтний дундаж тоо, A – нас, $\Delta \text{POP}_{A,N-1,N}$ – насны бүлэг, $M \times$

мэргэжлийн холбоонд бүртгэлтэй мэргэжилтний тоо

Мэргэжилтний хомсдолын харьцаа:

Мэргэжилтний хомсдолын харьцааг 10,000 хүнд ногдох хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний эрэлт ба нийлүүлэлтийн зөрүүгээр тодорхойлж дараах томъёогоор тооцоолж гаргав.

$$\frac{[БН]ОТ \text{ эрэлт} - [БН]ОТ \text{ нийлүүлэлт}}{[БН]Нийт \text{ ам хүн}} \times 10^4 = [БН]ОТ$$

мэргэжилтний хомсдолын харьцаа

$$\frac{[БН]РТ \text{ эрэлт} - [БН]РТ \text{ нийлүүлэлт}}{[БН]Нийт \text{ ам хүн}} \times 10^4 = [БН]РТ$$

мэргэжилтний хомсдолын харьцаа

Тайлбар: БН – бүс нутаг; ОТ – хөдөлмөр засалч; РТ – хөдөлгөөн засалч

Тухайн жилүүдийн Үндэсний Статистикийн Хорооны тайлангаас (http://www.1212.mn/stat.aspx?LIST_ID=976_L03) хүн амын мэдээллийг авсан. 2011 оны байдлаар хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний тоог Монголын бие бялдар хөдөлгөөн заслын холбооны

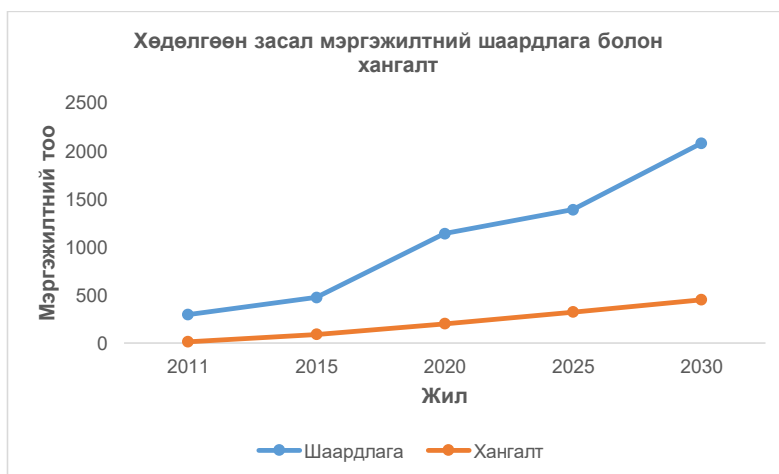
мэдээллээс авсан. Хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоог 2020 оны Хөдөлмөр заслын Монголын холбооны мэдээнээс авсан. 2030 он хүртэлх хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоонд гарч болзошгүй хомсдолын харьцааг тухайн жил бүрт тухайн бүс нутгийн хүн амын хэтийн төлөвөөр баримжаалан тодорхойлсон.

Судалгааны үр дүн

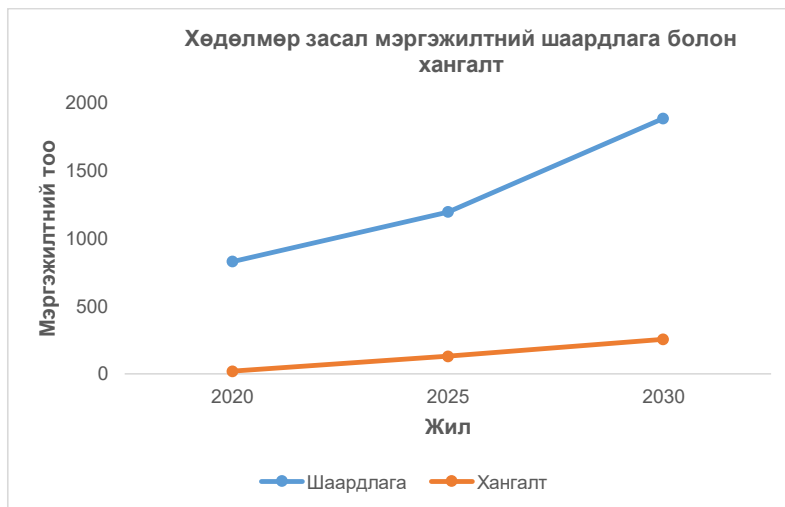
Урьдчилсан тооцооллоор Монгол улс дахь хөдөлгөөн, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний эрэлт, хэрэгцээний харьцааны үр дүнг зураг 2 болон 3-аар харууллаа.

Зураг 2-оос харахад хөдөлгөөн засалч мэргэжилтнийг 2011 оноос хойш жил бүр тогтмол бэлтгэсэн хэдий ч нийлүүлэлт нь 13-аас 450, эрэлт нь 296-2080 байгаа ба эрэлтийг бүрэн хангаж чадахгүй байна. Мөн хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хувьд 2020 болон 2030 онд нийлүүлэлт нь 20-аас 255 байгаа боловч эрэлт нь 828-аас 1885 шаардлагатай байгаа нь эрэлт нийлүүлэлийн зөрүү өндөр байна.

Зураг 1. Хөдөлгөөн засал мэргэжилтний шаардлага болон хангалт

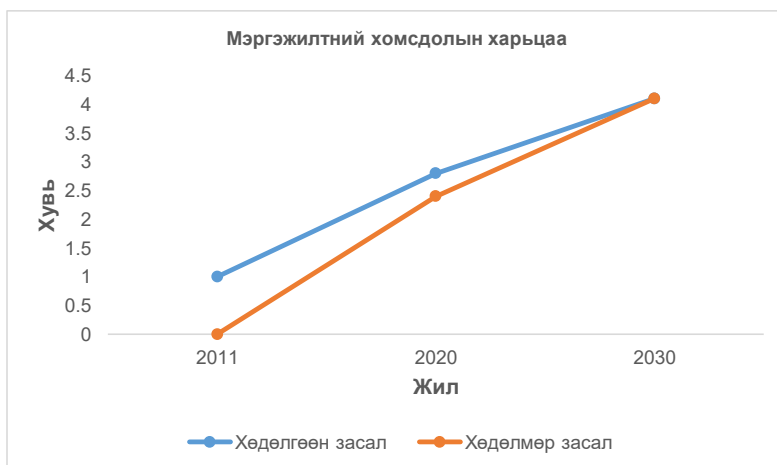


Зураг 2. Хөдөлмөр засал мэргэжилтний шаардлага болон хангалт



Хөдөлгөөн, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хомсдолын харьцааг зураг 4-т харууллаа. Үр дүнг 10 жил тус бүрээр тооцоход аль аль мэргэжлийн хувьд эрэлтийн хомсдол нь жил бүр жигд өсөх хандлагатайг харуулж байна.

Зураг 3. Мэргэжилтний хомсдолын харьцаа



Мэргэжилтний шаардлага болон хангалтыг 2011 он, 2015 оноос 2030 он хүртэл 5 жил тус бүрээр харьцуулсан графикаас харахад хөдөлгөөн засал мэргэжилтэн хомсдолтой байна.

Эрэлт нийлүүлэлт болон эрэлт нийлүүлэлтийн тэнцвэрт байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлсэд хүн амын өсөлт, нас, эдийн засаг, эрүүл мэндийн бодлого, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ

үзүүлдэг газар зүй, тусламж үйлчилгээний загвар, шинэ технологи, инноваци гэх мэт нь нөлөөлдөг.

Бидний судалгаагаар Монгол улсын хэмжээнд Хөдөлгөөн засалч, Хөдөлмөр засалч мэргэжилтэн хомсдолтой байгаа нь харагдаж байна. Нийт хүн амд ноогдох мэргэжилтнээр харахад 2020 онд хөдөлгөөн засалч 203,

хөдөлмөр засалч мэргэжлээр 20 мэргэжилтэн бэлтгэгдээд байгаа хэдий ч улсын хэмжээнд 808 хөдөлмөр засалч, 936 хөдөлгөөн засалч мэргэжилтэн хэрэгцээтэй байгаа нь харагдаж байна. (Хүснэгт 1)

Хомсдлын харьцаагаар 2030 онд 10000 хүн амд ноогдох мэргэжилтэн 4,1 байх хандлагатай байна. 2030 оны хомсдолыг 2020 оны

хомсдолтой харьцуулахад хөдөлгөөн засалч мэргэжилтэн 1,74 дахин, хөдөлмөр засалч мэргэжилтэн 2,01 дахин их хомсдож байгаа нь эрэлтийг хангаж чадахгүй байгаа нь харагдаж байна. Хомсдол их байгаагийн гол шалтгаан нь энэхүү мэргэжилтэнг бэлтгэдэг газар цөөхөн, цөөхөн тооны мэргэжилтэн төгсөж гарч байгаатай холбоотой эмнэлэгт шаардлагатай мэргэжилтэн дутагдалтай байна.

Хүснэгт 1. Бүс нутаг болон 2011, 2020, 2030 онуудад шаардлагатай хөдөлгөөн, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хомсдол, хомсдолын харьцаа

БҮС НУТАГ			Улсын нэгдсэн дүн	Баруун бүс	Хангайн бүс	Төвийн бүс	Зүүн бүс	Улаан-баатар
ХҮН АМЫН ТОО		2011	2811666	241959	315326	252942	105146	1287100
		2020	3296866	275977	354016	279309	131741	1597290
		2030	3950052	314889	397559	308618	263482	1982236
ОДОО АЖИЛЛАЖ БАЙГАА АЙМАГ	2021	ОТ	30	0	1	0	0	24
		РТ	216	4	7	2	3	207
ХОМСДОЛ	2011	ОТ	-	-	-	-	-	-
		РТ	-283	-34	-42	-35	-20	-152
	2020	ОТ	-808	-106	-166	-65	-53	-436
		РТ	-936	-188	-115	-78	-54	-501
	2030	ОТ	-1630	-209	-282	-201	-132	-806
		РТ	-1630	-237	-252	-199	-143	-799
ХОМСДОЛЫН ХАРЬЦАА	2011	ОТ	-	-	-	-	-	-
		РТ	1	-	-	-	-	-
	2020	ОТ	2.4	2.5	2.4	2.5	2.5	2.3
		РТ	2.8	3.3	3.2	3.4	3.2	2.2
	2030	ОТ	4.1	3.4	3.5	2.8	3.7	4.2
		РТ	4.1	3.5	3.6	2.9	3.9	4.8

Одоогийн байдлаар сэргээн засалч мэргэжилтэн буюу 218 хөдөлгөөн засалч, 25 хөдөлмөр засалч ажиллаж байна. Монгол улс 2018 онд анхны хөдөлмөр засалчдаа хүлээн авсан. Сэргээн засах тусламж үйлчилгээний чанар хүртээмжид

хамгийн түрүүнд мэргэжилтний хүний нөөцийн асуудал чухлаар тавигддаг бөгөөд 2022 онд 10.000 хүнд 0.6 хөдөлгөөн засалч, 0.06 хөдөлмөр засалч ноогдож байна.

Хүснэгт 2. Сэргээн засалч мэргэжилтнүүдийн 2022, 2030 онд 10000 хүн ноогдох хэмжээ, дэлхийн дундажтай харьцуулсан байдал

Мэргэжилтэн	Тоо	2022	Тоо	2030	Дэлхий
		10000 хүнд		10000 хүнд	Байвал зохих 10000 хүнд
Хөдөлгөөн засалч	218	0.6	450	1.13	10
Хөдөлмөр засалч	25	0.06	255	0.64	2

Мэргэжилтнүүдийг АШУУИС дээр тасралтгүй бэлтгэж байгаа бөгөөд 2030 он (3,9 сая) гэхэд 10.000 хүн ноогдох хөдөлгөөн засалч 1.13, хөдөлмөр засалч 0.64 болж тус тус нэмэгдэхээр байна.

Дүгнэлт

2021 оны байдлаар Монгол Улсын тэргүүлэх шалгаант 5 өвчлөлд амьсгалын тогтолцооны өвчин, зүрх судасны тогтолцооны өвчин, мэдрэлийн тогтолцооны өвчин багтаж байна. Халдвар бус өвчлөл 10 000 хүн амд харьцуулахад 31.8%, 100 000 хүн амд ногдох зам тээврийн ослын шалтгаант нас баралтын түвшин 14.3%, Амьсгалын тогтолцооны өвчин (10000 хүнд ногдох) 788, Зүрх судасны тогтолцооны өвчлөл (10000 хүн амд ногдох) 936 байна. Нийт амьд төрөлтийн 0.7 хувьд нь төрөлхийн гажгийн тохиолдол бүртгэгдсэн байна. Төрөлхийн гажгийн тохиолдлын түвшин 1000 нийт төрөлтөд 7.3 ногдож байна. Дээрх тоон мэдээлэл нь хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тусламж үйлчилгээ шаардлагатайг харуулж байна (Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2021). Иймд хүн амын өсөлт, насжилттай уялдуулан тооцоолоход монгол улсын хэмжээнд 2030 он гэхэд хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний хомсдол нь 1630 хүртлээ өсөх хандлагатай байна. Бүс нутгаар авч үзэхэд Улаанбаатар хотод 799 хөдөлгөөн засалч, 806 хөдөлмөр засалч, баруун болон хангайн бүсэд хамаарах аймгуудад 200-300 мэргэжилтэн хэрэгцээтэй байна. Монгол улсын эрүүл мэндийн үзүүлэлт, өвчлөлийн онцлог, эмнэлгийн орны тоо зэрэгтэй уялдуулан сэргээн засах мэргэжилтний хэрэгцээ шаардлагыг нарийвчлан судлах шаардлагатай.

Энэ хомсдол их байгаа нь уг мэргэжлээр жил бүр элсэгчдийн тоо цөөн, мэргэжилтний тухай нийгэм дэх ойлголт бага, хууль эрхзүйн орчин (цалин хөлс, даатгалын тогтолцоо, бодит үнэлэмж) хангалтгүй байгаатай холбоотой. Бодлогын түвшинд шийдвэртэй арга хэмжээ авахгүй бол хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо 2030 онд хүртэл хомсдолтой хэвээр байх хандлагатай байна. Хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо нэмэгдсэнээр сэргээн засах тусламж үйлчилгээний чанар, хүртээмж нэмэгдэн, хүн амын чадвар алдалтыг бууруулж, өдөр тутмын үйл ажиллагааны чадварыг нэмэгдүүлсэнээр амьдралын чанар сайжирч, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн асран хамгаалагчдын ачааллыг багасгаж, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын салбарт улсаас гаргах зардлыг бууруулах, ач холбогдолтой юм.

Зөвлөмж

1. Монгол Улсад шаардлагатай тэргүүлэх чиглэлийн мэргэжлийн жагсаалтад хөдөлгөөн засал, хөдөлмөр засал мэргэжлүүдийг оруулах
2. Хөдөлгөөн засалч, хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний хүний нөөцийг бэлтгэхэд бодлогын түвшний дэмжлэг үзүүлэх. Үүнд: Хөдөлгөөн засалч, Хөдөлмөр засалч мэргэжлээр суралцагчдын төлбөрийг төрөөс санхүүжүүлэх,
3. Хөдөлгөөн засалч, Хөдөлмөр засалч мэргэжилтний ажиллах эрхзүйн орчинг сайжруулахад бодлогын дэмжлэг үзүүлэх. Үүнд: цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх (бодит үнэлэмжтэй болгох).

Хавсралт 1. Түлхүүр үгсийн тайлбар

Мэргэжилтний хомсдлын зэрэг (Report card)	Бүс нутаг тус бүрд шаардлагатай мэргэжилтний хомсдлын зэрэг
Монголын бие бялдар хөдөлгөөн заслын холбоо (МРТА)	Улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн, үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулж буй хөдөлгөөн засал (2011) болон хөдөлмөр засал (2015)-ын мэргэжлийн холбоодууд
Хөдөлмөр заслын Монголын холбоо (МОТА)	
Улсын дундаж (National mean)	10,000 хүн амд ногдох хөдөлгөөн засалч, хөдөлмөр засалч мэргэжилтний тоо
Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал (ДНБ)	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал
Хөдөлмөр засал (ОТ)	Хөдөлмөр засал нь бие бялдар, мэдрэхүй болон танин мэдэхүйн бэрхшээлтэй бүх насны хүмүүстэй ажилладаг эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний салбар юм. Хөдөлмөр засал нь хүний амьдралын бүхий л цаг мөчид бие даасан байдлыг нь сэргээхэд тусалдаг. Хөдөлмөр засалч нар хүний сэтгэл хөдлөл, нийгэм, бие махбодийн хэрэгцээнд нөлөөлж буй саад бэрхшээлийг даван туулахад тусалдаг. Сэтгэцийн эрүүл мэндийн асуудлаас эдгэрч буй хүмүүстэй хөдөлмөр засалч ажилласнаар тэдэнд итгэл найдвар төрүүлэх, урам зориг өгөх, чадавхжуулах, мөн тэсвэрлэх чадварыг бий болгож урт хугацааны үр өгөөжийг авчирдаг.
Хөдөлгөөн засал (РТ)	Хөдөлгөөн засал нь аливаа өвчин эмгэг, хүрээлэн буй орчин, осол гэмтэл, насжилтын шалтгаант бие махбодын хөдөлгөөн, үйл ажиллагааны чадвар алдагдал, амьдралын чанарыг хамгийн дээд, боломжит түвшинд сэргээн тогтворжуулах, урьдчилан сэргийлэх, эмчлэх” (Дэлхийн Бие Бялдар Хөдөлгөөн Заслын байгууллага; World Physiotherapy) эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ юм. Хөдөлгөөн засал нь эмчлүүлэгчийн хөдөлгөөн, үйл ажиллагааны хязгаарлалт, чадвар алдагдлын бэрхшээлийг шийдвэрлэхдээ бие махбод, сэтгэц, нийгмийн хувьд цогц байдлаар хамруулах онцлогтой.
Хөдөлмөр засалчийн ажлын байр (ОТ jobs)	Хөдөлмөр заслын Монголын холбооны тоо баримтанд бүртгэлтэй бүтэн цагаар ажиллаж байгаа хөдөлмөр засалч мэргэжилтэн
Хөдөлгөөн засалчийн ажлын байр (РТ jobs)	Монголын бие бялдар судлал, хөдөлгөөн заслын холбооны тоо баримтанд бүртгэлтэй бүтэн цагаар ажиллаж байгаа хөдөлгөөн засалч мэргэжилтэн
Хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалчийн эрэлт хэрэгцээ (ОТ, РТ demand)	Хүн амын хэрэгцээг хангахад шаардагдах хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч ажлын байрны тооцоолсон тоо
Хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалчийн харьцаа (ОТ, РТ ratio)	Тухайн бүс нутгийн хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч ажлын байрны эрэлт ба тухайн бүс нутгийн ажлын байрны нийлүүлэлтийн хоорондох зөрүү
Хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалчийн хомсдол (ОТ, РТ shortage ratio)	10,000 хүн амд ногдох хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний хомсдол
Хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалчийн нийлүүлэлт (ОТ, РТ supply)	Шаардлагатай байгаа хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний орон тоо
Хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалчийн нийлүүлэлтийн харьцаа (ОТ, РТ supply ratio)	10,000 хүн амд ногдох хөдөлмөр засалч, хөдөлгөөн засалч мэргэжилтний тоо

Эх сурвалж

- Cieza, A., Causey, K., Kamenov, K., Hanson, S. W., Chatterji, S., & Vos, T. (2020). Global estimates of the need for rehabilitation based on the Global Burden of Disease Study 2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *The Lancet*, 396(10267), 2006-2017.
- Cooper, R. A., Getzen, T. E., & Laud, P. (2003). Economic expansion is a major determinant of physician supply and utilization. *Health services research*, 38(2), 675-696.
- Crettenden, I., Poz, M. D., & Buchan, J. (2013). Right time, right place: improving access to health service through effective retention and distribution of health workers. *Human resources for health*, 11(1), 1-2.
- Dall, T. M., Storm, M. V., Chakrabarti, R., Drogan, O., Keran, C. M., Donofrio, P. D. & Vidic, T. R. (2013). Supply and demand analysis of the current and future US neurology workforce. *Neurology*, 81(5), 470-478.
- Deal, C. L., Hooker, R., Harrington, T., Birnbaum, N., Hogan, P., Bouchery, E. & Barr, W. (2007). The United States rheumatology workforce: supply and demand, 2005–2025. *Arthritis & Rheumatism*, 56(3), 722-729.
- Fogel, R. W. (2009). Forecasting the cost of US health care in 2040. *Journal of Policy Modeling*, 31(4), 482-488.
- Gimigliano, F., & Negrini, S. (2017). The World Health Organization" Rehabilitation 2030: a call for action". *Eur J Phys Rehabil Med*, 53(2), 155-168.
- Hack, L. M., & Konrad, T. R. (1995). Determination of supply and requirements in physical therapy: some considerations and examples. *Physical Therapy*, 75(1), 47-53.
- Hooker, R. S., Williams, J. H., Papneja, J., Sen, N., & Hogan, P. (2012). Dietetics supply and demand: 2010-2020. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 112(3), S75-S91.
- Juraschek, S. P., Zhang, X., Ranganathan, V., & Lin, V. W. (2019). Republished: the United States registered nurse workforce report card and shortage forecast. *American Journal of Medical Quality*, 34(5), 473-481.
- Keehan, S. P., Lazenby, H. C., Zezza, M. A., & Catlin, A. C. (2004). Age estimates in the national health accounts. *Health care financing review*, 26(2), 1.
- Kuhlmann, E., Batenburg, R., Groenewegen, P. P., & Larsen, C. (2013). Bringing a European perspective to the health human resources debate: a scoping study. *Health Policy*, 110(1), 6-13.
- Landry, M. D., Ricketts, T. C., Fraher, E., & Verrier, M. C. (2009). Physical therapy health human resource ratios: a comparative analysis of the United States and Canada. *Physical Therapy*, 89(2), 149-161.
- Lin, V. W., Juraschek, S. P., Xu, L., Jones, D., & Turek, J. (2008). California regional registered nurse workforce forecast. *Nursing Economics*, 26(2), 85.
- Lin, V. W., Lee, A., Juraschek, S., & Jones, D. (2006). California regional registered nurse workforce report card. *Nursing Economics*, 24(6), 290.
- Lin, V., Zhang, X., & Dixon, P. (2015). Occupational therapy workforce in the United States: Forecasting nationwide shortages. *PM&R*, 7(9), 946-954.
- *Mongolia: profile of the profession*. (2021, June 30). World.Physio. Retrieved April 25, 2022, from <https://world.physio/membership/mongolia>
- Murphy, G. T., Birch, S., MacKenzie, A., Alder, R., Lethbridge, L., & Little, L. (2012). Eliminating the shortage of registered nurses in Canada: an exercise in applied needs-based planning. *Health policy*, 105(2-3), 192-202.
- Ricketts, T. C., & Fraher, E. P. (2013). Reconfiguring health workforce policy so that education, training, and the actual delivery of care are closely connected. *Health Affairs*, 32(11), 1874-1880.
- Van Greuningen, M., Batenburg, R. S., & Van der Velden, L. F. (2013). The accuracy of general practitioner workforce projections. *Human resources for health*, 11(1), 1-8.
- Zhang, X., Tai, D., Pforsich, H., & Lin, V. W. (2018). The United States registered nurse workforce report card and shortage forecast: a revisit. *American Journal of Medical Quality*, 33(3), 229-236.
- Zimbelman, J. L., Juraschek, S. P., Zhang, X., & Lin, V. W. H. (2010). Physical therapy workforce in the United States: forecasting nationwide shortages. *PM&R*, 2(11), 1021-1029.
- Эрүүл мэндийн үзүүлэлт, 2020, Эрүүл мэндийн хөгжлийн төв
- Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан, 2022 оны 4-р сарын 24 өдөр, <<https://www.1212.mn/>>

КОВИД-19 ЦАР ТАХЛЫН ҮЕИЙН ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН САНХҮҮЖИЛТ HEALTH FINANCING DURING COVID-19 PANDEMIC

¹Д.Мөнхжаргал, ²Я.Буянжаргал, ³Д.Баярсайхан

¹ Кансай Анагаах ухааны их сургууль, Осака муж, Япон улс, Цахим шуудан: muuji83@gmail.com

² Эх хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн үндэсний төв, Улаанбаатар хот, Монгол Улс, Цахим шуудан: buyanjargal@yahoo.com

³ Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага, Женев хот, Швейцарийн холбооны улс

¹D.Munkhjargal, ²Ya.Buyanjargal, ³D.Bayarsaikhan

¹Ph.D candidate at Kansai Medical University, Osaka, Japan

² (MSc), Consultant of Maternal, Newborn and Women's health center-2, Ulaanbaatar, Mongolia
³Engineer-economist, MHP, (Ph.D) Senior advisor, World Health Organization, Geneva, Switzerland

Хураангуй. КОВИД-19 цар тахал дэлхий дахинд болон Монгол улсад эдийн засаг, эрүүл мэндийн тогтолцоонд давхар цохилт өгч байна. Бид Е.Бараса нарын цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилтийн хариу арга хэмжээ сэдэвт судалгааны протоколыг ашиглан бодлогын баримт бичиг, хууль, тушаал, заавар, холбогдох байгууллагын цахим хуудсанд байршуулсан тоо, мэдээлэл зэргийг ашиглан цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийв.

КОВИД-19 цар тахалтай холбоотой санхүүжилтийг улсын төсөв, засгийн газрын нөөц хөрөнгө болон олон улсын зээл, тусламж зэрэг эх үүсвэрээр санхүүжилтийг дайчилсан хэдий ч Эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын үзүүлэлт цар тахлын өмнөх үеэс сайжраагүй байна. Цар тахлын үед иргэдийн орлого буурснаар нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын (ЭМД) орлого, зарлагын зөрүү нэмэгдэхэд нөлөөлжээ.

Эрүүл мэндийн салбарын хувьд зардал, санхүүжилтийн бүртгэл тооцоо, мэдээллийг сайжруулах, онц яаралтай үеийн тусламжийн удирдлага, зохион байгуулалт, санхүүжилтийг тодорхой болгох, тогтолцооны хувьд анхан шатны тусламжийг түлхүү хөгжүүлж өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, эрт оношилж эмчлэх замаар бага зардлаар илүү үр дүнд хүрэх нь чухал байна.

Abstract. The COVID-19 pandemic has affected both the global economy and the health system around the world. We analyzed the health spending during the COVID-19 pandemic period using policy documents, laws, orders, and other information available on the websites of relevant organizations using the agenda for research of E.Barasa's et al titled "Health Financing in Response to COVID-19". Despite mobilized and allocated funds from government budget, government reverse fund, and international loans and donations, health security index indicators have not notably improved compared to the pre-pandemic period. People's decline of income due to pandemic contributed to the widening of gap between social insurance and health insurance revenues and expenditures. It is important to improve health sector spending and financing accountability and transparency; clarify the financing of emergency response and its management; focus on primary care services in order to improve efficiency through disease prevention, early detection, and treatment.

Түлхүүр үгс: Эрүүл мэндийн санхүүжилт, КОВИД-19, Эрүүл мэндийн бодлого

Key words: Health financing, COVID-19, Health policy

Үндэслэл

Дэлхий дахинд SARS-CoV-2 вирусээр үүсгэгдсэн КОВИД-19 цар тахал нь улс орнуудын эдийн засаг болон эрүүл мэндийн тогтолцоонд давхар цохилт өгч байна¹. Дэлхий нийтэд КОВИД-19 цар тахал болсныг Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага (ДЭМБ)-аас 2020 оны 3 сарын 11-ний өдөр зарласнаас хойш 2022 оны 4 сарын 2-ны байдлаар манай улсад нийт 943,878

батлагдсан тохиолдол, 2108 нас баралт бүртгэгджээ².

Монгол улсад КОВИД-19 цар тахал 2020 оны 3 сард анх бүртгэгдсэнээс хойш өнгөрсөн 2 жилийн хугацаанд Засгийн Газраас 4 удаагийн хатуу хөл хорио тогтоож, халдвараас сэргийлэх зорилгоор хүн хоорондын зай барих, маск зүүх зэрэг хувийн хамгаалах арга хэмжээнээс гадна олон улсын зорчигч тээврийг зогсоох, зарим

бизнесийн байгууллагын үйл ажиллагаа, олон нийтийн арга хэмжээг хориглох, бүх шатны боловсролын байгууллагын үйл ажиллагааг тодорхойгүй хугацаагаар зогсоох зэрэг олон төрлийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлжээ³. Хөл хорионы үед эмнэлэг, эрчим хүч, хүнсний дэлгүүр, шатахуун түгээх станц, эмийн сан зэрэг 13 нэр төрлийн үйлчилгээнээс бусад бүх төрлийн бизнесийн үйл ажиллагааг зогсоосон байна. Дотоодын болон олон улсын зорчих тээврийг хязгаарлаж хэд хэдэн газарт санамсаргүй болон зорилтот тандалтын оношилгоо, шинжилгээг зохион байгуулжээ⁴. Цар тахлын улмаас улсын төсвийн орлого буурч нөгөө талаас хүн ам, аж ахуй нэгжид үзүүлэх дэмжлэг нэмэгдсэнээр төсвийн тэнцэтгэлийн алдагдал нэмэгдэж 2021 оны байдлаар Монгол улсын гадаад өр, зээл ихэд нэмэгджээ. Тухайлбал, өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 2020 оны эхний 9 сарын байдлаар нийгмийн даатгалын шимтгэлийн орлого 13.3 хувь, албан журмаар даатгуулагчын эзлэх хувь 1.3, сайн дураар даатгуулагч 20.3 хувиар тус тус буурсан байна. Мөн ажилгүйдэл өсч олгох тэтгэмж, зардал 22.5 хувиар нэмэгджээ⁵. Эрүүл мэндийн салбарт зарж буй хөрөнгө сүүлийн жилүүдэд дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ний 4.0 хувиас хэтэрсэнгүй. Түүний 58.8 хувь улсаас үлдсэн нь иргэдийн хувийн төлбөр, багахан хэсэг нь олон улсын төсөл, хөтөлбөрийн зээл, тусламж эзэлж байна. 2020 оны байдлаар эрүүл мэндийн зардал улсын төсвийн нийт зардлын 7.3 хувийг эзэлж байна⁶.

Манай улсын эрүүл мэндийн салбар нь бүхэлдээ босоо удирдлагын тогтолцоотой ба засаг захиргааны нэгжүүдэд хуваагдан нийт хүн амд эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг. Энэхүү тогтолцоонд анхан шат болон төрөлжсөн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үндсэн, лавлагаа шатлалын эмнэлгүүд, тусгай төрөлжсөн төвүүд хамаарна. Өрхийн эрүүл мэндийн төв (ӨЭМТ) нь бүхэлдээ хувийн хэвшилд хамаарч гэрээгээр төсвийн санхүүжилт авч анхан шатын тусламж, үйлчилгээ үзүүлдэг хувийн хэвшил юм. Улсын хэмжээнд лавлагаа шатлалын нийт 13, үндэсний төв, тусгай мэргэжлийн төв, үндсэн мэргэжлийн тусламж үйлчилгээ үзүүлэх 28 эмнэлэг, бүсийн оношилгоо, эмчилгээний төв (БӨЭТ) 5 байна. 2019 оны байдлаар хэвтэн эмчлэх ортой 237 хувийн эмнэлэг байгаа нь нийт эмнэлгийн орны 24.2 хувийг эзэлж гол төлөв иргэдийн төлбөрөөр санхүүжсээр иржээ⁷. 2018 оны судалгаагаар улсын хэмжээнд хэвтэн эмчлүүлэх ор хоног 7.1,

нийт орны тоо 10,000 хүнд 78.8 байгаа нь барууны орнуудтай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт юм⁸. Засгийн газраас эрүүл мэндийн салбарт зарцуулж буй зардлын дийлэнхийг эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ, түүн дотроо хүний нөөцийн цалин урамшуулал зэрэгт зарцуулсаар ирсэн байна⁹. Орлого багатай иргэд анхан болон үндсэн мэргэжлийн тусламж үзүүлдэг улсын эмнэлгээр түлхүү үйлчлүүлдэг бол орлого өндөр иргэд лавлагаа шатлал болон хувийн эмнэлэг, гадны орнуудад эмчилгээнд хамрагдах нь их⁹. 2020 оны байдлаар эрүүл мэндийн ажиллагсдын нийт тоо 52.2 мянга, тэдний 22 хувь нь их эмч, 23.2 хувь нь сувилагч, 2.3 хувь нь лабораторийн техникч байна. Эрүүл мэндийн салбарын хүний нөөц 2000 онтой харьцуулахад 2 дахин нэмэгдсэн хэдий ч хот хөдөөгийн байршлаар ялгаатай, алслагдмал бүс нутгуудад эмчийн тоо дутагдалтай хэвээр байна¹⁰. Монгол Улс халдварт бус өвчинд зарцуулж буй эрүүл мэндийн зардал хөгжсөн орны түвшинд хүрсэн хэдий ч үр ашиг муутай¹¹, хүн амын нас баралтын тэргүүлэх шалтгаан нь зүрх судасны өвчин, хавдар зэрэг халдварт бус өвчнүүд эзэлж байна⁶.

Эрүүл мэндийн салбар түүн дотроо нийгмийн эрүүл мэнд, урдчилан сэргийлэх чиглэлд эрүүл мэндийн ухуулга сурталчилгаа, болзошгүй цар тахлаас сэргийлэх, эрүүл мэндийн аюулгүй байдлыг сайжруулахад чиглэсэн санхүүжилт хангалтгүй байсаар ирсэн. 2019 оны байдлаар Монгол Улс эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын индексийн шалгуур үзүүлэлт дотор эрсдлийн үеийн хариу арга хэмжээний бэлтгэл 195 орноос 130, эрсдлийн үеийн харилцаа холбоо 103 дугаар байранд эрэмбэлэгдсэн байна¹². Эрүүл мэндийн санхүүжилтийн ихэнх хэсгийг эмнэлгийн тусламж үйлчилгээнд зарцуулсаар ирсэн улс орны хувьд цар тахлын үед хязгаарлагдмал нөөцийг үр ашигтай төлөвлөх, үр дүнтэй зарцуулах, нөөцийн хуваарилалтыг зөв зохион байгуулах, улсын эдийн засаг болон иргэдийн эрүүл мэндэд нэгэн адил анхаарах сорилт, шаардлагатай тулгарав. КОВИД19 цар тахлын хариу арга хэмжээний хүрээнд тандалт судалгаа, илрүүлэг, тусгаарлалт, вакцинжуулалт, оношилгоо, эмчилгээ гэх мэт олон талт үйл ажиллагааг шуурхай зохион байгуулж, халдварын тархалтыг тогтоон барих, хумихад засгийн газраас шинээр санхүүжилт гаргах зайлшгүй шаардлага үүссэн.

КОВИД-19 цар тахлын үед эрүүл мэндийн санхүүжилтийн эх үүсвэр, хөрөнгө нөөц, түүнийг хуваарилах, үр ашигтай зарцуулах ажлыг зохион байгуулах, бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад (БНЭМХ) хүрэх бодлогыг дэмжсэн үйл ажиллагааг тасалдуулахгүй байх зорилгоор 4 орныг хамруулсан судалгааны ажилд Монгол Улс хамрагдсан юм. Бидний шинээр танилцуулж буй энэ бүтээл нь тус судалгаанд үндэслэж хийсэн дүн шинжилгээг цаашид лавшруулан судалж танилцуулах зорилготой болно.

Судалгааны арга, аргачлал

Энэхүү судалгаа нь Шанхай хотын Фуданы их сургууль бүхэлд нь удирдан Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс, Өмнөд Солонгос, Сингапур, Монгол зэрэг 4 улсыг хамруулсан харьцуулсан судалгааны ажлын нэг хэсэг юм. Судалгааны аргачлал нь Е.Бараса¹ нарын боловсруулсан цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилтийн хариу арга хэмжээ сэдэвт судалгааны протоколыг ашиглаж хийгдсэн. 4 гол агуулга бүхий урдчилан боловсруулсан асуумжийн хүрээнд бодлогын баримт бичиг, хууль, тушаал, заавар, холбогдох байгууллагын цахим хуудсанд байршуулсан тоо, мэдээлэл зэргийг ашиглан мэдээллийг цуглуулж дүн шинжилгээ хийв. Асуумжийн агуулга нь цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилт, санхүүжилтийн дахин

төлөвлөлт, зарцуулалт, нийгмийн хамгаалал, тэгш байдал, бүх нийтийн эрүүл мэндийн хамралтад хүрэх зорилтод чиглэсэн үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хадгалах зэргийг багтаасан.

Бид энэхүү судалгаагаар цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилт, түүний төлөвлөлт зарцуулалт, нийгмийн хамгаалал тэгш байдал зэрэг дэд бүлгүүдэд багцлан үр дүнг хүргэх болно.

Эрүүл мэндийн санхүүжилт

КОВИД-19 өмнөх үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилт:

Монгол Улс 1990-д оны эхэн үеэс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжиж үүнтэй уялдан эрүүл мэндийн салбарт зохих шинэчлэл хийгдэж эхэлсэн байна. Энэ хүрээнд салбарын санхүүжилтэд зарчмын өөрчлөлтүүд орж эрүүл мэндийн даатгал, иргэдийн оролцоо нэмэгдэв¹³.

Эрүүл мэндийн нийт санхүүжилт улсын төсөв (40%), эрүүл мэндийн даатгалын сан (ЭМДС) (20%), иргэдийн төлбөр (35%) болон гадны донор орнуудын зээл, тусламж (5%)-аас тус тус бүрдсээр ирсэн. 2020 оны байдлаар эрүүл мэндэд улсаас зарж буй хөрөнгө ДНБ-ний 2.7 хувьтай тэнцэж энэ нь улсын төсвийн нийт зардлын 7.3 хувийг эзэлж байна⁶.

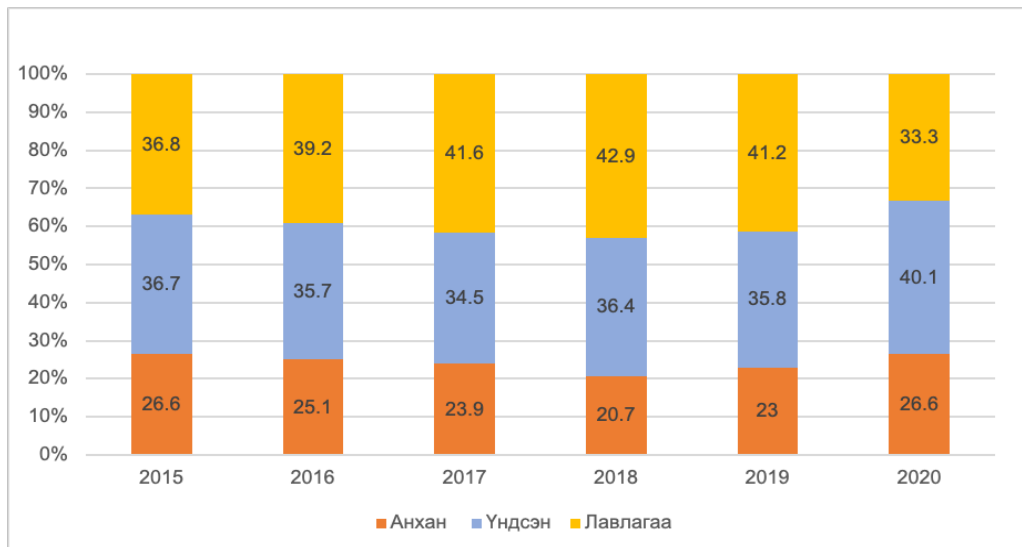
Хүснэгт 1. Монгол Улсын эрүүл мэндийн нийт зардал, 2015-2020 он

Зарцуулалт	Он					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Нэг хүнд ногдох ДНБ (Ам доллар)	3,918.6	3,660.1	3,669.4	4,094.5	4340.0	4,167.0
Нэг хүнд ногдох ЭМ-н зардал (Ам доллар)	161.0	166.8	156.2	155.1	163	N/A
Нэг хүнд ногдох гадны тусламж (Ам доллар)	7.3	9.2	4.2	8.6	N/A	N/A
ЭМ-ийн нийт зардалд төрөөс зарцуулах зардлын эзлэх хувь	56.4	59.3	61.7	58.7	56.6	58.8
ЭМ-ийн нийт зардалд хувиас зарцуулах зардлын эзлэх хувь	39.2	35.0	35.5	41.3	N/A	N/A
Засгийн газрын нийт зардалд ЭМ-ийн зардлын эзлэх хувь	7.7	6.6	7.6	7.7	7.2	7.3
ДНБ-д ЭМ-ийн зардлын эзлэх хувь	4.2	4.4	4.0	3.8	3.8	N/A
ДНБ-д засгийн газраас зарцуулж буй ЭМ-ийн зардлын эзлэх хувь	2.4	2.6	2.5	2.2	2.0	2.7
ЭМ-ийн нийт зардалд иргэнээс төлж буй зардлын эзлэх хувь	35.9	31.9	32.2	32.4	34.8	N/A

ДНБ Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, Эрүүл мэнд, Эх сурвалж: Дэлхийн эрүүл мэндийн зарцуулалтын тайлан³

Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг улсын төсвөөс санхүүжүүлж буй зардлын дийлэнх нь үндсэн болон лавлагаа шатлалын тусламжид чиглэгдэж байна (Зураг 1).

Зураг 1. Засгийн Газраас эрүүл мэндийн зарцуулсан зардал, тусламж үйлчилгээний шатлал тус бүрээр, 2015-2020 он



Эх сурвалж: Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2020 он⁶

Эрүүл мэндийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь Эрүүл мэндийн тухай хууль, Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, болон Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хууль, Дархлаажуулалтын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль зэргээр зохицуулагддаг. Түүнчлэн “Гамшгаас хамгаалах тухай хууль”-д заасны дагуу орон нутаг бүр өөрийн жилийн төсвийн 1 хувийг гамшиг, болзошгүй аюул осол гарахад зарцуулахаар тооцож төсөвт суулгах үүрэгтэй байдаг¹⁵.

Манай улсад эрүүл мэндийн албан журмын даатгалын тогтолцоо 1994 онд үүссэнээр эрүүл мэндийн санхүүжилтийн тогтвортой эх үүсвэрийн нэг болсон юм. Төрийн болон хувийн

хэвшлийн ажил эрхлэгчид албан журмаар, ажилгүй иргэд сайн дурын үндсэн дээр даатгалд тус тус хамрагдаж хураамж төлж ирэв. Эрүүл мэндийн даатгал хэрэгжиж эхэлсэн эхний жилүүдэд хүн амын 90 илүү хувь даатгалд хамрагдсан байна. Энэ үзүүлэлт 2017 онд 95.6% хүрчээ¹⁶.

Эрүүл мэндийн даатгал (ЭМД)-ын сангийн гол эх үүсвэр нь даатгуулагчаас төлж буй хураамж юм. 2020 оны байдлаар даатгалын нийт орлогын 69.3 хувийг даатгуулагч болон ажил олгогчийн төлсөн хураамж эзэлж байна (Хүснэгт 2). ЭМД-ын сангийн орлого жилээс жилд нэмэгдэж, тодорхой хэмжээний хуримтлал үүсэх боломж гарчээ. Тухайлбал, 2019 онд нийт орлогын 76.3 хувьтай тэнцэх хөрөнгийг зарцуулжээ⁶.

