

**МОНГОЛ УЛСЫН ХҮН АМ ЗҮЙН БОДЛОГО БА ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ,  
НӨЛӨӨЛИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛС**

(Бодлогын судалгаа, дүн шинжилгээ)

*Ц. Норовдондог (Ph.D), О. Нарантуяа, Б. Мөнхцэцэг, Ц. Болормаа,  
Ө. Мөнхтунгалаг, Т. Мягмаржав, А. Пагма, Ч. Онончимэг,  
Ц. Элбэгзаяа*

**АГУУЛГА****ОРШИЛ – дүгнэлтийн хэсэг****Нэг. Хүн ам зүйн судалгаа, дүн шинжилгээ**

- 1.1. Хүн ам зүйн ерөнхий ойлголт
- 1.2. Хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдийн динамик судалгаа
- 1.3. Хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн динамик судалгаа
- 1.4. Хүн ам зүйн бодлогын тулгамдсан асуудлууд
- 1.5. Монгол Улсын хүн ам зүйн бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт
- 1.6. Хүн ам зүйн талаар бусад орнуудын хэрэгжүүлж буй бодлого, туршлага
- 1.7. Хүн ам зүйн талаар төрөөс баримтлах бодлого, хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаархи санал, зөвлөмж

**Хоёр. Монгол Улсын иргэн, харьяатын асуудлаарх судалгаа, дүн шинжилгээ**

- 2.1. Монгол Улсын иргэн, харьяатын асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн орчин, бодлого, хөтөлбөрт хийсэн дүн шинжилгээ
- 2.2. Монгол Улсаас гадаадад гарч буй иргэдийн асуудал
- 2.3. Монгол Улсад орж ирж буй гадаадын иргэн, харьяатын асуудал
- 2.4. Иргэн, харьяатын асуудлаарх бусад орнуудын хэрэгжүүлж буй бодлого, эрх зүйн орчин
- 2.5. Иргэн, харьяатын асуудлаарх дүгнэлт, санал, зөвлөмж

**Гурав. Монгол Улсын хүн амын өсөлт ба эдийн засгийн хөгжлийн хамаарлын судалгаа, дүн шинжилгээ**

- 3.1. Хүн амын өсөлтийн прогноз /2050 он хүртэл/
- 3.2. Хүн амын өсөлтөнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийн шинжилгээ
- 3.3. Хүн амын өсөлт ба эдийн засгийн хөгжлийн харилцан хамаарал /бодит байдал, прогноз/

**Ашигласан материалын жагсаалт****Хавсралт 1.**

- Монгол улсын төрөөс хүн ам зүйн талаар баталсан эрх зүйн орчны лавлагаа

**Хавсралт 2.**

- Хүн ам зүйн асуудлаар хийгдсэн судалгааны жагсаалт

## Оршил

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төвийн судлаачдын баг “Монгол Улсын хүн ам зүйн бодлого ба хөгжлийн асуудал” сэдэвт судалгааны ажлыг гүйцэтгэлээ. Хүн ам зүйн бодлого нь хүн амын өсөлт, бүтцийг хадгалах буюу өөрчлөх, хүн амын нөхөн үржихүйн хүрээний үйл явцыг зохицуулахад чиглэгдсэн төрийн байгууллага, нийгмийн институцүүдийн зорилго, чиглэлтэй үйл ажиллагаа юм. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү бодлого нь хүн амын тоо, өсөлт, өөрчлөлтөд нөлөөлдөг гол хүчин зүйлүүд болох төрөлт, гэрлэлт, гэр бүл салалт, нас баралт, хүн амын насжилтын бүтцийн өөрчлөлт, бүхэлдээ хүний хөгжил, амьдралын чанар, нөхцлийг сайжруулах үйл явцад нөлөөлдөг бөгөөд нийгэм, эдийн засгийн бодлоготой нягт уялдаа холбоотой хэдий ч бас өөрийн гэсэн онцлогтой юм.

Хүн ам зүйн бодлого нь эдийн засгийн, захиргаа-эрх зүйн, хүмүүжлийн болон ухуулга, сурталчилгааны цогц арга хэмжээний үндсэн дээр хэрэгждэг. Тухайлбал, хүн амын өсөлтийг дэмжсэн эдийн засгийн арга хэмжээнд жирэмсний болон амаржсаны тэтгэмж, гэр бүл, хүүхдийг дэмжсэн тэтгэмж, хүүхдийн мөнгө, татварын, орон сууцны хөнгөлт эдлүүлэх зэрэг арга хэмжээ багтдаг бол захиргаа-эрх зүйн хүрээнд гэрлэлт, гэр бүл салалт, гэр бүл дэх хүүхдийн байдал, эх, хүүхдийг хамгаалах, үр хөндөлт, хөдөлмөр эрхэлж буй эхчүүдийн хөдөлмөрийн нөхцөл зэрэг асуудлууд хамаарах ба үүнийг холбогдох хууль, эрх зүйн актаар зохицуулж байна.

Хүн ам зүйн бодлогын үндсэн асуудлууд нь хүүхэдтэй гэр бүлийг дэмжих, эцэг, эхчүүд идэвхтэй хөдөлмөр эрхлэх нөхцлийг хангах, хүн амын өвчлөлт, нас баралтыг бууруулах, наслалтыг нэмэгдүүлэх, хүний хөгжлийг хангах, шилжилт, хөдөлгөөнийг зохицуулах, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон өндөр настанд үзүүлэх нийгмийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх зэрэг асуудлууд юм.

Өнөөдөр олонх өндөр хөгжилтэй орнуудад, ялангуяа Европт хүн ам зүйн хямралын үе гэж нэрлэгддэг төрөлт харьцангуй буурч, хүн амын жам ёсны өсөлт саарч, насны бүтцэд ахмад настны эзлэх хувь нэмэгдсэн үе тохиож байгаа бол харин манай улсад хүн амын насны бүтэц идэршиж, хөдөлмөрийн насны хүн амын тоо хамгийн их байгаа **“хүн амын цонх”** хэмээн нэрлэгддэг хүн амын насны бүтцийн хамгийн тааламжтай үе ирж байгаа тухай судлаачид мэдээлж байна. Хүн амын насны бүтцийн тааламжтай үеийг зөв зохистой ашиглаж чадсан улс орнууд хурдацтай хөгжиж, ашиглаж чадаагүй нь нийгмийн олон асуудалтай тулгарч, хөгжил нь саардгийг гадаад улс орнуудын туршлага харуулж байна.

### Судалгааны зорилго:

Төрөөс баримталж буй хүн ам зүйн бодлогын хэрэгжилтийн явцад буй болсон тулгамдсан асуудлыг тодруулж, холбогдох мэдээлэл, дүгнэлт гарган тодорхой санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

### Судалгааны зорилтууд:

- Монгол Улсын хүн ам зүйн болон хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн динамик судалгаа,
- Монгол улсын хүн ам зүйн бодлогын тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох
- Монгол Улсын хүн ам зүйн бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх
- Хүн ам зүйн талаар гадаадын зарим орнуудын авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, эрх зүйн орчин, туршлагыг харьцуулан судлах,
- Монгол Улсын иргэн, харьяатын асуудалтай холбоотой эрх зүйн орчин, тулгамдсан асуудлыг судлах,
- Монгол улсын хүн амын өсөлтийн коэффициент түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлийн

шинжилгээ, 2009-2050 оны хүн амын өсөлтийн прогноз болон хүн амын өсөлт ба эдийн засгийн хөгжлийн хамаарал зэрэг асуудлуудыг судалсан болно.

### Судалгааны үр дүн:

Хүн амын хөгжлийг хангах чиглэлээр бодлого, хөтөлбөрүүд цөөнгүй байгаа ч зарим заалтуудын хувьд тунхаглалын шинж чанартай, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн шатанд илэрхий алдаа дутагдлууд гарч байгаа бөгөөд үндэсний болон дэд хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн чадвар дутмагаас болж хэрэгжилтэнд ахиц гарахгүй байгаа нь харагдаж байна.

- Төрөөс хүн ам зүйн талаар баримтлах тодорхой, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, тууштай, цаг үеийн шаардлагад нийцсэн бодлого үгүйлэгдэж байгаагийн зэрэгцээ хүн ам, гэр бүлийн хөгжлийн асуудлыг хариуцсан тогтолцоог боловсронгуй болгох, эдгээрийг үндэсний хэмжээнд төлөвлөлт, зохицуулалтаар хангах механизм бий болгох шаардлагатай байна.
- Ажлын байрны хомсдлоос шалтгаалан хүн амын хөдөөгөөс хот руу, эх орноосоо гадаад улс руу чиглэсэн албан болон албан бус шилжих хөдөлгөөн буурахгүй байна. Хөдөлмөрийн болон нөхөн үржихүйн насны олон мянган залуус гадаад, дотоодод нүүдлийн байдаар ажиллаж, амьдарч байгаагийн цаана эд материал, хөрөнгө мөнгөөр илэрхийлэх боломжгүй хүйсийн тэнцвэрт байдалд сөргөөр нөлөөлөх, гэр бүл салж сарних зэрэг олон тулгамдсан асуудал бий болсныг анхаарах шаардлагатай байна.
- Цаашид хүн амын өсөлт, төрөлтийг дэмжсэн бодлогыг илүү үр дүнтэй, нийгмийн тэгш хөгжлийг дэмжих зорилттой уялдуулан авч хэрэгжүүлэх нь оновчтой байна. Ялангуяа тоон өсөлтөөс илүү хүн амыг боловсролтой, бие бялдрын хувьд эрүүл чийрэг, ажил мэргэжлийн чадамжтай болгон хөгжүүлэх асуудал чухал юм.
- Судалгаанаас үзэхэд ихэнхи хүмүүсийн гадаад, дотоод шилжилтэнд оролцож байгаа шалтгаан нь ажлын байр байхгүй, байсан ч цалин, хөлс бага зэрэг манай улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн тулгамдсан асуудал байгаа нь “хүн амын урамшууллын үе”-ийг эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх боломж болгон ашиглаж чадахгүй байгааг харуулж байна.
- Уул уурхай, боловсруулах салбарыг хөгжүүлсэнээр хүн амын суурьшил, гэр бүлийн хөгжилд хэрхэн нөлөөлөх, шинээр хөгжиж буй салбарт шаардлагатай өндөр ур чадвартай мэргэжилтэй боловсон хүчин бэлтгэх, дэвшилтэт техник, технологийг эзэмших, нутагшуулах тал дээр гадаадад ажиллаж, амьдарч байгаа иргэдтэйгээ хэрхэн хамтарч ажиллах тал дээр ч нухацтай хандах нь зүйтэй байна.
- Судалгаанд хамрагдсан ОХУ, Швед, Франц, Итали, Бельги гэх мэт орнуудын хүн ам зүйн бодлоготой холбоотойгоор хэрэгжүүлдэг арга хэмжээг нэгтгэн үзвэл гэр бүлийн болон хүүхдийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, шинэ залуу гэр бүлд орон байрны хөнгөлөлт үзүүлэх, хүн амын өсөлт нь бүх нийтийн зорилго байх ба үүнд хүрэхийн тулд дарамтыг бүгдэд тэгш хуваарилах.
- Өөрөөр хэлбэл, Хүүхэдгүй болон хүүхэдтэй болохыг хүсдэггүй /хүүхэд үрчлэхийг оруулаад/ хүмүүс хүн амын нөхөн үржихүйн үндсэн ачааллыг үүрч байгаа хэсэгт санхүүгийн тусламж үзүүлэх, /хүүхэдгүйн татвар төлөх, тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлэх гэх мэт эдийн засгийн арга хэмжээнүүд хүн амын өсөлтөд тодорхой нөлөө үзүүлж байна.
- Иргэний харьяаллын асуудлаар Монгол улсын харьяаллаас гаралгүйгээр өөр улсын харьяат болсон иргэдийн асуудал нэлээн анхаарал татаж байгаа асуудал болж байна. Тухайлбал, өнөөгийн байдлаар манай улсаас БНХАУ-д шилжин суурьшсан иргэдээс **26644** иргэн хоёрдмол харьяалал үүсгээд

байсны **17042** иргэнийг хялбаршуулсан журмаар харьяатаас гаргах асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр Монгол Улсын Ерөнхий сайдад танилцуулснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн барьж Ерөнхийлөгчийн зарлигаар шийдвэрлүүлсэн байна.

- Судалгаанаас үзэхэд гадаадын иргэд Монгол улс харьяат болох нь тооны хувьд харьцангуй буурсан, харин Монгол улсын иргэд өөрийн иргэний харьяаллаас гарах нь нэмэгдсэн үзүүлэлт харагдаж байна. Тухайлбал, 2004 онд гадаадын 23<sup>1</sup> иргэн манай улсын харьяат болсон бол 2009 онд 12 иргэн Монгол улсын харьяат болжээ. 2004 онд Монгол улсын 70 иргэн иргэний харьяаллаасаа гарсан бол 2009 онд 276<sup>2</sup> иргэн тус улсын иргэний харьяаллаас гарчээ.
- Монголчууд урт хугацаагаар гадаадад амьдрах болсноор тэдний үр хүүхдүүд тухайн орныхоо иргэн болох нь цөөнгүй байгаа болон Монгол улсын харьяатаас гарсан иргэдийн тоо нэмэгдэж байгааг анхааран давхар иргэншлийг хуульчилах боломжийг судлах, хэрэгжүүлэх.
- Давхар иргэншлийн асуудал нь хоёр чиглэлтэй юм. Эхнийх нь аль ч орны иргэн манай улсын иргэнээр давхар байж болох нөхцөл. Удаах нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн өөр аль нэг орны иргэн давхар байж болно гэсэн чиглэл юм. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь зөвхөн монгол хүнд л хамаатай асуудал, ялангуяа гадаадад аж төрж, тухайн орныхоо иргэншлийг нэгэнт авчихсан болон авах гэж буй монголчуудад хамаатай болно. Олон улсын туршлагаас үзэхэд ийм практик цөөнгүй бий. Тухайлбал, манай хойд хөрш ОХУ гэхэд 2002 оноос зөвхөн ОХУ-ын иргэдийн хувьд иргэний давхар харьяалалтай байж болохыг хуульчилжээ<sup>3</sup>.
- Дотоодод ажилгүйдэл их байгаа нөхцөлд гадаадаас ажиллах хүчин олноор оруулахдаа компаний ашиг сонирхолд хөтлөгдөхгүй байх, гагцхүү шаардлагатай нөхцөлд гадаадаас тодорхой мэргэжил, мэргэшлийн ажиллах хүчин оруулахыг зөвшөөрч байх, өөрийн үндэсний мэргэжлийн ажиллах хүчин бэлтгэх ажлыг улам эрчимжүүлэхэд анхаарах зэрэг олон асуудлыг анхаарах шаардлагатай байгаа нь бидний хийсэн судалгаанаас харагдсан болно.

## I. БҮЛЭГ. ХҮН АМ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

### 1.1. Хүн ам зүйн ерөнхий ойлголт

“World book” хэмээх толь бичигт хүн ам зүйн шинжлэх ухааныг хүн амын тоо, байршил, бүтэц, хөгжлийг голчлон судалдаг шинжлэх ухаан гэж тодорхойлсон байдаг байна. Олон улсад хүн ам зүйн шинжлэх ухааныг **demography** гэж нэрлэх бөгөөд энэ нь грекээр “**dem**” хүмүүс “**graphy**” бичих тэмдэглэх гэсэн утгыг илэрхийлдэг ажээ.

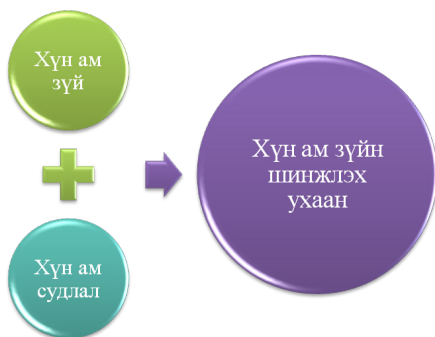
Хүн ам зүйн талаархи мэргэжлийн сурах бичиг, гарын авлагт<sup>4</sup> бичсэнээр **хүн ам зүй** нь хүн амын тоо, бүтэц, өсөлт, өөрчлөлтийг болон түүний үр дүнг нийгэм, эдийн засгийн үзэгдлүүдийн өөрчлөлтүүдтэй холбон авч үзэж, учир утгыг нь тайлбарладаг шинжлэх ухаан гэж үздэг байна. Зарим эрдэмтэд хүн ам зүйн шинжлэх ухааныг хүн ам судлал ба хүн ам зүй гэсэн хоёр салбараас бүрдэнэ гэж үздэг.

<sup>1</sup> Монгол Улсын хийлөгчийн Тамгын газрын мэдээлэл

<sup>2</sup> Хүн амын шилжих хөдөлгөөний асуудлаархи үндэсний дээд хэмжээний уулзалт. УБ., 2005 он, 51 дэх тал

<sup>3</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын мэдээлэл

<sup>4</sup> ФЗ “О гражданстве Российской Федерации”, 2002 г. Ст.6.



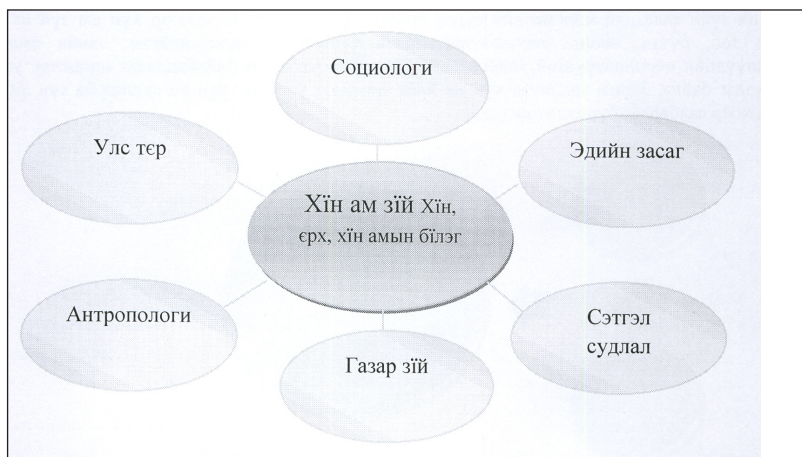
**Хүн ам зүй нь:** математик тоцоолол, загвар боловсруулахтай холбоотой салбар шинжлэх ухаан юм. Тухайлбал, хүн амын өсөлт өөрчлөлтөнд нөлөөлөх гурван бүрэлдэхүүн хэсэг болох төрөлт, нас баралт, шилжих хөдөлгөөний үзүүлэлтүүд, тэдгээрийн хүн амын өсөлт, өөрчлөлтөд нөлөөлөх нөлөөллийг тооцдог байна. **Хүн ам зүйн дээрх агуулгыг схемчилэн үзүүлбэл:**



Өөрөөр хэлбэл, хүн ам зүй нь нийгмийн үзэгдлүүдийн хоорондох тоон уялдааг бусад үзэгдлүүдтэй хамаарах талаас нь тайлбарлахаасаа илүү тодорхойлон өгүүлэх, задлан шинжлэх онцлогтой байна.

**Хүн ам судлал нь:** хүн ам зүйн үзэгдлүүдийн уялдаа холбоог нийгэм, эдийн засаг, сэтгэл зүй, социологи, антропологи, анагаах, газар зүй зэрэг бусад салбар шинжлэх ухаантай нягт уялдуулан судалдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, хүн ам, төрөлт, нас баралт, шилжих хөдөлгөөнд гарч буй өөрчлөлтийг бусад нийгэм, эдийн засаг, соёлын хүчин зүйлстэй хэрхэн уялдаж байгааг судалдаг. Хүн ам судлалын энэ агуулгыг схемчилбэл:





Товчхондоо хүн ам зүй нь хүн амын тоо, өсөлт, бүтцийг тодорхойлдог бол харин, хүн ам судлал нь эдгээрийг яагаад тухайн тодорхойлогдсон түвшинд байгааг нийгэм, эдийн засаг, түүх, соёл, орчны гэх мэт бусад олон хүчин зүйлстэй холбож тайлбарладаг ажээ.

### Хүн ам зүйн шинжлэх ухааны ач холбогдол

Хүн ам судлалын судалгааны ажлууд цэвэр хүн ам зүйн шинж чанартай, зарим нь эдийн засгийн буюу түүхийн шинж чанартай ч байдаг. Тиймээс ч эдийн засгийн хүн ам зүй, түүхийн хүн ам зүй гэх мэт ойлголтуудыг эрдэмтэд өргөн хэрэглэдэг байна. **Эдийн засгийн хүн ам зүйн** асуудалд хүн амын өсөлт, өөрчлөлт ба ажил эрхлэлт, ядуурлын уялдаа хамаарал, шилжилт хөдөлгөөн ба хотжилтын асуудлууд гэх мэт өргөн хүрээг хамарсан нэн чухал ойлголтууд багтдаг байна. Харин төрөлт нас баралтын хэв маягийг тодорхойлох соёл, уламжлалын асуудлууд нь антроплогийн хүн ам зүйн асуудалд ордог.

Түүнчлэн **зах зээл** судлал хүн ам зүйн хүчин зүйлийг хамгийн түгээмэл ашигладаг байна. Үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээ нь хүн ам зүйн хандлагыг даган өөрчлөгдөх ба бүтээгдэхүүний зах зээлд бүтээгдэхүүнийг чухам хэнд зориулж үйлдвэрлэхээ тогтооход хэрэглэгдэх гол судалгаа нь хүн ам зүйн судалгаа юм. Түүнчлэн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээнээс олох ашиг нь зөвхөн зах зээлийн багтаамж буюу хүн амын тооноос гадна хүн амын үндсэн шинж байдлаас ихээхэн хамаарна. Газар зүйн байрлал, бүтээгдэхүүн хэрэглээний өөрчлөлт, хэрэглэгчдийн орлого, нас, хүйс, боловсрол, гэр бүлийн амьдралын мөчлөг, нийгмийн гарал үүсэл гэх мэт хүн ам зүйн тодорхой үзүүлэлтүүдийг үндэслэн хэрэглээний зах зээлийг илүү нарийн, зөв тодорхойлж, хэрэглэгчдийн зорилтот бүлэг рүү тусгайлан чиглүүлэх хандлага сүүлийн үед өргөжиж байгаа ажээ.

**Хөрөнгө оруулалтын** хувьд ч хүн ам зүйн үзүүлэлтүүд чухал нөлөө үзүүлдэг байна. Тэр дундаа манай улсын эдийн засаг, үйлдвэрлэлийн зарим салбарт гадны хөрөнгө оруулалт онцгой анхаарал хандуулж байгаа энэ үед хөрөнгө оруулалтын хүн ам зүйн ач холбогдлыг мэдэх нь онцгой үр дүнтэй тул товчхон дурьдая. Хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн өсөлтийн анхдагч нөхцөл байдаг байна. Аж ахуйн нэгжүүд шинэ бүтээгдэхүүн гаргах, үйлдвэрлэлээ нэмэгдүүлэх, зах зээлээ өөрчлөхийн тулд олсон ашгаараа хөрөнгө оруулалт хийдэг бөгөөд хөрөнгө оруулалт хийх шийдвэр гаргахад нөлөөлдөг олон хүчин зүйлийн нэг нь хүн ам зүйн үзүүлэлт буюу тэр дундаа ирээдүйн хүн ам зүйн өөрчлөлт байдаг.

Хөрөнгө оруулалтын талаар үндэслэлтэй шийдвэр гаргахын тулд ирээдүйг маш болгоомжтой харж, олон хувилбарыг урьдчилан тооцоолсны үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулах эхлэлийг тавьдаг. Хүн амын хэтийн тоо хэмжээ, бүтцээс хамааран хэнд зориулан борлуулалт хамгийн өндөр байх бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх вэ гэдгээ төлөвлөдөг байна.

Иймээс хөрөнгө оруулагчид зах зээлийн ирээдүйн өсөлт, хөгжил, ашиг олох боломжийг тодорхойлж буй хүн ам зүйн өөрчлөлтийг зайлшгүй анхаардаг байна.

Хүн амын судалгааны нэг чухал хэсэг нь хүн амын нас, хүйсийн бүтцийн судалгаа юм. Хүн амын нас, хүйсийн бүтцийг судлах нь нэг талаар бизнес, эдийн засаг, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг салбарт шаардлагатай бодлого боловсруулах, төлөвлөлт хийх, нөгөө талаар хүн амын хүчин зүйлсийг нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн төлөвлөлтөнд тусгахад ихээхэн ач холбогдолтой байна.

Хүн амын нас, хүйсийн байдал нь нийгэм, эдийн засаг, соёлын асуудлуудтай нягт холбоотой учраас түүнийг шинжлэх зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Тухайлбал, сургуульд хамрагдалт, ажиллах хүчний нөөц, гэрлэх, төрөх, шилжих гэх мэт. Түүнчлэн зарим нэр төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний хэрэглээ нь нас хүйсийн бүтцээс хамааран өөр өөр байдаг. Нас хүйсийн бүтцийн мэдээлэл нь нийгмийн чиг хандлагыг тайлбарлах, зах зээлийг тодорхойлох, ирээдүйн төлөвлөлт хийхэд чухал ач холбогдол үзүүлдэг. Мөн нийгмийн мөн чанар, функцийг ойлгоход чухал бөгөөд хүн амын түүхэн хөгжил хувьсал болон ирээдүйн хэтийн төлөвийг тодорхойлоход гол үүрэг гүйцэтгэнэ.

Хүн амын бүтэц нь хүн амын өсөлт, өөрчлөлтийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд болох төрөлт, нас баралт, шилжих хөдөлгөөнөөс хамаардаг гэдгийг дээр дурьдсан билээ. Төрөлт, нас баралтын өндөр түвшин нь хүн ам залуужих үндэс болдог. Энэ нь хүүхэд болон залуучуудын эзлэх хувийн жин өндөр байна гэсэн үг юм. Төрөлт, нас баралт буурахын хэрээр хүн ам насжиж, насанд хүрсэн залуу, дунд болон ахимаг насны хүмүүсийн эзлэх хувийн жин өсдөг ажээ. Шилжин ирэх хөдөлгөөн нэмэгдсэнээр насанд хүрсэн залуусын хувийн жин эрс нэмэгдэхэд хүрдэг байна. Түүнчлэн дайн, улс төрийн тогтворгүй байдал, эдийн засгийн хямрал гэх мэт гэнэтийн үзэгдлийн үр дүнд зарим насны бүлгийн хүмүүсийн хувь багасна. Үүнийг тухайн үеийн төрөлтийн бууралт, нас баралтын өсөлт зэргээр тайлбарладаг байна.

Цаашилбал, хүн амын бүтэц нь бидэнд хүн амын ирээдүйн шинж байдлын талаар үнэтэй мэдээллийг өгнө. Жишээ нь, залуу насны бүтэцтэй хүн амын хувьд нөхөн үржихүйн насны эмэгтэйчүүдийн хувийн жин өндөр байдаг учраас хүн ам хурдацтай өсөх боломж бүрддэг. Түүнчлэн энэхүү байдал нь боловсрол болон ажил эрхлэлтийн салбарт хөрөнгө оруулалтыг тодорхой хугацаанд нэмэгдүүлэхийг шаардана. Өөрөөр хэлбэл, Төрөөс нийгэм, эдийн засгийн аливаа салбарт баримталж буй бодлогоо зөв тодорхойлох, түүнийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд өөрийн улсын хүн амын бүтцийн талаар үнэн зөв мэдлэг мэдээлэлтэй байх шаардлагатай юм. Нөгөөтэйгүүр, хүн ам насжихын хэрээр тэтгэвэр, эрүүл мэндийн үйлчилгээний санхүүжилт болон ажиллах хүчний нийлүүлэлтийн бууралтын асуудлууд зэрэг чухал асуудлуудад бодлого боловсруулагчид болон шийдвэр гаргагчдын зүгээс анхаарал хандуулах зайлшгүй шаардлага урган гардаг.

Монголын хүн амын хүн ам зүйн шинж байдлын талаарх цогц шинжилгээг хүн ам зүйч, эдийн засагч, нийгэм судлаачдад болон бодлого боловсруулагчдад хүргэж байх нь нийгэм, эдийн засгийн аливаа салбарын хөгжлийн хэтийн бодлого, төлөвлөгөөг боловсруулахад нэн чухал байх нь зайлшгүй юм.

## 1.2. ХҮН АМ ЗҮЙН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮДИЙН ДИНАМИК СУДАЛГАА

### 1.2.1 Монголын хүн амын уламжлалт бодлого

Монгол орны газар нутагт анхны төрт улс тогтсон үе буюу одоогоос 2000 гаруй жилийн өмнөөс хүн амаа бүртгэх, хүн амын бодлого баримтлах явдал эхлэлээ тавьжээ. Түүхийн энэ үеэс барьж ирсэн бодлого XII зуун, Чингис хааны үеэс улам боловсронгуй болж, хүн амын албан татвар авах, цэргийн алба хаалгах, нутаг бэлчээр хуваарилах зэрэг зорилгын

үүднээс хүн амаа аравт, зуут, мянгат, түмтийн зохион байгуулалтанд оруулж бүртгэх тогтолцоо бий болгосон байна. Дэлхий нийтийн хүн ам зүйн түүхэн зүй тогтолын дагуу хөгжлийн ерөнхий түвшнээс хамааран энэ үед хүн амын ердийн өсөлт тун доогуур байсан ба ялангуяа XII-XIV зууны бараг дэлхийн талыг хамарсан их байлдан дагуулалтын үрээр олон тооны хүн ам бусад улс орнуудад суурьшин, аажмаар тухайн үндэстэнд ууссан нь Монголын хүн амын өсөлтийг бууруулсан нэг хүчин зүйл болсон байна.

XVIII зууны сүүлчээр шарын шашин дэлгэрүүлснээр насанд хүрсэн эрэгтэйчүүдийн 1/3 нь лам болж, гэр бүл болоогүй эмэгтэйчүүдийн хувийн жин төдий хэмжээгээр нэмэгдэн, өрхийн бүтэц гажуудалд орон төрөлт туйлын доогуур түвшинд тогтож, хүн амын өсөлт зогссон байв. Мөн өвчлөл хэт нэмэгдэж, нас баралтын түвшин ихээхэн өндөр байв. Дээрхи үйл явцаас хамааран XX зууны эхэн хүртлэх 300 гаруй жилд Монголын хүн ам 2 дахин багасч, 1918 оны тооллогоор 647,5 мянган хүн бүртгэгдсэн байна.

Үүнээс хойш хүн амын өсөлт бага зэрэг нэмэгдсэн бөгөөд 1918-1950 оны хоорондох хүн амын өсөлтийн жилийн дундаж хурд дөнгөж 0,6 хувь байв. 1930-аад оны хэлмэгдүүлэлт, өвчлөлт, 1939, 1945 оны дайн самуунууд зэрэг нийгэм, улс төрийн тогтворгүй нөхцөлүүд нь шууд болон шууд бусаар нөлөөлж хүн амын өсөлтөнд нөлөө үзүүлж байсан томоохон хүчин зүйлүүд юм.

1950-иад оны дунд үеэс улс төрийн тогтворжилтоо даган нийгэм эдийн засгийн өсөлтийн хурдац нэмэгдэх болсон нь нийгмийн бүх салбарт эерэг нөлөө үзүүлсэн. 1960-1980 оныг хүртэл Монголын хүн амын өсөлтийн хурд 3 хувь болсон байна.

1990-ээд оны социалист системийн орнуудыг хамарсан улс төр, нийгэм-эдийн засгийн тогтолцооны бүрэн өөрчлөлт нь Монголд нэгэн адил явагдсан бөгөөд зах зээлийн эдийн засагт шилжин, бараа бүтээгдэхүүний үнийн огцом өсөлт, инфляци, ажилгүйдэл зэрэг үзэгдэл нь улс оронд эдийн засгийн гүнзгий хямрал үүсгэн, өрх, хүн амын амжиргаа доройтох үндэс болсон. Энэ үеэс хүн амын өсөлтийн хурд буурч 1,5 хувьд хүрсэн байна. Статистикийн Ерөнхий газрын мэдээллээр дараах үзүүлэлтүүдээр **Хүн ам зүйн үндсэн үзүүлэлтийг** тооцдог байна. Үүнд:

	Хүн ам зүйн үндсэн үзүүлэлтүүд
1	Суурин хүн амын тоо
2	Хүн амын жилийн дундаж өсөлт
3	Хүн амын дундаж наслалт
4	1000 хүн амд ногдох төрөлтийн тоо
5	Эхийн эндэгдэл
6	1000 амьд төрөлтөд ногдох нялхсын эндэгдэл
7	Нас барсан хүний тоо
8	Гэрлэгсэд
9	Гэрлэлт цуцлуулсан хүний тоо
10	Өрхийн тоо



11	Бүтэн өнчин хүүхдийн тоо
12	Хагас өнчин хүүхдийн тоо
13	Үрчлэл зэрэг үзүүлэлтүүдээр гаргадаг.

**Сүүлийн 5 жилийн хүн ам зүйн үндсэн үзүүлэлтүүдийг хүснэгтээр харуулбал:**

Үзүүлэлтүүд	2005	2006	2007	2008	2009
Суурин хүн ам /мян.хүн/	2562.4	2594.8	2635.2	2683.5	2735.8
Жилийн дундаж өсөлтийн хувь	1,2	1,3	1,6	1,7	1,9
Дундаж наслалт	65,21	65,85	66,54	67,23	67,96
Төрсөн хүүхдийн тоо /мян.хүн/	45,32	49,9	56,64	63,77	69,17
1000 хүнд ногдох төрөлт	17,8	19,0	21,7	24,0	25,5
Хүүхэд төрүүлсэн эхийн тоо	45,14	48,88	56,41	63,45	68,74
Эхийн эндэгдэл	92,7	67,2	88,3	48,6	81,0
Нялхсын эндэгдэл /амьд төрсөн 1000 хүүхдэд ногдох/	20,7	19,1	17,6	19,4	20,0
Нас барсан хүний тоо /мян.хүн/	16,48	16,682	16,26	15,41	16,911
1000 хүнд ногдох нас баралт	6,5	6,5	6,2	5,8	6,2
Гэрлэгсэд	14993	48996	40965	32982	34071
Гэрлэлтээ цуцлуулсан хүний тоо	1622	1448	1757	1901	2399
Өрхийн тоо /мян.өрх/	611,0	632,5	645,7	677,8	716,5
Бүтэн өнчин хүүхдийн тоо	5449	5276	5074	5018	4683
Хагас өнчин хүүхдийн тоо	47088	45729	44688	43088	41174
Үрчлэл	3797	2045	2446	2406	2167

**Эх сурвалж:** Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл-2000

**1.2.2 Суурин хүн амын тоо:**

Тухайн засаг захиргааны нэгжид 183 хоног буюу 6 сараас дээш хугацаагаар оршин сууж байгаа хүн амыг харуулдаг. 2007 оны байдлаар дэлхийн хүн амын хагасаас илүү хувь нь хот суурин газарт амьдардаг болсон. Дэлхий нийт даяарчлагдаж буй өнөө үед суурин хүн амын тоо жилээс жилд харилцан адилгүй гарч байна. 2000 оноос хойш монголчуудын гадагшаа чиглэсэн хөдөлгөөн ихэссэн бол сүүлийн жилүүдэд Монголыг зорьсон гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөн ихэссэн байна.

1993 оны “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай” хуулиар 15,000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх нь үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газрыг хот, 500-15,000 оршин суугчтай, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, аялал, жуулчлал, амралт, сувилал, тээвэр, худалдаа зэрэг салбарын аль нэг хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий суурин газрыг тосгон гэж тодорхойлсон. Дээрхи хот, тосгоны тодорхойлолтуудад хамрагдахгүй хүн амыг

хөдөөгийн хүн ам гэж үздэг. Суурин хүн амын өсөлтийг хавсралтаас үзнэ үү.

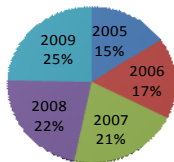
Хүснэгтээс харахад Монгол Улсын суурин хүн 1990 онд 2149.3 байсан бөгөөд хотын хүн ам 905,9 буюу 42,1%-ийг, хөдөөгийн хүн ам 1197,4 буюу 55,7%-ийг эзэлж байсан байна. Харин 2000 онд 2407.5 болж өссөн бөгөөд үүнээс хотын хүн амын тоо 1377,0 буюу нийт хүн амын 57,2%-ийг эзэлж өссөн байхад хөдөөгийн хүн ам 1030,5 болж буурч нийт хүн амын 42,8% болж буурсан байна. 2009 оны байдлаар нийт хүн ам 2735.8 болж өссөн бөгөөд үүнээс хотын хүн ам 1713,3 буюу 62,6% болж өссөн, хөдөөгийн хүн ам 1022,5 буюу 37,4% болж буурсан байна. Үүнээс харахад нийгэм, эдийн засгийн байдал, хөдөөгийн малчин өрхийн амьжиргааны түвшин, дэд бүтэц зэрэг хүчин зүйлүүдээс шалтгаалан хүн амын хотруу шилжих хөдөлгөөн жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгааг харуулж байна.

1990 оноос хойш хорин жилийн хугацаанд зургаан зуу мянган орчим хүн амаар нэмэгдсэн бөгөөд үүнээс 1990 онд нийт хүн амын 42,1 хувийг хотын хүн ам эзэлж байсан бол 2009 онд нийт хүн амын 62,6 хувийг эзлэх болж 20 хувиар өссөн байна. Харин хөдөөгийн хүн ам 1990 онд 55,7 хувь байсан бол 2009 онд 37,4 хувь болж 19 орчим хувиар буурсан байна. Сүүлийн жилүүдэд хотруу шилжих хөдөлгөөн эрс нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор маш олон асуудал урган гарч байна. Тухайлбал, эрүүл мэндийн асуудал, боловсрол, хүнсний хангамж, орон сууцны асуудлууд урган гарч нийслэлийн болон Монгол Улсын хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг болж байна. Төрөөс хөдөө, орон нутгийг хөгжүүлэх зорилгоор бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал баталж, хэд хэдэн худалдааны чөлөөт бүсийг байгуулсан боловч хотыг чиглэсэн их нүүдэл багасахгүй байна.

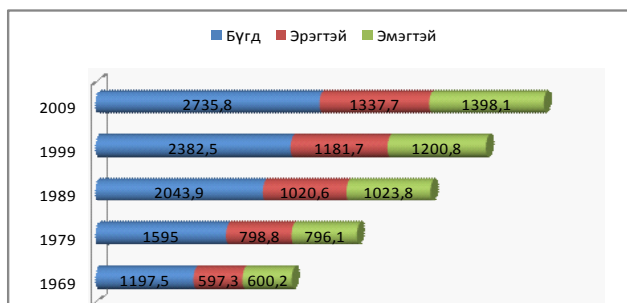
**1.2.3 Хүн амын тоо:** Хүн амын тоог хамгийн сүүлд явагдсан хүн ам, орон сууцны тооллогын дүн, суурин хүн амын тоо, ердийн болон шилжих хөдөлгөөний талаарх албан ёсны статистик мэдээллээс гадна “Гадаадын иргэн харьяатын асуудал эрхлэх алба”-аас Монгол Улсад оршин суугаа гадаадын мэргэжилтэн, ажилчдын тоо, Батлан хамгаалах яамнаас жагсаалын цэргийн тоо, Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ерөнхий газраас хорих болон баривчлах ял эдэлж байгаа хүний тоо, гадаад хэргийн яамнаас Монгол улсаас гадаадад байнга суугаа иргэдийн тоо, Эрүүл мэндийн яамнаас нялхсын нас баралтын тухай мэдээллийг авч нэгтгэн, түүний үндсэн дээр хүн амын тоог жил бүр тооцоолон гаргаж байна.

Монгол Улсын хүн ам XX зуунд бараг дөрөв дахин өсчээ. Монгол Улс 1918 онд 647.5 мянган оршин суугчтай байсан бол 2009 оны эцсийн байдлаар 2,735,780-д хүрч өссөн байна. Хүн амын өсөлтөд чухал нөлөө үзүүлсэн үе нь 1960 ба 1970-аад онуудад явагдсан бөгөөд тухайн үед хүн амын жилийн дундаж өсөлтийн коэффициент 3 хувьд дөхөн очиж хүн ам 25 хүрэхгүй жилийн дотор хоёр дахин өссөн юм. Хүн ам зүйн өндөр, тогтвортой өсөлтийн жилүүдэд хүн амд маш олон залуучууд нэмэгдсэн. Ардчилал ба зах зээлийн эдийн засгийн шилжилт явагдаж эхэлсэн 1990 оноос хойш хүн амын өсөлт буурсан нь үндсэндээ төрөлтийн огцом бууралтын үр дүн байв.

**Хүн амын тоо, жилийн өсөлтийн хувь**



Эх сурвалж. Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл - 2009 он

**Хүн амын өсөлт /Сүүлийн 50 жил/**

Эх сурвалж: Монгол улсын статистикийн эмхтгэл 1994 - 2009 он

1918-2009 оныг хүртэлх 32 жилийн хугацаанд жил бүр өссөн дүнтэй байна. Өсөлтийн хурд нь харилцан адилгүй боловч хүн амын тоо буурсан жил байхгүй байна. Өнгөрсөн 32 жилийн хугацаанд хүн амаа өсгөх янз бүрийн бодлогыг хэрэгжүүлж байсан. Сүүлийн жилүүдэд хүүхдийн мөнгө өгөх арга хэмжээг төр засгаас хэрэгжүүлж эхэлснээр төрөлт нэмэгдэж хүн амын өсөлтийн хувь нэмэгдсэн байна. *Дэлгэрэнгүйг хавсралтаас харна уу.*

**1.2.4. Хүн амын нас, хүйсийн бүтэц:** Дэлхийн хүн амын насны бүтэц жилээс жилд хувьсан өөрчлөгдөж байна. Энэхүү өөрчлөлт нь хүн амын төрөлт, нас баралтын эрчимтэй бууралт, тухайн нийгмийн эдийн засгийн хөгжлийн хувьсал өөрчлөлтөөр тайлбарлагдах "Хүн ам зүйн шилжилт"-тэй салшгүй холбоотой. **Хүн ам зүйн шилжилт гэдэг нь** төрөлт, нас баралтын өндөр түвшинтэй уламжлалт-хөдөө аж ахуйн эдийн засгаас төрөлт, нас баралтын түвшин багатай аж үйлдвэржсэн орчин үеийн эдийн засаг руу шилжих үйл явц бөгөөд хүн ам зүйн шилжилтийн үр дүнд аливаа улс орны хүн амын насны бүтэц залуужих, идэрших, хөгшрөх хандлагатай болж, нийт хүн амд эзлэх хүүхэд, залуучууд, насанд хүрэгчид, хөгшчүүдийн эзлэх хувийн жингийн өөрчлөлтүүд хурдацтай явагддаг байна<sup>5</sup>.

Хүн амын насны бүтцийн хэв маяг нь хүн амын нөхөн үржихүйн цаашдын хандлагыг тодорхойлохоос гадна улс орны эдийн засгийн нэг гол хөшүүрэг болох ажиллах хүчний түвшин, төлөвийг харуулдаг чухал үзүүлэлт юм.