Хүснэгт 2. Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн санхүүжилт

Орлогын эх үүсвэр	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Даатгуулагч төлөх шимтгэл, %	38.6	37.1	35.7	35.4	37.4	33.8
Бусад орлого, %	13	10.5	12.4	11.3	9.1	13.4
Ажил олгогчийн төлөх шимтгэл, %	42.9	37.6	35.1	37.4	35.7	35.5
Төрөөс нөхөн олговор, %	4.8	14.7	15.8	16.0	17.8	17.3

Эх сурвалж: Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2020⁶

Цар тахлын үеийн эрүүл мэндийн санхүүжилт Монгол Улсын Засгийн Газраас КОВИД-19 цар тахлын үед иргэдийн эрүүл мэндийг хамгаалах, иргэд, аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагааг дэмжих, эдийн засгаа сэргээх гэсэн 3 чиглэлд 8.2 их наяд төгрөгийн (2.9 тэрбум доллар) санхүүжилт бүхий

багц үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна¹⁷. 2019 онд Засгийн газрын нийт зардалд эзлэх эрүүл мэндийн салбарын зардал 7.2 хувийг эзэлж байсан бол 2020 онд 7.3 хувь болж 0.1 хувиар өсчээ. Харин ДНБ-д эзлэх эрүүл мэндийн зардал 2.2 хувиас 2.7 хувь болж өссөн

нь цар тахлын эхэн үед эрүүл мэндийн салбарт хийсэн хөрөнгө оруулалттай холбоотой байна. Жишээлбэл 2020 онд 22 эмнэлгийн барилгыг шинээр ашиглалтанд оруулжээ.

Засгийн Газрын орлого нь төрөл бүрийн татвар, төлбөр, олон улсын зээл тусламж зэргээс бүрддэг¹⁷. Үндэсний статистикийн хорооноос (ҮСХ) гаргасан 2020 оны эхний 9 сарын нэгдсэн тайлангаар Монгол улсын төсвийн орлого 13.5 хувиар буурч, улсын төсвийн нийт зардал 32.7 хувиар нэмэгдэж, нэгдсэн төсвийн алдагдал ДНБ-ний 10.2 хувьтай тэнцсэн үзүүлэлт гарчээ. Улсын орлого буурсан гол шалтгаан нь татварын орлого буурсан явдал гэж үзжээ. Аж ахуйн нэгжийг дэмжих үүднээс нийгмийн даатгалын хураамжийг (даатгуулагч болон ажил олгогч аль аль талыг) тэглэснээс НД-ын орлого мөн буурсан байна. Орлого буурсан байхад улсаас олгох нийгмийн халамжийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн нь эргээд улсын төсөв болон эдийн засгийн өсөлтөнд дарамт болж иржээ⁵. Хөл хорио тогтоосон хэдий ч УОК-с уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортийг бууруулахгүй байх бодлого барьж байсан нь эдийн засагт орох орлогыг тогтвортой байлгах гэсэн оролдлого байв. 2020 онд Монгол улсын төсвийн зөрүү 4.5 их наяд төгрөг хүрч, үүнийг гадны зээл тусламж, бонд зэргээр тэнцэтгэсэн байна. 2020 оны төсвийн урдчилсан тайлангаар засгийн газрын нийт өр өмнөх онтой харьцуулахад 2.4 дахин нэмэгдсэн дүн гарчээ⁵.

КОВИД-19 цар тахлын үед эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, полимеразын гинжин урвалын шинжилгээг (ПГУШ) хийх хүчин чадал бүхий лаборатори, хувийн хамгаалах хэрэгсэл (ХХХ), оношлуур, тоног төхөөрөмж, эм, халдваргүйжүүлэгч бодис гэх мэт нэн шаардлагатай худалдан авалт хийх хэрэгцээ нэмэгдэв. Мөн эмнэлгийн хог, хаягдлын менежмент, тандалт, мэдээлэл солилцоо, тархвар зүйн хүчин чадлыг бүх аймаг, дүүргийн хэмжээнд сайжруулах, бэхжүүлэх, эмнэлгийн мэргэжилтэнг сургах, хавьтлын илрүүлэг, тандалтыг зохион байгуулах гэх мэт маш олон төрлийн үйл ажиллагаанд нэмэлт санхүүжилт шаардлагатай болов. Иймд “Төсвийн тухай” хуулиар 2020, 2021 онд эрүүл мэндийн салбарт төлөвлөсөн үйл ажиллагааны санхүүжилтийг түр хойшлуулж, КОВИД-19 цар тахлаас сэргийлэх, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний бэлэн байдлыг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагаанд зарцуулж эхэлжээ. Улсын төсвийн хүрэлцээгүй

байдал нь цар тахлын эхэн үед эм, эмнэлгийн хэрэгсэл, хувийн хамгаалах хэрэгсэл, оношлуур, ариутгал халдваргүйтгэлийн бодисын нөөцийг бүрдүүлэхэд “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуулийг зөрчих эрсдэл үүсч байсан байна. Иймд “Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль (КОВИД-ын хууль) 2020 оны 4 дүгээр сард гарч хэрэгжиж эхэлжээ. Тус хуулийн хүрээнд төсвийн зарцуулагч төсөвд тусгасан үйл ажиллагааны заалтыг Засгийн газрын хурлаар хэлэлцэж өөрчлөх боломж олгосон сайн талтай байна. Харин тус хуулиар эрүүл мэндийн салбарын санхүүжилтийн дээд хязгаарыг нэмэгдүүлэхгүй хэмээн заасан учраас нийт төсвийн харьцаа төдийлэн өөрчлөгдөөгүй байна.

Цар тахлын үед эрүүл мэндийн салбарын санхүүжилтийг Засгийн газрын нөөц сангаас гаргах, төсөл хөтөлбөрүүдийн үйл ажиллагааг нягталж эргэж төлөвлөх замаар нэмэгдүүлж эм, эмнэлгийн хэрэгсэл, хамгаалах хувцас, хэрэгсэл, тэдгээрийн түүхий эд, ариутгал, халдваргүйтгэлийн бодис, эмнэлгийн нэн шаардлагатай тоног төхөөрөмж, дагалдах хэрэгслийг гаалийн болон нэмүү өртгийн албан татвараас чөлөөлжээ¹⁷.

Эрүүл мэндийн салбарын нөөцийг хангахад чиглэж Нэгдсэн үндэсний байгууллагын (НҮБ) Эрүүл мэндийн баг/кластер/-ийн хурлыг удаа дараа зохион байгуулж, Монгол улсад суугаа гадаадын улс орнуудын элчин сайдын яамд, НҮБ-ын төрөлжсөн байгууллагууд, олон улсын байгууллагууд, дипломат төлөөлөгчдийн газрын төлөөллүүдийг урьж оролцуулан, нөхцөл байдлыг танилцуулж, шаардлагатай санхүүжилтийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулсан байна. Ингэснээр КОВИД-19-той тэмцэх сэргийлэх ажилд гадны донор байгууллагаас зээл тусламж, дэмжлэг авах боломж нэмэгджээ. Түүнчлэн төсөл, хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны зарцуулалтын төлөвлөгөөнд өөрчлөлт хийж шаардлагатай тоног төхөөрөмж, оношлуур, хамгаалах хэрэгсэл зэргийг худалдан авсан байна. Азийн хөгжлийн банкнаас цар тахлын үеийн хариу арга хэмжээнд зориулж 160.1 сая долларын хөнгөлөлттэй зээл авчээ (Хүснэгт 4). Үүнээс гадна сэргийлэх тарилгад зориулж 50.3 сая долларын зээлийг авч, вакцины агуулах, хадгалалт, тээвэрлэлт, хүний нөөцийн сургалт, нийтэд зориулсан сургалт, ухуулга мэдээлэл зэрэгт зарцуулсан байна¹⁷.

Хүснэгт 3. Зээл тусламжийн зарцуулалт, 2020 он

Санхүүжилтийн зорилго	Гэрээт санхүүжилт (сая USD\$)	Хүлээн авсан (сая USD\$)
Зээлийн нийт дүн	160.1	128.1
- Засгийн Газрын төсөвт үзүүлсэн дэмжлэг	100	
- Шуурхай хариу арга хэмжээ	30	7.5
Эмнэлгийн тоног төхөөрөмж ХХХ, оношлуур Эм, урвалжийн агуулах Ариутгалын хэсгийг сайжруулах Аймгийн эмнэлгийн тасгийг сайжруулах 21 аймагт түргэний машин		
- Төслийн дахин төлөвлөлт	1.2	1.2
Тоног төхөөрөмж худалдан авах		
- Нийгмийн хамгаалал	26.4	26.4
Хүүхдийн мөнгө, хүнсний талон		
Хандив	2.5	2.5
- КТГ ХӨСҮТ-ийн ажилчдын илүү цаг, урамшуулал	1.0	
- Лабораторийн багаж, оношлуур, ПГУШ багаж гм	1.5	

*USD\$ Ам доллар, КТГ Компьютер томограф, ХӨСҮТ Халдварт өвчин судлалын үндэсний төв,
ПГУ Полимеразийн гинжин урвалын шинжилгээ
Эх сурвалж: Сангийн яам*

Дахин төлөвлөлт, зарцуулалт

КОВИД-ын хууль хэрэгжиж эхэлсэнээр эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний бэлэн байдлыг хангах, гадаад улс орны үйлдвэрлэгчдээс нэн шаардлагатай эм, эмнэлгийн хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийг шууд худалдан авч нөөц бүрдүүлэх боломж нэмэгджээ. Яаралтай асуудлыг УОК, Засгийн газрын хуралдаанд танилцуулж, хамтын шийдвэр гаргаж ажилласан нь салбар хоорондын ажлын уялдааг сайжруулж, Сангийн Яам, Татварын Ерөнхий Газар, Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газар, Гаалийн Ерөнхий Газар зэрэг байгууллагууд нэгдсэн нэг мэдээлэлд суурилсан шийдвэр гаргаж байжээ.

2020 онд цар тахлын эрсдэлийг бууруулах удирдлага арга зүйгээр хангах, хавьтлыг илрүүлэх, тусгаарлах, оношлох, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх арга хэмжээг Халдварт Өвчин Судлалын Үндэсний Төв (ХӨСҮТ), Цэргийн Төв Эмнэлэг (ЦТЭ), Зоонозын Өвчин Судлалын Үндэсний Төв (ЗӨСҮТ) болон засгийн газрын харьяа захиргааны

байгууллагууд хамтран шийдэж ажиллажээ. Батлагдсан төсөвт багтаан КОВИД-19-ийн хуулийн дагуу зохицуулалт, тодотгол хийх, нэмэлт санхүүжилтээс гаргах, гадны донор байгууллагаас авсан зээл, тусламжийг зарцуулах, төсөл хөтөлбөрийн үйл ажиллагаанд дахин төлөвлөлт хийх үйл ажиллагаа идэвхитэй өрнөжээ.

Манай улс эрүүл мэндийн зардлын үндэсний бүртгэл мэдээллийг олон улсын жишгээр тооцож мэдээлэх ажлыг тууштай хэрэгжүүлэхгүй байгаагаас зарим нэр томьёо зөрж харьцуулалт хийхэд хүндрэл үүсгэж байна. Мөн 2019 оноос эрүүл мэндийн салбарт хэрэгжиж буй төсөл хөтөлбөр, түүний санхүүжилтийг сангийн сайдын мэдэлд шилжүүлсэн нь гадны зээл, тусламжийг нийтэд нь тооцоолоход түвэгтэй болжээ⁶.

Цар тахлын үе шатаас хамааран халдвар, хамгаалал, тусгаарлалт, эмчилгээний олон төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулж түүнийг дэмжсэн санхүүжилтийг баримтлах бодлого хэрэгжиж байв. Жишээлбэл алаг цоог халдварын үед “Нэг өрх нэг иргэн” масс шинжилгээг Улаанбаатар хотын хэмжээд зохион

байгуулж, 18.4 тэрбум төгрөгийн санхүүжилтийг улсын төсөв болон ЭМД-ын сангаас гаргажээ. Энэ үйл ажиллагааны хүрээнд 131 тохиолдлыг илрүүлж, үүнээс 59 шинэ, 72 тохиолдол нь ойрын хавьтал байсан байна. Зарим мэргэжилтэн, судлаачдын үзэж байгаагаар, энэхүү шинжилгээ нь үр ашиг муутайгаас гадна цаашид хавьтлууд шинжилгээнд хамрагдах нь удаашрах, шаардлагатай оношлуур, урвалж бодисын нөөц багасч хомсдол үүссэн, хуурамч тайвшрал бий болсон зэрэг сөрөг үр дагавартай байсан гэж үзжээ¹⁸.

Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн зарим заалтыг 2020 оны 8 сард шинэчилж 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-нээс мөрдөж эхэлжээ. Хуулийн шинэчилсэн найруулгаар халдварт өвчнийг төр хариуцдаг байсныг өөрчилж, оношийн бүлгийн багцаар ЭМД худалдан авах тогтолцоо руу оруулсан байна. Ингэснээр улсын болон хувийн эрүүл мэндийн байгууллагууд КОВИД-19-той өвчтөнд тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх боломж нээгджээ. Олон улсын оношийн ангиллаар тогтоосон 115 оношийн бүлгийг 450 болгон нэмэгдүүлж, тус бүрд үнийн тариф тогтоож, гүйцэтгэлийн дагуу санхүүжилт олгох өөрчлөлт хийгджээ. Энэ дагуу Сангийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын тушаалаар 2021 оны 3 дугаар сараас 8 дугаар сарын хооронд нийт 76.4 тэрбум төгрөгийг “хэвтүүлэн эмчлэх”, “дархлаажуулалт”, “гэрийн хяналт” гэсэн 3 төрлийн тусламж, үйлчилгээнд олгосон байна. Улмаар эрүүл мэндийн санхүүжилтэд өөрчлөлт орж нэг худалдан авагчийн тогтолцоо руу шилжих шинэчлэл хийгджээ.

ЭМД-д суурилсан нэг худалдан авагчийн тогтолцоонд орсноор 4 төрлийн вакцин хийх санхүүжилт хийгдсэн байна. Энэ дагуу нийслэлийн 59 эрүүл мэндийн байгууллага (улсын 36, ӨЭМТ 19, хувийн 4 эмнэлэгт)-д нийт 8.7 тэрбум төгрөг, орон нутгийн 411 эмнэлэгт 8.4 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгогджээ. Цар тахлын эхэн үед КОВИД-19-ийн хариу арга хэмжээнд шаардлагатай нэмэлт санхүүжилтийн дийлэнх хэсэг тонг төхөөрөмж, оношлуур, хувийн хамгаалах хэрэгслийн худалдан авалтад зарцуулагдсан байна.

2020 оны эцсийн байдлаар эрүүл мэндийн салбар нийт 123.5 тэрбум төгрөгийг ковид-19 эсрэг хариу арга хэмжээ авахад зарцуулснаас 117.2 тэрбумыг төгрөгийг Засгийн газраас шийдэж өгчээ. Энэ нь эрүүл мэндийн нийт зардлын 11.9 хувийг эзэлж байгаа бөгөөд үүний

63.2 хувийг нь өмнөх төсөвт тодотгол хийх замаар, 9.9 хувийг засгийн газрын нөөц хөрөнгө, 5.7 хувийг гадны зээл тусламж, хөтөлбөрөөс гаргасан байна.

Цар тахлын үеэр иргэд, байгууллагууд хандив дэмжлэг үзүүлж байв. Тухайлбал, Оюу-толгой компани молекул биологийн лабораторийг өөрийн хөрөнгөөр байгуулж өгсөн байна.

Нийгмийн хамгаалал ба тэгш байдал

Засгийн газраас нийгмийн хамгаалал, халамжинд 2020 онд 2.4 их наяд, 2021 оны хагас жилийн байдлаар 1.7 их наяд төгрөгийг зарцуулсан байна¹⁷. Дэлхийн банк 2020 оны 10 сарын байдлаар Монгол Улсын цар тахлын үед авч хэрэгжүүлсэн нийгмийн хамгааллын арга хэмжээг Зүүн Өмнөд Азийн бүс нутагт дээгүүр эрэмбэлжээ¹⁹. Манай улс нийгмийн халамжинд 2020 оны эхний 10 сард давхардсан тоогоор 2.3 сая хүнийг хамруулсны дийлэнх буюу 1.2 сая нь хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжинд хамрагдсан 0-18 насны хүүхдүүд эзэлжээ. Өрхийн орлогын хэмжээнээс үл хамааран нэг өрхөд ногдож буй тэтгэвэр, тэтгэмжийн тэгш байдлыг хангахад анхаарсан байна²⁰.

Цар тахлын үед хөл хорио тогтоож сургууль, цэцэрлэг хаагдсанаас эцэг эх гэртээ хүүхдээ харах болсноор ажил эрхлэх боломжгүй болж иргэдийн цалин, орлого буурах явдал түгээмэл байв. Энэ хэрээр үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбарын үйл ажиллагаа зарим талаар доголдож иржээ. Тухайлбал, хувиараа өрхийн бизнес эрхлэгчдийн 94 хувь нь бизнесээ хэвийн ажиллуулж чадаагүй бол 86 хувийн орлого нь өмнөх жилээс буурсан байна²⁷. Азийн Хөгжлийн Банкны тоо мэдээнээс харахад ажил эрхлэлтийн оролцооны түвшин буурч 2019 онд 61 хувь байсан бол 2020 оны байдлаар 58.8 хувь, эмэгтэйчүүдэд 53.4 хувиас 51.8 хувь хүртэл буурсан байна²¹.

Монгол улсад эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хүртээмж тэгш бус байсаар байна. Хөдөө орон нутгийн иргэдэд нарийн мэргэжлийн тусламж авах хэрэгцээ байдаг ч нийслэлд төвлөрсөн лавлагаа шатлалын эмнэлэгт хэвтүүлэн үйлчлүүлэх боломж багаас гадна санхүүгийн болон санхүүгийн бус хориг саад их байна²². Цар тахлын үед орон нутгийн зарим иргэд эмнэлгийн тусламж авахаар Улаанбаатар хотыг зорьж ирсэн ч шалган нэвтрүүлэх цэгт саатуулагдаж улмаар эмнэлгийн тусламж авч амжилгүй амиа алдах тохиолдол гарч байжээ.

Хэлцэмж

Дэлхийн бусад орны нэгэн адил КОВИД-19 цар тахал Монгол улсын эдийн засаг, нийгмийн амьдралд хүнд цохилт өгөв. Нэг талаас эдийн засаг хямарч, ажил эрхлэлт буурч энэ хэрээр татварын орлого буурч байхад нөгөө талаас нийгмийн хамгаалал, халамж, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хэрэгцээ хэд дахин нэмэгдэж нэмэлт зардал, санхүүжилт ихээр шаарджээ. КОВИД-19 манай улсад нийгмийн эрүүл мэндийн арга хэмжээ сул, санхүүжилт хангалтгүй, ихэнх зардлаа эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээнд зарцуулж ирсэн доголдлыг илрүүлэв. КОВИД-19 эрүүл мэндийн сайдын багцын төсвийн зардлын 10%-ийг ЭМАБ-ыг сайжруулах чиглэлд зарцуулах боломж буйг харууллаа.

Нийтийн эрүүл мэнд, халдварт өвчний тандалт, сэргийлэлттэй холбоотой тусламж, үйлчилгээний санхүүжилтийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн бодлогын болон хууль, тогтоомжийн өөрчлөлт хийгдээгүй, ЭМАБ-ыг хангах үйл ажиллагааг бэхжүүлэхэд чиглэсэн санхүүжилтийн дийлэнх нь гадны зээл тусламжаас хамааралтай байна. Цар тахлын үед зарцуулсан ЭМ-ийн санхүүжилтийн дийлэнхийг ЭМАБ-ыг бэхжүүлэх гэхээс илүүтэй эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ, эмийн зардалд зарцуулсанаар ЭМАБ-ын хувьд ахиц дэвшил гарсангүй¹². Цаашид уур амьсгалын өөрчлөлт, дэлхийн дулаарал, орчны бохирдол зэргээс улбаалан шинэ төрлийн халдварт өвчний дэгдэлт, цар тахлын давтамж нэмэгдэж болзошгүйг судлаачид анхааруулж байна. Эрүүл мэндийн төрөөс баримтлах бодлогод засгийн газраас эрүүл мэндэд зарцуулах зардлын эзлэх хувийг ДНБ-ний 5 хувьд хүргэнэ гэсэн зорилт тавьсан хэдий ч санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх дорвитой шинэчлэл хийгдээгүй, товчхондоо эрүүл мэндийн санхүүжилтэнд эзлэх улсын төсөв нийт дүнгээрээ нэмэгдээгүй байна.

Цар тахал эрүүл мэндийн санхүүжилтийн тэргүүлэх чиглэлийг дахин анхаарч үзэх шаардлага буйг харууллаа. Улс орны эдийн засагт үзүүлж буй цар тахлын сөрөг нөлөө, халдвар тархалтаас сэргийлэх хариу арга хэмжээ нь нийгэм болон эдийн засгийн байдалд шууд нөлөө үзүүлэх, хөл хорио зэргээс улбаалан хүн амын орлого буурах, амьжиргаа муудахад нөлөөлөх бол эсрэгээрээ цар тахлын эсрэг дорвитой арга хэмжээ аваагүй тохиолдолд халдвар эрчтэй тархаж олон нийтийг хамран иргэд амь насаараа хохирох, урт хугацаанд

эрүүл мэндийн үзүүлэлт доголдох олон сөрөг үр дагаврыг үүсгэж улмаар эрүүл мэндийн салбар, түүний санхүүжилт, үйл ажиллагаанд урт болон богино хугацааны хүндрэл учруулж болзошгүйг анхаарах шаардлагатай юм. Дэлхийн банкны зүгээс хязгаарлагдал нөөцтэй үед нийгмийн хамгаалал, дэмжлэгийг зорилтот бүлэгт чиглүүлэх нь илүү үр ашигтай, эдийн засгийн хувьд зохистой гэж зөвлөсөн байдаг. Мөн хавтгайруулсан халамж, дэмжлэг улс орны эдийн засагт сөргөөр нөлөөлж, урт хугацаандаа эдийн засгийн хөгжил, тогтвортой байдалд сөрөг нөлөөтэйг олон улсын туршлага харуулж байна. ЭМД-ын сангийн хуримтлал нь хэдийгээр ЭМД-ын тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой ч хуримтлал хязгаартай байж түүнээс давсан хөрөнгийг тусламж, үйлчилгээний багцийг өргөтгөх, даатгуулагчдад үзүүлэх санхүүгийн хамгаалалтыг нэмэгдүүлэх нь хувийн төлбөр өндөр байгаа үед нэн тэргүүнд анхаарч хэрэгжүүлэх, даатгалтай иргэнд тусах үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай юм. 2022 оны эхний улирлын байдлаар ЭМД-ын сангийн орлого, зарлагын зөрүү хэт их байгаа нь цаашид сангийн хуримтлалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй байна²³. Ядуу, эмзэг бүлгийн иргэд, өндөр настнуудын дунд архаг суурь өвчлөл илүү төвлөрсөн, гэтэл эмзэг бүлгийн иргэд, бага орлоготой иргэдийн өмнөөс засгийн газраас ЭМД-д төлж буй шимтгэлийн хувь бага байгаа урт хугацаандаа даатгалын санд дарамт үүсгэх эрсдэлтэй юм. Хувийн эмнэлгүүд улсын эмнэлгийг тойрон байрлаж, зах зээлийн эрэлтээс шалтгаалсан ижил төрлийн тусламж үйлчилгээ үзүүлдэг. Хэвтэн эмчлэх удирдамж, шалгуур зэрэг нь нарийн тодорхойгүй, эмч нарын мэдлэг хангалгүйгээс шаардлагагүй хэвтэлт өндөр зэргээс улбаатай ЭМД-ын үр ашиггүй байдалд цаашид анхаарах шаардлагатай²⁴.

Манай улсын хүн амын ЭМД-д хамрагдалтын хувь өндөр хэдий ч санхүүгийн хамгаалалт сул байгааг анхаарахгүй байж болохгүй. Ялангуяа, зүрх судасны архаг өвчтэй эсвэл хөдөлмөрийн чадвар алдсан хүнтэй айл өрхүүд эм, эмчилгээ, эрүүл мэндэд зарцуулж буй зардлын улмаас санхүүгийн доройтолд өртөх өндөр эрсдэлтэй байна. Судалгаагаар ядуурлын өсөлтийн ойролцоогоор 8% орчим нь эрүүл мэндийн шалтгаантай байгаад онцгой анхаарах хэрэгтэй байна²⁵. Мөн эрүүл мэндийн шалтгаанаар иргэд ядуурахаас хамгаалах бодлого, арга хэмжээг салбарын хамтын ажиллагааны түвшинд гаргаж тавих, нэн ялангуяа эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын салбар хоорондын хамтын

ажиллагаа чухал үүрэгтэй болж байна²⁶. Иргэдээс эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд шууд төлөх төлбөр өндөр орнуудад иргэд ядууралд өртөх, үйлчилгээний тэгш бус байдал улам нэмэгдэх эрсдэлтэй байдаг. Орлогын тэгш бус байдал давамгайлсан улс оронд КОВИД-19 нас баралт илүү ихээр бүртгэгдэж байна²⁷. Учир нь орлого багатай иргэд хавсарсан эмгэгтэй, агаарын бохирдолд илүү өртөмтгий тул эрүүл мэндийн байдал нь эмзэг, сул дорой байдаг нотолгоо багагүй байдаг. Эрүүл мэндийн санхүүжилтийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд анхаарах, нийгмийн эрүүл мэнд, түүн дотроо урдчилан сэргийлэлт, эрүүл мэндийн ухуулга сурталчилгаа, анхан шатны тусламж үйлчилгээнд хамрагдалтыг сайжруулах, шаардлагагүй хэвтэлтийг бууруулах үүднээс эмч мэргэжилтнүүдийг сургах, хэвтэн эмчлүүлэх шаадлагагүй тусламж үйлчилгээг анхан шатаар дамжуулан хүргэхэд илүүтэй анхаарч санхүүжилтийг үр ашгийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

Дүгнэлт, санал зөвлөмж

Давуу тал

Орлого, зарлагад гарсан огцом зөрүүг дотоод нөөц болон гадаад санхүүжилтийн эх үүсвэрээр

шийдэх бодлого баримталж, хэрэгцээт нөөцийг бүрдүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг цаг алдалгүй уян хатан байдлаар зохицуулалт хийгдсэн байна. Цар тахал үргүй зардлыг багасгаж төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны зардлын үр дүнг нэмэгдүүлэх боломж байгааг олон талаар харууллаа. Анхан шатны тусламж үйлчилгээг түшиглэн хүн амд хэрэгцээт үйлчилгээг үр дүнтэй үзүүлэх боломж байна.

Сул тал

Эрүүл мэндийн салбарын зардал, санхүүжилтийн бүртгэл тооцоо, мэдээллийг сайжруулах, онц яаралтай үеийн тусламжийн удирдлага, зохион байгуулалт, санхүүжилтийг тодорхой болгох, тогтолцооны хувьд анхан шатны тусламжийг түлхүү хөгжүүлж өвчнөөс урьдчлан сэргийлэх, эрт оношилж эмчлэх замаар бага зардлаар илүү үр дүнд хүрэх шаардлага байгааг дахин нотлолоо. Түүнчлэн хүн амын ЭМД-д хамрагдалтын хувь өндөр хэдий ч санхүүгийн хамгаалалт сул байгаа нь иргэд эрүүл мэндийн улмаас ядууралд орох эрсдэл өндөр байна. Энэ бүхэн манай улсын хувьд КОВИД-19 цар тахлаас авах гол сургамж гэж үзэж байна

Эх сурвалж

- Barasa E et al. (2020). Health financing in response to COVID-19: An agenda for research. Health Financing in Response to Covid-19: An Agenda For Research. https://healthsystemsglobal.org/wp-content/uploads/2020/12/COVID-19-Health-financing-research-agenda_22-Nov-2020-final.pdf Хандсан: 2022.05.07
- Халдварт Өвчин Судлалын Үндэсний Төв. (2022). Монгол Улс дахь коронавируст халдвар (КОВИД-19)-ын нөхцөл байдлын мэдээ. 7 хоногийн тойм мэдээний тайлан.
- Erkhembayar R et al. (2020). Early policy actions and emergency response to the COVID-19 pandemic in Mongolia: experiences and challenges. Lancet Glob Health. (9):1234-41.
- UNDP. (2021). Poverty and inequality during COVID-19 using big data. <https://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/mongolia--poverty-and-inequality-during-covi-19-using-big-data---.html> хандсан 2021.07.25
- Хөдөлмөр Нийгмийн Хамгааллын Яам. (2021). Монгол Улсын Хөдөлмөрийн зах зээл дэх "COVID-19" цар тахлын нөлөө. Судалгааны тайлан. <http://rilsp.gov.mn/upload/2020/Research-MN/2021%20-%20Hudulmuriin%20zah%20zeel%20deh%20COVID-19%20tsar%20tahlin%20nuluu%202021%20onii%20%20uliral.pdf> Хандсан 2022.03.21
- Эрүүл Мэндийн Хөгжлийн Төв. (2021). Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2020. Эмхэтгэл
- Эрүүл Мэндийн Хөгжлийн Төв. (2020). Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2019. Эмхэтгэл
- Jigjidsuren A. (2021). Rationalizing mongolia's hospital services. Report. <https://www.adb.org/publications/rationalizing-mongolia-hospital-services> Хандсан 2022.05.08
- Dorjdagva J et al. (2017). Dorjdagva J. (2015). Income-related inequalities in health care utilization in Mongolia, 2007/2008-2012. Int J Equity Health. 14:57.

- Erdenee O et al. (2017). Distribution of health care resources in Mongolia using the Gini coefficient. *Hum Resour Health*. (1):56.
- Dugee O et al. (2017). Mongolia's public spending on noncommunicable diseases is similar to the spending of higher-income countries. *Health Affairs*. 36(5):918-25.
- Global Security Agency. (2022). Global Health Security Index 2022. Available from: <https://www.ghsindex.org>. Хандсан 2022.05.07
- Дэлхийн Банк Групп. (2015). Тэгш байдал, үр ашиг, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний бүх нийтийн хамралтад үзүүлэх нөлөөлөл. <https://documents1.worldbank.org/curated/fr/931011468001483284/pdf/98790-MONGOLIAN-WP-P131112-PUBLIC-Box393185B.pdf> Хандсан 2021.08.25
- World Health Organization. (2022). Global Health Expenditure Database. Available from: https://apps.who.int/nha/database/country_profile/Index/en. Хандсан 2022.05.09
- Монгол улс. (2017). Гамшгаас хамгаалах тухай хууль. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12458>. Хандсан 2021.08.20
- Dorjdagva J et al. (2021). Does social health insurance prevent financial hardship in Mongolia? Inpatient care: A case in point. *PLoS One*. 16(3):0248518.
- Сангийн яам. Ковид-19 цар тахалтай холбоотой авч буй гадаадын зээл, тусламжийн дүн, зарцуулалт /2020 оны жилийн эцсийн байдлаар/ 2021. Available from: <https://mof.gov.mn/article/entry/COVID-19-2020>. Хандсан 2022.03.20
- Dorjdagva J et al. (2021). Mass testing for COVID-19 in Ulaanbaatar, Mongolia: "One door-one test" approach. *Lancet Reg Health West Pac*. 9:100149.
- World Bank Group. (2020). From Containment to Recovery. Report. <https://www.worldbank.org/en/region/eap/publication/east-asia-pacific-economic-update>. Хандсан 2021.07.21
- Үндэсний Статистикийн Хороо. (2021). “Коронавирусийн нөлөөллийг тодорхойлох өрхөд суурилсан судалгаа” – дөрөв дэх шатны үр дүн. Судалгааны ажлын тайлан. <https://www.worldbank.org/mn/country/mongolia/brief/monitoring-covid-19-impacts-on-households-in-mongolia>. Хандсан 2021.10.22
- Asian Development Bank. (2022) Mongolia: By the Numbers. <https://data.adb.org/dashboard/mongolia-numbers>. Хандсан 2022.03.15
- Dorjdagva J et al. (2016). Catastrophic health expenditure and impoverishment in Mongolia. *Int J Equity Health*. (1):105.
- Үндэсний Статистикийн хороо. (2021). Хүн амзүйн үзүүлэлт. <https://www.1212.mn> Хандсан 2022.05.03
- Tsevelvaanchig U et al. (2017). Role of emerging private hospitals in a post-Soviet mixed health system: a mixed methods comparative study of private and public hospital inpatient care in Mongolia. *Health Policy Plan*. 32(4):476-86.
- Dugee O et al. (2019). Economic impacts of chronic conditions in a country with high levels of population health coverage: lessons from Mongolia. *Trop Med Int Health*. (6):715-26.
- Bayarsaikhan D, Lou T, Ron A (2022). Universal Health Coverage and Social Health Protection: policy relevance to health system financing reforms. Accepted by the *International Social Security Review*, ILO. June in Vol. 75, No. 2 (2022).
- Wildman J. (2021). COVID-19 and income inequality in OECD countries. *Eur J Health Econ*. 22(3):455-62.

**УЛААНБААТАР ХОТЫН ИРГЭДИЙН ЭМИЙН ЗОХИСТОЙ ХЭРЭГЛЭЭНИЙ ТАЛААРХ МЭДЛЭГ,
ХАНДЛАГЫГ ҮНЭЛЭН ТҮҮНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙГ ТОГТООХ**
**ASSESSMENT OF THE KNOWLEDGE, ATTITUDES, AND RISK FACTORS OF RATIONAL DRUG USE
AMONG RESIDENTS IN ULAANBAATAR**

¹Л.Нандинцэцэг, ¹Б.Цэрэнлхам, ¹Г.Дөлгөөн,
¹Б.Мягмарсүрэн, ¹С.Мөнхбат
¹АШУУИС-ийн Эм Зүйн Сургууль, Цахим
шуудан:nandintsetseglhagva@gmail.com

¹Nandintsetseg L, ¹Tserenlkham B, ¹Dulguun G,
¹Myagmarsuren B, ¹Munkhbat S
¹School of Pharmacy, MNUMS

Хураангуй. Улаанбаатар хотын иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлэхээр цахим (Google form платформыг ашиглан) болон цаасан хэлбэрээр асуумж судалгаа явуулсан. Ингэхдээ цахим судалгаанд нийт 1444 иргэд, цаасан судалгаанд нийт 1977 иргэдийг тус тус оролцуулан 4 бүлэг бүхий 40 асуумжийг судалгаанд оролцогчдын зөвшөөрлийн дагуу цуглуулсан. Үүнээс цахим судалгаанд нийт оролцогчдын 717 буюу 49.65% нь эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг хангалттай, 716 буюу 49.58% нь эмэнд хандах хандлага зохистой байсан бол харин цаасан хэлбэрээр явуулсан судалгаанд нийт оролцогчдын 673 буюу 34.04% нь эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг хангалттай, 407 буюу 20.59% нь эмэнд хандах хандлага зохистой байв. Мэдээлэл хүлээн авч буй хэрэгслийн хувьд хэвлэл мэдээлэл, цахим орчин, найз нөхдөөсөө мэдээлэл авч буй иргэдийн эзлэх хувь харьцангуй өндөр байв. Судалгаанд оролцогчдын эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийн ялгаатай байдал нь боловсролын түвшин, өрхийн орлого, оршин сууж буй газар зэрэгт статистик ач холбогдол бүхий ялгаатай гарсан бол эмээ мартсан тохиолдолд дараагийн эмтэйгээ давхарлан уух зохисгүй хэрэглээний хандлага гаргадаг байна.

Хэвлэлийн тойм: Эмийн зохистой хэрэглээний асуудал нь хөгжилтэй орнуудад 1970-аад оноос анхаарал татаж ирсэн асуудал юм. Учир нь орчин үед аливаа өвчний эмчилгээнд хэрэглэгдэж байгаа эмийн нэр төрөл ихээхэн өсч аль нэгэн өвчнийг эмчлэх эмийн тоо ч олон аравд хүрч байна. Эмнэлэгийн практикт тэдгээрээс илүү зохимжтойг нь сонгон хэрэглэх шаардлага гарч байгаа нь илэрхий юм. Үүний зэрэгцээгээр эмийг хувь хүний онцлогт тохируулан сонгох асуудал хүний эрхийн талаасаа ч чухал зүйл билээ. Өвчний нэр төрөл мөн төдий чинээ нэмэгдэж, өвчний явц байдал ч өөрчлөгдөж байна. Оршин буй орон нутгийн онцлог, хүнсний хангамж, нэр төрөл зэрэг нь эмийн үйлдэлд мөнхүү нөлөөлдөг болохоор эмийг хоол ундтай хэрхэн зохицуулан хэрэглэх нь мөн л эмийн хэрэглээний нэгэн чухал хэсэг юм. Эмийн нэр төрөл олширч, хангамж сайжирсантай холбоотойгоор ард иргэд олон тооны эмийг авч хэрэглэх хандлага байнга ажиглагдаж байна. Энэ нь эмийн харилцан нөлөөллийг эм хэрэглээндээ тусгах асуудлыг аяндаа бий болгож байна. Олон төрлийн хүчин зүйлийн нөлөөгөөр эмийн гаж нөлөө ихэсч эмийн хордлого ч цөөнгүй тохиолдох боллоо. Эдгээр нөхцөл шалтгааны улмаас манай улс Эмийн үндэсний бодлогодоо эмийн зохистой хэрэглээг практикт хэвшүүлэх зорилтыг тавьж байгаа билээ. 1990-ээд оноос ДЭМБ-ын тусламжтай эхэлсэн Монгол Улсын Үндэсний Эмийн Бодлого зорилтын дагуу хийж гүйцэтгэсэн.

Introduction: An online and paper-based survey was conducted to assess the knowledge, and attitudes of residents in Ulaanbaatar about the rational use of drug. A total of 40 questionnaires in 4 groups were collected with the permission of the survey participants, including a total of 1444 citizens in the electronic survey and a total of 1977 citizens in the paper survey.

Objective: To assess the knowledge and attitudes of Ulaanbaatar citizens about rational usage of drug.

Methods: The survey was conducted using a population-based, one-moment survey model to assess the knowledge and attitudes of Ulaanbaatar citizens about the rational usage of drug.

Results: In the e-survey, 717 or 49.65% of the participants had sufficient knowledge about rational usage of drug, while 716 or 49.58% had a positive attitude towards drugs. In the paper survey, 673 or 34.04% of the participants had sufficient knowledge about rational usage of drug, while 407 or 20.59% had a positive attitude towards drug.

Conclusions: A less than 50% of the total participants in the survey doesn't have sufficient knowledge and attitude about the rational usage of drug.

Түлхүүр үг: Асуумж судалгаа, зохистой хэрэглээ

Keywords: Questionnaire survey, the rational usage

Үндэслэл: Эмийн зохистой хэрэглээ гэдэг нь хэрэглэгчдэд тохирсон эмийг, тохирсон тунгаар, тохирох хугацаанд, хамгийн бага зардлаар, эмнэлзүйн нөхцөлд тохируулан хэрэглэхийг хэлдэг¹.

ДЭМБ-ийн тодорхойлсноор эмийн зохистой хэрэглээний талаарх олон нийтийн мэдлэг, хандлагыг сайжруулах нь эмийн зохистой хэрэглээг дэлгэрүүлэх үндсэн аргуудын нэг юм. Олон улс орнуудад бүх өвчлөлийн 80 орчим хувьд иргэд дур мэдэн эмчилгээ хийдэг гэсэн тоо баримт гарсан байна. Дийлэнх тохиолдолд хэрэглэгч өөрөө эмийн сонголтыг хийдэг бөгөөд энэхүү сонголтод маш олон хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг. Үүнд: гэр бүл, найз нөхдийн туршлага, өөрсдийн итгэл үнэмшил, эм үйлдвэрлэгч, эмнэлэгийн ажилтны заавар зөвлөгөө багтдаг².

Манай орны хувьд эмч нарын эмийн жор бичилт хангалтгүй, эмийн сангууд антибиотик эмийг жоргүй олгох үзэгдэл түгээмэл байдагтай уялдан хүн амын дунд антибиотикийн зохистой хэрэглээний ойлголт хандлага төлөвшөөгүй, антибиотикийг эмчийн жоргүй дур мэдэн худалдан авч хэрэглэдэг зан үйлийн буруу дадал байсаар байгаа тухай нэлээд олон судалгаа хийгдсэн байдаг. Харин үйлчлүүлэгчийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлэн түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тогтоох судалгаа бага байгаа нь энэхүү судалгааг хэрэгжүүлэн үр дүнг нь шийдвэр гаргахад ашиглах үндэслэл болсон.

Зорилго: Улаанбаатар хотын хэрэглэгчдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлэн түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тогтоох явдал бөгөөд дараах зорилтуудыг дэвшүүллээ.

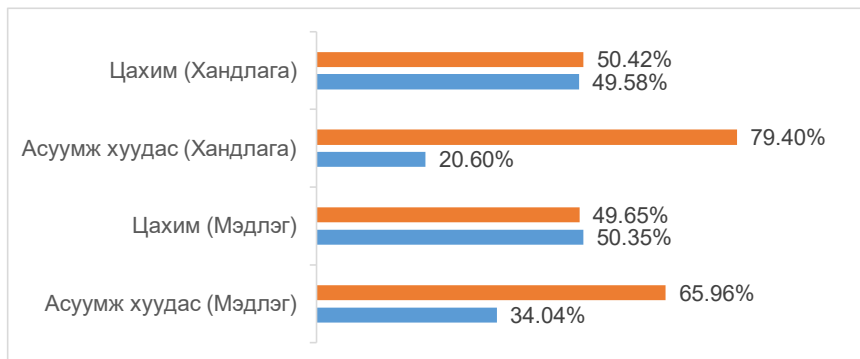
Зорилт:

1. Иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийг үнэлэх
2. Иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх хандлагыг үнэлэн, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тогтоох

Арга, аргачлал: Судалгааг эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлага түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг судлах зорилгоор хүн амд суурилсан, нэг агшингийн судалгааны загварыг ашиглан гүйцэтгэсэн. Судалгаанд нийт 3421 хүн хамрагдсан бөгөөд оролцогчдоос асуумжийн аргаар эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагын талаар тусгайлан бэлтгэсэн 4 бүлэг бүхий 40 асуулттай асуумжийг судалгаанд оролцогчдийн зөвшөөрлийн дагуу цуглуулсан.

Үр дүн: Судалгааг цахим болон цаасан хэлбэрээр явуулсан бөгөөд цахим судалгааны нийт 1444 оролцогчийн 717 буюу 49.65% нь мэдлэг хангалттай байсан бол хандлагын хувьд 716 буюу 49.58% эмэнд хандах хандлага зохистой байв. Цаасан хэлбэрийн асуумж судалгаанд оролцогчдын 673 буюу 34.04% нь эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг хангалттай байсан бол 407 буюу 20.59% нь эмэнд хандах хандлага зохистой байв. (зураг 1)

Зураг 1. Эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлага



Зураг 2-т эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг хангалттай болон хангалтгүй бүлгүүдийн зар сурталчилгаагаар зонхилон сурталчилдаг эмийг илүү үр дүнтэй гэж үздэг эсэхийг тодруулахад эмийн зохистой хэрэглээний

талаарх мэдлэг хангалтгүй бүлгийн оролцогчдын 12%, хангалттай мэдлэг бүхий оролцогчдын 7% тийм гэж хариулсан бөгөөд дээрх ялгаатай байдал нь статистик ач холбогдол бүхий байна ($p=0.0009$).

Зураг 2. Зар сурталчилгаагаар зонхилон сурталчилдаг эмийг илүү үр дүнтэй гэж үздэг байдал



Хэлцэмж: Улаанбаатар хотын иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг, хандлагыг үнэлж, судлахад иргэдийн мэдлэг болон хандлага 50% хүрэхгүй буюу хангалтгүй байлаа. Энэхүү үр дүнг судлаач Б.Отгонбат нарын 2019 оны судалгаагаар нийтийн үйлчилгээтэй эмийн сангийн жор баригч нарын зөвлөгөө өгсөний дараа, эм хүлээж авсан үйлчлүүлэгчийн эмийн тун, зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг (61.6%) дүн³, 2000 онд П.Нямсүрэн нарын “Эмийн зохистой хэрэглээний зарим судалгаа”-ны үр дүн⁴ (52.1%), 2009 оны “Монгол Улсын эм зүйн салбарын үнэлгээ”-ний тайлангийн дүн (56.6%) зэргээс харьцангуй бага байгаа нь эмийн хэрэглээний талаар хүн амд олгох мэдээлэл, эрүүл мэндийн

боловсрол олгох үйл ажиллагаа харьцангуй бага байгааг харуулж байна.

ДЭМБ-ын зөвлөмжөөр жоронд бичигдсэн эмийнхээ талаар үйлчлүүлэгч 100%-ийн мэдлэг, мэдээлэлтэй байх ёстой ба бидний судалгааны үр дүнд 41.85% байгаа нь Пакистан (54.9%) улсаас 13.05%-аар, Зүүн Эмират (61.8%) улсаас 19.95%-аар дутуу байна. Энэ нь хүн амд эмийн хэрэглээний талаар өгөх мэдээлэл, эрүүл мэндийн боловсрол олгох үйл ажиллагаа хангалтгүй, мөн эмч болон эм зүйчээс үйлчлүүлэгчид өгч байгаа эмийн талаарх зөвлөгөө хангалтгүй байгааг харуулж байна⁵.

Дүгнэлт: Манай иргэдийн эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэг 41.845%, хандлага 64.92% буюу хангалтгүй байна. Эмийн зохистой хэрэглээний талаарх мэдлэгийн түвшин

хангалтгүй байгаа нь иргэдийн эмийн хэрэглээнд цахим орчин болон зар сурталчилгаа илүү нөлөөлж байна.

Талархал: Судалгаа хийхэд гүн туслалцаа үзүүлсэн эрүүл мэндийн яам, эрүүл мэндийн дэмжих санд баярлаж талархснаа илэрхийлье.

Ёс зүйн зөвшөөрөл: Судалгааг эхлэхийн өмнө АШУУИС-н Судалгааны Ёс Зүйн Хяналтын Хорооноос ёс зүйн зөвшөөрөл авсан.

Эх сурвалж

- World Health Organization The rational use of drugs; Conference of Experts Nairobi; 25-29 November 1985; Geneva: Accessed February 1, 2022
- ДЭМБ 1997
- Б.Отгонбат, Б.Булган, Ч.Ерөөлт, Д.Энхжаргал. Жорын үзүүлэлтүүд ба эмийн талаарх үйлчлүүлэгсдийн мэдлэгийг үнэлсэн судалгааны дүн. Innovation сэтгүүл, Vol 12. №1. 2018.
- П.Нямсүрэн “Эмийн зохистой хэрэглээний зарим судалгаа”-ны үр дүн 2000он
- “Монгол улсын эм зүйн салбарын үнэлгээ”-ний тайлангийн дүн” 2009он
- WHO. Дэлхийн эрүүл мэндийн статистик: Мэдээллийн эх үүсвэр:http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/ Accessed January 11, 2022
- ДЭМБ, Эрүүл мэндийн судалгааны арга зүй .Улаанбаатар 2011. Х.34-40
- Cross-Sectional Survey among General Population Regarding Knowledge and Attitude toward Antibiotic Usage in Western Saudi Arabia. Accessed January 2, 2022
- A population-base survey on knowledge, attitude and awareness of the general public on antibiotic use and resistance. Accessed February 2, 2022
- Antibiotic knowledge, attitudes and practices: new insights from cross-sectional rural health behaviour surveys in low-income and middle-income South-East Asia. Accessed February 15, 2022
- Economic impact of adverse drug events--a retrospective population-based cohort study of 4970 adults. Gyllensten H, Hakkarainen KM, Hägg S, Carlsten A, Petzold M, Rehnberg C, Jönsson AK. PLoS One. 2014; 9(3):e92061

ӨСВӨР ҮЕИЙНХНИЙ ЭРҮҮЛ МЭНД, НӨХӨН ҮРЖИХҮЙН ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ CHALLENGES IN ADOLESCENT REPRODUCTIVE HEALTH

¹Л.Хишигдэлгэр, ²Ц.Энх-Оюун, ²Ш.Оюу-Эрдэнэ,
¹Б.Туул, ³Б.Бадамханд, ¹С.Сэржняам
¹АШУУИС.СС, Khishigdelger@mnumns.edu.mn
²АШУУИС.НЭМС, ³Эрүүл Ирээдүйн Эзэд ТББ

¹L.Khishigdelger, ²Ts.Enkh-Oyun, ²Sh.Oyu-
Erdene, B.Tuul¹, ³B.Badamkhand, ¹S.Serjnyam,
¹MNUMS, SON, ²MNUMS, SPH, ³Owners of the
Healthy Future NGO

Хураангуй. ДЭМБ-ын тодорхойлсноор 10-19 насны өсвөр үе хэмээн нэрлэдэг. Өсвөр насанд бие бялдрын хөгжил хурдацтай явагдаж оюун ухаан, ёс суртахуун, нийгмийн ухамсар бие хүний шинж чанар төлөвшдөг. Хүүхэд өсвөр үеийнхний нас баралтын тэргүүлэх шалтгаанд 2019 оны байдлаар гэмтэл хордлого ба гадны шалтгаант бусад тодорхой эмгэг бусад дунджаар 57,6%-ийг эзэлж байсан ба үүний 12.8%-ийг амиа хорлох тохиолдол, 16.5%-ийг зам тээврийн осол эзэлж байгаа бөгөөд эдгээр ослуудын 70 гаруй хувийг эрэгтэй хүүхдүүд эзэлж байна.^{2,6}

Түүнчлэн НҮБ ХАС-ын судалгаагаар манай улсад сүүлийн жилүүдэд өсвөр насны охидын жирэмслэлт 1000 хүн тутамд 21 байгаа нь Зүүн Азийн зарим улс орноос өндөр үзүүлэлттэй байна.^{3,4} Өсвөр насандаа хүүхэд төрүүлэх нь охидын хувьд нийгэм, эдийн засгийн сөрөг үр дагаврыг авчрах нь олонтой. Нийгэм дахь байр сууриа тодорхойлж, ирээдүйн амьдралынхаа эхлэлийг тавих насандаа хүүхэд төрүүлэх нь сурах боломжийг багасгах, нийгмээс тусгаарлагдах, ядууралд хүчирхийлэлд өртөх магадлалыг нэмэгдүүлдэг байна. Өсвөр насныхны дунд БЗДХ (15-19 насны 10.000 хүн ам тутамд тэмбүү-17.2, заг хүйтэн-13.6, трихомониаз-11.4), үр хөндөлтийн түвшин (2013 онд 1000 охид тутамд 4.9), төрөлтийн түвшин (2019 онд 33.1) буурахгүй байна.⁴

Introduction: The World Health Organization describes children aged 10-19 teenagers as adolescents. In addition, according to the UNFPA survey, in the recent years, the number of teenage pregnancies has been 21 per 1,000 people, which is higher than in some East Asian countries. Among adolescents, STIs (syphilis-17.2 per 10,000 population aged 15-19, gonorrhea-13.6, trichomoniasis-11.4), abortion rates (4.9 per 1,000 girls in 2013), and birth rates (33.1 in 2019) have not decreased. Numerous studies have shown the importance and increase of peer counseling in the world. The aim of our research is to evaluate the results of the peer consultant project implemented in Mongolia in 2020-2022 using quality criteria. The implementation of peer counseling in Mongolia demonstrates the importance of increasing adolescents' knowledge of STIs and contraceptive methods and determining their purpose in life. In the future, there is a need to implement peer consulting activities in Mongolia to reduce non-communicable diseases, which is a global problem.

Material and methods: Descriptive survey was conducted using a qualitative method and the focus group interview. The qualitative and interpretive methods were based on the concept and doctrine of Van Manen 2016 (USA).

Results: Teenagers Reproductive Health Challenges were defined through 6 categories: 1/Insufficient knowledge of adolescent reproductive health (lack of knowledge), 2. Weak care system for adolescents, 3. Peer pressure, 4. Communication problems 5. Unintended pregnancy 6. Peer counselor).

Conclusion: Peer counselors are needed to prevent risks related with adolescents' sexual health and reproductive health issues.

Түлхүүр үгс: Өсвөр үе, эрүүл мэнд, нөхөн үржихүй

Үндэслэл

Монгол Улс нь 3.357.542 гаруй хүн амтай бөгөөд хүн амын дийлэнх буюу 69.8% гаруй нь (2.316.499) нийслэл УБ хотод төвлөрсөн, үүний 38.2% буюу (1.648.979) өсвөр үеийнхэн эзэлж байна. Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага нь 10-19 насны хүүхдийг өсвөр үе хэмээн

тодорхойлсон байдаг.^{1,2,6} Өсвөр насанд бие бялдрын хөгжил хурдацтай явагдаж оюун ухаан, ёс суртахуун, нийгмийн ухамсар бие хүний шинж чанар төлөвшдөг. Шилжилтийн үед бэлгийн бойжилт эрчимтэй явагдах бөгөөд хөгжлийн бүх талыг хамарсан чанарын өөрчлөлтүүд явагддаг байна. Энэ үеийг эрдэмтэд “Хорвоод ахин

мэндлэх үе" хэмээдэг бөгөөд мөн боломж болон эрсдэлийн үе ч гэж нэрлэдэг байна.⁶

Иймээс энэ үед өсвөр үеийнхэнд тавих эрүүл мэндийн болон, бэлгийн бойжилт, нөхөн үржихүй, сэтгэл зүйн талаарх зөвлөгчийн шаардлагын хэрэгцээ, анхаарал халамж нэн шаардлагатай байдаг. Хүүхэд өсвөр үеийнхний нас баралтын тэргүүлэх шалтгаанд 2019 оны байдлаар гэмтэл хордлого ба гадны шалтгаант бусад тодорхой эмгэг бусад дунджаар 57,6%-ийг эзэлж байсан ба үүний 12.8%-ийг амиа хорлох тохиолдол, 16.5%-ийг зам тээврийн осол эзэлж байгаа бөгөөд эдгээр ослуудын 70 гаруй хувийг эрэгтэй хүүхдүүд эзэлж байна.^{2,6} УБ хотын харьяалалтай өсвөр насны хүүхдийн эндэгдлийн 102 тохиолдлоос нь 59 буюу /57.8%/ гадны шалтгаант нас баралт эзэлж байна. Улс орон бүрт тэр дундаа Монгол Улсын хувьд сургуулийн шалтгаант хүчин зүйл амиа хорлох алхам руу түлхэж буйг зарим судалгаа харуулжээ.^{2,3,6} "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030"-ыг 2016 онд баталсан бөгөөд бэлгийн болон нөхөн үржихүйн эрүүл мэндтэй холбоотой зорилт, шалгуур үзүүлэлтүүд тусгагдаж "Эх хүүхэд, нөхөн үржихүйн эрүүл мэнд" үндэсний хөтөлбөр хэрэгжиж байна. 2010 оны нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаагаар жирэмслэлтээс сэргийлэх арга хэрэгслийн хангагдаагүй хэрэгцээ 15-19 насныханд 14% байсан бол 2013 оны судалгаагаар 36% болж нэмэгдсэн.⁴ 2017 оны 15-19 насны 1000 эмэгтэй тутамд 15 эмэгтэй үр хөндөлт хийлгэсэн, (1) Өсвөр насны 1000 эмэгтэйд ногдох төрөлтийн түвшин (10-19) 33.2% байна.² Түүнчлэн НҮБ ХАС-ын судалгаагаар манай улсад сүүлийн жилүүдэд өсвөр насны охидын жирэмслэлт 1000 хүн тутамд 21 байгаа нь Зүүн Азийн зарим улс орноос өндөр үзүүлэлттэй байна.^{3,4} Өсвөр насандаа хүүхэд төрүүлэх нь охидын хувьд нийгэм, эдийн засгийн сөрөг үр дагаврыг авчрах нь олонтой. Нийгэм дахь байр сууриа тодорхойлж, ирээдүйн амьдралынхаа эхлэлийг тавих насандаа хүүхэд төрүүлэх нь сурах боломжийг багасгах, нийгмээс тусгаарлагдах, ядууралд хүчирхийлэлд өртөх магадлалыг нэмэгдүүлдэг байна.

Өсвөр насныхны дунд БЗДХ (15-19 насны 10.000 хүн ам тутамд тэмбүү-17.2, заг хүйтэн-13.6, трихомониаз-11.4), үр хөндөлтийн түвшин (2013 онд 1000 охид тутамд 4.9), төрөлтийн түвшин (2019 онд 33.1) буурахгүй байна.⁴

Өсвөр насны охидын төрөлт 10-14 насанд 2019 онд 0.2%, 2020, 2021 онуудад 0.1% байсан бол үүний Улаанбаатар хотод 0.3%, мөн 15-19 насанд 2019 онд 31.7%, 2020 /27.6/, 2021 онд /24/ хувь болж хэдийгээр бага тоон үзүүлэлтээр буурсан дүн харагдаж байгаа ч өсвөр насны охидын төрөлт байсаар байна. Үүний Улаанбаатар хотод 2019 онд /75.1/, 2020 онд /33/, 2021 онд /36.1/ хувиар улсын дүнг тэргүүлж байна. Үүний дараа 33%-иар Зүүн бүсийн аймгууд орж байна.⁵ 2019 онд өсвөр насны охидын төрөлтийн түвшин тухайн насны 1000 эмэгтэйд харьцуулахад 30.8 байгаа нь 2010 онтой харьцуулахад 2.0-оор нэмэгдсэн үзүүлэлттэй байна. Төрөлт Улаанбаатар хот, Баянхонгор, Говь-Алтай Өмнөговь, Хэнтий зэрэг аймагт өмнөх онтой харьцуулахад өссөн үзүүлэлттэй байна. Өсвөр насны охидын төрөлтийн түвшин (15-19 насны 1000 эмэгтэйд ногдох төрөлт) 2019 онд 31-д хүрсэн нь Европын орнуудынхаас бараг 3 дахин өндөр байна.⁶ Улсын хэмжээнд 2019 онд бэлгийн замаар дамжих халдварын 17.9 мянган тохиолдол илэрч сүүлийн 10-н жилийн дунджаас 2.5 мянга буюу 16.4 хувиар, өснөх оноос 1.7 мянга буюу 10.8 хувиар өссөн байна. Өвчний ангилалаар 2013-2019 онд тэмбүү өвчний тохиолдол 38.2-46.0 хувийг эзэлж тэргүүлжээ. Өвчлөгсдийг насны бүлгээр авч үзвэл 86.2%-ийг 15-39 насны залуучууд, үүний дотор 62.8 хувийг эмэгтэйчүүд эзэлж байна.⁵

Мөн үүний зэрэгцээ бэлгийн замаар дамжих халдвар, үр хөндөлт зэрэг олон сөрөг үр дагаваруудад өсвөр үеийнхэн өртсөөр байна. ДЭМБ-ын Үндэсний түвшинд явуулсан тамхины хэрэглээний судалгаагаар хөвгүүдийн 20.3%, охидын 8.3%-нь ямар нэгэн тамхин бүтээгдэхүүн хэрэглэж байна гэсэн судалгаа гарчээ. 45% нь согтууруулах ундаа хэрэглэдэг, 10.8%-нь мансууруулах бодис ямар нэгэн байдлаар хэрэглэж үзсэн, 16.4%-нь хэн нэгнээс надад мансууруулах бодис хэрэглэж үзэх санал ирүүлж байсан гэж хариулсан байна. Бэлгийн замаар дамжих халдварт өвчнөөр өвчлөгсдийн 42%-ийг 15-24 насны залуучууд эзэлж байна. Үүнээс үзэхэд өсвөр үеийнхэнд эдгээр эрсдэлүүдээс сэргийлэхийн тулд тэдэн сургалт явуулах, чиглүүлэх, амьдралын зорилго, эерэгээр харах зэрэг дадлыг үүсгэх нь нэн чухал байна. Эцэг эхийн хувьд өсвөр үеийн охид жирэмслэх, үр хөндүүлэхийг хүсэхгүй нь тэдний нийтлэг хүсэл эрмэлзэл гэдэг нь тодорхой байдаг. Эцэг эх асрамжлагчийн зүгээс нөхөн үржихүйн талаар

эцэг эхийн хувьд хэлж дамжуулахад хэцүү мэдээлэл байдаг учир цахим орчин дахь тодорхой бус ташуу мэдээллээс зайлсхийхийн тулд үнэн зөв мэдээллийг сургуулийн боловсролын хүрээнд нөхөн үржихүйн талаар илүү сайн олгохыг хүсдэг байна.

Монгол улсын хувьд Жайка олон улсын байгууллагын санхүүжилтээр 2015-2019 онуудад СБД-ийн 71, 35, 31, Шинэ үе сургуулиудад “үе тэнгийн зөвлөх” интервенцийн үйл ажиллагааг амжилттай хэрэгжүүлж уг туршлагаа бусад дүүрэгт хэрэгжүүлэхээр зорисон. Уг төслийн хүрээнд үе тэнгийн зөвлөхийн үйл ажиллагаар дамжуулж өсвөр насныхны НҮЭМ-ийн талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлэх зорилго тавин ажиллаж байна. “Peer counseling” гэдэг нь үе тэнгийнхэн буюу найз нөхдийн байр сууринаас эрүүл мэндийн мэдлэг ба идэвхитэй сонсох чадвар-ыг хослуулан явуулдаг зөвлөх үйл ажиллагаа юм. “Peer counselor” үе тэнгийн зөвлөхийн үйл ажиллагааг дэлхийн олон улс амжилттай хэрэгжүүлж үр дүнд хүрээд байна. БЗХӨ болон хүсээгүй жирэмслэлт нь хөгжингүй болоод хөгжиж буй орноос үл хамааран өсвөр үеийнхний ирээдүй (ойрын ирээдүйд) хар толбо үлдээдэг 2 том асуудал болдог. Урьдчилан сэргийлэх үндсэн арга нь бэлгийн харьцаанд орохгүй байх боловч энэ нь бодитой арга болохгүй байна. Тиймээс хүсээгүй жирэмслэлт болон бэлгийн замын халдварт өвчнөөс сэргийлэхийн тулд дотно найзтайгаа зохистой харилцах арга (жич: татгалзаж сурах, бэлгэвч хэрэглэх гэх мэт) Энэхүү төслөөр өсвөр үеийн хүүхэд залуусыг үе тэнгийн зөвлөхөөр бэлтгэж тэдгээр хүүхэд залуусыг цөм болгон эрүүл аж төрөх дадалд суралцуулан түгээн дэлгэрүүлэхийг хүссэн билээ. Иймээс бид Оюу-Толгой ХХК-ийн санхүүжилтийн хүрээнд Эрүүл-Ирээдүй ТББ-ийг түшиглэн зорилтот бүлэг болох СХД-ийн ЕБС-ийн сурагчдын дунд Өсвөр үеийн “**Үе тэнгийн зөвлөгч бэлтгэх сургалт**”-ийн үйл ажиллагааг 2021-2022 оны хугацаанд явуулсан. Үе тэнгийн зөвлөхийн үйл ажиллагаа нь өсвөр үеийн хүүхэд залуус голчлон амьдралд мөрөөдөл, итгэл найдварыг бий болгож, аз жаргалыг мэдрүүлдэг бэлгийн харьцаа, өөрийн амьдралаа өөрөө тодорхойлох чадварыг хөгжүүлэх боловсролын үйл ажиллагаа бөгөөд бүс нутаг сургууль, эрүүл мэндийн байгууллага зэрэг янз бүрийн холбогдох байгууллагуудтай хамтран хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Иймээс өсвөр үеийнхний нөхөн үржихүй, эрүүл

мэндийн тулгамдаж буй асуудлыг гүнзгийрүүлэн судлахыг зорилоо.

Судалгааны материал арга зүй: Судалгааг дескриптив судалгаа, чанарын судалгааны загвараар явуулсан бөгөөд судалгааны хамрах хүрээнд сонгогдсон бүлэгт фокус бүлгийн ярилцлагын аргыг хэрэглэв. Судалгааг чанарын буюу интерпритив /interpretive/ Hermeneutics тайлбарлах пневменологийн судалгааны аргаар Van Manen 2016 (АНУ) үзэл баримтлал, сургаалыг тулгуурлан явуулсан. Зорилтот бүлэг болох СХД-ийн сонгогдсон 9 сургуулийн 8-11 дүгээр ангийн нийт 200 гаруй ахлах ангийн сурагчдыг хамруулж хүн ам зүйн үзүүлэлтийг дескриптив статистикийн аргаар тодорхойлсон бөгөөд, өсвөр үеийнхэнд тулгарч буй асуудал, үе тэнгийн зөвлөгчийн хэрэгцээ шаардлагыг фокус бүлгийн ярилцлагаар явууллаа. Судалгаанд оролцох болон хасах шалгуурыг тухайн сургалтанд гүйцэд хамрагдан үе тэнгийн зөвлөхийн батламжаа авсан хүүхдүүдийг оруулсан ба хасах шалгуурт сургалтын хугацаанд бүрэн хамрагдаж чадаагүй хүүхдүүдийг оруулав. Фокус бүлгийн ярилцлагыг нэг удаагийн ярилцлагаар 17-23 хүртэлх оролцогчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр явуулав. Мөн судалгааны үр дүнгийн итгэмжит байдлыг ханган ажилласан бөгөөд бүх ярилцлагыг бичиглэл хийж өгөгдлийг кодлож, тематик /thematic/ дүн шинжилгээгээр /6 арга/ хийв.

Үр дүн: Бэлтгэгдсэн зохицуулагч Peer Leader буюу үе тэнгийн манлайлагч болж чадахуйц хүүхдүүдийг нээлттэй бүртгэж зохион байгуулсан болно. Зөвлөгч бэлтгэх сургалтыг 3-н өдрийн хугацаатай 216 цагийн сургалтыг нийт зорилтот сургуулиуд дээр зохион байгуулсан ба 14-17 насны хүүхдүүд хамрагдсан бөгөөд дундаж наслалт 15±2 байв. Фокус бүлгийн ярилцлагаар өсвөр үеийнхэнд тулгамдаж буй асуудал, нөхөн үржихүй, бэлгийн боловсрол, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг хаанаас хэрхэн мэдээлэл авдаг, үе тэнгийн зөвлөгчийн сургалтанд хамрагдсанаар гарсан өөрчлөлт, ирээдүйн төсөөлөл, үе тэнгийнхэндээ зөвлөгч байж чадах гм асуудлуудаар ярилцлагыг гүйцэтгэсэн. Үе тэнгийн зөвлөгч бэлтгэж буй сургалтын явцад өсвөр үеийнхний төлөөлөл болсон 200 /1 удаагийн ярилцлагад 17-23/ орчим сурагчид оролцсон 9 удаагийн уулзалт, эцэг эх, багш, нийгмийн ажилтны төлөөлөл /дэмжигч, зохицуулагч/ зэргээс бүрдсэн 5 удаагийн уулзалтыг зохион байгуулсан.

Хүснэгт 1. Судалгаанд оролцогсдын хүн амзүйн үзүүлэлт

Нас, анги	Давтамж	Хувь
Үе тэнгийн зөвлөх (n=191)		
Нас (mean=16.02)		
8 анги	32	16.75
9 анги	44	23.03
10 анги	48	25.01
11 анги	56	29.03
12 анги	11	5.75
Хүйс		
Эрэгтэй	84	43.97
Эмэгтэй	107	56.02

Хүснэгт 2. Судалгааны үр дүн

КАТЕГОРИ	ДЭД АНГИЛАЛ	АНГИЛАЛ
КАТЕГОРИ-1 Бэлгийн боловсролийн тухай ихэвчлэн үе тэнгийнхний дунд явагддаг бөгөөд маш их ташаа мэдээлэл агуулагддаг. Өсвөр үеийнхэнд бэлгийн боловсрол, зөвлөгөө өгөх хөтөлбөрүүд нэн чухал шаардлагатай байна.	Өсвөр үеийнхэн, нөхөн үржихүй, эрүүл мэндийн боловсролын талаарх мэдлэг хангалтгүй, БЗДХ-т өртөх, эрсдэлээс сэргийлэх талаарх ойлголт дутмаг Өсвөр үеийнхний бэлгийн боловсролын талаарх мэдлэг сул Өсвөр үеийнхний тулгамдаж буй асуудлыг даван туулах сэтгэлзүй сул Стрессийг даван туулах чадвар сул байсан.	Мэдлэг хангалтгүй
КАТЕГОРИ-2 Эцэг эхчүүд өсвөр насны хүүхдээ том болсон гэж үздэг ба анхаарал халамж муу хандуулдаг.	Эцэг эхчүүд хүүхдүүдтэйгээ ярилцдаггүй Эцэг эхчүүд хүүхдүүдээ ойлгодоггүй, санаа зовиол Өсвөр насныхан зөвлөгөө авахыг хүссэн зүйлээ гэрийнхэнтэйгээ ярилцдаггүй Эцэг эхчүүд завгүй, хүүхдээ том болсон гэж үздэг Өсвөр насныхан хаана хандахаа мэддэггүй Өсвөр насныхан зөвлөгөөг хаанаас авахаа мэддэггүй	Халамж анхаарал сул
КАТЕГОРИ-3 Болзох хүчирхийлэл гэдэг нь хүүхэд насны сөрөг зүйл. Өсвөр насныханд тохиолддог болзох хүчирхийлэл нь насан туршийн эрүүл мэнд, боломж, сайн сайхан байдалд сөргөөр нөлөөлдөг.	Үе тэнгийнхний дарамт шахалтанд өртдөг Дотно харьцаанд орохыг шаарддаг Мансууруулах бодис хэрэглэхийг шаарддаг Үнэнч найз нь байхаа илэрхийлэхийн тулд бэлгийн харьцаанд орохыг шаарддаг. Хүүхдүүд сургууль орчмын гадуурхалд өртдөг	Болзооны хүчирхийлэл
КАТЕГОРИ-4 Хүн хоорондын харилцаагаар дамжуулан өөрийн нээж олоход оршино. Өөрийгөө олж нээх гэдэг нь эхний алхам бөгөөд өсч хөгжих нь бодол санаа-сэтгэл хөдлөл-үйл хөдлөлөө өргөжүүлэн тэлэх эсвэл засан залруулахыг хэлнэ.	Нээлттэй харилцаж чаддаггүй байсан. Хамт олонтойгоо ярилцдаггүй Үе тэнгийнхэнтэйгээ харилцдаггүй Эцэг эхтэйгээ ярилцдаггүй Өөрийгөө чөлөөтэй илэрхийлэх чадвар сул байсан.	Харилцааны бэрхшээл
КАТЕГОРИ-5 Өсвөр насны хүсээгүй жирэмслэлт гэдэг нь 19 хүртэлх насныхны жирэмслэлтийг хэлдэг. Хүсээгүй жирэмслэлтийн шалтгаан нь бэлгийн боловсролын мэдлэг дутмаг, эрсдэлийн бүлэгт жирэмснээс хамгаалах аргын тухай хэрэглээгүйтэй холбоотой үүсдэг.	Ирээдүйгээ хэрхэн төлөвлөх талаар бодоогүй Төсөөлсөн хэтийн зорилгыг тавьж байгаагүй	Хүсээгүй жирэмслэлт

КАТЕГОРИ-6		
Хүүхэд залуус өөрийн хүйсдээ тулгуурлан төрөл бүрийн эрүүл мэндийн асуудлыг сонирхож, өөртэйгээ адилхан шаналал тээж буй үе тэнгийнхэнтэйгээ ярилцан тухайн шаналал болон бухимдлаа хуваалцахыг хүсдэг хүүхэд залууст хэрэгцээтэй сургалт.	Үе тэнгийн зөвлөгчийн сургалт Үе тэнгийн зөвлөгчийн хэрэгцээ шаардлага Өсвөр үеийнхэнд тулгардаг бэрхшээлүүд	Үе тэнгийн зөвлөх

Өсвөр үеийнхний нөхөн үржихүй эрүүл мэндийн тулгамдаж буй асуудалд 1. Өсвөр насныханы нөхөн үржихүй, эрүүл мэндийн талаарх мэдлэг хангалтгүй (*lack of knowledge*), 2. Өсвөр насныханд хандуулах халамж сул (*weak care system*), 3. Үе тэнгийнхний дарамт шахалт (*peer pressure*), 4. Харилцааны бэрхшээл (*communicate problems*) 5. Хүсээгүй жирэмслэлт (*unintended pregnancy*) 6. Үе тэнгийн зөвлөх (*peer counselor*) гэсэн зургаан үндсэн ангилалаар (*theme or category*) тодорхойлогдож байв.

Хэлцэмж

Бидний судалгаагаар өсвөр үеийнхэнд тулгамдаж буй асуудал, нөхөн үржихүй, эрүүл мэндийн хэрэгцээ шаардлагууд тодорхойлогдсон бөгөөд өсвөр насныхан эцэг эхтэйгээ төдийлөн ярилцдаггүй зүйлээ найз нөхдөөсөө мэдээлэл авах хүсэлтэй байгаа нь харагдаж байсан. Энэ нь өсвөр насныханд үе тэнгийн зөвлөхийн үйл ажиллагаагаар дамжуулж БЗДХ, жирэмслэлтээс хамгаалах аргын талаар зөв мэдлэг, мэдээлэл олгох хэрэгцээ байна гэсэн бидний өмнөх "Өсвөр үеийнхнийг эрүүл аж төрөх дадалд суралцуулах

тогтвортой тогтолцоо байгуулах төсөл"-ийн үр дүнгийн судалгаа, мөн Бангладеш Улсад хийгдсэн /2012.11/ ЕБ-ын 3 сургуулийн дунд хийгдсэн чанарын судалгааны үр дүн буюу захын бүсийн ЕБС-ийн өсвөр насны охид, хөвгүүдийн нөхөн үржихүй эрүүл мэндийн талаарх мэдлэг, ойлголт хангалтгүй дутмаг байна гэсэн судалгааны дүгнэлт, Этиоп улсад 18 настай 799 эмэгтэйд хийсэн агшингийн судалгаагаар хөх, умайн хүзүүний хавдрын талаарх мэдлэг бага, үе тэнгийн сургалт чухал байна бүхий дүгнэлт, АНУ-д 2011-2014 онуудад бага, дунд, ахлах ангийн (6-22 насны) 4733 сурагчдад 7 сэдвээр (ХДХВ/ДОХ-оос сэргийлэх болзооны хүчирхийлэл гэх мэт) сургалт хийж үр дүнг үнэлэхэд сургуульд-суурилсан драмын урлагтай хосолсон үе тэнгийн сургалт хүчирхийллийг бууруулах ирээдүйтэй арга байна гэж тодорхойлсон дүгнэлтүүд нь бидний судалгааны дүгнэлт болох өсвөр үеийнхний нөхөн үржихүй, эрүүл мэндийн тулгамдаж буй асуудал,эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхэд үе тэнгийн зөвлөгчийн хэрэгцээ өндөр байна гэсэн дүгнэлттэй нийцэж байна.

Эх сурвалж

- Гэр бүл хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар. Монголын хүүхдүүд 2016/2017 статистик эмхэтгэл 2017.
- ҮСХ Нэгдсэн сан, Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа-2018. Улаанбаатар2019.
- Такамура Хисако, Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны Байгууллага (Жайка), Өвсний үндэсний Техникийн Тусламжийн Үйл ажиллагаа (Өвсний Үндэсний Түншлэлийн хэлбэр) Өсвөр үеийнхнийг эрүүл аж төрөх дадалд суралцуулах тогтвортой систем байгуулах гарын авлага 2017;
- Ц. Энх-Оюун нарын "Өсвөр үеийнхнийг эрүүл аж төрөх дадалд суралцуулах тогтвортой тогтолцоо байгуулах төсөл"-ийн үр дүнгийн судалгаа
- ЭМЯ, Эрүүл мэнд статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан 2021;
- НҮБ, МУ-ын хөгжлийн төлөв байдлын шинжилгээ 2021;
- Боловсрол.mn Өсвөр үеийнхэнд өгөх сэтгэлзүйн зөвөлгөө 2021;
- ЭМХТ, ДЭМБ. Эрүүл мэндийн үзүүлэлт 2019;
- Ш. Оюу-Эрдэнэ, С. Сэржняам, Б. Туул Л. Хишигдэлгэр, Г. Гантуяа нарын СХД-ийн ерөнхий боловсролын сургуульд үе тэнгийн зөвлөгч бэлтгэх эрүүл мэндийн төслийн суурь судалгааны үр дүн НЭМ-ийн Эрин сэтгүүл №16,13-16х
- Б.Туул¹, Ш.Оюу-Эрдэнэ², С.Сэржняам¹, Л.Хишигдэлгэр¹, Б.Бадамханд³, Ц.Энх-Оюун² “Үе тэнгийн зөвлөх” интервацийн хэрэгцээг СХД-ийн өсвөр насныханд үнэлсэн дүн 2020; Нийгмийн эрүүл мэндийн салбар хуралдааны өгүүлэг
- Э. Цолмон, Б. Ундрах “Монгол Улс дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээ”2018; (118)
- Sexual health of teenagers in England and Wales: analysis of national data *BMJ* 1999; 318 doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.318.7194.1321> (Published 15 May 1999) Cite this as: *BMJ* 1999; 318:1321
- Aktar, B, Sarker, M, & Jenkins, A. Exploring Adolescent Reproductive Health Knowledge, Perceptions, and Behavior, Among Students of Non-Government Secondary Schools Supported by BRAC Mentoring Program in Rural Bangladesh. *Journal of Asian Midwives*. 2014;1(1):17–33.
- Interview Protocol Core content
- Turner, D. W., III. 2010. “Qualitative Interview Design: A Practical Guide for Novice Investigators.” *The Qualitative Report* 15:754-760.
- Scott A, Docking S, Vicenzino B, Alfredson H, Murphy RJ, Carr AJ, et al. Sports and exercise-related tendinopathies: a review of selected topical issues by participants of the second International Scientific Tendinopathy Symposium (ISTS) Vancouver 2012. *Br J Sports Med* 2013 Jun;47(9):536-544 [FREE Full text] [Doi: 10.1136/bjsports-2013-092329] [Medline: 23584762]
- School of Public Health, University of Sydney, NSW 2006, Australia, Centre for Kidney Research, The Children’s Hospital at Westmead, NSW 2145, Australia, and 3 Population Health, Sydney South West Area Health Service, NSW 2170, Australia Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ): a 32-item checklist for interviews and focus groups
- Allison, M. (2013). *Building rapport through power questions*. CEO.CA. Retrieved from <http://ceo.ca/2013/10/02/building-rapport-through-power-questions/>
- Cooper, A. (2007). *About Face 3: The Essentials of Interaction Design*. Indianapolis, IN, USA: Wiley Publishing.
- The Bootcamp Bootleg. (2015). Hasso Plattner Institute of Design at Stanford. Stanford University. Retrieved from <http://dschool.stanford.edu/use-our-methods/>
- Jacob, S.A., and S.P. Furgerson. (2012). Writing Interview Protocols and Conducting Interviews: Tips for Students New to the Field of Qualitative Research. *The Qualitative Report*, 17:6, 1-10. Retrieved from <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ990034.pdf>
- Patton, M.Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice* (4th ed.). USA: Sage Publications, Inc.
- Dowling, M. (2007). From Husserl to Van Manen: A review of different phenomenological approaches. *International Journal of Nursing Studies*, 44(1), 131–142. 10.1016/j.ijnurstu.2005.11.026 [PubMed]
- [Google Scholar]
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. [Google Scholar]

ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН АСУУДЛУУД

ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕСС ДЭХ МАГАДЛАХ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ УДИРДЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ

ISSUES IN REGULATORY PROCEEDINGS OF FORENSIC INVESTIGATION MANAGEMENT IN THE CRIMINAL PROCESS

Ж.Тамир, Шинжлэн магадлахуйн болон удирдахуйн ухааны магистр, докторант цагдаагийн хошууч, Дотоод хэргийн их сургууль, Шинжлэн магадлахуйн институтийн Криминалистикийн шинжилгээний тэнхимийн багш., Цахим шуудан: j.tamir.nifs@gmail.com

J.Tamir, Police major, Master of forensic science and Management, lecturer at the Institute of Forensic Science, University of Internal Affairs

Хураангуй. Манай улсын магадлах шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах практикт уг ажиллагааны явц, шийдэл муутай эрх зүйн орчин, хийдэл, үйл ажиллагааны гадна болон доторх нөлөөллийн асуудал, хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтуудын өөр хоорондын уялдаа холбооны зөрүүтэй байдал зэрэг тулгамдсан асуудлууд олон байна. Үүний нэг нь МУ-ын эрүүгийн процессын хуульд магадлах шинжилгээг зохион байгуулах удирдлагын процессын эрх зүйн байдлыг хуульчилж өгөөгүйд оршино.

Иймд Монгол Улсын хувьд шүүхийн шинжилгээ хийж, шинжээчийн дүгнэлт гаргахтай холбогдсон процессын эрх зүйн харилцааг хуульчилж, шинээр бие даасан процессын хууль боловсруулан батлаж, практик нэвтрүүлэх нь Улсын хөгжил, дэвшил, тэр тундаа эрх зүйн шинэтгэл хийгээд тусгай мэдлэгийн салбарын шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх үйлсэд чухал хувь нэмэр оруулна. Шинжлэн магадлах ажиллагаа нь ЭХХША-ны онол, үзэл баримтлалтай салшгүй холбоотой бөгөөд түүний хэлбэрийг агуулсан бие даасан процессын ажиллагаа мөн бөгөөд уг ажиллагааг процессын эрх зүйн түвшинд хөгжүүлж, шинжлэн магадлах үйл ажиллагааг процессын хуулиар зохицуулах шаардлагатай.

Abstract. *In the practice of conducting forensic examination and drawing conclusions in our country, there are many pressing issues such as the procedures, unresolved legal environment, gaps, external and internal influence of activities, inconsistencies in the legal regulation of case, and dispute resolution processes.*

Therefore, in Mongolia, legalizing the legal relations of the process related to forensic analysis and expert opinion, drafting and approving a new independent process law, and introducing it into practice is an important contribution to the country's development and progress, including legal reform and special knowledge development. The review process is an integral part of the theory and concept of the criminal process and is an independent process that includes its forms. The process should be developed at the legislative level and the review process should be regulated by the procedural law.

Түлхүүр үг: Шинжлэн магадлах ажиллагаа, процессын эрх зүй, удирдлага, хууль тогтоомж.

Keywords: Forensic examination, process law, management, legislation.

Оршил

Монгол Улсын эрүүгийн процесс ажиллагаан дахь шинжлэн магадлах ажиллагааны удирдлагын эрх зүйн байдлын тулгамдсан асуудлуудыг эрдэм шинжилгээний өгүүллийн хэмжээнд авч үзэн шинжлэн магадлах байгууллагын удирдлагын ажил байдлын чиг үүргийг боловсронгуй болгох, эрүүгийн

процессын ажиллагаанд тусдаа чиг үүрэг бүхий статустай оролцогчийн хэмжээнд оролцох эрх зүйн зохицуулалтуудыг шинээр тодорхойлох арга замыг шинжлэх ухааны судалгааны үндсэн дээр дэвшүүлэн гаргаж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх нь энэхүү эрдэм шинжилгээний өгүүллийн үндэслэл, зорилго нь болно.

Ром-Германы эрх зүйн бүлд⁹⁹ хамаарах эрх зүйн болон шинжлэх ухааны өндөр хөгжилтэй орнууд

⁹⁹ Ром-Германы эрх зүйн бүлийг иргэнлэг, эх газрын гэж нэрлэдэг. Иргэнлэг гэдэг нь *jus civile* гэж зөвхөн эртний Ромд өөрсдийн иргэдэд үйлчилдэг, хамгийн чухал эрх зүй байсан

ба иргэний эрх харьцангуй өндөр хөгжсөн. Анх үүссэн газраар нь эх газрын гэж нэрлэх болсон/колоны механизмыг дамжин бусад оронд түгэн тархсан утгатай/.

болох Герман, ОХУ болон баруун европ тэр дундаа манай улстай адил хөгжиж буй орнууд болох Зөвлөлт холбоот улсаас салан тусгаарласан Казахстан, Бүгд найрамдах Гүрж, Эстон улсад магадлах шинжилгээг зохион байгуулах удирдлагын статусыг чиг үүргийнх нь хүрээнд эрүүгийн процесс ажиллагааны бие даасан оролцогчийн статустай субъект гэж үзэж байна. Жишээлбэл,

Украин Улсын эрдэмтэн И.П.Кононенко “Криминалистик ба шүүхийн шинжилгээ” бүтээлдээ эрүүгийн процессын ажиллагаан дах шүүхийн шинжилгээний байгууллагын даргын эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгох, нэмэгдүүлэх, эрх зүйн зохицуулалтуудыг эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд хуульчлах шаардлагатай талаар харьцуулсан судлал хийж үнэлэлт дүгнэлт өгч санал¹⁰⁰ дэвшүүлсэн байна. Мөн ОХУ-ын эрдэмтэн В.М.Быков “Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа” бүтээлдээ “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага болон шинжээч, мэргэжилтний эрх зүйн байдал”¹⁰¹, А.Н.Петрухин “Криминалистикийн шинжээч” бүтээлдээ “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрхийн хэм хэмжээ”¹⁰²-ий талаар бичиж эрүүгийн процесс ажиллагааны бүх үе шатанд түүний хэлбэр, баталгаа, бүтэц, зохион байгуулалт, зорилтыг тодорхойлохын тулд шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн дэмжлэг тусалцаа чухал тул түүний эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгох шаардлагатай гэж үзсэн байна. Түүнчлэн энэ чиглэлээр судалгаа, шинжилгээ хийсэн эрдэм шинжилгээний нэг сэдэвт анхны бүтээл нь ОХУ-ын судлаач Червинский Александр Степановичын 2011 онд хамгаалсан “Уголовно-процессуальный статус руководителя судебно-экспертного учреждения”¹⁰³ сэдэвт хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон диссертацийн судалгааны ажил байна. Энэхүү бүтээлд судлаачид эрүүгийн процесс ажиллагаан дахь шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдлын талаар явцуу болон өргөн утгаар нь судалж шинжлэх ухааны

хөрсөн дээр буулгаж онолын үндэс, практик ач холбогдлыг тодорхойлсон байна.

Харин манай улсын хувьд Эрүүгийн процесс ажиллагаан дахь шинжээч, мэргэжилтний эрх зүйн байдал, шинжээчийн тусгай мэдлэгийг эрүүгийн процесс ажиллагаанд ашиглах, шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага эрүүгийн процесс ажиллагааны оролцогч болох зайлшгүй шаардлагатай талаар доктор Б.Бат-Эрдэнэ “Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь шинжээч, мэргэжилтний эрх зүйн байдал” сэдэвт хууль зүйн ухааны докторын зэрэг хамгаалсан эрдэм шинжилгээний бүтээлдээ эрх зүйн харьцуулсан судлал хийж 1963 оноос 2002 он хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан МУ-ын ЭБШХ-иар Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын зарим төрлийн эрх, үүргийг зохицуулж байсан боловч 2002 онд шинээр батлагдсан Монгол Улсын эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулиар шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь эрх зүйн байдлыг орхигдуулж хуульчилж өгөөгүй нь практикт олон эрсдэлүүдийг дагуулсан гэж үзээд цаашид шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь эрх зүйн байдлыг хуульчлах, боловсронгуй болгох шаардлагатай¹⁰⁴ гэж үзсэн байна. Иймд МУ-ын эрүүгийн процессын ажиллагаан дахь Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, бүрдүүлэх, боловсронгуй болгох зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлагатай.

Үндсэн хэсэг

Судалгааны арга зүй /Харьцуулсан судалгаа/

Түүхэн уламжлалын хувьд 1944 онд тухайн үеийн УЦСГ-ын Гүйцэтгэх ажлын хэлтсийн харьяанд “Шинжлэн магадлах техникийн таса”¹⁰⁵-ыг байгуулснаас хойш 2009 оныг хүртэлх 60 гаруй жилийн хугацаанд тус нэгж нь эрхэлж буй ажлын онцлог, цар хүрээ, шаардлагаас хамааран цагдаа, тагнуул, гааль, онцгой байдал, эрүүл мэндийн зэрэг

¹⁰⁰ И.П. Кононенко, Криминалистика и судебная экспертиза. 1975, Киев. С. 134-144.