**Монгол Улсын хүн амын насны бүтцийн зарим үзүүлэлтүүд<sup>6</sup>:**

Үзүүлэлтүүд	1979	1989	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Нийт хүн ам /мян. хүн/	1595,0	2044.0	2373.5	2562.4	2741.8	2918.6	3087.0	3230.0
Нийт хүн амд эзлэх хувь								
0-14	44.3	41.9	35.8	32.6	27.5	26.2	24.7	22.8
15-59	48.5	52.3	59.0	61.9	66.7	67.3	67.1	66.4
60-64	2.3	1.8	1.8	2.0	1.5	2.4	3.5	4.5

<sup>5</sup> Хүн амын насны бүтцийн өөрчлөлтийн үр дагавар: хүн ам зүйн цонхны үе, түүнийг ашиглах боломж - Илтгэл - Ц.Болормаа /Док/, Б. Наранчимэг - МУИС

<sup>6</sup> Хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд - Лавлагаа, мэдээллийн багц-УБ, 2010, 23 дах тал

65+	4.9	4.0	3.4	3.5	4.0	4.1	4.7	6.3
Насны голч	17.3	18.6	21.6	22.7	25.4	27.8	30.2	32.5
Хүн амын ачаалал	99.1	86.0	64.4	56.6	45.9	43.6	41.8	40.9
Хүүхдийн ачаалал	88.8	78.3	58.9	51.1	40.1	37.6	35.1	32.1
Хөгшчүүдийн ачаалал	10.3	7.7	5.7	5.5	5.8	5.9	6.8	8.8
Насжилтын индекс	11.5	9.9	9.7	10.8	14.5	15.8	19.3	27.4
Асран халамжлагчын харьцаа	72.5	72.3	58.1	-	-	-	-	-

**Эх сурвалж:** Хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд - Лавлагаа, мэдээллийн багц

Хүснэгтээс харахад 2005 оноос эхлэн 15-аас доош насны 100 хүүхдэд ногдох 65 ба түүнээс дээш насны хүн ам аажмаар нэмэгдэж, 2015 оноос эхлэн өсөлт бага зэрэг эрчимжих шинжтэй байна.<sup>7</sup>

0 - 14 насны хүүхдийн өсөлт 1979 онд өндөр байсан бол 2000 оноос буурч 2025 он гэхэд нийт хүн амд эзлэх хувь нь 22 хувьд хүрч байна. 2025 он гэхэд хүн амын төрөлтийн түвшин буурч дундаж наслалт нэмэгдэн залуу насны хүн амын эзлэх хувийн жин буурахаар байна.

Аливаа улс орны хүн амд хөгшин насны хүн амын эзлэх хувь 10 хувиас давсан тохиолдолд тухайн улсын хүн ам хөгширч байна гэж үздэг байна. Онолын энэ ойлголтын үүднээс авч үзвэл, Монгол Улсын нийт хүн амд эзлэх 60 ба түүнээс дээш настай хүн амын хувийн жин 2025 оноос эхлэн 10 хувиар дээгүүр байхаар тооцоологдож байгаа нь энэ үеэс хүн амын насжих үйл явц эрчимтэй явагдаж эхэлнэ гэсэн үг юм.<sup>8</sup>

Хүн амын төрөлтийн бууралт, дундаж наслалтын өсөлт нь хүн амын насны бүтэц, тархалтыг ихээхэн өөрчилнө. Тодруулбал, эдгээрийн үр дүнд залуу насны хүн амын хувийн жин буурч, ахимаг насны хүн амын хувийн жин өсөх болно. 0-14 насны хүн ам 2008 онд нийт хүн амын 29,1 хувийг эзэлж байгаа бол 2030 онд 22,9 хувь болон буурчээ. Харин 65 ба түүнээс дээш насны хүн амын хувийн жин 2 дахин өсч 3,7-7,6 хувь болохоор байна. Түүнчлэн 15-39 насны хүн амын хувийн жин 2008-2030 онд 46,9-38,3 болон аажим буурч, 40-64 насны хүн амын хувийн жин 20,6-31,5 болон өсч байна. Энэ нь хэрвээ ажлын байрыг нэмэгдүүлж, хөдөлмөрийн насны хүн амыг нийгмийн даатгалд бүрэн хамруулж чадахгүй бол тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн даатгалын ачаалал ирээдүйд нэмэгдэхээр байна.<sup>9</sup>

Нийт хүн амын хүйсийн харьцаа /100 эмэгтэйд ногдох эрэгтэйчүүдийн тоо/ хэтийн тооцооны хугацаанд үл ялиг буурч байгаа бол төрөх үеийн хүйсийн харьцаа тогтвортой байна. 65 ба түүнээс дээш насны хүн амын хувьд хүйсийн харьцаа тогтвортой буурч байгаа нь эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалт эрэгтэйчүүдийнхтэй харьцуулахад өндөр байдагтай холбоотой юм.

<sup>7</sup> Хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд-Лавлагаа, мэдээллийн багц - УБ, 2010, 24 дах тал

<sup>8</sup> Хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд-Лавлагаа, мэдээллийн багц - УБ, 2010, 24 дах тал

<sup>9</sup> Монгол улсын хүн амын 2008-2030 оны хэтийн тооцоо-ҮСХ. 2008 он. 10 дах тал

Насны бүтцийн өөрчлөлтийн хандлага аймаг, нийслэлийн хүн амын хувьд ч гэсэн ажиглагдаж байна. Хүн амын төрөлтийн эрчимтэй бууралт, дундаж наслалтын аажим өсөлтийн улмаас бүс нутгийн болон аймаг, нийслэлийн хүн амын насны бүтцэд залуу насны хүн амын эзлэх хувь багасч, хөдөлмөрийн насныхан болон хөгшин насны хүн амын эзлэх хувийн жин нэмэгджээ. Хэтийн тооцооноос харахад<sup>10</sup> манай улсын нийт хүн амын өсөлтийн хурд 2010-2020 онд 1,35 хувь, 2020-2030 онд 1,02 болж буурах хандлага ажиглагдаж байна. Нийт аймгуудын хувьд хүн амын өсөлтийн хурд улсын нийт хүн амынхтай адил ирэх онуудад аажмаар буурах тооцоо хийсэн байна.

он	Дундаж наслалын индекс	Дундаж наслалт (төрөлтөөс тооцсон)
1990	0,645	63,7
1992	0,638	62,8
1995	0,647	63,8
1998	0,669	65,1
1999	0,636	63,2
2000	0,636	63,2
2001	0,639	63,4
2002	0,642	63,5
2003	0,644	63,6
2004	0,660	64,6
2005	0,670	65,2
2006	0,681	65,9

Статистикийн ерөнхий газрын мэдээлэл болон хүн амын хөгжлийн үзүүлэлтүүдээс харахад сүүлийн 10-20 жилд хүн амын насжилт уртасч байгааг дээрхи хүснэгтээр харуулав. 1990 онд зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр хүн амын амьдрах хэв маяг өөрчлөгдөж хүн амын наслалт богиноссон бөгөөд эдийн засгийн байдал сайжирч байгаатай холбогдон хүн амын насжилт уртасч байна. Нөгөө талаар, хүн амын эрүүл мэндийн боловсрол нэмэгдсэнтэй холбоотой юм. Хүн амын насны бүтцийн өөрчлөлт, хүн амын насжих үйл явц нь нийгэм эдийн засагт, ялангуяа нийгмийн хамгааллын салбар, нийгмийн нөөцийн хуваарилалт, хяналтад ихээхэн нөлөөлөл үүсгэдэг. Иймд манай улсын хүн амын насны бүтэц өөрчлөгдсөнөөр нийгмийн хамгаалалын салбарт зарим үйлчилгээний хэрэгцээ тулгамдсан асуудал болоод байна.

Үзүүлэлт	Насны бүлэг	Тоо хэмжээ /мян.хүн/	200 онтой харьцуулсан өөрчлөлт		
			2015	2020	2025
Нийгмийн халамж, асран хамгаалал					

<sup>10</sup> ҮСХ-оос 2008 онд хийсэн “Монгол Улсын хүн амын 2008-2030 оны хэтийн тооцоо”

<b>Тэтгэврийн насны эрэгтэй хүн ам</b>	60+	55,4	86,9	116,1	158,8	+1,6 дахин	+2,1 дахин	+2,9 дахин
<b>Тэтгэврийн насны эмэгтэй хүн ам</b>	55+	98,5	163,8	218,6	275,7	+1,7 дахин	+2,2 дахин	+2,8 дахин
<b>Эрүүл мэндийн хэрэглээ</b>								
<b>Хүүхдүүд</b>	0-14	854.9	764.9	763.1	736.0	-1.1 дахин	-1.1 дахин	-1.2 дахин
<b>Насанд хүрэгчид</b>	15-59	1409.6	1962.4	2069.5	2146.6	+1.4 дахин	+1.5 дахин	+1.5 дахин
<b>Төрөх насны эмэгтэйчүүд</b>	15-49	650.9	846.4	871.7	890.6	+1.3 дахин	+1.3 дахин	+1.4 дахин
<b>Өндөр настан</b>	60+	125.1	191.3	254.4	347.3	+1.5 дахин	+2.0 дахин	2.8 дахин

**Эх сурвалж:** Хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд - 2010, УБ Тайлбар: (+) өснө, (-) буурна

Харин хүн амын хүйсийн харьцааны хувьд харьцангуй тогтвортой байна. Гэвч сүүлийн жилүүдэд монгол залуучууд гадаад руу суралцах болон ажиллахаар явж байгаатай холбоотойгоор хүйсийн бүтэц алдагдаад байгаа билээ. Гадаад руу явж байгаа эрэгтэйчүүдийн ихэнх нь аль нэг улсад ажиллахаар, эмэгтэйчүүдийн ихэнх нь суралцах болон, гадаадын иргэнтэй гэр бүл болж байна. Тухайлбал, БНСУ-д хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллахаар ГАХИТ-ийн шугамаар явсан 7105 хүнийг хүйсийн байдлаар авч үзвэл эрэгтэй-6260, эмэгтэй-845 хүн явсан байна. Энэхүү тоо баримтаас харахад л Монгол улсын хүн амын хүйсийн харьцаа хэрхэн механикаар өөрчлөгдөж байгааг харж болохоор байна. Мөн түүнчлэн эмэгтэйчүүдийг бодвол эрэгтэйчүүдийн нас баралт өндөр байдагтай холбоотойгоор ирээдүйд настай хүмүүсийн ихэнхи нь эмэгтэйчүүд байхаар хэтийн төлөв гаргасан байна.

#### 1.2.5. Хүн амын төрөлт

- Төрөлтийн ерөнхий коэффициент нь 1000 хүн ам тутамд ногдох тухайн жилд төрсөн амьд хүүхдийн тоог илэрхийлдэг бөгөөд түүнийг тооцохдоо амьд төрсөн хүүхдийн тоог тухайн жилийн дундаж хүн амд харьцуулдаг.
- Төрөлтийн тусгай коэффициент нь төрөх насны /15-49 нас/ 1000 эмэгтэйчүүдэд ногдох амьд төрөлтийн тоог илэрхийлдэг үзүүлэлт юм.
- Төрөлтийн нийлбэр коэффициент нь нэг эмэгтэй хүний тоог нас барсан эмэгтэй хүний тоонд харьцуулсан харьцааг ойлгоно.

Монгол улсад төрөлтийн түвшин 2006 оноос эхлэн нэмэгдэх хандлагатай болж, 2007 онд 18,5 хувиар, энэ оны эхний хоёр сар тутамд 30 гаруй хувиар нэмэгдэж байгаа тоо гарчээ. Төрөлт нэмэгдэхийн хэрээр яригдах нэг асуудал нь эхийн эндэгдэл. Хэдийгээр Мянганы хөгжлийн зорилтод тусгасны дагуу эхийн эндэгдлийг 1000 хүн тутамд 85 хүртэл бууруулах ёстой ч одоогийн байдлаар энэ тоо 90-95 байна.

Төрөлт, жирэмслэлтийн улмаас нас барж буй эмэгтэйчүүдийн тоо дэлхий нийтэд 34 хувиар буурсан бол манай улсад 1990 оныхтой харьцуулахад дөрөв дахин багасч, эхийн эндэгдэл дунд зэрэгтэй орны түвшинд шилжсэн байна. Тухайлбал, 1990 онд 200, 2000 онд 158, өнгөрсөн онд 27 эх эндсэн бол энэ оны эхний найман сарын байдлаар 18 эх нас барсан аж.



Сүүлийн жилүүдэд манай оронд нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд гарсан өөрчлөлттэй уялдан эмэгтэйчүүд, хосуудын төрөлтдөө хандах хандлага өөрчлөгдөж, төрөлтийн түвшний бууралт нас баралтаас түрүүлж эхэлсэн. Тухайлбал, 1000 хүн амд ногдох төрөлтийн түвшин 1990-2006 онд 34,4-19,0 болтлоо бараг 2 дахин, 1000 хүн амд ногдох нас баралт мөн хугацаанд 8,3-6,5 хүртэл 30 орчим хувиар буурсан.

Төрөлтийн дээд хувилбарын төсөөллөөр төрөлтийн нийлбэр коэффициент /ТНК/ аажим буурч, 2025-2030 онд нэг эмэгтэйд 2,17 хүүхэд, дунд хувилбарын хувьд дээд хувилбараас илүү хурдацтай буурч, 5 жилээр түрүүлэх бөгөөд 2025 оноос 2,0 болж тогтворжихоор байна. Харин доод хувилбарт ТНК-ийг ирээдүйд ажиглагдаж болох хамгийн баг түвшин буюу хугацааны эцэст 1,8 болохоор байна гэсэн Үндэсний статистикийн хорооноос хэтийн тооцоо гаргасан байна. Насны бүлэг дэх төрөлтийн түвшинг сүүлийн жилүүдийн динамикт үндэслэн үзвэл 20-30 насны эмэгтэйчүүдэд төрөлтийн хувь өндөр байна.

Судалгаанаас үзэхэд эхийн эндэгдлийн гол шалтгаан нь жирэмслэлттэй хавсарсан эрхтэн тогтолцооны эмгэг өвчний сэдэрлэлт, цус алдалт, жирэмсний хожуу үеийн хордлогын хүндрэл, үжил халдвар, умайн урагдал зэрэг орж байна. Түүнчлэн нийт хүн амын эрүүл мэндийн боловсрол, жирэмсний хүндрэлийн талаарх ойлголт мэдлэг хангалтгүй, жирэмсний хяналт болон төрөх үеийн тусламж, үйлчилгээ жигд сайн биш, хөдөөгийн хүн амын тархай бутархай амьдардаг, төрийн үйлчилгээний уялдаа холбоо муу зэрэг хүчин зүйлс нөлөөлж байна. Мөн нөхөн үржихүйн насны эмэгтэйчүүдийн 45 хувь нь эрхтэн тогтолцооны эмгэгтэй, төрсөн эхчүүдийн 33,8 хувь нь жирэмсний хугацаанд ямар нэгэн хавсарсан өвчнөөр өвчилсөн байгаа нь ч голлох шалтгаан болсон хэвээр байна

Улсын хэмжээнд амьд төрсөн хүүхдийн тоо 2010 оны эхний долдугаар сарын байдлаар 39227 болж өмнөх оны мөн үеийнхээс 374 хүүхдээр буюу 2.2 хувь, амаржсан эх 39063 болж, 911 эхээр буюу 2.3 хувиар тус тус буурсан байна. Түүнчлэн нэг хүртэлх насандаа 791 хүүхэд эндэж, өмнөх оны мөн үеийнхээс зургаан хүүхдээр буюу 0.8 хувиар, эхийн эндэгдэл 16 болж, 10 эх буюу 38.5 хувиар тус тус буурч, 1-5 хүртэлх насандаа эндсэн хүүхдийн тоо 215 болж, 93 хүүхэд буюу 76.2 хувиар нэмэгджээ.



Эх сурвалж: Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл 1994-2009 он

#### 1.2.6. Гэрлэлт, гэрлэлтээ цуцлуулсан хүний тоо

- Гэрлэлт. Тухайн нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны нэгжид гэр бүл болсноо бүртгүүлсэн хүмүүсийг гэрлэсэнд тооцно.
- Цуцлалт: Гэрлэлтээ зохих шатны шүүхээр цуцлуулж, цуцлалтаа бүртгүүлсэн бол гэр бүлээ цуцалсанд тооцно.

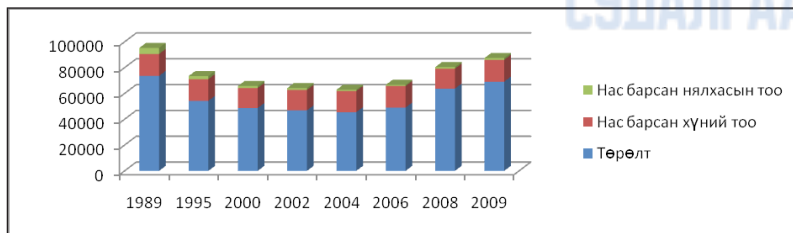
2009 онд нийт 34,1 мянган хос гэрлэлтээ бүртгүүлж, 2,4 мянган гэр бүл гэрлэлтээ цуцлуулсан байна. Гэрлэлт өмнөх оныхоос 3,3 хувиар, гэр бүл цуцлалт 26,2 хувиар өссөн байна. Харин 1000 хүн амд ногдох гэрлэлт 2007 оноос буурч байсан бол 2009 оноос 12,6 болж өссөн байна. 1000 хүнд ногдох гэр бүл цуцлалт 2006 оноос аажмаар өсч, 2009 онд 0,9 болж өссөн байна.

Үзүүлэлт	2005	2006	2007	2008	2009
• Гэрлэлт	14993	48996	40965	32982	34071
• Цуцлалт	1622	1448	1757	1901	2399

## 1.2.7. Нас баралт

**Нас баралтын ерөнхий коэффициент.** Энэ нь 1000 хүн ам тутамд ногдох тухайн жилд нас барсан хүний тоог илэрхийлдэг бөгөөд түүнийг тооцохдоо нас барсан хүний тоог тухайн жилийн дундаж хүн амд харьцуулж 100-аар үржүүлдэг.

Он	Төрөлт	Нас барсан хүний тоо	
		Бүгд	Нялхас
1989	73593	17000	4718
1995	54293	16794	2411
1996	51806	17550	2072
1997	49488	16980	1962
1998	49256	15799	1680
1999	49461	16105	1846
2000	48721	15472	1596
2001	49658	15999	1464
2002	46922	15857	1390
2003	45723	16006	1051
2004	45501	16404	1016
2005	45326	16480	938
2006	49092	16682	937
2007	56636	16259	994
2008	63768	15413	1240
2009	69167	16911	1386



Эх сурвалж: Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл 1994-2009 он

Хүснэгтээс харахад 1989 оныг хүртэл төрөлт өндөр байсан бөгөөд 1990 оны өөрчлөлт шинэчлэлттэй холбоотойгоор төрөлт багассан бөгөөд нас баралт өндөр хэвээр байсан байна. Хэдий төрөлт өндөр хувьтай байсан боловч нялхасын эндэгдэл өндөр байсан байна. 1990 оноос буурсаар 2007 оныг хүртэл тогтмол буурсан байна.

2007 оноос хүүхдийн мөнгө өгч эхэлсэн, мөн нийгэм эдийн засгийн байдал сайжирч эхэлсэнтэй холбоотойгоор төрөлт нэмэгдсэн бөгөөд нас баралтын хэмжээ ч багассан байна. Харин нялхасын эндэгдлийн хувьд төрөлтөд оногдох хувийн хувьд нэгэн жигд байсаар байна. Нас баралт буурч байгаа нь хүн амын эрүүл мэндийн боловсрол дээшилж байгаатай холбоотой юм. Монгол Улсын Статистикийн ерөнхий газраас гаргасан хэтийн төлөв байдлаас харахад Монгол улсын хүн амын насжилт уртасч байна гэсэн тооцоололоос харж болно. Энэ тухай хүн амын насжилт хэсгээс үзнэ үү.

**Өрхийн тоо:** Өрх гэж нэг орон байранд амьдардаг, нэг төсөвтэй, хүнс, амьдралын наад захын бусад хэрэгцээгээ хамтран хангадаг нэг буюу хэсэг бүлэг хүмүүсийг өрх гэнэ. Өрхийн гишүүд нь хоорондоо ураг төрлийн гэр бүлийн хамааралтай эсвэл хамааралгүй байж болно.

Он	1969	1979	1989	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Өрхийн тоо	252.3	311.0	427.8	449.4	514.1	517.7	531.1	535.3	541.1	554.0	559.6	568.6	585.6	596.4	611.0	632.5	645.7	677.8	716.5
Нэг өрхөд ногдох хүний тоо	4.7	5.1	4.8	4.8	4.5	4.5	4.5	4.5	4.4	4.3	4.4	4.4	4.3	4.2	4.2	4.1	4.1	4.0	3.8

**Эх сурвалж:** Монгол Улсын статистикийн эмхтгэл 1994-2009 он

Дээрхи хүснэгтээс харахад Монгол Улсын өрхийн тоо жил бүр өсөлттэй гарсан байна. 2006 оноос төрөөс шинэ гэр бүлийг дэмжих зорилготойгоор шинээр гэр бүл бологсдод нэг удаа 500,000 төгрөг олгох болсонтой холбоотойгоор гэр бүл бологсдын тоо нэмэгдсэнээр өрхийн тоо ч нэмэгдсэн байна. Харин нэг гэр бүлд ногдох хүн амын тоо нь эсрэгээрээ жил ирэх тусам буурсан үзүүлэлттэй байна. 1979 онд өсөлт өндөр байгаа нь энэ үед монголын хүн амын төрөлт өндөр байсантай холбоотой юм. 1990 оноос нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, хүн амын тэр дундаа эмэгтэйчүүдийн боловсролын байдал нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор төрөлт жил ирэх тусам багассантай холбоотой юм.

2009 оны байдлаар нэг өрхөд ногдох хүн амын тоо 3.8 болсон нь гэр бүл дэх хүүхдийн тоо цөөрсөнийг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын хүүхэдтэй гэр бүлийн дийлэнхи нь 1 хүүхэдтэй байгааг харуулж байна. 2 болон түүнээс дээш хүүхэдтэй гэр бүлийн эзлэх хувийн жин багассаныг харуулж байна. Тиймээс залуу гэр бүлийг дэмжих, төрөлтийн түвшин нэмэгдүүлэх арга хэмжээг төрөөс нарийн дэс дараалалтай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм.

### 1.3. ХҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮДИЙН ДИНАМИК СУДАЛГАА

Дэлхийн хүний хөгжлийн илтгэлийг 1990 оноос эхлэн НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрийн хүрээнд анх хэвлэж эхэлжээ. Энэхүү цуврал илтгэлүүд нь хүний хөгжлийн үзэл баримтлалыг анхлан боловсруулагч Пакистаны нэрт эдийн засагч Махбуб Алл Хакийн санаачилга, хүчин зүтгэлээр бодит биелэлээ олсон байна. Тэрээр НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрт 1989 оноос эхлэн ажиллаж, хүний хөгжлийн талаарх өөрийн үзэл баримтлалаа шингээсэн эхний цуврал таван илтгэлийн сэдэв, агуулгыг боловсруулсан. Чухам энэ үеэс

хүний хөгжлийн үзэл баримтлал дэлхий даяар тархах үндэс суурь тавигджээ.

Монголын ард түмэн өнө эртний баялаг түүхтэй ба нийгэм, эдийн засгийн асар их амжилт олсон. Гэхдээ хүний хөгжлийн талаас нь авч үзвэл феодалын харилцааны сөрөг нөлөө ул мөрөө үлдээсэн гэж хэлж болно. Социализмын үед хүний хөгжлийн үндсэн гол үзүүлэлтүүдээр Монгол улс асар хурдан үсрэлт хийсэн бөгөөд энэ нь амьдралын баталгаа, үнэ төлбөргүй эрүүл мэндийн үйлчилгээ, боловсрол олгох асуудлыг бүхэлд нь төр хариуцаж ирсэнтэй холбоотой.

**Хүний хөгжил гэдэг** нь нэг талаас хүний бүх боломжийг бүрдүүлэх, эрүүл мэндээ сайжруулах, мэдлэг боловсролоо дээшлүүлэх, нөгөө талаас өөрийн олж авсан боломжоо ахуй амьдралдаа ашиглах, соёл, урлаг, нийгмийн болон улс төрийн амьдралд оролцох оролцооны нэгдэл юм.

Эдүгээ олон улсын шинжээчид, ялангуяа эдийн засагчид нэг хvнд ногдох ДНБ хэмээх индексийг өргөн ашиглаж байна. /GDP index гэнэ, PPP-р хэмжинэ/ Энэ үзүүлэлтийг ОУВС, Дэлхийн банк /ДБ/ болон АНУ-ын Тагнуулын төв газар өөр өөрийн аргачлалаар тооцно.

Тухайн орны хvн амын боловсролын түвшин нь хөгжлийн чухал индикатор юм. Улс орны хөгжлийг илэрхийлэгч гойд чухал үзүүлэлт нь тухайн оронд амьдарч буй хvний хөгжлийн индекс /HDI- human development index/ билээ. 2006 оны байдлаар Монгол улс дэлхийн 179 орноос 112-д оржээ. Манай HDI нь өмнөх оныхоосоо 0,006-гаар өсөж 0,720 болсон байна.

Хүний хөгжлийн индексээс гадна сүүлийн жилүүдэд дараах үзүүлэлтүүдийг гаргадаг болсон.

- Тухайн улс орны ардчилалын индекс
- Хүүхдийн хөгжлийн индекс
- Хүний ядуурлын индекс
- Жендерийн хөгжлийн индекс гэсэн үзүүлэлтүүдийг улс орнууд гаргаж тайлагнах болсон.

*Улс орны хөгжилд ардчиллын индекс /Democracy index - DI/ тун чухал. Ардчиллын индекс нь өгсөх дарааллаар 10 хүрэх ба 8,0-10,0 бол бүтэн ардчилалтай орон,...6,0-7,9 бол сэвтсэн ардчилалтай,...4,0-5,9 бол холимог ардчилалтай, 3,9-өөс доош бол авторитари дэглэмтэй гэнэ. 2008 оны зэрэглэлээр Монгол Улс 6,60 оноогоор сэвтэй ардчилал бүхий орон хэмээгдэж, 167 орноос 58-д / хоёр дахь бүлэг улсууд/ жагсжээ. Швед 9,88 оноо-гоор тэргүүлж, Хойд Солонгос 0,86 оноогоор сүүлд нь орсон байна. Манай бүлэгт Тайвань, Израиль, Унгар, Словак, Польш, Латви, Таиланд, Молдави, Малайз гэхчлэн 50 орон орсон байна.*

*Хvvvхдийн хөгжлийн индекс /child development index-CDI / гэж тусдаа юм. Агуулга нь бага насны хvvvхдийн эрvvл мэнд, хоол тэжээлийн хангалт, боловсролын түвшинг харгалзана. CDI нь 100 хүртэлх оноогоор тодорхойлогдох ба багасах тусмаа сайн. 2006 оны байдлаар Монгол Улс дэлхийн 140 орноос 58-д оржээ. Хувьд шилжvvлж харвал 100 улстай уралдааны 41-д явна. 1990-1994 онд хийсэн судалгааг 2001-2006 онд хийсэн судалгаатай харьцуулахад манай улсын хvvvхдийн хөгжлийн индекс нь 18,1-ээс 9,12 болж эрс сайжирсан байна. Дэлхийд Япон 0,41 оноогоор нэгд, Нигер 58,47-р жагсаалтын сүүлд оржээ.*

*Хүний ядуурлын индекс:* Хүний хөгжлийн индексээр хүний хөгжлийн хүрсэн түвшинг хэмждэг бол хүний ядуурлын индекс 1 (**ХЯИ-1**)-ээр хөгжиж буй орнуудад хүний хөгжлийн түвшин нь хангагдаагүй хүн амын нийт хүн амд эзлэх хувийн жинг тооцдог. Хүний хөгжлийн индекс нь хүний амьдралд гарсан ахиц дэвшлийг хэмждэг бол хүний ядуурлын индекс нь

хүний хөгжил дэх доройтлыг дор дурьдсан гурван үндсэн үзүүлэлтээр хэмждэг байна. Үүнд: Эрүүл урт удаан амьдралыг 40 хүртэлх насандаа нас барах магадлалтай хүн амын хувийг тооцох замаар харьцангуй залуу насандаа нас барах эмзэг байдлын үзүүлэлтэд тулгуурлан хэмждэг.

Мэдлэг боловсролын түвшинг хүний унших, харилцаа холбоонд оролцох боломжид нь нөлөөлж, гадаад ертөнцөөс тусгаарлаж байдаг бичиг үсэгт тайлагдаагүй хүн амын үзүүлэлтээр хэмжинэ.

Амьжиргааны түвшинг эдийн засгийн хувьд хүрэлцээгүй байдалд амьдарч буйг харуулах үзүүлэлтүүд болох цэвэр усаар дутагдаж буй хүн амын эзлэх хувийн жин ба жин дутуу хүүхдийн эзлэх хувийн жин гэсэн хоёр үзүүлэлтийн дунджаар хэмждэг.

Ерөнхийдөө эрүүл мэндийн хүртээмжийн үзүүлэлтүүд хүний амьжиргааны түвшинг хэмжиж буй үзүүлэлтэд тусгагдсан юм. Эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийн талаар хангалттай тоон мэдээлэл байдаггүй учраас сүүлийн хоёр үндсэн үзүүлэлтийг ашиглаж жингийн дутагдалтай 5 хүртэлх настай хүүхдийн хувийн жин, ундны цэвэр усны хэрэглээний дутагдалтай хүн амын хувийн жинг тус тус ашиглан тооцож болно.

Монгол улс зах зээлийн эдийн засаг, ардчилалд түргэн шилжсэнээр эрх чөлөө болон хүний эрх хэмжээлшгүй нэмэгдсэн. Гэвч нийгмийн үйлчилгээний түвшин санаа зовохуйц хэмжээнд хүртэл доройтож, ерөнхийдөө хүмүүсийн амьдралын баталгаа сулрав. Монгол улсын хүний хөгжлийг 1990 оноос өмнөх болон хойшхи хүний эрх гэж авч үзвэл:

**1990 оноос өмнөх үеийн хүний хөгжил:** 1990 он хүртэлх социализмын жилүүдэд эрүүл мэнд, боловсрол, жендэрийн тэгш байдал, боловсрол, нийгмийн хамгаалал, хүний аюулгүй байдал зэрэг салбарт амжилт олсон байна. Хүний хөгжлийн үүднээс авч үзвэл, социализмын үеийн гол ололтууд боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалалын салбарт гарчээ. Мөн энэ үед жендэрийн тэгш байдлын талаар амжилт олсон байна. Квотын системийг хэрэгжүүлэх замаар шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хангаж байв. Хүний хөгжлийн үүднээс, социалист тогтолцооны хамгийн учир дутагдалтай тал нь хувь хүний эрх чөлөөг хязгаарлаж байсан явдал юм. Нэг намын үзэл суртлын тогтолцоо хувь хүний үг хэлэх эрх, улс төрийн оролцоог хязгаарлаж байв. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө ч хориг хязгаартай байлаа.

**1990 оноос хойшхи хүний хөгжил:** 1990 онд ардчилалын давалгаанд автан, төрийн хатуу чанд хяналтыг устгахыг эрмэлзэн, зах зээлийн сонголтыг нэмэгдүүлж хүний хөгжлийг хурдасгана гэсэн найдлагадаа хөтлөгдөн Монгол улс бусад улс орнуудын нэгэн адилаар шилжилтийн огцом өөрчлөлтүүдийг хэрэгжүүлсэн юм. Үүний үр дүнд эдийн засгийн шилжилт Монгол улсад аж үйлдвэрийн уналт, нийгмийн үйлчилгээний хомсдол, ажилгүйдлийн огцом өсөлт зэргийг араасаа дагуулав. Өөрчлөн байгуулалт, шилжилтийн эхний жилүүд болох 1990-1994 онд хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүд эрс мууджээ. Бодит орлого буурч, хүний баталгаагүй байдал нэмэгдэж, хөдөлмөр эрхлэх боломж хумигдахын хэрээр хүмүүсийн амьдрал улам бүр эрсдэлтэй болж байв. Ийнхүү нийгмийн үйлчилгээний түвшин доройтсон, улсын үйлдвэрийн газрууд хаагдснаас хөдөлмөр эрхлэлт буурсан зэрэг үйл явдлууд давхцсан нь Монгол улсад ядуурал, хүний баталгаагүй байдал зэрэг өнөөгийн хүндрэлтэй асуудлуудыг бий болгожээ.

**Хүний хөгжлийг хэмжихүй:** Хүний хөгжлийн илтгэлүүд 1990 онд хэвлэгдэж эхэлсэн цагаас хүний хөгжлийн индексийг хүний хөгжлийн ерөнхий шалгуур үзүүлэлт болгон ашиглах болсон. ХХИ-ийг хүний хөгжлийн дараахь гурван гол үзүүлэлтээр хэмждэг. Үүнд:

- Төрөлтөөс тооцсон дундаж наслалт нь урт удаан, энх тунх амьдрахыг илэрхийлнэ

- Боловсролын байдлыг насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтын хувь (хувийн жингийн 2/3) болон бага, дунд, дээд боловсролд хамрагдалтын түвшин (хувийн жингийн 1/3)-ээр илэрхийлнэ.
- Зохистой амьжиргаанд шаардагдах нөөцийг нэг хүнд ногдох бодит ДНБ-ээр орлуулан илэрхийлнэ.

Хүний хөгжлийг дээр дурьдсан боловсрол, эрүүл мэнд болон орлогын индексийн энгийн арифметик дунджаар тооцно. Шилжилтийн эхний үеийн хүндрэлээс шалтгаалан Монголын хүний хөгжлийн индекс 1990-ээд оны эхний хагаст 0,652 байснаа 0,635 болж буурсан байна. Гэхдээ 1990-ээд оны дунд үеэс сайжирсаар 2006 онд 0,718 болж өссөн байна. Хэдийгээр ХХИ-д хэлбэлзэл ажиглагдаж байгаа боловч Монгол улс нь хүний хөгжлийн үзүүлэлтээр дунд зэргийн орны ангилалд багтдаг байна. 2007 оны Дэлхийн Хүний хөгжлийн илтгэлд 2005 оны мэдээллээр тооцсон ХХИ-ээр Монгол улс 177 орноос 114-т орсон байна.

### Монгол дахь хүний хөгжлийн индекс

Он	Дундаж наслалт /жилээр/	Насанд хүрэгсдийн бичиг үсэг тайлагдалт /хувь/	Сургалтанд хамрагдалтын нийлбэр хувь	Нэг хүнд ногдох ДНБ /PPP/	Дундаж наслалтын индекс	Боловсролын индекс	ДНБ-ий индекс	Хүний хөгжлийн индекс
1990	63,7	96,5	60,4	1,640	0,645	0,845	0,467	0,652
1992	62,8	96,5	54,3	1,266	0,630	0,824	0,424	0,626
1995	63,8	96,5	57,0	1,267	0,647	0,833	0,424	0,635
1998	65,1	96,5	62,0	1,356	0,669	0,850	0,435	0,651
1999	63,2	97,8	66,0	1707	0,636	0,872	0,472	0,661
2000	63,2	97,8	69,6	1838	0,636	0,884	0,486	0,669
2001	63,4	97,8	69,6	1968	0,639	0,884	0,497	0,674
2002	63,5	97,8	69,7	2125	0,642	0,884	0,510	0,679
2003	63,6	97,8	76,9	1.850	0,644	0,908	0,487	0,680
2004	64,6	97,8	78,0	2.056	0,660	0,912	0,505	0,692
2005	65,2	97,8	80,4	2.408	0,670	0,920	0,531	0,707
2006	65,9	97,8	79,4	2.823	0,681	0,916	0,558	0,718

Эх сурвалж: Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл - 2007

### Дэлхийн улс орнуудын хүний хөгжлийн байдал

Удаан хугацааны туршид дэлхий даяар үндэстэн хэдий хэмжээний үйлдвэрлэл бүтээв гэдэг асуудал чухлаар тавигдаж байсан бол харин өнөө үед ард түмэн нь хэр дэвшилттэй байна вэ гэсэн асуулт чухлаар тавигдаж байна. Сүүлийн 30 гаруй жилд эдийн засгийн хурдацтай хөгжил бодит сайн сайхан байдлыг тэгш байдлаар бий болгож чадаагүй. Гэвч хүний хөгжлийн бодит заалтаар хэмжихэд харин ч гайхалтай амжилтанд хүрчээ.



Хүний дундаж наслалт 16 жилээр уртасч, насанд хүрэгчдийн бичиг үсэгт тайлагдсан байдал 40 хувиар, нэг хүнд ногдох хүнсний бүтээгдэхүүний хэмжээ 20 гаруй хувиар өсч хүүхдийн эндэгдэл 2 дахин буурчээ. Чухамдаа аж үйлдвэржсэн орнуудын бараг бүхэл бүтэн зууны туршид хүрсэн хүний дэвшилд хөгжиж буй орнууд ердөө сүүлийн 30 жилийн дотор хүрсэн байна. Умард, өмнөд бүсийн орлогын /умардын орлогын 6%-тай, өмнөдийн орлогын дундаж тэнцэж/ ялгаа нь хэдийгээр их байгаа ч гэсэн хүмүүс хоорондын ялгаа нь улам бүр хурдан ойртож байгаа юм.

Манай дэлхийн тэрбум гаруй хүн үгээгүй хоосон, зовж шаналсан байдалтай амь зууж, хүн хэмээх наад захын ойлголтоос дор нөхцөлд байна. Манай дэлхий орлогын асар их ялгааг чимээгүйхэн хүлцэн өнгөрөөж байна. Баян хоосны гурвалжингийн оройд байх 1 тэрбум хүн, ёроолын 1 тэрбум хүнээс даруй 150 дахин их орлоготой байна. Дэлхийн хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын тэгш бүс байдал улам нэмэгдэж байна. Жишээ нь, одоо дэлхийн хүн амын 60% ядуу орнуудад, 15% хөгжилтэй орнуудад амьдарч байна. Энэ тоо 2025 гэхэд 75% ба 12% болон тус тус өсөх төлөвтэй байна.

Хөгжиж буй орнуудад сургуульд хамрагдалтын цэвэр түвшин 82%-тай байна. Залуучуудын дунд /14-24 насны/ бичиг үсэгт тайлагдаагүй хүн амын хувь хэмжээ хөгжиж буй орнуудад 16%-тай байхад нэн буурай хөгжилтэй орнуудад 34%-тай байна. Ихэнхи хөгжиж буй орнуудад дээд боловсролд хамрагдалтын түвшин 20% хүрэхгүй байна.

#### Хүний хөгжлийн түвшин: дэлхий, бүс нутаг, улс орнуудаар

Улс орон, бүс нутгууд	ХХИ	Төрөлтөөс тооцсон дундаж наслалт	Бичиг үсэгт тайлагдалтын түвшин	Сургуульд хамрагдалын түвшин	Нэг хүнд ногдох ДНБ PPP \$
Дэлхий	0.741	67.1	..	67	8229
ЭЗХН-ийн гишүүн орнууд	0.911	78.9	..	65	30181
Хөгжиж буй орнууд	0.694	65.0	76.6	63	4359
Буурай хөгжилтэй орнууд	0.518	52.2	54.2	45	1328
Хүний хөгжил өндөр орнууд	0.895	78.0	..	91	25665
Хүний хөгжил дундаж орнууд	0.718	67.2	79.4	66	4474
Хүний хөгжил доогуур орнууд	0.486	46.0	57.5	46	1046
Өндөр орлоготой орнууд	0.910	78.8	..	94	29898
Дундаж орлоготой орнууд	0.774	70.3	89.6	73	6104
Бага орлоготой орнууд	0.593	58.4	60.8	54	2168
Зүүн Ази Номхон далайн орнууд	0.768	70.5	90.4	69	5100
Монгол улс	0.718	65.9	97.8	79.4	2,823
Хөрш ОХУ	0.806	63.2	99.5	81.9	13.205
Хөрш БНХАУ	0.762	72.7	93.0	68.7	4.682

Эх сурвалж: UNDP. 2007. "Human Development Report - 2006"

Дэлхийн улс орнуудыг хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүдээр нь өндөр, дунд, доод зэргийн хүний хөгжилтэй орнууд гэсэн гурван бүлэгт ангилдаг. Хүний хөгжлийн индекс /ХХИ/ нь 0,800-

гаас дээш бол өндөр, 0,500-гаас 0,800 бол дунд, 0,500-гаас бага бол доод зэргийн хүний хөгжилтэй улс гэж тооцож байна. 2007 оны Хүний хөгжлийн илтгэлд дурьдсанаар дэлхийн 179 орноос хүний хөгжил өндөр улс орон 75, дунд зэргийн хөгжилтэй улс орон 101, доод зэргийн хөгжилтэй улс орон 26 байна.

Хамгийн сүүлд хэвлэгдсэн “Хүний хөгжлийн илтгэл 2007”-д дурьдсанаар Исланд улс 0,968 индекстэйгээр хүний хөгжлөөрөө 179 орныг тэргүүлж, дунд зэргийн хөгжилтэй орнуудаас Турк улс 0,798 индекстэйгээр 76-р байранд орж харин Сьерра Леон улс 0,329 индекстэйгээр сүүлийн байрыг эзэлжээ.

Харин дундаж наслалтаар Япон улс (82,4 жил) хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байсан бол Замби улс (41,2 жил) хамгийн доогуур үзүүлэлттэй байв. Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтаар Гүрж улс 100%-иар тэргүүн эгнээнд байхад Мексик улс 91,7%-иар 59 дүгээр байр, Мали улс 22,9%-иар 147 дугаар байрыг тус тус эзэлжээ. Бүх шатны сургуульд хамрагдалтаар Австрали улс тэргүүн байранд явж байгаа бол Джибото улсын хүн амын 25.5% нь бүх шатны сургуульд хамрагдсан байна. Люксембургийн вант улсын нэг хүнд ногдох ДНБ нь 77,089 ам доллар байхад Колумби улсын хувьд 6,381 ам доллар, Конго улсын хувьд 281 ам доллар тус тус байгаа нь дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн хөгжил харилцан адилгүй байгааг илтгэж байна.

### **Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэлүүдийн тойм:**

Монголын хүний хөгжлийн анхны илтгэл (1997) нь шилжилтийн үеийн Монголын ард түмний аж байдлын түвшинд үнэлгээ өгч дараах зөвлөмжийг гаргасан байна.