¹⁰¹ В.М. Быков, Правовое положение эксперта и руководителя экспертного учреждения Текст. /В.М. Быков // Уголовный процесс. 2008. -№2.-С. 51-54.

¹⁰² А.Н. Петрухина, Правовой статус руководителя судебно-экспертного учреждения Текст. /А.Н. Петрухина // Эксперт-криминалист. -2006.-№1.-С. 11-12.

¹⁰³ А.С. Червинский, Уголовно-процессуальный статус руководителя судебно-экспертного учреждения. 2011.,Новоград. С. 2.

¹⁰⁴ Б. БАТ-ЭРДЭНЭ, СТАТУС СПЕЦИАЛИСТА И ЭКСПЕРТА В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ МОНГОЛИИ.2009.,МОСКВА.С. 18.

¹⁰⁵ Т. Очирбат, *Шинжлэн магадлахуй*. УБ, Адмон, 2014, 27 дахь тал.

байгууллагуудын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж, нэг талаасаа үйл ажиллагааны нэгдсэн зохион байгуулалтгүй, бие даасан бүтэцгүй, чиг үүргийн нэгжүүд нь олон байгууллагад хуваагдсан зэрэг учир дутагдалтай байдалтай байснаас гадна эрх зүйн байдлын хувьд үйл ажиллагааг цогц байдлаар зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээний актгүй, шинжээч, мэргэжилтний эрх зүйн байдал тодорхой бус, үйл ажиллагаа нь харьяа байгууллагаасаа хараат байсан хэдий ч, Улсын хэмжээнд гэмт хэргийн газраас хэрэгт ач холбогдол бүхий ул мөр, эд мөрийн баримт илрүүлэх, бэхжүүлэх, шинжлэх ажиллагааг нэгтгэн зохион байгуулж, эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг, маргааны холбогдолтой эд мөрийн баримтад магадлах шинжилгээ хийж дүгнэлт гарган хууль сахиулах байгууллагуудад шинжлэх ухааны тусгай мэдлэгийн хүрээнд дэмжлэг үзүүлэн иржээ.

2009 онд Шүүхийн шинжилгээний байгууллага нь бие даасан хуультай болсон бөгөөд энэхүү өөрчлөлтөөр эрх зүйн байдлын хувьд олон талын дэвшил гарсан гэж судлаачид үздэг боловч шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрүүгийн процессын ажиллагаан дахь эрх зүйн зохицуулалт, шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх болон шинжилгээний байгууллагаас гадуур хийлгэх асуудлын удирдлага, иж бүрэн¹⁰⁶ болон бүрэлдэхүүнтэй шинжилгээний шинжээчдийн бүрэлдэхүүнийг томилох, зохион байгуулах үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус байна. Мөн 2002-2017 оны хооронд мөрдөгдөж байсан Монгол Улсын ЭБШХ, шинээр батлагдсан 2017 оны эрүүгийн процессын хуульд шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх болон шинжилгээний байгууллагаас гадуур хийлгэх асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан тодорхой хуульчлаагүй, эрүүгийн процесс дахь шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын процессын эрх зүйн байдлын зохицуулалтыг орхигдуулсан нь шинжлэн магадлах ажиллагааны эрх зүйн байдлын хувьд ухралт болсон. Тухайлбал,

1963-2002 оныг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан ЭБШХ-ийн 185 дугаар зүйлд¹⁰⁷:

“Зохих шинжилгээний байгууллагын шинжээчээр шинжилгээ хийлгэхээр даалгахад мөрдөн байцаагч буюу хэрэг бүртгэгч өөрийн тогтоол ба шинжилгээ хийхэд зайлшгүй шаардагдах материалыг уг байгууллагад явуулна.”

“Шинжилгээний байгууллагын удирдлага нь мөрдөн байцаагч буюу хэрэг бүртгэгчийн тогтоолыг хүлээн авмагц өөрийн байгууллагын нэг буюу хэсэг хүмүүст шинжилгээ хийлгэхээр даалгавар өгнө. Мөрдөн байцаагч буюу хэрэг бүртгэгчийн даалгавраар шинжилгээний байгууллагын удирдлага шинжилгээ хийхээр даалгавар авсан хүмүүст энэ хуулийн 80 дугаар зүйлд дурдсан шинжээчийн эрх, үүргийг тайлбарлан өгч дүгнэлт өгөхөөс татгалзах буюу зайлсхийх, эсхүл санаатайгаар худал дүгнэлт өгвөл Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 205, 206 дугаар зүйлд зааснаар тэдэнд хариуцлага хүлээлгэхийг урьдчилан сануулж, тэр тухай тэднээс гарын үсэг авч шинжээчийн дүгнэлтийн хамтаар мөрдөн байцаагч буюу хэрэг бүртгэгчид явуулна” гэж хуульчилсан байсан нь **эрх зүй, зохион байгуулалтын хувьд шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдал, чиг үүргийг процессын хэмжээнд** тодорхой харуулсан байжээ гэж үзэж болхоор байна.

Нийгмийн өөрчлөлт, хөгжилтэй уялдуулан 2002 онд баталсан ЭБШХ, эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд 2017 онд баталсан эрүүгийн процессын хуулийг 1963 оны хуультай харьцуулж үзэхэд:

“Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх” онцлогийг тусгасан хэм хэмжээ нь мөн чанараа гэсэн төдийгүй, түүгээр зохицуулагдаж байсан харилцаа практикт олон том асуудлыг дагуулсан байна. Тухайлбал, 2002 оны хуулийн “158 дугаар зүйлд “шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх” ажиллагааг журамласан бөгөөд шинжилгээний байгууллага шинжээчдийн нэрсийн жагсаалтыг гарган эрх бүхий этгээдэд урьдчилан хүргүүлэх, эрх бүхий этгээд нэрсийн жагсаалтаас шинжээчдийг сонгож, тэдэнд эрх үүргийг нь тайлбарлан өгч, дүгнэлт гаргахаас татгалзах буюу зайлсхийх, санаатайгаар худал дүгнэлт өгвөл хүлээлгэх хариуцлагыг сануулахаар хуульчилсан. Энэхүү заалт нь практикт шинжилгээ хийх үйл ажиллагаатай холбоотой олон эрсдэлийг дагуулсан

¹⁰⁶ Англиар complete examination, оросоор комплексная экспертиза гэсэн хоршоо үгээр илэрхийлж байна. Янз бүрийн төрлийн өөр мэргэжил бүхий шинжээчдийн хамтран хийсэн шинжилгээ.

¹⁰⁷ Ж. Амарсанаа нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. /Тавдугаар боть/. 2010.,УБ. 353 дахь хуудас.

маргаантай эрх зүйн хэм хэмжээ бөгөөд практик жилтнуудын зүгээс зэмлэл дагуулдаг.

Процессын энэ журмаар мөрдөн байцаагч болон бусад эрх бүхий албан тушаалтанд шинжилгээний байгууллагаас урьдчилан хүргүүлсэн шинжээчдийн нэрсийн жагсаалтаас сонгож шинжээч томилохыг зөвшөөрсөн нь үнэн хэрэгтээ биелэгдээгүй. Энэ заалт нь мөрдөн байцаалтын практикт шинжилгээ томилохтой холбоотой шинэ дэг журам бий болгосон нь эсрэгээрээ зохион байгуулалтын, процессын, бүр цаашилбал мэргэжлийн ёс зүйн шинжтэй асуудлуудыг дагуулсан юм. Энэхүү алдаатай зохицуулалт нь 2009 онд батлагдсан Шүүхийн шинжилгээний тухай хуулиар¹⁰⁸ хүчингүй болжээ.

Судлаачийн дэвшүүлж буй санал, судалгааны үр дүн

Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага гэсэн ойлголтыг зөвхөн шинжилгээний байгууллагын тодорхой нэг дарга, хувь хүний тухай төсөөллөөр бус процессын ажиллагааны субъект гэсэн утгаар авч үзэх шаардлага практикт зүй ёсоор тавигдаж байна. Судлаачийн үзэж байгаагаар, энэхүү субъектийн эрх, үүргийг хууль тогтоомжоор тодорхой болгосноор шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх онцлог тодорхой болж, шинжилгээний цогц байдал бий болно гэж үзэж байна. Шинжилгээний цогц байдлыг бий болгох гэдгийг аливаа хэргийн болсон байдлыг тогтоох зорилгоор тухайн хэрэгт холбогдолтой баримтуудыг тал бүрээс нь судлан шинжлэх, улмаар хоорондын логик холбоог бүхэлд нь нэгтгэн дүгнэх боломжийг нээн гаргах, өөрөөр хэлбэл тусгай мэдлэг шаардсан асуудлыг аль болох цогцоор нь шийдэхийг хэлнэ.

Шинжилгээний байгууллага шинжилгээг хүлээн авч, шинжилгээ хийх хэлбэр, дараалал, төрлийг гогтоож, шинжилгээг хийх бүрэлдэхүүн, гаднаас ямар мэдлэг эзэмшсэн мэргэжилтэн оролцуулах зэрэг асуудлыг нэг мөр шийддэг болсноор шинжилгээний цогц байдал хангагдах нөхцөл бүрдэнэ.¹⁰⁹ Тиймээс МУ-ын эрүүгийн процессын практикт шүүхийн шинжилгээний байгууллагын

удирдлагын процессын эрх зүйн байдлын чиг үүргийг боловсронгуй болгох, чиг үүрэг бүхий статустай оролцогчийн хэмжээнд оролцох, үйл ажиллагааг эрх зүйн зохицуулалтад оруулах арга замыг шинжлэх ухааны судалгааны үндсэн дээр дэвшүүлэн гаргаж үнэлэлт, дүгнэлт өгөх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага байна. Бидний төсөөллөөр **Шинжлэн магадлах ажиллагааны удирдлага гэж** “Хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шинжилгээ томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны тогтоол, захирамжид заасан тусгай мэдлэг шаардсан асуудал /шинжлэх ухаан, техник, урлаг, соёл, нягтлан бодох бүртгэл зэрэг/-ыг шийдвэрлэхийн тулд шинжилгээний объектод шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах ажиллагааг түргэн, шуурхай явуулах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх, түүнд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, удирдлага зохион байгуулалтаар хангах чиг үүрэг бүхий бие даасан үйл ажиллагаа” гэсэн логик агуулгатай онолын тодорхойлолт урган гарч ирж байна. Уг тодорхойлолтыг судалгааны хүрээнд **санал** болгон дэвшүүлж байна.

ОХУ-ын эрдэмтэн А.С.Червинский “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага гэдэг нь ЭБШ хуулиар эрх үүрэг нь зохицуулагдаж, ЭБША-ны бие даасан оролцогч болж шүүхийн шинжилгээ хийлгэхээр даалгасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд хууль зүйн дэмжлэг үзүүлж шинжээчийн шинжилгээ хийх үйл ажиллагааг удирдлага зохион байгуулалтаар хангадаг субъект” гэж тодорхойлжээ¹¹⁰.

Бидний үзэж байгаагаар шүүхийн шинжилгээний практикт хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүй ч шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын үйл ажиллагаанаас хамаарч буй олон асуудал байна. Үүнд:

1. Эрүүгийн процессын хуульд заасан шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх, шинжилгээний байгууллагаас гадуур хийлгэх үндсэн хоёр хэлбэрийн хүрээн дэх ажиллагаануудыг хэвийн явуулах нөхцөл боломжийг хангах;
2. Шинжилгээг шинжээч болон шинжээчдийн бүрэлдэхүүнд даалгах;

¹⁰⁸ Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль. 2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сувалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.

¹⁰⁹Т.Очирбат, Б.Батмягмар, “Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэхэд тулгамдаж байгаа зарим асуудал”, Хууль сахиулахуй сэтгүүл, (2015), 4 дахь тал.

¹¹⁰А.С.Червинский, Уголовно-процессуальный статус руководителя судебно-экспертного учреждения. Н.,2011. С. 33.

3. Зарим тохиолдолд шинжилгээний объектын цар хүрээ, шинжээчдийн ажлын ачаалал зэргээс шалтгаалан шинжилгээний хугацааг сунгах;
4. Шинжилгээ томилсон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтныг шинжилгээний явцын мэдээллээр хангах;
5. Иж бүрэн болон бүрэлдэхүүнээр хийх шинжилгээн дэх процессын ажиллагааг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх зэрэг. Уг ажиллагаануудыг практикт хэн хэрэгжүүлэх нь тодорхой бус эрх зүй, зохион байгуулалтын хүрээнд зохицуулах хэм хэмжээ байхгүй байна.

Практикт дээрх асуудлуудын заримыг Шүүхийн шинжилгээний тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтаар¹¹¹ “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан шинжилгээ хийлгэх тухай тогтоол, захирамж, хүсэлтийг хүлээн авч, шинжээчийн мэргэжил, ажлын дадлага, туршлага, мэргэшсэн байдал, эрдмийн зэрэг, цол ажлын ачаалал зэргийг харгалзан тухайн хэрэгт хувийн болон албаны сонирхолгүй шинжээчид шинжилгээ хийлгэхээр хуваарилна” зохицуулж байна. Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх харилцааг дээрх заалтаар зохицуулж байгаа нь эрх зүй, зохион байгуулалтын хүрээнд боловсронгуй биш, асуудлыг цогц байдлаар шийдэх боломжгүй байна гэж үзэж байна.

Бид судалгааны ажлын үндсэн дээр эрүүгийн процесс ажиллагаан дахь шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдлыг дараах байдлаар тодорхойлох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх ажиллагаан дахь шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь:

Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх ажиллагаан дахь шинжилгээний байгууллагын удирдлагын процессын эрх, үүргийг хууль тогтоомжоор тодорхой болгосноор шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх онцлог тодорхой болж, шинжилгээний цогц байдал бий болно.

Шинжилгээний цогц байдлыг бий болгох гэдэг нь аливаа хэргийн болсон байдлыг тогтоох зорилгоор тухайн хэрэгт холбогдолтой баримтуудыг тал бүрээс нь судлан шинжлэх, улмаар хоорондын логик холбоог бүхэлд нь нэгтгэн дүгнэх боломжийг нээн гаргах, өөрөөр хэлбэл тусгай мэдлэг шаардсан асуудлыг аль болох цогцоор нь шийдэхийг хэлнэ. Шинжилгээний байгууллага шинжилгээг хүлээн авч, шинжилгээ хийх хэлбэр, дараалал, төрлийг тогтоож, шинжилгээг хийх бүрэлдэхүүн, гаднаас ямар мэдлэг эзэмшсэн мэргэжилтэн оролцуулах зэрэг асуудлыг нэг мөр шийддэг болсноор шинжилгээний цогц байдал хангагдах нөхцөл бүрдэх юм.

Монгол Улсын ШШТХ-ийн 8 дугаар зүйлээр¹¹² “шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх” ажиллагааг дараах байдлаар зохицуулсан байна. 8.2-р заалтын хүрээнд Шүүхийн шинжилгээний байгууллага бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлт хийж “Шинжилгээний бүртгэл, мэдээллийн хэлтэс” гэсэн нэгжийг байгуулсан нь дэлхийн жишигт нийцсэн дэвшилттэй алхам мөн. Уг нэгж нь шинжилгээг хүлээн авч, шинжээчид даалгах, шинжилгээний хугацаанд бүртгэлээр хяналт тавьж, шинжилгээ хийх явцад эрх бүхий этгээдийг мэдээллээр хангах, шинжээчийн дүгнэлт, объектыг буцаан хүргүүлэх, хүлээлгэн өгөх, шинжилгээний объектын бүрэн бүтэн байдлыг хариуцах зэрэг зохион байгуулалтын чиг үүрэгтэй. Гэвч “шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэх” эрх зүйн зохицуулалтын асуудал боловсронгуй биш байгаагаас шалтгаалж эрүүгийн процессын ажиллагааны явцад хүндрэл үүсгэж байгаа тодорхой асуудлуудыг шийдэж чадахгүй байна. Тухайлбал:

Уг зохицуулалтын 8.2-р заалтын “**Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан**” гэж чухам ямар албан тушаалтныг ойлгох талаар энэ хуулийн 6 дугаар зүйлээр зохицуулсан “**Хуулийн нэр томъёоны**

¹¹¹ Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль.2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сувалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.

¹¹² Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль.2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сувалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.

тодорхойлолт”-д утгачлан тайлбарлаагүй байна.¹¹³

Процессын ажиллагааны оролцогч гэдэг талаас нь өргөн утгаар тодорхойлолбол: “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага гэдэг нь ЭХШХШТХ хууль болон ШШТХ-иар эрх үүрэг нь зохицуулагддаг шүүхийн шинжилгээ хийлгэхээр даалгасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд хууль зүйн дэмжлэг үзүүлж шинжилгээ хийх үйл ажиллагааг удирдлага зохион байгуулалтаар хангадаг эрүүгийн процессын ажиллагааны бие даасан оролцогч”.

Дээрх асуудлуудын хүрээнд ШШТХ-ийн **6 дугаар зүйлд**:¹¹⁴ “Шинжилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан гэж шүүхийн шинжилгээ явуулах байгууллагын шинжилгээ хийх газар, хэлтэс, алба, тасгийн дарга, түүнийг орлогч”-ийг хэлнэ гэсэн нэр томъёоны тодорхойлолтыг шинээр оруулах;

8 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг “Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан шинжилгээ хийлгэх тухай тогтоол, захирамж, хүсэлтийг хүлээн авч, шинжээчийн мэргэжил, ажлын дадлага, туршлага, мэргэшсэн байдал, эрдмийн зэрэг, цол, ажлын ачаалал зэргийг харгалзан тухайн хэрэгт хувийн сонирхолгүй шинжээч, эсхүл шинжээчдийн багт шинжилгээ хийлгэхээр даалгана” гэж өөрчлөх;

8 дугаар зүйлийн 3 дахь заалтыг хүчингүй болгож шинээр “Шинжилгээний байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан нь шинжээч, эсхүл шинжээчдийн багт эрх, үүргийг нь тайлбарлан өгч, дүгнэлт гаргахаас татгалзах буюу зайлсхийх, эсхүл санаатайгаар худал дүгнэлт гаргавал түүнд хүлээлгэх хариуцлагыг урьдчилан сануулж, гарын үсэг зуруулна” гэж шинээр оруулах **саналыг** судалгааны ажлын явцад тус тус дэвшүүлж байна.

Дүгнэлт

1. Шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлага гэсэн ойлголтыг зөвхөн шинжилгээний байгууллагын тодорхой нэг дарга, хувь хүний тухай төсөөллөөр бус эрүүгийн процессын ажиллагааны субъект гэсэн утгаар авч үзэн түүний эрх, үүргийг хууль тогтоомжоор тодорхой болгосноор шинжилгээг шинжилгээний

байгууллагаар хийлгэх онцлог тодорхой болж, шинжилгээний цогц байдал бий болно.

2. Өнөөгийн мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжид шинжлэн магадлах ажиллагааны эрх зүйн хэм хэмжээ нь нэг мөр шийдэгдээгүй, боловсронгуй бус, бие даасан процессын эрх зүй болж хөгжөөгүй, түүнчлэн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах процессын удирдлага-зохион байгуулалт нэг мөр орхигдсон, цаг үеэ хүлээсээр байгаа бөгөөд Монгол Улсад хэрэг, маргаан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь шинжлэн магадлах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудлуудыг цогц байдлаар авч үзэн шинжлэн магадлах ажиллагааг хэрэгжүүлэгч субъект, удирдлагын ажил байдлын чиг үүргийн боловсронгуй болгох, бие даасан процессын эрх зүйн хэмжээнд хөгжүүлэх, магадлах шинжилгээний үйл явцыг эрх зүйн хийдэлгүй зохицуулалтад оруулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

4. Манай Улсын магадлах шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах практикт уг процессын үйл явц, шийдэл муутай эрх зүйн зохицуулалт, эрх зүйн хийдэл, үйл ажиллагааны гадны болон доторх нөлөөллийн асуудал, хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх процессын эрх зүйн зохицуулалтын өөр хоорондын уялдаа холбоо, зөрүүтэй байдал зэрэг тулгамдсан асуудлууд байсаар байгааг Монгол Улсын “Эрх зүйн шинэтгэл”-ийн хүрээнд “Шүүх шинжилгээний тухай” Монгол Улсын хуулийг шинэчилсэн найруулгын хэлбэрээр шинээр боловсруулах, эсхүл одоогийн мөрдөгдөж байгаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар зайлшгүй боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага нийгэм, Улс орны хөгжил, эрүүгийн нөхцөл байдал, шүүхийн тогтолцоо зэргээс хамааралтай байна.

5. Монгол Улсын хувьд шүүхийн шинжилгээ хийж, шинжээчийн дүгнэлт гаргахтай холбогдсон процессын эрх зүйн харилцааг хуульчилж, шинээр бие даасан процессын хууль боловсруулан батлаж, практик нэвтрүүлэх нь Улсын хөгжил, дэвшил, тэр тундаа эрх зүйн шинэтгэл хийгээд тусгай мэдлэгийн салбарын шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх үйлсэд чухал хувь нэмэр оруулна. Шинжлэн магадлах ажиллагаа нь ЭХХША-ны онол, үзэл баримтлалтай салшгүй холбоотой бөгөөд түүний хэлбэрийг агуулсан

¹¹³ Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль. 2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сувалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.

¹¹⁴ Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль. 2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сувалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.

бие даасан процессын ажиллагаа мөн бөгөөд уг ажиллагааг процессын эрх зүйн түвшинд хөгжүүлж, шинжлэн магадлах үйл ажиллагааг процессын хуулиар зохицуулах шаардлагатай.

Зөвлөмж

Судалгааны үр дүнд дараах зөвлөмжүүдийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын эрүүгийн процессын ажиллагаан дахь шүүхийн шинжилгээний байгууллагын удирдлагын эрх зүйн байдлын тулгамдсан асуудлуудыг цогц байдлаар авч үзэн шүүхийн шинжилгээний байгууллагын

удирдлагын процессын эрх зүйн байдлын чиг үүргийг боловсронгуй болгох;

2. Эрүүгийн процессын ажиллагаанд тусдаа чиг үүрэг бүхий статустай оролцогчийн хэмжээнд оролцох, үйл ажиллагааг эрх зүйн зохицуулалтад оруулах;

3. Монгол Улсын “Эрх зүйн шинэтгэл”-ийн хүрээнд “Шүүх шинжилгээний тухай” Монгол Улсын хуулийг шинэчилсэн найруулгын хэлбэрээр шинээр боловсруулах, эсхүл одоогийн мөрдөгдөж байгаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар зайлшгүй боловсруулах;

Эх сурвалж

- Монгол Улсын Шүүхийн шинжилгээний тухай хууль. 2009 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их хурлаас баталсан. Цахим эх сурвалж, холбоос: <http://www.legalinfo.mn/law/details/59>.
- Амарсанаа. нар. Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. /Тавдугаар боть/. 2010.,УБ. 353 дахь хуудас.
- Быков, В.М. Правовое положение эксперта и руководителя экспертного учреждения Текст. /В.М. Быков // Уголовный процесс. 2008. -№2.-С. 51-54.
- Бат-Эрдэнэ.Б. Статус специалиста и эксперта в судопроизводстве Монголии. 2009.,Москва.С. 18
- Очирбат. Т, Батмягмар. Б, “Шинжилгээг шинжилгээний байгууллагаар хийлгэхэд тулгамдаж байгаа зарим асуудал”, Хууль сахиулахуй сэтгүүл, (2015), 4 дахь тал.
- Очирбат.Т. Шинжлэн магадлахуй. УБ.,2014. 27 дахь тал.
- Кононенко, И.П. Криминалистика и судебная экспертиза. 1975 он., Киев. С. 134-144.
- Петрухина, А.Н. Правовой статус руководителя судебно-экспертного учреждения Текст. / А.Н. Петрухина // Эксперт-криминалист. -2006.-№1.-С. 11-12.
- Червинский, А.С. Уголовно- процессуальный статус руководителя судебно-экспертного учреждения. 2011.,Новоград. С. 2.
- Червинский, А.С. Уголовно-процессуальный статус руководителя судебно-экспертного учреждения. Н.,2011. С. 33.

ЭМНЭЛГИЙН ТУСЛАМЖ ҮЗҮҮЛЭХГҮЙ БАЙХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ

CRIMINAL LAW ISSUES OF MEDICAL NEGLIGENCE

Д.Энхсүлд, Хүний их эмч, Шүүхийн шинжээч эмч,
Хуульч, Хууль зүйн ухааны магистр,
ИЗОУИС-ийн докторант.
Цахим шуудан: enkhsuld@gmail.com

D.Enkhsuld, Forensic pathologist, Master of laws,
Doctoral student at Ikh Zasag International
University.

Хураангуй: Монгол Улсын эрүүгийн хууль тогтоомжид анх удаа буюу 2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийг “хүнд” гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг эрс хүндрүүлж, хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх, мөн хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулах боломжгүй байдлаар хуульчилсан ч 2017 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан гэмт хэргийн хөнгөн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг өөрчилсөн. Энэ хуульд анх удаа гэмт хэргийн хохирол болох эрүүл мэндийн хүнд хохирол, нас барсан гэдгийг салгаж хуульчилсан. Зорчих эрх хязгаарлах ялыг шинээр хэрэглэх, эрүүл мэндэд хүнд хохирол учруулсан тохиолдолд хорих ял оногдуулахгүй байхаар хуульчилсан онцлогтой. Харин нэмэгдэл ялыг “эрх хасаж” гэж шууд заасан нь мэргэжлээрээ ажиллах боломжгүй болгож, давхар эдийн засгийн цээрлэл үзүүлж байна. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан “Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэрэгт заасан “эрх хасаж” гэснийг эрх хасах буюу хасахгүйгээр гэж өөрчлөх, эрүүл мэндийн салбарт мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудын зөрчил, давхардлыг арилгаж, шинэчлэн батлах шаардлагатай байна.

Abstract: In 2015, a crime of negligence in medical care was classified as a "serious" crime in Mongolia's Criminal law for the first time, thus, it increased criminal liability dramatically, which hinder possibilities to get parole without imprisonment, and delaying the execution of a court sentence. Although, in 2017, it was amended by classifying as mild crime and changed the type of criminal liability by separating serious health effects and death. The amendment newly provided imposition of a penalty of travel restriction and imposition of non-custodial sentence in case of serious damage to health. However, additional penalty of "disqualification" ceases to work professionally and imposes economic punishment respectively. Thus, there is a necessity to replace a word "disqualification" included in sanctioning crime of negligence of medical care of specific section of criminal law, with "disqualification and non-disqualification".

Түлхүүр үг: Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэрэг, өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх, эмчийн алдаа

Keywords: Crime of non-provision of medical care, non provision of patient care, doctor's mistake

Оршил

Монгол Улсын Эрүүгийн хууль тогтоомжид анх удаа буюу 2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийг тус хуулийн Ерөнхий ангид зааснаар хүнд гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг эрс хүндрүүлэн хуульчилсан байдаг.

Энэ нь шүүхээс эмнэлгийн мэргэжилтэнд хорих ял оногдуулахад тус хуулийн Ерөнхий ангид зааснаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх, мөн хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулах боломжгүй болгосон.

Энэхүү судалгаа нь хууль тогтоогчдод эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн ангилал,

ялын бодлогыг зөв ойлгож, хуульчлахад ач холбогдолтой гэж судлаачийн зүгээс үзсэн болно.

Мөн эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийг нэг мөр зөв ойлгож эрүүгийн хуулийг зөв хэрэглэх, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах онцлог, шинжээчид тавигдах асуулт, нотлох баримт цуглуулах, бэхжүүлэх, үнэлэх, шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажлын чанарыг сайжруулахад ач холбогдолтой юм.

Арга зүй

Монгол Улсын эрүүгийн хууль тогтоомжуудад эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэрэг хэрхэн туссан талаар түүхчлэн судалж, гэмт хэргийн шинж, бүрэлдэхүүн, шалтгаант холбоонд анализ хийж судалсан болно.

Үр дүн

1. Шүүх цаазын бичиг¹¹⁵

Нэгэн зуун гучдугаар зүйлд зааснаар Аливаа хүн бусдыг илт буруу эмчилбэл нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих буюу нэгэн мянга хоёр зуун төгрөг хүртэл торгож ял шийтгэвэл зохино гэж заасан байна.

Хорих ялын хэмжээг бага буюу 1 жилээр тогтоосон нь зөв оношлох-эмчлэх орчин үеийн анагаах ухааны ололт нэвтрээгүй байсантай холбоотой байсныг үгүйсгэхгүй.

2. 1961 оны Эрүүгийн хууль

Энэ хуулийн **84 дүгээр зүйлд “Өвчтэй хүнд тусламж үзүүлэхгүй байх”¹¹⁶** гэмт хэргийг хуульчилжээ.

А) Хуулиар буюу тусгай дүрмээр өвчтэй хүнд тусламж үзүүлбэл зохих эмнэлгийн ажилтан хүндэтгэх шалтгаангүйгээр уг үүргээ гүйцэтгээгүй бол нэг жил зургаан сар хүртэл хугацаагаар засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх, эсхүл олон нийтийн өмнө буруушаана;

Б) Энэ гэмт хэргийн улмаас хүнд хор хохирол учирвал таван жил хүртэл хугацаагаар хорих буюу гурван жил хүртэл хугацаагаар тодорхой албан тушаал гүйцэтгэх эрхийг хасна;

В) Эмнэлгийн ажилтан өөрийн үүрэгт ажилд анхаарал хариуцлагагүй хандсанаас хүний бие махбодод хүнд гэмтэл учирсан буюу амь хохирсон байвал эмнэлгийн ажил хийлгэх эрхийг хасах буюу хасахгүйгээр гурван жил хүртэл хугацаагаар хорьж шийтгэнэ гэж хуульчлан батлагдсан байдаг.

1. Энэ гэмт хэргийн субъект нь хуулиар буюу тусгай дүрмээр өвчтэй хүнд тусламж үзүүлэх ёстой хүн. Үүнд юуны өмнө эмнэлгийн ажилчид, эмч, сувилагч, асрагч, түргэн тусламжийн эмч зэрэг хүмүүс байна.

2. Өвчтөнд тусламж үзүүлээгүй явдал нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй байсан нь энэ хэргийн бүрэлдэхүүний нэг шинж юм.

3. Энэ хэргийн улмаас хүнд хор хохирол учирсан бол хүндрүүлэн үзэх шалтгаантай бүрэлдэхүүн

болдог. Хүнд хохирол нь өвчлөлт хүндрэх, бие махбодод хүнд гэмтэл учрах, нас барах зэрэг бодит хор уршигтай холбоотой байдаг.

4. 84-р зүйлийн “а”, “б”, хэсгүүдийн объектив тал нь өвчтэй хүнд тусламж үзүүлээгүй эс үйлдэл байдаг бол “в”-гийн хэргийн объектив тал нь өвчтэй хүнд тусламж үзүүлсэн боловч хариуцлага хайхрамжгүй хандсан идэвхтэй хэлбэрийн үйлдэл байна.

Өвчтэй хүнд тусламж үзүүлэхгүй байх¹¹⁷

(Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 84 дүгээр зүйл)

Манай улсын иргэн бүр эмнэлгийн тусламжийг үнэ төлбөргүй авах эрхтэй юм. Тийм тусламжийг хүн эмнэлгийн ажилтан бүр үзүүлэх үүрэгтэй. Хуулиар буюу тусгай дүрмээр өвчтэй хүнд тусламж үзүүлбэл зохих хүн хүндэтгэх шалтгаангүйгээр өвчтөн хүнд тусламж үзүүлээгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээнэ.

Энэ гэмт хэргийн объект нь эмнэлгийн хойшлуулшгүй тусламж үзүүлэх шаардлагатай байгаа этгээдийн амь нас, эрүүл мэнд юм.

Объектив талын шинж нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр өвчтөн хүнд тусламж үзүүлээгүй – эс үйлдэл байна. Зүрхэнд цус харвах, мухар олгойн идээт үрэвсэл, хордлого, элдэв гаралтай хүнд гэмтэл зэрэг түргэн шуурхай тусламж хэрэгтэй, амь насанд аюултай хүнд өвчнөөр өвчилсөн байвал зохино. Тусламж үзүүлэхгүй байх гэдэг нь эмнэлгийн ажилтан тусламж үзүүлэхээс шууд татгалзахаар хязгаарлахаар бус илэрхий өнгөцхөн, хэлбэрийн төдий үзлэг хийх замаар мэргэжлийн эмчилгээний үүргээс бодит байдлаар зайлсхийх явдлыг мөн нэгэн адил хамааруулж үзвэл зохино.

Эмнэлгийн ажилтан мэргэжлийн бэлтгэл, ажил хэрэгч чанар туршлага дутагдсаны улмаас өвчтөнд хангалтгүй буюу мэргэжлийн бус туслалцаа үзүүлсэн бол энэ гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд хамаарахгүй. Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр тусламж үзүүлж чадаагүй бол мөн эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөнө. Хүндэтгэн үзэх шалтгаан байсан эсэхийг хэрэг

¹¹⁵ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Шүүх Явдлын Яам Мөн Шүүх цаазын бичиг, Улсын хэвлэлийн төв газрын харьяа хэвлэх үйлдвэрт дарамлав. УБ, 1924 он, 103 талб

¹¹⁶ Г.Совд, БНМАУ-ын Эрүүгийн Хуулийн Тайлбар, Улаанбаатар хот, Улсын хэвлэлийн газар, 1982 он, 180 тал.

¹¹⁷ Ж.Авхиа, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Эрүүгийн Эрх, Тусгай Анги, Тайлбар.

БНМАУ, Сайд нарын Зөвлөлийн Улсын дээд, тусгай дунд, техник мэргэжлийн боловсролын хорооны хэвлэл, Улаанбаатар, 1979 он, 160 – 162 тал.

бүрийн тодорхой нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж мөрдөн байцаах шүүн таслах байгууллага тогтооно. Практикаас үзэхэд байгалийн гамшиг, нийгмийн сүйрэл зэрэг давшгүй хүчин зүйл, гарцаагүй байдал, шаардлагатай эм, мэс заслын багаж, хэрэгсэл байхгүй байсан зэргийг хүндэтгэн үзэх шалтгаанд тооцдог байна.

Субъектив талын шинж нь өвчтөнд шаардлагатай тусламж үзүүлэхгүй байгаа явдалдаа шууд санаатай хандсан байдаг. Гэмт хэргийн субъект нь их бага эмч, эх баригч, сувилагч зэрэг өвчтөнд хойшлуулшгүй туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй эмнэлгийн дээд, дунд боловсролтой ажилтан байна. Энэ гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн бий болоход субъект албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа буюу ажлын бус цагаар өвчтөнд туслалцаа үзүүлэхгүй байсан аль нь боловч нөлөөлөхгүй юм.

Гэхдээ албан тушаалтанд тооцогддог, эмнэлгийн ажилтан өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүйн улмаас өвчтөний эрүүл мэндэд ихээхэн хэмжээний хор хохирол учирсан бол Эрүүгийн хуулийн 136 дугаар зүйлд заасан албан тушаалын гэмт хэрэг болно.

Эрүүгийн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн “а”-д заасан гэмт хэрэг үйлдсэн бол нэг жил зургаан сар хүртэл хугацаагаар засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх буюу олон нийтийн өмнө буруушааж шийтгэнэ.

Эрүүгийн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн “б”-д хүндрүүлэх шалтгаанд гэмт хэргийн улмаас тахир дутуу болгох, өвчнийг хүндрүүлэн ужигшуулах зэргээр өвчтөнд хүнд хор хохирол учруулахыг заасан байна. Хүнд хор хохирол учруулахад хандах сэтгэхүйн харьцаа нь зөвхөн болгоомжгүй хэлбэртэй байна.

Эрүүгийн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн “б”-д заасан гэмт хэрэг үйлдвэл таван жил хүртэл хугацаагаар хорих буюу гурван жил хүртэл хугацаагаар тодорхой албан тушаал гүйцэтгэх эрхийг хасна.

Эмнэлгийн ажилтан өөрийн үүрэгт ажилдаа анхаарал хариуцлагагүй хандсанаас хүний бие махбодод хүнд гэмтэл учирсан буюу амь хохирсон байвал эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр эрүүгийн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн “в”-д заажээ.

Эмнэлгийн ажилтан өөрийн үүрэгт ажилд хариуцлагагүй хандсаны объектив тал нь доорх шинжүүдтэй байна. Үүнд:

- a. Үйлдэл буюу эс үйлдэл
- b. Хүний бие махбодод хүнд гэмтэл учирсан буюу амь хохирсон
- c. Үйлдэл буюу эс үйлдэл ба учирсан хор хохирлын хооронд шалтгаан холбоо байна. Анхаарал хариуцлагагүй хандах гэдэг нь эмнэлгийн ажилтан өвчтөнд тусламж үзүүлэх өөрийн үүрэгт ажлаа биелүүлээгүй буюу зохих ёсоор биелүүлээгүй байх явдал юм. Анхаарал хариуцлагагүй хандсаны субъектив талын шинж нь үйлдэл ба эс үйлдэл, түүнчлэн учрах хор хохиролд нэгэн адил болгоомжгүй хандсан байна.

Энэ гэмт хэргийг үйлдвэл эмнэлгийн ажил хийлгэх эрхийг хасах буюу хасахгүйгээр гурван жил хүртэл хугацаагаар хорьж шийтгэнэ.

3. 1986 оны Эрүүгийн хуульд¹¹⁸

108 дугаар зүйл. Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх

1. Эмч болон тусгай журамд заасны дагуу өвчтөнд тусламж үзүүлэх үүрэг бүхий этгээд уг үүргээ хүндэтгэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу хайнга хандсан бол нэг жил зургаан сар хүртэл хугацаагаар засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх буюу арван мянгаас хорин мянга хүртэл төгрөгөөр торгох ял шийтгэнэ.

2. Энэ хэргийн улмаас өвчтөн нас барсан буюу түүнд бусад хүнд хор уршиг учирсан бол мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах буюу хасахгүйгээр таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

4. 2002 оны Эрүүгийн хуульд

106 дугаар зүйл. Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх¹¹⁹

106.1. Эмч, эмнэлгийн ажилтан өвчтөнд эмнэлгийн тусламж үзүүлэх үүргээ хүндэтгэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс өвчтөний бие махбодод хүндэтгэр гэмтэл учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хоёр жил хүртэл хугацаагаар хасах буюу хасахгүйгээр

¹¹⁸1986-12-05 АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн зарлиг 217 1987-07-01-ээс дагаж мөрдөнө.

¹¹⁹Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2002 он, <http://www.legalinfo.mn/law/details/12172>, /сүүлд үзсэн: 2022.04.22/.

хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс дал дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.

106.2. Энэ хэргийн улмаас өвчтөн нас барсан буюу түүний бие махбодод хүнд гэмтэл учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасч гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Энэхүү гэмт хэргийн тухай Улсын Дээд шүүхийн тайлбарт зааснаар

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар¹²⁰

1. Уг гэмт хэрэг нь эмнэлгийн тусламж үйлчилгээг өвчтөнд үзүүлэх эмч, эмнэлгийн ажилтны хуулиар хүлээсэн үүргээ үл биелүүлсэн явдалд үндэслэгддэг. **Өвчтөнд үзүүлэх эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ** гэдэгт хүний өвчин, эмгэг, гэмтлийг илрүүлэх, оношлох, магадлах, илааршуулах, сэргээн засах, сэргийлэх болон эх барихад чиглэгдсэн эмч, эмнэлгийн бусад мэргэжилтний дангаар буюу хамтран гүйцэтгэх үйл ажиллагааг ойлгоно.
2. Энэ гэмт хэргийн **субъект** болох эмч, эмнэлгийн ажилтан нь өвчтөнд эмнэлгийн хойшлуулшгүй буюу яаралтай тусламж үйлчилгээг нутаг дэвсгэрийн болон эмнэлгийн харьяалал, ажил амралтын цаг, үзэх газар орчин зэргийг үл харгалзан зөвхөн биелүүлэх боломжтой нөхцөлд тухай бүр уг үүрэгт ажлаа цаг алдалгүй гүйцэтгэх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. **“Эмч”** гэж анагаах ухааны дээд, дунд боловсролтой хүний их, бага эмч, сувилагч, эм зүйч, нийгмийн эрүүл мэндийн ажилтан, шүдний эмч, эмнэлгийн бусад мэргэжилтнийг, **“эмнэлгийн ажилтан”** гэж эрүүл мэндийн байгууллагад ажиллаж байгаа эмнэлгийн мэргэжилтэн болон эрүүл мэндийн байгууллагын бусад ажилтныг /жишээ нь: асрагч, жолооч, дуудлага хүлээн авагч гэх мэт/ хэлнэ.
3. **Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх** нь өвчнийг анагаах, зовиурыг багасгах, амь насыг аврах, тодорхой үйл ажиллагааг хийхгүй байх, өвчтөнийг эмнэлэгт хэвтүүлэхээс татгалзах, өвчтөний дуудлагаар

ирэхгүй байх, эсхүл дуудлага хүлээн авахгүй байх, эмчлэхээс татгалзах буюу өвчтөнийг үзэхгүй байх зэрэг эмч, эмнэлгийн ажилтны хууль бус ажиллагааны идэвхгүй байдлын тод илрэл болон үйлдэгддэг. Эмч, эмнэлгийн ажилтан өвчтөнд эмнэлгийн тусламж үзүүлэх үүргээ хүндэтгэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс гэдгийн **биелүүлээгүй** гэдэгт хуулиар хүлээлгэсэн өвчтөнд тусламж үзүүлэх үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр огт биелүүлээгүйг, **зохих ёсоор биелүүлээгүй** гэдэгт хуулиар хүлээлгэсэн өвчтөнд тусламж үзүүлэх үүргээ биелүүлсэн боловч бүрэн гүйцэт бус, хагас дутуу, ор нэр төдий зэргээр үүрэг гүйцэтгэх нөхцөл, журмыг зөрчсөнг хэлнэ.

4. Хэрэв хүндэтгэн үзэх шалтгаантай байсан бол энэ гэмт хэргийн **объектив тал** үгүйсгэгдэнэ. **Хүндэтгэн үзэх шалтгаан гэдэгт** эмч, эмнэлгийн ажилтан өөрсдөө хүндээр өвчлөх, тээврийн хэрэгсэл саатах, хорио цээр тогтоогдох, байгалийн гэнэтийн аюул бэрхшээл тохиолдох, өөр хүнд өвчтөнд тусламж үзүүлж байсан, эсхүл шаардлагатай эм болон бусад эмчилгээний зүйлс байхгүй байсан зэрэг эмч, эмнэлгийн ажилтны зүгээс өвчтөнд зайлшгүй эмнэлгийн тусламж үзүүлж чадахгүйд шууд хүргэсэн, эмч, эмнэлгийн ажилтны хүсэл зоригоос үл хамаарах нөхцөл байдлыг ойлгох бөгөөд уг шалтгаан нь албан ёсны баримтаар нотлогдсон байвал зохино.
 5. Уг гэмт хэргийн **субъектив тал** нь өвчтөнд эмнэлгийн тусламж үзүүлэх үүргээ хүндэтгэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу зохих ёсоор биелүүлээгүй эс үйлдэхүйдээ санаатай, харин эцсийн үр дагавар болох хүний биед хүндэвтэр, хүнд гэмтэл учрах, өвчтөн нас барах зэрэг хор уршгийн хувьд болгоомжгүй хандсан байдаг.
 6. Хүндрүүлэх бөгөөд материаллаг бүрэлдэхүүнтэй, хүний эрүүл мэндийн эсрэг, хүндэвтэр гэмт хэрэг.
- 5. 2015 оны 12 дугаар сард батлагдсан Эрүүгийн хуульд тус гэмт хэргийг доорх байдлаар хуульчилсан байна.**

15.1 дүгээр зүйл. Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх¹²¹

¹²⁰ Ж.Авхиа, Б. Ганболд нар, Монгол Улсын Эрүүгийн Хуулийн Тайлбар (Тусгай анги, дэд дэвтэр), Улаанбаатар хот, 2004 он.