- Хүний хөгжлийн асуудлыг анхаарлын төвд тавих
- Хүний хөгжлийн хэрэгжүүлэх
- Хүний чадавхийг хэрэгжүүлэх

Монголын хүний хөгжлийн хоёр дахь илтгэл - Төрийн шинээр зүглүүлэхүй (2000) Монгол улсын төрийн гүйцэтгэх үүрэгт анхаарал хандуулж, улмаар задлан шинжилгээ хийх, иргэд төрөөс ямар зүйл хүсэн хүлээж байгаа талаар өргөн шүүмжлэл, мэтгэлцээн өрнүүлэх оролдлого хийж дараах зөвлөмжүүдийг гаргасан байна. Энэхүү илтгэлээр төрөөс хариуцах 7 чиглэлийг санал болгосон. Илтгэлийн:

- Нэгдүгээр бүлэг: Төрийг шинээр зүглүүлэхүй. Энэ бүлэгт шилжилтийн үеийн төрийн байдлыг авч үзсэн бөгөөд төрийн долоон чиг үүргийг тоочин санал болгосон байна.
- Хоёрдугаар бүлэг: Монгол дахь хүний хөгжил. Энэ бүлэгт ядуурал нүүрэлж, иргэдийн амьдарлын баталгаа алдагдаж хүний хөгжилд ухралт гарсан гэж үзсэн байна.
- Гуравдугаар бүлэг: Эдийн засгийг удирдахуй. Энэ бүлэгт Монгол Улс шилжилтийн үеийг амжилттай давж эдийн засгаа макро түвшинд тогтворжуулж чадсан бөгөөд одоо хэрхэн хурдацтай өсөлтийн зөв замыг сонгох талаар авч үзсэн байна.
- Дөрөвдүгээр бүлэг: Байгаль орчныг тэтгэхүй. Энэ бүлэгт Шилжилтийн үед байгаль орчин бохирдох аюул ихэсч, сэтгэл түгшээсэн олон асуудал шинээр гарч ирсэн нь энэ талаар иж бүрэн бодлогыг үндэсний хөгжлийн стратегитэй уялдуулах, хэрэгжилтийг цаашид сайжруулах шаардлагатай байгаа талаар тусгасан байна.
- Тавдугаар бүлэг: Нийгмийн салбарт хөрөнгө оруулахуй. Энэ бүлэгт Нийгмийн хамгаалалын тогтолцоонд тулгараад буй бэрхшээл түүнийг шийдэх арга замын талаар тусгасан.
- Зургаадугаар бүлэг: Шинэ сэтгэхүй. Энэ бүлэгт төр иргэдийн хооронд үр

бүтээлтэй холбоо харилцааг бий болгох, төр болон төрийн бус байгууллагуудын харилцааны талаар тусгасан.

Монголын хүний хөгжлийн гурав дахь илтгэл - Хот, хөдөөгийн ялгаатай байдал (2003)-д эдийн засгийн салбарт зарим нааштай өөрчлөлт гарч байгаа хэдий ч хот, хөдөөгийн хооронд ихээхэн ялгаа бий болж байгааг онцлон тэмдэглэжээ. Хот, хөдөөгийн хүний хөгжлийн ялгааг задлан шинжилж, эдгээр өөрчлөлтөд төр засаг, иргэдээс үзүүлж буй хариу үйлдлийн талаар өгүүлэн, хот, хөдөөгийн ялгааг арилгахад чиглэсэн бодлогын хувилбаруудыг санал болгосон.

Илтгэлд Монгол Улсын Засгийн газар олон улсын байгууллага, иргэний нийгэмтэй түншлэлийн харилцааг бий болгох үндсэн дээр улам бүр өсөн нэмэгдэж буй хот, хөдөөгийн ялгааг бууруулахад чиглэсэн хүчин чармайлтаа эрчимжүүлэх шаардлагатай байна. Хүний хөгжилд нөлөөлөх дээрх ялгааг шийдвэрлэхийн тулд тэргүүлэх ач холбогдол бүхий 4 чиглэлийг тодорхойлсон байна. Үүнд:

1. Ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн өсөлт
2. Тэнцвэртэй хөгжил
3. Төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг бэхжүүлэх
4. Хөгжлийн санхүүжилт

#### **Монголын хүний хөгжлийн илтгэл - Хөдөлмөр эрхлэлт, ядуурал 2007:**

Энэхүү илтгэлээр хөдөлмөр эрхлэлтээс үүдэн гарч байгаа тулгамдсан асуудлууд, ядуурал бий болж байгаа учир шалтгааныг судлан хөдөлмөр эрхлэлтээр дамжуулан ядуурлаас гарах бодлогын зөвлөмжүүдийг санал болгосон. Илтгэлээр өргөн хүрээг хамарсан ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх асуудлыг улсын хөгжил, эдийн засгийн өсөлтийг хангах стратегийн гол цөм болгох хэрэгтэй гэж дүгнэж дараах зөвлөмжүүдийг гаргасан.

- Хөдөлмөр эрхлэлтийн тухай стратегийг Мянганы хөгжлийн зорилтуудад суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын нэг гол бүрэлдэхүүн болгох
- Хүний хөгжилд зориулсан хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх
- Хөдөлмөрийн зах зээл дэх ур чадварын эрэлт, нийлүүлэлтийн хоорондын зөрүүг арилгах
- Архидалтыг багасгах
- Хөдөлмөрийн зах зээлийн тухай мэдээллийг боловсронгуй болгох
- Эдийн засгийг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх замаар ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх
- Уул уурхайн салбарыг түшиглэн хөгжих бусад салбарын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний төрөл, хэлбэрийг нэмэгдүүлэх
- Хөдөө, орон нутагт хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, сумдын эдийн засгийг сэргээн бэхжүүлэх
- Албан бус салбарыг албан болгох
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөрийн зах зээлд оролцох бололцоог өргөжүүлэх
- Шилжих хөдөлгөөнд оролцогчдын хөдөлмөр эрхлэх бололцоог өргөжүүлэх, тэднийг хамгаалах
- Хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөрийн устгах гэсэн 12 зөвлөмж гаргасан байна.

#### **Монгол Улсын хүний хөгжлийн илтгэл - Уур амьсгалын өөрчлөлт ба хүний хөгжил /2010/**

2010 оны Монгол Улсын хүний хөгжлийн илтгэлийн эх хувийг олж үзэж чадаагүй бөгөөд

НҮБ-ийн хөгжлийн хөтөлбөрийн цахим хуудаст байрлуулсан мэдээллийг авсан болно.

- 1-р бүлэг: Оршил, Монголын байгаль орчны тулгамдсан асуудлууд ба хүний хөгжил;
- 2-р бүлэг: Уур амьсгалын өөрчлөлт ба хүний хөгжил. Энэ бүлэгт цаг уурын өөрчлөлт нь хүний хөгжилд хэрхэн нөлөөлж буйг авч үзээд үүнийг багасгах боломжит бодлогыг санал болгоно.
- 3-р бүлэг: Газрын доройтол болон цөлжилт нь хүний хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг болох нь. Энэ бүлэгт газрын доройтлын шалтгаануудыг (биофизик ба хүний хүчин зүйл) судлахын зэрэгцээ хүний хөгжлийн үзэл баримтлалын хүрээнд газрын доройтолтой хэрхэн тэмцэх бодлогыг санал болгоно.
- 4-р бүлэг: Ус ба хүний хөгжил: Усны хүрэлцээ, тогтвортой байдал ба эрүүл мэнд. Энэ бүлэг нь хүмүүсийг усаар байнга, тогтвортой хангахад тулгамдаж буй асуудлуудыг авч хэлэлцээд усны менежментийн бодлогыг санал болгоно.
- 5-р бүлэг: Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн эх үүсвэр байх боломж байна уу? Энэ бүлэгт байгалийн баялагийг байгаль орчинд ээлтэй, олох ашгийг олон нийтэд хүртээмжтэй байдлаар зарцуулахын тулд авч хэрэгжүүлэх бодлогыг санал болгоно. Ингэхдээ эдийн засгийн боломж, орлогын хуваарилалт, байгаль орчны хамгаалал, засаглал зэрэг холбогдох асуудлыг авч үзнэ.
- 6-р бүлэг: Байгаль орчны бүртгэл тооцоо ба хүний хөгжил. Энэ бүлэгт үндэсний тооцооны эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг байгаль орчны нөлөөллийг оруулан тооцох арга зүйг гаргаж ирэх, ингэхдээ байгаль орчны зерэг болон сөрөг нөлөөллүүд, нөөцийн хомсдол, доройтлын асуудлыг хөндөнө. Мөн түүнчлэн ингэж тооцсон үндэсний тооцооны үзүүлэлтийг бодлого боловсруулах хөтөлбөрт хэрхэн ашиглах талаар зөвлөмж өгнө.
- 7-р бүлэг: Хотжилт ба хотын өсөлтийн байгаль орчны тулгамдсан асуудлууд. Энэ бүлэгт хүн ам шигүү суурьшиж буй нийслэл хотын байгаль орчны тулгамдсан асуудал болон хүний хөгжилд түүний үзүүлж буй үр нөлөөг авч үзнэ. Түүнчлэн хүний хөгжлийг бататгахын тулд эдгээр тулгамдсан асуудлыг шийдэх бодлогыг санал болгоно.
- 8-р бүлэг: Байгуулал ба засаглалд тулгарч буй асуудлуудыг даван туулах нь. Энэ бүлэгт хүний хөгжлийг бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй засаглалын гол асуудлуудыг авч үзээд зохих бодлогыг санал болгоно.

#### **1.4. ХҮН АМ ЗҮЙН БОДЛОГЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДЛУУД, ТҮҮНИЙ НЭГ БОЛОХ ГЕНИЙН САН ТҮҮНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ, ЦУС ОЙРТОЛТЫН ТУХАЙ**

Монголын хүн ам, хөгжлийн тулгамдсан асуудлыг УИХ-ын НББСШУ-ны байнгын хороо, НҮБ-ын хүн амын сангаас гаргасан лавлагаа, мэдээллийн багцад дараахь байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Хөдөөнөөс хот руу чиглэсэн дотоод шилжих хөдөлгөөн
- Насны бүтцэд гарч байгаа өөрчлөлт, насжилтын асуудал
- Ядуурал эмзэг байдал
- Гэр бүл жендэрт суурилсан хүчирхийлэл болон хүүхдийн хүчирхийлэл
- Жендэрийн тэгш байдал гэжээ.

Энэхүү лавлагаа мэдээллийн багц нь хүн ам зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудлуудын хүрээнд өмнө хийгдсэн томоохон судалгаануудын дүгнэлт зөвлөмжүүдээс хэрэгжиж чадаагүй, эсвэл хэрэгжүүлээгүйгээс цаг хугацаа алдаж байгаа асуудлын өнөөгийн байдал, сөрөг нөлөөлж байгаа хүчин зүйл, арилаагүй байгаа шалтгаан, бусад орны туршлага,

цаашид анхаарах асуудлаар дүгнэлт санал зөвлөмж гаргасныг энэхүү бүлгийн 2-р хэсэгт авч үзсэн. Түүнчлэн, 2010 онд УИХ-аас баталсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд” Монгол улс үндэстэн оршин тогтнохын нэг гол үзүүлэлтээр хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг тусгайлан авч үзсэн байдаг. Үүнтэй холбоотойгоор судалгааны энэ хэсэгт хүн амын удмын сагийн өөрчлөлтийн талаар авч үзье.

#### Ерөнхий ойлголт:

Генийн сангийн өөрчлөлт, цус ойртолт нь Монгол улсын хувьд хүн ам зүйн салбарт тулгамдаж буй асуудлуудын нэг юм. Иймд генийн сангийн өөрчлөлт болон цус ойртолт, түүний учир шалтгаан, үр дүнгийн талаар товчхон авч үзье.

Хүний бие нь 32040 гентэй үүний 16020 -ийг нь эцгээсээ, үлдсэн 16020 -ийг нь эхээсээ авдаг гэдгийг эрдэмтэд тодорхойлжээ. Үүнийг хувь **хүний генийн сан /удмын сан/** гэдэг. Тухайн хүн эцэг эхтэйгээ генийн сангийнхаа 50, 50 хувиар хамааралтай, өвөө, эмээтэйгээ 25, 25 хувиар гэх мэтчилэнгээр хоёр дахин багасч явсаар **ес дэх үедээ** генийн сангийн холбоо нь 0.19 хувь болж буурдаг. Өөрөөр хэлбэл, 0.19 хувиар ес дэхь үеийнхээ өвөг дээдэстэй хамаатай байдаг. Үүнээс цааш 10 дахь үедээ үндсэндээ генийн сангийн хамааралгүй, харь элгийн хүмүүс болж хувирдаг байна. Тэгэхээр есөн үеийн дотор ураг холбож болохгүй гэдэг монгол ёс заншлын шинжлэх ухааны үндэслэл нь энэ юм.

**Генийн сангийнхаа/ удмын сан/ тодорхой хувиар хоорондоо ураг төрлийн холбоотой хүмүүс гэрлэхийг цус ойртсон гэрлэлт гэдэг.**

Цус ойртолтыг дотор нь **шууд** цус ойртолт, **алсуур** цус ойртолт гэж ангилдаг. Шууд цус ойртолт гэдэг нь цусан төрлийн холбоотой хүмүүс хоорондоо гэрлэхийг хэлнэ. Алсуур цус ойртолт гэдэг нь нэг нутаг усныхан, нэг сум, багийн уугуул хүмүүс олон үе, удам дамжин хоорондоо гэрлэснээс үүсдэг. Энэ нь шууд цус ойртолтод их нөлөөлнө.

#### **Судалгааны үр дүн:**

Монголчууд угийн бичгээ хөтлөхөө больсоноос гурав, дөрөв дэхь үедээ цусан төрлийн холбоотой хүмүүс хоорондоо гэр бүл болдог нь цус ойртолтыг бий болгож улмаар төрөлхийн гажиг нэмэгдэх болсон талаар мэргэжлийн судлаачдын<sup>11</sup> хийсэн судалгаанд анхаарлаа хандуулъя.

#### **Монголчуудын угийн бичиг хөтлөхөө больсоны хор уршиг:**

1925 онд Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол гарч монгол хүн овог хэрэглэх, угийн бичгээ хөтлөх явдлыг болиулсан. Хүний нэг үе удам гарч ирэх генетикийн хугацаа 25 жил байдаг энэ хугацаагаар тооцох юм бол гурван үе удам давсан хугацаа /85 жил/ өнгөрсөн байна. Энэ хугацаанд Монголын хүн амын дотор цус ойртох үзэгдэл явагдаж байна уу гэдэг дээр “Хүн судлалын үндэсний төв” олон жилийн судалгаа хийж, Монголын хүн амын дотор нийт цус ойртолтын коэффициентийг тооцож нэгтэй тэнцүү гэж үзвэл түүний **97.24 хувийг шууд цус ойртолт**, үлдсэн **2.76 хувийг алсуур цус ойртолт**<sup>12</sup> эзэлж байна.

#### **Төрөлхийн хөгжлийн гажиг цус ойртолттой холбоотой эсэх:**

2005-2009 онд Монголын хүн амд бүртгэгдсэн төрөлхийн хөгжлийн гажгийг цус ойртолттой холбоотой эсэхийг уруул, тагнайн сэтэрхий, зүрхний гажиг, нугасны ивэрхий, битүү бөгстэй төрөх гээд 10 гаруй төрлийн гажгаар судлахад хүн амын дотор цус ойртолт гүнзгийрч арга хэмжээ авахгүй бол жилээс жилд нэмэгдээд байна. “Цус ойртолт” гэдэг нь төрөлхийн гажиг согогтой төрдөг хүүхдийн тоо олшроод 25, 25 жилээр нэмэгдээд яваад байдаг хэнд ч

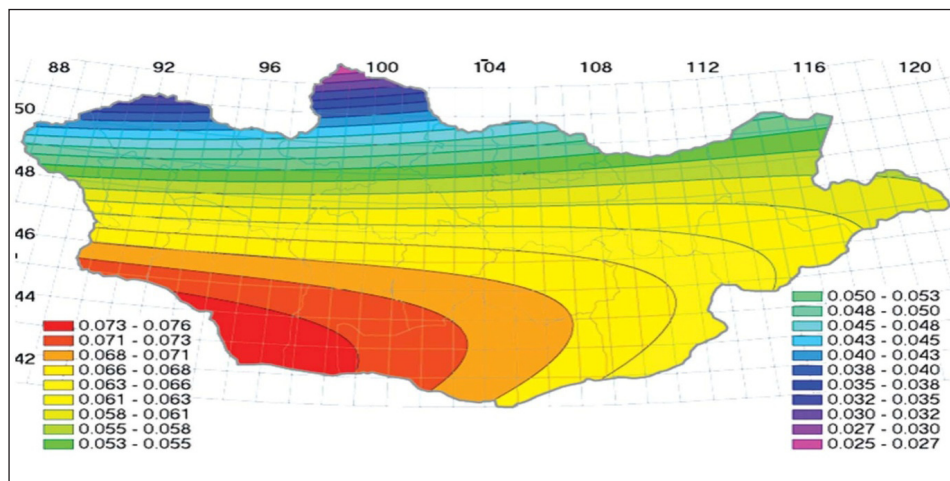
<?> <http://undp.mn/hdr/2010/mn/niltgel.html>

<sup>12</sup> Хүн ам хөгжлийн тулгамдсан асуудлууд, 2010 он

харагдахгүй, мэдрэгдэхгүй “чимээгүй тахал”<sup>13</sup> юм.

Хүн амын дотор цус ойртолтыг тодорхойлдог үндсэн хоёр арга бий. Нэгдүгээр арга, **угийн бичиглэл** хийх. Энэ нь иргэдийн хувьд цу ойртолтоос сэргийлэх хамгийн оновчтой арга. Монголын хүн амд угийн бичиглэлийн аргаар цус ойртолтыг тодорхойлоход бэрхшээлтэй зүйл нь иргэд 3 дахь үе буюу өвөө эмээгээ л мэддэг. Өвөг эцэг, эмэг эхийн дээд талд элэнц эцэг, элэнц эх байдаг. Тэрний дээд түвшинд хуланц эцэг, хуланц эх бий. Эдгээр түвшин рүү ороод ирэхээр үндсэндээ үе удмаа мэдэхээ больчихсон учраас энэ аргыг хэрэглэх хэцүү юм. Тиймээс Хоёрдугаар арга буюу **генетик тогтоцын аргыг** ашиглаж хүн ам дахь цус ойртолтыг тооцоолж ирсэн. Энэ нь шинжлэх ухааны арга юм.

Өнөөдөр Монголын хүн ам дахь цус ойртолтын байдал нь ургийн 5, 6-р үе болох элэнц, хуланцын түвшинд хамаатай үр удмууд хоорондоо гэрлэх хэмжээнд хүрчээ. Монголын хүн амд сүүлийн 30 гаруй жил судалгаа хийж цус ойртолтын газар зүйн тархалтын зураглалыг гаргажээ. **Монголын хүн ам дахь цус ойртолтын түвшний газарзүйн тархалтын зураглалаас харахад Монгол орны өргөргийн дагуу хойноосоо урагшлах тутам цус ойртолт аажмаар ихэсдэг зүй тогтол илэрч байна. Өөрөөр хэлбэл, хүн амын нягтрал сийрэгжихийн хэрээр** цөөн тооны хүмүүс хүссэн хүсээгүй хоорондоо гэрлээд алсуур цус ойртолтыг улам нэмэгдүүлж байна.<sup>14</sup>



Аливаа улс орны хүн амын удмын сангийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх нэг гол хүчин зүйл бол тухайн нутаг орны хүн амын гэрлэлтийн төлөв байдал байдаг. “Монголын хөдөөгийн зарим сум, багуудад гэр бүл болж байгаа хосуудын 68,4-99 хувь нь зөвхөн тухайн баг дотроо төрж өссөн хүмүүс хоорондын гэрлэлт бөгөөд сумдын хүн ам нь ургийн 3-4 дэх үеийн ах дүүгийн хүүхдүүд хоорондын гэрлэлтээс үүссэн цус ойртолтын түвшинд хүрсэн нь”<sup>15</sup> судалгаагаар тогтоогдсон. Эндээс дараахь 2 дүгнэлтийг хийж болно.

1. Хөдөөгийн хүн амын төв суурин газар руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн ихсэж байгаа нь **багийн хүн амын эзэлхүүнийг багасгаж** баг доторх гэрлэлт ихсэх

<sup>13</sup> “Хүн судлалын үндэсний төв”-ийн захирал, шинжлэх ухааны гавьяат зүтгэлтэн, шинжлэх ухааны доктор, профессор Ж.Батсуурь болон тус төвийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, анагаах ухааны доктор Э.Энхмаа нарын

<sup>14</sup> Анагаах ухааны доктор Э. Энхмаа

<sup>15</sup> Анагаах ухааны доктор Э. Энхмаа



нөхцлийг бүрдүүлж байна.

2. Хүмүүс өөрөөсөө дээш 3 үеэс цааших удам угсаагаа мэдэхгүй байгаа хандлага түгээмэл байдаг нь садан төрлийн хүмүүс хоорондоо гэр бүл болж алсуур цус ойртолтыг ихэсгэж байна.

#### **Цус ойртолтын үр дагавар, хор холбогдол, хүн амын өвчлөлд нөлөөлж байгаа байдал:**

Хүн болгонд эцэг эхээс далд хэлбэрээр удамшдаг муу шинжийн генүүд хэдэн арваараа байдаг. Гэтэл цус ойртсон гэрлэлтээр нөгөө далд байсан муу шинжийн генүүд хоорондоо ижилсэх магадлал ихсэж, өвчин болж гаднаа илрэх нөхцөл нь бүрддэг.

Төрөлхийн удамшлын өвчин согогтой төрөх, оюуны хомсдолтой хүүхдүүд олноороо төрөх, амьгүй төрөлт, зулбалт их болж байгаа, хүний бие бялдрын хөгжил давжаа болох, биеийн эсэргүүцэл дархлаа сулрах, ямар нэгэн өвчнийг эсэргүүцэх хувь хүний чадавхи доройтох, юмыг их хурдан түргэн сэтгэдэг оюун ухааны ир мохоо болох зэрэг нь бүгд цус ойртолтын илрэл юм. Ийм муу үр дагавартай гэдэг нь хүний генетикийн шинжлэх ухаанаар нэгэнт нотлогдсон зүйл. Цус ойртолтын процесс Монголын хүн амын өвчлөл, өвчний улмаас цаг бусаар нас барахад бодитой нөлөөлж байна. Магадлалын статистикаар бол 95 хувь, түүнээс дээш хувийн түвшинд цус ойртолтын байдал, өвчлөл нас баралтад нөлөөлж байгаа нь тогтоогдсон<sup>16</sup>.

Хүн амын удмын санд сөрөг нөлөөлж болох хүчин зүйл нь **цус ойртолтоос** гадна архидаг согтуурах явдал газар авах, цацраг идэвхт бодисын нөлөө, хүн ба амьтны гоц халдварт өвчин гарах, хүн амын нас хүйсний бүтцийн харьцаа алдагдах, эрүүл ахуйн болон бусад тогтсон стандартыг зөрчиж эрүүл мэндэд хөнөөлтэй хоол хүнс, өргөн хэрэглээний бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж хяналтгүй худалдаалах, химийн бодистой харьцах заавар журмыг зөрчих зэрэг олон хүчин зүйлүүд байдаг.

2010 оны 7 дугаард батлагдсан Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.3.4-д “Цус ойртолтыг багасгах, архидан согтууралт, мансууралтай тэмцэх ажлыг эрчимжүүлж, хүн амын удмын санд учрах сөрөг нөлөөллийг бууруулна” гэж заажээ.

#### **Хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангах арга зам**

- ☐ Монгол хүний удмын сан, эрүүл мэнд, хүн амын тогтвортой өсөлтийг хангахад чиглэсэн төрийн иж бүрэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх,
- ☐ Удмын бичиг хөтөлдөг уламжлалыг олон түмний идэвх санаачилгад тулгуурлан сэргээх, хүн бүр овог болон өөрөөс дээш 7-9 үеэ мэддэг болох;
- ☐ Хүнсний аюулгүй байдлыг төрийн онцгой анхааралд байлгаж, хүнсний бүтээгдэхүүнд хүний эрүүл мэнд, удамшлын бүтцэд нөлөөлөх элдэв хорт бодисын хольц байгаа эсэхэд хяналт тавих, **үндэсний нэгдсэн лаборатори байгуулах;**
- ☐ Цус ойртох, архидан согтуурах, мансуурах оюун ухааны хомсдол болон сэтгэл мэдрэлийн өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, оношлох бодлого явуулах,
- ☐ Хүний удамшил, хүн амын эрүүл мэндэд шууд болон үлдэц нөлөө бүхий онцгой хортой химийн болон биологийн гаралтай материалыг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт оруулах дамжуулан тээвэрлэх, түүнчлэн гадаад орны хортой хог хаягдал булшлах, боловсруулах замаар аж ахуй эрхлэх үйл ажиллагааг хориглох,
- ☐ Хүн амын дотор удамшлын өвчин, согог, оюун ухааны хомсдолын тархалт, илрэлтийн давтамж, болон хүний удмын санд сөрөг нөлөөлөх химийн бодис хүрээлэн буй орчинд хуримтлагдаж байгаа эсэхэд байнгын хяналт тавьж байх;

<sup>16</sup> Хүн судлалын үндэсний төвийн захирал, шинжлэх ухааны гавьяат зүтгэлтэн, шинжлэх ухааны доктор, профессор Ж.Батсуурь

- Хүн амын эрүүл мэнд, эх хүүхдийн өвчлөл, нас баралтын гол үзүүлэлтүүдийг дэлхийн дундаж түвшинд хүргэн бууруулах. Эх хүүхдийн эрүүл мэндийн зарим тулгамдсан асуудлыг зөв зохистой шийдвэрлэх зорилгоор хүн амын төрөлтийг зохицуулах бодлого явуулах
- Монгол Улсын засаг захиргааны өнөөгийн бүтэц олон аймаг, сум, баг, болгоод хуваасан нь төрийн үйлчилгээг хүн амд хүргэх талаасаа сайн ч сөрөг үр дагавар нь нэг нутаг усныхан олон үе дамжин нутаг усны ойр, танил талын хүрээнд хүлэгдмэл гэрлэлтийн жижиг бүлэглэлүүд үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлээд байна. Иймд засаг захиргааны нэгжийг томсгож төрийн бодлогоор хүн амын нягтаршил сийрэг байгаа газрууд руугаа хүн амыг зохистой шилжүүлэн суурьшуулах, үйлдвэржүүлэх, их, дээд сургуулиуд байгуулах, зам харгуй тавих, залуучууд хоорондоо уулзаж учрах нөхцөлийг бүрдүүлэх.

### 1.5. МОНГОЛ УЛСЫН ХҮН АМ ЗҮЙН БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГҮҮД, ТЭДГЭЭРИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгаалалын талаар УИХ-ын 2004 оны 21 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол улсын төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого”-ын баримт бичгийн зорилт болон тус бодлогын баримт бичгийн хүн амын хөгжлийг хангах бүрэлдэхүүний хүрээнд Засгийн газраас дараахь үндэсний хөтөлбөрүүд батлагдан хэрэгжиж байна:

1. Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн орчныг сайжруулах Үндэсний хөтөлбөр
2. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих Үндэсний хөтөлбөр
3. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих Үндэсний хөтөлбөр
4. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн оролцоог дэмжих дэд хөтөлбөр
5. Жендэрийн тэгш байдлыг хангах Үндэсний хөтөлбөр
6. Өсвөр үе, залуучуудын хөгжлийн дэмжих Үндэсний хөтөлбөр
7. Хүн худалдах ялангуяа хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор ашиглахаас хамгаалах Үндэсний хөтөлбөр

Эдгээр хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн байдлыг хөтөлбөр тус бүрээр НХХЯ-ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газрын хийсэн үнэлгээний тайлангаас тоймлон дурдав. Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хөндлөнгийн судалгааны болон мониторингийн байгууллагын хийсэн үнэлгээ олдоогүй болно.

#### **Засгийн газраас баталсан “Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн орчныг сайжруулах Үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт <sup>17</sup> /2009 он/**

Хөтөлбөрийг 2005-2010 онд 2 үе шаттайгаар 6 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлнэ. Эхний үе нь 2005-2007 он байх бөгөөд хоёр дахь үе нь 2007-2010 оныг хамаарна. Хөтөлбөрийн гол зорилго: Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн талаар урьдчилан сэргийлэх зан үйлийг бий болгох, үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчнийг бууруулах, хөдөлмөрлөх үйл ажиллагааны явцад ажилтны эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалах бүх нөхцөлийг бүрдүүлэх, ажилтныг мэргэжлийн эрсдэлээс хамгаалах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, нийгмийн баталгааны түвшинг нэмэгдүүлэх, нийгмийн түншлэлийн механизмыг хөгжүүлэхэд чиглэгдэнэ.

<sup>17</sup> НХХЯ -ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

**Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлт /ололт, дутагдал, анхаарах асуудлууд/ 2009 оны байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт нь 84.7 хувьтай байна.**

- Хөтөлбөр хэрэгжүүлсний үр дүнд томоохон болон зарим жижиг, дунд аж ахуйн нэгж байгууллагууд ажилтны ая тухтай ажиллах нөхцөл боломжийг бүрдүүлж ХАБЭАҮХороо байгуулагдаж орон нутагт 14 салбар, байгууллагын дэргэд зөвлөл ажиллаж үйл ажиллагааныхаа дүрмийг боловсруулж тухайн асуудлыг хариуцсан үндэсний бүтэц бий болсон, ажлын байрны аттестачлал явуулсан, хөдөлмөрийн нөхцөлийн үнэлгээ хийх журам баталсан, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал эрүүл ахуйн компани ажлыг 7 хоног, сараар олон хэлбэрээр зохион байгуулж хэвшсэн зэрэг нь сайшаалтай боловч нийт ажил олгогчдын ажлын зохион байгуулалт, ажлын сахилга, дэг журам дорвитой дээшлэхгүй байгаагийн зэрэгцээ үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх ойлголт мэдлэг ажил олгогч болон ажилчдын дунд хангалтгүй, энэ талын зан үйл хэвшлийг байнга дээшлүүлэх нь зүйтэй байна.
- Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хууль гарсантай холбогдуулан “Үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлогыг судлан бүртгэх дүрэм”-ийг Засгийн газрын 2009 оны 1 дүгээр сарын 14 дүгээр тогтоолоор батласнаар ААНБ-уудад гарч буй үйлдвэрлэлийн ослыг тухай бүр бүртгэх, мэдээлэх тогтолцоотой болов. 2008 онд үйлдвэрлэлийн осол нийт 491, 2009 онд 366 осол гарч, үйлдвэрлэлийн осол 25,4 хувиар буурсан ба 2008 онд үйлдвэрлэлийн осолд 671 хүн өртөж байсан бол 2009 онд 410 өртөж 39 хувиар урьд оноос буурсан үзүүлэлттэй байна.
- Хөтөлбөрийн “Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн стандарт боловсруулах, Хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлдэх хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн өнөөгийн нөхцөл байдлыг үндэсний хэмжээнд судлах, бодлогын зөвлөмж боловсруулах”, ОУХБ-ын Аж үйлдвэр, худалдаан дахь хөдөлмөрийн байцаан шалгах газрын тухай 81, Хөдөлмөрийн эрүүл ахуйн албаны тухай 161, Хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл дэх хөдөлмөрийн эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны 184 дүгээр конвенцуудад нэгдэн орох гэх мэт яамны хариуцан гүйцэтгэх ажлууд удаашралтай байгааг анхаарч ажиллах шаардлагатай байна.

**Цаашид анхаарах асуудлууд:**

- ХААЭА-н асуудал нь салбар дундын цогц зохицуулалт шаардаж байгаа учраас салбар хоорондын уялдааг сайн хангах
- Осол, авааргүй, эрүүл ажиллах зан үйлийг бүх шатанд төлөвшүүлэхэд чиглэгдсэн сургалт, сурталчилгааг байнга тасралтгүй системтэй явуулах, мөн их, дээд сургуулийн хичээлийн программд хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн талаар оруулж өгөх болон хөдөлмөр зуучлалын үйл ажиллагаанд хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагааны талаар үндсэн ойлголт өгөх сургалт, зөвлөгөөг өргөжүүлэх,
- Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа, эрүүл ахуйн менежментийн системийг жижиг, дунд, үйлдвэрүүдэд нэвтрүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх,
- 2010 онд хөтөлбөр хэрэгжиж дуусах тул Үндэсний хөтөлбөрийн зорилт, үйл ажиллагааг Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн тухай хууль, холбогдох бусад хууль, тогтоомжтой уялдуулан хөтөлбөрийг шинэчлэн боловсруулах нь зүйтэй юм.

### **Засгийн газраас баталсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих” үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт- 2009<sup>18</sup>**

Хөтөлбөрийг 2006-2012 онд 2 үе шаттайгаар 6 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлнэ. Эхний үе нь 2006-2008 он байх бөгөөд хоёр дахь үе нь 2008-2012 оныг хамаарна.

Хөтөлбөрийн гол зорилт: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс орны хөгжилд оруулах хувь нэмрийг нь үнэлж, төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага хамт олон, гэр бүл иргэдийн санал, санаачилгыг дэмжих замаар нийгэмд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх эерэг хандлагыг төлөвшүүлэх.

### **2009 оны байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт нь 83.8 хувьтай байна. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлт /ололт, дутагдал, анхаарах асуудлууд/:**

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн үүсгэл санаачлагын байгууллагын идэвхийг бэхжүүлж үйл ажиллагааг тогтмолжуулах зорилгоор төрийн зарим чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгүүлж байгаа нь төрийн болон ТББ-ын хамтын ажиллагааг өргөжүүлсэн, ХБИ-ийн ном сонин, хэвлэл унших, зурагт үзэх, компьютер дээр ажиллах, интернэтээс мэдээ мэдээлэл авах үйл ажиллагааг нээлттэй явуулдаг төвүүд бий болж брайл үсэг бүхий номын санг байгуулж, брайл үсгийн самбар, цаас, шивүүр зэргийг олгосон, аймаг бүрт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн дэлгэрэнгүй мэдээллийн санг бүрдүүлсэн зэрэг нь тус хөтөлбөрийн үр дүн юм. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй дэд бүтцийг сайжруулах, мэдээлэл, харилцааны технологийг хөгжүүлэх зорилтын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Тухайлбал: хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийтээр цуглардаг гудамж, талбайд саадгүй зорчиход зориулсан зам, замын тэмдэг, дуут дохиог бий болгох, шинээр баригдаж байгаа барилга байгууламж болон эмнэлэг, үзвэр, үйлчилгээ, худалдаа, олон нийтийн байгууламжид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд чөлөөтэй зорчих нөхцөл бүрдээгүй байна.

**Цаашид анхаарах асуудлууд:** Тус хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын оролцоо, шаардагдах хөрөнгө, үйл ажиллагааны шалгуур, үр дүнг зорилт бүрээр тусгаж, хэрэгжүүлэх нь чухал байна. Түүнчлэн зорилт тус бүрээр тухайн жилд хийгдэх ажлын хүрээнд санхүүжилтийг төлөвлөх шаардлагатай байна.

### **Засгийн газраас баталсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн оролцоог дэмжих үндэсний дэд хөтөлбөрийн хэрэгжилт - 2009<sup>19</sup>**

Хөтөлбөрийг 2006-2012 онд 2 үе шаттайгаар 6 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлнэ. Эхний үе нь 2006-2008 он байх бөгөөд хоёр дахь үе нь 2009-2012 оныг хамаарна.

Хөтөлбөрийн гол зорилт нь: ХБИ-ийн улс орны хөгжилд оруулах хувь нэмрийг нь үнэлж, төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага хамт олон, гэр бүл иргэдийн санал санаачилгыг дэмжих замаар нийгэмд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх эерэг хандлагыг төлөвшүүлэх. **2009 оны байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт нь 85.0 хувьтай байна.**

<sup>18</sup> НХХЯ -ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

<sup>19</sup> НХХЯ-ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

**Хөтөлбөрийн үр дүн**

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эцэг эхийн холбоо, Хамтдаа хөгжицгөөе бүлгийн ажил тогтмолжиж, тэднийг дэмждэг байгууллага, иргэдийн тоо нэмэгдсэн,
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг нийгмийн халамж үйлчилгээ болон тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамруулах ажил өргөжиж, хамрагдсан хүүхдийн тоо өмнөх жилээс нэмэгдэж, тэдний эцэг эхийн оролцоо дээшилсэн,
- Хөтөлбөрийн хүрээнд салбарын дэмжлэгүүд нэмэгдэж, нийгмийн халамжаас хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд тэдний эцэг эхчүүдийн хүртэх хүртээмж, үйлчилгээнд хамрагдах хүрээ өргөжсөн,
- Хүүхдийн эрх хамгааллын асуудлаар салбарын агентлаг байгууллагын ажлын уялдаа зохицуулалт сайжирсан,
- ХБХ-ийн нарийвчилсан судалгаа мэдээллийн сантай болсон байна.

**Цаашид анхаарах асуудлууд:**

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг нийгэмшүүлэх, үйлчилгээний нэр төрлийг хөдөө орон нутагт хөгжүүлэхэд тодорхой хөрөнгө оруулалтын дэмжлэг үзүүлэх,
- Үйлчилгээний газруудад ХБХ-дэд зориулсан орчин нөхцлийг бүрдүүлэх, Тухайлбал, эмнэлгийн байгууллагад ХБХ-дэд үйлчилгээ үзүүлэх эмч мэргэжилтнийг бэлтгэх,
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн асуудлаар статистик судалгааг хөгжүүлэх, салбарын статистикт нарийвчилан тусгах, /Тухайлбал: уруул тагнайны цоорхойтой хүүхдүүд эрүүл мэндийн судалгаанд байдаггүй, осол гэмтлээр маш их хүүхэд нас бардаг мөн хэдэн хүүхэд гэмтэж ХБ-тэй болсон талаарх судалгаатай болох/
- Хүүхдийн байгууллагын ажилтнуудыг мэргэшүүлэх, давтан сургах,
- Тус хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын оролцоо, шаардагдах хөрөнгө, үйл ажиллагааны шалгуур, үр дүнг зорилт бүрээр тусгаж, хэрэгжүүлэх,
- Мөн сургалтын чанартай үйл ажиллагааны хэрэгжилт хангалттай байгаа хэдий ч зөвхөн сургалт, сурталчилгаа, мэдээлэлд ач холбогдол түлхүү өгч бусад асуудлуудад анхаарлаа сул хандуулсан байгааг анхаарах,
- Хөтөлбөр хэрэгжсэнээр тодорхой үр дүнгээ өгч байгаа ч цаашид дэд хөтөлбөрийг эрчимжүүлэхийн тулд Үндэсний хэмжээнд дэд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх Үндэсний баг байгуулах, мөн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн зардлыг жил бүрийн төсвийн төсөлд суулгаж өгөх,
- Үндэсний хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг тухайн жилээр нарийвчилж гаргах нь цаашид хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй болгоход ач холбогдолтой байна.

**“Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжил- 2009<sup>20</sup>**

Хөтөлбөрийг 2002-2010 оны хугацаанд хэрэгжүүлнэ.

**Хөтөлбөрийн гол зорилт:** Иргэдийг өөрийн мэргэжил, үр чадварын дагуу хүссэн ажил, мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн зах зээлийн үйлчилгээ, арга хэмжээнд хамрагдан дэмжлэг авах, өөрсдийн боломж, чадавхийг хөгжүүлэх замаар амьжиргаагаа дээшлүүлэх

<sup>20</sup> НХХЯ -ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

нөхцөл бололцоогоор хангахад чиглэсэн хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлогыг улс орны эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлага, хөрөнгө оруулалт, байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийн бодлого болон бүс нутгийн хөгжлийн онцлогтой уялдуулан хөгжүүлэхэд оршино.

**Хөтөлбөрийн хэрэгжилт 2009 оны байдлаар 96,0 хувьтай байна.**

**Хөтөлбөрийн талаарх дүгнэлт /ололт, дутагдал анхаарах асуудал /:**

- Үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлыг орон нутгийн ЗДТГ болон холбогдох бусад байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулж байна. Аймаг, дүүргийн Хөдөлмөр халамжийн үйлчилгээний хэлтэс орон нутагтаа Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих дэд хөтөлбөр гарган аймаг, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоол болон Засаг даргын захирамж гаргуулан ажиллаж байна.
- Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааг зохицуулахтай холбоотой Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаалаар батлагдсан 10 гаруй журам хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Эдгээр дүрэм, журмуудын хүрээнд зохион байгуулж байгаа үйлчилгээ, арга хэмжээнд тавих явцын хяналтын талаар тодорхой тусгагдаагүй нь ХЭДС-аас зарцуулж байгаа хөрөнгийн үр өгөөжийг зарим талаар бууруулж байна. Жишээ нь: НХА, мэргэжлийн сургалтууд гэх мэт.
- Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээ, арга хэмжээг нэгдсэн стандарт байдлаар улсын хэмжээнд зохион байгуулж байгаа нь эдийн засаг, нийгмийн өнөөгийн байдал, ажиллах хүчний бүтэц, хот, хөдөөгийн болон бүс нутгийн ялгаа зэргээс үүссэн хөдөлмөрийн зах зээлийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн хэв шинжид гарч буй бодит байдалтай тэр бүр нийцэхгүй байна.

**Цаашид анхаарах зүйл:**

- Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн шинэчлэлттэй уялдуулан хөтөлбөрт суурилсан, зохион байгуулалтыг орон нутгийн онцлог хэрэгцээнд нийцсэн, хамрах хүрээг оновчтой тогтоож төрөөс дэмжлэг шаардлагатай зорилтот бүлгийн иргэдэд түлхүү чиглүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн хөрөнгийн хуваарилалтыг боловсронгуй болгох, үр нөлөөг сайжруулах,
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээг айл өрхийн хөгжлийг дэмжих замаар ядуурлыг бууруулах зорилтод нийцүүлэн хоршоо нөхөрлөл байгуулах замаар иргэдийн ур чадварыг дээшлүүлэх, аж ахуйгаа өргөжүүлэхэд нь чиглүүлэх,
- Зах зээлийн эрэлтэд тулгуурласан, ажил олгогчдын хэрэгцээ шаардлагыг хангасан мэргэжилтэй ажилтан бэлтгэх ажлыг үе шаттайгаар үргэлжлүүлэх,
- Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээ, арга хэмжээний үр дүнг үнэлэх чанарын үзүүлэлтүүдийг боловсронгуй болгох,
- Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээ, арга хэмжээг орон нутагт зохион байгуулж, иргэдэд анхан шатны үйлчилгээг хүргэж буй ажилтнуудад чиглэсэн хөдөлмөрийн зах зээлийн мэдээллийг боловсронгуй болгох /тухайн орон нутгийнхаа онцлогоор/, тооцоолол, судалгаа хийх, боловсруулах талаар мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар байнга хангах нь зүйтэй байна.



**“Жендерийн тэгш байдлыг хангах” Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт - 2009<sup>21</sup>****Хөтөлбөр хэрэгжих хугацаа**

1 дүгээр үе шат нь: 2003 - 2004 он, 2 дугаар үе шат нь: 2005-2008 он, 3 дугаар үе шат нь: 2009-2012 он, 4 дугаар үе шат нь: 2013 - 2015он

**Хөтөлбөрийн гол зорилго:** Нийгмийн хөгжил дэвшилд эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн эрх тэгш оролцоог хангах, тэднийг нийгмийн баялгийн үр шимээс адил тэгш хүртэх таатай орчинг бүрдүүлэх замаар хүний амьдралын чанарыг сайжруулах, нийгэмд гарч байгаа сөрөг үзэгдлийг арилгахад оршино. **2009 оны байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт нь 75,3 хувьтай байна.**

**Дүгнэлт /ололт, дутагдал, анхаарах асуудлууд/****Ололттой тал нь:**

- ☐ Гэр бүлд зөвлөгөө өгөх төвүүд, гэр бүлийн хөгжлийн танхимууд, төрийн захиргааны төв байгууллагын бүтцэд хүн ам, гэр бүлийн хөгжлийн асуудлаар дагнасан нэгж зэргийг байгуулсан нь гэр бүлийн ёс суртахууныг эрхэмлэх, бат тогтвортой байдлыг хангах, ялангуяа залуучуудыг гэр бүлийн амьдралд бэлтгэх нийгмийн орчныг бүрдүүлж чадсан байна.
- ☐ Гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг зөрчих явдалтай тэмцэх чиглэлээр хууль эрх зүйн орчинд ахицтай өөрчлөлтүүд гарсан. (Гэр бүлийн хүчирхийлэл үйлдэгчийн зан үйлд нөлөөлөх албадан сургалт зохион байгуулах журам, сургалтын хөтөлбөр, Цагдаагийн ажилтнаас хохирогчийг төлөөлж эрх хязгаарлах хүсэлт гаргах загвар, хохирогчийн бүртгэлийн маягт)
- ☐ Гэр бүл, бэлгийн хүчирхийллийн хохирогчид эмнэлэгт түшиглэсэн нэг цэгийн анхан шатны үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг бүхий үйлчилгээний төвийн үйл ажиллагааны журмыг батлан холбогдох байгууллагууд үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн нь Монгол улсад төрийн байгууллагын хувьд анхных гэдгээрээ ач холбогдолтой байна.
- ☐ Үр хүүхдээ эсэн мэнд бойжуулж, нийгэмд нэр төртэй иргэн бэлтгэж өгсөн олон гэр бүлийн туршлагыг сурталчлан таниулсан нь ялангуяа залуучуудад үлгэр дууриал болсон үр дүнтэй ажил болжээ.
- ☐ Гэр бүлийн хүчирхийлэл, жендерийн тухай ойлголт, энэ чиглэлийн хууль эрхзүйн актын талаар нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд сурталчлан таниулсан нь иргэдийн ойлголт мэдлэгийг дээшлүүлсэн ажил болжээ.
- ☐ Жирэмсний хүндрэлтэй, архаг хууч өвчтэй эхчүүдэд зориулан аймгийн төв, болон ихэнх сумдад эхчүүдийн амрах байрыг гэрийн нөхцөлд ойртуулан ажиллуулж, шаардлагатай тоног төхөөрөмж хангалтуудыг олгож, зарим аймагт шинээр төрөх газруудыг ашиглалтад оруулсан нь хүн амд ялангуяа хөдөөгийн хүн амын НҮЭМ-ийн тусламж үйлчилгээний хүртээмж, чанар сайжруулах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд дэмжлэг болжээ.
- ☐ Засгийн газраас “Нийгмийн эмзэг бүлэгт хоол тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх тухай дэд хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлж эмзэг бүлгийн 25333 иргэдэд хүнсний хэрэглээний

<sup>21</sup> НХХЯ-ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

гол нэр төрлийн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөр тооцсон хүнсний талоныг олгосон нь иргэдийн амьжиргаанд нэмэр болсон үр дүнтэй ажил болжээ.

*Дутагдалтай тал нь:*

- ☐ Дээрх үйл ажиллагаанууд ихэнхдээ төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжсэн нь цаашид төрийн дэмжлэг шаардлагатай байгааг илтгэж байна.
- ☐ Олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагуудтай хамтын ажиллагаагаа өргөжүүлэх тал дээр учир дутагдалтай байна.
- ☐ Эдийн засгийн бодлогод жендэрийн тэгш байдлыг хангах механизм бүрдүүлэх, жендэрийн мэдрэмжтэй төсвийн төлөвлөлтийн зарчмыг нэвтрүүлэх тал дээр хангалтгүй ажиллагаа хийгдсэн байна.

**Цаашид анхаарах асуудлууд:**

- ☐ Орон нутгийн жендэрийн асуудал хариуцсан ажилтныг мэргэшүүлэх, чадавхижуулах,
- ☐ Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд тодорхой санхүүжилтыг аймгийн Засаг даргатай байгуулсан гэрээнд тусгах,
- ☐ Орон нутаг дахь жендэрийн асуудлаарх бүтцийг засаг захиргааны нэгжүүдэд оновчтой зохион байгуулах саналуудыг орон нутгаас ирүүлж байгааг харгалзан үзэх
- ☐ Энэ чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага нэгжүүдийн үйл ажиллагааг уялдуулан төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх
- ☐ Хөдөөгийн хүн амын хөдөлмөрийн үнэлэмжийг дээшлүүлэх,
- ☐ Шийдвэр гаргах түвшинд жендерийн тэгш байдлыг хангах орчин бүрдүүлэх
- ☐ Эх хүүхдийн эндэгдлийг бууруулах орчныг бүрдүүлэх
- ☐ Хөтөлбөрийн үйл ажиллагааг бусад хөтөлбөрүүдийн үйл ажиллагаатай уялдуулах,
- ☐ Хөтөлбөрийн хүрээнд хийгдсэн ажлуудад тулгуурлан судалгаа, мэдээлэлийн сан бүрдүүлж ажиллах түүнийг бодлогод тусгах, зохион байгуулж буй сургалтуудын хамрах хүрээ, үр дүн, чанарыг улам боловсронгуй болгох,
- ☐ Аймаг, дүүргийн нэгжүүд хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайланг цаг хугацаанд нь маш тодорхой, тайлагнаж байх хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх,
- ☐ орон нутгийн шинээр томилогдсон шийдвэр гаргах түвшний удирдлагуудад хөтөлбөрийн талаарх ойлголтыг сайжруулах талаар нэгдсэн арга хэмжээг үндэсний хэмжээнд зохион байгуулах,
- ☐ Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хөрөнгийн эх үүсвэрийг ихэвчлэн олон улсын байгууллагууд, гадаад орнуудын төсөл хөтөлбөрөөс гаргаж байна. Цаашид өөрийн эх үүсвэрийг дайчлах, хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилтуудыг төрийн бодлого хөтөлбөрт тусгах замаар санхүүжилтийг сайжруулах шаардлагатай.

**“Өсвөр үе, залуучуудын хөгжлийг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт - 2009<sup>22</sup>****Хөтөлбөр хэрэгжих хугацаа:**

- Нэгдүгээр үе шат 2007-2008, Хоёрдугаар үе шат 2009-2012

**Хөтөлбөрийн гол зорилт:**

- Залуучуудын өөрийнхөө төлөө болон нийгмийн төлөө хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх, хөгжих, эрх ашгаа хамгаалах, нийгэм, улс төр, эдийн засаг, соёлын амьдралд оролцох оролцоог өргөжүүлэх ээлтэй орчинг бүрдүүлэх замаар чадварлаг, бүтээлч, ёс суртахуунтай, боловсролтой, соёлтой иргэн болж төлөвших, тэдний улс орныхоо хөгжилд оруулах хувь нэмрийг нэмэгдүүлэхэд оршино.

**2009 оны байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт нь 67,9 хувьтай байна.**

**Дүгнэлт /ололт, дутагдал анхаарах асуудлууд /**

- Тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр залуучуудын өөрийнхөө төлөө болон нийгмийн төлөө хүлээх хариуцлага дээшлэх, хөгжих, эрх ашгаа хамгаалах, нийгмийн амьдралд оролцох оролцоо, улс орныхоо хөгжилд оруулах хувь нэмэр нэмэгдэж байгаад ололттой тал нь оршиж байна.
- Хөтөлбөрийн 24 зорилтын хүрээнд орон нутгийн түвшинд тодорхой ажлуудыг хийж гүйцэтгэсэн нь сайшаалтай байна. Эдгээрээс залуучуудад мэргэжил эзэмшүүлэх, нөхөн үржихүйн эрүүл мэнд, архи тамхи, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр сургалт сурталчилгаа, хүүхэд залуучуудын авъяас чадварыг дэмжсэн соёл урлаг, спортыг арга хэмжээнүүдийг орон нутгийн түвшинд сайн зохион байгуулж олон мянган хүүхэд залууст хүрч ажилласан байна.
- Гэвч эдгээр нь үр дүнг шууд хэмжих үзүүлэлт болж чадахгүй учраас залуучуудын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ажилд зуучлан байнгын ажлын байраар хангах, гэмт хэрэгт өртсөн залуучуудыг нийгэмшүүлэх, хорих байгууллагаас суллагдах үед ажлын байраар хангах, залуучуудын санаачилсан бичил аж ахуйн чадавхийг бэхжүүлэх тал дээр төрөөс дэмжлэг үзүүлж, барьцаа уян, хүү бага зээлийн нөхцөл боломжийг бүрдүүлсэн хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх хэрэгцээ шаардлага гарч байна.
- Залуучуудыг мэдлэг боловсролоо дээшлүүлэх, мэргэших, гадны өндөр хөгжилтэй оронд суралцуулах, гадаад харилцааг өргөжүүлэх тал дээр төрийн болон олон нийтийн байгууллагын зүгээс цаашид санаачилгатай ажиллах шаардлагатай байна.
- Орон нутаг дахь төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд нь ажлын уялдаа холбоог сайжруулах, хүүхэд залуучуудын өмнө тулгамдаж буй асуудлыг хүч хавсарч, цогц байдлаар шийдвэрлэхийн тулд далайцтай ажиллах, орон нутгийн засаг дарга нарын зүгээс салбар хоорондын уялдаа холбоог сайжруулахад дэмжлэг үзүүлж ажиллах нь үйл ажиллагааны үр дүнд сайнаар нөлөөлж байгаа тул анхаарч ажиллах хэрэгтэй байна.
- Хэд хэдэн аймгууд залуу гэр бүлийг дэмжсэн “Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн төв”-ийг байгуулж үйл ажиллагааг тогтмолжуулснаар, залуучуудыг чөлөөт цагаа зөв боловсон өнгөрүүлэх, мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлж, гэр бүл бат бөх байх, эцэг эх нь хүүхдээ эрүүл өсгөн бойжуулж, боловсрол, хүмүүжлийн зөв төлөвшилтэй болгон хөгжүүлэхэд чиглэсэн мэдээллээр хангагдах боломжийг бүрдүүлсэн байна. Иймд: Бусад аймгууд мөн нээн ажиллуулах шаардлагатай

<sup>22</sup> НХХЯ-ны мэдээлэл хяналт, шинжилгээ үнэлгээний газар

гэж үзэж байна.

- Гэр бүл болсон залуучуудад бие даан амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх үүднээс зээл олгож хүүгийн нөхөн төлбөрийг шинээр ажлын байр бий болгосон уг иргэдэд олгож байхаар заасан үйл ажиллагааг цаашид хэрэгжүүлэх нь залуучуудыг дэмжсэн дэвшилттэй үйл ажиллагаа болох юм.

#### **Цаашид анхаарах асуудлууд:**

- Орон нутгийн болон нийслэлийн түвшинд салбар хоорондын хамтын ажиллагаа хангалттай бус байна. Аливаа мэдээлэл, ухагдахууны талаар нэгдсэн нэг ойлголттой байх, мэдээллээ хоорондоо хуваалцдаг байх шаардлага нэн түрүүнд тулгамдаж байна.
- Бусад хүн амын бүлгүүдийн чиглэлээр хэрэгжиж буй үндэсний хөтөлбөрүүд, төрийн бус болон ОУБ -аас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрүүдтэй үйл ажиллагааг уялдуулж хэрэгжүүлэх.
- Аймгийн Засаг Дарга нарын НХХСайдтай байгуулсан бүтээгдэхүүн нийлүүлэх үр дүнгийн гэрээнд тусган оруулах,
- Өмч болон эдийн засгийн харилцааны талаар өсвөр үе залуучуудын ойлголт мэдлэгийг сайжруулах, “Бизнес мэдээллийн төв”, “Гэр бүлийн хөгжлийн төв”, “Хүүхэд залуучуудын төв” -ийг цаашид бүх аймаг, дүүрэгт байгуулан ажиллуулах

#### **ҮНДЭСНИЙ ХӨТӨЛБӨРҮҮДИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛ**

Хөтөлбөрийн нэр	Зорилтын тоо бүгд	Хэрэгжих хугацаа /жил/	Хэрэгжилтийн хувь		
			Хүрэх түвшин	Хүрсэн түвшин	2009 оны хувь
1. “Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөр	2	2002-2010	88.8	70.1	96.0
2. “Хөдөлмөрийн аюулгүй ажиллагаа эрүүл орчныг сайжруулах” Үндэсний хөтөлбөр	5	2005-2010	83.5	63.6	84.7
3. “Жендерийн тэгш байдлыг хангах” Үндэсний хөтөлбөр	15	2003-2015	41.5	31.5	75.3
4. “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөр	6	2006-2012	50.1	41.9	83.8
5. “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн оролцоог дэмжих” дэд хөтөлбөр	4	2006-2012	50.1	42.6	85.0
6. “Хүн худалдах ялангуяа хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор ашиглахаас хамгаалах” Үндэсний хөтөлбөр	6	2006-2014	44.4	38.7	90.0

7. “Өсвөр үе, залуучуудын хөгжлийг дэмжих” Үндэсний хөтөлбөр	24	2007-2015	37.5	21.0	67.9
<b>Дүн</b>	<b>62</b>				<b>83.2</b>

\* \* \*

### 1.6. ХҮН АМ ЗҮЙН ТАЛААР БУСАД ОРНУУДЫН ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ БОДЛОГО, ТУРШЛАГА

Хүн ам зүйн талаар бусад орнуудын баримталж буй бодлого, хэрэгжүүлж буй туршлагыг судлахын тулд юуны өмнө хүн ам зүйн тухай ойлголт, түүнийг судалдаг шинжлэх ухааны онолын мэдлэгийг ерөнхий байдлаар товчхон авч үзэх шаардлагатай юм.

Доорх орнуудыг сонгохдоо эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй болон хүн ам цөөн, түүнчлэн цөөн хүн амтай ч богино хугацааны дотор хүн амаа өсгөсөн, хүн ам зүйн үндсэн үзүүлэлтийн хувьд таатай нөхцлийг бүрдүүлсэн зэрэг үзүүлэлтүүдээр сонгосон бөгөөд мэдээллийг интэрнэтийн эх сурвалжаас<sup>23</sup> авсан болно.

#### ОХУ

ОХУ бол хүн ам зүйн талаарх хамгийн нарийн чанд, цэгцтэй бодлого баримталдаг улс орон гэж үзэж болохоор байна. Учир нь хүн ам зүйн талаар төрөөс баримталж буй бодлого, хүн ам зүйн хөгжлийн стратеги нь тодорхой хугацаатай, нарийн төлөвлөгөөтэй байна. Тухайлбал, тухайн улсын 2001 онд “Хүн ам зүйн хөгжлийн коцепци” баталсан бөгөөд түүний хүрээнд “2025 он хүртэл баримтлах хүн ам зүйн хөгжлийн стратеги” төлөвлөгөөг ч бас баталсан байна.

Оросын ойрын 20 жилийн хүн амзүйн хөгжлийн стратегийн зорилго, түүнд өгсөн судлаачдын үнэлгээ:

2001 оны 9 сард Засгийн газар “Оросын хүн ам зүйн хөгжлийн конценци”-ийг баталсантай холбоотой энэ салбарт хэд хэдэн арга хэмжээ хэрэгжүүлсэн байна. Үүнд: төрөлттэй холбоотой нэг удаагийн тэтгэмж 2 удаа нэмэгдсэн, 2002-2010 онуудад хэрэгжих “Орон сууц” хөтөлбөрийн “Залуу гэр бүлийг орон сууцаар хангах” дэд хөтөлбөр батлагдсан, шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулсан хууль эрх зүйн актад өөрчлөлт оруулсан, бүсчилсэн үзэл баримтлал болон төрөлт нас баралтын салбарын нөхцөл байдлыг сайжруулах арга хэмжээний хөтөлбөр боловсруулалтын шатанд явагдаж байна.

Хэдийгээр дээрх арга хэмжээг авсан ч өнгөрсөн жилүүдэд хүн ам зүйн нөхцөл байдалд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарсангүй гэж олон нийт, судлаачдын зүгээс үзэж байгаа юм. Энэ нь:

- Засгийн газрын дээрх арга хэмжээнүүдэд гаргасан зардал нь хангалтгүй байсан бөгөөд хүн амын нөхөн үржихүй ба шилжилтэд гарч буй сөрөг хандлагуудыг зогсоох чадваргүй байсан,
- Эдгээр арга хэмжээнүүд нь тавьсан зорилгод хүрэхэд чиглэгдээгүй байсан. Жишээ нь төрөлтийн хүрээнд хоёр дахь болон гурав дахь хүүхэд төрүүлэх үед олгох урамшуулалд гол анхаарал чиглэгдээгүй бөгөөд нийгмийн халамж шаардлагагүй анхны хүүхдэд чиглэсэн нь гол алдаа гэж үзжээ. Шилжилтын хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ нь шилжин ирэгсдийг татах бус тэдгээрийн урсгалыг

<sup>23</sup> <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf277-25/vestniksf277-25130.htm>

зогсоох, иргэний харъяалал авахад хүндрэл үүсгэхэд нөлөөлсөн гэж үзжээ.

Ингээд үр дүнд нь 2000-2004 оны төрөлтийн өсөлт нь хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн үр дүн биш харин бүтцийн хүчин зүйл байсан. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь 1980-аад онуудад төрөлт өндөр байсантай холбоотой гэж үзсэн байна. Төрөлт өссөнтэй зэрэгцэн нас баралт мөн өсчээ. Шилжин ирэгсдийн өсөлт мөн 5 дахин буурчээ.

2001 онд батлагдсан концепцид “ОХУ-ын хүн ам зүйн хөгжлийн зорилго бол хүн амын тоог тогтворжуулах ба хүн ам зүйн өсөлтийг дагуулах хүчин зүйлийг бүрдүүлэх” гэж тодорхойлсон байна. Уг концепцийн анхны боловсруулалтанд тухайн үзэл баримтлалаар дэвшүүлсэн зорилгод хүрэхэд нөхөн үржихүйн төдийгүй шилжилтийн эх үүсвэрийг дайчлана гэж заасан байсан ч холбогдох байгууллагын санал авах явцад уг заалт өөрчлөгдсөн байна.

Хүн ам зүйн хөгжлийн зорилгын хүрээнд хүн амын чанарыг сайжруулах асуудал байж болохгүй учир нь энэ нь нийгмийн бодлогын гол зорилго гэж үзжээ. Гэвч хүн ам зүйн өсөлт, чанарын өсөлт хоёрыг аль алиныг нь нэгэн зэрэг хэрэгжүүлсэнээр л хүн амыг өсгөж болно гэж ОХУ-ын хүн ам зүйч эрдэмтэд үзсэн байна. Уг концепцийн дутагдалтай талуудыг судлаач, эрдэмтдийн шүүмжлэлтэй байр сууринаас<sup>24</sup> үзвэл:

Нэг: XXI зууны эхний 25 жилийн Оросын хүн амын хөгжлийн онцлогийг тооцоогүй явдал гэж судлаачид үзжээ. Энэ нь өмнөх үеийн буюу 1980-аас 1990-ээд онуудын үеийн төрөлтийн түвшинтэй холбоотой.

Хоёр: Ойрын 15-20 жилд төрөлт яаж ч өслөө гэсэн хөдөлмөрийн эх үүсвэрт өсөлт өгч чадахгүй. Иймээс 2-3 дахь 5 жилд гадаад ажиллах хүчийг дээд хэмжээгээр ашиглаж, тэднийг иргэншилдээ татах, мөн хүн амын нас баралтын түвшинг бууруулах, тэр тусмаа хөдөлмөрийн насны эрэгтэйчүүдийн нас баралтыг бууруулах дорвитой арга хэмжээ авах хэрэгтэй гэж үзжээ.

Гурав: Концепцийн тунхаглалын тал дээр гарсан гэж судлаачид дүгнэсэн байна. Энэ нь:

- Хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдийн тодорхой хугацаанд хүрэх босгыг тогтоогоогүй,
- Захиргааны бүтцэд тавьсан зорилгод чиглэсэн улсын хүн ам зүйн хөгжлийг зохицуулах байгууллага байхгүй байгаа явдал гэж дүгнэжээ.

Дөрөв: Оросын хүн ам зүйн хөгжлийн Концепци нийт улсыг хамарч чадаагүй гэж үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, бусад салбарт, тэр дундаа хүн амын хэлбэлзэлд шууд нөлөөлөх салбарт хэрэгжиж байгаа бодлого нь хүн ам зүйн хөгжлийн стратегид харшлахгүй байх тийм шинжийг тус концепцоор олгоогүй гэж дүгнэсэн байна.

“Оросын хүн ам зүйн хөгжлийн ойрын 20 жилийн стратеги”-ийн **зорилго нь** нөхөн үржихүйн болон шилжилт өөрчлөлтийн харилцан адилгүй хамаарлын үндсэн дээр хүн амын тоог тогтворжуулж түүний өсөлтийг бий болгох явдал юм. Энэ зорилго нь XXI зууны эхний хагаст ялгавартайгаар хэрэгжинэ гэж судлаачид үзэж байна. Энэ нь төрөлтийн хэлбэлзэл, шилжилтийн эх үүсвэрийг ашиглах урьдчилсан боломжуудаас хамаарна. Ингэхдээ шилжилтийн хүчин зүйл нь оросын угсаатны зүйн бүтцэд нөлөөлж болохыг анхаарах хэрэгтэй ажээ.

Хүн ам зүйн бодлогыг төрөлт, нас баралт, шилжилтэд нөлөөлөх бүтцийн элемент болгохын тулд дараахь зүйлсийг анхаарах шаардлагатай гэж ОХУ үзжээ:

<sup>24</sup> [www.expert.ru/.../demography/](http://www.expert.ru/.../demography/)



- Тус бүрийн босго үзүүлэлттэй таван жилийн хүн ам зүйн хөгжлийн үе шатыг боловсруулах, эдгээр нь ямар бодлого баримтлахаас хамааран өөр өөр байж болно
- Концепци нь бүх нийтийн статустай байх ёстой ба өөрөөр хэлбэл бусад салбарт, тэр тусмаа хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдэд шууд нөлөөлөх салбарт хэрэгжиж байгаа бодлогууд концепцийн үзэл санаа, зорилгод харшлахгүй байх,
- Концепци батлагдахтай зэрэгцээд холбооны улсын хэмжээнд төрөлтийг нэмэгдүүлэх, гэр бүлийн институтийг бэхжүүлэх, хүн амын эрүүл мэндийг сайжруулах, наслалтыг уртасгах, цагаачдыг татах, байнгын оршин суух эрхийг хангах талаар адил арга хэмжээ авах,

ОХУ-ын хүн ам зүйчид болон төрийн байгууллагуудын үзэж байгаагаар хүн ам зүйн бодлого үр дүнтэй байх ёстой, энэ утгаараа их хэмжээний хөрөнгө шаардагдана гэдэг дээр санал нэгдээд байна. Түүнчлэн, Монгол улсын ТЕГ-ын “Сургалт, судалгаа дүн шинжилгээний төв”-өөс зохион байгуулсан судалгааны уулзалт<sup>25</sup> дээр тавигдсан илтгэлүүдийн хүрээнд ОХУ-ын хүн ам зүйн талаар дараахь баримт дурьдагдсан байна. Тус улсад 2009 оны байдлаар байнга оршин суугч иргэд өмнөх оныхоос 0,08 хувиар буурсан үзүүлэлт гарсан бөгөөд гол шалтгаан нь хүн амын шилжин суурьших хөдөлгөөн ихэссэнтэй холбоотой гэж үзжээ. Түүнчлэн, хүн амын нас баралт 2009 оны 10 сард өмнөх оны мөн үеийнхтэй харьцуулахад 75,6 мянгаар буурсаны дотор нэг хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдэл 0,5 мянгаар буурсан үзүүлэлттэй байна. Тус улсын “Эрүүл мэнд, нийгмийн хөгжлийн Яам”-ны мэдээлснээр 2009 оны 10 сарын байдлаар 1 сая 475 мянган хүүхэд мэндэлсэн нь сүүлийн 15 жилд анх удаагаа төрөлт нь нас баралтаасаа давсан үзүүлэлт гарчээ.

Төрсөн эхэд олгодог 250 рублийн тэтгэмжийг 2009 оны 1 сарын нэгнээс 312 мянган рубль болгон нэмэгдүүлсэн бөгөөд өнөөгийн байдлаар 0,3 сая эх энэ тэтгэмжийг аваад байгаа гэжээ. Энэ нь ОХУ-ын хүн амын өсөлтийн талаар баримталж буй бодлогын тод илэрхийлэл юм. Түүнчлэн 2009 онд жирэмсэн үеийн 25 мянга 390 рубль байсан тэтгэмжийн хэмжээг 2010 онд 34 мянга 583 рубль болгон нэмэгдүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Үүнээс гадна хүүхэд асаргааны тэтгэмж сар бүрийн 7 мянга 492 рублийг ирэх онд 13 мянга 833 рубль болгон нэмэгдүүлэх ажээ.

2009 оны 11 сарын байдлаар нийт хүн амын 53 хувь нь хөдөлмөр эрхэлж байгаа үзүүлэлт гарсан бөгөөд нөгөө талаас ажилгүйдэл хөдөлмөрийн чадвартай иргэдийн 8,3 хувийг хамарч байгаа нь 2009 оны 3 сартай харьцуулбал ажилгүйдлийн түвшин аажмаар буурсан дүн гарчээ.

#### **ОХУ-ын “Хүн ам зүйн бодлого”-ын үзэл баримтлал, чиглэл:**

Оросын хүн ам зүйн хөгжлийн стратеги нь үндэсний ашиг сонирхолд тулгуурлан боловсруулагдсан бөгөөд хүн амын хэлбэлзлийг тогтоох, түүний босго үзүүлэлтийг тодорхойлох, тухайн баримт бичгээр дэвшүүлсэн зорилгод хүрэх арга замыг боловсруулах, хүн ам зүйн бодлогын үндсэн зарчмуудыг тодорхойлох зорилготой<sup>26</sup> юм хэмээн баримт бичигт дурьджээ. *Тухайн баримт бичгээр тодорхойлсон үндсэн зарчмууд нь:*

1. Хүн ам зүйн аль үзүүлэлтэд нөлөөлөхөөс үл хамааран төрөөс хэрэгжүүлэх бүх арга хэмжээнүүд хоорондоо зохицсон байх бөгөөд энэ нь улсын хүн ам зүйн хөгжилд олон чиглэлийн нөлөө үзүүлэх боломжийг бий болгох,
2. Шинэ хүн ам зүйн давалгаа гаргахгүй байх, эсвэл түүнийг намжаахын тулд мөн төсвийн дарамтийг бууруулахын тулд хүн ам зүйн бодлогын арга хэмжээнүүд нь

<sup>25</sup> [www.expert.ru/.../demography/](http://www.expert.ru/.../demography/)

<sup>26</sup> <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf277-25/vestniksf277-25130.htm>

дараахь байдалтай байх шаардлагатай:

- Үе шаттайгаар өөр өөр нутаг дэвсгэрүүдэд хүн ам зүйн бодлогыг хэрэгжүүлэх. Тухайлбал, эхний ээлжинд геополитикийн хувьд хамгийн чухал хязгаар бүсүүдэд болон хамгийн таатай бус нөхцөлтэй газруудад хэрэгжүүлэх бөгөөд харин сүүлд нь хамгийн таатай нөхцөлтэй бүсүүдэд хэрэгжүүлнэ.
  - Хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхой бүлгүүдэд хувааж 4-5 жилийн хугацаанд тогтмол хэрэгжүүлнэ.
3. Хос болон ганц бие хүн хэдийд, ямар зайтай, хэдэн хүүхэд төрүүлэхээ өөрсдөө шийдэх гэр бүл төлөвлөлтийн эрхтэй байдгийг харгалзах, түүнчлэн Засгийн газар дотоод хэрэгцээндээ таарсан бодлогыг явуулах эрхтэй байх,
  4. Хүн ам зүйн өсөлт нь бүх нийтийн зорилго байх ба үүнд хүрэхийн тулд дарамтыг бүгдэд тэгш хуваарилах, Тухайлбал, Хүүхэдгүй болон хүүхэдтэй болохыг хүсдэггүй /хүүхэд үрчлэхийг оруулаад/ хүмүүс хүн амын нөхөн үржихүйн үндсэн ачааллыг үүрч байгаа хэсэгт санхүүгийн тусламж үзүүлэх, /хүүхэдгүйн татвар төлөх, тэтгэврийн насыг нэмэгдүүлэх гэх мэтээр/
  5. Хүн амын наслалтыг уртасгахад чиглэсэн арга хэмжээнүүд нь нийгмийн бүхий л давхаргыг хамрах бөгөөд өвчтнүүдийн эмчилгээг сайжруулах, эрүүл хүмүүсийн эрүүл мэндийг хадгалах, хамгаалах, хар тамхинд донтох, архинд донтох гэх мэт нийгмийн гажуудалд өртсөн хэсгийг нөхөн сэргээх, донтолтоос гаргах,
  6. Шилжилтийн хүрээнд хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүд нь хүн амын өсөлтөд нөлөөлөх хэрэгтэй ба донор орнууд болон суурьшлийн бүсүүдийг сонгохдоо улсын геополитикийн ашиг сонирхлыг тооцох, боломжит угсаатны зүйн хөдөлгөөнийг хянах,
  7. Хэрэгжүүлэх арга хэмжээнүүдийн санхүүжилт нь төрийн болон, орон нутгийн төсвөөс, мөн төсвийн бус эх үүсвэрээс санхүүжигдэх бөгөөд ингэхдээ улсын секторын аливаа субъектын санхүүгийн байдлыг харгалзан үзнэ. Улсын түвшинд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санхүүжилтын хамгийн бага хэмжээг тогтоож өгөх хэрэгтэй ба улсын аль ч субъект энэ хэмжээнээс зайлсхийж болохгүй гэсэн үндсэн зарчмуудыг баримталжээ.

### Бүгд Найрамдах Франц Улс

Франц улсын хувьд хүн ам зүйн өсөлтийг нэмэгдүүлэх бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлж чадсанаараа хүн ам зүйн бодлогын тодорхой загвар орноор тооцогддог байна. Өөрөөр хэлбэл, Франц нь Европын орнуудаас анхлан хүн амын бууралттай тулгарч, түүнийг даван туулах болон хүн амын тоог өсгөх арга хэмжээний цогц системийг боловсруулж чадсан улс юм.

Францийн хүн амын тооны хэлбэлзлийг сонирхвол дараахь байдалтай байжээ: 1801 он – 28.3 сая хүн, 1901 он – 40.7 сая хүн, 2002 он – 59.8 сая хүн. XIX зууны төгсгөл XX зууны эхэн үед Францийн хүн амын төрөлт болон ердийн өсөлт эрс буурч эхэлсэн бөгөөд энэ нь олон тооны жижиг хөрөнгөтнүүдийн давхаргад гэр бүл дэх хүүхдийн тоог хязгаарлах эрмэлзлээр тайлбарлагддаг байжээ. Тухайн үед нас баралтын түвшний байнгын бууралтыг үл харгалзан төрөлтийн түвшний бууралтын хэмнэл илүү өндөр байжээ. XX зуунд дэлхийн 2 дайнд оролцсон болон 30-аад оны дэлхийн хямралд өртсөн зэрэг нь хүн амын бууралтад нөлөөлжээ. 1914-1919 онуудад Франц улсын хүн ам 3 сая хүнээр багассан бөгөөд 1939-1945 онуудад дахиад 1.2 сая хүнээр багассан байна.

Энэ үед буюу 1920-оод оноос эхлэн Францийн төр засгаас төрөлтийг нэмэгдүүлэх хүн ам зүйн идэвхитэй бодлого явуулж эхэлсэн байна. 1967он хүртэл жирэмслэтээс сэргийлэх хэрэгслийн худалдааг хориглон, 1975 он хүртэл үр хөндөлтийг хориглосон хууль гаргасан байна.

1946 онд Францид гэр бүлд үзүүлэх мөнгөн төлбөрийн болон татварын хөнгөлөлтийн



систем өргөн нэвтэрсэн байна. Энэ нь нэг дэх, хоёр дахь тэр тусмаа гурав дахь хүүхдийн төрөлтийг урамшуулахад чиглэгдсэн байна. Үр дүнд нь Баруун Европын орнууд дундаас 1980-аад онд Франц нь хамгийн өндөр төрөлтийн нийлбэр коэффициенттэй буюу 1.8-1.9 коэффициенттэй орнуудын нэг болсон байна. Хүн ам нь жил бүр 0.3-0.4%-аар өсөж байжээ.

Хүн амын өсөлтийн горим удааширсан нь Засгийн газрыг гадаад ажилчдын шилжих хөдөлгөөнийг урамшуулах, төрөлтийг нэмэгдүүлэх эрчимтэй арга хэмжээ авахад хүргэжээ. XIX зууны 60-аад онуудаас XX зууны 30-аад онуудад Францийн хүн амын шилжилтийн өсөлт 3.2 сая хүнд хүрч байсан бөгөөд энэ нь нийт оршин суугчдын өсөлтийн дөрөвний гурвыг бүрдүүлж байсан байна. 1931 онд Францид 2.7 сая гадаадууд, мөн 0.4 сая хүн Францийн харъяат болжээ. 1931 онд уурхайчдын 40-өөс дээш хувийг, төмөрлөгийн ажилчдын 1/3-ийг, барилгачдын 1/4-ийг, хөдөө аж ахуйн ажилчдын 1/3-ийг гадаад ажилчид бүрдүүлж байсан статистик мэдээ байна.

XX зууны хоёрдугаар хагаст, 1946-1974 онуудад Францийн хүн ам 12.1 сая хүнээр өссөн бөгөөд 8.5 сая нь ердийн өсөлтөөр, 2.4 сая нь шилжилтээр, 1.2 сая нь хуучин колони улсуудаас француудыг эргүүлэн татсанаар бүрдсэн байна.

Өнөө үеийн Францийн төрөлтийг нэмэгдүүлэх бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь хүүхэдтэй өрхийн материаллаг байдалд бодитой нөлөө үзүүлж байна.

Хүүхдэд өгөх үндсэн тэтгэмж нь Францид амьдарч байгаа, түүнчлэн 2-оос доошгүй хүүхэдтэй хүмүүст тэдний хүүхдийн иргэний харъяалал зэргийг харгалзан олгох ба 20 хүртэлх насанд нь харъяалал үл харгалзан олгодог. Тэтгэмжийн хэмжээг хүүхдийн тооноос хамааран ялгавартай тогтоодог байна. Үүнийг доорх хүснэгтээр үзүүлье.

#### **Франц улс дахь өрхийн хүүхдийн тооноос хамааран өссөн тэтгэмжийн хэмжээ**

<b>2 хүүхэдтэй өрхөд</b>	<b>107 евро</b>
<b>3 хүүхэдтэй өрхөд</b>	244 евро
<b>4 хүүхэдтэй өрхөд</b>	382 евро
<b>5 хүүхэдтэй өрхөд</b>	519 евро
<b>6 хүүхэдтэй өрхөд</b>	656 евро

Түүнчлэн, хүүхдийн наснаас шалтгаалан дараахь байдлаар тэтгэмж нэмэгддэг байна. Тухайлбал, 11 наснаас дээш насны хүүхдэд 30 евроны нэмэгдэл, 16-аас дээш насны хүүхдэд 54 евроны нэмэгдэл өгдөг. Ийм нэмэлт нь 2 хүүхэдтэй айлын эхний хүүхдэд олгогддоггүй бөгөөд тухайн өрхийн орлого энэ тэтгэмжийн хэмжээнд нөлөөлдөггүй байна. Харин өрхийн орлого нь дараахь нэмэлт тэтгэмжид хамаардаг байна:

- 3 хүртэлх насны хүүхэдтэй жирэмсэн эх бүрт орлогын хэмжээнээс хамааран жирэмсний 4-р сараас эхлэн 154 евро
- Ганц бие эцэг эхчүүдэд сард 502 евро, хүүхэд бүрийн сар бүрийн 167 евро нэмэгдэл
- Хичээлийн шинэ жилд 6-18 насны сурч буй хүүхэд бүрт 67 евро
- Бага орлоготой болон 3-аас 21 насны 3 болон түүнээс олон хүүхэдтэй өрхөд, эсвэл ганц бие эцэг эхчүүдэд өрхийн нөхөн төлбөр болгож сар бүр 139 евро олгодог байна.

Үүний хажуугаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн сургалтанд зориулж сард 107 евро,

хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй өрхүүдэд орон байрны тэтгэмж тогтоогдсон байдаг байна. Түүнчлэн 6 хүртэлх насны хүүхэдтэй өрхөд **хүүхдийн асрамжийн мөнгө** олгогддог. Тус тэтгэмжийн хэмжээ нь өрхийн орлогоос хамаардаг бөгөөд дээд хэмжээ нь 3 сард 1500 евро байна. Энэ нь жилийн 33685 еврогийн орлоготой, 3 хүртэлх настай хүүхэдтэй өрхөд олгогдоно. Харин 3-6 насны хүүхдийн тэтгэмж нь 3 сард 500 еврогоос хэтэрдэггүй. Мөн 6-аас доош насны хүүхдэд асрагч хөлсөлж байгаа өрхүүдэд тэтгэмж олгодог байна.

Мөн, хүүхэд нь хүнд өвчтэйн улмаас хагас цагаар ажилладаг болон ажлаасаа урт хугацааны чөлөө авсан эцэг эхчүүдэд тэтгэмж олгодог. Тэтгэмжийн хэмжээ нь үлдэж буй орлогоос хамаарна. Ганц бие эцэг эхчүүдэд нэмэгдэл олгоно. Өнчин хүүхдүүдэд сар бүрийн 100 еврогийн тэтгэмж олгоно.

Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд ганц удаагийн тэтгэмжүүд олгогдох болсон. Энэ нь анхны хүүхдэд үндсэн цалингийн 260%, дараа дараагийн хүүхдэд 717%, жирэмсний амралтанд цалингийн 90%-ийн хэмжээгээр тэтгэмж олгодог болжээ.

Дээр дурьдсан олон төрлийн тэтгэмжийн бодлого нь Францын хүн амын хурдацтай өсөлтөд голлох нөлөө үзүүлсэн гэж дүгнэж болох юм. Тодруулбал, тухайн өрхийн орлогыг үл харгалзан олгох хүүхийн мөнгөн тэтгэмж, хүүхдийн тооноос хамаарсан тэтгэмж, жирэмсний болон хүүхэд асаргааны тэтгэмж, орон байрны дэмжлэг гэх мэт эдийн засгийн хөшүүрэг нь төрөлтөд багагүй хэмжээгээр нөлөөлж байгаа юм.

### Шведийн Вант Улс

Швед улс нь 2008 оны байдлаар 9,2 сая хүн амтай, эдийн засаг өндөр хөгжсөн, иргэдийн амьдралын түвшин өндөр орон юм. Энэ улс нь урт хугацааны турш зэс, модны экспортлогч орон байсан бөгөөд 20-р зуунд эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын хувьд дэлхийн тавцанд хүчирхэг орон дээгүүр байр суурь эзлэх болсон төдийгүй НҮБ-ын хүний хөгжлийн индексээр тэргүүн орнуудын тоонд байнга дээгүүр бичигддэг байна.<sup>27</sup> Тус улсын хүн амын өсөлт нь өгөөмөр хүн ам зүйн бодлоготой холбоотой гэж судлаачид үздэг байна. Учир нь Швед улс гэр бүлийн тэтгэмжийг өөрийн орны иргэд болон хууль ёсны цагаачдад ч мөн адил олгогддог байна.

Олон улсын стандартаар Швед нь тэгш эрхийг хангагч жишиг орноор тодорсон байна. Скандиновын хойгийн орнуудын жендэрийн бодлогын загвар нь тэгш байдал, тэгш эрх, адил эрх ба боломж, эрх мэдэлд хүрэх тэгш боломжийг олгодог байна. Энэ зарчим нь Шведийн хүн ам зүйн бодлогод тод илэрдэг гэж судлаачид үзжээ.<sup>28</sup> Өөрөөр хэлбэл, Францаас ялгагдах онцлог нь хөдөлмөрийн харилцаатай холбоотой тэтгэмжийн бодлого байдаг байна. Шведийн Засгийн газрын бодлого нь гэрлэсэн эмэгтэйчүүдийн бие даасан байдлыг бий болгоход чиглэгддэг бөгөөд эмэгтэй хүн бүр орлого олох бодит боломжтой байна гэж үздэг ажээ.

Шведийн мэргэжилтнүүдийн үзэж буйгаар ажил эрхлэлтийн хүрээнд эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн эрхийг хамгаалах нь тэгш эрх болон боломжийг хангах бодлогын хүрээнд дэх хамгийн асуудалтай салбар болоод байна. Хөдөлмөрийн зах зээл дээрх тэгш эрхийн асуудлаар хуулийн үйлчилгээнд хамгийн ихээр хандсан нь **жирэмсэн эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрлөх эрхтэй** холбоотой асуудал байдаг байна. Тухайлбал, жирэмсэн эмэгтэйчүүдийн ажилд орох болон гэрээний дагуу ажлаас халахтай холбоотойгоор хөдөлмөрлөх эрхийг хамгаалах асуудал хурцаар тавигддаг байна. Энэ төрлийн бүх

<sup>27</sup> “Дулхийн улс орнуудын парламент”, УИХ-ын ТГ-ын Судалгааны төв, УБ., 2010 он, 705 дахь тал

<sup>28</sup> <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf277-25/vestniksf277-25130.htm>

маргааны дийлэнх нь эмэгтэйчүүдийн сонирхлын дагуу шийдэгддэг байна.

Түүнчлэн сургуулийн өмнөх боловсролын байгууллагуудад ажиллаж буй эцэг эхчүүдийн ажлын байрыг хадгалах эрх зүйн зохицуулалт үйлчилж байна. Ажиллаж буй эцэг, эхчүүд хүүхдээ нэг нас хүртэл нь асрах чөлөө авах хуульд заасан эрхтэй байдаг (2002 оны 1 сарын 1-ээс 13 сар болсон бөгөөд үүнээс 2 сарыг нь зөвхөн эцэг эдлэх ба энэ нь хүүхдийн хүмүүжилд эцгийг нь эртнээс татан оруулах зорилготой ажээ). Хүүхэд бүрт 18 нас хүртэл нь сар бүр 800 швед кроны /80доллар/ тэтгэмж олгодог бөгөөд дээд сургуульд суралцагсад 2000 швед кроны стипенд, 5000 швед кроны хөнгөлөлтийн зээл сар бүр олгох ба эргэж төлөгдөх хугацаа нь 20 жил байдаг байна.

Гэр бүлийн хөгжил, гэр бүлийн тогтвортой байдлыг хангах бодлогын хүрээнд төрөөс **гэр бүл төлөвлөлт** болон **залуучуудын сексийн боловсролын** асуудал, **гэр бүлийн хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэхэд** ихээхэн анхаарал хандуулдаг. Шведэд залуучуудын сексийн боловсролын 250 гаруй төв байдаг байна. Тэдгээр нь орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг. Тус төвүүд нь өсвөр насныханд харилцааны сэтгэл зүйн асуудал, жирэмслэлтээс сэргийлэх, гэр бүл үүсгэх зэрэг асуудлаар үнэгүй зөвлөгөө өгдөг. Шаардлагатай хүмүүсийг жирэмслэлтээс хамгаалах хэрэгсэлээр хангадаг /үнэгүй болон хөнгөлөлтийн үндсэн дээр/. Түүнчлэн өсвөр насныханд бусдын санаа бодлыг тулгалгүйгээр өөрсдөө сексийн хандлагаа олоход туслах зэрэг ажлуудыг идэвхтэйгээр хэрэгжүүлдэг байна. Түүнээс гадна сексийн асуудлаар, хүмүүс хоорондын харилцааны асуудал, өсвөр насныхан өөрсдийн үе тэнгийнхэн болон эцэг эхийн хоорондох зөрчилдөөний талаар зөвлөгөө өгдөг утасны үйлчилгээнүүд олон байдаг. Утасны үйлчилгээ үзүүлдэг төвийн ажилтны бүрэлдэхүүнд эмч, сэтгэл зүйчид, нийгмийн ажилчид, багш сурган хүмүүжүүлэгчид ордог байна.