¹²¹ Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл 2016 он '07 /916/ 314, 334-335 тал.

1.Эмнэлгийн мэргэжилтэн эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүйгээс, эсхүл зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс хохирогчийн эрүүл мэндэд хүндэвтэр хохирол учруулсан бол 1 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж 450 нэгжээс 5400 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл 1 сараас 1 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2.Энэ гэмт хэргийн улмаас:

2.1. хохирогчийн эрүүл мэндэд хүнд хохирол учирсан

2.2. хохирогч нас барсан бол нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж 10.000 нэгжээс 40.000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл 2 жилээс 8 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Жич: 1 нэгж нь 2.000 төгрөг байхаар хуульчилсан.

!!! Монгол Улсын Эрүүгийн хууль тогтоомжуудад анх удаа буюу 2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийг тус хуулийн Ерөнхий ангид зааснаар хүнд гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эмчлэх, сувилах, эм барих зэрэг мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар хасаж, 20.000.00 – 80.000.000 төгрөгөөр торгох, эсхүл 2 жилээс 8 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэхээр эрүүгийн хариуцлагыг хүндрүүлэн хуульчилсан байдаг.

Дээрх 2-8 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэх эрүүгийн хариуцлага нь тус хуулийн Ерөнхий ангид зааснаар хорих ял оногдуулахгүйгээр тэнсэх мөн хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулах боломжгүй болгосон.

6. 2017 оны 5 дугаар сард Эрүүгийн хуульд доорх нэмэлт, өөрчлөлт орж 2017 оны 7 дугаар сарын 01-ны өдрөөс мөрдөгдөж эхлээд байна.

15.1 дүгээр зүйл. Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх¹²²

1. Эмнэлгийн мэргэжилтэн эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүйгээс, эсхүл зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс хохирогчийн эрүүл мэндэд хүндэвтэр хохирол учруулсан бол нэг жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж дөрвөн зуун тавин нэгжээс хоёр мянга долоон зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.
2. Энэ гэмт хэргийн улмаас хохирогчийн эрүүл мэндэд хүнд хохирол учирсан бол нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс таван мянга дөрвөн зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.
3. Энэ гэмт хэргийн улмаас хохирогч нас барсан бол нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Эрүүгийн хуулийн 15.1 дүгээр зүйлд заасан “Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэрэгт 2017 онд нэмэлт, өөрчлөлт орж, тус гэмт хэргийг өмнөх эрүүгийн хуулиудад заасантай адил гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг шударга ёсонд нийцүүлэн хуульчилсан байна.

¹²²Эрүүгийн хууль, 2015 он, <http://www.legalinfo.mn/law/details/11634>.

Хүснэгт 1. Эрүүгийн хариуцлагын өөрчлөлтийг харьцуулсан байдал

Хууль	Эрүүгийн хуульд 2015 онд	Эрүүгийн хуульд 2017 оны нэмэлт өөрчлөлт
Хохирол		
Хүндэвтэр хохирол	-1 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -450-5400 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 2000 төгрөг буюу 900.000-10.800.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -1 сараас 1 жил хүртэл хугацаагаар хорих	-1 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -450-2700 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 1000 төгрөг буюу 450.000-2.700.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -240-720 цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл -6 сараас нэг 1 хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах
Хүнд хохирол	-1-3 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -10.000-40.000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 2000 төгрөг буюу 20.000.000-40.000.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -2-8 жил хүртэл хугацаагаар хорих	-1-3 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -2.700-5.400 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 1000 төгрөг буюу 2.700.000-5.400.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -240-720 цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тустай ажил хийлгэх, эсхүл -6 сараас 3 жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ.
Нас барсан	-1-3 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -10.000-40.000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 2000 төгрөг буюу 20.000.000-40.000.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -2-8 жил хүртэл хугацаагаар хорих	-1-3 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж -5.400-14.000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг (1 нэгж = 1000 төгрөг буюу 5.400.000-14.000.000 төгрөг)-өөр торгох, эсхүл -1-5 жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл -1-5 жил хүртэл хугацаагаар хорих

Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний онцлог буюу судалгааны үр дүн

Тусгай субъект:

Эмнэлгийн мэргэжилтэн гэж Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.5-д зааснаар “анагаах ухааны боловсрол олгох их, дээд сургууль, коллежийг төгссөн, мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл бүхий хүний их, бага эмч, шүдний их эмч, уламжлалт анагаах ухааны их эмч, сувилагч, эх баригч, эм зүйч, эм найруулагч, сэргээн засах чиглэлийн мэргэжилтэн” хэлнэ гэж заасан бөгөөд тусгай субъект юм.

Субъектив тал:

Субъектив талын хувьд Дээд шүүх болон Ханс-Зайдлын сангийн эрхлэн гаргасан Эрүүгийн хуулийн тайлбарт “гэмт хэргийн субъектив талаас нь авч үзвэл энэ гэмт хэрэг нь шууд санаатай: гэмт буруутай этгээд нь өвчтөнд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байна гэдгээ ухамсарлаж, хэдийгээр энэхүү тусламжийг үзүүлэх боломж байсан боловч, өөрийн үүргээ биелүүлэхээс зайлсхийхийг хүссэн байна” гэж заасан байна.

Үүнд: Хэрвээ эмнэлгийн мэргэжилтэн өвчтөнд тусламж үзүүлэх үүргээ санаатайгаар зөрчиж гэмт хэрэг үйлдсэн бол өөрийн үйлдэл, эс үйлдэхүйн нийгэмд аюултай шинж чанарыг оюун санаандаа ухамсарлан ойлгож, хүсэж үйлддэг гэж ойлгогдож байна. Хэрвээ уг гэмт хэргийг дээрхээр ойлговол эмнэлгийн мэргэжилтэн эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан хүний биед санаатайгаар хүндэвтэр, хүнд гэмтэл учруулах, хүнийг алах гэмт хэрэгтэй адил зүйлчлэгдэнэ. Иймд энэхүү субъектив талыг буруу тайлбарласан гэж ойлгогдож байна.

Хөнгөмсгөөр найдсан: Энэхүү гэмт хэрэг нь гэм буруугийн болгоомжгүй хэлбэрээр буюу хөнгөмсгөөр найдснаас үүсдэг гэж үзэж байна. Эмнэлгийн мэргэжилтэн өөрийн үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас нийгэмд хор уршиг учирч болохыг урьдаас мэдсэн боловч гаргахгүй байж чадна гэж найдсан байдаг. Тухайн өвчтөний өвчнийг эмчлэх эм тариандаа найдах, өөртөө чадна гэж найдах, шинжилгээ хийлгэх хугацаанд өвчтөний биеийн байдал хүндрэхгүй байх гэж найдах зэрэг өөртөө болон бусад эмнэлгийн мэргэжилтэндээ, эм тариандаа, зөв оношилж чадсан гэж техник тоног төхөөрөмждөө найдсан зэргээр үүсгэгддэг гэж үзэж байна.

Хайхрамжгүй хандах: Эмнэлгийн мэргэжилтэн өөрийн эс үйлдэхүйн улмаас нийгэмд аюултай

хор уршиг учрах боломжтойг урьдчилан мэдэх ёстой, мэдэх боломжтой ч мэдэлгүй үйлдэж болдог.

Шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд гэм буруугийн холимог хэлбэрийг хуульчилсан ба гэм буруугийн холимог хэлбэрээр үйлдсэн гэмт хэргийн шинж, оногдуулах ялын төрөл, хэмжээг тусгайлан заана гэсэн ч зааж өгөөгүй.

Гэм буруугийн холимог хэлбэр гэж санаатай үйлдэл, эс үйлдэхүйн улмаас болгоомжгүйгээр хохирол, хор уршигт хүргэснийг хэлнэ гэж заасан байна.

2002 оны эрүүгийн хуулийн “Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэргийн Улсын Дээд шүүхийн тайлбарт зааснаар өөрийн эс үйлдэхүйдээ санаатай хандсан, харин эцсийн үр дагавар болох хүний биед хүндэвтэр, хүнд гэмтэл учрах, өвчтөн нас барах зэрэг хор уршгийн хувьд болгоомжгүй хандсан гэж тайлбарласан байдаг тул гэм буруугийн хэлбэрийг дээрх тайлбарын дагуу ойлговол шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд заасан **гэм буруугийн холимог** хэлбэрээр үйлдэгддэг гэж үзэж болохоор байна.

Объектив тал:

Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр өвчтөнд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх. Хүндэтгэх шалтгаан гэж давагдашгүй хүч (байгалийн гамшиг), гарцаагүй байдал (өөр хүнд өвчтэй хүнд эмнэлгийн тусламж үзүүлж байсан), эмч эмнэлгийн ажилтан өөрөө өвчилсөн, эм хэрэгсэл дутагдсан зэргийг ойлгоно. Харин эмнэлгийн ажилтнаас ажлын бус цаг, амралтын үе гэж шалтгаалах нь хүндэтгэн үзэх шалтгаанд тооцогдохгүй бөгөөд энэ нь эрүүгийн

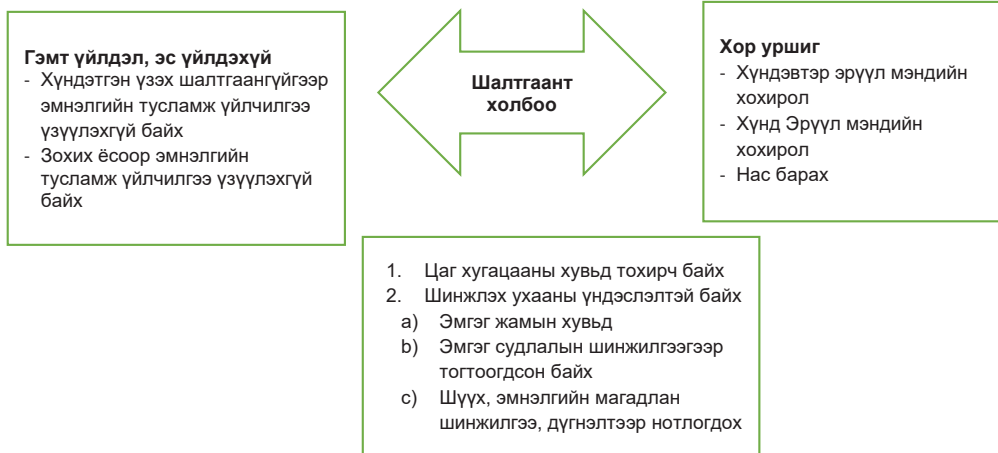
хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй. Хуульд зааснаар энэхүү гэмт хэргийн улмаас өвчтөний бие махбодод хүндэвтэр, хүнд хохирол учирсан, нас барсан байх нь объектив талын заавал байх шинж юм.

Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүй байх гэдгийг Эрүүл мэндийн тухай, Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, Эрүүл мэндийн сайдын баталсан журам, ёс зүйн дүрэм, тухайн байгууллагын дотоод журамд заасан эмнэлгийн мэргэжилтний үүргээ зөрчсөн; стандарт, удирдамж, технологийг зөрчсөн, түүний дараалал зөрчсөн, гүйцэд бус, хагас дутуу гүйцэтгэснийг ойлгоно.

Эрүүл мэндийн хохирол:

Эрүүгийн хуулийн Ерөнхий ангийн 2.5 дугаар зүйлийн 1 дэхь хэсэгт зааснаар гэмт хэргийн хохирол гэж “Энэ хуулийн тусгай ангид заасан гэмт хэргийн улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, бусад эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд шууд учирсан үр дагаврыг гэмт хэргийн хохиролд тооцно” гэж заасан.

Харин хөнгөн, хүндэвтэр, хүнд **хохирлын** хэмжээ тогтоох журмыг шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд заасны дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд болон Эрүүл мэндийн сайд нарын хамтарсан тушаалаар батлах ёстой байтал одоогоор батлаагүй, Хууль зүйн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын хамтарсан 2014 оны 12 дугаар сарын 05-ны өдрийн А/216/422 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар баталсан “**Гэмтлийн зэрэг тогтоох журам**”-аар **шүүхийн шинжилгээ хийгдэж эрүүл мэндийн хохирлын хэмжээг тогтоож байна.**



Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 15.1 дүгээр зүйл буюу Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн шалтгаант холбоог тогтоох

Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн хувьд шалгах ажиллагаа, прокурорын хяналт, шүүхээр хянан шийдвэрлэхэд бусад гэмт хэргүүдээс хэд хэдэн онцлогтой, мөрдөгч, прокурор, шүүгчээс тусгай мэдлэг шаарддаг бөгөөд энэхүү шаардлагыг хангахын тулд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Шүүхийн шинжилгээний тухай хуульд заасан “Шинжилгээ” хийх шаардлагатай болдог.

Шинжилгээний зорилго, шинжээч томилж, шинжилгээ хийлгэхэд тавигдах асуулт, шинжээчийн дүгнэлтийг үнэлэх нь шинжээч томилж буй этгээдээс нэлээд мэдлэг, ур чадвар, туршлага шаарддаг.

Тухайлбал, Шинжээч томилж шинжилгээ хийлгэх тогтоолд асуулт тавихдаа зайлшгүй тавигдах асуултууд нь гагцхүү гэм буруутай үйлдэл, эс үйлдэхүй, хор уршиг 2-ын хоорондох шалтгаант холбоог эргэлзээгүй, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тогтоолгоход чиглэгдсэн оновчтой байна.

Шинжээч нарт тавигдах асуултад хатуу хориглох асуудал бол шинжээч эмчийн тусгай мэдлэгийн хүрэнээс хэтэрсэн хууль зүйн ойлголт бүхий асуултыг тавьж болохгүй.

Практикт зарим тохиолдолд “Эмч буруутай эсэх?, Хэн хэн буруутай вэ?, Хайнга хандсан эсэх?” гэх зэрэг асуултыг шинжээч нарт тавьсан байдаг. Дээрх асуултууд нь шалтгаант холбоог

тогтоох асуудалд хамаарахгүй төдийгүй хууль зүйн ойлголт, гэм буруугийн тухай асуудал юм. Өөрөө хэлбэл дээрх асуултыг шинжээч эмчид тавихыг хориглоно.

Шалтгаант холбоог тогтооход зайлшгүй тавигдах асуулт нь:

1. Өвчин ба гэмтлийг цаг хугацаанд нь зөв оношилсон эсэх
2. Өвчтөнд эмнэлгийн тусламжийг (анхан шатны болон яаралтай, нарийн мэргэжлийн гэх мэт) цаг хугацаанд нь стандарт, удирдамж, технологийн дагуу бүрэн дүүрэн үзүүлсэн эсэх
3. Мэс ажилбар хийгдсэн үед тэр нь харьцангуй ба үнэмлэхүй заалт байсан эсэх, цаг хугацаанд нь зохих журмын дагуу зөв хийгдсэн эсэх
4. Оношилгоо ба эмчилгээнд стандарт, технологи, удирдамж зөрчсөн дутагдал байсан эсэх, тэр нь хор уршиг, үр дагавартай шалтгаант холбоотой эсэх зэрэг байна.

Гэм буруутай үйлдлийг тогтоож байгаа хуулийн практикаас үзэхэд хэргийн гол нотлох баримт болох өвчний түүх, амбулаторийн карт зэрэг эмнэлгийн бичиг баримтыг албан ёсны хуулбар хийхгүйгээр шууд хувилж хэрэгт хавсаргадаг, эрүүл мэндийн салбарт мөрдөгдөж буй оношилгоо эмчилгээний стандарт, удирдамж, журмын эх хувь эсвэл албан ёсны хуулбарыг цуглуулдаггүй зэрэг дутагдал ихээр гарч байгаа

нь гэм буруутай үйлдэл, хор уршиг 2-ын хоорондын шалтгаант холбоог зөв тогтооход хүндрэл бэрхшээл учруулдаг байна.

Шалтгаант холбоог хэдийгээр шинжээч томилж тогтоолгодог боловч шинжээчийн дүгнэлтийг зөв үнэлэхэд дээрх дутагдлууд сөргөөр нөлөөлж хууль зүйн болон шинжлэх ухааны үндэслэлгүй буруу шийдвэр гаргахад нөлөөлдөг. Энэ нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хугацааг уртасгаж улмаар хүний эрх (хохирогч, сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч) зөрчигдөхөд хүргэж буй нэг шалтгаан юм.

Анагаах ухаан нь том хүрээ хязгаартай байгалийн болон практикийн шинжлэх ухаан юм.

Орчин үед Анагаах ухаан нь олон төрлүүдэд хуваагдан хөгжиж, эмнэлгийн мэргэжилтний мэргэжлийн төрөл улам олон болж байна.

Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн төрөл нь анагаах ухааны салбар дахь эмч мэргэжилтний мэргэжлээс хамаарч өөр өөр тохиолдлоор, өөр өөр хүрээнд гарч байна.

Иймд уг гэмт хэргийн шалтгаант холбоог дан ганц шүүх эмнэлгийн шинжээч дангаар тогтооход ч хүндрэлтэй төдийгүй үндэслэлтэй дүгнэлт гаргаж шийдвэрлэхэд ч бэрхшээлтэй.

Гадаад орнуудад эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой гэмт хэрэг, иргэний хэрэгт эмч нарын мэргэжлийн холбоо, нийгэмлэг зэрэг төрийн бус байгууллагуудаас тусгай нарийн мэргэжлийн эмч нарын баг томилж дүгнэлт гаргуулж уг дүгнэлтээр хэргийг шийдвэрлэдэг байна.

Энэ туршлагыг Монгол улсад нэвтрүүлэх нь ийм төрлийн хэргийн шалтгаант холбоог шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тогтоож шийдвэрлэхэд чухал юм.

Гэм буруутай нь нотлогдсон боловч шалтгаант холбоо үгүйсгэх тохиолдол нь шинжлэх ухаанч үндэслэлтэй тогтоогдсон байвал гэмт хэргийн шинж үгүйсгэгдэн, эрүүгийн хариуцлага хүлээх үндэслэл байхгүй болох бөгөөд өөр хууль зүйн хариуцлага (зөрчлийн, сахилгын гэх мэт) хүлээлгэнэ.

Оношилгоо, эмчилгээ нь 100 хувийн үр дүнтэй байдаггүй. Эмнэлгийн мэргэжилтний үйл ажиллагаа нь буруу, зөв байсан эсэхийг дүгнэхийн тулд үйлдэл (эс үйлдэхүй) ба хор уршиг хоёрын хоорондын шалтгаант холбоог зөв тогтоох нь чухал.

Бодит шалтгаант холбооны онол ёсоор хор уршигийг бий болгосон үйлдлийг тодорхойлох ёстой.

Мөрдөгч болон шүүгч нь цаг хугацаанд нь оношилсон ба зохих журмын дагуу оношилсныг, түүний шалтгаант холбоог дангаараа тогтоох боломжгүй. Иймд эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой хэрэгт мөрдөх ажиллагаа явуулахдаа шүүх эмнэлгийн шинжээч томилж, шинжлэн магадлал хийлгэдэг.

Дээрх асуудлыг тогтоох нь нарийн түвэгтэй байдаг тул шүүх эмнэлгийн шинжлэн магадлалд нарийн мэргэжлийн эмч нарын бүрэлдэхүүнийг томилдог. Ийм төрлийн магадлагааны онцлог нь хэргийн материалаас гадна эмнэлгийн бичиг баримт (амбулаторийн карт, өвчний түүх, хагалгааны хуудас, шинжилгээний хариу, урьд хийсэн эмгэг судлал ба шүүх эмнэлгийн задлан шинжилгээний протокол), эмнэлгийн мэргэжилтэн ба гэрчийн мэдүүлгийг нягт нямбай, бодитой судлах явдал байдаг.

Эмч, эмнэлгийн мэргэжилтний хууль зөрчсөн үйлдлийн мөрдөн шалгах ажиллагааны дараах байдлын аль нэгээр дуусгавар болно.

1. Золгүй тохиолдол
2. Эмчийн алдаа
3. Санаатай үйлдсэн гэмт хэрэг (албан тушаалтны)
4. Болгоомжгүй үйлдсэн гэмт хэрэг (мэргэжлийн үйл ажиллагааны)

1. **“Золгүй тохиолдол”** – эмч өөрийн үүргийг зохих журмын дагуу биелүүлсэн боловч урьдчилан мэдэж, урьдчилан сэргийлэх боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас эмчээс шалтгаалахгүй үүссэн эмчилгээ, оношлогооны тааламжгүй төгсгөлийг ойлгоно. Жишээ нь:

- Анх удаа хэрэглэсэн эмийн бодисонд харшил өгөх
- Наркозын үед гэнэт амьсгалын дээд зам бөглөрөх
- Тодорхой шалтгаангүйгээр зүрх гэнэт зогсох гэх мэт.

2. **“Эмчийн алдаа”**. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд эмчийн алдаа гэсэн албан ёсны нэр томъёо, ойлголт байдаггүй. Энэ нь зөвхөн анагаах ухааны ном бүтээлд эмчийн алдаа гэдэгт хүйтэн цэвдэг сэтгэлийг болон болгоомжгүй, хайхрамжгүй, хөнгөн хийсвэр хандлагын ямар нэгэн илрэлгүй сайн санааны төөрөгдлийн

улмаас үүссэн оношилгоо, эмчилгээний дутагдлыг ойлгоно гэж тодорхойлсон байдаг. Эмчийн алдааны үед эмч өөрийн үүргийг зохих ёсоор биелүүлсэн стандарт, технологи, удирдамжийг зөрчөөгүй байх ёстой. Эмчийг алдааг:

- Оношийн
- Эмчилгээний заалт ба эмчилгээ хийх үеийн (эмчилгээний тактикийн ба эмчийн техникийн)
- Эмнэлгийн тусламжийн удирдлага, зохих байгуулалттай холбоотой алдаа гэж ангилдаг.

Эмчийн алдааны шалтгаан нь объектив буюу эмчээс шалтгаалахгүй, субъектив буюу эмчээс хамааралтай гэж байдаг.

Объектив шалтгаантай алдаа:

- Өвчний оношлогоо, үүсэл гарлын талаар анагаах ухааны мэдлэгийг хангалттай эзэмшүүлээгүй байх
- Өвчтөн үзэх зайлшгүй боломжтой цаг хугацаа байхгүй нөхцөл (нэг хоног хүртэл), ухаангүй байх
- Өвчин өвөрмөц хэлбэрийн шинж тэмдгээр явагдах
- Өвчтөнд хэд хэдэн өвчин хавсарч явагдах гэх мэт.

Субъектив шалтгаантай алдаа:

- Туршлага дутах (залуу эмчид)
- Мэдлэг дутагдах– логик клиник сэтгэлгээ дутагдах

Ноцтой үр дагаварт хүргэсэн (өвчтөн нас барсан) эмчийн алдааны үед буруу оношлосон, цаг хугацаандаа оношлоогүй, эмчлээгүй гэсэн гомдлоор эрүүгийн хэрэг үүсгэгдэн шалгагддаг ба “эмчийн алдаа”-г гэмт хэргээс ялган тогтооход шүүх эмнэлгийн болон мэргэжлийн салбар зөвлөлийн шинжлэн магадлалын дүгнэлт чухал үүрэгтэй. Тухайн гэмт буруутай үйлдэл нь гэмт хэрэг мөн, биш гэх эцсийн шийдвэрийг хуулийн байгууллага л гаргана. “Эмчийн алдаа” гэж үзсэн тохиолдолд эмчид эрүүгийн болон зөрчлийн, сахилгын хариуцлага хүлээлгэхгүй.

“Эмчийн алдаа”-г эмнэл зүй– эмгэг судлалын конференцээр авч үзэж, хэлэлцэж, түүний шалтгаан, үүссэн нөхцөл байдал, цаашид уг алдаанаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг эрүүл мэндийн байгууллагын зүгээс авч хэрэгжүүлнэ.

Дүгнэлт

Монгол Улсад 1921 онд Ардын хувьсгал ялсан цаг үеэс эхлэн төрөлжсөн хууль батлагдан мөрдөгдөж эхэлсэн. Энэ үед хамгийн анхны эрүүгийн хууль болох **Шүүх цаазын бичиг** 1926 онд батлагдан мөрдөгдөж эхэлсэн ба тус хуулийн 130 дугаар зүйлд зааснаар “Аливаа хүн бусдыг илт буруу эмчилбэл нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих буюу нэгэн мянга хоёр зуун төгрөг хүртэл торгож ял шийтгэвэл зохино” гэж заасан байгаагаас үзвэл тусгай субъект болох эмнэлгийн мэргэжилтэнг дан ганц заагаагүй эмчилгээ хийсэн **хүн бүрийг гэмт хэргийн субъектэд** тооцдог байсан байна.

Харин **1961 оны Эрүүгийн хуулийн** 84 дүгээр зүйлд зааснаар “Өвчтэй хүнд тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэргийн субъектийг **эмнэлгийн ажилтан** гэж тусгайлан заасан байна. Мөн хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хуулиар болон тусгай дүрмээр өвчтэй хүнд тусламж үзүүлэх үүргээ гүйцэтгээгүй бол гэмт хэрэг гэж тооцож эхэлсэн байна. Энэхүү хуулийн **А-д** зааснаар хохирол, хор уршгийг заагаагүй **хэлбэрийн** бүрэлдэхүүнтэйгээр хуульчлагдаж, **Б-д хүнд хор хохирол, В-д хүнд гэмтэл учирсан буюу амь хохирсон** бол гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн хангагдаж байжээ. **А болон Б-д** заасан гэмт хэргийг **санаатай** үйлддэг тул хүнд ял, харин **В-д** хайхрамжгүй хандсан буюу гэм буруугийн **болгоомжгүй** хэлбэрээр үйлдэгддэг гэж хуульчилж Б-ээс хөнгөн ял оногдуулж байжээ. Энэ үеэс тодорхой албан тушаал гүйцэтгэх **эрхийг хасах ялыг хорих ялын адил үндсэн ял** болгон сонгож хэрэглэж байсан байна.

1986 оны Эрүүгийн хуулийн 108 дугаар зүйл буюу “Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэргийн субъектийг **шууд “Эмч”** гэж нэрлэн зааж өгсөн байна. Мөн өвчтөнд тусламж үзүүлэх үүрэг бүхий этгээд гэж бусад эмнэлгийн мэргэжилтэнг заасан байна. Хүндэтгэх шалтгаангүйгээр үүргээ биелүүлээгүй байх дээр нэмэгдэж **“хайнга хандсан”** гэж үйлдлийг нь гэм буруугийн **болгоомжгүй** хэлбэрийг шууд зааж өгсөн байна. Үүнээс дүгнэвэл энэхүү гэмт хэргийн гэм буруугийн болгоомжгүй хэлбэрээр үйлдэгддэг гэж үзэж байсан байна. Засан хүмүүжүүлэх, хорих үндсэн ялыг хэрэглэхдээ мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах **эрхийг хасах ялыг нэмэгдэл ял** байдлаар давхар хэрэглэж эхэлсэн байна.

2002 оны Эрүүгийн хуулийн 106 дугаар зүйлд зааснаар “Өвчтөнд тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэргийн субъектыг Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3.1.6-д заасан “**эмнэлгийн ажилтан**” гэж хуульчилсан байна. Эмнэлгийн ажилтан гэдэгт эмнэлгийн мэргэжилтэн дээр нэмэгдэж тухайн эрүүл мэндийн байгууллагад ажиллаж байгаа жолооч, галч, нийгмийн ажилтан, асрагч гээд бүх ажилтан хамаарч байна. Үүргээ хүндэтгэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй гэсэн дээр нэмэгдэж **зохих ёсоор биелүүлээгүй** гэж өөрчлөн найруулсан байна. Зохих ёсоор гэдгийг Эрүүл мэндийн тухай хууль, Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хууль болон бусад хууль тогтоомж, Эрүүл мэндийн сайдын тушаалаар батлагдсан удирдамж, заавар, стандарт зэргийг баримталж ажиллахыг зааснаараа онцлогтой. Энэ үеэс эхлэн хэлбэрийн бүрэлдэхүүнийг халж материаллаг бүрэлдэхүүн болох хүндэтвэр, хүнд гэмтэл, нас барсан тохиолдолд гэмт хэрэг байхаар хуульчлагдсан байна. Мөн тодорхой албан тушаал эрхлэх нэмэгдэл ялыг торгох, баривчлах, хорих ялтай хамт ял оногдуулахаар хуульчлагдсан байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хууль тогтоомжуудад анх удаа буюу 2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуульд эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийг тус хуулийн Ерөнхий ангид зааснаар хүнд гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг хүндрүүлэн хуульчилсан нь хорих ялыг тэнсэх, шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулах боломжгүй болгосон.

Энэхүү 2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 15.1 дүгээр зүйл болох “Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэрэгт 2017 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан хөнгөн гэмт хэргийн ангилалд оруулж, эрүүгийн хариуцлагыг өөрчилсөн байна.

Эрүүгийн хуулийн 15.1 дүгээр зүйл буюу “Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх” гэмт хэргийн субъектыг зөвхөн **Эмнэлгийн мэргэжилтэн** буюу Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3.1.5-д заасан мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл бүхий субъектүүдийг заасан байна.

Анх удаа гэмт хэргийн хохирол болох эрүүл мэндийн **хүнд хохирол, нас барсан гэдгийг салгаж хуульчилсан** байна. Гэмтлийн зэрэг гэсэн ойлголтын хүрээг тэлж эрүүл мэндийн хохирол гэж хэрэглэх эхэлсэн нь онцлогтой. Ялын хувьд эрх хасах нэмэгдэл ялыг торгох, **зорчих эрх хязгаарлах, нийгэд тустай ажил хийлгэх**, хорих ялд нэмэгдэл байдлаар шууд хэрэглэхээр хуульчлагдсан байна. Энэ эрүүгийн

хуульд шинээр зорчих эрх хязгаарлах ялыг хэрэглэх болсон нь онцлог юм. Мөн эрүүл мэндэд **хүнд хохирол** учирсан тохиолдолд **хорих ялыг хуульчлаагүй** онцлогтой.

Эрүүгийн хариуцлагыг дордуулсан заалт нь хүндэтвэр хохирол учруулсан тохиолдолд 1 жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж гэж заасан нь 2002 оны Эрүүгийн хуульд хасах буюу хасахгүйгээр гэж зааснаас дордуулсан байна. Энэ нь мэргэжлийн дагуу ажиллах эрхийг нь хассанаар давхар эдийн засгийн цээрлэл үзүүлж байгаа хэлбэр юм.

Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн гэмт үйлдэл, эс үйлдэхүй болох хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр буюу зохих ёсоор эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ үзүүлээгүйн улмаас түүний хор уршиг болох хүндэтвэр, хүнд хохирол, нас барсан тохиолдолд тусгай мэдлэгийн хүрээнд шинжээчийг томилж шалтгаант холбоог тогтоолгодог онцлогтой. Шалтгаант холбоо нь цаг хугацааны хувьд тохирч байх ёстой ба мөн шинжлэх ухааны үндэслэлтэй байхыг шаарддаг. Үүнд: Эмгэг жамын хувьд, эмгэг судлалын шинжилгээгээр тогтоогдсон байх, шүүх эмнэлгийн магадлан шинжилгээ, дүгнэлтээр нотлогдох байхыг шаарддаг байна. Хэрвээ **шалтгаант холбоо үгүйсгэгдвэл энэхүү гэмт хэрэг үгүйсгэгдэнэ.**

Санал, зөвлөмж

1. Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд үндэслэн Эрүүл мэндийн хохирлын зэрэг тогтоох журмыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд болон Эрүүл мэндийн сайд нарын хамтарсан тушаалаар батлах
2. Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 15.1 дүгээр зүйлд заасан Эмнэлгийн тусламж үзүүлэхгүй байх гэмт хэргийн 1 дэх хэсэгт заасан нэг жил хүртэл хугацаагаар мөн 2 дахь хэсэгт заасан нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар эрх хасаж гэснийг **эрх хасах буюу хасахгүйгээр** гэж өөрчлөх
3. Эрүүл мэндийн салбарт мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудын зөрчил, давхардлыг арилгаж, шинэчлэн баталж, эмнэлгийн мэргэжилтнүүдэд хангалттай хэмжээгээр үнэ төлбөргүй тараах, мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийн шалгалтыг эрх зүйн актад заагдсаны дагуу авах, Эрүүл мэндийн салбарын бүх хэлбэрийн сургалтад анагаах ухааны эрх зүйн сургалтыг оруулах.

Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn/detail/367> > хандсан 2022.04.01
- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2002 он. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <http://www.legalinfo.mn/law/details/12172> > хандсан 2022.04.01
- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2015 он. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634> > хандсан 2022.04.01
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Шүүх Явдлын Яам,
- Улсын хэвлэлийн төв газрын харьяа хэвлэх үйлдвэрт дарамлав. 2002 он
- Шүүх цаазын бичиг, УБ, 1924 он, 103 тал
- Хууль зүйн ухааны дэд эрдэмтэн Г.Совд, БНМАУ-ЫН ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН ТАЙЛБАР, УБ, 1982 он, 180 тал
- Хариуцлагатай редактор, хууль зүйн ухааны доктор Ж.Авхиа
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Эрүүгийн Эрх, Тусгай Анги, Тайлбар
- БНМАУ, Сайд нарын Зөвлөлийн Улсын дээд, тусгай дунд, техник мэргэжлийн боловсролын хорооны хэвлэл, Улаанбаатар, 1979 он, 160 – 162 тал
- 1986-12-05 АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн зарлиг 217
- 1987-07-01-ээс дагаж мөрдөнө.
- Монгол Улсын Эрүүгийн Хууль
- Ж.Авхиа, Б. Ганболд, Монгол Улсын Эрүүгийн Хуулийн Тайлбар (Тусгай анги, дэд дэвтэр, УБ, 2004 он
- Эрүүгийн хууль, Төрийн мэдээлэл 2016 он 107 /916/ 314, 334-335 тал

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ АСУУДЛУУД

УЛААНБААТАР ХОТЫН АГААРЫН ТООСОНЦРЫН БОХИРДЛЫН ОЛОН ЖИЛИЙН СУДАЛГААНЫ
ЗАРИМ ДҮН

RESULTS OF LONGITUDINAL STUDY ON THE ULAANBAATAR CITY AIR POLLUTION

¹П.Зузаан *ШУ-ны Доктор (ScD), Профессор,*
Цахим шуудан: zuzaan@num.edu.mn,

¹Д.Шагжамба, *физикийн магистр, Цахим*
шуудан: shagji@num.edu.mn,

¹Д.Болортуяа,

¹Монгол Улсын Их Сургууль, *Цөмийн физикийн*
судалгааны төв, Цахим шуудан:

bolortuya_d9@num.edu.mn

²С.Лодойсамба, ²доктор, профессор, *Монгол-*
Германы Технологийн Дээд Сургууль, Цахим
шуудан: Lodoysamba@num.edu.mn

¹P.Zuzaan (ScD), ¹D.Bolortuya (Ph.D),

¹D.Shagjamba (MSc),

¹Nuclear Research Center, National University of
Mongolia

²S.Lodoysamba (Ph.D) ², German-Mongolian
Institute for Resources and Technology

Хураангуй. Энэхүү ажилд Монгол Улсын Их Сургуулийн Цөмийн физикийн судалгааны төвд олон жил хийгдсэн Улаанбаатар хотын агаарын PM2.5 тоосонцор, хар нүүрстөрөгч (Black Carbon-BC)-ийн бохирдол, тэдгээрийн бүтэц, үүсгүүрийн судалгаагаар гарган авсан зарим үр дүнгээс харууллаа. Агаар дахь тоосонцрын жилийн дундаж хэмжээ Монгол Улсын стандартаар тогтоосон утгаас нарийн тоосонцор (PM2.5) 2.2-4.8 дахин их, том тоосонцор (PM10) 3.8-6.9 дахин их байгаа бөгөөд дээж дэх хар нүүрстөрөгч тоосонцрын агуулгын 10-20% хувийг бүрдүүлдэг болохыг судалгаагаар тогтоов. Энэхүү судалгааны дүнг Азийн бүсийн орнуудад хийгдсэн ижил төрлийн судалгааны дүнтэй харьцуулан үнэлэв. Түүнчлэн PM2.5 тоосонцрын таван үндсэн үүсгүүрийг тогтоож тэдгээр үүсгүүрээс хотын агаарын бохирдолд оруулах хувь хэмжээг тодорхойлсон. Олон Улсын Атомын Энергийн Агентлаг-Ази Номхон Далайн Бүсийн хэлэлцээрийн байгууллагын агаарын бохирдлын бүсийн мэдээллийн сан (<http://www.ansto.gov.au/aspdatabases>)-д Улаанбаатар хотын 2004- 2018 он хүртэлх тоосонцрын бохирдлын 2500 орчим дээж, бохирдлын үүсгүүрийн өгөгдлийг оруулаад байна. Энэ ажилд ЦФСТ-д хийсэн судалгааны дүнг олон улсын мэдээллийн санд өгөгдөл оруулсан хугацаагаар хязгаарлан авч үзэв.

Abstract. In this work, the results of longitudinal research conducted at the Nuclear Physics Research Center of the National University of Mongolia on PM2.5 air pollution and black carbon (BC) pollution, their structure and sources in Ulaanbaatar are presented. As result of the study it is concluded that PM2.5 concentration is exceeding 2.2-4.8 times, PM10 concentration is exceeding 3.8-6.9 times when compared against Mongolian standard and the Black Carbon concentration is 10-20% among the air particles. These results were evaluated comparing similar studies conducted in Asian Region. Pollution source apportionment was done in the PM2.5 particulate matter and 5 main pollution sources were identified and its apportionment was determined. Approximately, 2500 air samples and data was introduced to the Regional Co-operation Agreement of the International Atomic Energy Agency air pollution data base (<http://www.ansto.gov.au/aspdatabases>). In this paper the results were presented by Nuclear Research Center for the submission of data to the international air pollution database.

Түлхүүр үг: Тоосонцор, PM2.5, PM10, бохирдлын үүсгүүр, эерэг матрицын факторын анализ, хар нүүрстөрөгч BC, РФА.

Keywords: Particulate Matter, PM2.5, PM10, Pollution Source, Positive Matrix factorization, Black-Carbon, ED-XRFA

Оршил

Агаар дахь тоосонцор нь хүний эрүүл мэндэд ялангуяа амьсгалын болоод зүрх судасны

системд хамгийн их нөлөө үзүүлдэг. Улаанбаатар хотын агаарын бохирдол олон үзүүлэлтээр зөвшөөрөгдөх дээд хэмжээнээс хэтрэх болсноор хүрээлэн байгаа орчны

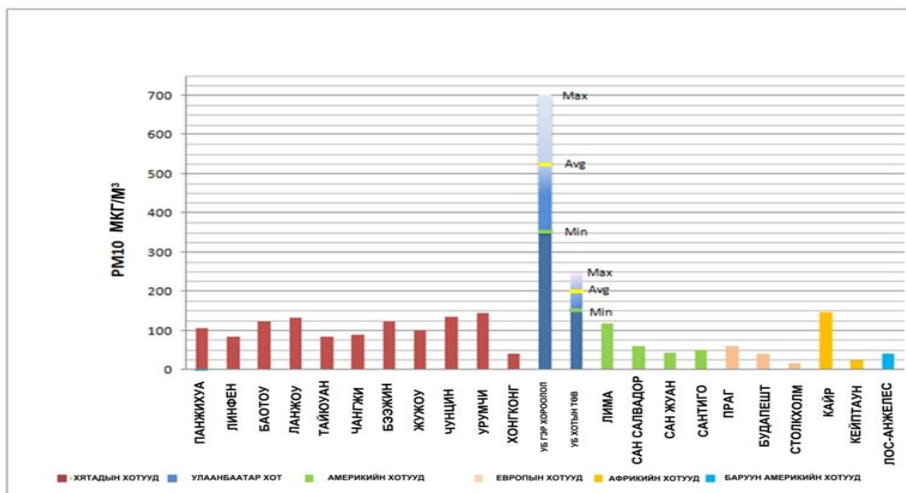
тэнцвэрт байдалд ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлж, оршин суугчдын эрүүл мэндэд муугаар нөлөөлж байгааг судалгааны дүнгүүд харуулж байна [1-4]. Улаанбаатар хотын хувьд байнга нэмэгдэж байгаа хүн амын механик өсөлт, янз бүрийн шалтгаанаар бий болж байгаа хөрсний эвдрэл, өгөршил, тээврийн хэрэгслийн эрчимтэй өсөлт, зохистой биш хот төлөвлөлт эцэст нь хотын газар зүйн байрлал, байгаль цаг уурын нөхцөлтэй холбоотойгоор агаарт утаа, тоосонцрын бохирдол маш өндөр түвшинд хүрч ялангуяа хүйтэн сэрүүн улиралд эрс нэмэгдэж ихэсдэг. Агаар бохирдуулагчдаас жигнэгдэгч бодисууд гэж нэрлэгдэх тоос, утаа, тортог, мананцрын агаар дахь хэмжээг судалж тогтоох нь агаарын бохирдлыг багасгах, арилгахад авах арга хэмжээг төлөвлөх нэг үндсийг бүрдүүлдэг. Агаар дахь тоосонцрын хэмжээ хүний үйл ажиллагаа, цөлжилт, гал түймэр, газар тариалан, уул уурхайн үйл ажиллагаанаас болж ихсэхийн зэрэгцээ салхи ихтэй үед сул шороо хийсч байгалийн замаар жигнэгдэгч бодисын хэмжээ агаарт ихэсдэг.

Улаанбаатар хотын агаарын PM2.5, PM10 тоосонцор, хар нүүрстөрөгчийн бохирдол, тэдгээрийн бүтэц, үүсгүүрийн судалгааг МУИС-ийн Цөмийн физикийн судалгааны төв (ЦФСТ) манай улсад анхлан эхлүүлж 2004 оноос хойш олон улсын түвшинд системтэйгээр судалж

байна [5-8]. Тус төвийн мэргэжилтнүүд Олон Улсын Атомын Энергийн Агентлаг (ОУАЭА)-ийн Ази Номхон Далайн Бүсийн Хэлэлцээрийн Байгууллага (АНДБХБ)-аас бүсийн улсуудад хэрэгжүүлсэн Азийн хотуудын агаарын тоосонцрын судалгааны цуврал төслүүдэд оролцож эхэлснээр шаардлагатай тоног төхөөрөмжүүдийг тусламжаар авч, энэхүү судалгааг иж бүрнээр орчин үеийн түвшинд явуулах бололцоо бүрдсэн юм.

Ийнхүү бий болсон баазад суурилан тус төвд Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын мониторингийн хяналт судалгааг гүйцэтгэж Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилтээр “Агаарын чанар ба бохирдлын зөөгдлийг судлах” (2006-2008), “Агаарын бохирдлын үүсгүүр, тэдний бохирдолд оруулж буй хувийг PM2.5, PM10-2.5 аргаар тодорхойлох судалгаа” (2009-2011), Дэлхийн банкны санхүүжилтээр “Агаарын бохирдлын түвшин, эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөө” зэрэг төслийг хэрэгжүүлснээс гадна агаарын бохирдолтой холбоотой бусад судалгааны ажлыг гүйцэтгэсэн [5-12]. Бидний судалгааны дүн болон Дэлхийн Банкны үнэлгээгээр Улаанбаатар хот нь дэлхийн хамгийн өндөр агаарын бохирдолтой нийслэл хот болох нь тогтоогдсон бөгөөд Улаанбаатар хотын бохирдлыг дэлхийн зарим хотын үзүүлэлттэй жишиж Зураг 1-д үзүүлэв [3].

Зураг 1. Дэлхийн зарим хотын агаар дахь PM10-ын хэмжээг харьцуулсан дүн (2011)



Сүүлийн жилүүдэд Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын ширхэгийн хэлбэр, хэмжээг судлах,

тоосонцор дахь хортой хүнд металлууд, тэдгээрийн химийн нэгдэл зэргийг цөмийн

физикийн орчин үеийн аналитик аргуудаар судлах тоосонцрын морфологийн [12-15] болоод элементийн нарийвчилсан судалгаанууд ЦФСД-д хийгдэж байна [16].

Цаашид бохирдлын үүсгүүрийн ялгарлын өөрчлөлт, агаарын бохирдлын түвшний өөрчлөлт, тоосонцрын бүтцийн судалгаа явуулснаар агаарын чанарын менежментэд хэрэглэх суурь үзүүлэлтийг гарган авах, хүний эрүүл мэндэд тоосонцрын бохирдлын үзүүлэх нөлөөг тогтооход шаардлагатай мэдээлэл гарган авах, агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр авах арга хэмжээг тодорхойлох, үр дүнтэй зохион байгуулах нэг үндэслэл болох юм.

Энэхүү ажилд Цөмийн физикийн судалгааны төвд 2008-2018 онд хийгдсэн Улаанбаатар хотын агаарын PM2.5 тоосонцор, хар нүүрстөрөгчийн бохирдол, тэдгээрийн бүтэц, эх үүсгүүрийг тогтоох судалгаагаар гарган авсан зарим үр дүнг нэгтгэн харуулахыг зорив.

Багаж төхөөрөмж, судалгааны арга зүй

Баянзүрх дүүргийн нутаг дэвсгэрт байрлах ЦФСТ-ийн байранд Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын хяналт, судалгааны ажлын дээжийг PM10-2.5, PM2.5 хоёр фракцаар авдаг. Цэгийн байрлал:

Өргөрөг - 47° 54' 48,83"

Уртраг - 106°58' 15,34"

Судалгааны цэг нь гэр хорооллын дунд Энхтайвны өргөн чөлөөнд ойролцоо байрладаг болно. Агаарын тоосонцрын дээж авах хамгийн тохиромжтой байрлал бол байшин барилгын дээвэр юмуу зүлгэн гадаргуу юм. Ямар ч тохиолдолд дээж сорох хэсэгт хөрсний гадаргаас өгөх бохирдлыг (шороо) багасгах шаардлагатай.

Агаар соруулахад 2 мкм зузаантай 0.8 мкм нүхтэй поликарбонат шүүлтүүр (том тоосонцрын) дээр 2.5-10 мкм аэродинамик

диаметртэй тоосонцрууд шүүгдэх ба 0.4 мкм нүхтэй шүүлтүүрт (нарийн тоосонцрын) 2 мкм-ээс бага диаметртай тоосонцрууд шүүгдэнэ. Манай орны нөхцөлд жилийн улирал, агаарын тоосжилтын түвшнээс хамаарч дээж авах хугацаа харилцан адилгүй байна [2]. Судалгааны явцад дулааны улиралд шүүлтүүрийн ханалт бараг ажиглагдахгүй байхад өвлийн улиралд бага хугацаанд ханалтанд хүрч байгаа нь тогтоогдсон. Өвлийн хүйтэнтэй холбоотой цангаар бөглөрөн шүүлтүүрийн ханалт үүсч болох юм. Гэвч энэ асуудлыг хамтарсан төслийн зөвлөхүүд болон үйлдвэрлэгчид үгүйсгэдэг [17]. Шүүлтүүрийн ханалт зөвхөн агаарын бохирдлын хэмжээтэй холбоотой. Дээж авах шүүлтүүрийг дээж цуглуулахаар тавихын өмнө болон дээж авсны дараа өндөр нарийвчлалтай электрон жингээр жигнэж агаар дахь тоосонцрын агуулгыг тодорхойлно (AP250D).

Судалгаанд авсан тоосонцрын фракцуудын дээжид агаарын бохирдлын нэг үндсэн бүрэлдэхүүн болох хар нүүрстөрөгч (BC)-ийн агуулгыг тодорхойлохын зэрэгцээ элементийн анализ хийхэд Аметек компанийн вакуум системтэй, найман төрлийн туйлширсан болон хоёрдогч бай, 5.9 кэВ энергид 155 эВ ялгах чадвартай Si-Drift (SDD) детектор, пелтье хөргөлттэй, Pd анодтой рентген хоолой бүхий SPECTRO XEPOS рентгенфлуоресценцийн анализ (РФА)-ын спектрометрийг ашигласан. Энэхүү систем нь вакуум нөхцөлд 1-100 нгр/см² бүртгэх хязгаартайгаар натрий (Na)-аас уран (U) хүртэлх элементүүдийг тодорхойлох боломжтой. ЦФСТ-д хийгдэж буй Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын судалгааны ажилд ашиглаж байгаа дээж авах төхөөрөмж GENT P10, өндөр нарийвчлал бүхий электрон жин AP2500, хар нүүрстөрөгчийн агуулга тодорхойлох рефлектометр B430, РФА-ын SPECTRO XEPOS спектрометрийн бүдүүвч зураг зэрэг зарим төхөөрөмжийг Зураг 2–д үзүүлэв.

Зураг 2 .ЦФСТ-д ашиглаж буй агаарын бохирдлын судалгааны төхөөрөмжүүд



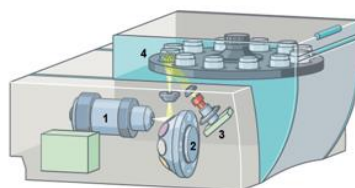
GENT P10 төхөөрөмж



Электрон жин AP250D



M43D Рефлектометр



XEPOS SPECTRO РФА-ын спектрометр

1-Рентген хоолой, 2- Бай шилжүүлэгч,
3-SDD детекторын систем, 4- дээж байрлуулах суурь

Судалгааны дүн ба хэлэлцүүлэг

2008-2018 оны хооронд Улаанбаатар хотын агаар дахь нарийн болон том тоосонцрын жилийн дундаж хэмжээнд мэдэгдэхүйц бууралт, өсөлт гаралгүй бараг нэг түвшинд хадгалагдаж ирсэн (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Судалгааны цэгийн агаар дахь нарийн PM2.5 тоосонцрын жилийн дундаж агуулга (мкг/м³)

PM2.5	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I сар	145.2	117.2	67.9	139.0	103.3	153.9	147.6	117.3	162.1	230.3	92.6
II сар		141.3	69.4	125.2		148.0	106.0	64.6	113.8	218.6	
III сар	74.8	79.8	59.3	76.6	20.9	201.4	57.6	77.7	67.9	104.4	97.6
IV сар	55.4	123.0	43.3	47.2	28.0		70.8	83.1	65.1		77.7
V сар		279.3	140.7	84.7	66.3		83.1	133.7	139.7		61.1
VI сар	29.0	48.0	168.5	49.5	38.0	76.9	64.2	20.4	58.6	208.7	103.9
VII сар	21.7	47.7	120.4	112.9	61.4		53.5	31.9	76.9	61.4	105.2
VIII сар	49.6	41.0	56.0	36.9	16.7	38.9	45.9	37.8	25.6	50.3	76.2
IX сар	18.9	21.2	30.7	46.7	129.0	84.7	39.0	19.8	95.3	34.4	
X сар	54.7	38.8	76.4	51.3	104.6	86.4	49.7	10.5	57.9	61.7	73.0
XI сар	131.1	56.0	26.2	98.7	167.7	170.6	59.3	15.2	95.1	104.0	97.0
XII сар	106.9	44.4	84.8	81.1	111.8	113.7	94.0		252.2	81.9	87.6
Дундаж	68.7	86.5	78.6	79.1	77.1	119.4	72.6	55.6	100.9	115.6	87.2

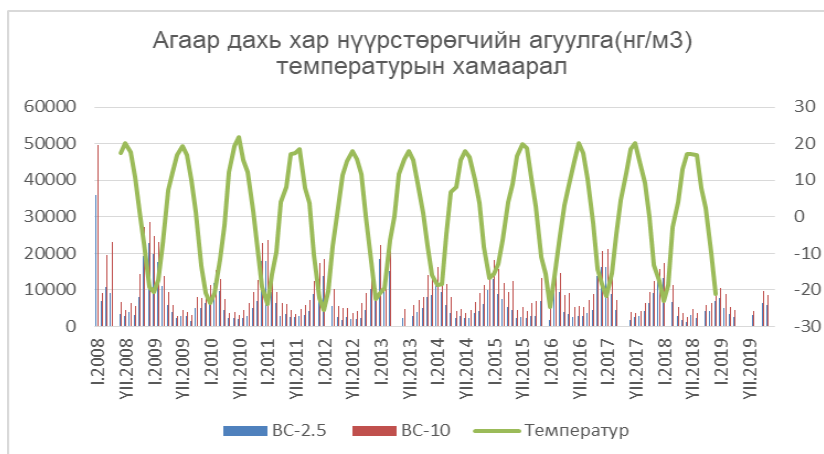
Хүснэгт 1-ээс харахад агаар дахь нарийн тоосонцрын хэмжээ 2015 оноос бусад жилүүдэд 2008 онтой харьцуулахад 3.9 мкг/м³- 50.7 мкг/м³ хүртэл хэмжээгээр ихэссэн дүнтэй байна. Нарийн тоосонцор нь ихэвчлэн антропогенийн үүсэлтэй байдгийг анхаарч үзвэл түүний агаар дахь хэмжээ цаг агаарын байдал (тэр жилийн агаарын температур, салхи, шуурга, тунадас гэх мэт), үйлдвэрлэл, барилга замын бүтээн байгуулалтын ажлын эрчим, тээврийн хэрэгслэлийн өсөлт зэрэг олон шалтгаанаас хамааран жилээс жилд ихээхэн өөрчлөлттэй байж болох юм.

2008-2018 онд Улаанбаатар хотын агаар дахь тоосонцрын жилийн дундаж нь Монгол Улсын агаарын чанарын MNS 4585:2007 [18]

стандартаар тогтоосон хэмжээнээс PM2.5 тоосонцор 2.2- 4.8 дахин их, PM10 тоосонцор 3.8 -6.9 дахин их байв. Зарим сар, өдөрт стандартын шаардлагаас олон дахин давах (PM2.5 нь 11.2 дахин их, PM10 нь 13.3 дахин их) тохиолдол ажиглагдаж байв.

Манай судалгаагаар тоосонцор дахь PM2.5-ын агуулга жилийн 10-р сараас 3-р сарын хооронд оргил үедээ хүрч, цаг агаар дулаарахын хэрээр энэ хэмжээ багасдаг болох нь судалгааны дүнгээр тогтоогдсон. Агаарын тоосонцор дахь хар нүүрстөрөгчийн агуулга орчны температурын өөрчлөлтөөс урвуу хамаарч байгааг 2008-2018 оны судалгааны дүн тодорхой харуулсан (Зураг 3).

Зураг 3. Улаанбаатар хотын агаар дахь хар нүүрстөрөгчийн агуулга ба орчны температурын хамаарал



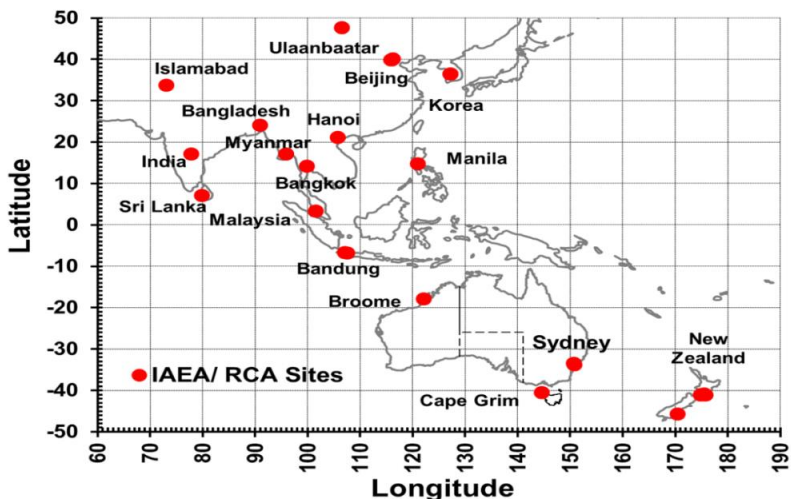
Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бүрэлдэхүүн дэх ВС нь нарийн тоосонцрын 10-20 хувийг эзэлдэг бөгөөд хүйтэн сэрүүн улиралд 3-4 дахин ихэсдэг (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. PM2.5 дахь хар нүүрстөрөгчийн улирлаас хамаарсан агуулга (мкг/м³)

BC2.5	Дундаж	Хамгийн их утга	Хамгийн бага утга	Стандарт хазайлт	Дээжийн тоо
Сэрүүн	10.4	103.0	1.3	8.4	452
Дулаан	3.1	18.2	0.8	1.7	384

ОУАЭА/АНДБХБ 1997 оноос Ази тив ба далайн орнуудыг хамарсан “Азийн хотуудын агаарын тоосонцрын судалгаа” сэдэвт судалгааны цуврал төслийг бүсийн 14 орныг хамран хэрэгжүүлсэн (Зураг 4).

Зураг 4. ОУАЭА-с хэрэгжүүлсэн RAS цуврал төсөлд оролцсон улсууд



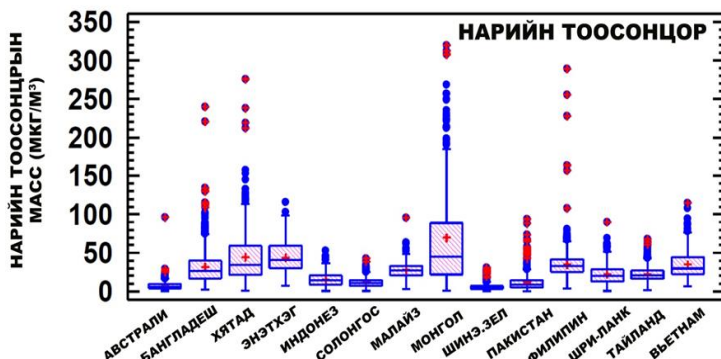
(D. Cohen. Report RAS/7/029.2018)

Энэ хугацаанд 2004-2007 онд “Азийн хотуудын агаарын бохирдол ба чанарын удирдлага” RAS7/013, 2007-2010 онд “Агаарын тоосонцрын бохирдлын эх үүсгүүрүүд, тэдний шинж чанарыг тодорхойлох” RAS/7/015, 2015-2018 онд “Хотын тоосонцрын бохирдол агаарын чанарт үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэх” RAS/7/029 төслүүдийг хэрэгжүүлж, 2018 оны 4-р сарын байдлаар 10 гаруй жилийг хамарсан бүсийн 14 улсын 16559 өдрийн дээжийн өгөгдлийг агуулсан агаарын бохирдлын бүсийн мэдээллийн сан (<http://www.ansto.gov.au/aspdatabases>)-г үүсгэн бий болгосон [19-22]. ОУАЭА-ийн техникийн тусламжаар оролцогчдыг шаардлагатай тоног төхөөрөмжөөр хангаж, судалгааг ижил түвшинд явуулах бололцоог бүрдүүлж өгсөнөөр энэ

төсөлд оролцогч улсууд нэг ижил арга зүйгээр судалгааг явуулж, үр дүнг агаарын бохирдлын бүсийн мэдээллийн санд жилд хоёр удаа илгээж байв.

ОУАЭА/АНДБХБ-ын хэрэгжүүлж буй төслийн эрдэм шинжилгээний зөвлөхийн тайланд тусгаснаар Улаанбаатар хотын агаар дахь нарийн тоосонцрын дундаж хэмжээ Ази-Номхон далайн бүсийн улсуудад хийгдсэн ижил судалгааны дүнтэй харьцуулахад ерөнхийдөө өндөр хэмжээтэй гарч байв (Зураг 5). Зураг дээрх дөрвөн өнцөгт доторх хөндлөн хөх шугамаар уг хэмжигдэхүүний дундаж утгыг тэмдэглэсэн болно.

Зураг 5. Ази-Номхон далайн бүсийн хотуудын агаар дахь нарийн тоосонцрын агуулга

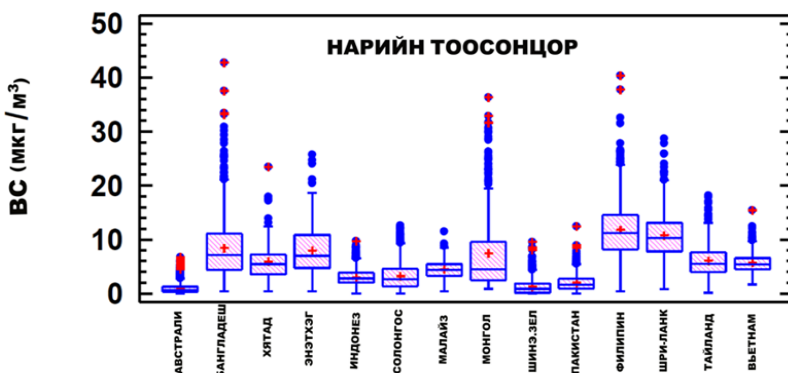


(D. Cohen. Report RAS/7/029.2018)

Бүс нутгийн хотуудад хийсэн агаарын нарийн тоосонцрын судалгааны зурагт үзүүлсэн дүнгээс харахад Хятад, Энэтхэг, Бангладеш болон Улаанбаатар хотын агаар дахь нарийн тоосонцор БНСУ, Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг өндөр хөгжилтэй зөөлөн уур амьсгалтай улс орнуудтай харьцуулахад өндөр хэмжээтэй гарч байв. Улаанбаатар хотын хувьд нарийн тоосонцрын агуулга ихээхэн өргөн хүрээнд

өөрчлөгдөж байгаа нь дээр дурьдсан нөхцөлүүдээс гадна манай орны хуурай, чийг бага уур амьсгалтай ч мөн холбоотой юм. Түүнчлэн Улаанбаатар хотын агаар дахь хар нүүрстөрөгчийн хэмжээг бүсийн хотуудын дүнтэй харьцуулан харахад дундаж дүнгээр өндөр биш боловч ихээхэн өргөн хязгаарт өөрчлөгддөг болох нь харагдаж байна (Зураг 6).

Зураг 6. Ази-Номхон далайн орнуудад нарийн тоосонцрын дээж дэх ВС-ны агуулга



(D. Cohen. Report RAS/7/029.2018)

Одоогийн байдлаар Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын 2004-2018 оны судалгааны PM2.5, PM2.5-10 тоосонцрын агуулга, агаар дахь ВС-ны агуулга, тоосонцрын фракц дахь 15-17 химийн элементийн агуулгыг багтаасан 2500 орчим дээжийн хэмжилтийн мэдээллийг "Ази-Номхон далайн орнуудын аэрозолийн өгөгдлийн сан"-д оруулаад байна [20].

ЦФСТ-д авсан агаарын тоосонцрын хоёр фракцийн дээжид натрийгаас уран хүртэлх Na, Mg, Al, Si, P, S, Cl, K, Ca, Ti, V, Cr, Mn, Fe, Co, Ni, Cu, Zn, Ga, Rb, Sr, Y, Cd, Te, Ba, Ta, Pb, Th, U зэрэг химийн элементийн агуулгыг РФА-аар тодорхойлж байна [5-12]. Агаарын PM2.5 тоосонцрын, тус тоосонцрын дээж дэх РФА-аар тодорхойлсон элементийн болон ВС-ны агуулгуудын статистик үзүүлэлтийг Хүснэгт 3-т харуулав.

Хүснэгт 3. Агаар дахь нарийн тоосонцрын агуулга, элементийн бүрэлдэхүүний статистик үзүүлэлт (нг/м³)

PM2.5	Дундаж	Хамгийн бага утга	Хамгийн их утга	Стандарт хазайлт	Дээжийн тоо
PM2.5-ын агуулга	77407.5	954.8	1209817	92463.7	933
Na	1502.6	4	8646.1	1426.5	864
Mg	685.3	30.7	4794.2	529.1	889
Al	608.3	27	13198.7	925.6	932
Si	1330.9	30.2	12524.9	1546.7	953
P	211	0.3	3196.1	192.9	921
S	2721.4	46	40079.4	3998.8	953
Cl	202.7	11.9	2265.7	181	953
K	383.3	30.5	3294	279.9	953
Ca	769.7	27.7	6886.2	607.7	953
Ti	197.3	0.6	71993.4	2354	934
V	6.8	0.1	139.8	12.2	217
Cr	16.2	0.3	242.6	29	324
Mn	45.4	0.3	589.1	38.2	928
Fe	548.5	26.2	4747.9	417.9	953
Ni	31	0	367.3	31.9	724
Cu	13.1	0.2	372.6	20.6	636
Zn	70.7	2	17619.7	574	944
Pb	49.1	1.1	558.2	67	421
BC	7308.7	867.9	187569.3	9725.5	953

Элементийн анализын дүнгийн хүснэгтээс харвал агаарын PM2.5 тоосонцорт Al, Si, Ca, Ti, Fe зэрэг хөрсийг бүрдүүлэгч өндөр агуулгатай элементүүдээс гадна V, Cr, Pb, Ni, Cu зэрэг бага агуулгатай элементүүд илэрдэг. Дээж дэх BC болон хүхэр нь агаарын утааны хэмжээг тодорхойлогч гол индикаторууд болдог.

Хийгдсэн судалгааны элементийн анализын дүнг ашиглан агаарын тоосонцрын бохирдлын эх үүсгүүрийг тодорхойлох, тэдгээр үүсгүүрээс гарч буй хаягдлын нийт бохирдолд эзлэх хувь хэмжээг хүлээн авагч загварчлалын арга хэрэглэн эерэг матрицын факторын (ЭМФ) анализаар тодорхойлсон [23].

Фактор анализаар гарч буй “фактор”-ууд нь тэдний онцлог, тусдаа элементүүдийн найрлага болон хэв шинжүүдээр тодорхойлогддог. Үүсгүүрээс гарах эмисс дэх элементийн бүрэлдэхүүн болон тодорхойлогч элементийн талаарх мэдлэгт үндэслэн эдгээр элементүүдийг агуулсан хэв шинжээр нь бохирдлын тодорхой үүсгүүр (фактор)-ийг тодорхойлдог [7-8]. ЭМФ анализын факторуудын илрэх статистик агуулга нь тэдний “Eigenvalue” буюу факторуудын харьцангуй эрчмээр тодорхойлогддог. Нүүрсний шаталт, биомассын шаталт, тээврийн хэрэгслэл болон хөрс зэрэг PM-ын үндсэн таван үүсгүүртэй холбоотой факторуудаар тооцоолсон масс нь нийт массын 93-95% байдаг нь манай

судалгаагаар тогтоогдсон [1]. Тооцоонд ороогүй масс нь маш бага бөгөөд эсвэл ЭМФ анализаар факторын хэв шинжийг тогтооход элементээр тогтоох боломжгүй том биш үүсгүүрүүд юм. Хэдийгээр ЭМФ анализ массын органик биш бүрэлдэхүүний анализад үндэслэдэг боловч үүсгүүрүүдийн хаягдал дахь органик PM бүрэлдэхүүн нь ЭМФ-ийн анализын үр дүнд төрөл бүрийн үүсгүүртэй холбоотой гарч ирдэг массын хувь нэмэрт багтаж байдаг. PM2.5-ын үүсгүүрийн хаягдлын бохирдолд өгөх хувь нэмрийг тодорхойлох анализын хувьд GENT дээж авагчийн идеал биш байдал, мөн PM2.5 фракцад том PM фракц гарцаагүй орж байдгийг харгалзан PM2.5 дахь хөрсний хувь нэмэр фактор анализаар гарсан дүнгээс ямар нэг хэмжээгээр бага байж болох юм [3].

Нарийн тоосонцрын дээжид 30 орчим химийн элементийн агуулгыг тодорхойлдог бохирдын эх үүсгүүр тодорхойлох ЭМФ-ын анализад 17 элемент (Na, Mg, Al, Si, P, S, Cl, K, Ca, Ti, Mn, Fe, Cu, Zn, Pb) болон PM2.5, BC-ыг ашиглаж байна [10-11]. Үүсгүүр тус бүрийн PM2.5 –д оруулах массын хувь, үүсгүүрийн элементийн хэв шинжийг PMF2-DOS макро программыг ашиглан гарган авсан. ЭМФ-ын анализаар агаарын бохирдлын эх үүсгүүрийг тодорхойлоход хөрс, цахилгаан станц-бага оврын дулааны зуух, үйлдвэр, гэрийн зуух, тээврийн хэрэгсэл-замын тоос гэсэн таван үндсэн үүсгүүр тогтоогдож, үүсгүүр тус бүрийн агаарын

бохирдолд оруулах хувь хэмжээг тооцоолон гаргасан [7-8].

Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлын үүсгүүрийг тогтооход баримталвал зохих дараах хүчин зүйлсийг голчлон авч үзсэн.

Хөрс: Агаарын тоосонцрын хөрсний гаралтай бүрэлдэхүүн нь Al, Si давамгайлсан Ca, Ti, Fe агуулсан бөгөөд газрын гадаргуугаас үүсэлтэй. Улаанбаатарын агаар дахь хөрсний гаралтай тоосыг хоёр өөр үүсгүүртэй гэж үзэж болох юм. Үүнд: дээрх элементүүдээр тодорхойлогдсон ялангуяа дэлхийн царцдас дахь хөнгөнцагаан цахиурын түгээмэл харьцаа (0.25-0.40) хадгалагдсан бол Хөрс1, дээр нь хар нүүрстөрөгчийн агуулга өндөртэй бол Хөрс2 (үйлдвэр) үүсгүүр гэж үзнэ. Газрын гадаргуугийн зүйлсийн энэ хоёр үүсгүүрийн хоорондох ялгаа нь үүсгүүрийн байрлалтай илүү холбоотой байна. Улаанбаатарын хөрсний үүсгүүр нь тоосонцрын том фракц (PM10-2.5)-д дийлэнх хувь нэмэр үзүүлдэг боловч тоосонцрын нарийн фракц (PM2.5)-д мөн нөлөөлнө.

Шаталт: Улаанбаатар хотын агаар нь нүүрсний шаталтын хоорондоо ялгаатай хоёр үүсгүүрээс бохирдож байгаа нь тогтоогдсон. Үүний нэг нь хар нүүрстөрөгч ба хүхрийн өндөр агуулгатай (цах.станц) нөгөө нь хар нүүрстөрөгчтэй боловч харьцангуй бага хүхрийн агуулга бүхий хөрсний холбогдолтой элементүүд өндөртэй (гэрийн зуух) байдаг. Хүхрийн агуулга их байх нь өндөр температурын шаталт (цахилгаан станц, уурын зууханд үүсдэг)-тай, харин хүхэр бага байх нь

бага температурын шаталт (гэрийн зуух)-тай холбоотой. Шаталтын үүсгүүрүүд нарийн тоосонцрын фракц (PM2.5)-ыг дийлэнхдээ нэмэгдүүлдэг хэдий ч том тоосонцрын фракц бага хэмжээгээр үүсгэнэ.

Тээврийн хэрэгслэл, замын тоос: Үүнтэй холбогдох үүсгүүрийн хэлбэршил нь ВС, гадаргуугийн элементүүд түүний дотор зэс, цайр, хар тугалгыг ихээр агуулсан бүрэлдэхүүнтэй байдаг. Монгол Улс өнгөрсөн хэдэн жилд хар тугалгагүй бензин хэрэглэх болсон ч орчны замын тоос хар тугалгатай байдаг [11]. Тээврийн хэрэгслэл- замын тоосны үүсгүүрийн хэв шинж нь нарийн фракц (PM2.5) дахь авто машины ялгарлын бөөмс болоод үндсэндээ том PM фракц (PM10-2.5)-аас тогтдог замын тоосны тундасаас бүтсэн байдаг. Үүсгүүрийн хэв шинжийн энэхүү хоёр хэсэг нь хоёулаа замын хөдөлгөөнөөс үүсэлтэй бөгөөд тэдгээрийн хугацааны өөрчлөлтийн онцлогтой холбоотойгоор хугацааны сайн корреляцтай. Иймээс тэд анализад нэг үүсгүүр болж тодорхойлогддог.

Биомассын шаталттай холбоотой үүсгүүрийн хэв шинж нь дээж дэх хар нүүрстөрөгч ба голчлон фосфор дээжид агуулагдсан байна. Улаанбаатарын хувьд биомассын шаталт нь дийлэнхдээ нарийн тоосонцрын фракц (PM2.5)-ийг нэмэгдүүлдэг. Фактор/үүсгүүр гэж тогтоогдсон хэв шинж тус бүрийн PM2.5 – ын бохирдолд оруулсан сүүлийн жилүүдийн хэмжээг 4-р хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт 4. Нарийн тоосонцрын үндсэн үүсгүүрүүдээс агаарын бохирдолд оруулах хаягдлын жилийн дундаж хэмжээ (%)

PMF-2.5	Хөрс1	Хөрс2 Үйлдвэр, кальци	Цах.ст. БОУЗ	Гэрийн зуух	Авто + зам
2014 он	23.0 ± 2.5	14.7 ± 3.1	16.1 ± 1.7	37.6 ± 3.3	8.7 ± 1.8
2015 он	22.4 ± 2.5	14.9 ± 3.0	17.7 ± 1.7	37.3 ± 3.3	7.8 ± 1.8
2016 он	26.3 ± 2.3	12.9 ± 2.8	18.8 ± 1.6	32.8 ± 3.2	9.2 ± 1.8
2017 он	25.9 ± 2.2	10.9 ± 2.2	17.2 ± 1.6	36.1 ± 3.2	9.8 ± 1.7
2018 он	22.9 ± 2.4	11.0 ± 2.6	19.5 ± 1.6	35.2 ± 3.4	11.4 ± 1.7
Дундаж	24.2	12.9	17.8	35.8	9.4

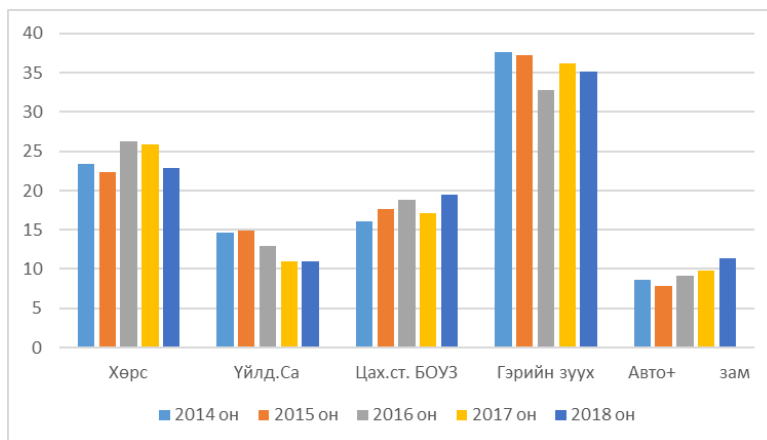
Улаанбаатар хотын агаар дахь PM2.5 тоосонцрын бохирдолд үндсэн таван үүсгүүрээс оруулах хаягдлын хэмжээ ихээхэн ялгаатай болох нь дээрх хүснэгтээс харагдаж байна. Агаарын нарийн тоосонцрын бохирдолд шаталтаас үүсэлтэй хоёр үүсгүүрээс нийт бохирдлын 51.6-54.9%- ийг ялгаруулж байхад

хөрсний гаралтай хоёр үүсгүүрээс өгөх хаягдал 33.9-39.2%- ийг тус тус бий болгож, тээврийн хэрэгслээс 7.8-11.4% хаягдлыг бохирдолд оруулж байна. Дээрх хүснэгтээс харахад тээврийн хэрэгслээс үүдэлтэй бохирдол 2015 оноос хойш байнга өсөлттэй гарсан байна. Харин хөрс гэрийн зуухнаас өгөх бохирдол

ерөнхийдөө нэг түвшинд хадгалагдаж байв. Нарийн тоосонцрын үндсэн таван үүсгүүрийн

бохирдолд оруулсан хувь хэмжээний өөрчлөлт Зураг 7-д илүү тодорхой харагдаж байна.

Зураг 7. Нарийн тоосонцрын үндсэн үүсгүүрүүдээс агаарын бохирдолд оруулах хаягдлын жилийн дундаж хэмжээний өөрчлөлт



Одоогийн байдлаар Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын судалгаагаар 2004-2018 онд гаргаж авсан нарийн ба том тоосонцрын бохирдлын үүсгүүрийн судалгааны дүнгийн мэдээлэл “Ази-Номхон далайн орнуудын үүсгүүрийн хэв шинжийн сан” ASFID-д нэгтгэгдээд байна [21].

Хотын агаарын нарийн тоосонцрыг бий болгогч үүсгүүрүүдийг тогтоож тэдгээр үүсгүүрээс бохирдолд оруулах хувь хэмжээг судалж тогтоох нь агаарын бохирдлоос хүн амын эрүүл мэндэд үзүүлж буй нөлөөллийг тогтоох бохирдлыг бууруулахад чиглэсэн арга хэмжээг авч явуулах, агаарын чанарын үндэсний стандарт дахь тоосонцрын шаардлагыг нарийвчлан сайжруулахад зайлшгүй шаардлагатай асуудал болж байна.

Дүгнэлт

1. Улаанбаатар хотын агаар дахь тоосонцрын түвшин 2008/2009 онтой харьцуулахад УИХ, Засгийн Газар, Улаанбаатар хотын Захирагчийн албанаас агаарын бохирдлыг бууруулах талаар авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн дүнд сүүлийн жилүүдэд тодорхой хэмжээгээр багасч байна. Гэвч агаарын тоосонцрын хэмжээ Монгол Улсын стандартаар тогтоосон утгаас нарийн тоосонцор 2.2-4.8 дахин их, том тоосонцор 3.8-6.9 дахин их түвшинд хадгалагдсаар

байгаа нь агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр авах арга хэмжээг цаашид улам эрчимжүүлж, түүний менежментийг зохистой зохион байгуулах хэрэгтэйг харуулж байна.

2. Түүнчлэн бохирдлын үндсэн үүсгүүрүүдийн ялгарал мэдэгдэхүйц багасахгүй байгаагийн зэрэгцээ тээврийн хэрэгслийн ялгарал нэмэгдэх хандлага судалгааны дүнгээр тогтоогдож байгаа нь үүсгүүр тус бүрийн хаягдлыг багасгах чиглэлд ажлаа чиглүүлэх шаардлагатайг харуулав.
3. Судалгааны үр дүнгээр агаарын тоосонцрын бохирдлын эх үүсгүүрүүдийн нэг болох утааг багасгах чиглэлд авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний дүнд түүний эзлэх хувь хэмжээ буурсан хэдий ч нийгмийн эрүүл мэнд, гадаад орчинд ихээхэн нөлөө үзүүлдэг нүдэнд үл үзэгдэх, ялангуяа нарийн тоосонцрын бохирдол тодорхой түвшинд хадгалагдсаар байгааг үзүүлсэн судалгааны дүн нь энэ чиглэлд далайцтай ажил хийх шаардлагатайг харуулж байна.
4. Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдлын судалгаагаар 2004-2018 онуудад гаргаж авсан нарийн ба том тоосонцрын агуулга, агаар дахь хар нүүрстөрөгч болон тоосонцрын фракцууд дахь химийн элементийн агуулгын дүн, түүнчлэн нарийн ба том тоосонцрын бохирдлын үүсгүүрийн

судалгааны дүнгийн өгөгдлийг “ОУАЭА/Ази-Номхон далайн орнуудын Агаар дахь аэрозолийн өгөгдлийн сан” (The IAEA/RCA Fine and Coarse Particle Ambient Air Database) ба “ОУАЭА/Ази-Номхон далайн орнуудын аэрозолийн үүсгүүрийн хэв шинжийн сан” (The IAEA/RCA Fine and Coarse PMF Receptor Fingerprint Database) зэрэг мэдээллийн санд оруулснаар эдгээр олон улсын өгөгдлийн санг үүсгэн бий болгоход манай улсын зүгээс

оруулсан хувь нэмэр, бидний судалгааны үр дүн гэж үзэж байна.

5. Агаарын тоосонцрын бохирдлын судалгааны үр дүнгээр Web of Science-д бүртгэлтэй, хянан магадлагаа бүхий олон улсын мэргэжлийн сэтгүүлүүдэд манай судлаачдын нийтлүүлсэн бүтээлээс гадаадын судлаачид 160 гаруй эшлэл хийсэн нь уг судалгааны ач холбогдлыг өндрөөр үнэлсэн үзүүлэлт юм.

Эх сурвалж

- “Агаарын чанар ба бохирдлын зөөгдлийг судлах” сэдэвт Шинжлэх ухаан, технологийн төслийн тайлан, (2006-2008), МУИС, ЦФСТ, 200800023. 70х, Улаанбаатар, 2009.
- Дэлхийн Банк (2009) *Улаанбаатар хотын агаарын бохирдол*. Хэлэлцүүлгийн баримт бичиг. Тогтвортой хөгжил- Зүүн Ази, Номхон Далайн Бүс, 2009 оны 12-р сар.
- Air Quality Analysis of Ulaanbaatar Improving Air Quality to reduce Health Impacts, World Bank, Environment and Social Development East Asia and Pacific Region, 2011.
- Air Quality Guidelines (Global Update 2005) WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark, 2006.
- S.Lodoysamba, D.Shagjamba and G.Gerelmaa, “Characterization PM_{2.5-0} and PM_{10-2.5} Air Pollution of Ulaanbaatar City” *МУИС, Физик сэтгүүл*, №309(15) 2009, 1-4 дэх тал.
- С.Лодойсамба, Д.Шагжамба, Г.Гэрэлмаа, “Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцорын мониторингийн судалгаа. Монгол оронд цөмийн аналитик аргаар хүнд металл,цацраг идэвхит цөмүүдийн иж бүрэн хяналтын систем боловсруулах” *Монгол-Оросын хамтарсан суурь судалгааны төслийн тайлан (2008-2009)*, Улаанбаатар, 2010.
- S.Lodoysamba, S.Larssen, G.Gerelmaa, L.Liu, D.Shagjamba and J.Nygaard, “Results of PM Air Pollution Baseline and Source Apportionment Study of Ulaanbaatar city of Mongolia” *Proceedings of the A&WMA International Specialty Conference “Leapfrogging Opportunities for Air Quality Improvement”* May 10-14, 2010. Xian, Shaanxi Province, China, pp.187-193.
- P.K.Davy, G.Gerelmaa, A.Markwitz, W.J.Trompeter, B.J.Barry, D.Shagjamba and S.Lodoysamba, “Air particulate matter pollution in Ulaanbaatar, Mongolia: determination of composition source contributions and source locations” *Atmospheric Pollution Research (USA)* (2) 2011, 126-137.
- A.Markwitz, B.Barry and D.Shagjamba, “PIXE Analysis of Sand and Soil from Ulaanbaatar and Karakorum, Mongolia” *Nucl.Inst. and Meth. in Phys.(B)* Vol.266 (18) 2008, 4010-4019.
- P.Zuzaan, S.Lodoysamba, D.Shagjamba, G.Gerelmaa and B.Bulgansaikhan, “Some Results of XRF Analysis in Aerosol Sample” *15th International Conference on TXRF Analysis and Related Methods*, Osaka, Japan, 2013, pp.144-145.
- “УБ хотын нутаг дэвсгэрийн хөрсний элементийн агуулгыг Цөмийн аргаар тодорхойлж хотын агаарын бохирдлын зарим эх үүсгүүрийн элементийн хэв шинжийг нарийвчлан тогтоох” 2015/43 дэд төслийн тайлан. Цөмийн Энергийн Газар, 2015.
- П.Зузаан, Д.Шагжамба, “Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын бохирдол” нэг сэдэвт бүтээл, 5хх., Улаанбаатар, МУИС-ийн хэвлэх үйлдвэр, 2020, 62- 72 дахь тал.
- Л.Энхцэцэг, Н.Төвжаргал, Д.Шагжамба, П.Зузаан, “Улаанбаатар хотын агаарын тоосонцрын морфологийн судалгаа” *МУИС, Физик сэтгүүл 25(478)* 2017, 133-138 дахь тал.
- N.Tuvjargal, L.Enkhtsetseg, D.Shagjamba and P.Zuzaan, “Morphological Study of PM_{2.5} By SEM-EDS in Ulaanbaatar” *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*, Vol.704 (1) 2019, 1-6.

- N.Tuvjargal, L.Enkhtsetseg, D.Shagjjamba, P.Zuzaan and Ts.Amartaivan, "Morphological compared study of PM2.5 particles in air pollution of Ulaanbaatar" *Solid State Phenomena*, Vol. 323, Trans Tech Publications Ltd, Switzerland, 2021, 119-124. (DOI:10.4028/www.scientific.net/SSP.323.119).
- G.Gunchin, J.Osan, A.Migliori, D.Shagjjamba and Ch.Streli, "Chromium and Zinc Speciation in Airborne Particulate Matter Collected in Ulaanbaatar, Mongolia, by X-Ray Absorption Near-edge Structure Spectroscopy" *Aerosol and Air Quality Research*, Vol.21 (8) 210018, 2021, 11. (DOI:10.4209/aaqr.210018).
- W.Maenhaut, F.Francois and J.Cafmeyer, "The "Gent" Stacked Filter Unit Sampler for the Collection of Atmospheric Aerosols in Two Size Fractions: Description and Instructions for Installation and Use" *Coordinated Research Programme: CRP E4.10.08*. Vienna, International Atomic Energy Agency, 1993.
- "Агаарын чанар" Монгол Улсын Стандарт MNS 4585:2007, 2007.
- A.J.Atanacio, D.D.Cohen, B.A.Begum, B.Ni, G.G.Pandit, M.Santoso, J.M.Lim, S.A.Rahman, D.Shagjjamba, A.Markwitz, N.Siddique, L.Handagiripathiri, P.C.Pabroa, W.Wimolwattanapun, T.B.Vuong and A.Karydas, "The APAD and ASFID: Long-term fine and coarse ambient particulate matter and source fingerprint databases for the Asian region" *Air Quality and Climate Change*, Volume 50 No.3. August/November 2016.
- The IAEA/RCA Fine and Coarse Particle Ambient Air Database. Prepared by: David D. Cohen, Armand J. Atanacio. ANSTO/E-784. ISBN 1 921268 25 5.
- The IAEA/RCA Fine and Coarse PMF Receptor Fingerprint Database. Prepared by: Armand J. Atanacio, David D. Cohen ANSTO E/783. ISBN 1 921268 24 7. ISSN 1030-7745.
- G.O.Salako, Ph.K.Hopke, D.Shagjjamba, et al. "Exploring the Variation between EC and BC in a Variety of Locations" *Aerosol and Air Quality Research*, Taiwan Association for Aerosol Research. 12(1) 2016, 1–7. (DOI:10.4209/aaqr.2011.09.0150).
- Hopke.P.K, et al. "Receptor Modeling for Air Quality Management" *Elsevier Science*, Amsterdam, 1991.

БИО АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХАД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ
ISSUES OF ENSURING BIOSECURITY

Х.Орхончимэг, доктор (Ph.D), дэд профессор,
БХЭШХ-ийн Аюулгүй байдал, батлан
хамгаалах судлалын төвийн эрдэм
шинжилгээний ажилтан, Цахим шуудан:
orkhonchimeg0713@gmail.com

Kh.Orkhonchimeg, (Ph.D), Associate Professor,
Researcher Center for Security and Defense
Studies, Institute for Defense studies of Mongolia,
Ulaanbaatar, Mongolia

Хураангуй. Дэлхий нийтэд тохиолдож буй биологийн аюулаас үүдэлтэй хямрал нь улс орнууд хийгээд олон улсын байгууллагуудад ийм төрлийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, шаардлагатай, үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авах бэлтгэл туйлын хангалтгүй байгааг харууллаа. Тиймээс өнгөрсөн үеийн энэ тухайд холбогдох хандлага, хуучирсан таамаглал, бодлого, стратегиудын тодорхой бус байдлыг эргэн харахад хүргэж байгаа юм. Энэ өгүүлэлд био аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин бүрдүүлэх хэрэгцээ, БНХАУ-ын био аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин, манай улсад тулгамдаж буй зарим асуудлын тухай өгүүлэхийг зорилгоо.

Abstract. The global crisis caused by biological hazards has shown that countries and international organizations are extremely ill-prepared to prevent such threats and to take the necessary and effective responses. Therefore, it is necessary to reconsider the uncertainties of the past in this regard, outdated assumptions, policies and strategies. This article discusses the need to create a biosecurity legal environment, the biosecurity legal environment in China, and some of the issues facing our country.