Шведдэх сексийн боловсролын хөгжил нь урт хугацааны түүхтэй. Анх ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтын хөтөлбөрт энэхүү асуудлыг оруулах нь зайлшгүй талаарх асуудал 1905 онд Шведийн сурган хүмүүжүүлэгчдийн Холбооны их хурал дээр хэлэлцэгдсэн бөгөөд 1942 оноос сургуулиудад бэлгийн хүмүүжлийн хичээл орох болжээ. 1960-аад оноос эхлэн ерөнхий боловсролын сургуулиудад жирэмслэлтээс хамгаалах хэрэгсэл, гэр бүл төлөвлөлт болон нилээн сүүлд үр хөндөлтийн талаарх хөвгүүдийн хариуцлага, ижил хүйсийн харьцааны асуудлаар сургалтын хөтөлбөр явуулдаг болжээ.

Шведэд сексийн цөөнх, уламжлалт бус сексийн хандлага зэрэг нэр томъёонууд нь ялгаварлан гадуурхсан гэж шүүмжлэгддэг, ижил хүйстний гэрлэлт хуулиар зөвшөөрөгдсөн байна. 2002 онд ижил хүйстний гэр бүл хүүхэд үрчлэхийг зөвшөөрсөн хууль батлагдсан ба энэ нь дэлхийн аль ч улс оронд байхгүй жишиг ажээ. Шведэд гэр бүлийн харилцааны хүрээн дэх хамгийн хурц асуудлуудын нэг нь сексийн хүчирхийллийн асуудал гэж хүлээн зөвшөөрөөд байгаа. Хууль эрх зүйн хүрээнд эмэгтэйчүүд гэр бүлийн сексийн хүчирхийллийн талаар шүүхэд хандах эрхтэй. Сексийн хүчирхийлэл нь ихэвчлэн бие махбодийн хүчирхийлэлтэй давхцдаг гэж үздэг учраас тус улсын төрөөс энэ асуудалд онцгой ач холбогдол өгөн хохирогчдийн эрхийг хамгаалах, хохирогчийг нийгэмшүүлэх тал дээр дорвитой арга хэмжээ авдаг байна.

Швед улсын хувьд хүн ам, хөгжлийн бодлогын хүрээнд гэр бүлийн тогтвортой байдалд өндөр ач холбогдол өгч байгаа нь нийгмийн анхдагч суурь болсон гэр бүл нь ирээдүйн иргэний төлөвшилд голлох байр суурь эзэлдгийг бүрэн мэдэрсэн төрийн бодлого гэж үзэхээр байна. Түүнчлэн гэр бүл дэх эцэг эхийн үүрэг хариуцлага ижил байх, тэдгээрт ижил боломж олгох нь хүн амын өсөлтөд тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх шалгуур үзүүлэлт болж байна. Нөгөөтэйгүүр, тухайн улсын эдийн засгийн өгөөмөр бодлого нь хүн амын хөгжлийн индексээр дэлхийд дээгүүр ороход нөлөөлж байна. Тухайлбал, иргэний бүх шатны боловсролд төрөөс үзүүлж буй дэмжлэг тусламж, эрүүл мэндийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэг, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн салбарт үзүүлж буй дэмжлэг, хуулиар

олгож буй хүйсийн тэгш боломж нь иргэний хөгжилд чухал нөлөө үзүүлж байна.

### Бельгийн Вант Улс

Бельгийн Засгийн газар хүн ам зүйн бодлогын хүрээнд дараахь төрлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг байна. Үүнд: тэтгэмж олгох, татвар багасгах, орон байраар хангах болон хүүхдийн сургалтанд мөнгөн тусламж үзүүлэх гэх мэт. Хүүхдийн тэтгэмж нь хүүхдийн наснаас хамааран өсөх бөгөөд 14 ба түүнээс дээш насны хүүхдийн тэтгэмж нь 14 хүртэлх насны хүүхдийн тэтгэмжээс 3 дахин их байдаг байна. Хэрвээ хүүхэд сурдаг бол тэтгэмж нь 25 нас хүртэл олгогддог байна. Энэ нь хүүхдийн наснаас хамааран хэрэглээ өсөж байгааг мэдэрсэн төрийн бодлогын илрэл юм.

### Бүгд Найрамдах Австри Улс

Австри улсын хувьд хүн ам зүйн бодлогын хүрээнд өрхөд үзүүлэх хүүхдийн тэтгэмж болон бусад хөнгөлөлтийн хэмжээг тогтооход өрхийн орлого биш харин өрхийн хүүхдийн тоог чухалчилан үздэг байна. Энэ нь хүн амын өсөлтийг нэмэгдүүлэх хүн ам зүйн бодлоготой холбоотой юм. Өрх бүрт олгох тусламж, тэтгэмж нь Австрийн **“Тэтгэмжийн нийтийн сан”**-гаас олгогддог байна.

“Тэтгэмжийн нийтийн сан”-д өрхийн аливаа тэтгэмжийг олгох бүхий л бүрэн эрх шилжсэн байдаг ба гол эх үүсвэр нь үйлдвэрлэлийн татварын орлогоос бүрддэг байна. Бусад эх үүсвэр нь Засгийн газар болон мужын захиргааны байгууллагаас олгох төсөв байх ба эдгээр нь татварын орлогоос хуваарилсан хөрөнгө байдаг ажээ. Мужууд нь өрхийн “Тэтгэмжийн нийтийн сан”-д хөрөнгө хуваарилахдаа өөрийн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдийн хувь тэнцүүлсэн байдлаар хөрөнгө оруулдаг. “Тэтгэмжийн нийтийн сан” нь Гэр бүл, залуучууд, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах сайдын удирдлага доор байдаг байна. Хүүхдийн тэтгэмжийн хувьд хэрэв хүүхдүүд сурдаг бол тэднийг 27 нас хүртэл нь олгодог байна.

### Бүгд Найрамдах Итали Улс

Италийн хүн амзүйн бодлогын гол зорилгын нэг нь эмэгтэйчүүдийн байдлыг сайжруулах болон гэр бүлийн халамжийг сайжруулах бодлого юм. Өрх бүрт олгох тэтгэмж нь тухайн өрхийн сар бүрийн дундаж орлогоос хамааран олгогддог байна. Тэтгэмжийн хэмжээ нь өрхийн орлогоос урвуу, өрхийн гишүүдийн тоотой шууд хамааралтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн өрхийн орлого бага байх тохиолдолд тэтгэмжийн хэмжээ өсөх бөгөөд өрхийн хүн ам олон бол тэтгэмжийн хэмжээ нь ч мөн адил түүнийг дагаад өснө. Энэ нь Итали улсын төрөлтийг дэмжиж буй бодлогын нэг хэлбэр юм. Харин 41 721 еврогоос их орлоготой өрхөд тэтгэмж олгохгүй бөгөөд хэрэв хүүхэд суралцаж байгаа бол 25 нас хүртэл нь тэтгэмж олгодог байна.

### Америкийн Нэгдсэн Улс

АНУ нь хүн ам зүйн талаарх төрөөс баримталж буй бодлого нь хамгийн тодорхой бус орон ажээ<sup>29</sup>. Учир нь, Хүн амын механик өсөлт явагдах нөхцөл бүрдсэн, хүүхэдтэй гэр бүлийг татвараар дэмжих арга хэмжээ авдаг, мөн бусад янз бүрийн орон нутгийн болон эвлэлийн хөтөлбөрүүд хэрэгждэг байна. Энэ нь өнөөгийн байдлаар бусад хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад АНУ-ийн хүн ам зүйн байдал илүү таатай байгаатай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс дэлхийд тэргүүлэх байр суурьтай, цагаачдыг их татдаг ба улс орны сонирхолд нийцүүлэн харъяатыг сонгох боломжтой гэдгээр тайлбарлагддаг байна.

<sup>29</sup> <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf277-25/vestniksf277-25130.htm>



## Европын Холбоо

Европын холбооны гишүүн орнуудын хувьд хүүхэдтэй гэр бүлийг төрөөс дэмжихтэй холбоотой зарчмын хандлагууд дээр тодорхой зөвшилцөлд хүрсэн байдаг ажээ. Тодруулбал, 1989 онд батлагдсан “Гэр бүлийн бодлогыг хариуцсан сайд нарын зөвлөлийн тогтоолд”-д Евро Комисс тухайн үед үүсээд байсан нөхцөл байдлыг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна. *“Гишүүн орнуудад гэр бүлийн институтэд хандах олон янзын хандлага ажиглагдаж байна. Холбооны улсуудын гэр бүлд чиглэсэн Засгийн газрын ойлголт өөр өөр байна.*

*Түүнчлэн нийгмийн халамж, татварын бодлого, гэр бүлийн эрх, өөр бусад чиглэлүүдийн хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа төрөл бүрийн арга хэмжээний тусламжтайгаар бүх л гишүүн орнууд дахь холбогдох Төрийн байгууллагууд нь өрхийн амьдралын харилцааг зохицуулж байна. Гэр бүлийн бодлого нь эдгээр арга хэмжээнүүдийн нийлбэр цогц юм.”* гэжээ. Энэ тогтоолд гэр бүлийн бодлого нь хамгийн өргөн хүрээгээр тайлбарлагдаж байгаа бөгөөд хүн ам зүйн бодлогыг багтаасан байна.

Өрхийн тэтгэмж нь Европын холбооны орнуудад хэрэгжиж байгаа гэр бүлийн талаар баримталж буй бодлогын нэг хэлбэр юм. Холбооны хувьд тэтгэмж бага хэрэглэгддэг улс орнуудад татварын хөнгөлөлт маш өргөн хэмжээгээр ашиглагддаг байна. Жишээлбэл, Исландад хүүхдийн үндсэн тэтгэмж нь татварын суутгал хэлбэрээр тооцогддог ба татварын алба хэрэгжилтийг нь хангадаг байна.

**Хүүхдийн үндсэн тэтгэмж болох татварын суутгал** нь 7 хүртэлх насны хүүхэд бүрт өрхийн орлогоос үл хамааран адил байх ба татварын хөнгөлөлт нь хатуу шинж чанартай. Европын холбооны ихэнх орнуудад хүүхэдтэй өрхөд олгох тэтгэмж тухайн улсын төсвөөс төлөгддөг ба ингэхдээ тухайн иргэн нийгмийн даатгал төлсөн эсэхээс хамаардаггүй байна. Тэтгэмж авах гол үндэслэл нь хүүхэд болон эцэг эх нь тухайн орны оршин суугч байх явдал юм. Гэхдээ, Германд хүүхдийн тэтгэмж авахын тулд эцэг эхийн аль нэг нь тухайн оронд татвар төлсөн байхад л хангалттай байдаг.

Европын холбооны ихэнх орнуудад тэтгэмжийн хэмжээ хүүхдийн наснаас хамаарч байдаг. Зөвхөн Данид л хүүхдийн нас нэмэгдэх тусам тэтгэмжийн хэмжээ багасч байдаг бол бусад орнуудад нэмэгдэж байдаг. Үүний хажуугаар ихэнх орнуудад бага насны хүүхдэд олгох нэмэлт тэтгэмжийн бодлого баримталдаг байна.

Европын холбооны зарим оронд тэтгэмжийн хэмжээ хүүхдийн төрөлтийн дарааллаас хамааран ялгавартай тогтоогддог байна. Үүний хажуугаар зөвхөн Их Британид л эхний хүүхдийн тэтгэмж 103 фунт стерлинг байдаг бөгөөд энэ нь дараа нь төрсөн хүүхдүүдийнхээс 69 фунтээр өндөр байдаг ажээ. Бусад тохиолдолд тэтгэмжийн хэмжээ төрөх дараалийн дагуу өсч байдаг байна. Францид эхний хүүхдэд үндсэн тэтгэмж олгодоггүй. Ихэнх орнуудад хүүхдийн тэтгэмжийн эрх нь өрхийн орлоготой хамааралгүй байдаг ажээ.

Өнөө үед Европын холбоонд хүн амын өсөлт зогсонги байдал орж, хүн амын хөгшрөлт, хөдөлмөрийн нөөц багасах зэрэгтэй холбоотойгоор хүн ам зүйн бодлогод хандах шинэ хандлага боловсруулах сонирхол хүчтэй болсон байна.

Судалгааны энэ бүлгийн хоёр болон гурав дахь дэд сэдвүүдэд Монгол улсын хүн ам зүй, түүний үндсэн үзүүлэлтүүдийн динамик судалгаа болон Төрөөс хүн ам зүйн талаар баримталж буй бодлого, түүний хүрээнд хэрэгжүүлж буй Засгийн газрын хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийн байдал, ололт амжилт болон бэрхшээл дутагдалтай талууд, цаашид авч хэрэгжүүлвэл зохих арга хэмжээний талаар авч үзсэн бөгөөд эцэст нь судалгааны энэ хэсэгт орсон гадаадын зарим орны хэрэгжүүлсэн туршлагатай холбогдуулан цаашид авах арга хэмжээний талаарх санал зөвлөмжийг судлаачдын баг боловсруулсан билээ.

### 1.7. ХҮН АМ ЗҮЙН ТАЛААР ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГО, ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ АРГА ХЭМЖЭЭНИЙ ТАЛААРХ САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

1994 онд Кайр хотноо болсон “Хүн ам ба хөгжил” олон улсын бага хуралд 179 орон оролцсон бөгөөд түүний дотор Монгол улс ч багтсан билээ. Тус хурлаар улс орнууд хүн ам ба хөгжлийн үндсэн зарчим, холбогдох асуудлаар зөвшилцөлд хүрч, 20 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх “Үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”-ийг баталсан байна. Тус “Үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтэд 1999 онд анхны үнэлгээ хийсэн бөгөөд дүнг НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн тусгай чуулганаар хэлэлцэж “Дараагийн шатны үндсэн арга хэмжээ”-ний баримт бичиг болгон баталжээ.

Тус олон улсын бага хуралд оролцсоноос хойших 15 жилд Монгол улсын хүн ам хөгжлийн асуудлаар ихээхэн ахиц гарсан гэж Монгол улс дах НҮБ-ын ХАС дүгнэжээ. Бага хурлаас дэвшүүлсэн хүн амын ядуурлыг бууруулах, хүн ам ба хөгжил, жендэрийн тэгш байдлыг хангах, эрүүл мэндийг сайжруулах гол зорилтуудын хүрээнд Монгол улсын Парламент болон Засгийн газраас холбогдох бодлогын баримт бичиг, тухайн салбарын мастер төлөвлөгөө, түүнд холбогдох үндэсний хөтөлбөрүүдийг батлан хэрэгжүүлж байна.

Өөрөөр хэлбэл, хүн ам зүй болон хүн амын хөгжлийн талаарх бодлого, хөтөлбөрүүд нь Монгол улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенци, Монгол улсын Мянганы хөгжлийн зорилттой тодорхой хэмжээгээр уялдуулан боловсруулсан боловч зарим заалтуудын хувьд тунхаглалын шинж чанартай байна. Түүнчлэн, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн шатанд илэрхий алдаа дутагдлууд гарч байгаа бөгөөд үндэсний болон дэд хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн чадвар дутмагаас болж хэрэгжилтэнд ахиц гарахгүй байгаа нь харагдаж байна.

Түүнчлэн, 2010 оны УИХ-ын 48-р тогтоолоор баталсан **“Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”**-д “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, хил хязгаарын халдашгүй байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдал, хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангах нь оршин тогтнохуйн аюулгүй байдлын үндэс мөн.” гээд тус үзэл баримтлалын 3.1.3 дахь хэсэгт хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлын талаар дараахь заалтуудыг оруулсан байна. Үүнд:

- 3.1.3.1. Монгол Улсын хүн амын өсөлтийг дэмжиж, монгол хүний хөгжил, амьдралын чанарт дэвшил гаргана.
- 3.1.3.2. Гадаадад сурч, хөдөлмөрлөж байгаа иргэддээ эх орондоо эргэн ирж ажиллаж, амьдрах таатай нөхцөл, боломжийг бүрдүүлнэ.
- 3.1.3.3. Гадаадад төрж тухайн улсын иргэний харьяалалтай болсон иргэд, тэдний үр хүүхдэд Монгол Улсад зорчих, оршин суух, суралцах, ажиллаж амьдрах, даатгалд хамрагдах таатай нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Хоёрдмол харьяалал үүсч, төрөөс иргэдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгаа алдагдахаас сэргийлнэ.
- 3.1.3.4. Цус ойртолтыг багасгах, архи дан согтууралт, мансууралтай тэмцэх ажлыг эрчимжүүлж, хүн амын удмын санд учрах сөрөг нөлөөллийг бууруулна.
- 3.1.3.5. Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, цагаачдын тооны зохист түвшинг хадгалж, бүртгэл, мэдээллийн тогтолцоо, эрх зүйн орчин, удирдлага, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгоно.
- Энэхүү заалтууд нь төрөөс хүн ам зүйн талаар баримталж буй гол үзэл баримтлал бөгөөд үүнд нийцүүлэн судалгааны багаас дараахь санал зөвлөмжийг боловсруулж байна.

### Хүн амын өсөлтийг дэмжих, монгол хүний хөгжил, амьдралын чанарт дэвшил гаргах бодлогын хүрээнд:

Судалгаанд хамрагдсан ОХУ, Швед, Франц, Итали, Бельги гэх мэт орнуудын хүн ам зүйн бодлоготой холбоотойгоор хэрэгжүүлдэг арга хэмжээг нэгтгэн үзвэл дараахь төрлийн эдийн засгийн арга хэмжээнүүд хүн амын өсөлтөд тодорхой нөлөө үзүүлж байна. Үүнд:

- Гэр бүлийн тэтгэмж олгох. Тэтгэмжийн хэмжээ нь өрхийн орлогоос урвуу, өрхийн гишүүдийн тоотой шууд хамааралтай байх,
- Хүүхдийн тэтгэмж болон бусад хөнгөлөлтийн хэмжээг тогтооход өрхийн орлого биш харин өрхийн хүүхдийн тоог чухалчилан үздэг, хүүхдийн тоо ихсэх тусам хүүхдийн тэтгэмжийн хэмжээ ч нэмэгдэнэ,
- Хүүхдийн тэтгэмж нь хүүхдийн наснаас хамааран өсөх бөгөөд 14 ба түүнээс дээш насны хүүхдийн тэтгэмж нь 14 хүртэлх насны хүүхдийн тэтгэмжээс 3 дахин их байдаг. Хэрвээ хүүхэд сурдаг бол тэтгэмж нь 25 нас хүртэл олгогддог байна. Энэ нь хүүхдийн наснаас хамааран хэрэглээ өсөж байгааг мэдэрсэн төрийн бодлогын илрэл ажээ.
- Зөвхөн тэтгэмж олгохоос гадна татвар багасгах, орон байраар хангах болон хүүхдийн сургалтанд мөнгөн тусламж үзүүлэх,
- Гэр бүлийн халамжийг сайжруулах, гэр бүлийн тэтгэмж олгох, гэр бүлийн тогтвортой байдлыг хангах,
- Шинэ залуу гэр бүлд орон байрны хөнгөлөлт үзүүлэх,
- Тэтгэмж бага хэрэглэгддэг улс орнуудад татварын хөнгөлөлт маш өргөн хэмжээгээр ашиглагддаг,
- Ажиллаж буй эцэг, эхчүүд хүүхдээ нэг нас хүртэл нь асрах чөлөө авах хуульд заасан эрхтэй байдаг ба шинэ төрсөн хүүхдийн эцэгт 2 сарын чөлөө олгох ба энэ нь хүүхдийн хүмүүжилд эцгийг нь эртнээс татан оруулах зорилготой ажээ,
- Суралцагсдад стипенд олгох, хөнгөлөлтийн зээл сар бүр олгох ба эргэж төлөгдөх хугацаа нь 20 жил байдаг
- Жирэмсэн эмэгтэйчүүдийн ажилд орох болон гэрээний дагуу ажлаас халахтай холбоотойгоор хөдөлмөрлөх эрхийг хамгаалах. Энэ төрлийн бүх маргааны дийлэнх нь эмэгтэйчүүдийн сонирхлын дагуу шийдэгддэг,
- Гэрлэсэн эмэгтэйчүүдийн бие даасан байдлыг хангах, эмэгтэй хүн бүр орлого олох бодит боломжтой байх,
- Ажил эрхлэлтийн хүрээнд эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөрийн эрхийг хамгаалах,
- 6 хүртэлх насны хүүхэдтэй өрхөд **хүүхдийн асрамжийн мөнгө** олгох,
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн сургалтанд зориулж сард 107 евро, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй өрхүүдэд орон байрны тэтгэмж тогтоох,
- Хүүхэд нь хүнд өвчтэйн улмаас хагас цагаар ажилладаг болон ажлаасаа урт хугацааны чөлөө авсан эцэг эхчүүдэд тэтгэмж олгох,
- Тэтгэмжийн хэмжээг хүүхдийн тооноос хамааран ялгавартай тогтоох,
- Францид гэр бүлд үзүүлэх мөнгөн төлбөрийн болон татварын хөнгөлөлтийн систем өргөн нэвтэрсэн.
- Хүн амын өсөлт нь бүх нийтийн зорилго байх ба үүнд хүрэхийн тулд дарамтыг бүгдэд тэгш хуваарилах. Өөрөөр хэлбэл, Хүүхэдгүй болон хүүхэдтэй болохыг хүсдэггүй /хүүхэд үрчлэхийг оруулаад/ хүмүүс хүн амын нөхөн үржихүйн үндсэн ачааллыг үүрч байгаа хэсэгт санхүүгийн тусламж үзүүлэх, /хүүхэдгүйн татвар төлөх, этгээврийн насыг нэмэгдүүлэх гэх мэтээр
- Хүн амын наслалтыг уртасгахад чиглэсэн арга хэмжээнүүд нь нийгмийн бүхий л давхаргыг хамрах бөгөөд өвчтнүүдийн эмчилгээг сайжруулах, эрүүл хүмүүсийн

эрүүл мэндийг хадгалах, хамгаалах, хар тамхинд донтох, архинд донтох гэх мэт нийгмийн гажуудалд өртсөн хэсгийг нөхөн сэргээх, донтолтоос гаргах,

### **Бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах, батлах шатанд анхаарах зүйлс:**

1. Бодлого болон хөтөлбөрүүдийн агуулга, зорилт, хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн төлөвлөгөөг тунхаглалын шинж чанартай боловсруулж байгаад анхаарах,
2. Хөтөлбөрийг боловсруулах шатанд тухайн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг дүгнэхэд шаардагдах мониторинг үнэлгээ хийх тоон болон чанарын шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой болгох,
3. Хөтөлбөрийн санхүүжилтийг батлах, хувиарлах үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгох, хөтөлбөрт суурилсан төсвийн төлөвлөлтийн арга зүйд шилжих,
4. Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй Үндэсний болон дэд хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны биелэлт болон санхүүгийн хувиарлалтанд хөндлөнгийн мониторинг-үнэлгээ хийх,
5. Хөтөлбөр хэрэгжүүлэгч, санхүүжүүлэгч, хяналтын үйл ажиллагааг тодорхой болгох, хөтөлбөрүүдийн хоорондын харилцан уялдааг сайжруулах, хөтөлбөр хоорондын давхцлыг арилгах,
6. Засгийн газраас батлан хэрэгжүүлж байгаа бүх хөтөлбөрүүдийг хэрэгжих боломжтой үндэсний хэмжээний нэгдсэн 1 хөтөлбөрт шилжүүлж, давхцлыг арилгах, тодорхой санхүүгийн эх үүсвэртэй үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх, хөндлөнгийн байгууллагаар нэгдсэн байдлаар үнэлгээ хийлгэж, хүрсэн үр дүнг нийтэд ил тод болгох.

## **II. БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН, ХАРЪЯАТЫН АСУУДЛААРХ СУДАЛГАА, ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

### **2.1. монгол улсын иргэн, харъяатын асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн орчин, бодлого хөтөлбөрт хийсэн дүн шинжилгээ**

#### **2.1.1. Монгол улсын иргэн, харъяатын харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн орчинд хийсэн дүн шинжилгээ**

Хүн тодорхой нэг улсад эрх, эрх чөлөө эдэлж болох бөгөөд үүнийхээ зэрэгцээ тухайн улсын харъяат байхаас шууд хамааралтайгаар төрийн өмнө үүрэг хүлээдэг. Монгол Улсын харъяат иргэд Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоосон эрх, эрх чөлөөг эдэлж, үүргээ биелүүлэн, хууль ёсныхоо ашиг сонирхлыг төрөөр хамгаалуулдаг. Монгол Улсын харъяат иргэний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх тохиолдолд Монгол Улс харъяат иргэнээ тус улсын дотоодод төдийгүй гадаадад, өөр улсад сууж байгаагаас үл харгалзан хамгаалж байдаг. Тухайлбал, судалгааны сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын иргэн, харъяатын харилцааг зохицуулж буй дараах хуулиудын зохицуулалтыг авч үзлээ. Үүнд:

- Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992 он
- Харъяатын тухай хууль, 1995 он

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулинд Монгол Улсын иргэний харъяалал хийгээд харъяат болох, харъяатаас гарах үндэслэл, журмыг гагцхүү хуулиар тогтоох, харъяатаас хасах, эх орноосоо хөөх, өөр улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглоно... гэж хуульчилсан явдал бол Монгол улсын харъяат иргэн байх нь тухайн хүний туйлын эрх учраас түүнийг Монголын улсын харъяат иргэн гэдгийг хэн ч, ямар ч хуулиар хасах, эх орноосоо хөөн гаргахыг хориглосоноор баталгаажсан байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Харъяатын тухай хуулиар харъяат болох харъяатаас гарах үндэслэл, харъяатаас татгалзах, сэргээхтэй холбогдсон төрийн байгууллага, Ерөнхийлөгч, төрийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээг зохицуулсанаас гадна хоёрдмол харъяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх үндэслэлийг ... Монгол Улсын Иргэн харъяат нэгэн зэрэг гадаад улсын харъяат байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй, гадаадын улсын харъяат Монгол Улсын харъяат болохыг хүсвэл тухайн улсынхаа харъяатаас гарсан байх шаардлагатай ... гэж хуульчилсан.

1995 онд Харъяатын тухай Монгол Улсын хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш Монгол Улсын иргэний харъяатыг тооцох явдлыг нэгдүгээрт ураг төрлийн уламжлалыг, хоёрдугаарт нутаг дэвсгэрийн, гуравдугаарт зөвшөөрлийн гэсэн 3 зарчмаар шийдвэрлэнэ.<sup>30</sup>

Нэгдүгээрт, Ураг төрлийн уламжлалаар Монгол Улсын харъяат байна гэдэг нь

1. Монгол Улсын харъяат эцэг эх хоёрын дундаас төрсөн хүүхэд хаана, аль улсын нутаг дэвсгэрт төрснөөс шалтгаалахгүй Монгол улсын иргэн байна.
2. Эцэг, эх хоёрын аль нэг нь Монгол улсын харъяат, нөгөө нь аль ч улсын харъяат биш иргэдийн дундаас төрсөн хүүхэд хаана, ямарч улсын нутаг дэвсгэрт төрснөөс хамаарахгүй Монгол улсын иргэн байна.
3. Аль ч улсын харъяат биш эцэг эх хоёрт үрчлэгдсэн боловч төрүүлсэн эцэг, эх хоёр нь буюу аль нэг нь Монгол улсын харъяат байсан 16 нас хүрээгүй хүүхэд Монгол улсын харъяат байна.

Хоёрдугаарт, Нутаг дэвсгэрийн зарчмаар Монгол улсын харъяат байна гэдэг нь

- Эцэг эх хоёрын аль нэг нь Монгол улсын харъяат, нөгөө нь аль нэг улсын гадаадын иргэн, харъяат иргэдийн дундаас төрсөн Монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр төрсөн хүүхэд Монгол улсын харъяат иргэн байна.
- Эцэг, эх хоёр нь аль улсын харъяат хэн болох нь тогтоогдоогүй боловч Монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр төрсөн хүүхэд Монгол улсын харъяат байна.

Гуравдугаарт, Зөвшөөрлийн зарчмаар Монгол улсын харъяат иргэн болно гэдэг нь Монгол улсын харъяат иргэн болно гэдэг нь

- Гадаад улсын харъяатаас гарсан буюу аль нэг улсын харъяат биш иргэний Монгол улсын харъяат болох гэсэн хүсэлтийг нь үндэслэн Монгол улсын харъяат болгодог. Гадаадын харъяат байсан буюу аль ч улсын харъяат биш хүнийг Монголын харъяатаар зөвшөөрөх шийдвэр гаргах асуудлыг эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцан боловсруулж уламжилснаар Монгол Улсын Төрийн Тэргүүн бүрэн эрхийнхээ ёсоор шийдвэрлэдэг.
- Иргэний харъяаллыг сэргээн тогтоох нь зөвшөөрлийн зарчмаар монголын харъяат болох хоёр дахь хэлбэр юм. Урьд нь ураг төрлийн уламжлалаар буюу нутаг дэвсгэрийн болон зөвшөөрлийн зарчмын аль л хэлбэрээр Монгол улсын харъяат байсан боловч хуульд заасан журмын дагуу Монгол улсын харъяатаа алдсан хүмүүсийг дахин Монгол улсын харъяат болгон хүлээн зөвшөөрөх явдал юм. Үүнд
  1. Гадаадын харъяат эхнэр, нөхөр хоёрт үрчлэгдэж тэдгээрийн хүсэлтээр Монголын иргэний харъяаллаа алдсан хүмүүс Монголын харъяат

<sup>30</sup> Г. Совд, Ж. Амарсанаа, Н. Жанцан С. Жанцан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 200, 77 - 78 дахь тал

болохоор хүсэх

2. Эцэг, эх хоёр нь Монголын харъяатаа өөрчилсөнтэй холбогдож хүүхэд байхдаа Монголын иргэний харьяаллаа алдсан хүмүүс 18 нас хүрсэнээс хойш 5 жил өнгөрсний дараа Монголын харъяат болохоор хүсэх
3. 1921 оны 7 дугаар сарын 11-ний өдөр болон түүнээс хойш Монголын харъяатаас гарч аль нэг гадаад улсын харъяат болсон хүмүүс Монголын харъяат болохоор хүсэх тохиолдолд тэдгээрийн иргэний харьяаллыг сэргээхийг Харъяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага уламжилснаар Монгол Улсын Төрийн Тэргүүн шийдвэрлэдэг байна.

Монгол Улсын иргэний харьяалал нь нэгдүгээрт харъяатаас гарах, хоёрдугаарт иргэний харьяаллыг алдах гэсэн хоёр үндсэн шалтгаанаар өөрчлөгдөнө. Монгол Улсын харъяат иргэн өөрийн хүсэлтээр Монгол Улсын иргэнээс гарах эрхтэй. Иргэн Монгол улсын харъяатаас гарах тухай хүсэлтээ Харъяатын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар уламжлан Монгол улсын төрийн тэргүүнд гаргах бөгөөд уг этгээдийг Монгол улсын харъяатаас гаргах эсэх асуудлыг төрийн тэргүүн эцэслэн шийдвэрлэнэ.

Харъяатаас гарах хүсэлт гаргасан иргэдийн хувьд дараах шалтгаанаар түтгэлзүүлэнэ,

- Хүсэлт гаргасан иргэн Монгол Улсын буюу иргэний болон байгууллагын өмнө хүлээсэн тэдгээрийн ашиг сонирхолтой холбогдсон эд хөрөнгийн үүргээ биелүүлээгүй,
- Уг этгээд гэмт хэрэгт холбогдож яллагдагчаар татагдан мөрдөгдөж байгаа буюу шүүхээр шийтгүүлж ял эдлэж байгаа
- Уг этгээдийг харъяатаас гаргах нь Монгол улсын үндэсний болон нийгмийн аюулгүй байдалд хохирол учруулахаар шалтгаанууд байвал түүнийг харъяатаас гаргахыг татгалзах ёстой.

*Харъяатаа алдах нөхцөлүүд нь дараах шалтгаанаар бий болно,*

- Гадаадын харъяат эхнэр, нөхөр хоёрт үрчлэгдсэн хүүхдийн харъяатын асуудлыг үрчилж авсан эцэг эх хоёрын хүсэлтийг харгалзан монголын харъяатаас гаргах,
- Эцэг, эх хоёр нь монголын харъяатаас өөрчлөгдсөнөөр хүүхдийн иргэний харьяалал өөрчлөгдөх
- Хуурамч бичиг баримт, худал мэдээлэл бүрдүүлж монголын харъяат болсон байх,
- Монголын харъяатаас гарах,
- Монгол Улсын олон улсын гэрээнд болон харъяатын тухай хуульд заасан бусад үндэслэлээр харъяатаа алдах,

Одоогийн байдлаар гадаадын иргэн харъяатын асуудал эрхлэх алба нь эрхлэх асуудлын хүрээнд иргэн, харъяатын асуудлыг хариуцан хэрэгжүүлж байна. Тус алба нь Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын удирдлаган дор үйл ажиллагаа явуулж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр болон гадаад улсад оршин суугаа хүний хүсэлтийг хүлээн авч, шийдвэрлүүлэхээр холбогдох бусад бичиг баримт, саналын хамт Монгол Улсын Ерөнхий сайдад танилцуулснаар Ерөнхийлөгчид өргөн барьж, гарсан шийдвэрийн дагуу Монгол Улсын харъяат болсон, харъяатаас гарсан, иргэний харьяаллаа сэргээн тогтоолгосон, иргэний харьяаллаа алдсан хүний нэгдсэн бүртгэлийг хөтөлдөг байгууллага юм.



Гадаадын иргэн харъяатын асуудал эрхлэх алба нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр болон гадаад улсад оршин суугаа хүний хүсэлтийг хүлээн авч, шийдвэрлүүлэхдээ тус улсын тагнуулын болон цагдаагийн төв байгууллага, иргэний бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн Засаг дарга, орон нутгийн цагдаагийн байгууллага, иргэний бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн алба, Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа дипломат төлөөлөгчийн буюу консулын газар энэ хуульд заасан журам, тус тусын чиг үүргийн дагуу оролцдог.

**Монгол Улсын иргэн, харъяатын асуудлуудыг зохицуулж буй дараахь эрх зүйн актууд үйлчилж байна. Үүнд:**

- Засгийн газрын 2003 оны 62 дугаар тогтоолоор батлагдсан *“Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам”*
- ГИХАЭА-ны даргын 2002 оны 94 дүгээр тушаалаар баталсан *“Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах баримт бичгийн жагсаалт”*
- Хууль зүйн сайдын 1996 оны 225 дугаар тушаалаар *“Монгол Улсын харьяатаас гарахыг хүсч өргөдөл гаргасан Казак үндэстэн Монгол Улсын иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэх “түр журам” шаардагдах бичиг баримтын жагсаалт, тэдгээрийг бүрдүүлэх “журам” бичиг баримтын “заавар”*
- Хууль зүйн сайд, Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгааллын сайдын 1999 оны 237/А/287 дугаар тушаалаар *“Гадаадын иргэнд монгол улсын харьяат хүүхэд үрчлүүлэх журам”*
- *“Гадаадын иргэнд холбогдсон иргэний гэр бүлийн бүртгэлийн байдлын түр журам”-ыг* Хууль зүйн сайдын 1998 оны 123 дугаар тушаалаар зохицуулагдаж байна.

Засгийн газрын 2003 оны 62 дугаар тогтоолоор батлагдсан *“Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурыг тогтоох журам”* нь Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн харъяатын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд заасан 5 төрлийн нөхцөлийг хангасан эсэхийг ГИХАЭ алба тогтоосон байх, тус хуулийн 22 дугаар зүйлийн 6-д зааснаар харъяатын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах бичиг баримтыг бүрдүүлсэн байх,

Монгол Улсад 5-аас доошгүй жил байнга оршин суусныг батлах паспорт үнэмлэхтэй байх, зохих байгуулагуудын албан ёсны тодорхойлолт байна гэж заажээ. Дашрамд дурьдахад 2008 онд **22**, 2009 онд **12**, 2010 оны 9 дүгээр сарын 20-ны байдлаар **3**, нийтдээ **37** гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын харьяат болсон.

Мөн ГИХАЭА -ны даргын 2002 оны 94 дүгээр тушаалаар баталсан *“Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардагдах баримт бичгийн жагсаалт”*-д хүсэлт гаргагч нь бүрдүүлсэн байх ёстой хувийн болон гэр бүл, ахуй амьдралын талаар бичиг баримт бүрдүүлэх, харьяат болох, харьяатаас гарах, харьяаллаа сэргээхийг хүсэгчдийн анкет бичих аргачлалыг тогтоож өгсөнөөс гадна хүсэлт гаргагч Монгол Улс болон гадаадад ямар нэгэн өр төлбөргүй, нэхэмжлэлгүй байх, гэмт хэрэгт холбогдоогүй байдлыг тогтоох зорилгоор шүүх, цагдаагийн байгууллага, банкны өр барагдуулах алба, татварын байгууллага, сургалтын төрийн сан, өргөдлийн хураамж төлсөн баримт зэргийг бүрдүүлэхээс гадна иргэний харьяаллын асуудлаар хүсэлт гаргагч гэр бүлийн гишүүдийнхээ хамтаар өргөдлөө хамтран гаргаж болох журам тогтоосон байна.

**Монгол Улсын харьяатаас гарсан байдал.** 2008 онд **301**, 2009 онд **276**, 2010 оны 9 дүгээр сарын байдлаар **17503**, нийтдээ **17503**, нийтдээ **18080** иргэн харьяатаас гарсан.

**Монгол Улсын иргэний харьяаллаа сэргээн тогтоолгосон байдал**

2008 онд **14**, 2009 онд **365**, 2010 оны 9 дүгээр сарын 20-ны байдлаар **106**, нийтдээ **485** хүн Монгол Улсын иргэний харьяаллаа сэргээн тогтоолгосон. Иргэн харьяатын асуудлаар Монгол Улсын харьяат Казах иргэд хөдөлмөрийн гэрээгээр БНКаЗУ-д ажиллаж байсан болон сайн дураараа шилжин суурьшиж буй казак иргэдээс Казахстан улсын иргэн болох зорилгоор Монгол Улсын харьяатаас гарах хүсэлтээ гаргах болсон нь тэдгээрийн иргэний харьяалалтай холбоо бүхий нэлээд төвөгтэй асуудлыг буй болгосон байна.

Үүнтэй холбогдуулан Хууль зүйн сайдын 1996 оны 225 дугаар тушаалаар *“Монгол Улсын харьяатаас гарахыг хүсч өргөдөл гаргасан Казак үндэстэн Монгол Улсын иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэх “түр журам” шаардагдах бичиг баримтын жагсаалт, тэдгээрийг бүрдүүлэх “журам” бичиг баримтын “заавар”* –ыг батлажээ. Тус журмаар Монгол Улс, Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Гадаад хэргийн яамдын Консулын зөвлөлдөх уулзалт Улаанбаатар хотод 2009 оны 11 дүгээр сард болох үеэр Казахстаны тал тус улсад нийт **100 мянга** гаруй Монгол Улсын харьяат казак иргэн оршин сууж байгаагаас **90497** нь тус улсын харьяаллыг авсан талаар албан ёсоор мэдэгдсэн. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар Монгол Улсын харьяатаас гараад байгаа **48216**, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын мэдээллийн сан болон нийт иргэний бүртгэлд байхгүй **15637**-г тус тус хасахад **26644** иргэн хоёрдмол харьяалал үүсгээд байна.

ГИХАЭА нь Монгол Улсын харьяатаас гаралгүйгээр БНКаЗ.У-ын харьяат болж хоёрдмол харьяалал үүсгэсэн **17042** иргэнийг хялбаршуулсан журмаар харьяатаас гаргах асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр Монгол Улсын Ерөнхий сайдад танилцуулснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн барьж Ерөнхийлөгчийн зарлигаар шийдвэрлүүлсэн байна.<sup>31</sup>

Монгол Улсын гэр бүлийн тухай хуульд зааснаар зохих журмын дагуу гадаадын иргэнд хүүхдийг үрчлүүлж болдог. Энэ журмын дагуу гадаадын иргэн Монгол Улсын харьяат хүүхэд үрчлэн авах хүсэлтээ өөрийн улсын эрх бүхий байгуулагаар дамжуулан ГИХАЭА-д гаргадаг бөгөөд дараах журмаар зохицуулагдаж байна. Хууль зүйн сайд, Эрүүл мэнд, Нийгмийн хамгааллын сайдын 1999 оны 237/А/287 дугаар тушаалаар *“Гадаадын иргэнд монгол улсын харьяат хүүхэд үрчлүүлэх журам”*-ыг баталсан. Гадаадын иргэнд Монгол улсын харьяат хүүхэд үрчлүүлэх журмаар 2007 оноос 2010 оны эхний 08 сарын байдлаар нийт 47 хүүхдийг үрчлүүлсэн мэдээлэл байна.<sup>32</sup>

Гадаадын иргэн, Монгол Улсын иргэд гадаад улсад олноор зорчиж удаан хугацаагаар ажиллаж амьдрах болсонтой уялдан гадаадын иргэдтэй гэр бүл болох нь түгээмэл болж *“Гадаадын иргэнд холбогдсон иргэний гэр бүлийн бүртгэлийн байдлын түр журам”*-ыг Хууль зүйн сайдын 1998 оны 123 дугаар тушаалаар зохицуулагдаж байна.

Энэхүү журмын нийтлэг үндэслэл нь гэрлэснийг бүртгэх, хүүхэд төрсөнийг бүртгэх, хүүхэд үрчилснийг бүртгэх, гэрлэлт цуцалсныг бүртгэх, гэрлэлт сэргээн тогтоосныг бүртгэх, эцэг тогтоосныг бүртгэх, овог, эцгийн нэр, нэр өөрчилсөнийг бүртгэх, нас барсаныг бүртгэх, гэрчилгээ дахин олгох, иргэний гэр бүлийн бүртгэлийн гэрчилгээг хадгалах, тайлагнах журмыг тус тус тусгажээ. Тус журам нь гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу нийслэлд Иргэний бүртгэл, мэдээллийн улсын төв, орон нутагт аймгийн Засаг даргын Тамгын газар, гадаад улсад суугаа тус улсын дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газар энэ журмын дагуу хөтөлдөг. 2006-2009 онд Монгол

<sup>31</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас авсан мэдээлэл

<sup>32</sup> Гадаадын иргэн харьяатын асуудал эрхэлсэн газрын статистик тоон мэдээлэл 2010 он

Улсын иргэнтэй гэр бүл болсон гадаадын иргэд 2441 бүртгэгдсэн байна.<sup>33</sup>

Иргэн харъяатын асуудлыг зохицуулж буй эрх зүйн баримт бичгүүдээс гадна иргэн харъяатын асуудлыг зохицуулсан Засгийн газрын 2008 оны 78 дугаар тогтоолд **“Монгол улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр”**-ийн хүрээнд 2008-2012 онд Монгол улсын иргэн, харъяатын асуудлуудаар мэдээллийн сангийн бүрдүүлэлт хийгдэхээр төлөвлөсөн байна. Өнөөгийн байдлаар тус хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл албан ёсоор гаргаагүй байна.