Түлхүүр үг: Био аюул, эрх зүйн орчин, хууль, тогтолцоо

Keywords: Biohazard, legal environment, law, system

Оршил

Биологийн аюулаас үүдэлтэй дэлхий нийтэд тохиолдож буй хямрал нь улс орнууд болоод олон улсын байгууллагуудад ийм аюулаас урьдчилан сэргийлэх, шаардлагатай, үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авах бэлтгэл муутай байгааг харууллаа. Тиймээс өнгөрсөн үеийн энэ тухайд холбогдох хандлага, хуучирсан таамаглал, бодлого, стратегиудын тодорхой бус байдлыг эргэн харахад хүргэж байгаа юм.

Энэ өгүүлэлд био аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин бүрдүүлэх хэрэгцээ, БНХАУ-ын био аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин, манай улсад тулгамдаж буй зарим асуудлын тухай өгүүлэхийг зорилгоо.

Био аюулгүй байдлын нөхцөл нь биологийн зэвсэг, байгалийн гаралтай өвчний аюулаас үүсэх эрсдэлийг нарийн төлөвлөхийг шаардаж байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, био аюулгүй байдлыг илэрхийлж буй бодлогын өөрчлөлт нь салангид байсан бодлогуудын хүрээг нэгтгэх, аюулгүй байдал, хүний эрүүл мэндэд тулгарч буй асуудлууд

тэдгээрийн хэтийн төлөв, туршлагыг өөрчлөх, эмгэг төрүүлэгч бичил биетнүүдийн аюулын эсрэг тогтвортой засаглалын шинэ хандлагыг бий болгох шаардлагатай байна.

Хоёрдугаарт, био аюулгүй байдлын мөн чанар нь хяналт шаарддаг аюулгүй байдал, биологийн шинжлэх ухааны ололт амжилтыг үй олноор нь устгах зэвсэг болгон хувиргах эрсдэлээс сэргийлж, шинжлэх ухаанд өндөр хяналт тавих шаардлага тулгарч байна.

Гуравдугаарт, аюулгүй байдал, хүний эрүүл мэнд, шинжлэх ухааны удирдлага нь био аюулгүй байдлын үүднээс үндэсний био аюулгүй байдлын засаглалыг бий болгох хүрээнд явагдах ёстойг харуулж байна. Бодлогын олон салбарт аюулгүй байдал, хүний эрүүл мэндийг хамгаалахтай холбоотой төрийн удирдлагын чиг хандлага, засгийн газар хоорондын уялдаа холбоог оновчтой болгох хэрэгтэй.

Дөрөвдүгээрт, аюулгүй байдлын асуудал нь олон талт үйл явц болохыг ухаарч, нийгмийн эрүүл мэнд, шинжлэх ухааны хяналт, засаглалын оновчтой хэлбэрийг хэрэгжүүлэх, хууль дээдлэх хүрээнд явагдах ёстой. Био

аюулгүй байдлын тодорхойгүй, болзошгүй өнөөгийн нөхцөл байдалд бид засаглалын эрх зүйн орчин, бодлогын боловсруулалт, гүйцэтгэлийн туршигдсан аргачлалыг нэн даруй бий болгох шаардлагатай.

Био аюулгүй байдал гэж *“амьд организмд эрсдэл учруулж буй биологийн бодис, биетыг турших, хэрэглэх, тархахаас сэргийлсэн үйл ажиллагааг аюулгүй удирдахад чиглэсэн цогц арга хэмжээний хүрээг хэлнэ”*. (Орхончимэг.Х, Анар.Б.2021) гэж тодорхойлж болох юм.

Био аюулгүй байдал гэдэг нь олон нийт, хүрээлэн буй орчныг халдваргүйжүүлэх бодис, хорыг санамсаргүйгээр гаргахаас хамгаалах тодорхой дадал, сургалт, аюулгүй ажиллагааны тоног төхөөрөмж, тусгайлан боловсруулсан барилга байгууламжийг ашиглах байдлыг хэлнэ гэж ойлгож иржээ. Био аюулгүй байдлын хөтөлбөр нь био аюулын хор хөнөөлийг тодорхойлох, хүн, хөдөө аж ахуй (мал аж ахуй, газар тариалан гэх мэт), ан амьтан, хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх эрүүл мэндийн эрсдэлийн түвшинг үнэлэх, эрүүл мэндтэй холбоотой эрсдэлийг бууруулах арга зам гэж ойлгож ирсэн боловч био аюулгүй байдлын хөтөлбөр нь улс орны үндэсний аюулгүй байдлын цогц арга хэмжээний төлөвлөлт байхаас аргагүй гэдгийг сүүлийн үед дэлхий нийтэд өрнөсөн арга хэмжээ харуулж байна.

Био аюулгүй байдал гэдэг нь зөвхөн нэг салбарын асуудал биш үндэсний аюулгүй байдлын асуудал болохыг ойлгож, хоорондоо уялдаа, холбоогүй явж ирсэн “нийгмийн эрүүл мэнд”, “аюулгүй байдал” хоёрыг уялдуулах зайлшгүй хэрэгтэй болж байна. “Өмнө нь нийгмийн эрүүл мэнд ба аюулгүй байдлын онол, практик хоорондын ялгаа асар их байв. Энэ арга хэлбэр биологийн зэвсгийн аюул заналхийлж буй муж улсууд онолыг нухацтай авч үзээгүйг харуулсан болно”. (David P. Ip.2005)

Биологийн зэвсэг үйлдвэрлэх олон улсын хууль эрх зүйн хориг нь биологийн идэвхт бодисын талаарх судалгаа, ашиглалтыг хориглож чадахгүй тул эрүүл мэндэд зайлшгүй шаардлагатай үйл ажиллагаа, тухайлбал эмгэг төрүүлэгчдийн талаарх шинжлэх ухааны суурь судалгаа, эм, вакцины талаарх хэрэглээний судалгааг тогтмол явуулах хэрэгтэй. Үүнтэй адил үндэсний болон олон улсын нийгмийн эрүүл мэндийн системүүд биологийн зэвсгийн аюулгүй байдлын талаар ноцтой дурдалгүйгээр

ажилладаг байв. Улс орнууд халдварт өвчний хөнгөвчлөх хяналтын олон улсын эрх зүйн үндсэн дүрэм журмыг биологийн зэвсгийн хяналтыг дэмжих арга хэлбэрээр хэзээ ч хэрэгжүүлдэггүй байсан тул биологийн зэвсгийн аюул заналыг харгалзан үндэсний болон олон улсын эрүүл мэндийн систем, нөөцийг боловсруулж, хэрэглээгүй өнөөг хүрчээ. Тиймээс үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн эрүүл мэнд хоёр тусдаа үйл ажиллагаагаа явуулж ирсэн бөгөөд аюулгүй байдлыг улстөржүүлэх, нийгмийн эрүүл мэндийг улс төрийн хувьд үл тоомсорлох хоорондын уялдаагүй байдалд нэгэнт орсон байна. Энэхүү байдлаар цаашид ажиллах боломжгүй юм. Хүйтэн дайны үед биологийн зэвсгийн төрийн хэрэглээг ашиглах боломжгүй болгосон шинжлэх ухаан, улс төр, ёс суртахууны хязгаарлалт нь шинэ эринд өөр үзэл баримтлал хэрэгтэйг харуулж байна. Шинжлэх ухааны хөгжил, микробиологи дахь дэвшлүүд нь дэлхий даяар олон эерэг, сөрөг асуудлыг дагуулж байна. Үүний зэрэгцээ байгалийн гаралтай халдварт өвчин дахин сэргэж байгаа нь аюулгүй байдлын талаарх ойлголтыг шинээр харах хэрэгтэйг сануулах боллоо. Цар тахлын улмаас олон улсын байгууллагууд нь хүн ам, эдийн засаг, хөгжлийн хэтийн төлөв, цэргийн хүчийг бичил биетний улмаас устгах бодит байдалтай нүүр туллаа. Эдгээр нь зөвхөн иргэдийн эрүүл мэнд бус, үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц гэж үзэх болсон. Нийгмийн эрүүл мэнд, үндэсний аюулгүй байдлыг засаглалын уялдаа холбоотойгоор авч үзэх ёстой болж байна. Энэ нь аюулгүй байдал, нийгмийн эрүүл мэндийн тогтолцооны аль алинд нь үндсэн өөрчлөлтүүд, тэдгээрийн хоорондох шинэ ойлголтыг бий болгох хэрэгтэйг харуулж байгаа юм. Аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг өргөжүүлж, био аюулгүй байдлыг нэгэн бүрэлдэхүүн болгон багтааснаар нийгмийн эрүүл мэндийн дэд бүтцийг улс орны аюулгүй байдлын бодлоготой уялдуулах боломжтой болох юм.

Био аюулгүй байдлын бодлогыг төлөвлөхдөө үндэсний аюулгүй байдал, хууль сахиулах, онцгой байдлын удирдлага, нийгмийн эрүүл мэнд зэрэг холбогдох бүх байгууллагын уялдаа холбоог анхаарч, тэдгээрийн үүргийг зохицуулах эрх зүйн орчныг бий болгох хэрэгтэй юм. Үндэсний болон олон улсын түвшний өгөгдөл хуваалцах арга замыг хайж олох, нөөцийг нэгтгэх, шийдвэрийг хамтарч гаргах, аюулгүй байдал, нийгмийн эрүүл мэндийн асуудлыг

оновчтой шийдвэрлэх судалгааг шаардаж байна.

Био аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин хангалтгүй бол хүн төрөлхтний эсрэг хортойгоор ашиглагдах эрсдэл үргэлж дагалдаж байдаг. Био аюулгүй байдлын бодлогын талаарх улс төрийн хамгийн ихээр маргаан дагуулдаг хэлэлцүүлгүүдийн зарим хууль эрх зүйн дүрэм журам нь төрийн албан тушаалтны үзэмжийг хязгаарлах эсэхтэй холбоотой юм. Эрчимтэй тандалт хийх, эрдэм шинжилгээний ажлыг зохицуулах, субъектүүдийг удаан хугацаагаар цагдан хорихгүй байх, хэт байцаалтын арга хэмжээ авах, албадан вакцинжуулалт, хорио цээрийн дэглэм тогтоохыг засгийн газарт хэр зэрэг зөвшөөрөх ёстой вэ?. Эдгээр үйл ажиллагаа болон бусад маргаантай арга хэмжээний жишээнүүд нь хувь хүний эрхийг хасах, эсвэл ялгаварлан гадуурхах хэрэг биш юм. Харин ийм арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг ихэнх төрийн албан хаагчид, тэдний үйл ажиллагааг олон нийтийг хамгаалах шаардлагатай уялдуулж эрх зүйн орчныг бүрдүүлж өгсөнөөр нааштай шийдэж болох юм.

Био аюулгүй байдлын асуудал их байгаа нөхцөлд ч гэсэн бие даасан байдал, хувийн нууцлал, эрх чөлөөний хүрээнд хувь хүмүүст ашиг тусаа өгөх талаар тайлбарлаж болно. Аюулгүй байдал ба бие даасан эрхийн хооронд хатуу солилцоо хийх ёстойг бид ойлгох цаг болж. Зарим үед хүмүүс нийтийн эрх ашгийн төлөө бие даасан байдал, хувийн нууцлал, эрх чөлөөгөө орхих ёстой. Гэсэн хэдий ч сайн хууль боловсруулахгүй бол нийгмийн аюулгүй байдлыг доройтуулж байгааг анхаарах хэрэгтэй. Төлөвлөлт, хариу арга хэмжээ, хариуцлагын талаарх төрийн бодлогын стандартыг бий болгосноор хуулийн засаглал яагаад нийгмийг илүү аюулгүй болгож болохыг харуулдаг. Засгийн газарт итгэх итгэлийг төрүүлснээр хууль дээдлэх олон нийтийн хамтын ажиллагааг хөнгөвчилдөг. Сайн дурын үйл ажиллагаа нь албадлагын эсрэг нийгмийн эрүүл мэндийг сайжруулах сайн хүч болох болно. Хуулийн засаглал дахь био аюулгүй байдал нь чухал ач холбогдолтой юм.” (David P. Ip.200-2007.p445)

Хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах нь засгийн газрын үндсэн үүрэг бол хүн амын эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангах явдал мөн л засгийн газрын үүрэг юм. Эрүүл мэнд, аюулгүй байдал байхгүй бол хувь хүмүүс улс төрийн, нийгмийн болон бусад эрх чөлөөгөө эдэлж чадахгүй. Энэ

нь хувийн сайн сайхан байдал, цэцэглэн хөгжиж буй нийгэмд нэн чухал ач холбогдолтой юм. Хууль дээдлэх зарчмын үнэт зүйлийг хэрэгжүүлж буй үндэстнүүдийн хувьд хувь хүний эрхийг хамгаалагч нь засгийн газрын үйл ажиллагааг хязгаарлаж байх ёстой болдог. Мэдээж хувь хүний эрх туйлын байх албагүй. Энэ хүрээнд бүх улс орнууд био аюулгүй байдлын асуудалд ихээхэн ач холбогдол өгч байна. Жишээлбэл, АНУ, Их Британи, Австрали, Япон болон бусад улс орнууд био аюулгүй байдлын үндэсний стратеги төлөвлөгөөг дараалан гаргасан байдаг. Энэ хүрээнд “Био аюулгүй байдлын тухай хууль” -ийг боловсруулж гаргасан нь чухал ач холбогдол өгч байна. Улс орнууд био аюулгүй байдлын хуулийг гаргаж, тодорхой эрсдэлүүдээс хамгаалагдах орчныг хэрхэн бүрдүүлж байгааг БНХАУ-ын Био аюулгүй байдлын хуулийг боловсруулан гаргасан жишээгээр тодруулж авч үзье.

БНХАУ-ын био аюулгүй байдлын талаар “Байгаль орчныг хамгаалах тухай” хууль, “Хөдөө аж ахуйн тухай” хууль, “Зэрлэг ан амьтдыг хамгаалах тухай” хууль, Амьтан, ургамлын хорио цээрийн орц, гарц зэрэг хэд хэдэн хууль, захиргааны журам, дүрмүүд, “Хөдөө аж ахуйн хувиргасан амьд организмын аюулгүй байдлын менежментийн журам”, “Хөдөө аж ахуйн хувиргасан амьд организмын аюулгүй байдлын үнэлгээний захиргааны арга хэмжээ” гэх мэтээр олон салангид тусдаа уялдаа холбоогүй дүрэм, журмуудын хүрээнд зохицуулагдаж байсан бол “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль батлагдсанаар эрх зүйн орчин эрс сайжирч байна.

2020 оны 2-р сард Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Ши Жиньпин “Био аюулгүй байдлыг үндэсний аюулгүй байдлын системд хамруулж, үндэсний аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хяналт, засаглалын тогтолцоог бий болгох ажлыг системтэйгээр төлөвлөх”

(秦天宝

.生物安全法律规制的里程碑.2021) санал дэвшүүлэв. Энэ хүрээнд “Био аюулгүй байдлын тухай” хуулийн төсөл боловсруулах ажил эрчимжиж 2020 оны 10 дугаар сарын 17-нд 13 дахь удаагийн Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлын Байнгын хорооны 22 дугаар хуралдаанаар” (中华人民共和国生物安全法.2021) баталсан байна.

БНХАУ-д 2021 оны 4 сарын 15-наас “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль албан ёсоор мөрдөж эхэлснээр био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, био аюулгүй байдлын засаглалын чадавхыг сайжруулах чиглэлээрх хууль эрх зүйн орчин бүрдэж байна. “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль нь чухал ач холбогдолтой юм. Үндэсний аюулгүй байдлыг цаашид хамгаалах хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж өгч байна. “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль бол био аюулгүй байдлын засаглалын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын ерөнхий үзэл баримтлалыг бодитой хэрэгжүүлэх тусгал болсон гэж үзэж болох юм. Энэ хууль нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах гэсэн үндсэн хэсгүүдээс бүрдэж, хууль тогтоох зарчим, менежментийн систем, эрх зүйн үндсэн систем, хууль тогтоомжийн зарчмууд, менежментийн тогтолцоо, хууль эрх зүйн үндсэн систем, хууль ёсны үүрэг хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлжээ. Үүний зэрэгцээ үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоонд био аюулгүй байдлыг нэгтгэх, үндэсний аюулгүй байдлын ерөнхий баталгааг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хууль дээдлэх арга замыг зааж өгч байна.

БНХАУ-ын био аюулгүй байдлын эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох үндэс суурийг тавьсан “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль нь био аюулгүй байдлын засаглалын үндсэн хууль болох био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах систем, шинээр гарч буй гол халдварт өвчнүүд, амьтан, ургамлын тархалт, биологийн олон янз байдал, биотехнологийн судалгаа, хөгжилд чухал эрх зүйн зохицуулалтын үүрэг гүйцэтгэх юм.

БНХАУ-ын “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль нь 10 бүлэг (Бүлэг I: Ерөнхий заалт, Бүлэг II: Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах систем, Бүлэг III: Шинээр гарч ирж буй гол халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хянах, Бүлэг IV: Биотехнологийн судалгаа, боловсруулалт, хэрэглээний аюулгүй байдал, Бүлэг V: Эмгэг төрүүлэгч микробиологийн лабораторийн био аюулгүй байдал, Бүлэг VI: Хүний генетик нөөц ба биологийн нөөцийн аюулгүй байдал, Бүлэг VII: Биотерроризм ба биологийн зэвсгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, Бүлэг VIII: Био аюулгүй байдлын чадавхыг бэхжүүлэх, Бүлэг IX: Хуулийн

хариуцлага, Бүлэг X: Нэмэлт заалтууд) –тэй, 88 зүйлтэй.

Био аюулгүй байдлын тухай хууль нь био аюулгүй байдлын чадавхыг бэхжүүлэх, шинжлэх ухааны судалгаа шинжилгээ, дэд бүтцийн байгуулалтыг бэхжүүлэх, био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах, салбар хоорондын үр дүнтэй уялдаа холбоог бий болгож, биотехнологийн салбарыг хөгжүүлэх хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлжээ.

БНХАУ-ын “Био аюулгүй байдлын тухай” хуулийн онцлог нь:

- Био аюулгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээг тодорхойлжээ. Био аюулгүй байдлын тухай хуулиар био аюулгүй байдлыг анх удаа үндэсний хэмжээнд цогц хууль тогтоомж хэлбэрээр тодорхойлж, био аюулгүй байдлын хууль эрх зүйн агуулгыг өргөжүүлж, шинээр гарч ирж буй гол халдварт өвчнүүд, амьтан, ургамлын гоц халдварт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, хянах, биотехнологийн судалгаа, боловсруулалт, хэрэглээ, эмгэг төрүүлэгч микробиологийн лабораториуд, хүний генетик нөөц ба биологийн нөөц, биотерроризм ба биологийн зэвсэг гэх мэт био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянахад чиглэсэн тодорхой зохицуулалт хийсэн.
- Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах тогтолцоог бий болгож сайжруулсан. “Био аюулгүй байдлын тухай” хуульд био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах тогтолцоог тусгай бүлэг хэлбэрээр тусгасан бөгөөд үүнд үндэсний аюулгүй байдлын ажлын удирдлага, бүх түвшний био аюулгүй байдлын ажлыг зохицуулах механизм, био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах үндэсний тогтолцоог тус тусад нь тусгажээ. Янз бүрийн оролцогч талууд байгууллагын аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах ажиллагаанд оролцохоор тусгагджээ.
- Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах үндсэн зарчим, тогтолцоог тодруулжээ. “Био аюулгүй байдлын тухай” хуулиар био аюулгүй байдлын эрсдэлийг хянах, урьдчилан сээрэмжлүүлэх систем, эрсдэлийг судлах, үнэлэх систем, мэдээлэл солилцох систем, био аюулгүй байдлыг хянах систем, онцгой байдлын үед хариу арга

хэмжээ авах тогтолцоо зэрэг эрх зүйн үндсэн тогтолцоог тодорхой болгож системчилсэн байна.

Өнөөдөр био аюулгүй байдлын асуудал нь хүн төрөлхтөнд тулгарсан томоохон аюулын нэг болоод байна. Тодруулбал, шинэ цар тахал гарч байгаа нь био аюулгүй байдлын асуудлын нарийн төвөгтэй байдал, нийгмийн аюулгүй байдал, био аюулгүй байдлын талаарх түгшүүрийг төрүүлж байна. Шинээр үүсч буй халдварт өвчний аюул заналыг үл тоомсорлож болохгүй, генийн өөрчлөлттэй организмын аюулгүй байдлын талаарх маргаан хурц хэвээр байна. Лабораторийн био аюулгүй байдлын зөрчил, генийн үр хөврөлөөр удирдуулсан био технологийн ололтыг зүй бусаар ашиглах, хүний генетик нөөцийг хулгайлсан үзэгдэл, антибиотикийг хэтрүүлэн хэрэглэх, бичил биетний аюул болон бусад аюулгүй байдлын эрсдэлүүд ихээр гарах боллоо.

БНХАУ Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах тодорхой системээр хангадаг. Өөрөөр хэлбэл төрөөс био аюулгүй байдлын эрсдэлийг хянах, урьдчилан сээрэмжлүүлэх систем, био аюулгүй байдлын эрсдэлийг судлах, үнэлэх систем, био аюулгүй байдлын талаар мэдээлэл солилцох систем, био аюулгүй байдлын талаар мэдээлэл гаргах систем, био аюулгүй байдлын лавлах, тооллого систем, био аюулгүй байдал стандарт систем, био аюулгүй байдлыг хянах систем, био аюулгүй байдлын яаралтай тусламжийн систем, био аюулгүй байдлын ослын мөрдөн байцаах, мөрдөх аюулгүй байдлын систем, үндэсний нэвтрэх систем, хилийн чанад дахь томоохон био аюулгүй байдлын ослын хариу арга хэмжээ авах систем зэрэг 11 систем хэрэгжүүлж байна.

БНХАУ-д “Био аюулгүй байдлын тухай” хуультай нэгэн зэрэг хянан үзсэн Эрүүгийн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь био аюулгүй байдлын гэмт хэргийн агуулгыг үргэлжлүүлэн зохицуулахаар тусгагдсан бөгөөд тухайлбал улс оронд хүний генетик нөөцийн аюулгүй байдалд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэмт хэрэг, хууль бусаар гэмт хэрэгт холбогдсон, хүний генийг засах, үр хөврөл хуулбарлах, харийн түрэмгий төрөл зүйлийг хууль бусаар устгах гэмт хэрэг зэрэг тусгагдсан байна. Тэдгээрийн дотроос хүний генийг найруулах, үр хөврөлийг хуулбарлах үйлдэл,

генийн боловсруулсан амьтны үр хөврөлийг шинжлэх ухааны судалгааны зорилгоор амьтдад суулгах туршилтын үйл ажиллагааг хасчээ.

БНХАУ-ын Экологи, Байгаль орчны яамны Байгалийн экологийг хамгаалах газар нь биологийн олон янз байдлыг хамгаалах, биологийн төрөл зүйлийн нөөцийг (биологийн генетик нөөцийг оролцуулан) хамгаалах, био аюулгүй байдлын менежментийг зохион байгуулах зорилгоор био аюулгүй байдлын менежментийн үндэсний алба байгуулжээ. Түүнчлэн Хөдөө аж ахуйн яамнаас хувиргасан амьд организмын аюулгүй байдлын үнэлгээг хариуцах Үндэсний хөдөө аж ахуйн хувиргасан амьд организмын аюулгүй байдлын хороог байгуулжээ.”(新国家安全视野下的《生物安全法》亮点解读.2020)

Биотехнологийн тасралтгүй шинэчлэлт, ахиц дэвшилд био аюулгүй байдлын эрсдэлүүд улам бүр нарийн төвөгтэй болж, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянахад мөн нэгдсэн, системчилсэн хууль эрх зүйн тогтолцоо шаардлагатай байгааг онцолж байна.

Монгол Улсад био аюулгүй байдлын хууль эрх зүйн тогтолцоог бий болгох, сайжруулах шаардлага тулгарч байна. Одоогоор бүх талууд био аюулгүй байдлын талаар хангалттай ойлголтгүй, тэр ч байтугай биотехнологийн судалгаа хийдэг зарим эрдэм шинжилгээний судлаачид эсвэл эрдэм шинжилгээ технологийн асуудал хариуцан шийдвэр гаргагчид био аюулгүй байдлын асуудлын ач холбогдлыг үл тоомсорлож байна. Дэлхий нийтэд тохиолдож буй COVID-19 цар тахалтай холбогдуулан цар тахлын хууль¹²³ (Коронавируст халдвар /ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай. 2020)-ийг баталж холбогдох түр журам гарган зохицуулж байгаа нь хангалтгүй юм.

Манай улс био аюулгүй байдлын цогц систем байхгүй, энд тэнд саланги тусдаа уялдаа холбоогүй байгаа нь хүндрэл бэрхшээлийг дагуулж байна. Төвлөрсөн бус хууль тогтоох тогтолцоо, хангалттай ерөнхий тооцоогүйгээс манай улсын одоогийн био аюулгүй байдлын эрх зүйн тогтолцоонд олон улс төрчид, төрөл бүрийн хэлтсийн удирдлагын төвлөрсөн бус үүрэг, хяналт хангалтгүй гэх мэт олон асуудал тулгарч

¹²³ Коронавируст халдвар /ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх

сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай. 2020. <https://old.legalinfo.mn/law/details/15312>.

байгаа тул яаралтай иж бүрэн, системтэй хууль гаргах шаардлагатай байна. “Био аюулгүй байдлын тухай” хууль боловсруулах нь био аюулгүй байдлын менежментийн салбарт тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэхэд тусална. Биотехнологийн эрүүл хөгжлийг хангах, үндэсний эрүүл мэндийг хамгаалах, үндэсний экологийн аюулгүй байдлыг хангах зэрэг маш чухал ач холбогдолтой юм.

Дүгнэлт

Энэ бүхнийг эцэст нь дүгнэхэд цар тахал нь Монгол Улсад био аюулгүй байдлын тухай хуулийг боловсруулах шаардлагыг бий болгож байгаа бөгөөд түүний хамрах хүрээ нь зөвхөн тахал өвчнөөс хамаарахгүй. Тахал өвчнөөс гадна биотехнологийн судалгаа, боловсруулалт, хэрэглээ, амьтан, ургамлын импорт, экспортын хяналт, хорио цээр, эмгэг төрүүлэгч бичил биетний лаборатори байгуулах, удирдах, цуглуулах, хадгалах хүний генетик нөөц, биологийн нөөцийг ашиглах, түүний хяналт, удирдлагын зэрэг өргөн хүрээг хамарсан зохицуулалт болох юм. Үүний зэрэгцээ био аюулгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалт нь өргөн цар хүрээтэй, цогц эрх зүйн харилцааны шинж чанартай байдаг. Био аюулгүй байдлын эрх зүйн тогтолцоог хөгжүүлэхдээ уг тогтолцоог бусад эрх зүйн хэм хэмжээтэй уялдуулах, хамтран ажиллахад анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй бөгөөд ингэснээр био аюулгүй байдлын хууль эрх зүйн систем нь био аюулгүй байдлын эрсдэлийг шийдвэрлэх болно.

Био аюулгүй байдлын тухай хууль нь лабораторийн био аюулгүй байдал, үндэсний аюулгүй байдал хоорондын нягт уялдаа холбоог тусгасан био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах чиглэлээр төрийн давамгайлах байр суурийг тодорхой болгож, нөгөө талаар хууль нь шинжээчдийн хороо, анхан шатны бие даасан байгууллагуудын эрх үүрэг зохицуулалтыг тодорхой болгох ихээхэн ач холбогдолтой. Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянахад нийгмийн байгууллагууд, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, мэдээллийн хэрэгслүүд идэвхтэй оролцдог нь био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах субъектуудын олон талт байдлыг илэрхийлдэг. Био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянах нь шинжлэх ухаан, технологийн асуудалтай холбоотой тул хуулийг цаашид хэрэгжүүлэхдээ био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, хянахад оролцож буй төрөл бүрийн байгууллагуудын эрх, үүргийг зохицуулахад анхаарч ажиллах шаардлагатай бөгөөд үүнд мэргэжлийн байгууллагууд, шинжээчид, эрдэмтэд тэдний шийдвэрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд мэргэжлийн ур чадвар олгох нь чухал юм. Засгийн газар эрсдэлийн шийдвэр гаргах хууль ёсны байдал, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг дээшлүүлэхэд хэрэгтэй төдийгүй нийт ард иргэдийн эрх, үүрэг оролцоог зохистой хэмжээнд зохицуулах нөхцлийг хангаж өгөх чухал ач холбогдолтой. Мөн субъект бүрийн био аюулгүй байдлын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, түүний давуу талуудыг бүрэн дүүрэн харуулах боломж бүрдэх юм.

Эх сурвалж

- Монгол Улсын хууль. Коронавируст халдвар /ковид-19/-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай. (2020). <https://old.legalinfo.mn/law/details/15312>
- Орхончимэг.Х, Анар.Б. Био аюулгүй байдал ба үндэсний био аюулгүй байдлын тухай ойлголтын зарим асуудалд. БХЭШХ.Аюулгүй байдал батлан хамгаалах судлал сэтгүүл.№32(42).2021.т.37-41
- 中华人民共和国生物安全法. http://www.moj.gov.cn/Department/content/2020-10/17./592_3258323.html
- 3.新国家安全视野下的《生物安全法》亮点解读. (2020).<https://www.chinalawinsight.com/2020/10/articles/biolaw/29151/>
- 秦天宝.生物安全法律规制的里程碑.(2021.04) <https://wap.peopleapp.com/article/6175182/6078478>
- David P. Fidler, Health as Foreign Policy: Between Principle and Power, 6 WHITEHEAD J. DIPL. & INT'L REL. 179, 180-82 (2005). David P. Fidler, Health and foreign policy: a conceptual overview (2005). David P. Fidler, Lawrence O. Gostin. (2006-2007). Biosecurity under the Rule of Law. Volume 38. Issue 3.p.444
- David P. Fidler, Lawrence O. Gostin. (2006-2007).Biosecurity under the Rule of Law. Volume 38. Issue 3.p.445

УУР АМЬСГАЛЫН ӨӨРЧЛӨЛТӨӨС НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ, ЭМЗЭГ
БАЙДЛЫГ БУУРУУЛЖ, ДАСАН ЗОХИЦОХ ЧАДАВХЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ БОДЛОГЫН АСУУДАЛ
SOCIO-ECONOMIC IMPACT OF CLIMATE CHANGE AND POLICY ISSUES OF VULNERABILITY
REDUCTION AND ADAPTATION CAPACITY BUILDING

¹М.Алтанбагана, доктор ¹Г.Саруул

¹ШУА-ийн Газарзүй, геоэкологийн хүрээлэнгийн
Нийгэм, эдийн засгийн газарзүйн салбар
Цахим шуудан: altanbaganam@mas.ac.mn

¹M.Altanbagana (Ph.D), ¹G.Saruul

¹Division of Social, Economics Geography,
Institute of Geography and Geoecology, Mongolian
Academy of Sciences

Хураангуй. Энэхүү судалгаагаар уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зудын нийгэм, эдийн засагт үзүүлсэн нөлөөллийг шинжлэн судалж, уур амьсгалын өөрчлөлтөд мал аж ахуйн салбар болон нийгэм-экологийн системийн эмзэг байдлыг бууруулах, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн бодлого, төлөвлөлтийн түвшинд анхаарч үзэх асуудлуудыг дэвшүүлэхийг зорьсон. Судалгаанаас үзэхэд, ган зудын нөлөөгөөр малын зүй бүс хорогдол нэмэгдэж, малчдын амьжиргаа доройтох, хөдөөгийн ядуурал ба хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэж байна. Хүн амын 21.5 хувийг эзлэх хөдөө суурьшиж буй иргэд, мал аж ахуйн салбарт хөдөлмөр эрхэлж буй буй нийт ажиллах хүчний 22.8 хувь, ядуурлын түвшин 32.9 хувьтай хөдөөний иргэд, мөн эдийн засгийн 3 дахь том салбар болох хөдөө аж ахуйн салбар уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг, өртөмтгий байгаа бөгөөд үүнд дасан зохицох хэрэгцээг системтэйгээр харж, төлөвлөх шаардлагатай байна. Мөн гамшигт үзэгдэл, ялангуяа ган зудын дараа эрсдэлд өртсөн нийгмийн бүлгийн амьдралыг хэвийн нөхцөлд оруулах арга хэмжээг урт, дунд хугацаанд төлөвлөж, хэрэгжүүлэх зэрэг бодлогын асуудлуудыг дэвшүүлж байна.

Abstract. This study examines the social and economic impacts, vulnerabilities and risks of climate change and addresses policy issues to reduce vulnerability and strengthening the resilience of the livestock sector and the socio-ecological system at national and local levels. According to the study, due to drought and dzud, livestock mortality is increases, herders' livelihoods disrupt, and rural poverty and urban migration increases. Thus, 21.5% of population living in rural area, 22.8% of the total labor force employed in animal husbandry sector, 32.9% of the rural population living in poverty, and with agriculture sector producing third biggest GDP, it is necessary to review the adaptation capacity to climate change in systemic manner. It also raises policy issues, such as the long-term and medium-term planning and implementation of measures to restore the lives of vulnerable groups after disasters, especially natural disasters caused by climate change.

Түлхүүр үг: Уур амьсгалын өөрчлөлт, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө, эмзэг байдал, дасан зохицох, төлөвлөлт

Keywords: Climate change; impact on socio-economy, vulnerability; adaptation, planning

Оршил

Монгол орон нь газарзүйн байршил, эмзэг экосистем, ард түмний амьдралын хэв шинж, эдийн засгийн тогтолцоо зэргээс шалтгаалан уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөлөлд өртөмтгий, нийгэм-экологийн тогтолцооны хувьд эмзэг, эрсдэл өндөртэй орны нэг юм[1]. Монгол орны сүүлийн 70 жилийн агаарын дундаж температур 2.14°C-аар дулаарсан нь дэлхийн сүүлийн 100 жилийн дунджаас 2-3 дахин илүү байна[2]. Даян дэлхийн уур амьсгалын эрсдлийн үнэлгээгээр Монгол улс 17 дугаар байранд жагссан бөгөөд энэ нь далайн хар салхи, далайн өндөр түрлэг

(цунами), газар хөдлөлийн аюул багатай, эх газрын төвд байрладаг Монгол орны хувьд өндөр үзүүлэлт юм[3].

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр ган, зудын давтамж болон эрчим, гадаргуудын ууршилт, халуун өдрийн тоо, хуурайшил нэмэгдэж, цөлжилт, бэлчээрийн экосистем доройтох хандлагатай[4] бөгөөд, улмаар малын зүй бүс хорогдол нэмэгдэж, малчдын амьжиргаа доройтох, хөдөөгийн ядуурал ба хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэх үзэгдэл ажиглагдаж байна. Монголын нөхцөлд ядуурал, шилжих хөдөлгөөн нь хөдөөнөөс үүсэлтэй

бөгөөд үүнд уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөө багагүй жин дарна[5]. Энэхүү шалтгаан-үр дагаврын гинжин холбоо нь эцсийн дүндээ Монгол Улсын хөгжлийн томоохон зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтөд Монгол орны эдийн засгийн салбаруудаас мал аж ахуй, газар тариалангийн салбар, хүн амын суурьшлын хувьд нүүдлийн соёл иргэншлийг тээн дөрвөн улирлаар нутагшин амьдардаг хөдөөгийн малчин иргэд, нийгмийн бүлгээр авч үзвэл эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд, хөдөөд амьдарч буй ахмад малчин, өрх толгойлсон эмэгтэй, бага малтай буюу орлого багатай өрх илүү өртөмтгий, эмзэг байна. Нийгэм, эдийн засгийн хувьд уур амьсгалын нөхцлөөс ихээхэн хараат, илүү өртөмтгий, эмзэг байх нь ирээдүйд учирч болзошгүй байгалийн гамшигт үзэгдэлд өртөх эрсдэл өндөртэй байгааг илтгэнэ[6]. Иймд уур амьсгалын өөрчлөлтөд нийгэм, эдийн засгийн салбаруудын эмзэг, өртөмтгий байдлыг нарийвчлан судлах, экологийн харилцан адилгүй бүс, орон зайн хувьд хаана, ямар учир шалтгааны улмаас эмзэг болоод байгаад шинжлэн судлах нь уур амьсгалын өөрчлөлтийн эсрэг бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, нийгэм, эдийн засгийн дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Онолын ойлголтын хувьд эмзэг байдал гэдэг нь аливаа сөрөг нөлөөнд урьдаас өртөмтгий байдлыг хэлэх бөгөөд мэдрэмтгий байдал (sensitivity), сөрөг нөлөөнд өртөмтгий байдал (exposure), дасан зохицох чадавх (adaptive capacity) гэсэн хүчин зүйлсээс хамааралтай. Харин resilience буюу даван туулах, сэргэн хөгжих чадвар нь өөрийн үндсэн функц, өвөрмөц шинж чанар, бүтцээ алдахгүйгээр гамшигт үзэгдлийг даван туулах чадвар юм [6]. Дасан зохицохуй гэдэг нь уур амьсгалын өөрчлөлтийн бодит болон болзошгүй сөрөг нөлөөлөл, үр дагаварт байгаль, нийгмийн өртөх байдлыг бууруулахад чиглэсэн хүний үйл ажиллагаа, арга хэмжээг ойлгох[7] бөгөөд үүнд төлөвлөлтийн процесс, нийгмийн эмзэг бүлэг, эдийн засгийн гол салбарууд болон эцсийн дүндээ “хүн”-ий

дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх асуудал хөндөгдөнө[8].

УИХ-аас 2020 онд Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого “Алсын хараа 2050” бусад дунд, богино хугацааны бодлогод уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой тодорхой зорилтууд тусгагдсан [9]. Жишээ нь 2021-2030 онд “Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох, тэсвэрлэх чадавхыг бэхжүүлж, үүсэж болзошгүй эрсдэлийг бууруулна”, мөн “Уур амьсгалын өөрчлөлтийг сааруулах, дасан зохицох, бүтээмжтэй, хүртээмжтэй ногоон хөгжлийн бодлого хэрэгжүүлж, хүлэмжийн хийн ялгарлыг 12.3 хувиар бууруулна” гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлсэн. “Алсын хараа 2050”-ийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтэд Дундаж ба түүнээс дээш давхаргын иргэдийн эзлэх хувь (суурь түвшин 2020 онд 71.6%)-ийг 2025 онд 80%, 2030 онд 85%, 2050 он гэхэд 95%-д хүргэх, Ядуурлын түвшин (суурь түвшин 2020 онд 28.4%)-г 2025 онд 20%, 2030 онд 15%, 2050 он гэхэд 5% хүргэх, Ажилгүйдлийн түвшин (суурь түвшин 2020 онд 8.6%)-г 2025 онд 7.8%, 2030 онд 7%, 2050 он гэхэд 3%-д хүргэх, Эдийн засгийн жилийн дундаж өсөлтийг 2050 он хүртэл 6 хувьд хадгалах зорилтуудыг дэвшүүлсэн.

Уур амьсгалын өөрчлөлт нь урт хугацааны асуудал бөгөөд дээрх бодлогын зорилтууд, хүрэх түвшний гүйцэтгэлийг хангахын тулд уур амьсгалын өөрчлөлтөд өртөмтгий, эмзэг нийгэм, эдийн засгийн голлох салбаруудын дасан зохицох чадавхыг хэрхэн бэхжүүлсэн байдлаас тодорхой түвшинд хамаарна. Учир нь Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтын хэрэгжилтийн үнэлгээний тайланд “1. Ядуурал, өлсгөлөнг бууруулах” зорилгын хүрээнд дэвшүүлсэн 4 зорилтоос 3 нь буюу амьжиргааны түвшин¹²⁴, хөдөлмөр эрхлэлт¹²⁵, төвлөрөл, шилжилт хөдөлгөөнтэй¹²⁶ холбоотой зорилтуудын хэрэгжилтийн түвшинг хангалтгүй гэж дүгнэсэн [10]. Үүнд нөлөөлсөн нэг хүчин зүйл бол уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зудын гамшиг бөгөөд уг тайланд “Зудын хүчтэй сөрөг нөлөөтэй холбоотойгоор хөдөө аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл огцом буурсан, хамгийн (2010) сүүлийн зудын дараа эргэж

¹²⁴ Зорилт 1. Амьжиргааны доод түвшнээс доогуур орлоготой иргэдийн эзлэх хувь хэмжээг 1990 онтой харьцуулахад 2015 он гэхэд 2 дахин бууруулах. Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилт.

¹²⁵ Зорилт 3. Хүн амын хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшинг дээшлүүлж, хөдөлмөрийн зах зээлд шилжиж буй залуучуудын ажилгүйдлийн түвшинг бууруулах доод түвшнээс доогуур орлоготой иргэдийн эзлэх хувь хэмжээг

1990 онтой харьцуулахад 2015 он гэхэд 2 дахин бууруулах. Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилт.

¹²⁶ Зорилт 4. Хүн амын төвлөрөл, шилжих хөдөлгөөнтэй холбогдон гарч буй сөрөг үзэгдлийг багасгах, шилжин суурьшигчдыг нийгмийн суурь үйлчилгээнд хамруулах доод түвшнээс доогуур орлоготой иргэдийн эзлэх хувь хэмжээг 1990 онтой харьцуулахад 2015 он гэхэд 2 дахин бууруулах. Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилт.

сэргэхдээ харьцангуй бага өсөлттэй байсан нь хөдөөгийн иргэдийн хот руу олноороо нүүх үндсэн шалтгаан болсон” гэжээ.

Арга зүй

Энэхүү судалгаагаар уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зудын нөлөөгөөр нийгэм, эдийн засагт үзүүлсэн нөлөөлөл, ялангуяа мал аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, малчин өрх, хөдөөгийн ядуурал, хүн амын суурьшил, шилжилт хөдөлгөөнд хэрхэн нөлөөлсөн, улмаар эмзэг байдал, эрсдэлийг хэрхэн нөхцөлдүүлж байгааг шинжлэн судалж, улмаар үндэсний болон орон нутгийн уур амьсгалын өөрчлөлтөд мал аж ахуйн салбар, нийгэм-экологийн системийн эмзэг байдлыг бууруулах, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн бодлого, төлөвлөлтийн түвшинд анхаарч үзэх асуудлуудыг дэвшүүлэхийг зорьсон.

Статистик шинжилгээний арга ашиглан мал аж ахуй салбар, нийгэм, эдийн засгийн шинжилгээ хийлээ. Ингэхдээ, ашигласан мэдээ мэдээллийн хувьд, 1995-2020 оны ДНБ-ий цэвэр өсөлт, ДНБ-д эдийн засгийн салбаруудын эзлэх хувь, эдийн засгийн салбаруудын ДНБ-нд эзлэх хувь, ажиллах хүчний эзлэх хувь, газар ашиглалт, малын тоо, малчин өрхийн тоо, Улаанбаатар хот руу шилжин ирсэн иргэдийн тоо, ядуурлын хамрах хүрээ, хүн амын статистик тоо баримтуудыг ашиглалаа.

Чанарын судалгааны контент анализ хийх арга зүйг хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрт шинжилгээ хийлээ. Чанарын судалгааны арга зүй нь бодлогын болон нийгмийн судалгаанд өргөн ашиглагддаг арга зүй юм. Чанарын судалгаа нь тоон бус өгөгдөл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх үйл явцыг хамарсан судалгааны нэг арга юм [11]. Контент анализ хийх аргыг үндэслэгчид нь Америкийн социологич Л.Лассуэль [12] юм. Контент анализийн арга нь судалгааны асуултаа тодорхойлох, түүвэрлэлт-ямар материалыг сонгох, утгын нэгжийг тогтоох, утгын нэгжийн шинж тэмдгийг олох, анализ хийхэд зориулж, кодлох, ангилал, мэдээлэлд статистик боловсруулалт хийх үе шат дарааллаар явагддаг [13].

Хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрт уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицоход чиглэсэн бодлогын зорилт, арга хэмжээ контент анализын аргаар тодорхойлохдоо салбарын болон хөгжлийн бодлогын бичиг баримтууд, уур амьсгалын

өөрчлөлтийн нөлөөлөл болон эмзэг байдлын судалгааны өгүүлүүдэд дүн шинжилгээ хийв.

“Алсын хараа- 2050” Монгол Улсын урт хугацааны бодлого [9], Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл [14], Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр [15], Парисын хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх Үндэсний хэмжээнд тодорхойлсон хувь нэмрийн зорилт [16], Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үндэсний хөтөлбөр [7] баримт бичгүүдийг хамрууллаа.

2000-2002 онд нийт газар нутгийн 80 гаруй хувийг, 2009-2010 онд нийт газар нутгийн 90 гаруй хувийг хамран тохиолдсон ган, зудын жилүүдэд хүн амын тоо суурьшлын хэлбэрээр хэрхэн өөрчлөгдсөнийг харуулахыг зорьсон. Ингэхдээ, Нийслэл болон аймгийн төв 22 хот, 309 сумын төв, 309 сумын хөдөө нутгийн түвшинд хүн амын өөрчлөлтийг “Хүн амын жилийн дундаж өсөлт, бууралт” тооцох аргачлалаар [17] 2003-2013 оны хооронд тооцоолсон. Энэ хугацаанд Улсын хэмжээнд хүн амын жилийн дундаж өсөлт 1.59% байсан ба тухайн аймгийн төв болон сумдын хүн ам “буурсан”, “хэвийн өссөн”, “механик өсөлттэй” гэсэн үндсэн 3 нөхцөл дараах утгыг илэрхийлнэ. Үүнд,

- Хэрэв, < 0 буюу хүн амын жилийн дундаж өсөлтийн хувь нь сөрөг утгатай бол тухайн хугацаанд, тухайн аймгийн төв, сумын төв болон сумын хөдөө нутгийн хүн ам өсөөгүй буюу “буурсан”
- Хэрэв, $0 + 1.59\%$ буюу хүн амын жилийн дундаж өсөлтийн хувь нь тэгээс 2003-2013 оны хооронд Улсын хэмжээнд тооцсон өсөлтийн хувь (1.59%)-ийн хооронд бол тухайн хугацаанд, тухайн аймгийн төв, сумын төв эсвэл сумын хөдөө нутгийн хүн ам өссөн буюу “хэвийн өссөн”
- Хэрэв, $1.59\% <$ буюу хүн амын жилийн дундаж өсөлтийн хувь нь 2003-2013 оны хооронд Улсын хэмжээнд тооцсон өсөлтийн хувь (1.59%)-иас их бол тухайн хугацаанд, аймгийн төв, сумын төв болон сумын хөдөө нутгийн хүн ам илүү өссөн буюу “механик өсөлттэй” гэж тус тус үзнэ.

Үр дүн

Уур амьсгалын өөрчлөлт ба эдийн засаг

2020 оны байдлаар Монгол Улсын ДНБ 37.4 их наяд төгрөг бөгөөд үүний 24.1%-ийг уул уурхай,

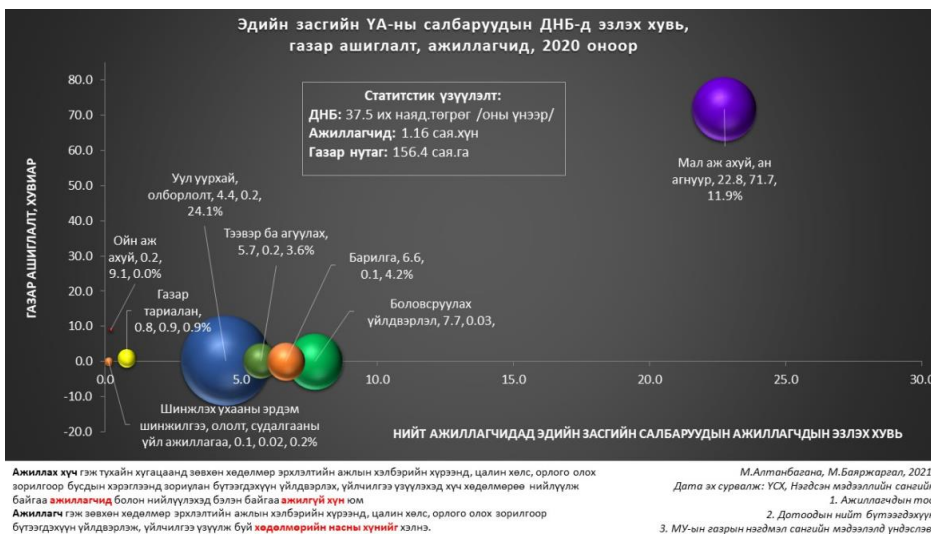
олборлолт, 14.7%-ийг бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар, үйлчилгээ, 12.8%-ийг хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуур, 9.2%-ийг боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбар бүрдүүлж байна. Бүс, аймаг, орон нутгийн түвшинд хөдөө аж ахуйн салбарын үүрэг, оролцоо өндөр бөгөөд Баруун бүсийн ДНБ-ий 48.1%-ийг, Зүүн бүсийн ДНБ-ий 39.2%-ийг хөдөө аж ахуйн салбар, тэр дундаа мал аж ахуйн салбар бүрдүүлж байгаа бол, 21 аймгаас 16 аймгийн ДНБ-нд хөдөө аж ахуйн салбар өндөр. Жишээлбэл, Ховд аймгийн түвшинд 39.3%-ийг хөдөө аж ахуйн салбар [18], харин анхан шатны нэгж сумдын түвшинд 90 орчим хувийг мал аж салбар бүрдүүлж байна.

1990 онд бэлчээрийн мал аж ахуйн салбар нийт газрын 83.5 хувийг ашиглаж, нийт ажиллах хүчний 36.5 хувийг өөртөө шингээж, ДНБ-ны 9.1 хувийг үйлдвэрлэж байжээ. Эдийн засаг дахь уул уурхай, барилга, тээвэр, эрчим хүч, газар

тариалан болон мал аж ахуйн салбаруудын газар ашиглалт, ДНБ-нд эзлэх хувь болон тухайн салбарт ажиллаж байгаа хөдөлмөр эрхлэлтийн хувийг 2020 оны байдлаар 3D зураглалаар дараах зураг 1-т харууллаа. Эндээс мал аж ахуйн салбар нь зөвхөн эдийн засаг төдийгүй нийгмийн салбарт ямар чухал үүрэг рольтой болохыг харж болно.

2020 оны байдлаар мал аж ахуйн салбар нь нийт газар нутгийн 71.7%-ийг ашиглаж, нийт ажиллах хүчний 22.8%-ийг өөртөө шингээж, улмаар ДНБ-ны 11.9%-ийг үйлдвэрлэж байна. Харин уул уурхайн салбарын олборлолт нийт газар нутгийн 0.2%-ийг ашиглаж, ДНБ-ны 24.1%-ийг бүрдүүлж, харин нийт ажиллах хүчний 4.4%-ийг ажлын байраар хангаж байна. Мал аж ахуйн салбар эдийн засгийн агуулгаар 2 дахь том салбар хэдий ч нийт ажиллах хүчний шингээлтийн хувьд уул уурхайн салбарын хөдөлмөр эрхлэлтээс 3-4 дахин илүү байна.

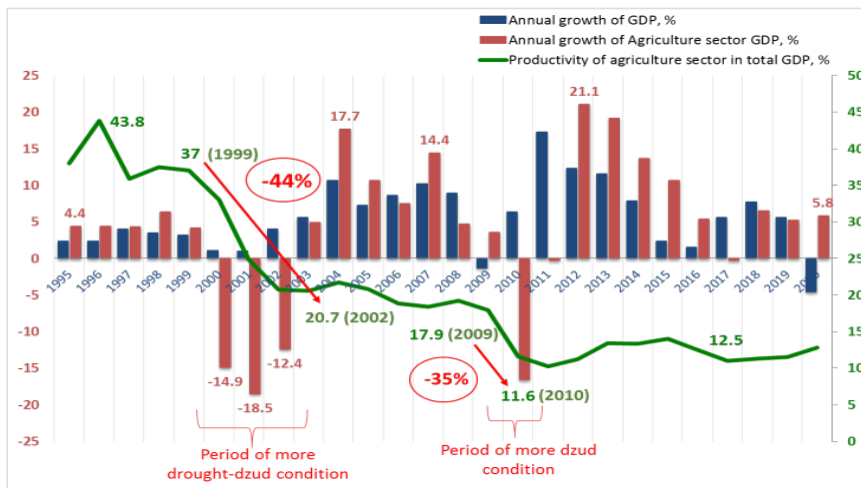
Зураг 1. Монгол Улсын эдийн засагт голлох үүрэгтэй эдийн засгийн салбаруудын газар ашиглалт, ажиллах хүч, ДНБ-нд үйлдвэрлэлийн эзлэх хувь, 2020 оны байдлаар (3D график)



Эндээс дүгнэвэл, мал аж ахуйн салбар нь Монголын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд голлох үүрэгтэй салбар хэдий ч уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зудын гамшигт үзэгдэлд илүү өртөмтгий, байгалиас хамааралтай салбар юм. Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй байгалийн гамшигт үзэгдэл, ган, зуд мал аж ахуйн салбарт нөлөөллөө гэхэд зөвхөн мал сүрэг хорогдоод

зогсохгүй уг салбарт хөдөлмөр эрхэлж буй олон мянган малчин өрх, малчид ажилгүйдэл, ядууралд өртөх магадлал өндөр юм. Нөгөө талаас, төр засгаас Үндэсний түвшинд мал аж ахуйн салбарын уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох чадавхыг төдийлөн бэхжүүлээгүй байгаа нь эдийн засаг, нийгмийн эмзэг суурь байдлыг улам нэмэгдүүлнэ.

Зураг 2. ДНБ ба хөдөө аж ахуйн салбарын жилийн цэвэр өсөлт, хөдөө аж ахуйн салбарын ДНБ-д эзлэх хувийн цаг хугацааны өөрчлөлт (1995-2020) [5]



2000-2002 онд нийт газар нутгийн 80 гаруй хувийг, 2009-2010 онд нийт газар нутгийн 90 гаруй хувийг хамарсан зуд тохиолдсон бөгөөд эдгээр жилүүдэд малын зүй бус хорогдол эрс нэмэгдэж 2000-2002 онд 11.17 сая мал, 2010 онд 10.32 сая мал хорогдсон. Хөдөө аж ахуйн салбар, ялангуяа мал аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлд уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зуд хэрхэн нөлөөлж ирсэн. 1995-2020 оны хооронд ДНБ-ны өсөлт, ДНБ-нд хөдөө аж ахуйн салбарын өсөлт, ДНБ-нд хөдөө аж ахуйн салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийг Зураг 2-д харууллаа. Ган, зудын өмнөх жил 1999 онд ДНБ-нд ХАА-н салбарын бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл 37% байсан бол ган, зудын дараах жил 2002 онд 20.7% хүртэл 44 хувиар буурсан, мөн 2009-2010 оны зудын нөлөөгөөр 35 хувиар буурсан байна. Мөн ган, зудтай жилүүдэд ДНБ-нд ХАА-н салбар өсөлтгүй буюу “хасах” утгатай авч байжээ.

Уур амьсгалын өөрчлөлт ба Хүн амын нутагшилт, суурьшил

Монгол орны хүн амын амьдралын хэв шинж, онцлогоос шалтгаалан нутагшилт, суурьшлын хувьд хот, сумын төв (хагас суурьшлын хэлбэр), хөдөө нутаг гэсэн үндсэн 3 нутагшилт, суурьшлын хэлбэр байна.

2020 оны байдлаар нийт хүн амын 46.1% нь Улаанбаатар хотод, 21.9% нь бусад хот, тосгонд суурьшиж, 10.5% нь 309 сумын төвд суурьшиж, харин 21.5% нь хөдөө нутагт бэлчээрийн мал аж ахуйн эрхлэн нутагшиж байна (Зураг 3). Энэхүү нутагшилт, суурьшлын харьцаа нь аймаг, сумын түвшинд хөдөөгийн хүн амын эзлэх хувь улам нэмэгдэнэ. Жишээ нь, Ховд аймаг нийт 90 орчим мянган хүн амтай бөгөөд үүнээс 33% нь аймгийн төв хотод, үлдсэн 67% нь хөдөөд нутагшин, суурьшиж байна [19].

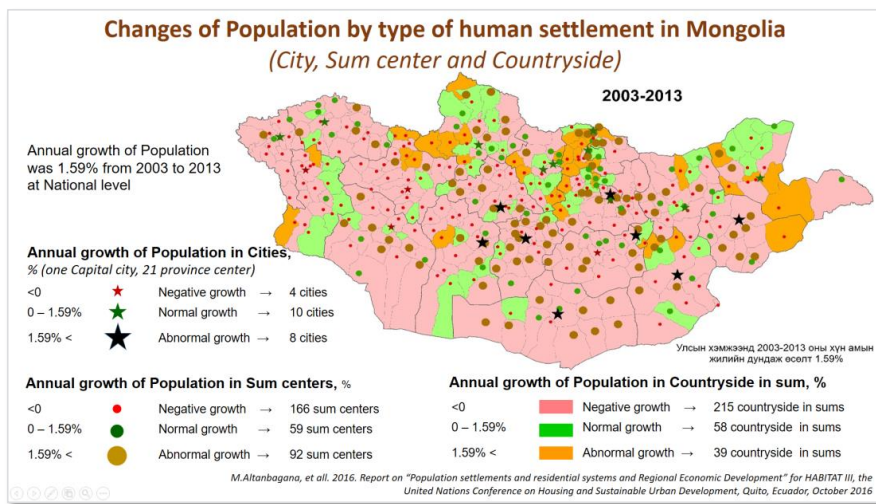
Зураг 3. Монголын Улсын хүн амын нутагшилт, суурьшлын хэлбэр, түүнд эзлэх хүн ам (2020 он) [5]



Дээрх нутагшилт, суурьшлын үндсэн 3 хэлбэрээс уур амьсгалын өөрчлөлт, байгалийн гамшигт үзэгдлийн шууд нөлөөнд өртөмтгий, эмзэг нь хөдөө нутагт нутагшин аж төрж буй иргэд юм. Иймд уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг байдал, эрсдлийг бууруулахад, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн бодлогын арга хэмжээг уламжлалт нүүдлийн соёлоо тээн, нутаг сэлгэн нүүдэллэн амьдарч буй, эдийн засаг, соёл, үйлчилгээнээс алслагдсан малчин иргэд рүү түлхүү чиглүүлэх шаардлагатай юм.

Нутагшилт, суурьшлын дээрх 3 хэлбэрээр 2003-2013 оны хооронд хүн амын өөрчлөлтийг хүн амын жилийн дундаж өсөлтийн аргаар [20] орон зайн дүн шинжилгээ хийв (Зураг 4). Судалгааны дүнгээс үзэхэд нийслэл, 21 аймгийн төв хотын хүн амын өөрчлөлт харьцангуй тогтвортой, харин хөдөөгийн хүн ам илүү буурсан байна. Ялангуяа, сумын төвийн хүн амаас хөдөө нутгийн хүн ам (малчид) илүү буурчээ. Тодруулбал, 4 хотын хүн ам буурч, үлдсэн 18 хотын хүн ам өссөн. Харин хөдөөгийн хүн ам дотроо 166 сумын төвийн хүн ам буурсан бол 215 сумын хөдөөгийн хүн ам буурчээ.

Зураг 4. Хүн амын өөрчлөлт, суурьшлын хэлбэрээр (хот, сумын төв болон хөдөө нутаг), 2003-2013



Эндээс, хүн амын суурьшлын хувьд хотын хүн амаас хөдөөгийн хүн ам илүү тогтвортой бус, цаашид уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй бэлчээрийн мал аж ахуй салбарт хөдөлмөр эрхэлж буй хөдөөд нутагшиж буй хүн ам илүү өртөмтгий, эмзэг болохыг харуулна. Энэ нь дотоод шилжилт хөдөлгөөний эх үүсвэр суурьшлын хувьд хөдөөнөөс, эдийн засгийн салбарын хувьд мал аж ахуй салбараас үүсэлтэй болохыг харуулж байна.

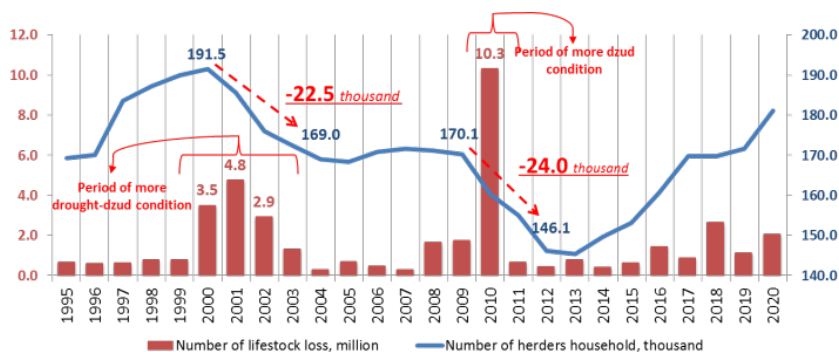
Уур амьсгалын өөрчлөлт ба шилжилт хөдөлгөөн

Уур амьсгалын өөрчлөлт, түүнээс үүдэлтэй байгалийн гамшигт үзэгдэл нь хүн амын хөдөөнөөс хот руу чиглэсэн шилжих хөдөлгөөний нэг шалтгаан, үр дагаврыг

нөхцөлдүүлж байна. 1995-2020 оны 25 жилийн хугацаанд аймаг, орон нутгаас Улаанбаатар хотод нийт 636.3 мянган иргэн шилжин ирсэн байна.

Малчин өрхийн амьжиргааны үндсэн эх үүсвэр нь мал сүрэг тул зудад малаа алдсан малчид Улаанбаатар хот руу шилжин ирж, улсын хэмжээнд малчин өрхийн тоо буурсан байна (Зураг 5). 2000 онд 191.5 мянга байсан малчин өрхийн тоо зудын дараа 2004 он гэхэд 22.5 мянга буюу 11%-иар буурч 169 мянга болсон байна. Үүний дараа 2008 он хүртэл харьцангуй тогтвортой, бага зэргийн өсөлттэй байсан малчин өрхийн тоо 2009-2010 оны зудын үеэр дахин 24 мянгаар буурч, 2012 он гэхэд 146.1 мянга болсон байна.

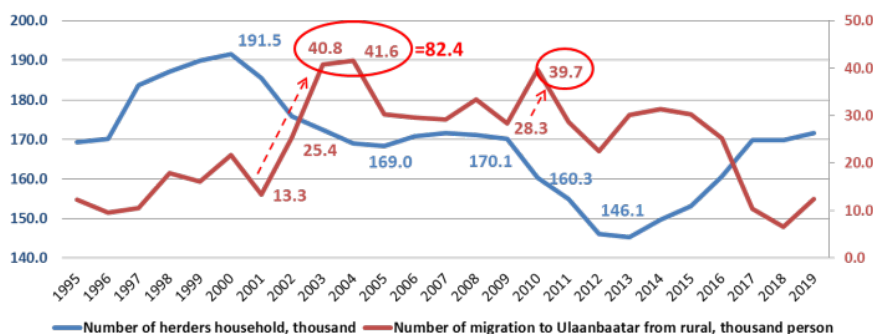
Зураг 5. Малчин өрхийн тоо болон малын зүй бус хорогдлын цаг хугацааны өөрчлөлт (1995-2020) [5]



Улсын хэмжээнд хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг авч үзвэл, 2000-2002 оны зудын дараа Улаанбаатар хотод шилжиж ирсэн иргэдийн тоо 82.4 мянга, 2009-2010 оны зудын дараа 39.7 мянга болж нэмэгдсэн байна (Зураг 6). Энэ нь Улаанбаатар хотод жил бүрийн шилжин ирсэн хүн амтай харьцуулахад хамгийн өндөр үзүүлэлт юм. 2000-2002, 2009-2010 онуудад малчин өрхийн тоо нийтдээ 46.5

мянгаар буурсан бөгөөд нэг малчин өрх дунджаар 3.5 ам бүлтэй гэж үзвэл, ойролцоогоор 162.8 мянган малчидтай дүйцэж байна. Харин уг хугацаанд Улаанбаатар хотод шилжин ирсэн иргэдийн тоо 122.1 мянга байгаа нь Улаанбаатар хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний ихээхэн хэсэг нь зудын нөлөөгөөр малаа алдсан малчид байх боломжтойг харуулж байна.

Зураг 6. Улсын хэмжээнд малчин өрхийн тоо болон Улаанбаатар хот руу шилжин ирсэн иргэдийн тооны цаг хугацааны өөрчлөлт (1995-2019) [5]



Нийт газар нутгийн 80 гаруй хувийг хамарсан хоёр томоохон ган, зудыг оруулсан 1995-2013 оны хугацаанд Улаанбаатар хотод нийт 414.4 мянган иргэд шилжин ирсэн бөгөөд үүнээс 122.1 мянга буюу нийт шилжин ирсэн иргэдийн 29% нь зудын нөлөөгөөр шилжин ирсэн байна.

Эндээс, Монгол орны дотоод шилжих хөдөлгөөний урсгал, эх үүсвэр нь хөдөөнөөс бөгөөд, ялангуяа эдийн засгийн хувьд мал аж ахуйн салбараас, суурьшлын хувьд хөдөөд нутагшиж буй малчин иргэдээс үүсэлтэй байна.

Цаашид, уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр ган, зудын давтамж болон эрчимшил нэмэгдвэл, түүнийг дагаад хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн улам нэмэгдэх магадлал өндөр. Иймд шилжилт хөдөлгөөнийг бууруулахад чиглэсэн аливаа бодлого, хөтөлбөр нь уур амьсгалын өөрчлөлт, түүнд мал аж ахуйн салбар, малчдын дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх асуудалтай холбон авч үзэх шаардлага үүснэ.

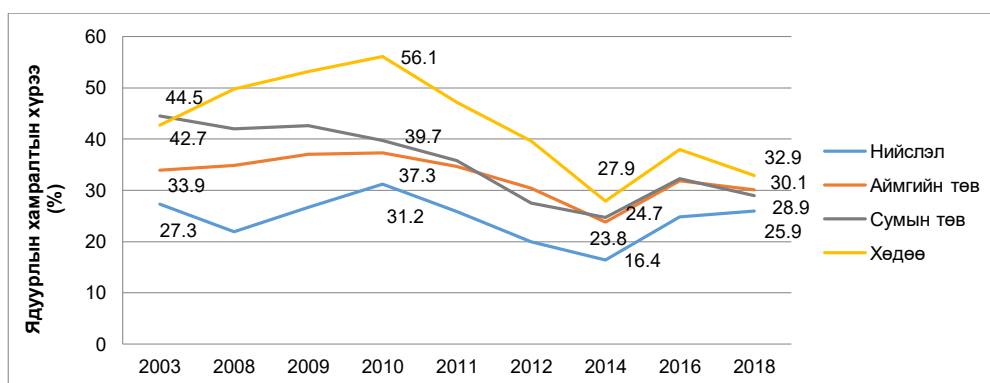
Уур амьсгалын өөрчлөлт ба хүн амын амьжиргаа, ядуурал

Уур амьсгалын өөрчлөлт, ган, зудын нөлөө бэлчээрийн мал аж ахуйн салбараар дамжин хөдөөгийн ядуурал, нийгмийн эмзэг байдлыг хэрхэн нөхцөлдүүлж байгааг энэ хэсэгт харуулахыг зорилоо. Дэлхийн дулаарал, түүнээс үүдэлтэй сөрөг үр дагаврын эхний үр дүн нь нийгмийн эмзэг бүлэг, ядууст илүү хүндээр нөлөөлж байна [21]. Дулаарлаас үүдэлтэй амьдрах орчны доройтол, байгалийн гамшиг нь нийгмийн эмзэг бүлгийг улам бүр эмзэг болгож улмаар ядуурлын түвшинд нэмэгдүүлж байна.

Улсын хэмжээнд, 2018 оны байдлаар ядуурлын хамралтын хүрээ 28.4 хувь, ядуурлын гүнзгийрэлт 7.2 хувь, ядуурлын мэдрэмж 2.7 хувь

байна. Ядуурлын хамралтын хүрээ хотод 27.2 хувь, хөдөө 30.8 хувь байна. Ядуурлын хувийг хот, аймгийн төв, сумын төв болон хөдөө нутаг гэсэн суурьшлын хэлбэрээр авч үзвэл хөдөөд хамгийн их ядууралтай буюу 32.9 хувь, дараа нь аймгийн төвд 30.1 хувь, сумын төвд 28.9 хувь, нийслэлд 25.9 хувийн ядууралтай байна (Зураг 7). Эндээс аймаг, орон нутгийн түвшинд хөдөө нутаг, сумын төвд хүн ам их нутагшин, суурьшиж, улмаар ядуурал өндөр байна. Энэ нь бэлчээрийн мал аж ахуйн салбар, цаашлаад хөдөө орон нутгийн бэлчээрийн нийгэм-экологийн тогтолцоо бүхэлдээ уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг, өртөмтгий суурь нөхцөл байгааг харуулна.

Зураг 7. Ядуурлын хувь, хүн амын суурьшлын хэлбэрээр (2003 – 2018)



Малчид газарзүйн байршил, мал аж ахуй эрхлэх уламжлалт мэдлэг, арга менежмент эзэмшсэн байдал, мал их, бага зэргээс шалтгаалан уур амьсгалын өөрчлөлт, ган зудын эрсдлийг багатай даван туулах, дасан зохицох чадавх харилцан адилгүй байна. Харин орлого багатай, ядуу малчид уур амьсгалын өөрчлөлтөд илүү өртөж байна. Ингээд 1999-2002 оны ган зуд

болон 2009-2010 оны зудын нөлөөгөөр 200 хүртэлх малтай буюу орлого багатай, 201-ээс дээш малтай буюу харьцангуй баян малчин өрхийн тоо, мөн хот хөдөөгийн ядуурал зудын өмнөх жилтэй харьцуулахад зудын дараах жилд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг шинжилгээ хийж харууллаа.

Хүснэгт 1. 1999-2002 оны ган зуд болон 2009-2010 оны зудын гамшиг үзэгдлийн нийгэм, эдийн засагт учруулсан хохирлыг харьцуулсан шинжилгээ[14; 15; 16; 17; 18]

Малын тоогоор ангилсан малчин өрх	2000-2002 оны ган-зуд				2009-2010 оны зуд			
	1998	2003	Зөрүү (-/+)		2008	2011	Зөрүү (-/+)	
			Тоо	Хувь			Тоо	Хувь
200-аас цөөн малтай өрх	232'645	201'898	-30'747	13 хувиар буурсан	155'937	165'043	+9'106	5 хувиар өссөн
201-ээс олон малтай өрх	42'342	34'312	-8'030	18 хувиар буурсан	71'610	51'531	-20'079	28 хувиар буурсан
Нийт малчин өрх	274'987	236'210	-38'777	14 хувиар буурсан	227'547	216'574	-10'973	4.8 хувиар буурсан

Ядуурлын түвшин, %	Хот	39.4	30.3	- 9.1	23 хувиар буурсан	26.9	32.2	+ 5.3	19 хувиар өссөн
	Хөдөө	32.6	43.4	+ 10.8	33 хувиар өссөн	46.6	47.8	+ 1.2	2.5 хувиар өссөн

М.Алтанбагана нарын (2012) судалгаагаар [25] мал аж ахуйн салбар уур амьсгалын өөрчлөлтөд илүү эмзэг болохыг тэмдэглээд, мөн нийт малчин өрх дотроо бага малтай буюу 100 хүртэлх, 200 хүртэлх малтай өрхүүд байгалийн гамшигт үзэгдэлд илүү өртөж байна. Нөгөө талаас малчин өрхүүд бага малтай буюу ядуу байх тусам уур амьсгалын өөрчлөлтөөс учирч болзошгүй байгалийн гамшигийг эрсдэл багатай даван туулах эдийн засгийн чадавх бага, цаашлаад уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох чадавх мөн бага байна. Улсын хэмжээнд 2020 оны байдлаар нийт 242.0 мянган малчин өрхөөс 100 хүртэлх малтай өрх 82.4 мянга буюу нийт малчин өрхийн 34.0 хувийг, 100-аас 200 хүртэлх малтай өрх 51.2 мянга буюу нийт малчин өрхийн 21.1 хувийг тус бүр эзэлж байгаа нийгмийн бага биш бүлэг бөгөөд уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй эрчим давтамж нь нэмэгдэж байгаа ган, зудад малаа алдаж амьжиргааны эх үүсвэрээ алдаж ядууралд өртөх магадлал өндөр байна.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институтээс (2018) 1050 малчин, фермерийн өрхийн хамруулсан судалгаанаас нийслэл, аймгийн төв, сумын төвийн болон хөдөөгийн малчин өрхийн орлогын 90.0-96.4 хувийг мал аж ахуйгаас бүрдүүлдэг, нийслэл болон сумын төвөөс хамрагдсан 5 өрх тутмын 3 нь, аймгийн төв болон хөдөөний 2 өрх тутмын 1 нь зээлтэй, судалгаанд хамрагдсан нийт өрхийн 54.6 хувь нь арилжааны банканд зээлтэй байна. Мал маллахад тулгарч буй бэрхшээлийг тодруулахад судалгаанд оролцогчдын 95.8 хувь нь ган гачиг, 90.3 хувь нь зуд турхан, 90.4 хувь нь бэлчээрийн хомсдол, 80.9 хувь нь гол горхи булаг шанд хатах ширгэх, усны хомсдол үүсдэг гэж хариулсан [27] байна.

Эндээс дүгнэвэл, ядуурлаас урьдчилан сэргийлэх, малчин иргэдийн амьжиргааны түвшинд дээшлүүлэх, ядуурлыг бууруулах бодлогын нэг чухал онилгоо нь хөдөөгийн бага малтай, орлого багатай нийгмийн эмзэг бүлгийн уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг байдлыг бууруулах, улмаар дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн бодлого, арга хэмжээ шаардлагатай байна.

Дүгнэлт

Зудын нөлөөгөөр малын хорогдол нэмэгдэж, малчин өрхийн тоо буурч, улмаар эдийн засгийн алдагдал нэмэгдээд зогсохгүй малчдын ядуурал, хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнийг нэмэгдүүлж байна. Энэ нөхцөлд угаас ямар нэгэн боловсрол, мэргэжил эзэмшээгүй мөртлөө ажилгүйдлийн эгнээнд шилжсэн малчдад боловсрол эзэмшүүлэх, эсвэл эдийн засгийн бусад салбаруудад ажлын байраар хангах өнөөгийн бэлтгэл, тухайн салбаруудын боломж нөөц хомс юм. Үүнээс үзэхэд Монгол Улсын нийгэм, эдийн засаг нь мал аж ахуйн салбараар дамжин уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй ган зудын гамшигт үзэгдлийн сөрөг нөлөөнд эмзэг, өртөмтгий байгааг харуулж байна. Иймд мал аж ахуйн салбарын дасан зохицох, системийн даван туулах чадавхыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай бөгөөд мал аж ахуйн салбарын ямар хүчин зүйл, асуудалд түлхүү ач холбогдол өгч хэрхэн яаж дэмжих, сайжруулах талаар судлах хэрэгцээ байна. Нөгөө талаас, орон нутгийн хэмжээнд нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны онцлог, нөхцөл байдлыг харгалзсан, эмзэг байдлыг тодорхойлох, түүнд тулгуурласан дасан зохицох зорилт, арга хэмжээг тодорхойлон тухайн аймгийн богино болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлогод тусгах хэрэгтэй юм.

Дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх бодлогын асуудал (зөвлөмж)

Бодлогын асуудал 1. Гамшиг, ялангуяа уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй байгалийн гамшигт үзэгдлийн дараа эрсдэлд өртсөн нийгмийн бүлгийн амьдралыг хэвийн нөхцөлд оруулах арга хэмжээг урт, дунд хугацаанд төлөвлөж, хэрэгжүүлэхгүй, улмаар нийгмийн сэргээн босголт хангалтгүй, зөнд нь орхиж байна. Гамшигийн тухай хуульд хойшуулшгүй сэргээн босгох ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтууд бий ч энэ нь богино хугацааны шинжтэй, төрөөс шуурхай арга хэмжээ авч, зудад өртсөн өрхүүдэд хоол хүнс, эм тариа, малын өвс тэжээлийг хүргэж өгөхөд түлхүү чиглэж байна [28].

- *Тодруулбал*, Нийт газар нутгийн 80 гаруй хувийг хамарсан хоёр удаагийн ган, зудын

нөлөөгөөр мал сүргээ алдсан малчин өрхийн тоо өмнөх онтой харьцуулахад 22.5 мянга, 24 мянгаар тус тус буурч, улмаар УБ хотод шилжин ирсэн байдаг. Өрхийн түвшинд шилжилт хийх нь чухал шийдвэр бөгөөд амаргүй эрсдэлүүдтэй тулгарч, даван туулах шаардлага үүсдэг. Эдгээр малчин өрхүүд 1) хөдөөний нутагшилтын нэг хэлбэрээс өөр буюу хотын суурьшлын хэв шинжид шилжсэн, 2) мал аж ахуйн салбарт хөдөлмөр эрхэлж өрхийн орлогыг бүрдүүлж байсан бол энэхүү хөдөлмөрийн нөхцөл, орлогын эх үүсвэр өөрчлөгдөн, 3) эдийн засгийн салбарын хувьд өөр салбарт шилжилт хийх шаардлага үүссэн, 4) улмаар шинэ салбарт ажил олох, хөдөлмөр эрхлэхэд туршлага, боловсрол, техникийн мэргэжлийн дутагдалтай байдлын бэрхшээл үүснэ, 5) шилжин нүүсэн нийгмийн бүлэг, малчдад зориулсан, чиглэсэн мэргэшүүлэх сургалт, тэдгээрийн чадавхыг бэхжүүлэх арга хэмжээ дутагдалтай байдаг.

- *Цаашид*, 2020 оны байдлаар 180 мянга гаруй малчин өрх байгаа бөгөөд Үндэсний хэмжээнд уур амьсгалын өөрчлөлтөд эдийн засгийн гол салбарууд, нийгмийн бүлгүүдийн дасан зохицох чадавхыг хангалттай сайн бэхжүүлээгүй байгаа суурин дээр уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр томоохон ган, зуд тохиоход багагүй хэмжээний сөрөг үр дагавар учирч болзошгүй.
- *Иймд*, уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй байгалийн гамшигт үзэгдэлд бэлтгэл хангах, алсаас эмзэг байдлыг бууруулах, эрсдэл багатай даван туулах чадавхыг бэхжүүлэх, магадгүй эрсдэлд өртсөн нийгмийн бүлгийн амьдралыг хэвийн нөхцөлд оруулах арга хэмжээг урт, дунд хугацаанд төлөвлөж, хэрэгжүүлэх, суурьшил, хөдөлмөр эрхлэлт, эдийн засгийн өөр орчноос өөр нөхцөлд шилжихэд төр засгаас дэмжлэг үзүүлэх зайлшгүй шаардлага байна.

Бодлогын асуудал 2. Уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг байдлыг бууруулах, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх асуудлыг төлөвлөлт, төрийн байгууллагын болон эрхзүйн тогтолцооны хувьд сум, орон нутгийн түвшинд түлхүү авч үзэх хэрэгцээ шаардлага байна. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулиар хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт нь судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн байх, зорилго, зорилт хэмжигдэхүйц байх, төлөвлөлт нь үр дүнд чиглэсэн байх, төлөвлөлтийн дээрээс доош, доороос дээш

чиглэх тэнцвэрийг хангах зарчмыг баримтлах шаардлагатай. Гэтэл бодит байдал дээр, орон нутгийн түвшинд төлөвлөлтийн энэхүү зарчим төдийлөн хангагдахгүй байна. УИХ-аас 2020 онд Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого “Алсын хараа 2050” [9], дунд хугацааны бодлого “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл” [14], богино хугацааны бодлого Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт [15] туссан уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицохтой холбоотой зорилтуудыг орон нутгийн түвшинд хэрхэн хэрэгжүүлэх арга зам тодорхой бус байна.

Бодлогын асуудал 3. Эдийн засгийн голлох салбарууд, нийгмийн бүлгүүдийн дасан зохицох чадавхыг сум, орон нутгийн түвшинд бэхжүүлэх нь илүү чухал байна. Нөгөө талаас аймаг, сумдын газарзүйн байршлаас хамаараад экологи, нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдал харилцан адилгүй нөхцөлдөх бөгөөд улмаар сум бүрд уур амьсгалын өөрчлөлтөд эмзэг байдлыг бууруулах, дасан зохицох арга зам, механизм харилцан адилгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны онцлог, нөхцөл байдлыг харгалзсан, судалгааны үр дүнд тулгуурласан эмзэг байдлыг бууруулах, дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн зорилт, арга хэмжээ дутагдаж байна. Иймд, уур амьсгалын өөрчлөлтөд байгаль орчин, нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдлыг 330 сумдын түвшинд үнэлэх, уг эмзэг байдлын цогцолбор үнэлгээнд суурилсан дасан зохицох арга хэмжээг тухайн аймаг, сумын бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлттэй уялдуулах шаардлагатай байна.

Бодлогын асуудал 4. Зураг 6 ба 7, Хүснэгт 1-ээс үзэхэд Монгол орны нөхцөлд хөдөөд ядуурал хамгийн өндөр, хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөний ихээхэн хэсгийг зудад малаа алдсан малчид эзэлж байгаа нь байгалийн гамшигт үзэгдэл болох ган, зудын нөлөө багагүй байгааг илтгэж байна. Цаашид урт хугацаандаа уур амьсгалын өөрчлөлтөд суурьшлын хувьд хөдөөд нутагшиж буй хүн амын 21.5% нь, эдийн засгийн 2 дахь том Мал аж ахуйн салбар, энэ салбарт хөдөлмөр эрхэлж буй нийт ажиллах хүчний 22.8%, хөдөөгийн ядуурал 32.9% байгаа нийгэм, эдийн засгийн суурь нөхцөл нь уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх хэрэгцээг системтэйгээр харж, төлөвлөхийг шаардаж байна. Иймд мал аж

ахуйн салбарын дасан зохицох чадавхыг бэхжүүлэх, системийн даван туулах чадавхыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай бөгөөд мал аж ахуйн салбарын харилцан холбоо бүхий системийг бүрдүүлж байгаа ямар хүчин зүйл, асуудалд

түлхүү ач холбогдол өгч хэрхэн яаж дэмжих, сайжруулах талаар судалж, шинжлэх ухаанд суурилсан бодлогын төлөвлөлт хийх хэрэгцээ байна.

Эх сурвалж

- A.Myagmarsuren and M.Batkhuuyag, "The Role of Education in Strengthening the Resilience of Pastoral Systems to Climate Change Adaptation:," presented at the Environmental Science and Technology International Conference (ESTIC 2021), Ulaanbaatar, Mongolia, 2021. doi: 10.2991/aer.k.211029.001.
- Монгол улсын Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам, *Монгол улс: Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үнэлгээний хоёрдугаар илтгэл - 2014*. 2014.
- D.Eckstein, K.Vera, L.Schäfer, and M.Winges, "Global Climate Risk Index-2020," Germanwatch, Bonn, 2020.
- Ministry of Environment and Tourism, Mongolia, *Third National Communication of Mongolia*. Ministry of Environment and Tourism, Mongolia, 2018.
- M.Altanbagana and G.Saruul, "Climate Change Impact on Social and Economic Sectors in Mongolia:," presented at the Environmental Science and Technology International Conference (ESTIC 2021), Ulaanbaatar, Mongolia, 2021. doi: 10.2991/aer.k.211029.008.
- IPCC, *Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability: Working Group II contribution to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York, NY: Cambridge University Press, 2014.
- Монгол Улсын Их Хурал, "Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үндэсний хөтөлбөр." 2 дугаар тогтоол, 2011. [Online]. Available: <https://legalinfo.mn/mn/detail/6709>
- С.Баттулга, *Үндэсний даван туулах чадвар: Монгол Улс*. Удам соёл ХХК, 2021.
- Монгол Улсын Их Хурал, "'АЛСЫН ХАРАА-2050' Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого." 52 дугаар тогтоол, May 13, 2020. [Online]. Available: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15406>
- Монгол Улсын Засгийн газар, "Мянганы хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт," Эдийн засаг хөгжлийн яам, Улаанбаатар, 2013.
- Janice M. Moris, *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. London: Sage Publications, Inc, 1994.
- Harold D.Lasswell, "Contribution to Content Analysis," *Public Opin. Q.*, vol. 32, no. 4, pp. 646–653, 1968.
- Д.Оюунцэцэг, *Контент анализын арга-Агуулгын шинжилгээ*. Улаанбаатар: МУИС-ийн Социологи, нийгмийн ажлын тэнхим, 2020.
- Монгол Улсын Их Хурал, "Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл." 23 дугаар тогтоол, 2020. [Online]. Available: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15584>
- Монгол Улсын Их Хурал, "Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр." 24 дугаар тогтоол, 2020. [Online]. Available: <https://legalinfo.mn/mn/detail/15584>
- Аялал жуучлалын яам Байгаль орчин, Уур амьсгалын ногоон сан, and НҮБ-ын байгаль орчны хөтөлбөр, "'Парисын хэлэлцээрийг хэрэгжүүлэх үндэсний хэмжээнд тодорхойлсон хувь нэмрийн зорилт'-ын дасан хахицох үйл ажиллагааны зорилтуудын суурь болон хүрэх түвшин, үр дүн, шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлох," Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох төлөвлөлтийн процессыг боловсронгуй болгох Үндэсний чадавх бэхжүүлэх (NAP) төсөл, Улаанбаатар хот, Apr. 2021.
- Үндэсний статистикийн хороо, "Хүн амын статистикийн үндсэн үзүүлэлт тооцох аргачлал." 2009.
- Үндэсний статистикийн хороо, *Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл 2020*. Улаанбаатар, 2021.
- Ховд аймгийн статистикийн хэлтэс, *Ховд аймгийн статистикийн эмхтгэл*. Ховд хот, 2019.
- "Methodology for calculating basic statistical indicators of population." Appendix to the Order No. 01/152 of the Chairman of the National Statistical Office of Mongolia, 2019.
- United Nations, "Human Development report of UN, Speech of Ban Ki-Moon, The United Nations Secretary-General," 2008.
- Монгол Улсын Засгийн газар and Хөдөө аж ахуйн яам, "Монгол оронд тохиолдсон 1999-2001 оны зудын сургамж," Улаанбаатар, 2003.
- Н.Баяраа and П.Дамдин, *Монгол оронд тохиолдсон аюулт, гамшиг үзэдийн тойм судалгаа*. Улаанбаатар: Адмон хэвлэх үйлдвэр, 2006.
- "МУ-ын Засгийн газрын ээлжит бус хуралдааны мэдээлэл," Apr. 16, 2010. [Online]. Available: <http://www.open-government.mn/read-188>

- М.Алтанбагана and С.Давааням, “Уур амьсгалын өөрчлөлт ба шилжилт хөдөлгөөн, ядуурал, хүний хөгжил хоорондын динамик хамаарал,” *МУ-Ын Ерөнхийлөгчийн Тамгын Газар Шинжлэх Ухааны Академийн Харьга Үндэсний Хөгжлийн Хүрээлэнгийн “Монгол Улсын Хөгжлийн Судалгаа” Эрдэм Шинжилгээний Бүтээлийн Эмхтгэл*, vol. №1, no. 13, pp. 10–13, 2012.
- [M.Altanbagana and B.Kherlenbayar, “Ecological Vulnerability Impact on Poverty and Migration in Mongolia,” National Development Institute, 2015.
- [Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын судалгааны институт, “Малчдын аж байдлын судалгаа,” Улаанбаатар, 2018.
- Монгол Улсын Их Хурал, “Гамшгаас хамгаалах тухай хууль.” 2017. [Online]. Available: <https://legalinfo.mn/mn/detail/12458>