“Хүний хөгжил сангаас Монгол Улсын иргэнд 2010 онд хүртээх хишиг, хувийн хэмжээг тогтоох тухай” УИХ-ын 2010 оны 12 сарын 30-ний 99 дүгээр тогтоолд хүн ам, өрхийн шинэчилсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн, иргэний харьяаллын зөрчилгүй Монгол Улсын иргэнд 2010 онд Хүний хөгжил сангаас хүртээх хишиг, хувийн хэмжээг 120 мянган төгрөгөөр тогтоосон бол шинээр Монгол Улсын харьяат болсон иргэний тухайн жилд ногдох хишиг, хувийг харьяат болсны дараа жилээс эхлэн олгох, Монгол Улсын иргэн тус улсын харьяатаас гарч гадаад улсын харьяат болох хүсэлт гаргавал харьяатаас гарах жилийн олгох мөнгөний хэмжээгээр бодож 3 жилийн хишиг, хувийг 1 удаа олгох зэрэг зохицуулалт тус тус тусгагджээ.

### **Харьяалалгүй хүмүүсийн эрх зүйн байдал:**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт Монгол Улс нутаг дэвсгэртээ байгаа харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг хуулиар тогтооно. <sup>34</sup> гэж заасан юм. Харьяалаггүй хүн гэж Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа бөгөөд аль нэг улсын харьяат иргэн гэдгийг нотлох ямар ч баримтгүй хүнийг хэлдэг.

Хүн аль ч улсын харьяат биш болох явдал аль нэг улсын иргэний харьяатаас гарах, хасагдах зэрэг шалтгаанаар үүсч болдог. Түүнчлэн Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр аль ч улсын харьяат гэдгийг нотлох боломжгүй эцэг эх нь хэн болох нь мэдэгдэхгүй хүүхэд олдох явдал байдаг нь аль ч улсын харьяат биш иргэнд тооцогдох үндэслэл болдог. Үүнээс гадна дайн байлдааны хор уршгаар хүн олзлогдсон, дүрвэсэн зэргээс болж аль улсын харьяат болохоо нотлох баримтгүй болсоноос аль ч улсын харьяат биш хүн үүсдэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа аль ч улсын харьяат биш хүний эрх зүйн байдлыг Монгол Улсын хуулиар зохицуулна. Аль ч улсын харьяат биш учраас тэднийг төлөөлөн эрх ашгийг нь хамгаалах улс байдаггүй тул гадаадын харьяат нарын эрх зүйн байдлыг зохицуулахад баримталдаг харилцан адил байх буюу хоёр улсын гэрээгээр шийдвэрлэх зарчмуудыг хэрэглэх боломж байдаггүй.

Иймд аль ч улсын харьяат биш хүнд Монгол Улсын иргэний эрх, эрх чөлөөг зохицуулдаг хуулиудын заалтууд ба гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулах тохиолдол ч гардаг байна. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа аль ч улсын харьяат биш иргэнд Монгол улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийн хувьд хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлалт тогтоож болохыг Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан байна.

Гадаадын иргэн харъяатын албанаас гаргасан мэдээлэлд Монгол Улсад оршин суугаа

<sup>33</sup> Гадаадын иргэн харъяатын асуудал эрхэлсэн газрын статистик тоон мэдээлэл

<sup>34</sup> Хүний эрхийн тө. Монгол Улсын иргэд гадаадад зорчих, цагаачлах, гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүс Монгол улсад оршин суух, дамжин өнгөрөхтэй холбогдсон хуулиудын эмхтгэл, УБ, 2000, 111 дэх тал

зөвхөн гадаадын иргэдийн статусын байдлыг авч үзвэл 2007 онд **75**, 2008 онд **68**, 2009 онд **54**, 2010 оны эхний 08 сарын байдлаар **30** харъяалалгүй хүн бүртгэгдсэнээс Монгол улсад оршин суух үнэмлэхийг 2007-2010 онд нийт **4** хүнд олгосон байна.<sup>35</sup>

*2.1.2. Монгол улсын иргэн, харъяатын асуудлыг хүн ам зүйн бодлоготой уялдуулан дэмжлэг үзүүлэх арга замууд*

Улсын Их Хурал 2004 онд Монгол Улсын төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлогыг шинэчлэн найруулж, хүн ам, хөгжлийн бодлогын зорилгыг “хүн амын тогтвортой өсөлтийг хангаж, хүн ардаа урт удаан, эрүүл энх, бүтээлчээр амьдрах, хөгжих таатай орчинг бүрдүүлэхэд оршино” гэж тодорхойлсон<sup>36</sup>. Түүнчлэн энэхүү бодлогын баримт бичгийн “Хүн ам зүйн талаар” гэсэн хэсэгт *Хүн амын бодлогын цөм хүн ам зүйн талаар баримтлах чиглэлийн хүрээнд хүн амын тооны өөрчлөлтөд шууд нөлөөлөгч хүчин зүйл болох төрөлт, нас баралт, шилжих хөдөлгөөний асуудлыг цогцоор авч үзнэ*” гэж заажээ.

Энэ тунхаглалын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлд ч иргэний харъяаллын асуудлаар тусгагдсан зохицуулалтгүй байгаа нь хүн амын талаар баримтлах бодлогын баримт бичгүүдэд иргэн харъяатын асуудал нь хүн амын тооны өөрчлөлтөд нөлөөлж шилжих хөдөлгөөн гэдэг агуулгаар тусгагджээ.

Гэтэл иргэн харъяатын асуудал нь хүн амын тооны өөрчлөлтөд нөлөөлөх шилжих хөдөлгөөн төдийгүй дотоодын болон гадаадын иргэний статус өөрчлөгдөхтэй холбогдсон хоёрдмол харъяалал, харъяалалгүй хүмүүс өөр улсад сууж байгаагаас үл харгалзан хамгаалж байх үндсэн хуулиар олгогдсон эрх эрх чөлөө, олон улсын гэрээ, конвенцийн хүний эрх, эрх чөлөөний хэм хэмжээний хүрээнд зохицуулалт шаарддаг асуудал юм. Иймд иргэн харъяатын асуудлуудыг шийдвэрлэхэд тулгадаж буй асуудлуудын шалтгаан нөхцөлийг судлан үзье.

Хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн даяаршлын эрин үед гадаадад амьдрахыг хүсэгчид өндөр хөгжилтэй орнуудад ажил хөдөлмөр эрхэлж, нийгмийн хамгааллын болон бусад олон төрлийн хангамж эдлэн удаан хугацаагаар амьдран суух гэсэн иргэд тэр улсынхаа харъяат болохыг чухалчилдаг. Манай улсын хууль тогтоомжоор хоёрдмол харъяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүйгээс, монгол улсын харъяатаас гарч гадаадын харъяат болох, эсвэл Монгол Улсын харъяатаас гаралгүйгээр гадаадад харъяалалгүй амьдрах нөхцөл бүрддэг байна.

Харъяаллын асуудлаа нэг мөр болгоогүй иргэд үр хүүхдээ тус улсынхаа харъяат болгохыг хүсдэг байна. Сүүлийн 10 гаруй жилд АНУ-д 300 гаруй монгол хүүхэд мэндэлж, тус улсын уугуул иргэн болжээ. Зөвхөн нэг улсын жишээ дурьдахад ийм үзүүлэлт байгаа нь иргэний хоёрдмол харъяаллыг хүлээн зөвшөөрөхгүй манай улсын хувьд дотоод болон гадаад иргэдийнхээ талаар ялгавартай бодлого барих боломж байж болох талтай. Манай улс хоёр том гүрний дунд оршдог байршлаа харгалзан хоёрдмол харъяаллыг хүлээн зөвшөөрвөл хүн амын тоо механикаар өсч, монгол үндэстний удмын сан саармагжих зэрэг сөрөг үр дагавар гарна гэж болгоомжилдог биз.

Гэхдээ Монгол улсын харъяатаас гарах асуудлыг боловсронгуй болгохгүй бол өнөөдөр

<sup>35</sup> Гадаадын иргэн харъяатын асуудал эрхэлсэн газрын статистик тоон мэдээлэл 2010 он

<sup>36</sup> УИХ -ын 2004 оны 4-р сарын 23-ны өдрийн 21 тогтоол. Монгол Улсын төрөөс хйн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлогыг батлах тухай

үндэсний хэмжээнд гавъяа байгуулсан, шинжлэх ухааны нээлт, бүтээл туурвисан, урлаг спортын амжилт гаргасан улсынхаа нэрийг дуурсгаж яваа хүмүүсийг алдах, гадаадын иргэнтэй гэр бүл болсон иргэдийн хувьд хоёрдмол харъяаллыг хүлээн зөвшөөрвөл эх орондоо чөлөөтэй зорчих, оршин суух, гадаадын иргэнд үрчлэгдсэн монгол улсын харъяат хүүхдүүдийн харъяаллын асуудал, хөдөлмөрийн гэрээгээр Казахстанд 100 мянга гаруй Монгол Улсын харъяат казах иргэн оршин сууж байгаагаас 26644 иргэн хоёрдмол харьяалал үүсгэсэн гэх иргэдийн асуудлуудыг шийдвэрлэх амьдралын наад захын хэрэгцээг шийдвэрлэхэд эерэг үр дагавар гарах ач холбогдолтой.

Гадаадын 30 гаруй улс оронд Монгол улсын 120 гаруй мянган иргэд ажиллаж, амьдарч байгаа ба үүнээс хамгийн их буюу 31185 мянган иргэн БНСУ-д ажиллаж амьдарч байгаагийн 70 хувь нь хууль ёсоор оршин сууж 30 хувь нь хараар ажилладаг байна. БНСУ-д хөдөлмөр эрхэлж байгаа иргэдийг дагаж очсон хүүхдийн тоог үзвэл Гадаад хэргийн Яамны мэдээлснээр одоогийн байдлаар 450 хүүхэд эцэг эхээ даган амьдарч, 1800 гаруй Монгол эмэгтэйчүүд БНСУ-ын иргэдтэй гэр бүл болсон байна. Гэвч бусад улс орнуудад байгаа хүүхэд, тэдний амьдралын нөхцөл байдлын талаар мэдээлэл туйлын хомс байна.

Сүүлийн жилүүдэд Монголын иргэд гадаадад хөдөлмөр эрхлэх, боловсрол эзэмших шилжилт хөдөлгөөн улам бүр нэмэгдэж байгаа бөгөөд үүнтэй холбогдуулан хүүхдийн нөхцөл байдалд тулгамдаж байгаа бэрхшээлтэй асуудлууд энэ мэтчилэн олноор урган гарсаар байгаа нь хүн ам зүйн бодлогын шинэчлэлийг хийх цаг үеийн нөхцөл бүрдсэн байна.

Монгол Улсын иргэн харъяатын талаарх хууль, эрх зүйн актын зохицуулалт нь хүн ам зүйн бодлогын баримт бичгүүдэд иргэн, харъяатын асуудлуудыг шилжих хөдөлгөөнд нөлөөлөх тооны өөрчлөлт талаас нь авч үзсэнээс бусад хүчин зүйлсийг судлан хүн ам зүйн бодлоготой уялдуулаагүй, дотоодын иргэний статус өөрчлөгдөж гадаад улсын иргэн харъяат болсон эсэх харъяалалгүй иргэдийн талаарх бүртгэл мэдээлэл, тэдгээрийн амьдралын нөхцөл байдлын талаарх зохицуулалт хангалтгүй, Монгол Улсын харъяат иргэн гадаад улсын харъяат хүүхэд үрчлэн авах зохицуулалт бүрхэг, энэ талын статистик мэдээлэл одоогийн байдлаар бүртгэгдээгүй, цагаач, улс төрийн орогногч, дүрвэгсэд гэх гадаадын иргэн олноор манайд ирж болзошгүй нөхцөл байдлын үед эрх зүйн зохицуулалт, авах арга хэмжээ дутмаг байна.

Иймд хүн ам зүйн бодлогын баримт бичгүүдэд дараах зохицуулалт тусгах саналтай байна. Үүнд:

- Монгол Улс хоёрдмол харъяалалыг хүлээн зөвшөөрвөл гарч болох эерэг, сөрөг үр дагавруудыг судлах, хоёрдмол харъяаллыг дотоод, гадаадын иргэдийн хувьд ялгавартайгаар зохицуулалт хийх боломжит хувилбар дэвшүүлэх,
- Гадаад улсад ажиллаж амьдарч буй монгол улсын харъяат иргэн төрөөс иргэдээ олгож байгаа нийгмийн халамжийн тэр дундаа эх орны хишиг хувь хүртэх, хуулиар олгогдсон газар хувьчлах, сонгууль өгөх эрхийг хүн ам зүйн бодлогын шинэчлэлийн хүрээнд зохицуулалт хийх,
- Гадаадад хөдөлмөр эрхэлж буй монгол улсын харъяат иргэний дагаж очсон болон төрүүлсэн хүүхдүүд нь эцэг эхийнхээ тухайн улсын иргэний харъяаллын статусаас хамаарч сурч боловсрох, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, хүчирхийлэлд өртөх, гэмт хэрэгт өртөх, бэлгийн мөлжлөг, хүний наймааны хохирогч болох эрсдэл өндөр байгааг анхаарч хүүхдийн талаарх олон улсын гэрээ конвенцийн үзэл санаанд нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, тэдний эрх ашгийг

хамгаалах

- Цагаач, улс төрийн орогногч, дүрвэгсэд гэх гадаадын иргэн олноор манайд ирж болзошгүй нөхцөл байдлын үед эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох
- Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа дипломат төлөөлөгчийн буюу консулын газар Монгол Улсын иргэн, харъяатынхаа хууль ёсны ашиг сонирхлыг чиг үүргийнхээ хүрээнд хамгаалах, бүртгэл мэдээллийнхээ агуулгыг баяжуулж, тогмолжуулах

## 2.2. МОНГОЛ УЛСААС ГАДААДАД ГАРЧ БҮЙ ИРГЭДИЙН АСУУДАЛ /АЛБАН ЁСООР СУРАЛЦАХААР, АЖИЛЛАХААР, АЛБАН БУСААР Г. М./

Даяаршлын үйл явц дэлхийн хэмжээнд нийгэм, эдийн засгийн бүхий л салбарт нэвтэрч байгаа өнөө үед гадаадад шилжих хөдөлгөөн ч мөн түргэцтэй явагдаж байна. Манай улсын иргэдийн хувьд гадагш чиглэсэн хөдөлгөөн зах зээлийн харилцаанд шилжиж эхэлсэн 1990-ээд оны эхэн үеэс идэвхижиж эхэлсэн. Энэ нь шилжилтийн үеийн хүндрэл бэрхшээл нь тэднийг гадаадын өндөр хөгжилтэй орнуудын амьдралын нөхцөл байдал, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ тэднийг татах хүчин зүйлс болсон.

2001 оны 6 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болж, хэрэгжиж эхэлсэн Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулиар Монгол Улсын иргэнийг гадаадад, гадаадын иргэнийг Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлүүлэх, тэдний эрх, ашгийг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хууль<sup>371</sup>, Хөдөлмөрийн тухай хууль<sup>382</sup>, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль<sup>393</sup>, Нийгмийн даатгалын тухай хууль<sup>404</sup> болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаар ажиллах хүч гаргах асуудлыг зохицуулдаг.

Ажиллах хүч гадаадад гаргах үйл ажиллагааг хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас олгосон Монгол Улсын иргэдийг гадаадад хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах тусгай зөвшөөрөл бүхий аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн эрхлэх бөгөөд зуучлах зөвшөөрлийг холбогдох гэрээ болон бусад бичиг баримтат тулгуурлан гурван жил хүртэлх хугацаагаар хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн олгох бөгөөд байгууллагын хүсэлт, үйл ажиллагааны тайлан, үр дүнг үндэслэн зуучлах зөвшөөрлийг сунгадаг ажээ.

Зуучлагч байгууллага нь ажиллах хүч гадаадад гаргахдаа хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах тухайн улсын нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалд хамруулах талаар гэрээндээ тусгасан байхын зэрэгцээ иргэн өөрөө хүсвэл Монгол Улсын Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн дагуу даатгалд хамруулж, нийгмийн даатгалын байгууллагатай гэрээ байгуулсан байна. Мөн Монгол Улсын иргэн гадаадад гэрээгээр ажиллаж байгаад үйлдвэрлэлийн осол, хурц хордлого, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний улмаас амь насаа алдсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болсон тохиолдолд зуучлах зөвшөөрөл авсан байгууллага холбогдох хохирлыг барагдуулах бөгөөд ар гэрийнхэн нь хүсэлт гаргасан тохиолдолд амь алдсан иргэний цогцсыг Монгол Улсад авчрах зардлыг хариуцдаг.

<sup>37</sup> [www.news.mn](http://www.news.mn) “Цагаач болон харъяалалгүй хүүхдүүдийн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд бүс нутгийн түвшинд хамтын ажиллагааг өргөжүүлэе” нийтлэл, Хүүхдийн төлөө үндэсний газрын дарга М.Тогтохням

<sup>38</sup> <sup>1</sup>Монгол Улсын Үндсэн хууль. “Төрийн мэдээлэл”-ийн 1992 оны №1 дугаарт нийтлэгдсэн.

<sup>39</sup> <sup>2</sup>Хөдөлмөрийн тухай хууль. – “Төрийн мэдээлэл”-ийн 1999 оны №25 дугаарт нийтлэгдсэн.

<sup>40</sup> <sup>3</sup>Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл”-ийн 1995 оны №2 дугаарт нийтлэгдсэн



Түүнчлэн гадаадад ажиллах хүч гаргах гэрээний биелэлт, гадаадад хөдөлмөр эрхлүүлж байгаа болон цуцлагдсан, сунгагдсан гэрээ бүхий иргэдийн талаархи тайлан, мэдээг хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу түүний эрх олгосон байгууллагад албан ёсоор ирүүлэх бөгөөд гадаадад хөдөлмөр эрхлүүлж байгаа Монгол иргэдийн хөдөлмөрийн гэрээ дуусмагц эх оронд нь буцаах арга хэмжээ авах үүрэгтэй.

Гадаадад ажиллах хүч дадлагажигч гаргах талаар Засгийн газрын болон яамны түвшинд байгуулсан хоёр талын хамтын ажиллагааны гэрээ, хэлэлцээр, санамж бичгүүдийг БНСУ, БНЧУ, Тайвань, Япон улстай байгуулсан байна. Үүнд:

- Монгол Улсын Засгийн газар БНЧУ-ын засгийн газар хоорондын 1999 онд ажиллах хүч харилцан солилцох хэлэлцээр
- Эрүүл мэнд нийгмийн хамгааллын яам, Япон улсын олон улсын сургалтын хамтын ажиллагааны байгууллага “Житко”-ын төлөөлөгчид үйлдвэрлэлийн дадлагын асуудлаар 1998 оны 9 дүгээр сард хамтран ажиллах санамж бичигт Монгол Улс Тайваний хооронд 2001 онд байгуулсан ажиллах хүчний салбарт хамтран ажиллах санамж бичиг
- Монгол Улсын нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам болон БНСУ-ын хөдөлмөрийн яамны хоорондын харилцан Ойлголцлын санамж бичгийг 2004 оны 5 дугаар сарын 3-нд байгуулсан бөгөөд гөөд 2006 оны 7 дугаар сарын 28 ны өдөр Улаанбаатар хотноо дахин шинэчлэн байгуулсан.

Одоогийн байдлаар Засгийн газрын 2007 оны 36 дугаар тогтоолоор **“Гадаадад ажиллах хүч илгээх төв”** ХХК нь байгуулагдсан төрийн өмч давамгайлсан буюу нийт хувьцааны 51 хувийг төр эзэмшдэг компани байгуулж гадаадад хөдөлмөр эрхлэхэд зуучлах тусгай зөвшөөрлийг Нийгмийн хамгаалал хөдөлмөрийн яамнаас авч 2007 оны 4 дүгээр сараас эхлэн үйл ажиллагаагаа эрхлэн явуулж байна.

*Гадаад албан ёсоор гэрээгээр ажиллаж амьдарч буй иргэдийн талаар*

Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч мэргэжилтэн авах тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэнээс хойш Нийгмийн Хамгаалал Хөдөлмөрийн Яамны шугамаар нийт 23686 иргэнийг ажиллах хүч гадаадад зуучлах тусгай зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгж, байгууллагуудаар дамжуулан хөдөлмөрийн гэрээгээр болон үйлдвэрийн дадлагжигчаар БНСУ, Япон, БНЧУ, БНУУ зэрэг улсад илгээсэн байна. Өнөөгийн байдлаар 19 аж ахуйн нэгж байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. /Хүснэгт 1/

**Хөдөлмөрийн гэрээгээр гадаад орнуудад ажиллахаар явсан иргэдийн тоо<sup>41</sup>**

Хүснэгт 1

№	Улс	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Нийт
1	БНСУ	1708	4796	5970	2512	3306	1487	1130	20909
2	Япон	757	328	389	333	204	107	-	2118
3	Чех	12	26	100	135	-	-	-	273
4	Унгар	42	30	12	-	-	-	-	84
5	Тайвань	100	202	-	-	-	-	-	302

<sup>41</sup> Нийгмийн даатгалын тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” -ийн 1994 оны №8 дугаарт нийтлэгдсэн.

	Дүн	2619	5382	6471	2980	3510	1594	1130	23686
--	-----	------	------	------	------	------	------	------	-------

НХХЯ-ны гэрээгээр гадаад оронд ажиллахаар нийт 23686 иргэн зуучилсан нь монголын хүн амын 0,01 -ийг эзэлж байгаа бөгөөд нийт ажиллагсдын 88 хувь нь БНСУ -д, 9 хувь нь Японд, 3 хувь нь Чех, Унгар, Тайвань зэрэг орнуудыг ажиллаж байна.

**БНСУ -д хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллахаар ГАХИТ -ийн шугамаар явсан иргэдийн ажиллах салбараар болон онуудаар гаргасан тоо баримт**

Хүснэгт 2

Салбар	Илгээсэн иргэдийн тоо														
	2007 он			2008 он			2009 он			2010 он			Нийт		
	Эр	Эм	Нийт	Эр	Эм	Нийт	Эр	Эм	Нийт	Эр	Эм	Нийт	Эр	Эм	Нийт
Хөдөө аж ахуй	38	40	78	327	60	387	73	40	113	0	0	0	438	140	578
Барилга	0	0	0	328	0	328	35	0	35	0	0	0	363	0	363
Загасны аж ахуй	16	0	16	348	0	348	22	0	22	1	0	1	387	0	387
Үйлдвэр	970	92	1062	1882	340	2222	1124	166	1290	1022	107	1129	4998	705	5703
Хөргөх байгууламж	28	0	28	21	0	21	25	0	25	0	0	0	74	0	74
Нийт	1052	132	1184	2906	400	3306	1279	206	1485	1023	107	1130	6260	845	7105

2005-2006 онуудад гадаадад ажил хөдөлмөр зорьсон иргэдийн тооны үзүүлэлт хамгийн өндөр байгаа нь бодлого эрх зүйн орчин нөлөөлсөнөөс гадна гадаад ажиллах хүч зуучлах тусгай зөвшөөрөлтэй аж ахуйн нэгжүүд олноор байгуулагдсантай холбоотой юм. 2007-2008 оноос эхлэн Чех, Унгар, Тайвань зэрэг орнуудын зуучлагч компануудтай хийгдсэн гэрээний тусгай зөвшөөрөл сунгагдаагүйн улмаас эдгээр жилүүдэд дээрх улсуудад хөдөлмөр эрхлэхээр манай улсын иргэд яваагүй бөгөөд цаашид ажиллах хүч гаргах талаар гэрээ хийх бэлтгэл ажлыг зохион байгуулж байгаа юм байна.

2000-2010 онд БНСУ-д ажиллахаар манай улсаас нийт 7105 иргэн хөдөлмөрийн гэрээгээр зуучлуулсанаас хүйсийн хувьд 845 нь эмэгтэйчүүд байгаа нь нийт ажиллагсдын 11,8 хувийг эзэлж байна. Энэ нь хоёр улсын харилцан ойлголцох санамж бичгийн гэрээнд заасан тухайн ажлын байрны онцлогоос хамаарч хүйсийн хувьд эрэгтэй хүмүүсийг түлхүү ажиллуулах сонирхол байдаг байна.

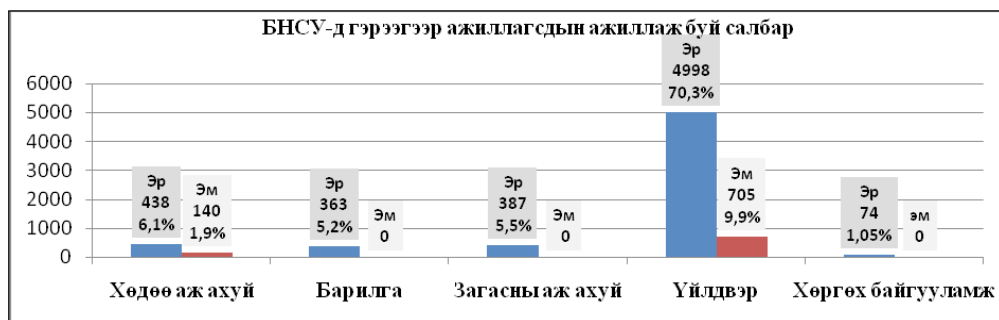


График 2

БНСУ-д гэрээгээр ажиллаж буй нийт ажиллагсдыг ажиллаж буй салбараа нь авч үзвэл 5703 хүн буюу 80 хувь нь үйлдвэрт, 74 хүн буюу 1,05 хувь нь хөргөх байгууламжид үлдсэн хувь нь бусад салбарт ажиллаж байгаа бөгөөд эмэгтэйчүүдийг үйлдвэрийн салбар, хөдөө аж ахуйн салбарт голлон ажиллуулж байгаа мэдээлэл байна.

Гадаадад гэрээгээр ажиллаж буй ажилчдын хөдөлмөрийн хөлсийг авч үзвэл Япон улсад 680-750 ам доллар, БНСУ-д 1000-1500 ам доллар, Тайвани улсад 350-400 ам доллар, БНЧУ-д 6000-15000 крон /240-400 ам доллар/-ын цалин хөлсийг сард авч байгаа нь манай улсын нэг өрхийн дундаж орлогоос гадаадад ажиллаж байгаа нэг ажилтан дунджаар 2-3 өрхийн орлогыг нэг сард ажиллаж олдог гэсэн үг юм.<sup>42</sup> Насны бүтцийн хувьд Япон улсад 20-29, БНСУ-д 18-35, БНЧУ-д 20-45 насны залуучуудыг ажиллуулж байна.

*Гадаадад албан бусаар хөдөлмөр эрхэлж буй ажиллагсдын талаар:*

Гадаадад албан бусаар хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийн ахуй амьдралын нөхцөл болон нийт ажиллагсдын тоог албан ёсоор гаргасан мэдээлэл олдоогүй бөгөөд гаргах ч бололцоогүй юм. Учир нь гадаадад хууль бусаар хөдөлмөр эрхлэх явдал нь хууль зөрчсөн үйлдэл учраас тус асуудлаар нарийвчилсан тоо баримт гаргах бололцоогүй байдаг байна.

Өнөөдрийн байдлаар манай улсын 120 гаруй мянган иргэн хилийн чанадад ажиллаж, амьдарч байна гэсэн албан бус тоо бий. Харин бодит байдал дээр энэ тоог хоёр дахин их гэдэг. Америкт 20 мянга гаруй, Англид 4 мянга орчим, Чехид 10 мянга орчим, Солонгост 40 мянга орчим, Японд 1000, Израйльд 500 орчим монголчууд байгаа гэсэн тоо байгаа ба дэлхийн 80 гаруй оронд монголчууд хөдөлмөрлөж, сурч байна.<sup>43</sup>

“Хүн бүр хөдөлмөрлөх, ажлаа чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн шударга, таатай нөхцөлөөр хангуулах, ажилгүйдлээс сэргийлэн хамгаалуулах эрхтэй.”<sup>44</sup> БНСУ-д гэрээгээр ажиллаж буй гадаадын ажилчин Хөдөлмөрийн Яамны салбарт хандан ажлын байраа 3 удаа сольж болно.<sup>45</sup> Хэдийгээр БНСУ-ын хөдөлмөрийн хуулинд эрх зүйн ийм зохицуулалт байдаг ч бодит байдал дээр хэрэгжилт нь хангалтгүй байдаг ажээ. Монгол ажилчид БНСУ-д

<sup>42</sup> ГАХИТ-өөс авсан тоо баримт 2010 он

<sup>43</sup> Гадаадын иргэн харьяатын асуудал эрхэлсэн газрын Олон нийттэй харилцах асуудал хариуцсан мэргэжилтэн А.Байгальмаагийн ярилцлага

<sup>44</sup> Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал 23-р зүйл

<sup>45</sup> БНСУ-ын Хөдөлмөрийн хууль, Нийтлэг зарчим 2 [\* Энэ төв нь сүмийн дэргэдэх байгууллага ч шаашин шүтлэгээр ялгаварлалгүй гадаадын иргэдэд туслан дэмжих зорилготой ажилладаг. БНСУ-ын хэмжээнд 60 -аад салбартай. Гадаадын иргэд их байдаг дүүргүүдэд энэ мэт төвийг байгуулан ажиллуулдаг аж]

очихынхоо өмнө ажлын байрныхаа нөхцлийн талаар хангалттай мэдээлэл авч чаддаггүй байна. БНСУ-д ажиллаж буй гадаад ажилчид ихэвчлэн бохир, хүнд хэцүү, аюултай орчин ажилладаг тул ажил нь хүнддэх, эрүүл мэндэд таагүй нөлөө үзүүлэх, хөдөлмөрийн нөхцөл тааруу, цалин хөлс нь бага, үйлдвэрийн эзэд болон хамтран ажиллагсадтай таарамжгүй байх зэрэг шалтгаанаар ажлаа солих шаардлага гардаг байна.

Судалгаанд оролцогчдын 35,5 хувь нь буюу 117 хүн ажлын байраа хэдийнэ сольчихсон байгаа бөгөөд цалин бага /12,7%, байр хоолны хангамж тааруу /3,0%, хүнд хэцүү ажилтай /6,1%, ажлаас шалтгаалан өвчин /2,4%, үйлдвэрлэлийн ослын улмаас /0,9%, ажлын байрны дарамт ихтэй /2,4%, үйлдвэр дампуурсан /4,2%, эзэнтэйгээ зөрчилдсөн /0,3%/ гэсэн шалтгааны улмаас ажлын байраа сольжээ. Ажлын байраа солих болсонд хөдөлмөрийн гэрээний нөхцлөө хангалттай сайн мэддэггүй байсан нь зохих хэмжээгээр нөлөөлдөг нь гарцаагүй юм. Нэгэнтээ ажлын байраа гурвантаа сольчихсон гадаад ажилчидад дахин сонголт байхгүй тул ямар ч нөхцлийг хүлээн зөвшөөрөх эсвэл “харлах”-аас өөр аргагүйд хүрдэг байна.

### 2.2.3. Гадаадад албан ёсоор суралцагсдын талаар

Манай улсаас гадаадад албан ёсоор суралцахаар сургалтын төрийн сангийн зээлээр, засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу элссэн магистрант, докторант, засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу оюутнуудыг суралцуулдаг байна. Сургалтын төрийн сангийн зээлээр гадаад улсад суралцагчдад “Монгол Улсын болон гадаадын дээд боловсролын сургалтын байгууллагад суралцагчдад төрийн буцалтгүй тусламж олгох журам”, “Гадаадын дээд боловсролын байгууллагад суралцагчдад зээл олгох, эргүүлэн төлүүлэх журам”-ыг тус тус баримталж байна.

Дээрх журмаар Засгийн газрын тогтоол гарган төрийн сангийн зээлээр гадаад, дотоодын их сургуульд суралцан мэргэжлээрээ эх орондоо ажиллаж байгаа хүмүүсийг зээл болон зээлийн хүүгээс чөлөөлөх шийдвэр гаргасан байна. Мөн Сургалтын төрийн сангийн санхүүжилтээр гадаадад магистрантур, докторантурт суралцах хүмүүсийг шалгаруулах журмыг 2007 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдөр баталсан.

Манай Улсаас гадаадад дээр дурьдсан шугамаар явсан суралцагчдын БСШУЯ-ны Мэргэжлийн боловсролын газраас ирүүлсэн явсан тоон мэдээллийг авч үзье.

/Хүснэгт 3/

№	Гадаадад суралцагсдын хэлбэр	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Дүн
1	СТС-ийн зээл	61	87	109	131	145	112	92	94	124	48	-	1003
2	Засгийн газар /магистр, доктор/	74	74	74	82	84	96	134	137	238	126	169	1288
3	Засгийн газар /бакалавр/	204	239	226	259	288	474	482	521	427	479	484	4083
Нийт		339	400	409	472	517	662	708	752	789	653	653	6374

Манай улсаас 2000-2010 онд нийт 6374 суралцагч сургалтын төрийн сангийн зээлээр, засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу элссэн магистрант, докторант, засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу суралцсан болон суралцаж байгаа юм байна. Энд

нэг зүйлийг тодруулахад дээрх мэдээлэлд албан ёсоор болзол шалгуур хангаж гадаад орнуудад суралцах эрх авч явсан оюутны тоо юм. Харин эдгээр оюутнуудаас хэд нь төгсөөд эх орондоо ирсэн, одоо суралцаж байгаа мэдээлэл байхгүй байна.

Төрийн сангийн эзэлээр гадаадын 28 оронд 1003 оюутан их, дээд сургуулиудад суралцаж буй тоог авч үзвэл, АНУ - 36,7 хувь, Япон - 20,1 хувь, ОХУ - 13,1 хувь, Англи - 8,2 хувь, Австрали - 7,8 хувийг эзэлж байгаа бөгөөд 2003 - 2006 онуудад суралцагчдын тоо харьцангуй өндөр байна.

Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу 14 оронд 1288 иргэн магистр, докторантын чиглэлээр суралцсанаас ОХУ-41 хувь, Энэтхэг-10,9 хувь, Турк-10,1 хувь, БНХАУ-25,8 хувийг эзэлж байна. Сүүлийн жилүүдэд засгийн газрын хэлэлцээрийн дагуу суралцаж буй магистр, докторантын тоо өсөж байгаа нь төрөөс боловсролын салбарт анхаарч байгааг илтгэж байна.

Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу 18 оронд 4083 иргэн бакалаврын зэргээр суралцаж байгаагаас ОХУ-36,9 хувь, БНХАУ-22,2 хувь, Япон-9,5 хувь, Турк-11,9 хувь, Польш-3,6 хувийг тус тус эзэлж байна. Гадаадад суралцаж буй иргэдийн тоон үзүүлэлтээс харахад засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн шугамаар хамгийн олон суралцагчид буюу нийт суралцагчдын 80 гаруй хувийг эзэлж байна.

### 2.3. МОНГОЛ УЛСАД ОРЖ ИРЖ БУЙ ГАДААДЫН ИРГЭН, ХАРЬАТЫН АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай, Харьяатын тухай хууль, Хөдөлмөрийн хууль, Иргэний хууль болон бусад хууль, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын тогтоол тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан тушаал, шийдвэр, “дүрэм”, “заавар” гадаад улсуудтай байгуулсан гэрээ хэлцэл нь гадаадын иргэний эрх зүйн үндэслэл болно.

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт гадаадын иргэн оршин суух, ажил хөдөлмөр эрхлэх, байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэдтэй гэрээ хэлцэл хийх зэргээр хуулиар тогтоогдсон эрх үүргээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны талаар хориглосон, хязгаарласан, тусгайлсан шинжтэй хэм хэмжээг тогтоосон байдаг гадаадын иргэний эрх зүйн онцлог оршино.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд

- Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр байгаа гадаадын иргэний эрх үүргийг Монгол Улсын хууль, тус иргэнийг харъяалсан улстай байгуулсан гэрээгээр тогтооно.
- Монгол Улс олон улсын гэрээгээр гадаадын иргэний эрх, үүргийг тодорхойлохдоо тус иргэний харъяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим баримтална.
- Монгол Улс нутаг дэвсгэртээ байгаа харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг өөрийн хуулиар тогтооно.
- Үзэл бодол, улс төрийн хийгээд шударга ёсны бусад үйл ажиллагааныхаа улмаас хавчигдан мөшгөгдсөн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн үндэслэл бүхий хүсэлт гаргавал монгол улсад орогнох эрх олгож болно гэж заасан.

Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлд заасан Монгол Улсын иргэний эрх, эрх чөлөөг тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй эдлүүлэхдээ Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхээс бусад эрхийн хувьд үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, хэв журмыг хамгаалахын тулд хуулиар зохих хязгаарлал тогтоож болно заалтууд байдаг.

**Гадаадын иргэний эрх, үүргийн үндсэн зарчим**

Монгол улсад оршин суугаа гадаадын иргэн нь Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, Харьяатын тухай хууль, Гадаадын иргэнийг бүртгэх, гадаадын иргэн монгол улсад түр болон удаан хугацаагаар оршин суух, байнга оршин суух «журам» болон бусад хуульд зааснаар тодорхой эрх эдэлж үүрэг хүлээнэ.

*Монгол Улсын нутаг* дэвсгэрт хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн тус улсын хууль тогтоомжоор өөрт нь олгогдсон эрх, эрх чөлөөг Монгол Улсын иргэний нэгэн адил эдэлж, үүрэг хүлээнэ. Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль тогтоомжийн бусад акт болон Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр гадаадын иргэний эрх, үүргийг тодорхойлохдоо уг иргэнийг харьяалсан улстай энэ талаар харилцан адил байх зарчим баримтална. Гадаадын иргэн Монгол Улсын хууль тогтоомж болон олон улсын гэрээгээр тодорхойлогдсон эрх, эрх чөлөөг Монгол Улсын эрх ашиг, тус улсын иргэний болон бусад хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд харшаар эдэлж болохгүй.

**Гадаадын иргэний эрх, үүргийн хязгаарлагдмал шинж**

- Монгол Улсын төрийн болон засаг захиргааны нэгж, хот тосгоны өөрөө удирдах байгууллагад сонгох, сонгогдох эрх эдлэхгүй, ард нийтийн санал асуулгад оролцохгүй.
- Монгол Улсын Зэвсэгт хүчин, бусад цэрэгт алба хаах үүрэг хүлээхгүй.
- Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагчаар ажиллахгүй.
- Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах, байгууллага байгуулах, түүнд элсэн орох, бусад хэлбэрийн улс төрийн аливаа үйл ажиллагаа явуулж болохгүй.
- Монгол Улсын үндэсний эв нэгдлийн эсрэг сурталчилгаа явуулах, үндэсний ёс заншил, хуульд харш шашны урсгал, хүчирхийллийн аливаа хэлбэр, садар самуун, мансууруулах бодисыг сурталчилах, түгээн дэлгэрүүлэх, хэрэглэхийг хориглоно.
- Визийн хугацаа хэтрүүлэх, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхлэх, ирсэн зорилгоосоо өөр үйл ажиллагаа явуулах, гадаадын иргэнийг бүртгэх журам зөрчин өөр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид зорчихыг хориглоно.

Гадаадын иргэний эрх, үүргийн хязгаарлагдмал шинжүүдийг Монгол Улсын хууль, тогтоомжуудад тогтоосон байдаг. Жишээ нь:

Монгол Улсын үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэхийг хориглосон байдаг бөгөөд төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол журмаар ашиглуулж болно.

Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх албаны даргын тушаалаар гадаадын иргэн тус улсын нутагт байнга оршин суух, цагаачлах, эрхийг түдгэлзүүлэх, тус улсад орох, гарахыг тодорхой хугацаагаар түдгэлзүүлэх, гадаадын иргэний эрхийг хуульд заасан журмаар хязгаарлах гэх мэтээр хууль, тогтоол, “дүрэм”, “заавар”-уудад хуульчлагдсан байдаг.

Гадаадын иргэн, харьяатын асуудлаар Засгийн газрын 2008 оны 64 дүгээр тогтоолоор ХЗДХ-ийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх алба нь чиг үүргийн хүрээнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тодорхой нэгжид оршин



суугч мөн болохыг тодорхойлсон оршин суух үнэмлэх олгох, Монгол Улсад албан болон хувийн хэргээр зорчигч, түр болон удаан хугацаагаар оршин суугч, байнга оршин суугч, цагаач гадаадын иргэний оршин суух хугацааг сунгах, оршин суух үнэмлэхийг нь хадгалах, бүрмөсөн явах тохиолдолд хурааж авах, гадаадын иргэний урьж ирүүлсэн байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэнд урилга олгох асуудлыг шийдвэрлэх, Монгол Улсын харъяат хүүхэд үрчлүүлэх асуудлыг хүн амзүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг үндэслэн шийдвэрлэх зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг.

Тус алба нь Монгол Улсад оршин суух, зорчих хугацаа хэтрүүлсэн, хууль бусаар хөдөлмөр эрхэлсэн ирсэн зорилгоосоо өөр үйл ажиллагаа явуулах, гадаадын иргэнийг бүртгэх журам зөрчин өөр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид зорчигчдод цагдаагийн болон хилийн цэргийн байгууллагатай хамтран эрэн сурвалжлан олж шийдвэрт заасан хугацаанд улсын хилээр албан гаргах арга хэмжээ авах зэрэг чиг үүргийг барьж ажиллана.

### Монгол улсад оршин суугаа гадаадын иргэдийн статус

Манай улсад оршин суугаа гадаадын иргэдийн статусыг дараах байдлаар ангилна. Монгол Улсад хувийн хэргээр 90 хоногоос 5 жил хүртэл хугацаагаар оршин суугаа гадаадын иргэнийг **хувийн хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч** гэнэ. Монгол Улсын харъяат иргэнтэй гэр бүл болсон бөгөөд 90 хоногоос дээш хугацаагаар Монгол Улсад оршин суугаа гадаадын иргэнийг **байнга оршин суугч** гэнэ. Хувийн хэргээр Монгол Улсад амьдрахаар 5 жилээс дээш хугацаагаар ирсэн гадаадын иргэнийг **цагаач** гэнэ. Харин ямар нэг улсын гэх хууль ёсны бичиг баримтгүй Монгол Улсад оршин сууж байгаа иргэнийг **харъяалалгүй хүн** гэнэ.<sup>46</sup>

Хүснэгт 1

Оршин суугаа статус	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Түр оршин суугч	226	360	1250	2830	639	1174	1502	1431	997	2935
ХХУХОС	43	91	113	222	533	637	904	1004	1262	1547
АХУХОС	8921	9575	10400	14315	13754	20364	20892	18418	19184	21682
Байнга оршин суугч	243	742	834	981	1074	962	1178	1139	932	815
Цагаач	243	2431	2310	2280	2314	2330	2375	2420	2225	2138
Харъяалалгүй хүн	65	69	85	78	81	79	75	68	54	30

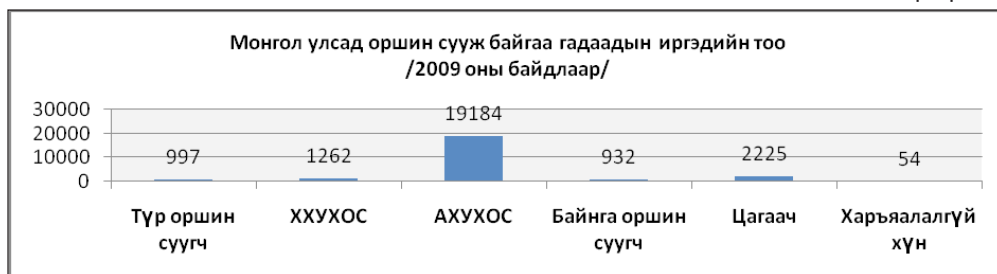
<sup>46</sup> Гадаадын иргэн, харъяатын асуудал эрхлэх албаны тогтолцоо, УБ.2008 он, Гадаадын иргэн, харъяатын асуудал эрхлэх газрын дүн шинжилгээний албанаас авсан тоо баримт 2010 он

<b>НИЙТ</b>	<b>9741</b>	<b>13268</b>	<b>14992</b>	<b>20706</b>	<b>18395</b>	<b>25546</b>	<b>26926</b>	<b>24480</b>	<b>24654</b>	<b>29147</b>
-------------	-------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

**Тайлбар:**

- **ХХУХОС**- Хувийн хэргээр удаан хугацаагаар оршин суух,
- **АХУХОС**-Албан хэргээр удаан хугацаагаар оршин суух.

График 1



Монгол улсад түр хугацаагаар оршин суугчдыг оноор нь авч үзвэл:

Хүснэгт 2

Онууд	Хүний тоо
2001 он	226
2002он	360
2003он	1250
2004он	2830
2005он	582
2006 он	1170
2007он	1502
2008 он	1431
2009 он	997
2010 оны эхний 8 сар	2935

График 2

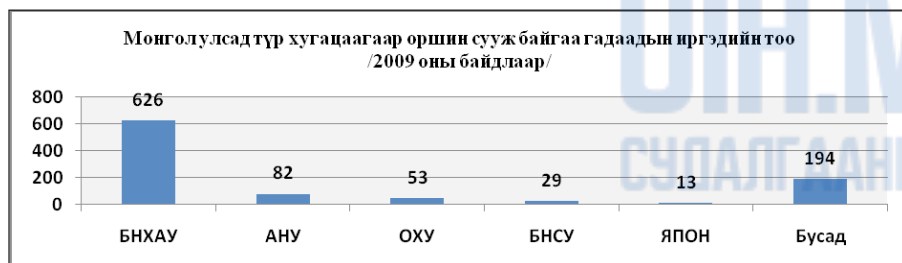


Монгол улсад түр хугацаагаар оршин суугчийг улсаар авч үзвэл:<sup>47</sup>

Хүснэгт 3

Улсын нэр	2005 он	2006 он	2007 он	2008 он	2009 он	2010
<b>БНХАУ</b>	109	460	727	912	626	1272
<b>АНУ</b>	131	183	171	98	82	351
<b>ОХУ</b>	14	37	105	88	53	155
<b>БНСУ</b>	147	92	97	71	29	38
<b>ЯПОН</b>	6	103	43	17	13	62
<b>Бусад</b>	175	295	359	245	194	1057
<b>Нийт</b>	582	1170	1502	1431	997	2935

График 3



<sup>47</sup> Гадаадын иргэн, харъяатын асуудал эрхлэх албаны тогтолцоо, УБ.2008 он, Гадаадын иргэн, харъяатын асуудал эрхлэх газрын дүн шинжилгээний албанаас авсан тоо баримт 2010 он.

**Монгол улсад оршин суугаа гадаадын иргэдийг улс, орноор харьцуулж үзвэл:**

Хүснэгт 4

Улсын нэр	2005 он	2006 он	2007 он	2008 он	2009 он	2010
АНУ	1131	1441	1351	1380	1573	1893
БНСУ	1620	2210	2268	2310	2431	2157
БНХАУ	7325	11547	13578	12716	13248	16675
ОХУ	4062	4587	4133	3617	3352	3068
УКРАЙН	633	743	748	402	250	218
ЯПОН	427	652	681	503	521	621
БУСАД	3197	4194	4167	3552	3279	4518
НИЙТ	18395	25374	26926	24480	24654	29150

График 4

**Монгол улсад оршин суугаа байнга оршин суугч гадаадын иргэдийг оноор харьцуулж үзвэл:**

Хүснэгт 5

Онууд	Хүний тоо
2001 он	243
2002 он	742
2003 он	834
2004 он	981
2005 он	1074
2006 он	962
2007 он	1178
2008 он	1139

2009 он	932
2010 оны эхний 8 сар	815

График 5



Монгол улсад оршин суугаа харъяалалгүй хүмүүсийг авч үзвэл:

Хүснэгт 6

Онууд	Хүний тоо
2001 он	65
2002 он	69
2003 он	85
2004 он	78
2005 он	81
2006 он	79
2007 он	75
2008 он	68
2009 он	54
2010 эхний 8 сар	30

График 6

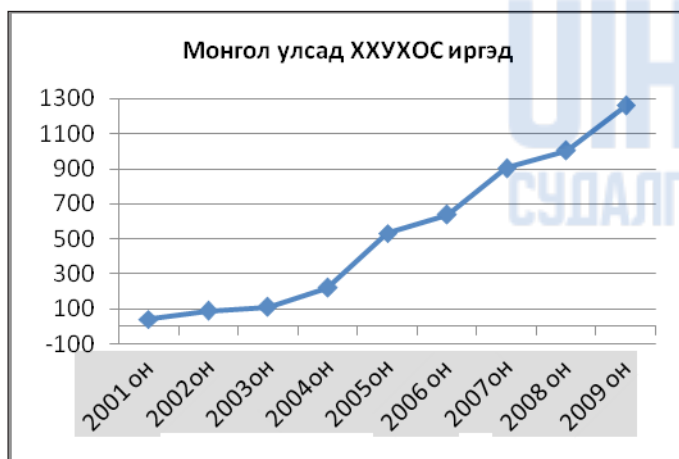


**Монгол улсад хувийн хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугчийг он, улсаар харьцуулж үзвэл:**

Хүснэгт 7

Онууд	Хүний тоо
2001 он	43
2002 он	91
2003 он	113
2004 он	222
2005 он	533
2006 он	637
2007 он	904
2008 он	1004
2009 он	1262
2010 оны эхний 8 сар	1547

График 7

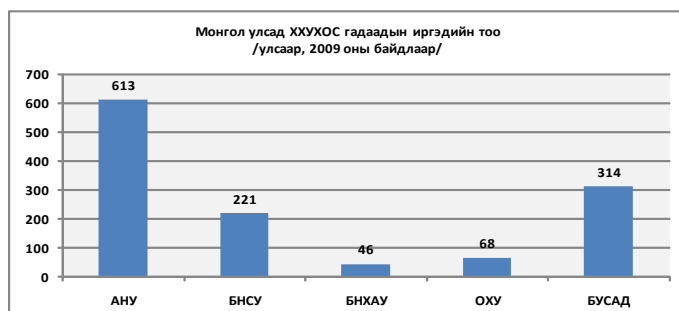




Хүснэгт 8

Улсын нэр	2005 он	2006 он	2007 он	2008 он	2009 он	2010
АНУ	188	264	362	449	613	744
БНСУ	113	121	156	170	221	255
БНХАУ	31	42	42	41	46	53
ОХУ	40	42	54	44	68	88
БУСАД	161	168	290	300	314	407
НИЙТ	533	637	904	1004	1262	1547

График 8



Монгол улсад албан хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугчдыг он, улсаар авч үзвэл:

График 9



Хүснэгт 9

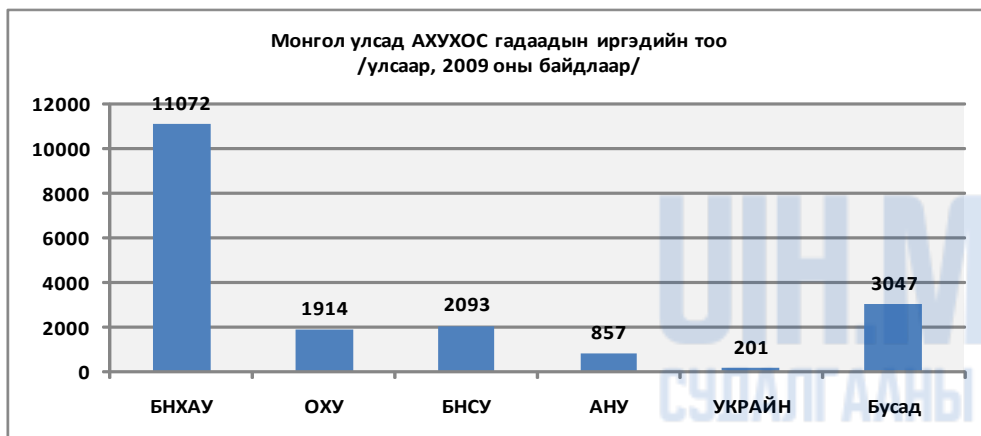
Онууд	Хүний тоо
2001 он	8921
2002 он	9575

2003 он	10400
2004 он	14315
2005 он	13754
2006 он	20052
2007 он	20892
2008 он	18418
2009 он	19184
2010 оны эхний 8 сар	21685

Хүснэгт 10

Улсын нэр	2004	2005	2006	2007	2008	2009 он	2010
<b>БНХАУ</b>	6046	5569	9459	11184	10125	11072	13911
<b>ОХУ</b>	2758	2551	3055	2475	2023	1914	1613
<b>БНСУ</b>	1051	1335	1899	1902	1921	2093	1777
<b>АНУ</b>	763	782	964	784	808	857	782
<b>УКРАЙН</b>	733	583	678	682	350	201	167
<b>Бусад</b>	2964	2934	3997	3865	3191	3047	3435
<b>БҮГД</b>	14315	13754	20052	20892	18418	19184	21685

График 10



**Монгол улсад цагаачлан амьдарч байгаа гадаадын иргэдийг оноор, улсаар авч үзвэл:**

Хүснэгт 11

Онууд	Хүний тоо
2001 он	243
2002 он	2431
2003 он	2310
2004 он	2280
2005 он	2314
2006 он	2330
2007 он	2375
2008 он	2420
2009 он	2225
2010 оны эхний 8 сар	2139

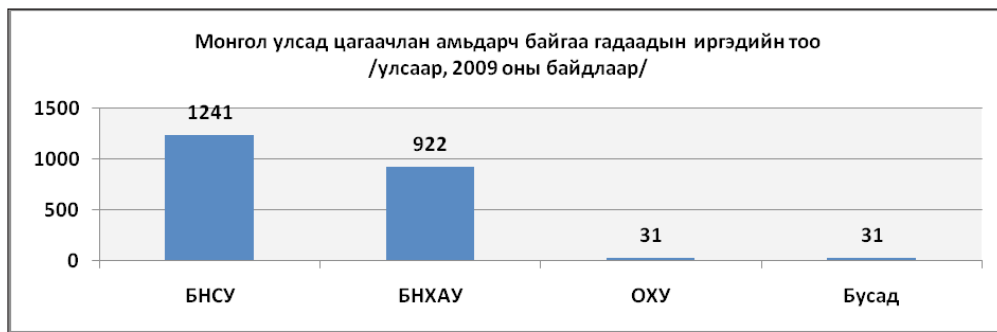
График11



Хүснэгт 12

Улсын нэр	2005 он	2006 он	2007 он	2008 он	2009 он	2010
БНСУ	38	43	41	51	1241	36
БНХАУ	1322	1317	1333	1338	922	1204
ОХУ	922	937	966	993	31	871
Бусад	32	33	35	38	31	28
Нийт	2314	2330	2375	2420	2225	2139

График 12



Өнөөгийн байдлаар манай улсад гадаадын 118 орны 29 мянга гаруй иргэн манай улсад ажиллаж амьдарч байна. Статусын байдлаар нь авч үзвэл *түр оршин суугч 2935, хувийн хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч 1547, албан хэргээр удаан хугацаагаар оршин суугч 21682, байнга оршин суугч 815, цагаач 2138, харъяалалгүй 30* иргэн оршин сууж байна. Оршин сууж буй гадаадын иргэдийг улс орноор нь авч үзвэл дийлэнх буюу Хятад 16675, Орос 3068, Солонгос 2157, Америк 1573, бусад орны 839 иргэн байна.

Дэлхий нийтийн жишгээс харахад ер нь аль ч оронд хил залгаа орнуудынх нь иргэд дийлэнх хувийг эзэлдэг. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр амьдарч байгаа гадаадын иргэдийн тоо нийт хүн амын гурван хувь, нэг улсын иргэдийн тоо нэг хувиас хэтэрвэл үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж эхэллээ гэж үздэг. Дээрх аргачлалаар бодож үзэхэд гадаадын иргэдэд тогтоосон квот 87 мянга гаруй хүн болж байгаа бөгөөд одоогийн байдлаар үндэсний аюулгүй байдлын асуудал нөлөөлөхүйц хүчин зүйл биш юм.

Гэхдээ 2001 оны байдлыг 2010 оны 08 дугаар сарынхтай харьцуулахад хувийн болон албан зорилгоор хүрэлцэн ирж буй гадаадын иргэдийн тоо 3 дахин өссөн бөгөөд гадаад харилцаа өргөжихийн хэрээр тус улсад хүрэлцэн ирэх гадаадын иргэдийн тоо тогтмол нэмэгдэх хандлагатай үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөхүйц асуудал ирээдүйд бодитой тулгарах эрсдэл байж болохыг үгүйсгэхгүй байна.

Судалгааны явцад гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл хэлэлцүүлгийн шатандаа явж байгаа бөгөөд гол зохицуулж буй харилцаа нь гадаадын иргэд манай улсад зорчих, оршин суух, тэдгээрт виз олгох журам боловсронгуй болж, нэгдсэн хяналт, мэргэжил арга зүйн удирдлагаар хангах эрх зүйн орчин бүрдэж, гадаадын иргэдийн талаар төрийн захиргааны болон орон нутгийн байгууллага, албан тушаалтны хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, хамтран ажиллах зарчмыг хуульчилснаар төрийн институци дахь давхардал, хүнд суртал, шат дамжлага багасах чухал ач холбогдолтой гэжээ.

Мөн гадаадын иргэний эдлэх эрх, хүлээх үүрэг, хориглох үйл ажиллагааг тус тусад нь томъёолж хуульчилснаар гадаадын иргэний эрх зүйн байдал тодорхой болно. Нөгөө талаас гадаадын иргэнийг урьсан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүлээх үүрэг, хариуцлагыг чангатгаснаар гадаадын иргэдтэй холбоотой зөрчлөөс сэргийлэх, гаралтыг бууруулах ач холбогдолтой юм.<sup>48</sup>

Шинэчилсэн төслийн гол зохицуулалт нь гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг одоогийн зохицуулж буй харилцааны алдаа оноотой, тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх эерэг ач холбогдолтой ч нөгөө талаараа улс гүрэн өөрийн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа гадаадын

<sup>48</sup> [www.parliament.mn](http://www.parliament.mn). Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн танилцуулга

иргэд, тэдний эд хөрөнгөнд ОУЭЗ-ээр тогтоосон зохих хамгаалалт үзүүлэх талаасаа зохицуулалтгүй байна. Тухайлбал, Оршин сууж буй улсын хууль хяналтын байгууллагын төрийн албан хаагчид гадаадын иргэний биед халдах, эд хөрөнгөнд нь хохирол учруулах, гадаадын иргэний учир шалтгаангүйгээр барьж хорих гэх мэт хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх явдал гаргадаг байна.

Иймд гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын шинэчилсэн төслөөр бодлого хэрэгжүүлэгч төр захиргааны байгууллагуудын ажлын уялдааг сайжруулж, гадаадын иргэний хуулиар олгогдсон эрх эрх чөлөөг хүндэтгэж, ОУЭЗ хэм хэмжээний хүрээнд дотоодын хууль тогтоомжыг шинэчлэх хэрэгтэй байна.

#### **2.4. ИРГЭН ХАРЬАТЫН АСУУДЛААРХИ БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА, БОДЛОГО ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН / АНУ, АВСТРАЛИ, ХБНГУ, БНХАУ, БНКАЗ.У/**

Иргэний харьяалалтай болох, харьяаллаас гарахтай холбогдсон бүх асуудал нь аливаа улс гүрний тусгаар тогтнолтой холбоотойгоор тэдгээрийн хууль, тогтоомжоор зохицуулагдаж байдаг хүний эрхийн чухал асуудлын нэг юм. Иргэн, харьяатын асуудлыг зарим улс оронд эрх зүйн хувьд хэрхэн зохицуулдагыг авч үзье.

##### **2.4.1. АНУ -ын иргэн, харьяатын асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, бодлого**

###### АНУ -ын иргэний харьяаллын асуудал

АНУ-ын иргэн, харьяатын асуудалтай холбоотой харилцааг АНУ-ын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр нэмэлт, өөрчлөлт болон 1952 оны “Цагаачлал, харьяатын тухай” хуулиар зохицуулдаг байна. Иргэний харьяалалтай болох үндсэн бөгөөд хамгийн түгээмэл аргуудын нэг нь төрснөөр харьяат болох юм. АНУ-ын иргэн байх олон арга зам байдгийн нэг нь энэхүү төрсөнөөр АНУ-ын иргэн болох, өөрөөр хэлбэл АНУ-ын нутаг дэвсгэр дээр буюу 50 муж улс, Колумбын тойрог төдийгүй АНУ-ын эзэмшлийн нутаг дэвсгэр болох Пуэрто-Рико, Гуам, Хойд Марианы арлууд, Америкийн Виржинийн арлууд дээр төрсөн хүүхдүүд төрсний эрхийн дагуу АНУ-ын иргэн болдог. Үүнийг хөрсний эрх, зарчим гэж нэрлэдэг. Харин АНУ-д суугаа гадаадын дипломат төлөөлөгчдийн хүүхдүүд энд хамаардаггүй.

Түүнчлэн эх, эцэг нь АНУ-ын иргэн бол хүүхэд нь өөр улсад төрсөн ч АНУ-ын иргэн болно, үүнийг цусны эрх буюу зарчим гэж нэрлэдэг. Уг эрхийн дагуу хүүхэд төрөх үед эх, эцэг хоёулаа АНУ-ын иргэн бол, мөн эцэг, эхийн аль нэг нь хүүхэд төрөхөөс өмнө АНУ-д амьдарч байсан бол төрсөн хүүхэд АНУ-ын иргэн болдог байна. Гадаадад төрсөн тухай АНУ-ын элчин сайдын яам болон консулын газарт бүртгүүлж, гэрчилгээ авах ба энэ нь АНУ-ын иргэн болохыг гэрчилдэг.

Мөн АНУ-ын хилийн чанадад төрсөн хүүхдийн эх,эцэг хоёрынх нь аль нэг нь АНУ-ын иргэн бол цусны зарчим үйлчилдэг ба 1986 оны 11 дүгээр сарын 14-ны өдрөөс хойш төрсөн хүмүүсийн хувьд дараах нөхцлүүд бүрдсэн тохиолдолд АНУ-ын иргэн болдог байна. Үүнд:

1. Хүүхэд төрөх үед эцэг, эхийн аль нэг нь АНУ-ын иргэн байх,
2. Хүүхдийн АНУ-ын иргэн эх буюу эцэг нь хүүхдээ төрөхөөс өмнө АНУ-д
3. 5 -аас доошгүй жил амьдарсан байх,
4. Эдгээр 5 жилийн доод тал нь 2 жилийг нь тухайн эх буюу эцэг 14 нас хүрсэнээс хойш АНУ-д амьдарсан байх.

Хүүхэд гадаадад төрсөн тухай АНУ-ын элчин сайдын яам болон консулын газарт бүртгүүлж, гэрчилгээ авах ба энэ нь АНУ-ын иргэн болохыг гэрчилдэг. Хэрэв хүүхэд 1986 оны 11 дүгээр сарын 14-ны өдрөөс өмнө хилийн чанадад АНУ-ын иргэнээс төрсөн

тохиолдолд АНУ-ын үүнийг зохицуулсан хууль XX зууны туршид олон удаа өөрчлөгдсөн бөгөөд тодорхой тохиолдол бүрт хүүхэд төрөх үед зохицуулж байсан хуулийн заалтыг баримталдаг ажээ.

АНУ-ын иргэн болж төрөөгүй хүн тодорхой нөхцлийн дагуу АНУ-ын харьяат болох боломжтой. Naturalization- энэ нь АНУ-д хууль ёсоор байнга оршин суугч нь АНУ-ын иргэн болох эрх зүйн журам юм. 1952 оны “Цагаачлал, харьяатын тухай” хуулиар гадаадын харьяат хүн дараах нөхцлийн дагуу АНУ-ын харьяат болно. Үүнд:

- **Нас:** АНУ-ын харьяат болохыг хүссэн өргөдлийг 18, түүнээс дээш настай хүмүүс гаргана
- **Эрх зүйн байдал:** Гадаадын иргэн 5 жилийн турш АНУ-д хууль ёсоор байнга оршин суугч байх, АНУ-ын иргэнтэй хууль ёсны гэр бүл болсон гадаадын иргэн байнгын оршин суугчийн эрх авсанаас хойш 3 жилийн дараа АНУ-ын харьяат болох хүсэлт гаргах эрхтэй
- **АНУ-д амьдарсан хугацаа:** Өргөдөл гаргагч нь АНУ-ын харьяат болохоор хүсэлт гаргахыг зөвшөөрсөн хугацааны талаас доошгүй хугацаанд АНУ-д тогтмол амьдран суусан байх ёстой.
- **АНУ-д тасралтгүй оршин суух хугацаа:** АНУ-ын хилийн чанадад 365, түүнээс дээш хоног тасралтгүй оршин суувал АНУ-д тасралтгүй оршин суух хугацааг зөрчсөнд тооцогдоно. Үүнээс гадна хүндэтгэх шалтгаангүйгээр 6 сараас дээш хугацаагаар АНУ-д амьдраагүй бол АНУ-д байнга оршин суугчийн статус алдагдах боломжтой.
- **Ёс суртахууны өндөр чанар:** АНУ-ын харьяат болохын тулд хүсэлт гаргагч нь ёс суртахууны өндөр чанартай байх ёстой. Урд нь гэмт хэрэг үйлдэж ял эдлэж байгаагүй байх ёстой.
- **АНУ-ын хэл, түүхийн мэдлэг:** Хүсэлт гаргагч нь англи хэлээр уншдаг, бичдэг, ярьдаг байх, мөн АНУ-ын түүх, төрийн байгууллалтын талаар хангалттай мэдлэгтэй байх ёстой.
- **АНУ-д үнэнч байх тангараг өргөх:** АНУ-д үнэнч байхаа илэрхийлсэн тангараг өргөх нь АНУ-ын харьяат иргэн болох үйл явдлын заавал байх ёстой бүрэлдэхүүн хэсэг юм.

АНУ-ын иргэн болсоноор дараах эрхтэй болдог байна. Үүнд:

- Сонгуульд оролцох
- Ажил хөдөлмөр эрхлэх, үүний дотор төрийн албанд ажиллах
- Өөрийн ойрын төрөл саданд цагаачлалын эрх олгуулахаар хүсэлт гаргах
- АНУ-ын паспортаар гадаадад зорчин, хилийн чанадад АНУ-ын хамгаалалтанд байх зэрэг болно.

АНУ-ын цагаачлалын хуулийн дагуу хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн, АНУ-д ирэхийн тулд холбогдох албадад худал мэдээлэл, хуурамч бичиг өгсөн, АНУ-д нууцаар нэвтэрсэн, хууль бус цагаачдыг нэвтэрэхэд дэмжлэг үзүүлсэн, АНУ-ын эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан, АНУ-ын армид алба хаахаас татгалзсан, татвар төлөхөөс татгалзсан зэрэг хууль бус үйл ажиллагаа явуулсан, эрх зүйн зөрчил гаргасан хүмүүст АНУ-ын харьяат болохыг зөвшөөрдөггүй.

АНУ -д хоёрдмол болон түүнээс дээш харьяалалтай байхыг зөвшөөрдөг учир АНУ-ын харьяат болсон хүн урдныхаа иргэний харьяаллаас татгалзахгүй байж болдог байна.



**АНУ -ын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт, хөдөлмөний талаархи бодлого, эрх зүй**

АНУ -д гадаадаас цагаачлагчдын дийлэнхи хувийг хөдөлмөрийн цагаачид эзэлдэг ба тэд АНУ-ын эдийн засаг дахь ажиллах хүчний зонхилох хэсгийг бүрдүүлдэг байна. Хөдөлмөрийн цагаачдыг америкийн ажил олгогч компанийн урилгаар байнгын ажил, хөдөлмөр эрхлэхээр ирсэн хөдөлмөрийн цагаачлагч статустай, цагаачлагч бус түр ажилчин гэсэн хоёр ангилалд хуваадаг.

Гадаадаас АНУ-д ажил, хөдөлмөр эрхлэхээр цагаачлан ирэгсдийн талаархи АНУ-ын төрийн бодлого аажмаар, тогтмол боловсрогдож ирсэн бөгөөд энэхүү бодлогын чухал зарчмууд нь 1952 онд Конгрессын баталсан Уолтер-Маккаренy хуулиар хуульчлагдсан байна. Үүнд:

- Гадаадаас ажиллах хүч авах үйл ажиллагаа нь дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийн тэнцвэрийг хангаж, АНУ-ын иргэд болон байнга оршин суугчдын ажил хөдөлмөр эрхлэлт, цалин хөлсний байдалд нөлөөлөхгүй байх боломжийг хангах
- Визний квот тогтоох замаар гадаадын дээд зэрэглэлийн мэргэжилтэн, гоц авьяас, чадвартай хүмүүс, шаардлагатай ховор мэргэжлийн ажилтнуудыг АНУ-д татан оруулж ажиллуулахыг дэмжих
- Гадаадаас ажиллах хүч хяналтгүй орж ирэх явдлыг таслан зогсоох зэрэг болно.

АНУ-ын цагаачлалын талаархи хууль, тогтоомжид АНУ-ын зүгээс өөрийн улсад ямар салбарын гадаадын мэргэжилтнүүдийг ажиллуулах сонирхолтой байгааг тодорхой заасан байна. 1952 оны “Цагаачлал, харьяатын тухай” хуулинд 1997 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөнд дараах салбарын мэргэжилтэнийг ажиллуулахаар хуульчилжээ. Үүнд:

1. Тэргүүлэх мэргэжилтэнүүд (шинжлэх ухаан, соёл, урлаг, спорын салбарт гарамгай амжилт гаргасан гадаадынхан, нэрт эрдэмтэн, профессорууд, олон улсын компаниудад ажилладаг менежер, мэргэжилтэн, удирдах ажилтан, эдгээр нь нийт хөдөлмөрийн цагаачлагчдын 28,6 хувь байна)
2. Эрдмийн зэрэг, цолтой болон гоц авьяас, чадвартай гадаадынхан (нийт хөдөлмөрийн цагаачлагчдын 28,6 хувь байна)
3. Нарийн мэргэжилтэй ажилчин, мэргэжилтэн, АНУ-д тухайн ажил, хөдөлмөрийг гүйцэтгэх ажилтан байхгүй мэргэжлээр хөдөлмөрийн цагаачдыг авах (нийт хөдөлмөрийн цагаачлагчдын 28,6 хувь байна)

АНУ -д түр ажил хийхээр ирэх цагаач бус хүмүүсийг дараахи бүлгээр ангилан авч үздэг байна. Үүнд:

- Гарамгай амжилт гаргасан, гоц авьяас чадвартай ажилтанууд (юуны өмнө шинжлэх ухаан, соёл, урлаг, шашны салбарт)
- Америкийн ажил олгогчидтой байгуулсан гэрээний дагуу түр хөдөлмөр эрхлэгчид нь хөдөө аж ахуйн салбарын, бусад салбарын гэж хоёр хуваагддаг
- Америкийн компаниудын урилгаар мэргэжил дээшлүүлэхээр ирэгсэд
- Америкийн компаниудын салбар, төлөөлөгчдийн газар ажиллагсад болон АНУ-д салбар, төлөөлөгчдийн газраа байгуулсан гадаадын пүүс, компанийн ажиллагсад

АНУ-д түр ажиллах зөвшөөрөлтэй байдаг гадаадын иргэд бол АНУ-д сурч байгаа болон оюутан солилцооны журмаар ирсэн оюутнууд байдаг. Ер нь түр ажиллахаар ирсэн хүмүүсийг ажлын чиглэлэр нь бүлэглэн арван хэдэн төрлийн виз олгодог ажээ.

АНУ-ын хөдөлмөрийн зах зээлд мэргэжлийн бус ажиллах хүчныг авах бүтэц нь өвөрмөц

байдаг байна. Практикаас үзэхэд улирлын чанартай ажил хийхээр ирсэн Н-2 төрлийн визтэй 5 ажилчны дөрөв нь ерөнхийдөө түргэн ялзарч мууддаг жимс, ногоо хураах ажил хийхээр ирсэн хөдөө аж ахуйн ажилчид байдаг. Түүнчлэн түр ажиллахаар ирсэн Н-2В төрлийн буюу хөдөө аж ахуйн бус салбарын ажилчдын дийлэнхи нь амралт сувилал, цэнгээний газруудын үйлчилгээний ажилчид байдаг байна. Үүнээс үзэхэд энэ бүлэг дотор аж үйлдвэрийн болон барилгын салбарт түр ажилчин бараг авдаггүй байна.

#### **2.4.2. Австрали улсын иргэн, харьяатын асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, бодлого**

##### **Австрали улсын иргэний харьяаллын асуудал**

Австралийн иргэний харьяалалтай холбоотой үүссэн харилцааг 1948 онд батлагдсан Австралийн харьяатын тухай хуулиар зохицуулж байсан ба 2007 онд Австралийн харьяатын тухай шинэ хуулийг баталсан байна.

Австралийн харьяатын тухай хуулинд тодорхойлсоноор үндсэн 2 арга зам байдаг байна. Нэгдүгээрт, Австралид төрсөн бол, эцэг, эх хоёулаа болон аль нэг нь Австралийн иргэн бол, нутаг дэвсгэрээр нэгдсэн бол, мөн Австралийн нутагт орхигдсон хүүхэд автоматаар Австралийн иргэн болдог байна. Хоёрдугаарт, Австралийн иргэн болохоор хүсэлт гаргах замаар харьяат болдог.

2002 онд Харьяатын тухай 1948 оны хуульд өөрчлөлт оруулан Австрали хоёрдмол иргэний харьяаллыг хуульчилжээ. Австралид байнга оршин суугчийн визтэй гадаадын иргэд Австралийн харьяат болохоор хүсэлт гаргасан тохиолдолд 2007 оны 7 дугаар сарын 1-нээс хойш дараах шаардлагуудыг хангасан байх ёстой ажээ. Үүнд:

- 18 наснаас дээш настай байх
- Австралид хууль ёсоор 4-өөс доошгүй жил амьдарсан ба үүнээс 1-ээс доошгүй жилийн хугацаанд байнгын оршин суугчийн статустай байх, үүний зэрэгцээ хүсэлт гаргахаас өмнө 3 сарын турш Австралид тогтмол оршин суусан байх
- Австралийн түүх, төрийн байгууллын бүтэц, зарчим, австралийн нийгмийн үнэт зүйлстэй холбоотой сэдвээс бүрдсэн тестийн шалгалт өгөх
- Австралийн харьяат болохоор хүсэлт гаргах
- Австралийн харьяат болсны ёслол үйлдэх

Австралийн иргэн болсноор байнгын оршин суух статустай хүмүүсээс дараах давуу эрхийг эдэлдэг байна. Үүнд:

- Бүх түвшний сонгуульд оролцож сонгох, сонгогдох
- Австралийн иргэний паспорт авч гадаадад саадгүй зорчих ба дэлхийн олон оронд визгүй зорчих боломжтой
- Гадаадад Австралийн дипломат албаны тусламжийг авах боломжоор хангагдах
- Австралийн харьяат байхыг шаарддаг нөхцөл бүхий төрийн албанд ажиллах
- Австралийн армид алба хаах (гэрээ байгуулах)
- Гадаадад төрсөн хүүхдээ (25 хүртэлх насны) Австралийн харьяатаар бүртгүүлэх эрхтэй зэрэг болно.

2007 оны Австралийн харьяатын тухай хуулийн дагуу австралийн иргэн нь өргөдөл гарган Австралийн харьяатаас гарах эрхтэй.

#### **Австрали улсын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт, хөдөлгөөний талаархи бодлого, эрх зүй**

Австралийн өнөө үеийн цагаачлалын онцлог нь маш олон бөгөөд янз бүрийн орноос цагаачлагчид ирдэг болсон явдал юм. Австралид шилжин ирэгсдийн бүрэлдэхүүнд бүтцийн өөрчлөлт орсон нь Европын бус орноос цагаачлагчдыг хүлээн авахыг хязгаарладаг байсан бодлого өөрчлөгдсөнтэй холбоотой ажээ. Үүнд эхний алхамыг 1958 онд “Шилжилт хөдөлгөөний тухай хууль”-ийг батласнаар тавьжээ. 1966 онд Азиас гаралтай шилжин ирэгсдийн Австралийн харьяат болохоор хүсэлт гаргах хугацааг шилжин суурьшинаас хойш 15 жил байсныг 5 жил болгосноор Ази тивийн улс орнуудаас цагаачлагчдын тоо нэмэгдсэн байна.

Австралийн орчин үеийн шилжилт хөдөлгөөний бодлого нь гадаадаас улс орныхоо эдийн засгийн хөгжлийн шаардлагад нийцсэн өндөр чадвар, мэргэшилтэй хүмүүсийг шилжүүлэн суурьшуулах, хууль бус цагаачлалыг зогсоох, олон талт соёлтой нийгмийн зарчмыг хөгжүүлэх гэсэн зорилтуудыг шийдвэрлэхэд чиглэж байна.

Дараахи хууль, эрх зүйн актууд Австралийн шилжилт, хөдөлгөөнийг зохицуулах төрийн бодлогын үндсийг бүрдүүлж байна. Үүнд:

- Гадаадын иргэдийн тухай хууль, 1984 он
- Шилжилт, хөдөлгөөний тухай хууль, 1958 он
- Визийн зохицуулалтын тухай, 1997 он
- Харьяатын тухай хууль, 2007 он,

Дээрхи хууль, эрх зүйн актууд нь дараа дараагийн нэмэлт өөрчлөлтүүд орсноор шилжилт хөдөлгөөний харилцааг зохицуулж байгаа ба энэ салбарын хууль, эрх зүйн баазыг боловсронгуй болгох ажлын үндсэн зарчим нь нэг талаар, эх оронлуугаа гадаадын мэргэжилтнүүд, хөрөнгө оруулагчид, бизнес эрхлэгчдийг татах, нөгөө талаар, хүсэмжлээгүй цагаачдын категори орж ирэхээс сэргийлэх явдал юм.

Австралийн шилжилт хөдөлгөөний бодлогыг удирдах тогтолцоо нь төвлөрсөн бүтэцтэй бөгөөд Австралийн Цагаачлал, харьяатын яам энэ салбарын асуудлыг бүхэлд нь хариуцаж дараах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- Австралид ирэх, амьдрах, ажиллахаар хүссэн өргөдлийг шийдвэрлэх
- Цагаачлалын үйл явцад хяналт тавих
- Хууль бус цагаачлалтай тэмцэх, таслан зогсоох
- Харьяат болгох
- Үндэстэн ястны болон соёл хоорондын харилцааг хөгжүүлэх зэрэг болно.

Австралийн цагаачлалын талаар баримтлах бодлогын чухал хэсэг нь байнгын цагаачлал, шилжин суурьшилт ба эдгээрийн дотор дараах 3 гол чиглэл зонхилох байрыг эзэлдэг. Энэ нь:

1. Өндөр мэргэшлийн мэргэжилтэнүүд ба бизнес цагаачлал
2. Гэр бүл нэгдэн нийлэх үйл явц
3. Хүмүүнлэгийн цагаачлал ба дүрвэгсдийг хүлээн авах

Өндөр мэргэшлийн мэргэжилтэнүүд ба бизнес цагаачлал, гэр бүл нэгдэх хүрээнд хүлээн авах цагаачдын тоог Цагаачлалын хөтөлбөрийн хүрээнд жил бүр Засгийн газраас тогтоодог байна.

Хөдөлмөрийн цагаачлалын хувьд Австралийн засгийн газрын зорилго нь ажил олгогчдын эрх ашиг, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах хоёрын тэнцвэртэй байдлыг хангах замаар гадаадын өндөр мэдлэг чадвартай мэргэжилтэнүүдийг өөрийн оронд татан ажиллуулах явдал юм. Мэргэжилтнүүдийн цагаачлалын хөтөлбөрийн хүрээнд Австралийн

хөдөлмөрийн зах зээлд эрэлттэй мэргэжлүүдийн онцгой жагсаалт гаргадаг ба хүсэлт гаргагчийн нас, боловсрол, мэргэшил, мэргэжлийн дагуу ажилласан жил, хэлний мэдлэг зэргийг тодорхой баллаар үнэлдэг байна. Энэ үнэлгээний дагуу зөвшөөрөл олгодог ажээ. Австралийн ажил олгогчийн зүгээс ивээн тэтгэж буй нэр дэвшигчийн хувьд нэлээн доогуур балл авч зөвшөөрөл авах боломжтой байна.

Гэр бүл нэгдэн нийлэх үйл явцын хүрээн дэх шилжилт хөдөлгөөний тухайд энэ нь Австралийн цагаачлалын хөтөлбөрийн дагуу нийт шилжин суурьшигчдын 35,3 орчим хувийг эзэлдэг байна. Энэ ангилалд Австралийн иргэд болон байнга оршин суугчдын эхнэр нөхөр, сүйт бүсгүй, хархүү, хүүхдүүд, эдийн засгийн хараат байдалд байдаг эцэг эх, 18 хүртэлх насны өнчин хамаатан садан зэрэг маш олон хүмүүс хамаардаг.

Түүнчлэн Австралид түр оршин суух хөтөлбөрийн хүрээнд аялал жуулчлал, суралцах, төрөл садантайгаа уулзах, түр ажиллах, нийгэм-соёлын харилцаа тогтоох зэрэг олон чиглэлээр хүмүүс зорчидог байна. Түр зорьчих визийн хугацаа нь богино хугацаа нь 3 сар, урт хугацааны виз нь 4 жил хүртэл хугацаа байдаг байна. Түр оршин суух виз авах хүсэлтийг авч үзэхдээ ийнхүү зорьчихийн зорилгыг анхааран авч үздэг ба энэ нь улс орных нь эдийн засгийн байдал сайжрахад, олон улсын харилцаа хөгжихөд, нийгэм-соёлын амьдрал баяжихад ямар нөлөө үзүүлэх вэ гэдгийг үндэс болгон зөвшөөрөл олгодог байна.

#### **2.4.3. ХБНГУ-ын иргэн, харьяатын асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, бодлого**

##### ***ХБНГУ-ын иргэний харьяаллын асуудал***

ХБНГУ-д 2000 оны 1 дүгээр сарын 1-ны өдрөөс “Харьяатын тухай” шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсон байна. Юуны өмнө урдын адил төрснөөр ХБНГУ-ын харьяат болох зарчим үйлчилж байна, өөрөөр хэлбэл, эцэг, эхийнх нь аль нэг нь Германы иргэн бол хүүхэд шууд Германы иргэн болно.

Дээрхи шинэ хуулиар хэрэв гадаадын иргэн Германд хууль ёсоор, байнга, 8-аас доошгүй жил амьдарсан бол, эсвэл 3-аас доошгүй жил хугацаагүй амьдрах зөвшөөрөлтэй бол Германд төрсөн хүүхэд нь автоматаар Германы иргэн болохоор хуульчилсан байна. Эдгээр хүүхдүүд Германы иргэн болж бүх эрх, үүргийг эдлэхийн хамт ихэнхи тохиолдолд эцэг, эхийнхээ харьяат улсын харьяаллыг давхар авах боломжтой.

Гэсэн хэдий ч тэд 23 нас хүрэхээсээ өмнө чухам аль иргэний харьяалалтайгаа үлдэх вэ гэдгээ албан ёсоор хүсэлт гарган хүслээрээ сонгох ёстой ажээ. Үүнийг “Оптаци загвар” буюу хүслээрээ сонгох загвар гэнэ. Хэрэв тэд гадаадын харьяалаа үлдээх хүсэлтэй байгаа бол Германы харьяаллаас гарна. Албан ёсоор хүсэлт гаргаагүй тохиолдолд ч аль нэг иргэний харьяаллаасаа татгалзах ёстой. Түүнчлэн 10 нас хүртэлх насны хүүхдүүдийн хувьд шинэ хуулийн үзэл баримтлалд тохирсон шилжилтийн нөхцөлүүдийг тодорхойлжээ.

Гадаадын иргэдийн хувьд Германы харьяат болох нь төрсөнөөр автоматаар иргэн болохоос ялгаатай. Германд удаан хугацаанд байнга оршин суусан гадаадын иргэн хүсэлт гаргаснаар тодорхой нөхцөлүүдийн үндсэн дээр харьяат болох боломжтой.

Германы хууль, эрх зүйн актуудыг Европын Холбооны нэгдсэн стандартад нийцүүлсэнээр гадаадын иргэд Германы иргэний харьяалалтай болох нөхцөлүүдэд нэлээн өөрчлөлт орсон байна. Тухайлбал, 2001 оноос өмнө иргэний харьяалалтай болохын тулд Германд 15 жил хууль ёсоор байнга оршин суусан байх ёстой байсан бол 2001 оноос хойш 8 жил оршин суусан байж болно. Түүнчлэн дараах нөхцөлүүдийг хангасан байх ёстой ажээ. Үүнд:

- Албан ёсоор оршин суух зөвшөөрөлтэй байх
- Үндсэн хуулийг хүлээн зөвшөөрөх

- Үндсэн хуулийн эсрэг үйл ажиллагаа явуулаагүй байх
- Нийгмийн халамж болон ажилгүйдлын тэтгэмж авахгүйгээр амьдрах боломжтой байх
- Ял эдэлж байгаагүй байх
- Герман хэлний мэдлэг зэрэг болно.

Герман улс хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй учир Германы харьяат болсоноос хойш 1жилийн дотор өөр улсын харьяаллаас татгалзах ёстой, ийнхүү татгалзаагүй тохиолдолд Германы иргэний харьяалалыг хүчингүй болгоно. Зарим онцгой тохиолдолд, тухайлбал, өндөр настай хүмүүс, 1950-иад оны эхэн үеэс Германд амьдарч байгаа хүмүүсийн хувьд хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөн ажээ. Мөн герман хүн хэд хэдэн улсын иргэний харьяалалтай бол өөрөө зохих байгууллагуудад хүсэлт гарган, тэдгээрийн зөвшөөрсөнөөр Германы иргэний харьяаллаас татгалзах эрхтэй.

### **ХБНГУ-ын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт, хөдөлгөөний талаархи бодлого, эрх зүй**

ХБНГУ-д зорьчиж, амьдарч, сурч, ажиллаж байгаа гадаадын харьяат иргэдтэй холбоотой харилцааг зохицуулдаг эрх зүйн баримт бичиг нь 1990 онд батлагдсан “Гадаадын иргэдийн тухай хууль” юм.

1994 ноос Герман улс Европын Холбооны гишүүн бус орнуудын иргэд Германд ирж ажиллахыг хориглосон хязгаарлалтаа цуцалсан ба нэлээд олон оронтой дараах 3 бүлэг хөдөлмөрийн цагаачдыг хүлээн авах тухай Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр байгуулжээ. Үүнд:

1. Улирлын ажилчдын талаархи хоёр талын хэлэлцээр. 90-ээд оны эхээр ийм хэлэлцээрийг Хорват, Польш, Румын, Словак, Чех, Унгар, Болгар зэрэг улсуудтай байгуулсан байна. 1993 оны 5 дугаар сараас Германы ажил олгогчид гадаадын улирлын ажилчдыг ажиллуулсны төлбөр нэг ажилчны төлөө 100 немц марк төлдөг болжээ.
2. Тодорхой төрлийн үйлчилгээний ажил хийлгэхээр гадаадын төслийн ажилчдыг ажиллуулах хоёр талын хэлэлцээр. 1989-1993 онуудад Герман улс Болгар, Чех, Югослав, Босни ба Герцеговина, Хорват, Македони, Турк, Литв, Латви зэрэг орнуудтай ийм хэлэлцээр байгуулжээ. Төслийн дагуу ажилд гадаадын компани нь орон нутгийн компанитай гэрээ байгуулан онцгой төрлийн ажилд тодорхой хугацаагаар (2-3 жил) өөрийн ажиллах хүчнийг оруулах эрхтэй болдог байна. Төслийн ажилтан бүрийн төлөө ажил олгогч нь ойролцоогоор жилд 1100 евро төлдөг.
3. Зочин ажилтан солилцооны хоёр талын хэлэлцээр, 90-ээд онд Герман ийм хэлэлцээрийг Албани, Болгар, Латви, Польш, ОХУ, Словак, Чех, Унгар улсуудтай байгуулжээ.

ХБНГУ-ын цагаачлалын бодлогын шинэчлэл нь шинэ мянганы эхэнд 2000 оны 8 сараас тус улс гадаадын компьютерын мэргэжилтэнүүдийг хүлээн авах шинэ хөтөлбөрөө зарласнаас эхэлсэн гэж үздэг. Энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд гадаадын компьютерын техник, мэдээллийн технологийн салбарын тэргүүлэх мэргэжилтнүүдийг хүлээн авч ногоон карт олгосон ба 5 жил хүртэл хугацаанд ажиллах гэрээ байгуулна.

Германы хууль, тогтоомжийн дагуу ажиллах зөвшөөрөл авах гэсэн ерөнхий ойлголт нь дараахи хоёр ойлголтоор тодорхойлогддог байна. Үүнд:

- Ажиллах зөвшөөрөл
- Ажиллах эрх

Германы “Нийгмийн хууль”-ийн дагуу гадаадын иргэдэд ажиллах зөвшөөрөл олгохдоо тодорхой нөхцөлд хөдөлмөрийн зах зээлийн байдлыг харгалзан олгодог. Ингэхдээ гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт нь Германы иргэдийн ажил эрхлэлтийн байдалд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхгүй байх ёстой. Гадаадын иргэний хөдөлмөрийн нөхцөл нь Германы иргэдийн ажиллах нөхцөлтэй ижил байх ёстой.

Ажиллах зөвшөөрөл авах эхний нөхцөл нь Германд тодорхой хугацаагаар амьдарсан байх явдал юм байна. Хуулийн дагуу ажиллах зөвшөөрлийг 1 жил хүртэл хугацаанд олгодог. Ажиллах анхдагч зөвшөөрөл авахын тулд хүлээх хугацаа янз бүр байдаг байна. Үүнд:

- Тодорхой хугацаанд амьдрах зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэний гэр бүлийн хүн, хүүхдүүд нь 4 жил хүлээнэ
- Ажиллах болон байнга амьдрах зөвшөөрөлтэй гадаадын гадаадын иргэний гэр бүлийн хүн, хүүхдүүд нь 1 жил хүлээнэ

Германы Нийгмийн хуулийн дагуу байнга оршин суудаг, өмнөх 5 жилд ХБНГУ-ын нутаг дэвсгэр дээр хөлсний хөдөлмөр эрхэлж, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлж байсан бол гадаадын иргэдэд ажиллах зөвшөөрөл олгодог. Үүний зэрэгцээ хуулиар тогтоосон зарим тодорхой ажил, мэргэжлийн хүмүүст ажиллах зөвшөөрөл авалгүйгээр ажиллах боломж олгодог байна.

Мөн дараах тохиолдолд гадаадын иргэнд хугацаа, хаана ажиллах хязгаарлалт тогтоолгүйгээр ажиллах эрх олгодог. Үүнд:

- ХБНГУ-ын иргэний гэр бүл бөгөөд амьдрах зөвшөөрөлтэй бол
- Германд зайлшгүй оргонох эрхтэй бол
- ХБНГУ-ын засаг, захиргаанаас олгосон дүрвэгчийн үнэмлэхтэй бол
- Хуулийн дагуу хүмүүнлэгийн үйл ажиллагааны хүрээнд албан ёсны дүрвэгчийн статустай бол
- ХБНГУ-д байнга амьдрах зөвшөөрөлтэй, 6 жилийн турш тасралтгүй Германд оршин суугаа бол

#### **2.4.4. БНХАУ-ын иргэн, харьяатын асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, бодлого**

##### **БНХАУ -ын иргэний харьяаллын асуудал**

БНХАУ-ын “Харьяатын тухай хууль” нь 1980 оны 9 дүгээр сарын 10-наас хүчин төгөлдөр болсон бөгөөд БНХАУ-ын иргэний харьяат болох, харьяаллаа алдах, сэргээхтэй холбоотой харилцааг зохицуулдаг байна.

Хятадад төрсөн, эцэг, эх болон эдгээрийн аль нэг нь БНХАУ-ын иргэн бол тухайн хүн БНХАУ-ын харьяат болдог. БНХАУ иргэний хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй. Хилийн чандад төрсөн, эцэг, эх нь хоёулаа болон аль нэг нь Хятадын харьяат бол ийм хүн БНХАУ-ын иргэний харьяалалтай болж болно, харин ийм хүн төрсөн цагаасаа гадаадад амьдарч, амьдарч буй улсынхаа харьяат бол тухайн хүн Хятадын харьяалалтай болох боломжгүй.

Хятадад төрсөн, эцэг эх нь Хятадад байнга оршин суудаг боловч аль нэг улсын харьяалалгүй эсвэл харьяалал нь тодорхой бус бол тухайн хүн БНХАУ-ын иргэний харьяалалтай болж болно. Гадаадын харьяат болон харьяалалгүй хүн БНХАУ-ын Үндсэн хууль бусад хууль, тогтоомжийг хүлээн зөвшөөрч сахихад бэлэн болоод дараах нөхцөлүүдийн аль нэг нь байгаа бол БНХАУ-ын иргэний харьяалалтай болохоор өргөдөл гаргаж болно. Үүнд:

- Хятадад ойрын төрөл садан нь байх
- Хятадад байнга оршин суух



- Бусад хууль ёсны үндэслэлтэй байх

Гадаадад амьдардаг Хятадын иргэд гадаадын харьяалалтай болсон тохиолдолд автоматаар Хятадын иргэний харьяаллаа алдана. БНХАУ-ын харьяат иргэд дараахь тохиолдолд Хятадын иргэний харьяаллаас гарахаар өргөдөл гаргах эрхтэй. Үүнд:

1. Гадаадын харьяат ойрын төрөл садантай байх
2. Гадаадад байнга амьдран суудаг байх
3. Бусад хууль ёсны үндэслэлтэй байх зэрэг болно.

БНХАУ-ын төрийн албан хаагчид болон цэргийн албан хаагчдыг иргэний харьяаллаас гарахыг хориглодог ажээ. БНХАУ-ын иргэний харьяалалтай болох, гарах, сэргээх тухай өргөдлийг БНХАУ-ын Нийгмийг аюулаас хамгаалах яам хүлээн авч шийдвэрлэдэг байна.

### **БНХАУ -ын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт, хөдөлгөөний талаархи бодлого, эрх зүй**

1978 оноос хойш барилгын төсөл хэрэгжүүлэх, их, дээд сургуульд суралцах, эрдэм шинжилгээний ажил хийх, худалдаа наймаа эрхлэх зэрэг олон төрлийн ажлаар БНХАУ-зорьчих гадаадын иргэдийн тоо нэмэгджээ.

Гадаадын жуулчдын зэрэгцээ Хятадын засгийн газар зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийг хурдсахын тулд гадаадын шинжээч, мэргэжилтнүүдийг өөрийн улсад ажиллуулахыг дэмжих болжээ. Гадаадын експертуудыг тэд аж үйлдвэр, хөдөө аж ахуй, шинжлэх ухаан, батлах хамгаалах хүчээ шинэчлэх шинэчлэлийн бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үздэг байна. Энэ зорилгоор өндөр мэдлэг чадвартай инженер, техникийн ажилтан, эрдэмтэд, удирдах ажилтнуудыг өөрийн хөдөлмөрийн зах зээлд татах засгийн газрын урт хугацааны стратегийг боловсруулжээ. Энэхүү стратегийн хүрээнд гадаадад оюутан, эрдэм шинжилгээний ажилтнуудыг сургах чиглэл ч мөн багтаж байна.

Гадаадын шинжээч, мэргэжилтнүүдийг Хятадад татан ажиллуулах үйл ажиллагааны зарчмуудыг 1995 онд батлагдсан “Гадаадын экспертүүдийг ажиллуулах агентлагуудын үйл ажиллагааны түр дүрэм”-ээр тодорхойлжээ. Гадаадын мэргэжилтнүүдийг ажиллуулах агентлагууд нь дараах үүрэг хүлээдэг байна. Үүнд:

- Хятадад ажиллах хүсэл сонирхолтой гадаадын мэргэжилтнүүдийг олж бүртгэх. Эдгээр гадаадын мэргэжилтнүүд нь техникийн зааварчилгаа өгөх, зөвөлгөө өгөх, мэргэжлийн сургалт явуулах, судалгаа хийх, лекц унших зэрэг чадвартай байх ёстой.
- Гадаадын шинжээчдэд төсөл боловсруулж, судлах, маркетингийн судалгаа явуулах, менежментийн үйл явцыг шинжлэх, Хятадын удирдах албаны хүмүүст зөвөлгөө өгөх ажилд нь дэмжлэг үзүүлэх
- Экспертүүдийг ажлаа хийх бэлтгэл ажлыг нь хангах, бүх талын туслалцаа үзүүлэх эдгээр болно.

Хятадад гадаадынхны хөдөлмөр эрхлэлтийн захиргааны удирдлагыг хангах зорилгоор 1996 онд “Гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн захиргааны удирдлагыг хангах дүрэм”-ийг баталжээ. Хятадад хөдөлмөр эрхлэхийн тулд гадаадын иргэд дараахь шаардлагуудыг хангасан байх ёстой. Үүнд:

- 18 түүнээс дээш настай байх
- Эрүүл байх
- Хүссэн мэргэжлээрээ ажиллах өндөр мэргэшилтэй, ажлын туршлагатай байх
- Урьд нь ял эдлээгүй байх

- Ажил олгогч нь тодорхой байх
- Хүчин төгөлдөр гадаад паспорт, түүнийг орлох олон улсын бичиг баримттай байх зэрэг юм.

Дараах тохиолдолд гадаадын иргэд дүрэм, журмын дагуу ажиллах зөвшөөрөл, гэрчилгээ авахаас чөлөөлөгдөнө. Үүнд:

- Хятадын засгийн газар, засгийн газрын агентлагаас ажиллуулахаар уригдсан ажилтан, онцгой мэдлэг чадвартай, техникийн өндөр албан тушаал хашдаг, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэргэжилтэн, мөн Хятадын гадаадын экспертүүдын Товчооны гэрчилгээтэй мэргэжилтэн
- Татваргүй бүсэд нефьт олзворлох ажил хийх тусгай бэлтгэгдсэн гадаадын ажилчид
- Хятадын соёлын яамны зөвшөөрлөөр түр хугацаанд арилжааны цэнгээнт тоглолт хийж буй гадаадын иргэд

Түүнчлэн хоёр талын гэрээ, хэлэлцээр болон олон улсын гэрээний дагуу Хятад улс гадаад улсын хамтарсан төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн үйл ажиллагаанд оролцох гадаадын иргэд, Хятад улс дахь гадаадын пүүс, компаниудын төлөөлөгчдийн газрын ажилтнууд хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл авахгүй буюу Хятадад ирсэнийхээ дараа зохих бичиг баримтаа үзүүлэн зөвшөөрөл хүсэх эрхтэй байна.

Зарим гадаадын иргэд өөрсдийн шугамаар Хятадад ажил хайж болох боловч Хятадад хууль бус гадаад шилжилт хөдөлгөөнийг хатуу шийтгэх, таслан зогсоох бодлого баримталдаг байна. Өнөө үед гадаад шилжилт хөдөлгөөний талаар Хятадын баримталж байгаа бодлого нь ажиллах хүчээ гадаадад гаргах, гадаадын экспертүүдийг өөрийн орондоо татан ажиллуулах гэсэн хоёр чиглэлээр хэрэгжиж байна. Эдгээрийн аль аль нь Хятадын баримталж байгаа шинэчлэл, нээлттэй байдлын чиг шугамын бүрэлдэхүүн хэсгүүд юм.

1978 он хүртэл Хятадад ажиллах хүч гадаад гаргахыг хязгаарлаж байжээ. Харин 1990-ээд оноос Хятадын эдийн засаг дэлхий эдийн засгийн үйл явцад нэгдэн нягтрахын хэрээр ажиллах хүч гадаадад гаргах үйл явц хурдассан ба Хятад улс дэлхийн янз бүрийн бүсэд ажиллах хүч гаргаж эхэлжээ. Хятадын засгийн газраас эрх бүхий пүүсүүд зохион байгуулалттайгаар ажиллах хүч гаргахыг дэмждэг байна. Эдгээр эрх бүхий пүүсүүдийнх нь гадаадад гаргах ажиллах хүчний тоо жилээс жилд нэмэгдэж байгаа ба хятад ажилчид хөдөө аж ахуй, оёдолын үйлдвэр, барилга, хүнсний салбарт 10 гаруй улсад ажиллаж байгаа ажээ.

#### **2.4.5. БНКаЗУ-ын иргэн, харьяатын асуудлын эрх зүйн зохицуулалт, бодлого**

##### **БНКаЗУ-ын иргэний харьяаллын асуудал**

БНКаЗУ-ын иргэний харьяаллын асуудал нь БНКаЗУ-ын Үндсэн хуулинд үндэслэн 1991 онд батлагдсан “БНКаЗУ-ын харьяатын тухай” хуулиар зохицуулагддаг байна. Тус хуулийн дагуу дараах тохиолдолд Казахстан улсын харьяат болно. Үүнд:

- Төрсөнөөр
- 1992 оны 3 дугаар сарын 1 хүртэл Казахстанд байнага оршин суусан бол
- БНКаЗУ-ын харьяат болохоор хүсэлт гарган харьяат болсоноор тус тус иргэний харьяалалтай болно.

Эх, эцэг хоёр нь хоёулаа Казахстаны иргэн бол мөн эцэг, эхийн аль нэг нь Казахстаны иргэн, нөгөөх нь харьяалалгүй иргэн бол хүүхэд нь хаана төрсөнөөс үл хамааран Казахстаны

иргэн болно. Түүнчлэн Казахстаны нутаг дэвсгэрт байгаа эх, эцэг нь тодорхойгүй хүүхэд, Казахстанд байнга оршин суудаг харьяалалгүй иргэдийн Казахстанд төрсөн хүүхэд Казахстаны харьяат болохоор хуульчилжээ.

Бүгд Найрамдах Казахстан Улс иргэний хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй байна. “БНКаЗУ-ын харьяатын тухай” хуулийн 16 дугаар зүйлийн дагуу дараахь нөхцөлийг хангасан гадаадын иргэдийн Казахстаны иргэн болохоор гаргасан хүсэлтийг ёсоор болгох боломжтой ажээ. Үүнд:

- БНКаЗУ-ын харьяат болохыг хүсэн өргөдөл гаргах хүртлээ Казахстанд тасралтгүй 5-аас доошгүй жил байнга оршин суусан байх
- Казахстаны иргэнтэй гэр бүл болсон бол
- Казахстанд ойрын төрөл садантай бол, ойрын төрөл саданд: эх, эцэг, төрсөн ах, дүү, эхнэр, нөхөр, эмэг эх, өвөг эцгийг тооцно.
- Сүүлийн хоёр үндэслэлээр Казахстанд байнга амьдарсан хугацааг харгалздаггүй байна.

Ер нь Казахстаны харьяат болгох хялбаршуулсан, нийтийн тогтсон гэсэн хоёр янзын журам байдаг. Хялбаршуулсан буюу бүртгэх журам нь БНКаЗУ-ын байгуулсан олон улсын хэлэлцээрийн дагуу хэрэгждэг ба Казахстан улс ийм хэлэлцээрийг ОХУ, БНБелУ, Кыргыз улс, Украин улстай байгуулжээ.

БНКаЗУ-тай хэлэлцээр байгуулсан дээрхи улсууд хоёр талын аль нэг улсын хүсэлт гаргасан иргэнд хялбаршуулсан журмаар улсынхаа иргэний харьяаллыг олгохоор харилцан үүрэг хүлээжээ. Ингэхдээ хүсэлт гаргагч нь урд нь эдгээрийн аль нэг улсын ба хуучин ЗСБНХУ-ын иргэн байсан, эдгээр улсад байнга оршин суудаг, ойрын төрөл садан нь иргэний харьяалал хүссэн улсынх нь иргэн буюу байнга оршин суугч байх ёстой ажээ. Хялбаршуулсан журам нь дээрхи улсуудын аль нэгний иргэн ба нөгөө улсад байнга оршин суудаг иргэнд хамаатай ба иргэний харьяаллыг нь авах гэж буй улсдаа оршин суусан хугацааг харгалзахгүй юм.

Дээрхи хоёр талын хэлэлцээр байгуулсанаас бусад улс орны иргэд БНКаЗУ-ын харьяат болох журам нь нийтийн тогтсон журам юм. Энэ журмаар Казахстан улсын иргэний харьяалал хүссэн өргөдлийг БНКаЗУ-ын Ерөнхийлөгчийн нэр дээр гаргаж өөрийн оршин суугаа газрын шилжилт, хөдөлгөөний полицийн Удирдах газар өгдөг байна. Ингэхдээ дагалдах бичиг баримт, тухайлбал, ажлын газрын тодорхойлолт, ял эдэлж байгаагүй талаар цагдаагийн газрын тодорхойлолт, БНКаЗУ-ын иргэний ойрын төрөл садан болохыг нотолсон баримт зэргийг бүрдүүлдэг байна.

Гадаадын иргэдийн БНКаЗУ-ын иргэний харьяалалтай болох хүсэлтийг БНКаЗУ-ын Ерөнхийлөгч авч үзээд тодорхой нөхцөлүүдийг хангасан тохиолдолд Казахстан улсын харьяат болсон тухай БНКаЗУ-ын Ерөнхийлөгчийн Зарлиг гаргадаг байна.

***БНКаЗУ-ын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт, хөдөлгөөний талаархи бодлого, эрх зүй***

БНКаЗУ-ын гадаадын иргэн, харьяатын асуудал, шилжилт хөдөлгөөнийг дараахь хууль, эрх зүйн баримт бичгүүд зохицуулж байна. Үүнд:

- БНКаЗУ-ын Үндсэн хууль. 1995 он
- Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний тухай хууль. 1997 он
- БНКаЗУ-ын хүн амын шилжилт хөдөлгөөний талаар баримтлах бодлогын үзэл баримтлал 2001-2007 он
- БНКаЗУ-ын хүн амын шилжилт хөдөлгөөний талаар баримтлах бодлогын үзэл

баримтлал 2007-2015 он зэрэг болно.

Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний тухай хуулинд БНКаЗУ-ын хүн амын шилжилт хөдөлгөөний талаар баримтлах бодлогын дараахь зарчмуудыг тодорхойлжээ. Үүнд:

- БНКаЗУ-ын Үндсэн хуульд тунхагласан хүн амьдрах газраа чөлөөтэй сонгох, чөлөөтэй хөдөлмөрлөх, ажил, мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, эх орноо орхин явах, эх орондоо эргэн ирэх эрхийг хангах
- Хүнийг гарал үүсэл, нийгэм, албан тушаал, эд хөрөнгийн байдал, яс, үндэс, арьс өнгө, хүйс, шашин шүтлэг, үзэл бодол, амьдран суугаа газар болон бусад байдлаар ялгаварлан гадуурхахгүй байх
- БНКаЗУ-ын шилжилт хөдөлгөөний бодлогыг олон улсын хэм хэмжээ, Шилжилт хөдөлгөөний Олон улсын байгууллагын зөвлөмж, улс орныхоо нийгэм-эдийн засгийн байдал, өнгөрсөн түүхэн уламжлал, хөгжлийн ирээдүйтэй нийцүүлэх
- Казах угсаатныг БНКаЗУ-д шилжин ирж нутагших үйл явцад бүх талын дэмжлэг үзүүлэх, үүнийг зохион байгуулах, ажлын байр бий болгох, нийгмийн хангамж, халамж, туслалцаа үзүүлэх зэрэг болно.

БНКаЗУ тусгаар тогтнолоо зарласны дараа гадаадад амьдарч буй казах угсаатнуудыг түүхэн эх орондоо эргэн ирэхийг дэмжих бодлогоо зарлаж энэхүү бодлогоо анх 1992 онд батлагдсан “Харьяатын тухай”, Цагаачлалын тухай” зэрэг хуулинд хуульчилжээ. Улмаар 1998 онд уг харилцааг зохицуулах Үзэл баримтлал батлагдан хилийн чанадад буй казах угсаатнуудыг түүхэн эх оронд нь эгүүлэн авчрах нь Казахстан улсын шилжилт хөдөлгөөний бодлогын тэргүүлэх чиглэл болохыг онцолсон байна. Энэхүү Үзэл баримтлалын зорилго нь хилийн чанадад буй казах угсаатнуудыг түүхэн эх оронд нь эгүүлэн авчрах үйл явцын бодит механизмыг бий болгох, түүний дотор тэдгээрийг зохион байгуулалттай нүүлгэн шилжүүлж авчрах, суурьшуулах асуудал орж байжээ.

Казах угсаатнуудыг түүхэн эх оронд нь эгүүлэн суурьшуулах бодлого нь Казахстаны хүн амын тоон болон жам ёсны өсөлтийг нэмэгдүүлэх, улс орны хүн ам зүйн байдлыг эрүүлжүүлэх нэг чухал хүчин зүйл гэж үздэг байна. Дээрхи бодлогын хүрээнд 1991 оноос Узбекистанаас- 120000, Монголоос- 67000, Туркменстанаас- 28000, ОХУ-аас- 10000, Таджикстанаас- 10000 казах угсаатан БНКаЗУ-д шилжин суурьшсан байна.

Ерөнхийдөө шилжилт хөдөлгөөний нөхцөл байдал өөрчлөгдсөнтэй холбоотойгоор 2007 онд “БНКаЗУ-ын шилжилт хөдөлгөөний бодлогын 2007-2015 он хүртэлх Үзэл баримтлал”-ыг баталжээ. Энэ үеийн шилжилт хөдөлгөөний бодлогын чухал зорилт нь угсаатны шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах асуудал байжээ. Шилжин ирсэн казахууд юуны түрүүнд байнга оршин суух зөвшөөрөл, улмаар иргэний харьяалалтай болох асуудлыг шийдвэрлэж байв. Түүнчлэн тэдэнд улсын төсвөөс нэг удаа мөнгөн тэтгэлэг олгох, хилийн чанадаас нүүн ирсэн зардлыг нөхөн олгох, ажлын байртай болгох асуудлыг дэс дараатай шийдвэрлэсэн байна.

Казахстаны эдийн засаг эрчимтэй хөгжиж, нийгмийн тогтвортой байдал нэмэгдэн, шилжилт хөдөлгөөний либерал бодлого хэрэгжүүлэхийн хэрээр тэнд ажиллахаар очих гадаадын иргэдийн тоо нэмэгдсэн байна. Хөдөлмөрийн цагаачлал өсөн нэмэгдсэн нь хөдөлмөрийн зах зээлийн тогтвортой байдал, санал болгож буй ажлын байрны олон янз байдал, хөрш орнуудтай харьцуулахад харьцангуй өндөр хөдөлмөрийн хөлс зэрэгтэй холбоотой ажээ.

БНКаЗУ нь хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулахдаа юуны өмнө дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлээ хамгаалахад анхаардаг байна. Ингэхдээ өөрийн нутаг дэвсгэрт хууль ёсоор хөдөлмөр эрхлэхээр орж ирсэн гадаадын шилжин ирэгсдийг нутгаасаа гаргах арга хэмжээ авдаггүй тэднийг өөрийн хөдөлмөрийн зах зээл дээр зохистой байршуулах бодлого хэрэгжүүлдэг.

Казахстаны шилжилт хөдөлгөөний бодлогын нэг гол чиглэл нь улс орныхоо эдийн засагт гадаадын ажилтан, мэргэжилтнүүдийг татан ажиллуулж, өрсөлдөх чадвар бүхий эдийн засгийг өндөр мэргэжилтэй ажиллах хүчнээр хангах явдал юм. Ингэхдээ тэдгээр мэргэжилтнүүдийг төрөөс стратегийн хувьд чухал гэж үзсэн тэргүүлэх салбаруудад ажиллуулдаг байна.

Гадаадын ажиллах хүчнийг ажиллуулдаг зонхилох салбарууд нь барилга(57,3%), уул уурхай (10,7%), боловсруулах үйлдвэрүүд (8,9%), болно. Өнөөгийн байдлаар Казахстаны хөдөлмөрийн зах зээл нь ажилгүйдлийн түвшни бууралт, ажил эрхлэгч хүн амын тоо өссөн байдлаар тодорхойлогдож байна.

Казахстаны Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам нь гадаадаас ажиллах хүч авах талаархи эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох ажлыг байнга хийдэг бөгөөд энэ үйл ажиллагаанд квот тогтоосон нь хөдөлмөрийн зах зээлийн хэрэгцээнд нийцүүлэн ажиллах хүчээр хангах боломжийг бий болгож байна.

2008-2009 онд Казахстан улсын гадаадаас ажиллах хүч оруулахад квот тогтоох, гадаадаас ажиллах хүч оруулах ажил олгогчдод зөвшөөрөл олгох нөхцөл, дэг журамд хоёр удаа өөрчлөлт оруулсан ба дараах зүйлсийг харгалзан үзэх ёстой байна. Үүнд:

- Гадаадаас ажиллах хүчин авах квотыг ажиллах хүчний ангилалыг харгалзан ялгавартай тогтоох
- Гадаадаас ажиллах хүчин авах зөвшөөрлийг олгох ажлын ил тод, тунгалаг байдлыг хангах, хялбарчилах
- Гадаадын ажилтанд хувьд нь зөвшөөрөл олгох
- Гадаадын мэргэжилтэний боловсрол, мэргэжлээрээ ажилласан жил, тухайн мэргэжлийн хөдөлмөрийн зах зээлийн хэрэгцээ зэргийг харгалзан онооны системээр шалгаруулах зэрэг болно.

Түүнчлэн зарим мэргэжил, албан тушаалтнуудад зориулан ажиллах зөвшөөрлийг хялбаршуулсан байдлаар олгох журмыг тогтоосон нь гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх, эрдэм шинжилгээний ажил, багшлах боловсон хүчний хүчин чадвар дээшлэхэд үнэтэй хувь нэмэр болж байгаа ажээ.

## **2.5. ИРГЭН, ХАРЬАТЫН АСУУДЛААРХИ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ**

### **Дүгнэлт:**

1. Иргэний харьяалалтай болох цусны, хөрсний гэсэн хоёр үндсэн зарчим бий. Өнөө үед ихэнхи улсын, түүний дотор бидний судалгаандаа авч үзсэн орнуудын хууль тогтоомж илүү ач холбогдол бүхий цусны зарчмыг хөрсний зарчимтай хослуулан хэрэглэж байна. Монгол улсад мөн адил энэ хоёр зарчмын аль алинийг нь хүлээн зөвшөөрч байна.
2. Аливаа улсын эрх бүхий байгууллагын акт болон олон улсын гэрээний үндсэн дээр харьяат болох нь иргэний харьяалалтай болох хоёр дахь түгээмэл арга юм. Ихэнхи улсын хууль тогтоомж нь тогтвортой оршин суух хугацааны доод хязгаарыг тогтоодог. Тухайлбал, тухайн улсын харьяат болохын тулд АНУ-д 5 жил, Австралид - 4 жил, ХБНГУ-д 8 жил, БНКаЗУ-д 5 жил, Монгол Улсад 5-аас доошгүй жил байнга оршин суусан байх ёстой юм.
3. Хоёрдмол болон иргэний олон харьяалал бол дэлхийн олон улс оронд бодитой байгаа эрх зүйн түгээмэл зүйл юм. Бидний авч үзсэн улс орнуудаас АНУ, Австрали

хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөг бол Монгол улс, ХБНГУ, БНХАУ, БНКаЗУ хоёрдмол харьяаллыг хүлээн зөвшөөрдөггүй байна.

4. Иргэний харьяаллын асуудлаар Монгол улсын харьяаллаас гаралгүйгээр өөр улсын харьяат болсон иргэдийн асуудал нэлээн анхаарал татаж байгаа асуудал болж байна. Тухайлбал, өнөөгийн байдлаар манай улсаас БНКаЗ.У-д шилжин суурьшсан иргэдээс **26644** иргэн хоёрдмол харьяалал үүсгээд байсны **17042** иргэнийг хялбаршуулсан журмаар харьяатаас гаргах асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр Монгол Улсын Ерөнхий сайдад танилцуулснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн барьж Ерөнхийлөгчийн зарлигаар шийдвэрлүүлсэн байна.
5. Судалгаанаас үзэхэд гадаадын иргэд Монгол улс харьяат болох нь тооны хувьд харьцангуй буурсан, харин Монгол улсын иргэд өөрийн иргэний харьяаллаас гарах нь нэмэгдсэн үзүүлэлт харагдаж байна. Тухайлбал, 2004 онд гадаадын 23<sup>49</sup> иргэн манай улсын харьяат болсон бол 2009 онд 12 иргэн Монгол улсын харьяат болжээ. 2004 онд Монгол улсын 70 иргэн иргэний харьяаллаасаа гарсан бол 2009 онд 276<sup>50</sup> иргэн тус улсын иргэний харьяаллаас гарчээ.
6. 1990-ээд оноос Монгол улсын иргэд “хүний өөрийн амьдрах орчноо чөлөөтэй сонгож амьдрах” Үндсэн хуулиар олгосон эрхийнхээ дагуу гадаадын олон улс оронд сурч, хөдөлмөрлөж амьдарч эхэлснээс хойш Монгол улсын улс төр-эдийн засаг, боловсрол, нийгмийн сэтгэл зүй, оюуны сэтгэлгээд маш их өөрчлөлтүүдийг оруулж байна.
7. Манай иргэдийн гадаад шилжилт хөдөлгөөн, ялангуяа хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөн нь макро, микро түвшинд эерэг болон сөрөг үр дагавартай байна гэж үзэж болно. Макро түвшинд, өөрөөр хэлбэл, улс, нийгмийн хүрээнд: улс орондоо ажилгүйчүүдийн эгнээг тодорхой хэмжээгээр нимгэлэхийн зэрэгцээ төрөл садан, ар гэрийнхэндээ мөнгө гуйвуулж байгаа нь зохих хүн амын хэсгийн амьжиргааг өөд нь татаж, шууд бусаар Монгол улсын валютын нөөц, төлбөрийн балансад эерэг нөлөө үзүүлж байна.

Микро түвшинд: гадаадын соёл иргэншилтэй танилцах, хэл сурах, боловсрол, мэргэжил эзэмших, бие даан амьдрах чадвартай болох, мөнгө хуримтлуулах зэрэг хувь хүн, түүний гэр бүл, ойрын хүмүүсийн амьдралд эерэг тал ажиглагдаж байна. Харин сөрөг үр дагаврын хувьд макро түвшинд, залуу боловсон хүчнээ гадагш алдаж буй нь дотоодод хөдөлмөрийн зах зээл дээр тодорхой хомсдол бий болох, түүнчлэн хүн амын бүтцэд, тухайлбал, гэр бүл салах, гадаадад гарч байгаа хүмүүсийн дийлэнхи нь нөхөн үржихүйн насны хүмүүс байгаа нь хүн амын өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж байна.

Түүнчлэн гадаадад хууль бусаар оршин сууж буй иргэд элдэв хэрэг, зөрчилд амархан холбогддог ба энэ нь ОНХМХ-ээр мэдээлэгдэж эцсийн дүндээ Монгол орны талаар сөрөг сурталчилгаа болох хувирдаг. Микро түвшинд дараахи сөрөг үр дагавар гарч байна. Үүнд, гадаадад ажилласнаар боловсрол мэргэжил эзэмших хугацаа алдах, гэрлэлт, төрөлт оройтох, эзэмшсэн мэргэжлээрээ ажиллах боломжгүй байх, эх орныхоо амьдралаас холдох, гэр орноо санаж сэтгэлийн хүнд хямрал, дарамтанд орох зэрэг олон сөрөг үр дагавартай байна.

8. Гадаадад оршин суугаа иргэдийнхээ хууль ёсны эрх ашгийг тууштай хамгаалж,

<sup>49</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын мэдээлэл

<sup>50</sup> Хүн амын шилжих хөдөлгөөний асуудлаархи үндэсний дээд хэмжээний уулзалт. УБ., 2005 он, 51 дэх тал



эх оронтойгоо хэлхээ холбоотой байх боломжоор хангах, тэдний тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх арга хэмжээг цаг алдалгүй авах нь улам бүр чухал болж байна. Тухайлбал, эрүүл мэнд, нийгмийн даатгал, хууль эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх, давхар харьяаллыг тодорхой хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх, сонгуулийн эрхийг нь хэрэгжүүлэх, мэдээллийн технологийг өргөн ашиглах г.м. арга хэмжээ авах шаардлага гарч байна.

9. Бидний судалсан улс орнууд гадаадын иргэн, харьяатын асуудлыг өөр өөрийн хууль, тогтоомжоор зохицуулж байгаа бөгөөд эдгээр оронд шилжин ирэгсдийн дийлэнхи хувийг тухайн оронд хөдөлмөр эрхлэхээр ирж буй гадаадын хүмүүс эзэлж байна. АНУ, Австрали, Германд гадаадын иргэдийг шилжүүлэн суулгах, хөдөлмөр эрхлүүлэх тусгайлсан хөтөлбөр хэрэгжиж байна. Тухайлбал, Австралийн мэргэжилтнүүдийн цагаачлалын хөтөлбөр, Германы гадаадын компьютерын мэргэжилтэнүүдийг хүлээн авах шинэ хөтөлбөр зэрэг юм.
10. Эдгээр орнууд гадаадаас ажиллах хүч авахдаа ажил олгогчдын эрх ашиг, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийг хамгаалах хоёрын тэнцвэртэй байдлыг хангах замаар гадаадын өндөр мэдлэг, чадвартай мэргэжилтэнүүдийг өөрийн оронд татан ажиллуулахыг зорьж байна.
11. Манай Улсын хувьд Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх алба байгуулагдсанаар гадаадын иргэдэд тавих хяналт, зөвшөөрөл бүртгэлийн үйлчилгээ нэг цэгт төвлөрсөн бөгөөд мэргэжлийн байгууллага энэ асуудлыг эрхлэх болсон нь энэ салбарт гарсан нэг дэвшил юм. Гэвч сайжруулах боловсронгуй болгох зүйлүүд нэлээдгүй байна. Гадаадын иргэдэд тавих хяналтын нэгдсэн тогтолцоо байхгүй, хяналтын тогтолцоо нь боловсронгуй бус байгаа нь шийдвэрлэвэл зохих тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.
12. Цагаач ажилтны эрхийн асуудал нь одоо цагт хүний эрхийн гол анхаарал татсан асуудал болоод байгаагийн дээр өнөөг хүртэл Монгол улсын Засгийн газар Дүрвэгсдийн асуудлаар нэгдсэн мэдээлэл, тоо баримт байхгүй, дүрвэн ирсэн болон гарсан иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах эрх зүйн орчин бүрдээгүй учир энэ талаар мэдээ баримтыг цэгцлэх, олон нийт, хүний эрхийн байгууллагуудад нээлттэй болгох шаардлагатай<sup>51</sup>.

### **Санал, зөвлөмж:**

1. Гадаадад ажиллаж амьдарч байгаа Монгол улсын иргэдийн асуудлаар судалгаа, мэдээллийн сан бүрдүүлж, энэ үндсэн дээр гадаадад буй Монгол иргэдтэй холбоотой асуудлаар төр засгийн оновчтой бодлогыг боловсруулж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.
2. Монголчууд урт хугацаагаар гадаадад амьдрах болсноор тэдний үр хүүхдүүд тухайн орныхоо иргэн болох нь цөөнгүй байгаа болон Монгол улсын харьяатаас гарсан иргэдийн тоо нэмэгдэж байгааг анхааран давхар иргэншлийг хуульчилах боломжийг судлах, хэрэгжүүлэх. Давхар иргэншлийн асуудал нь хоёр чиглэлтэй юм. Эхнийх нь аль ч орны иргэн манай улсын иргэнээр давхар байж болох нөхцөл. Удаах нь зөвхөн Монгол Улсын иргэн өөр аль нэг орны иргэн давхар байж болно гэсэн чиглэл юм. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь зөвхөн монгол хүнд л хамаатай асуудал, ялангуяа гадаадад аж төрж, тухайн орныхоо иргэншлийг нэгэнт авчихсан болон авах гэж буй монголчуудад хамаатай болно. Олон улсын туршлагаас үзэхэд ийм практик цөөнгүй бий. Тухайлбал, манай хойд хөрш ОХУ гэхэд 2002 оноос

<sup>51</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын мэдээлэл



зөвхөн ОХУ-ын иргэдийн хувьд иргэний давхар харьяалалтай байж болохыг хуульчилжээ<sup>52</sup>.

3. Гадаадад ажиллаж буй манай иргэдийн зарим эрх зөрчигдөж байгаа, хүчирхийлэл, элдэв дарамт шахалтад өртөх явдал нэлээдгүй байгааг харгалзан мөн гадаадаас монгол улсад ирж ажиллаж буй цагаач ажилчдын эрх ашгийг хамгаалах үүднээс “Цагаач ажилчид, тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах тухай” НҮБ-ын конвенцид нэгдэж орох асуудлыг судлах
4. Ажиллах хүч гадаад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд зуучлагч байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах, зуучлах тусгай зөвшөөрлийг сунгах асуудлыг шийдвэрлэхдээ үйлчлүүлэгчийн сэтгэл ханамж, тэдний эрхийг хамгаалах, гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хэрхэн биелүүлснийг нь харгалзан үзэх, гадаадад ажиллахыг хүсэгчдэд зориулсан сургалтын агуулга, чанарыг сайжруулах, хяналт тавих, гадаадад ажиллахтай холбогдсон мэдээллийг нийтэд хүртээмжтэй болгох, гадаадад ажиллагсдын эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажилладаг төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг төрөөс дэмжих, хамтран ажиллах зэрэг асуудлыг тусгах
5. Гадаадад ажиллах хүч гаргахдаа аль болох гэр бүлээрээ явж ажиллах боломжийг олгох, эх орондоо эргэж ирээд мэргэшсэн чиглэлээрээ ажлын байр бий болгож ажиллах тухай гэрээ хийсэн хүмүүст давуу боломж олгох гэх мэт оновчтой хувилбаруудыг сонгох
6. Гадаад улсад ажиллаж амьдарч буй монгол улсын харъяат иргэн төрөөс иргэддээ олгож байгаа нийгмийн халамжийн тэр дундаа эх орны хишиг хувь хүртэх, хуулиар олгогдсон газар хувьчлах, сонгууль өгөх эрхийг баталгаажуулан хэрэгжүүлэх, энэ зорилгоор зохих хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах
7. Гадаадад хөдөлмөр эрхэлж буй монгол улсын харъяат иргэний дагаж очсон болон төрүүлсэн хүүхдүүд нь эцэг эхийнхээ тухайн улсын иргэний харьяаллын статусаас хамаарч сурч боловсрох, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, хүчирхийлэлд өртөх, гэмт хэрэгт өртөх, бэлгийн мөлжлөг, хүний наймааны хохирогч болох эрсдэл өндөр байгааг анхаарч хүүхдийн талаарх олон улсын гэрээ конвенцийн үзэл санаанд нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, тэдний эрх ашгийг хамгаалах
8. Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа дипломат төлөөлөгчийн буюу консулын газар Монгол Улсын иргэн, харьяатынхаа хууль ёсны ашиг сонирхлыг чиг үүргийнхээ хүрээнд хамгаалах, бүртгэл мэдээллийнхээ агуулгыг баяжуулж, тогмолжуулах
9. Монгол ажилчид гадаадад ажиллах хугацаандаа эзэмшсэн мэргэжил, олсон дадлага, туршлагаа ашиглан эх орондоо аж ахуй эрхлэх, аж ахуйн нэгж байгуулахыг төрөөс дэмжиж, зээл, татвар, санхүүгийн таатай орчин бий болгох замаар тэднийг эх орондоо эргэж ирэх, үйлдвэрлэл эрхлэх сонирхолыг төрүүлэх, нэмэгдүүлэх бодлого боловсруулах
10. Гадаадад амьдарч байгаад ирж байгаа гэр бүлийг суурьшуулах, тогтвортой ажиллах эрх зүй, эдийн засаг, сэтгэл санааны орчинг бий болгох талаар төрөөс анхаарч, эх орныхоо хөгжилд хувь нэмрээ оруулах бололцоог бүрдүүлж өгөх

<sup>52</sup> Монголын шилжин суурьшигчдын эрхийн төлөв байдал. Судалгааны тайлан. УБ., 2009 он

талаар бодлого, төлөвлөгөө, үйлчилгээ шаардлагатай байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

11. Дотоодод ажилгүйдэл их байгаа нөхцөлд гадаадаас ажиллах хүчин олноор оруулахдаа пүүс, компаний ашиг сонирхолд хөтлөгдөхгүй байх, гагцхүү шаардлагатай нөхцөлд гадаадаас тодорхой мэргэжил, мэргэшлийн ажиллах хүчин оруулахыг зөвшөөрч байх, өөрийн үндэсний мэргэжлийн ажиллах хүчин бэлтгэх ажлыг улам эрчимжүүлэхэд анхаарах
12. Гадаадын иргэдэд тавих хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох, гадаадын иргэдийн зөвшөөрөл, бүртгэл, хяналтын цахим сүлжээг төрийн зохих байгууллагууд, гадаадад суугаа Дипломат төлөөлөгчийн газар, хилийн боомтууд хооронд бий болгох шаардлагатай байна. Ингэснээр хууль журам сахиулах, зөрчигчидтэй хариуцлага тооцох ажил сайжирч, нөгөө талаар гадаадын иргэдэд учруулдаг хүнд суртал, чирэгдэл багасах юм.



UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН