



NATIONAL UNIVERSITY OF MONGOLIA
DEPARTMENT OF
POLITICAL SCIENCE

МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛАЛ, ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН НИЙГЭМ-УЛС ТӨРИЙН СУДАЛГАА

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Улаанбаатар хот
2020

ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭКСПЕРТИЙН ЗӨВЛӨЛ-2020:

Жанарын Төртогтох	Төслийн удирдагч, доктор, профессор МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, Ардчилал судлалын төвийн захирал
Цэрэнгийн Ганболд	Төслийн зөвлөх, доктор, профессор Монгол Улсын гавьяат багш, МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн зөвлөх профессор
Йоханн Фурманн	Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн Суурин төлөөлөгч
Сэнгээгийн Ганзаяа	Төслийн зохицуулагч Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн хөтөлбөрийн менежер

ХҮНДЭТ ЗӨВЛӨХҮҮД:

Шайрийн Батсүх	Төслийн зөвлөх, доктор, профессор Удирдлагын академийн дэд захирал
Нацагийн Бурмаа	Төслийн зөвлөх, доктор, профессор МУИС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн профессор
Пэлжидийн Амаржаргал	Төслийн зөвлөх, доктор, дэд профессор Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга

@Гэрэл зургийг Базарсүхийн Рэнцэндорж

Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сан болон МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимээс үүсгэн байгуулсан "Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл"-өөс эрхлэн гаргав.

Энэхүү ном нь "Монгол Улсын Зохиогчийн эрхийн болон түүнд хамаарах эрхийн тухай" хуулиар хамгаалагдсан. Бүтээлд нийтэлсэн материалын агуулга, мэдээллийн үнэн зөвийг зохиогчид хариуцна.

ХЯНАН ТОХИОЛДУУЛСАН:

Ж.Төртогтох	МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, Ардчилал судлалын төвийн захирал, доктор, профессор
П.Амаржаргал	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор, дэд профессор
С.Ганзаяа	Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн хөтөлбөрийн менежер

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

АГУУЛГА

МЭНДЧИЛГЭЭ	6
ӨМНӨХ ҮГ	8
1. ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭКСПЕРТИЙН ЗӨВЛӨЛ-2020 БАГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА	11
2. УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ТҮВШИНД ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОРОЛЦООГ ХЯЗГААРЛАГЧ ХҮЧИН ЗҮЙЛС	25
3. ОЛОН НИЙТИЙН ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙГ УЛС ТӨРӨӨС ХАРААТ БУС БАЙЛГАХ НЬ (ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР)	62
4. МОНГОЛ ДАХЬ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН НИЙГМИЙН ОРОЛЦООГ НЭМЭГДҮҮЛЭХЭД ТӨР, ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ	111
5. ЗАСАГЛАЛЫН ЦАХИМ ШИЛЖИЛТ: ТӨРИЙН ҮЙЛ ХЭРЭГ ДЭХ ИРГЭДИЙН ЦАХИМ ОРОЛЦОО	142
6. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯНАЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ	175
7. МОНГОЛ ДАХЬ ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ХӨГЖИЛ, ХАНДЛАГЫН ЗАРИМ АСУУДЛЫГ ХҮНИЙ ЭРХ, БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР АВЧ ҮЗЭХ НЬ	201
8. МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН БЭХЖИЛТ, СОРИЛТЫН ЗАРИМ АСУУДЛЫГ ОЛОН УЛСЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГААНЫ ҮҮДНЭЭС АВЧ ҮЗЭХ НЬ	231
9. БОДЛОГЫН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ	250



МЭНДЧИЛГЭЭ

*Хүндэт уншигчид аа,
Конрад-Аденауэр-Сангийн найзууд аа,*

Конрад-Аденауэр-Сан (КАС) нь Суурийн төлөөлөгчийн газраа 1993 онд Улаанбаатар хотноо нээн үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Монгол Улс ардчилсан тогтолцоо руу шилжсэнээр бидний хамтын ажиллагаа эхэлсэн бөгөөд Монгол Улсад өрнөж буй ардчиллын ололт амжилт, сүүлийн жилүүдийн дэвшингүй хөгжлийг Монгол Улс нь Европын Холбоо болон ХБНГУ-тай ойр дотно хамтын ажиллагаатай түнш улсууд болсон байгаагаас илхэн харж болох юм.

Өнөөдөр иргэд, улс төрчид ардчилсан тогтолцоог хэрхэн илүү чадварлаг байлгах талаар үзэл бодлоо илэрхийлцгээж байна. Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл нь (ТБЭЗ) улс төр судлал, Үндсэн хууль, төрийн удирдлага, эрх зүйн олон талт судалгааны чиглэлээр мэргэшсэн эрдэмтэн судлаачдаас бүрдсэн төрийн байгуулалт, засаглалын хэлбэр, нутгийн удирдлага, ардчилал, иргэний нийгмийн чиглэлээрх мэргэжлийн зөвлөлдөх баг юм. Энэхүү иж бүрэн судалгааны хүрээнд КАС-ийн зүгээс эрдэмтэн судлаачдын уулзах индэрийг, тэдний хоорондын хэлэлцүүлэг, ажлуудыг зохион байгуулан ажиллаж байгаа юм.

Энэ жилийн судалгаанд иргэний нийгмийн байгуулал, төсвийн хяналт, цахим засаглал, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байлгах нь зэрэг сэдвийг чухалчлан тусгалаа. КАС-ийн үйл ажиллагааны үндсэн зорилгуудын нэг нь эмэгтэйчүүдийн улс төр, эдийн засгийн шийдвэр гаргах түвшний оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг бөгөөд энэ ч үүднээс судалгааны нэг чухал сэдэв нь Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлс сэдвээр хийгдлээ. КАС нь цаашид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн амьдрах орчны хүртээмжтэй байдлыг хангах чиглэлд анхааран ажиллах зорилготой байгаа учир Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хүртээмжийг хангахад чиглэсэн судалгаа хийгдлээ. Бид дээрхи чиглэлээр цаашид төрийн болон төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах зорилготой юм.

Засаглал, улс төр, удирдахуйн ухааны мэргэжлийн судлаач, шинжээчдийн зөвлөлийг үүсгэн байгуулсны гол учиг нь монгол эрдэмтэн, судлаачдын оюуны дээж, хамтын яриа хэлэлцээрээр дамжуулан Монгол Улсад жишиг болохуйц засаглалын замыг дотоодын судлаач эрдэмтэд өөрсдийн ухааныг уралдуулан, шүүн тунгаасан мэргэн шийдвэрээр сонгоход оршиж байгаа билээ.

Энэхүү эмхэтгэлд нийт долоон чиглэлээрх судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмжийг толилуулж байна. Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмжийг боловсруулахад удирдаж чиглүүлж зөвлөсөн нийт эрдэмтэн, профессор нартаа гүн талархлыг энэ дашрамд илэрхийлье.

Конрад-Аденауэр-Сан нь Герман, Монгол хоёр улсын харилцааг бэхжүүлэхэд дэмжин ажилладаг бөгөөд бидний олон талт хамтын ажиллагаа Монгол Улсад ардчилал тууштай хөгжихөд ойр, дотно түнш нь хэмээн итгэдэг билээ.

Йоханн Фурманн
Монгол дахь Конрад-Аденауэр
Сангийн Суурин төлөөлөгч

Улаанбаатар хот, 2020 оны 05 дугаар сар

ӨМНӨХ ҮГ

ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар болон МУИС-ийн Шинжлэх ухааны сургуулийн Улс төр судлалын тэнхим хамтран 2017 оноос хойш жил бүр зохион байгуулж буй төрийн бодлогын экспертийн зөвлөлийн арга зүйн нэгдсэн удирдлаганд зохион байгуулдаг ээлжит бодлогын судалгааны нэгдсэн үр дүн, тайланг Уншигч Танд толилуулж байна.

“Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа” гэсэн судалгааны ерөнхий сэдвийн хүрээнд хийсэн энэ удаагийн бодлогын судалгаа нь нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар шалгарсан судлаач бүрийн санал болгосон судалгааны тодорхой сэдэв ба экспертүүдийн саналын томъёолол зэрэгт тулгуурлан тодорхойлогдсон дэд сэдвүүдийн агуулгаас бүрдэж байгаа бөгөөд дараах тодорхой асуудлуудыг хамарсан судалгааны үр дүнг агуулж байгаа юм. Үүнд:

- Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлс;
- Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байлгах нь (хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын жишээн дээр);
- Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам;
- Засаглалын цахим шилжилт: төрийн үйл хэрэг дэх иргэдийн цахим оролцоо;
- Монгол Улсын төсвийн хяналт, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам;
- Монгол дахь иргэний нийгмийн байгууллагын хөгжил, хандлагын зарим асуудлыг хүний эрх, байгаль орчны төрийн бус байгууллагын жишээн дээр авч үзэх нь;
- Монгол дахь ардчиллын бэхжилт, сорилтын зарим асуудлыг олон улсын харьцуулсан судалгааны үүднээс авч үзэх нь;

Энэ удаагийн бодлогын судалгааны сонгон шалгаруулалтанд шалгарсан судлаачдын хувьд өмнөх жилүүдийнхээс ялгагдах онцлог нь иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллагуудын төлөөлөл илүү оролцсон нь судалгааг бүхэлд нь практик талаас нь түлхүү тодруулан авч үзэх шаардлага төрүүлж байгаа бөгөөд судлаачдын ажлын дадлага туршлагын онцлог, судалгааны хэлбэр, боловсруулалтын түвшин, эцсийн гүйцэтгэл, дүгнэлт, дэвшүүлсэн зөвлөмж зэргийн ялгаатай байдал нь судалгааны олон талт боловч зайлшгүй тал бүрээс нь шүүн тунгааж, мэтгэлцэх нөхцөлийг бүрдүүлэх учиртай болж байгааг эрхэм Уншигч Та болгоно уу. Судлаач бүрийн хувийн үзэл бодол, итгэл үнэмшил, судалгааны агуулга, хэлбэр, ач холбогдол, үр нөлөөг үнэлэж үзэх үнэлэмжийн

олон талт байдал нь бодлогын судалгааны нэгтгэл ба нэгдсэн зөвлөмж, нэгдмэл бүтэц, хэлбэр ба нэгдсэн дүгнэлт зэрэгт их бага хэмжээгээр нөлөөлөх нь зайлшгүй гэдгийг анхаарч үзвээс талархана. Бодлогын судалгааны нэгдсэн зөвлөмжөөр судалгаа бүрт дэвшүүлсэн зөвлөмжийн зарим онцлох хэсгийг нэгтгэн илэрхийлсэн бөгөөд зөвлөмжийн нарийвчилсан агуулга нь чухам судалгааны ямар дүгнэлтээр дамжин илэрхийлэгдсэн болохыг мэдэхийн тулд судалгаа тус бүрийн агуулгатай танилцана уу хэмээн зөвлөж байна.

Энэхүү бодлогын судалгааны үйл явцыг бүхэлд нь зохион байгуулалтаар хангаж, судлаач, зөвлөхүүдийн болон зөвлөхүүдийн багийн хамтран ажиллах бүхий л талын нөхцөл бололцоог ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газраас бүрдүүлж ажилласан нь судалгааны үр дүн цаг хугацаандаа гарч нэгтгэгдэх үндэс болсоныг онцлон талархан, тэмдэглэж байна. Хэдийгээр энэ удаагийн судалгаа нь цаг үеийн хөл хорио, хязгаарлалтын нөхцөл байдлаас шалтгаалан судлаачдын явцын болон эцсийн хэлэлцүүлгийг тус бүр цахим хэлбэрээр зохион байгуулж, олон нийтийн нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр өрнөн, үр дүнгээ гаргасан бөгөөд судалгааны нийт үргэлжлэх хугацаа өмнөх жилүүдийнхээс эрс богино хугацаанд үргэлжлэн дууссан зэрэг нь энэ удаагийн судалгааны нийт гүйцэтгэл, үр дүнд ямар нэг байдлаар нөлөөлсөн байх талтай боловч судлаачдын болон зөвлөхүүдийн судалгааны ажлын туршлага, ур чадвар, ажил хэрэгч чанар, судалгааны нэгдсэн үр дүн гаргахад оруулсан хүчин чармайлт зэргийн үрээр судалгаа бүхэлдээ тодорхой үр өгөөж болохуйц үр дүн, дүгнэлтэнд хүргэсэн гэдгийг онцлох нь зүйтэй юм.

Судалгааны нэгдсэн багийн үйл ажиллагаа нь нийт 7 судлаачийн ажилд судалгааны 4 зөвлөх зөвлөн удирдаж гүйцэтгэхээр зохион байгуулагдсан. Судалгаа тус бүрт авч үзсэн асуудлуудыг судлаачид бие даан гүйцэтгэсэн боловч тухайн судалгааны арга зүй, агуулга, бүтэц, хэлбэрийн талаарх зөвлөгөөг судлаач тус бүрийн зөвлөх эрдэмтэд өгч хамтран ажилласан болно. Энэхүү зохион байгуулалт нь бодлогын судалгааны нэгдсэн тайлангийн бүтэц, хэсгээр илэрхийлэгдэж байгаа бөгөөд тэдгээрийг товч танилцуулбал:

“Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байлгах нь (хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын жишээн дээр)” сэдэвт судалгааг “Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл”-ийн гүйцэтгэх захирал, төслийн судлаач Г.Гүнжидмаа, “Засаглалын цахим шилжилт: төрийн үйл хэрэг дэх иргэдийн цахим оролцоо” сэдэвт судалгааг Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүн, төслийн судлаач Л.Галбаатар нар гүйцэтгэсэн бөгөөд эдгээр судлаачийн судалгааны зөвлөхөөр МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн зөвлөх профессор Ц.Ганболд ажилласан болно.

“Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлс” сэдэвт судалгааг төслийн судлаач Л.Бямбаханд, “Монгол дахь иргэний нийгмийн байгууллагын хөгжил, хандлагын зарим асуудлыг хүний эрх, байгаль орчны төрийн бус байгууллагуудын жишээн дээр авч үзэх нь” сэдэвт судалгааг “Хөвсгөл далайн эзэд хөдөлгөөн” ТББ-ын тэргүүн, төслийн судлаач Б.Баярмаа нар тус тус хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд эдгээр судлаачийн зөвлөхөөр Удирдлагын Академийн дэд захирал, доктор, профессор Ш.Батсүх ажилласан болно.

“Монгол Улсын төсвийн хяналт, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгааг МУИС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн доктор, профессор Н.Бурмаа, “Монгол дахь ардчиллын бэхжилт, сорилтын зарим асуудлыг олон улсын харьцуулсан судалгааны үүднээс авч үзэх нь” сэдэвт судалгааг төслийн судлаач Монгол дахь АНУ-ын Азийн Сангийн хотын засаглалыг сайжруулах төслийн дэд менежер Д.Оргил нар тус тус хийж гүйцэтгэсэн бөгөөд судалгааны зөвлөхөөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор П.Амаржаргал ажиллалаа.

“Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгааг “Түгээмэл хөгжил төв” ТББ-ын тэргүүн, төслийн судлаач Ч.Ундрахбаяр хийж гүйцэтгэн судалгааны зөвлөхөөр МУИС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн доктор, профессор Н.Бурмаа ажилласан болохыг тэмдэглэж байна.

Товчдоо, судлаач бүрийн хариуцан бие даан хийж гүйцэтгэсэн судалгаа нь судлаач ба зөвлөхийн хамтын үйл ажиллагааны үр дүнд үндэслэсэн гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын талаарх судалгааны зарим тодорхой асуудлуудыг хөндсөн энэхүү бодлогын судалгаа нь цаашид тухайн асуудлуудаар лавшруулан судлаж болохуйц олон олон судалгааны төсөл, үйл ажиллагаа, үр дүн, дүгнэлт, хэлэлцүүлгээр улам баяжих бүрэн бололцоотой бөгөөд зохистой гэдгийг эцэст нь тэмдэглэж байна.

Төслийн удирдагч, доктор, профессор Жанарын ТӨРТӨГТӨХ
МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч,
Ардчилал судлалын төвийн захирал

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

1



ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН
ЭКСПЕРТИЙН ЗӨВЛӨЛ-2020
СУДАЛГААНЫ БАГИЙН
ТАНИЛЦУУЛГА



ТӨСЛИЙН УДИРДАГЧ

Жанарын ТӨРТОГТОХ

Доктор, профессор Жанарын Төртогтох нь 2017 оноос МУИС-ийн ШУС-ийн улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгчээр, мөн 2020 оны 2 дугаар сараас ШУС-ийн Ардчилал судлалын төвийн захиралаар хавсран ажиллаж байна. Үндсэн хуульт ёс, харьцуулсан улс төрийн институт, парламентад ёс, улс төрийн итгэл ба авлига, Зүүн Азийн улс төр зэрэг асуудлаар судалгааны ажил хийдэг. БНСУ-ын Сөүлийн

Үндэсний Их Сургууль (2004-2005, 2008), Финландын Турку Их Сургууль (2014, 2018)-д тус тус зочин профессороор ажиллаж байсан. Contemporary Political Society сэтгүүлийн ерөнхий редактор, Политологи сэтгүүлийн ерөнхий редактор, Asian Journal of Comparative Politics (SAGE Publications) сэтгүүлийн редактор, New International Insights (Peter Lang Publishing) цувралын редактор. Varieties of Democracy төслийн экспертээр 2014 оноос ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ

Цэрэнгийн ГАНБОЛД

1991 онд доктор (Ph.D), 1994 онд дэд профессор (Монгол Улсын эрдмийн зэрэг, цол өгөх дээд зөвлөл) 2004 онд МУИС-ийн профессор, 2013 онд Монгол Улсын гавьяат багш. Монголын Улс төр, уламжлал, шинэчлэл, Улс төрийн хөгжил, Улс төрийн сэтгэл судлалын чиглэлээр ажилладаг.

1992 оноос МУИС-ийн НШУС-ийн Эрдмийн зөвлөлийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, гишүүн, 1995 оноос МУИС-ийн Эрдмийн зөвлөлийн гишүүн, 1998

оноос Альтернатив төвийн тэргүүн, 2000 оноос Улс төрийн шинжлэх ухаанаар докторын зэрэг хамгаалуулах зөвлөлийн дарга, Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, орлогч дарга, гишүүн, 2010 оноос Монголын Улс төр судлаачдын Нэгдсэн Холбооны тэргүүн.

2005 оноос Олон улсын Улс төрийн Шинжлэх Ухааны Холбоо (IPSA)-ны гишүүн, 2006 онд Японы Фукуока хотод Олон Улсын улс төрийн шинжлэх ухааны Дэлхийн XX дугаар Их хуралд, 2012 онд Испант Улсын Мадрид хотод XXII Их хуралд, 2014 онд Канадын Монреаль хотод XXIII Их хуралд оролцож илтгэл тавьсан. 2018 онд Австралийн Брисбени хотод болсон XXV Их хуралд профессор Ж.Төртогтохын хамтарсан зохиогчоор илтгэл хэлэлцүүлсэн.

Contemporary Political Society, МУИС-ийн Политологи, МУБИС-ийн Улс төр судлал, социологийн асуудал сэтгүүлийн редакцийн зөвлөлд, Шинжлэх ухаан технологийн сан, АЗИЙН САН, IRI, CEP, AFP, ARC, CIVICUS, SOROS-ийн сангийн төслийн удирдагчаар ажиллаж байсан.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ

Олхонууд Шайрийн БАТСҮХ

Ш.Батсүх 1959 оны 1 дүгээр сарын 19-нд Ховд аймгийн Дарви суманд төрсөн. 1977 онд Ховд аймгийн 10 жилийн дунд сургууль, 1977-1978 онд МУИС-ийн Герман хэлний бэлтгэл, 1978-1979 онд БНАГУ-ын Лейпциг хотын Хердер институтийн Герман хэлний бэлтгэл, 1979-1984 онд БНАГУ-ын Лейпциг хотын Карл Марксын нэрэмжит Их сургуулийг сэтгэл судлаач мэргэжлээр төгссөн. 1992-1994 онд ХБНГУ-ын Шпайер хотын Захиргааны их сургуульд суралцаж Төрийн удирдлагаар мэргэшиж магистрын зэрэг, 1995-2000 онд мөн Шпайер хотын

Захиргааны их сургуулийн докторантурт суралцаж “Монголын төрийн захиргааны хүний нөөцийн удирдлагын үзэл баримтлал” сэдвээр Захиргааны шинжлэх ухааны докторын зэрэг хамгаалсан, доктор, профессор. 1984-1985 онд Улаанбаатар хотын 63 дугаар тусгай дунд сургуульд хэл засалч багш, 1985-1988 онд Архангай аймаг дахь Багшийн сургуульд орлогч захирал, 1988-1991 онд Боловсролын хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтан, 1991-1992 онд Засгийн газрын харьяа Удирдах ажилтны мэргэжил дээшлүүлэх институтэд багш, 2000-2001 онд Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Удирдлагын Академийн “Эрдэм” сургуулийн захирал, 2001-2002 онд Удирдлагын академийн Дэд захирал, Төрийн удирдлагын сургуулийн захирал, 2002-2010 онд Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газрын дарга, 2010 оноос Удирдлагын академийн дэд захирлаар ажиллаж байна.

“Захиргааны шинжлэх ухааны зарим асуудлууд”, “Монголын төрийн захиргааны хүний нөөцийн удирдлагын үзэл баримтлал (герман хэл дээр)”, “Глобалчлал ба Монгол Улсын хөгжил”, “Удирдлагын онол арга зүйн асуудлууд”, “Сайн засаглалын ойлголт ба түүний хэрэгжилт”, “Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл, үзэл баримтлал, хэрэгжилт”, “Сайн газрын харилцаа, түүний эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг” зэрэг 10 гаруй ном, 40 гаруй эрдэм шинжилгээний өгүүлэл бичиж нийтлүүлсэн. “Төрийн захиргаа”, “Газрын харилцаа” гэсэн хоёр онол-арга зүйн сэтгүүлийг эрхлэн гаргаж эрхлэгчээр нь ажиллаж байна. ХБНГУ, Япон, БНСУ, БНХАУ, Этиоп зэрэг орнуудад болсон Олон улсын эрдэм шинжилгээ, онол-практикийн бага хурлуудад илтгэл тавьж хэлэлцүүлж байсан. 2003-2005 онд Монгол-Хятадын Улсын хилийг хоёрдахь удаагаа хамтран шалгах комиссын Монголын хэсгийн дэд даргаар ажиллаж хилийн зурвасын зургийг анх удаагаа тоон аргаар хийх ажлыг зохион байгуулсан. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх түүхэн үйл явцыг хэрэгжүүлэх ажлыг анхлан зохион байгуулж удирдсан. Монголын сэтгэл зүйн нийгэмлэгийн тэргүүн. Сүүлийн 10 гаруй жил Төрийн удирдлага, Сэтгэл судлалаар докторын зэрэг хамгаалуулах зөвлөлийн дарга, орлогч даргаар тогтмол ажиллаж байгаа.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ, СУДЛААЧ

Нацагийн БУРМАА

Проф. Др. Н.Бурмаа нь ОХУ-ын Эрхүү хотын улс ардын аж ахуйн дээд сургуулийг үйлдвэрийн нягтлан бодогч-эдийн засагч, Эрхүү хотын Улс төрийн дээд сургуулийг улс төр судлаач, ОХУ-н Засгийн газрын дэргэдэх Москвагийн Олон улсын бизнесийн дээд сургуульд Бизнесийн удирдлагын магистр, ХБНГУ-ын Шпайерийн Төрийн удирдлагын их сургуульд Төрийн удирдлагын магистр, 2009 онд “Төрийн Аудит” сэдвээр удирдахуйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг тус тус хамгаалсан.

Проф. Др. Н.Бурмаа төрийн хяналт, хариуцлага, чанарын удирдлагын чиглэлээр мэргэшсэн судалгаа хийдэг. “Төрийн хяналт” 2016, “Төрийн байгууллагын чанарын удирдлага” 2017, “Хөрөнгө оруулалт” 2017, “Төрийн хяналт, хариуцлага” 2018 сурах бичгүүдийг бичсэн. Мөн 2017-2018 онуудад “Төрийн албан хаагчийн ширээний ном” 1, 2, 3 цувралууд; “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” 2017; “Нийтийн удирдлагын үндэс сурах бичиг” 2018, “Монгол Улсын Төрийн эдийн засгийн бодлого: сорилт, сургамж асуудал” 2019 хамтын бүтээл бүтээлцсэн нь уншигчдын хүртээл болсон. ХБНГУ-ын VerwArch peer-review мэргэжлийн хянагддаг сэтгүүлд 5 өгүүлэл, The International Journal of Public Administration and Consulting (IJPAC) сэтгүүлд 3 өгүүлэл тус тус хэвлүүлсэн ба олон улсын болон үндэсний түвшний эрдэм шинжилгээний хурлуудад олон арван илтгэлүүдийг хэлэлцүүлсэн байна.

Проф. Др. Н.Бурмаа нь Улаанбаатар хотын захирагчийн алба, Өмчийн Газар, Өмч хувьчлалын Комисст ерөнхий нягтлан бодогч, санхүүгийн албаны дарга, Удирдлагын Академийн эдийн засгийн тэнхимд багш, МУ-н 10 гаруй хувьцаат компаниудын төлөөлөн удирдах зөвлөл болон хяналтын зөвлөлийн гишүүн, Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институтын санаачлагч гишүүн, Монголын нягтлан бодогч-эдийн засагч эмэгтэйчүүдийн холбоог санаачлагч, удирдах зөвлөлийн гишүүн, Орон нутгийн тогтвортой хөгжлийн институтын санаачлагч, Монголын аудиторуудын холбооны гишүүнээр ажиллаж ирсэн.

ХБНГУ, Австри, болон Словак Улсын Төрийн хяналтын дээд байгууллагуудад судлаач, олон улсын шинжээч, зөвлөхөөр ажиллажээ. Тэрээр МУИС-ийн Манлайлал шилжилтийн үеийн чадавхыг бэхжүүлэх нь сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын санаачлагч, үндсэн зохион байгуулагч. МУИС-д Төрийн удирдлагын хөтөлбөрийг 2011 онд шинээр бий болгон баклавр, магистр, докторын хөтөлбөрүүдийг нээн хөгжүүлэн одоог хүртэл тус тэнхимийн эрхлэгчээр ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН ЗӨВЛӨХ

Пэлжидийн АМАРЖАРГАЛ

П.Амаржаргал нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга. 2016 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд Хууль зүйн ухааны докторын (Ph.D) зэрэг хамгаалсан. Дэд профессор. “Хууль дээдлэх ёс”, “Өмгөөлөгч” сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн. 2014-2015 онд Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөрийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох үйл ажиллагааг

дэмжих нь” төслийн хүрээнд “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ” судалгааны багийн үндэсний зөвлөх, 2017 онд МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газраас хамтарсан “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” бодлогын судалгааны төслийн хуулийн зөвлөхөөр, 2019 онд ХБНГУ-ын Төрийн захиргаа судлалын хүрээлэнд зочин судлаачаар тус тус ажилласан.

Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор П.Амаржаргал нь Олон улсын эдийн засгийн эрх зүй (2004 Хамтран), Parliamentary Democracy in Mongolia: Comparative study (VDM Germany 2010), Япон Улсын Үндсэн хууль (2011 Орчуулсан), The role of the Constitution of Mongolia in consolidating democracy: an analysis (co-author, 2015) Parliament of Mongolia, UNDP, Магна Харт (2012, 2016 Орчуулсан), Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (2015), Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага (2016), Парламентын засаглалын үндсэн шинж: нийтлэг жишиг, монголын онцлог (2018 хамтран), Хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны арга зүй (2018 хянан тохиолдуулсан), Парламентын институтийн улс төр-эрх зүйн шинжилгээ (2019 хамтран), Comparative analysis of Mongolian Constitutional provisions on parliamentary power (2019) The Northeast Asian Law Journal Vol.13 No.1 зэрэг нэг сэдэвт бүтээл, сурах бичиг, орчуулга, судалгааны ажлыг дангаар болон хамтран гаргаж, 30 гаруй өгүүлэл, нийтлэл хэвлүүлж, 10 гаруй бодлогын судалгаанд оролцож, 50 гаруй хуулийн төсөлд судалгаа, зөвлөмж, дүгнэлт, тайлбар хийсэн болно.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН ЗОХИЦУУЛАГЧ Сэнгээгийн ГАНЗАЯА

С.Ганзаяа нь ХБНГУ-ын Отто Фридрихийн нэрэмжит Бамбергийн их сургуульд хэл шинжлэлээр эхлэн суралцаж (2000-2002), ХУИС, МУИС-ийн ОУХНУС-ийг төрийн удирдлагын чиглэлээр магистр зэрэгтэй төгссөн. 2004 оноос КАС-д ажлын гараагаа эхэлж, сайн засаглал, нутгийн удирдлага, төрийн байгууллын тогтолцоог дэмжих болон мэргэжлийн сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлүүдийг хариуцсан

хөтөлбөрийн зохицуулагч, менежерээр эдүгээ зургаа дахь жилдээ ажиллаж, нутгийн өөрөө удирдах ёс, засаг захиргааны нэгжийн бие даасан байдал, иргэдийн улс төрийн боловсролыг дэмжих болон мэргэжлийн сэтгүүл зүйг дэмжин хөгжүүлэх олон талт зорилтот хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж, төсөл хөтөлбөрүүдийн хүрээнд эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, энэ чиглэлийн ном товхимлуудад хамтран болон эрхлэн ажиллаж байна.

Тэрээр 2017 оноос Монгол Улсын төрийн байгуулалтын чиглэлээрх судалгааг КАС-ийн Суурин төлөөлөгчөөр ажиллаж байсан Др. Даниел Шмюкингтэй хамтран санаачилж, 2018 оноос төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл үүсгэн төслийн удирдлагыг боловсруулж, хөгжүүлэн ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ Лүгүүшаравын БЯМБАХАНД

Л.Бямбаханд нь Хүмүүнлэгийн их сургуулийн Олон улс, орон судлал мэргэжлээр докторын зэрэг хамгаалахаар суралцаж байна. Тэрээр 2011-2019 онд ҮАБЗ-ийн Стратеги судалгааны хүрээлэнд Эрдэм шинжилгээний ажилтан, Хойд Америк, Европ судлалын багийн ахлагчаар ажиллаж байхдаа Монгол Улсын “гуравдагч хөрш”-ийн бодлого, АНУ-ын гадаад бодлого, Монгол-АНУ-ын харилцаа, Монгол-НАТО-гийн харилцаа, зөөлөн хүчний бодлого, зуучлалын дипломат ажиллагаа зэрэг сэдвээр 30 гаруй судалгааны өгүүлэл бичиж, дотоод, гадаадын эрдэм шинжилгээний хурлуудад илтгэл тавьж оролцсон. Мөн Л.Бямбаханд ЕАБХАБ-ын тинк танк, хүрээлэнгүүдийн сүлжээнээс хийсэн “ЕАБХАБ-ын гишүүн орнууд дахь аюулын тухай ойлголт”, НАТО-гийн Энхийг төлөө түншлэл, Олон нийттэй харилцаа газрын дэмжлэгтэй хэрэгжүүлсэн “Ази, Номхон далайн бүс нутаг дахь НАТО-гийн тухай ойлголт” зэрэг олон улсын судалгааны төсөлд оролцон, судалгаа хийсэн туршлагатай.

Л.Бямбаханд нь 2007 онд МУИС-ийн Олон улсын харилцааны сургуулийг Олон улсын харилцаа, гадаад албаны ажилтан мэргэжлээр бакалавр, 2011 онд БНУУ-ын Төв Европын Их сургуулийг Олон улсын харилцаа, Европ судлал чиглэлээр магистр, 2019 онд Санхүү эдийн засгийн их сургуулийг Бизнесийн удирдлагын магистр зэрэгтэй тус тус төгссөн. Тэрээр АНУ-ын Ази, Номхон далайн аюулгүй байдал судлалын төв 2013 онд, Жорж Маршаллын нэрэмжит Европын аюулгүй байдал судлалын төвд 2014 онд гадаад бодлого, аюулгүй байдлын чиглэлээр тус тус мэргэжил дээшлүүлжээ. Мөн АНУ-ын Төрийн Департаментын International Visitor Leadership Program-д хамрагдан АНУ-ын 2012 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үйл ажиллагааг ажигласан бөгөөд АНУ-ын улс төр ба улс төрийн бодлого сэдвээр АНУ-ын Төрийн Департаментын Багш судлаачдад зориулсан Study of the U.S. Institutes of Scholars 2018 онд хөтөлбөрт хамрагдсан.

УИИМ
СУДАЛГААНЫ САН



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ Гонгорын ГҮНЖИДМАА

Г.Гүнжидмаа нь Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн Гүйцэтгэх захирлаар ажилладаг. Тэрээр социологич, нийгмийн ухааны багш мэргэжилтэй бөгөөд Бизнесийн удирдлагаар магистр хамгаалж, Сэтгүүлчийн дипломын курсыг дүүргэсэн. Нийгмийн шинжлэх ухааны докторант.

2001-2018 он хүртэл Монголын Хэвлэлийн хүрээлэнд судлаач, ахлах судлаач, мэдээлэл судалгааны албаны дарга, гүйцэтгэх захирлын орлогчоор ажиллаж байсан. Энэ хугацаанд 200 орчим судалгааны ажилд гар бие оролцсоноос “Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр”, “Хэвлэл мэдээлэл хэрэглэгчдийн зах зээлийн судалгаа”, “Шүүмжлэлт хэвлэл мэдээллийн шүүмж судлал”, “Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ”, “Хэвлэл мэдээллийн хариуцлага, сэтгүүл зүйн хэм хэмжээ”, “УИХ болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн сурталчилгааны мониторинг” зэрэг хэвлэл мэдээллийн салбарын асуудлыг тал бүрээс нь хөндсөн судалгааны томоохон төсөл хөтөлбөрүүдийг удирдан хэрэгжүүлсэн.

Монголд анхны хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага болох Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг үүсгэн байгуулах салбарын санаачилгыг манлайлж, 2014-2017 онд тус зөвлөлийг үүсгэн байгуулах, төлөвшүүлэх, чадавхжуулах ажилд хичээл зүтгэл гарган хамтран оролцсон.

Г.Гүнжидмаа нь мэргэжлийн сэтгүүл зүй, ёс зүй, хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт, хэвлэл мэдээллийн судалгааны чиглэлээр мэргэшиж, ардчилалд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, түүнийг бэхжүүлэх, менежментийн туршлага хуримтлуулахад голлон анхаарч ажилладаг. Тэрээр “Хэвлэл мэдээлэл, уул уурхай, нутгийн иргэд” сэдэвт Австралийн ЗГ-ын манлайллын тэтгэлэгт хөтөлбөр болон “АНУ-н их дээд сургуульд суралцъя” сэтгүүл зүйн багш, судлаачдад зориулсан тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамрагдаж байсан.

Түүнчлэн Г.Гүнжидмаа нь ЮНЕСКО-гийн Хэвлэл мэдээллийн шалгуур үзүүлэлтэд суурилсан “Монголын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ” (2015), “GSP+ механизмаар дамжуулж хүний эрх, хөдөлмөрлөх эрхийг хөхиүлэн дэмжих нь” төслийн хүрээнд “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторинг” (2019), “Тогтвортой хөгжлийн асуудлыг сурвалжлах нь” (2013), “Байгаль орчны салбарт мэдээлэл харилцааны ажлыг хэрхэн амжилттай зохион байгуулах нь” (2008) зэрэг нэг сэдэвт сургалтын хөтөлбөр, гарын авлага, судалгааны ажлуудыг хамтран хийсэн.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ Чулуундаваагийн УНДРАХБАЯР

Ч.Ундрахбаяр нь Түгээмэл хөгжил төвийн тэргүүн. 2007 онд МУБИС-ийн Гадаад Хэлний дээд сургуулийг Япон хэлний багш, орчуулагч /бакалавр/, 2016 онд Санхүү Эдийн Засгийн Дээд Сургуульд Бизнесийн удирдлагын менежмент /мастер/, 2008 онд Япон улсад “Duskin Leadership” хөтөлбөрт хамрагдаж, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн

хамгааллын бодлого, үйл ажиллагаа сэдвээр суралцаж төгссөн. 2008 оноос эхлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн салбарт ажиллаж байгаа бөгөөд 2010 оноос “Түгээмэл хөгжил төв” ТББ-ын тэргүүн, Ази Номхон Далайн бүсийн орнуудын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын “Кокорозаши” сүлжээний удирдах зөвлөлд гишүүн, Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын сайдын дэргэдэх хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн орон тооны бус бодлогын зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж байна.

Ч.Ундрахбаяр Түгээмэл хөгжил төвийн ажлын хэсэгтэй хамтарч болон дангаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, дэд бүтцийн хүртээмж, тэгш хамруулах боловсролын чиглэлд судалгаа шинжилгээ хийх, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж ажилласан туршлагтай. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хамраарах хууль эрх зүй, бодлого шийдвэр боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцож, “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрах эрх”, “Хүн бүрт хүртээмжтэй орчин буюу Түгээмэл загвар” сэдвээр судалгааны өгүүлэл бичсэн.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ **Лхагвасүрэнгийн ГАЛБААТАР**

Хуульч, судлаач Л.Галбаатар Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийг 2011 онд олон улсын эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн бөгөөд 2014 онд Сингапур улсын Оюуны өмчийн академид оюуны өмчийн эрх зүй, 2017 онд ОХУ-ын Үндэсний судалгааны их сургуулийн Мэдээллийн технологи, оюуны өмчийн олон улсын лабораторид цахим эрх зүйн чиглэлээр тус тус суралцаж, төгссөн.

Тэрээр Оюутолгой ХХК-ийн Гэрээ, эрх зүйн хэлтэст мэргэжилтэн, Монголын төмөр зам ТӨХК-д хуульч, Нээлттэй мэдлэг, боловсролын санд хуулийн зөвлөх, Монгол Улсын Их Сургуульд хуулийн зөвлөх, Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнд ахлах судлаач, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд шүүхийн хууль тогтоомж хариуцсан ахлах референт зэрэг ажил эрхэлж байжээ.

Л.Галбаатар цахим эрх зүйн чиглэлээр 4 ном, 18 өгүүлэл хэвлүүлсэн. Түүний “Cybersecurity Cooperation of Countries: Impact of Draft International Code of Conduct for Information Security” өгүүлэл 2017 онд, “Ensuring rights of the data subject in non-EU countries” өгүүлэл 2019 онд тус тус Цахим засгийн онол, практикийн олон улсын хурлын (ICEGOV) эрдэм шинжилгээний эмхтгэлд хэвлэгдэж, Web of Science; Scopus-д бүртгэгджээ. Тэрээр Үндсэн хуулийн эрх зүйн чиглэлээр эрдэм шинжилгээний 44 өгүүлэл, нийтлэл хэвлүүлжээ.

Л.Галбаатар 2019 оноос Монголын Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлийн гишүүн, 2020 оноос Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүнээр ажиллаж байна.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ Бямбасүрэнгийн БАЯРМАА

Б.Баярмаа нь Хөвсгөл далайн эзэд хөдөлгөөний тэргүүн. Газарзүй-түүхийн багш, эрх зүйч мэргэжилтэй, боловсрол судлалын магистр.

Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлагын Үндэсний зөвлөл болон Ажлын хэсгийн гишүүн, Төлсөн Авснаа нийтэл эвслийн Зохицуулах зөвлөлийн гишүүн, Монголын Байгаль хамгаалах Иргэний хөдөлгөөнүүдийн

эвслийн Удирдах зөвлөлийн гишүүн, Хариуцлагатай уул уурхайн санаачилга ТББ-ын Удирдах зөвлөлийн гишүүний сонгуульд ажилтай.

“Тогтвортой хөгжил”, “Иргэдийн оролцоо-иргэний хөдөлгөөн”, “Экологийн засаглал”, “Ногоон од”, “Нийтийн эрх ашгийн нэхэмжлэн хамгаалал”, “Нийгмийн хариуцлага” “Орон нутгийн олон талт түншлэл” зэрэг 7 үндсэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд эдгээр хөтөлбөрүүдийнхээ хүрээнд 30-аад төслийг Нээлттэй нийгэм форум, АНУ-ын Азийн сан, Дэлхийн банк, Конрад Аденаурын сан, Дэлхийн байгаль хамгаалах сан, АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг, АНУ-ын Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, НҮБХХ зэрэг байгууллагаас авч бие дааж болон бусад байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлсэн туршлагатай.

Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, байгаль хамгаалах чиглэлээр судалгаа, мониторинг үнэлгээ хийх, хүний эрхийг хамгаалах, орон нутагт түншлэлийг хөгжүүлэх зэрэг чиглэлээр 30 гаруй ном, гарын авлага, зөвлөмж бичиж, хэвлүүлэн нийтийн хүртээл болгосон.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН СУДЛААЧ Дүгэрсүрэнгийн ОРГИЛ

Д.Оргил нь улс төр судлаач мэргэжилтэй, Азийн сангийн Хотын засаглалыг сайжруулах төслийн дэд менежер.

Д.Оргил 2012 онд МУИС-д улс төр судлалын бакалавр, 2018 онд Тайванийн Үндэсний улс төрийн их сургуульд Ази-Номхон далай судлалын магистрын зэрэг хамгаалсан. Тэрбээр, “Оюу толгой” ХХК-д хамтын ажиллагаа, харилцаа хариуцсан зөвлөх, Гадаад хэргийн яамны Дипломат

академид судалгааны ажилтан, Максима Консалтинг ХХК-д судлаачаар ажиллаж байв. “Гадаад бодлогын шийдвэр гаргах механизмыг боловсронгуй болгох нь”, “АПЕК-т элсэх Монгол Улсын үндэсний чадавхыг бэхжүүлэх нь”, “Бүс нутгийн эдийн засгийн интеграц: Монгол Улс дахь боломж, сорилт” зэрэг бодлогын судалгааны төслүүдэд оролцож байсан.

Д.Оргил улс төр судлаачийн хувьд ардчилал, засаглалын асуудлуудад төвлөрөн судалгаа хийдэг бөгөөд магистрын судалгааны ажлаа “Ардчилсан засаглал, эдийн засгийн хөгжил: Оюу толгой, төмөр замын төслийн харьцуулсан шинжилгээ” сэдвээр хамгаалсан бөгөөд, залуучуудын улс төрийн боловсролд зориулж Ханс Кельзэний “Ардчиллын мөн чанар, үнэт зүйл”, Оксфордын их сургуулиас эрхлэн гаргадаг Товч танилцуулга цувралуудаас (Very Short Introduction) Бернад Крикийн “Ардчиллын тухай товч танилцуулга” зэрэг номыг орчуулжээ.



ТӨСЛИЙН БАГИЙН НАРИЙН БИЧИГ Энхжаргалын СУНДУЙ

Э.Сундуй нь улс төр судлаач мэргэжилтэй. Монгол Улсын Их Сургуулийн Шинжлэх Ухааны Сургуульд (2011- 2015) бакалаврын төвшинд суралцаж төгссөн. Мэргэжлийнхээ чиглэлээр “Төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох арга зам”, “Эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл - Засгийн газар Ерөнхийлөгчийн харилцаа” зэрэг сэдвүүдийг сонирхон судладаг.

2015 оноос “МЕС” ХХК, ММСГ ХХК-д гэрээт судлаач, судлаачаад ажлын гараагаа эхэлсэн. 2018 оноос “Боловсролын Хөгжлийн Хүрээлэн” ТББ-д зохион байгуулагч, судлаачаар ажиллаж байна. Мөн МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, ХБГУ-ын Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газартай хамтран хэрэгжүүлж буй иргэдийн улс төрийн боловсролд дэмжлэг үзүүлэх “ПОПОРЧ БОЛДОГГҮЙ СЭДВҮҮД” нэвтрүүлэг, подкаст, нийтлэлийн цувралуудыг санаачлан, хөгжүүлж байна. Мөн Конрад Аденауэр Сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газрын зохион байгуулагч ХБНГУ Trends.mn, ikon.mn зэрэг сайтуудад цаг үеийн үйл явдлыг улс төрийн шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарласан бичвэрүүдийг нийтлүүлдэг.

2



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

Ш.БАТСҮХ

Удирдлагын академийн дэд
захирал, доктор, профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Л.БЯМБАХАНД

Судлаач

**УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР
ГАРГАХ ТҮВШИНД
ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН
ОРОЛЦООГ ХЯЗГААРЛАГЧ
ХҮЧИН ЗҮЙЛС**

УДИРТГАЛ

Эмэгтэйчүүдийн бүрэн дүүрэн, эрх тэгш оролцоог хангах нь зөвхөн хүний эрхийн асуудал төдийгүй өргөн утгаараа тогтвортой хөгжил, ардчиллын үндэс суурь болдог. Улс орны түүх, соёлын онцлог, нийгэм-эдийн засгийн хөгжил, эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн зан байдлын ялгаа зэрэг олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр нийгмийн амьдралын олон салбарт, тэр дундаа улс төрийн тавцанд жендэрийн тэгш байдал хангагдахгүй байгаа нь статистик баримтаас харагддаг байна.¹ Энэ байдал нь тэгш, хүртээмжтэй хөгжилд хүрэх гол саад бэрхшээлийн нэг болж байгаа тул НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд 2030”-д жендэрийн тэгш байдлыг хангах, эмэгтэйчүүд, охидыг эрх мэдэлжүүлэхэд чиглэсэн зорилтуудыг тусгасан билээ.

Нөгөөтэйгүүр, 2020 онд эмэгтэйчүүдийг мэдэлжүүлэх, жендэрийн тэгш байдлыг дэмжих зорилготой Бээжингийн тунхаглал, үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлагдсаны 25 жилийн ой тохиож байна. Эмэгтэйчүүдийг энх тайван, аюулгүй байдлын үйл явцад уриалан дуудаж, эмэгтэйчүүд, энх тайван, аюулгүй байдлыг цогцоор нь авч үзсэн НҮБ-ын Аюулгүйн зөвлөлийн 1325 тоот тогтоол батлагдаад 20 жил болж байна. Энэхүү түүхэн үед зөвхөн ахиц дэвшлээ үнэлээд зогсохгүй тулгамдаад байгаа асуудал, саад бэрхшээлийг арилгахад урьд урдынхаас илүү хүчин чармайлт тавих хэрэгтэй болоод байна. Дэлхийн улс орнуудын үндэсний парламентууд дахь эмэгтэй гишүүдийн дэлхийн дундаж хувь 1995 онд 11.3 хувь байсан бол өдгөө 24.4 хувь болоод байна. Гэвч бүхэлдээ өөрчлөлт удаан байна. Дэлхийн эдийн засгийн форумын тооцоогоор, өөрчлөлт энэ хурдаараа явах юм бол улс төр дэх жендэрийн ялгаа энэ зуунд арилахгүй юм.

Эмэгтэйчүүдийн оролцоотой батласан аливаа шийдвэр нь нийгэмд тэгш байдлыг бий болгоход чухал үүрэгтэй. НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Кофи Аннан “хөгжлийг бий болгоход эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулахаас илүү үр дүнтэй арга хэрэгсэл үгүй гэдгийг олон арван судалгаа бидэнд хэлж өгсөн. Үүнээс өөр ямар ч бодлого эдийн засгийн бүтээмжийг нэмэгдүүлж, эх, хүүхдийн эндэгдлийг бууруулах, хоол тэжээлийн хангамжийг сайжруулах, ДОХ/ХДХВ зэрэг өвчнөөс сэргийлэх зэргээр эрүүл мэндийг хамгаалах боломжгүй, дараагийн үед боловсролын боломжийг нэмэгдүүлэхэд хүчтэй нөлөөлж чадахгүй юм”² хэмээн хэлсэн байдаг. Цаашлаад АНУ-ын Төрийн нарийн бичгийн дарга асан Мадлейн Ольбрайт “улс төрийн амьдралд эмэгтэйчүүдийн авьяас, чадварыг хөсөр хаях, удирдах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн оролцоо бага байх явдал дэлхий үнэт нөөцөө дэмий үрж байгааг харуулж байна”³ хэмээсэн.

Өнөөдөр, эмэгтэйчүүд улс төрийн хувьд хамгийн өрсөлдөөнтэй орчинд хүртэл нам харгалзахгүйгээр парламентын эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдээр дамжуулан ажиллаж, жендэрт суурилсан хүчирхийлэл, хүүхэд асрах асуудал, хүүхдийн халамж, жендэрийн тэгш байдлын төлөөх хууль тогтоомж, сонгуулийн тогтолцооны реформ зэрэг асуудалд манлайлах замаар улс төрийн манлайллыг

¹ UN Women and IPU (2020) Press release: Twenty-five years after Beijing Declaration, the world “cannot afford” so few women in power

² Sandra Pepera “Why Women in Politics?” (Feb 28, 2018) <https://womendeliver.org/2018/why-women-in-politics/>

³ Мөн тэнд

үзүүлж байна. Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангалтгүй байгаад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлоход оршино.

СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд дэлхий даяар парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлэхэд дорвитой дэвшил харагдсангүй. НҮБ-ын тайлангаас үзэхэд,⁴ 2019 оны 2 дугаар сарын байдлаар дэлхийн бүх улсын үндэсний парламентын ердөө 24.3 хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлж байна. 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар, төрийн тэргүүнээр сонгогдсон хүмүүсийн 6.6 хувь (152 орны 10) нь эмэгтэй, Засгийн газрын тэргүүнээр сонгогдсон хүмүүсийн 6.2 хувь нь эмэгтэй байгаа юм. Дэлхийн хэмжээнд зарим нэг нааштай дэвшил ажиглагдаж байгаа хэдий ч Дэлхийн эдийн засгийн форумын 153 орныг хамруулсан Жендэрийн зөрүүтэй байдлын 2020 оны тайланд дурдсанаар дэлхий даяар жендэрийн тэгш бус байдлыг арилгахад дахиад 99.5 жил шаардлагатай байна. Энэ бол жендэрийн тэгш байдал тогтоох тэмцэл шувтрахад өдий байгааг харуулж буй хэрэг билээ.

Монгол Улс эмэгтэй, эрэгтэй хүнд тэгш хандах үзэл санааг 1924, 1940, 1960, 1992 онд батласан дөрвөн удаагийн Үндсэн хуульдаа тусгаж, мөн олон улсын гэрээ, конвенциудад нэгдэн орсон. 2012 оны сонгуулийн үр дүнгээр УИХ-ын нийт гишүүдийн 14.5 хувь нь эмэгтэйчүүд байсан 2016 оны сонгуулийн үр дүнгээр УИХ-ын нийт гишүүдийн 17.1 хувьд хүрсэн. Энэ нь манай улсын хувьд түүхэн үзүүлэлт хэдий ч дэлхийн дундаж (2020 онд 24.9 хувь), Азийн дундаж (2020 онд 20.5 хувь)-аас доогуур хэвээр байна.

Орон нутгийн сонгуулийн үр дүнд аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчдийн 26.7 хувь, тэргүүлэгчдийн 27.8 хувь, хурлын дарга 13.8 хувьд эмэгтэйчүүд сонгогдсон. Харин аймаг, нийслэлийн дарга болон ИТХ-ын даргаар нэг ч эмэгтэй байхгүй байна (ЖҮХ, 2019). Төрийн захиргааны тэргүүн түшмэлд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь 2012 оноос хойш аажим нэмэгдэж 2017 оны байдлаар 24.0 хувь болжээ. Төрийн захиргааны эрхэлсэн түшмэлийн түвшинд ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь 2012 онд 28.9 хувь байснаа Засгийн газрын бүтэц, орон тооны өөрчлөлтийн дараа 2016 онд 25.8 хувь болж буурсан байна. Харин 2016 оноос хойш эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь нэмэгдсээр өнөөдөр эрхэлсэн түшмэлийн түвшинд ажиллагчдын тоо 38.7 хувь болоод байна.

Манай улсын хувьд эмэгтэйчүүдийн боловсролын түвшин харьцангуй өндөр⁵ боловч эзэмшсэн мэргэжил, боловсролоо ашиглан хөдөлмөрийн зах зээлд оролцох, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд идэвхтэй, эрх тэгш оролцох боломж хязгаарлагдмал байна. Иймээс энэ байдалд дүн шинжилгээ хийх, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлаж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох нь чухал болоод байна.

⁴ UN Women and IPU (2020) Press release: Twenty-five years after Beijing Declaration, the world "cannot afford" so few women in power

⁵ Achim Schmillen, Nina Weimann-Sandig "Perceptions of Precariousness: A Qualitative Study of Constraints Underlying Gender Disparities in Mongolia's Labour Market", 2018, World Bank Group

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо бага байгаад ямар хүчин зүйлс нөлөөлж байгааг тодорхойлоход оршино.

Судалгааны ажлын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Судлагдсан байдлыг тоймлох;
2. Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцооны өнөөгийн байдал, бусад улсын жишээтэй харьцуулах;
3. Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлсийг ярилцлагын хүрээнд тодорхойлох;
4. Тодорхойлсон хүчин зүйлүүдээ тулгуурлан холбогдох санал зөвлөмж боловсруулах.

1. УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ТҮВШИНД ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОРОЛЦОО

2020 онд эмэгтэйчүүдийг мэдэлжүүлэх, жеңдэрийн тэгш байдлыг дэмжих зорилготой Бээжингийн тунхаглал, үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлагдсаны 25 жилийн ой, Эмэгтэйчүүд, энх тайван, аюулгүй байдлын тухай НҮБ-ын Аюулгүйн зөвлөлийн 1325 тоот тогтоол батлагдсаны 20 жилийн ой тохион, өнгөрсөн хугацаанд хүрсэн ололт амжилтаа дүгнэх түүхэн үе ирээд байна. Судалгааны ажлын эхний бүлэгт дэлхийн болон Монгол Улсын тухайд эмэгтэйчүүдийн оролцоо улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд ямар байдалтай байгааг авч үзнэ. Монгол Улсын Үндэсний стратегийн хороо, Жеңдэрийн үндэсний хороо болон НҮБ, Олон улсын парламентын хороо, Дэлхийн эдийн засгийн форум зэрэг байгууллагуудын хамгийн сүүлийн үеийн статистик мэдээлэлд тулгуурлан улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцооны өнөөгийн дүр зургийг гаргахыг оролдлоо.

1.1. ДЭЛХИЙН ДАХИНД

Сүүлийн 20 гаруй жилийн хугацаанд дэлхийн хэмжээнд парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл дорвитой нэмэгдээгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.⁶ Олон улсын парламентын холбоо болон НҮБ-ын хамтран гаргасан Улс төр дэх эмэгтэйчүүдийн газрын зургийн 2020 оны хэвлэлд танилцуулсан мэдээллийн дагуу улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл аажмаар нэмэгдсээр байгаа боловч парламентын нийт гишүүдийн 3/4-ыг эрэгтэйчүүд бүрдүүлдэг байдал тийм ч их өөрчлөгдөхгүй байна.

2020 оны байдлаар 20 улс эмэгтэй төр, засгийн тэргүүнтэй байгаа⁷ нь 2019 онд 19 улс байсантай харьцуулахад өссөн байна. 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн байдлаар төрийн тэргүүнээр сонгогдсон хүмүүсийн 6.6 хувь (152

⁶ UN Women and IPU (2020) Press release: Twenty-five years after Beijing Declaration, the world “cannot afford” so few women in power

⁷ Эдгээр 20 улс нь Бангладеш, Барбадос, Балба, Бельги, Боливи, Герман, Гүрж, Дани, Исланд, Норвеги, Сан Марино, Серби, Сингапур, Словак, Тринидад Тобаго, Финланд, Швейцарь, Шинэ Зеланд, Эстони, Этиоп юм.

орны 10) нь эмэгтэй, Засгийн газрын тэргүүнээр сонгогдсон хүмүүсийн 6.2 хувь нь эмэгтэй байгаа бөгөөд эдгээр орнуудын хоёр (Болив, Швейцарь)-т төрийн болон засгийн тэргүүн нь нэг албан тушаалтан байдаг. Төр, засгийн тэргүүн эмэгтэйчүүдийн талаас илүү нь Европт байна. Шведийг эс тооцвол Скандинавын орнууд (Дани, Финланд, Исланд, Норвеги) бараг бүгд эмэгтэй хүмүүсээр удирдуулж байна. Америк тивийн орнуудад гурван эмэгтэй төр засгийн тэргүүнээр ажиллаж байгаа нь 2015 онд байсан тоотой харьцуулахад тал хувиар буурчээ. Энэ бүс нутагт эмэгтэй төр, засгийн тэргүүн 6 байсан бол 2017 онд нэг болж буурсан байна. Азид төрийн буюу Засгийн газрын тэргүүнээр ажиллаж буй гурван эмэгтэй (Бангладеш, Балба, Сингапур) байгаа бол Африкт нэг (Этиоп), Номхон далайн бүс нутагт нэг (Шинэ Зеланд) байна.⁸

Жендэрийн хувьд тэнцвэртэй байхаар Засгийн газраа бүрдүүлж байгаа нааштай хандлага ажиглагдаж байна. Эмэгтэйчүүд одоо 14 улсын сайд нарын 50 буюу түүнээс дээш хувийг бүрдүүлж байгаа нь 2019 онд 9 улс байснаас өссөн үзүүлэлт юм. Үүний зэрэгцээ 16 улсад эмэгтэйчүүд сайд нарын 40-өөс дээш хувийг бүрдүүлж байна. Эмэгтэйчүүд сайд нарын 50 буюу түүнээс дээш хувийг бүрдүүлж буй 14 улс байна (Хүснэгт 1-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү).

Хүснэгт 1. Сайд нарын 50 буюу түүнээс дээш хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлж буй улсууд

№	Улсын нэр	Эзлэх хувь
1.	Испани	66.7%
2.	Финланд	61.1%
3.	Никарагуа	58.8%
4.	Колумб	57.9%
5.	Австри	57.1%
6.	Перу	55.0%
7.	Швед	54.5%
8.	Руанда	53.6%
9.	Албани	53.3%
10.	Франц	52.9%
11.	Андорра, Канад, Коста Рика, Гвиней Бисау	50.0%

Эх сурвалж: НҮБ, Олон улсын парламентын холбоо

Статистик мэдээлэл нь байгаа 190 оронд тодорхой сайдын албан тушаалуудад эмэгтэйчүүд давамгайлж байна. Жишээлбэл, сангийн/төсвийн яамны 25 хувь, батлан хамгаалахын яамны 22 хувь нь эмэгтэйчүүдээр удирдуулж байна. Эсрэгээрээ, сүүлийн жилүүдэд зарим өөрчлөлт гарч байгааг эс тооцвол эмэгтэй сайд нар гэр бүл, нийгмийн асуудал, түүний дараа байгаль орчин, эрчим хүчний яамыг удирддаг.

⁸ UN Women and IPU (2020) Press release: Twenty-five years after Beijing Declaration, the world “cannot afford” so few women in power

Сайдаар нь эмэгтэй хүн ажилладаг тэргүүлэх 5 яам:

1. Гэр бүл / хүүхэд / залуучууд / ахмад настан / хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс;
2. Нийгмийн асуудал;
3. Байгаль орчин / байгалийн баялаг/ эрчим хүч;
4. Ажил эрхлэлт / хөдөлмөр / мэргэжлийн сургалт;
5. Эмэгтэйчүүдийн асуудал / жендэрийн тэгш байдал байна.

2015 оноос хойш анх удаа гүйцэтгэх засаглалд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл байхгүй улс орнуудын тоо 1 оронтой тоонд хүрч буурч, 9 улс (Бруней, Кирибати, Папуа Шинэ Гвиней, Сент-Винсент Гренад, Саудын Араб, Тайланд, Тувалу, Вануату, Вьетнам) эмэгтэй сайдгүй байна.

Өнөөдөр дэлхийн бүх бүс нутагт эмэгтэйчүүд парламентын спикерээр ажиллаж байна. Зөвхөн Номхон далайн бүс нутаг парламентын эмэгтэй спикергүй байна. Нийт эмэгтэй спикерийн хувь хэмжээ 2020 онд 20.5 хувь (192 улсын 278 парламентын спикерийн 57 нь эмэгтэй) байна. Энэ нь 25 жилийн өмнө НҮБ-ын Бээжингийн бага хурал жендэрийн тэгш байдлын төлөөх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө эхлүүлснээс хойш эмэгтэй спикерүүдийн тоо 2 дахин нэмэгдээд байна гэсэн үг юм. Харин 2019 онд 25.3 хувь байсантай харьцуулахад парламентын эмэгтэй дэд дарга нарын тоо 3 хувиар буураад байна. 2019 онд 7 улс (Андорра, Беларус, Ардчилсан Конго улс, Индонез, Казахстан, Малави, Того) анх удаагаа парламентын эмэгтэй спикерийг томилсон байна.

Дэлхийн хэмжээнд нэг танхимтай парламентын тухайд эмэгтэй гишүүд нийт гишүүдийн 24.9 хувийг бүрдүүлж байна. Азийн бүсийн дундаж нь 20.5 хувь байгаагаас үзэхэд Монгол Улс (17.1 хувь) энэ үзүүлэлтээр бүс нутгийн дунджаас доогуур байна (Хүснэгт 2-той харьцуулан үзнэ үү).

Хүснэгт 2. Дэлхийн болон бүс нутгийн хэмжээнд парламентын гишүүдийн эзлэх хувь

Дэлхийн дундаж	Нэг танхимд буюу доод танхимд	Дээд танхим буюу сенатад	Хоёр танхимыг нийлүүлээд
Бүс нутгийн дундаж	24.9%	24.7%	24.9%
Скандинавын орнууд	43.9%	-	-
Америк тив	31.1%	32.1%	31.3%
Европ тив (Скандинавын орнуудыг оруулаад)	30.1%	29.1%	29.9%
Европ тив (Скандинавын орнуудыг оруулахгүйгээр)	28.7%	29.1%	28.8%
Саб-Сахарын Африк	24.4%	24.1%	24.4%
Ази	20.5%	16.7%	20.0%
Ойрхи Дорнод, Умард Африк	17.5%	10.8%	16.6%
Номхон далай	16.6%	43.8%	19.4%

Эх сурвалж: Олон улсын парламентын холбоо

Дэлхийн жендэрийн зөрүүтэй байдлын индекс (Global Gender Gap Index) нь эдийн засгийн оролцоо, боловсрол эзэмших байдал, эрүүл мэнд, улс төрийн эрх мэдэл гэсэн 4 үзүүлэлтээр жендэрийн зөрүүтэй байдлыг 0-1-ийн хооронд хэмждэг бөгөөд 1 гэдэг нь жендэрийн тэгш байдалд бүрэн хүрсэн гэсэн үг юм. Исланд нь жендэрийн зөрүүтэй байдлыг 88 хувиар арилган жендэрийн тэгш байдлыг хамгийн сайн хангасан орноор 11 жил дараалан шалгарч байна. Тус улсын араас Норвеги, Финланд 2, 3 дугаар байранд оржээ. Харин Йемен, Ирак, Пакистан гэх 3 улс эмэгтэйчүүдийн боломжийг хамгийн их хязгаарласан орнуудад тооцогдон, жагсаалтын сүүлийг мушгиж байна.⁹ АНУ болон өрнөдийн орнууд энэ индексийн хувьд байр ухарчээ. Жишээ нь, АНУ нь 2 байр ухарч 53 байранд орсон байна. АНУ-ын хамт Австрали 6 байр ухарч 44 дүгээрт орсон бол Их Британи 3 байр ухарч 21 дүгээр байранд оржээ.

Энэхүү тайлангийн дагуу дэлхий даяар жендэрийн тэгш байдал бий болгоход дахиад 99.5 жил шаардлагатай. Үүнээс илүү ноцтой зүйл нь эрэгтэйчүүдтэй адил эдийн засгийн боломж эдлэхэд эмэгтэйчүүдэд 257 жил шаардагдахаар байна. АНУ болон өрнөдийн орнууд энэ индексийн хувьд байр ухарчээ. Харин дэлхийн хэмжээнд ахиц дэвшил гарч байгаагийн ачаар 2018 оны тайланд дурдсан жендэрийн тэгш байдлыг тогтооход шаардлагатай хугацаанаас 9 жилээр бууруулсан байна. Ингэж хугацаа богиносоход улс төрийн хүрээнд эмэгтэйчүүдийн оролцоо нэмэгдэж байгаа нь нөлөөлжээ. Боловсрол эзэмших байдлын хувьд жендэрийн тэгш байдлыг тогтооход 12 жил шаардлагатай гэсэн дүгнэлтээс үзэхэд энэ хүрээнд өөдрөг төсөөллийг харж болохоор байна.

1.2. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Монгол Улс эмэгтэй, эрэгтэй хүнд тэгш шударга хандах үзэл санааг 1924, 1940, 1960, 1992 онд баталсан дөрвөн удаагийн Үндсэн хуульдаа тусгаж, олон улсын гэрээ, конвенцуудад нэгдэн орсон тухай дээр дурдсан байгаа. Үндэсний статистикийн хорооны мэдээллээр манай улсын нийт хүн амын 49.15 хувь нь эрэгтэй, 50.85 хувь нь эмэгтэй байна.¹⁰

Дэлхийн эдийн засгийн форумас жил бүр гаргадаг Дэлхийн жендэрийн зөрүүтэй байдлын индексээр Монгол Улс буурсан үзүүлэлттэй байна. Тухайлбал, энэ индексээр 149 орноос 2018 онд 58 дугаар байранд орсон¹¹ бол 2020 онд 153 орноос 79 дүгээр байранд орсон байна.¹² Ингэж 11 байраар хойшлох болсонд улс төрийн эрх мэдэл, оролцооны түвшин хангалтгүй байгаа нь нөлөөлжээ.

⁹ Niall McCarthy "Where The Global Gender Gap Is Most And Least Pronounced" (Dec 18, 2019) <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/12/18/where-the-global-gender-gap-is-most-and-least-pronounced-info-graphic/#5491eff772a4>

¹⁰ Жендэрийн Үндэсний хороо "Суурь судалгааны тайлан" (2020 он)

¹¹ World Economic Forum "The Global Gender Gap Index 2018"

¹² World Economic Forum "The Global Gender Gap Index 2020"

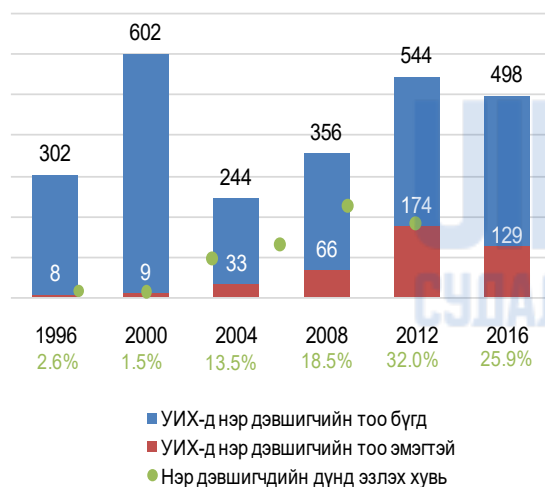
Хүснэгт 3. Жендэрийн зөрүүтэй байдлын индекс, Монгол Улс

	2006 он	Оноо	2020 он	Оноо
Жендэрийн зөрүүтэй байдлын индекс	42	0.682	79	0.706
Эдийн засгийн оролцоо, боломж	21	0.704	29	0.751
Боловсрол эзэмшилт	20	0.999	71	0.993
Эрүүл мэнд	1	0.980	1	0.980
Улс төрийн эрх мэдэл	101	0.046	120	0.102

Эх сурвалж: Дэлхийн эдийн засгийн форум

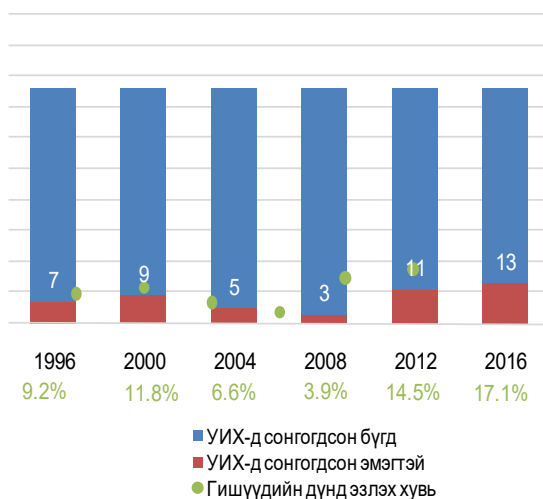
БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын 430 депутатаас сонгогдсон 50 гишүүнтэй Улсын Бага Хурал нь 1990-1992 онд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд 2 эмэгтэй гишүүнтэй байсан. Үүний дараагаар Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийг батлан парламентын тогтолцоонд шилжин, анхны Монгол Улсын Их Хурлын сонгуульд 1992 онд 293 хүн нэр дэвшиж, 76 гишүүн сонгогдсоноос 4 нь буюу 5.3 хувь нь эмэгтэй гишүүн сонгогдсон байна. УИХ-ын сонгууль явагдсан дараагийн жилүүдээр авч үзвэл, 1996, 2000 онд нийт нэр дэвшигчдийн 1.5-2.6 хувь нь эмэгтэйчүүд байгаа бол 2004 оны сонгуулиас хойш нэр дэвшигчдэд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь нэмэгдэж 2012 онд хамгийн өндөр 32 хувьд хүрсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, 2004 оноос өмнөх сонгуулиудад нэр дэвшигч 100 хүн тутмын 2-3 нь эмэгтэй байсан бол түүнээс хойш 14-32 болж нэмэгджээ.¹³

Зураг 1. УИХ-д нэр дэвшсэн болон сонгогдсон байдал, сонгуулийн жилээр



Нэр дэвшсэн

¹³ УСХ "Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо", 2019 он



Сонгогдсон

Эх сурвалж: Сонгуулийн ерөнхий хороо

Монгол Улсын сонгуулийн тухай хуульд нам эвслээс нэр дэвшүүлэх тооны доод хязгаар 20 хувь байх заалтыг оруулсан. 2020 онд Сонгуулийн тухай хуулийг батласан боловч эмэгтэйчүүдийн оролцооны доод түвшнийг 30 хувьд хүргэх санал гарсан ч дэмжигдэлгүй 20 хувь чигээрээ үлдсэн байна.¹⁴ 2016 оны сонгуулийн үр дүнд 13 гишүүн сонгогдон ажиллахаар болсон нь өмнөх парламентын сонгуультай харьцуулахад өссөн үзүүлэлт юм. Өөрөөр хэлбэл, 2012 оны сонгуулийн үр дүнгээр УИХ-ын нийт гишүүдийн 14.5 хувь нь эмэгтэй гишүүд байсан бол 2016 онд энэ тоо 17.1 хувьд хүрчээ. Энэ нь дэлхийн дундаж (24.9 хувь) болон Азийн дундаж (20.5 хувь)-аас доогуур байгаа юм.¹⁵ УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшсэн болон сонгогдсон эмэгтэй гишүүдийн тоо аажмаар өссөн хэдий ч УИХ-ын даргаар ажилласан эмэгтэй гишүүн байхгүй байна.

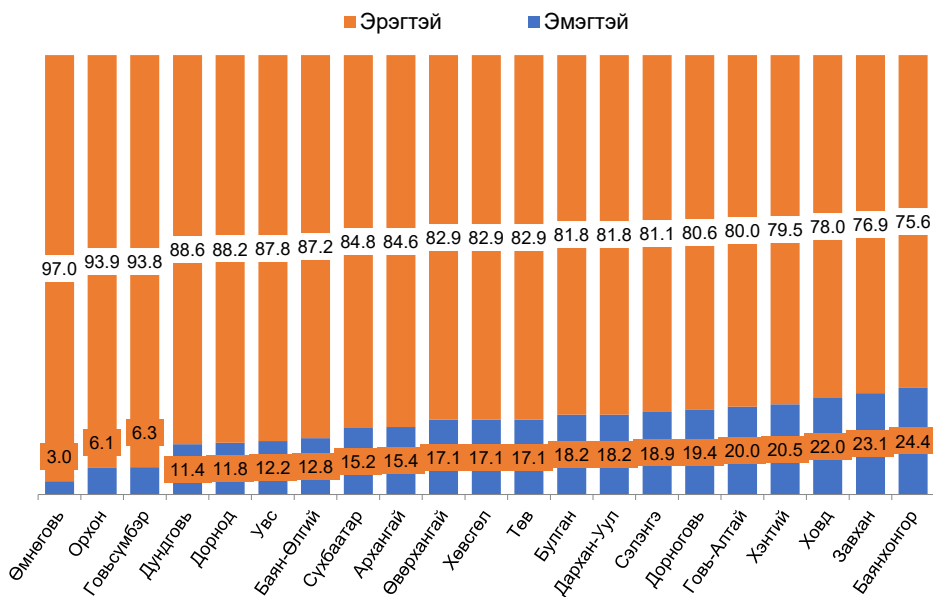
Орон нутгийн сонгуульд нэр дэвшүүлэхэд УИХ-д нэр дэвшихтэй адил квот хэрэглэхгүй байгаа боловч сонгуулийн үр дүнд аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчдийн 26.7 хувь, тэргүүлэгчдийн 27.8 хувь, хурлын дарга 13.8 хувь нь эмэгтэйчүүд сонгогдсон. Харин аймаг, нийслэлийн дарга болон ИТХ-ийн даргаар нэг ч эмэгтэй байхгүй талаар дээр дурдсан байгаа.¹⁶

¹⁴ Р.Оюунцэцэг "Монгол эмэгтэйчүүд төр түшилцэхэд юу саад болдог вэ?" <https://ikon.mn/n/1rlr>

¹⁵ Азийн барометр судалгаанд хамрагдсан 13 улс (Камбож, Хятад, Хонг Конг, Индонез, Япон, Малайз, Филиппин, Сингапур, Өмнөд Солонгос, Тайвань, Тайланд, Вьетнам зэрэг)-ын хууль тогтоох байгууллагад эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоо нэмэгдэх бус, харин ч ухралтад оруулсан хэмээн дүгнэсэн нь үүнийг нотолж байна.

¹⁶ Жендэрийн Үндэсний хороо "Монгол Улсын жендэрийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ" 2019 он

Зураг 2. Аймгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүд, хүйсээр, 2018 он



Эх сурвалж: Сонгуулийн ерөнхий хороо

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 7 удаагийн сонгуульд 16 хүн нэр дэвшсэнээс 1 нь эмэгтэй (2013 оны сонгууль) байсан байна.¹⁷

Шигтгээ 1. Төрийн албан дахь жендэрийн эрх тэгш байдлын баталгаа

Жендэрийн тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн

10.1.1-д томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны дотор аль нэг хүйсийн төлөөлөл Засгийн газар, аймаг, нийслэлд 15 хувиас, дүүрэгт 20 хувиас, суманд 25 хувиас, хороонд 30 хувиас доошгүй байх

10.1.2-д төрийн захиргааны удирдах албан тушаалтны дотор аль нэг хүйсийн төлөөлөл Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагийн даргын 15 хувиас, бусад төв байгууллагын удирдлагын 20 хувиас, яамдын газар, хэлтсийн даргын 30 хувиас, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын Тамгын газрын дарга, хэлтэс, албадын даргын 40 хувиас доошгүй байх хэмээн заасан байдаг.

Улс төр дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо сайдын түвшинд 12.5 хувь, дэд сайдын түвшинд 38.0 хувь, аймаг, нийслэлийн засаг даргын түвшинд байхгүй.¹⁸

¹⁷ УСХ "Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо", 2019 он

¹⁸ Мөн тэнд

Төрийн захиргааны тэргүүн түшмэлд эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь 2012 оноос хойш аажим нэмэгдэж 2017 оны байдлаар 24.0 хувь болжээ. Төрийн захиргааны эрхэлсэн түшмэлийн түвшинд ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь 2012 онд 28.9 хувь байснаа Засгийн газрын бүтэц, орон тооны өөрчлөлтийн дараа 2016 онд 25.8 хувь болж буурсан байна. Харин 2016 оноос хойш эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь нэмэгдсээр өнөөдөр эрхэлсэн түшмэлийн түвшинд ажиллагчдын тоо 38.7 хувь нь болоод байна.¹⁹

Хүснэгт 4. Төрийн улс төрийн албан тушаалтнуудын тоо, хүйсээр, 2016-2018 он

Төрийн улс төрийн албан тушаалтан	2016				2017				2018						
	Бүгд		Эрэгтэй		Бүгд		Эрэгтэй		Бүгд		Эрэгтэй				
	тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь			
Сайд	16	14	87.5	2	12.5	16	14	87.5	2	12.5	16	14	87.5	2	12.5
Дэд сайд	13	8	61.5	5	38.5	13	8	61.5	5	38.5	13	8	61.5	5	38.5
Засаг дарга /аймаг, нийслэл/	22	22	100.0	-	-	22	22	100.0	-	-	22	22	100.0	-	-
Засаг даргын орлогч /аймаг, нийслэл/	35	29	82.8	6	17.2	37	32	86.5	5	13.5	37	32	86.5	5	13.5

Эх сурвалж: Төрийн албаны зөвлөл

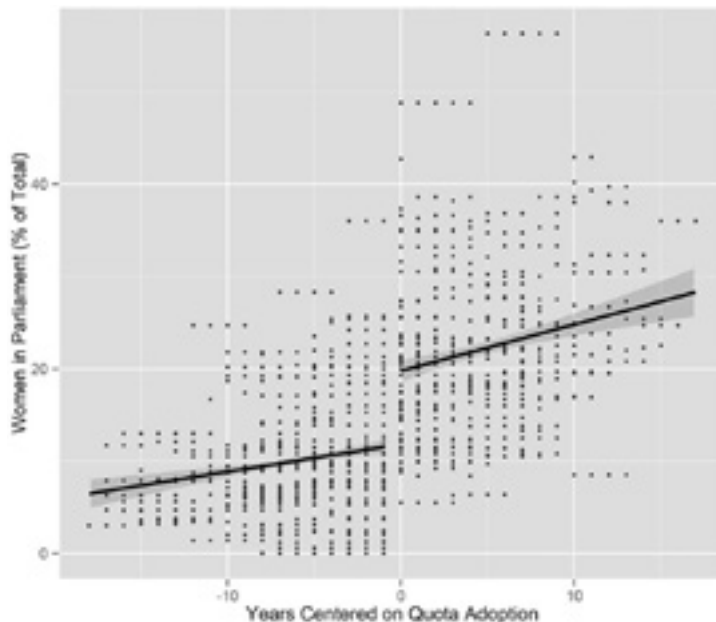
1.3. ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН УЛС ТӨРИЙН ОРОЛЦООНЫ НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Эмэгтэйчүүдэд улс төрийн эрх мэдэл бүхий албан тушаалуудыг нээж өгөх нь илүү үр дүнтэй, сайн хэрэгжих хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох боломжийг бий болгодог хэмээн үзэх нь бий. Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлснээр нийгмийн халамж сайжирдаг эерэг талтай. Парламентад эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг сайжруулах нь эрүүл мэндийн салбарт эерэг нөлөө үзүүлдэг болох нь саяхан хийгдсэн хэд хэдэн судалгаанаас харагдаж байна. Тухайлбал, жендэрийн квот нэвтрүүлсний дараа парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл ихээхэн нэмэгдсэн буюу “квотын шок”-ийн нөлөөгөөр олон нийтийн эрүүл мэндэд зарцуулдаг Засгийн газрын зардал өссөн нь Аманда Клейтон, Пэр Зеттерберг нарын улс төр судлаачдын судалгаагаар харагдсан.²⁰

¹⁹ Жендэрийн Үндэсний хороо “Монгол Улсын жендэрийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ” 2019 он

²⁰ Amanda Clayton and Pär Zetterberg, “Quota Shocks: Electoral Gender Quotas and Government Spending Priorities Worldwide” *The Journal of Politics*, (2018):918-932

Зураг 3. Квот хэрэгжүүлснээр эмэгтэйчүүдийн парламентын төлөөлөлд гарах өсөлт



Парламент дахь эмэгтэйчүүдийн тоо өссөнөөр эрүүл мэндийн салбарт олон янзын эерэг үр дүн авчирдаг болохыг судлаачдын судалгаа харуулдаг. Тухайлбал, эмэгтэйчүүдийн амьдрах хугацаа нэмэгдэн, эх, нялхсын эндэгдэл буурдаг. 2004 онд Рагхабендра Чаттопадхаяа, Эстер Дуфло нарын жендэр бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тогтооход нөлөөлдөг эсэх тухай хийсэн судалгаанаас үзэхэд, эмэгтэйчүүдийн удирддаг Энэтхэгийн тосгоны зөвлөлүүд усны асуудал зэрэг нийгмийн асуудлуудад илүү хөрөнгө оруулдаг байхад эрэгтэйчүүд тэргүүлсэн орон нутгийн зөвлөлүүд боловсролд илүү анхаардаг болох нь харагдсан.²¹

Эрэгтэй, эмэгтэй иргэдийн хооронд байдгаас илүү эрэгтэй, эмэгтэй хууль тогтоогчдын хооронд тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлоход “жендэрийн ялгаа” их байдаг байна. Товчоор хэлбэл, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн төлөөллийг нэмэгдүүлэх нь аль салбарт илүү нөлөөтэй вэ гэх асуулт тавигдвал тэр салбар нь эрүүл мэндийн салбар (мөн түүнчлэн, мэдээжийн хэрэг, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хангах) байх юм.²²

Үүний зэрэгцээ, Засгийн газарт эмэгтэйчүүдийн тоо өндөр байснаар боловсрол, хүүхдүүдийн хоол тэжээлийн асуудлаар дэвшил гаргаж, эмэгтэйчүүдийн энтерпренершпт ихээхэн хөрөнгө оруулалт хийгддэг. Боловсрол, хоол тэжээлийн асуудал сайжирч, эмэгтэйчүүдийн эрхэлдэг жижиг бизнесүүдийг дэмжих нь хөгжиж буй орнуудад ядууралтай тэмцэх хамгийн

²¹ Raghavendra Chattopadhyay and Esther Duflo “Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India” *Econometrica* (2014): 1409-1443

²² Susan Dodsworth “How more women politicians in Africa can make a real difference” (Feb 2, 2019) <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/women-politicians-in-africa-face-huge-odds-but-can-make-a-real-difference/>

нийтлэг, үр дүнтэй арга зам юм. Улс төрд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл нэмэгдэх тохиолдолд дээр дурдсан дэвшил гардаг болох нь судалгаанаас харагддаг.²³

Шигтгээ 2. Эмэгтэй удирдагчидтай КОВИД-тай илүү үр дүнтэй тэмцэж байна.

КОВИД-19 цар тахлаас үүдэн хүн төрөлхтөн олон сургамжийг авч байна. Үүний нэг нь дэлхийн улс орнуудын улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн тоог нэмэгдүүлэх асуудал юм. Яагаад ийм дүгнэлтэд хүрэх болсон бэ гэвэл эмэгтэй удирдагчидтай улсууд цар тахлын үед хамгийн үр дүнтэй ажиллаж чадаж байна.

Цар тахлаар нас барсан нэг хүн бүртгэгдсэний дараа энэ аюулыг бараг тэр чигт нь “нам дарсан” Шинэ Зеланд болон Франц, Итали, Испани, Орос, Нидерланд, Их Британи зэрэг цар тахал гарсан орнуудтай адилхан хүнд байдалд байгаа Герман улс нь коронавирусын эсрэг хийж буй дэлхий нийтийн тэмцэлд бусдаас илэрхий онцгойрч байна. Энэ хоёр улсад нэг нийтлэг зүйл байгаа нь хоёулаа эмэгтэй ерөнхий сайдтай. ХБНГУ-ын Канцлер Ангела Меркель шинжлэх ухааныг тэргүүнд тавьсан. Гэтэл Бразилийн Ерөнхийлөгч Жаир Болсонару шинжлэх ухааныг үгүйсгэсэн. 3 тэрбум хүнийг гэрийн хорионд оруулсан атлаа Энэтхэгийн Ерөнхий сайд Нарендра Моди хэвлэлээр тогтмол мэдээлэхгүй байна. Харин Шинэ Зеландын Ерөнхий сайдыг корона вирусын үед дэлхийн хамгийн сайн “харилцдаг” удирдагч хэмээн магтаж байна. Үр дүнд нь, 4 дүгээр сарын эхээр Колмар Брантон зах зээлийн судалгааны фирмийн явуулсан судалгаагаар, Шинэ Зеландчуудын 88 хувь нь Засгийн газар Ковид-19-тэй тэмцэхэд зөв шийдвэр гаргасан гэдэгт итгэж байгаа бол 84 хувь нь цар тахлын тухайд Засгийн газрын хариу үйлдлийг дэмжсэн байна. Зарим орнууд яагаад вирустэй тэмцэхэд бусдыгаа бодвол илүү сайн ажиллаж байгаад маш олон зүйл нөлөөлж байгаа боловч улс орны оршин тогтнохуйд хямрал нүүрлэсэн үед эмэгтэй удирдлагатай байгаа эсэх нь нөлөөлдөг үү гэдгийг судлах шаардлагатай байна. Яагаад эмэгтэйчүүд үр дүнтэй байна вэ? Үүний хариуг Харвард Бизнес Ревью сэтгүүлд 2019 онд хэвлэгдсэн судалгаанаас зарим талаар харж болох юм. Дундаж буюу сул хүмүүсээс гайхалтай удирдагчдыг ялгаж өгдөг 19 чадварын 17-д нь эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс илүү оноо авдаг болохыг уг судалгаа тогтоожээ.

Тодруулбал, эмэгтэйчүүд санаачилга гаргах, уян хатан ажиллах, өөрийгөө хөгжүүлэх, үр дүнд хүрэхийн төлөө зүтгэх, шулуун шударга, үнэнч байдлыг өндөр түвшинд харуулах зэрэгт өндөр оноо авсан байна. Үнэн хэрэгтээ эмэгтэйчүүд судалгаанд хэмжсэн ур чадваруудын 84 хувьд нь үр дүнтэй байж чаджээ.

²³ Lori Beaman, Esther Duflo, Rohini Pande, and Petia Topalova "Political reservations and women's entrepreneurship in India" *Journal of Development Economics* (2012): 582-586

Өөрийнхөө гүйцэтгэлийг үнэлэх тухайд, эмэгтэйчүүд чадвараа доогуур үнэлдэг бол эрэгтэйчүүд хэтрүүлэн үнэлдэг гэдэг нь мөн сонирхолтой зүйл юм. Өөрөөр хэлбэл, эрэгтэйчүүд өөрсдийгөө бодитой байгаагаасаа илүү чадвартай гэж боддог учраас тухайн асуудлаар мэргэжилтнүүдээс зөвлөгөө эрэлхийлэх, өөрөөр сэтгэсэн байр суурийг талархан хүлээн авах, өөрийн бий болгосон өрөөсгөл хандлагын эсрэг шинэ мэдээлэлд нээлттэй хандах магадлал нь бага байдаг.

Эх сурвалж: (Forbes, 2020), (USA Today, 2020) (HBR, 2019)

Австралийн Куртин их сургуулийн профессор Астгиз Мависакалян нарын судлаачид 91 улсын хууль тогтоох байгууллагын талаар судалгаа хийсэн. Тэд улс орон бүрийн уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаар явуулж буй бодлогыг парламентын эмэгтэй гишүүдийн хувь хэмжээтэй харьцуулжээ. Судалгааны үр дүнд, үндэсний парламентууд дахь эмэгтэй төлөөлөл улс орнуудыг уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаар илүү хатуу бодлого хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн болох нь харагдсан.²⁴

Засгийн газрын түвшинд жендэрийн тэгш байдал хангагдах нь иргэдэд чиглэсэн бодлого эерэг нөлөө үзүүлдэг. Гүйцэтгэх засаглалд эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг өндөр хэмжээнд хангасан хөгжиж буй орнууд бэлгийн хүчирхийлэл, гэр бүл салалт, гэр бүлийн хүчирхийлэл зэрэг асуудлаар цогц хууль батлах магадлал өндөр байдаг. Гэр бүл салалт, гэр бүлийн хүчирхийлэл болон эмэгтэйчүүдийн ахуй амьдралд нөлөөлдөг бусад асуудлаар гаргасан цогц хууль тогтоомжуудын ачаар эмэгтэйчүүдийг ядуурлаас гаргахад тусалж чаддаг.²⁵

Шигтгээ 3. Хамгийн сайн гадаад бодлого эмэгтэйчүүдийг төвд нь тавьдаг

2014 онд Шведийн Гадаад хэргийн сайдаар ажиллаж байсан Маргот Валлштром нь Шведийн Засгийн газар феминист гадаад бодлого хэрэгжүүлэх хэрэгтэй хэмээн хэлсэн бөгөөд ингэснээр ийм бодлоготой анхны улс болсон юм. Түүнээс хойш Канад, Франц, Мексик энэ загварыг дагасан төдийгүй бусад орнууд, түүний дотор Люксембург, Малайз, Испани үүнтэй төстэй бодлого хэрэгжүүлэхээ амлаад байна. Саяхны судалгаанаас үзэхэд эмэгтэйчүүдийн статус нь улс орны хөгжил цэцэглэлт, аюулгүй байдалтай нягт холбоотой. Үүнтэй холбогдуулан хэлэхэд, жендэрийн тэгш байдлыг дэмжихийг гадаад бодлогын тэргүүлэх

²⁴ Samantha Harrington, "Countries with more female politicians pass more ambitious climate policies, study suggests" (Sep 12, 2019) <https://www.yaleclimateconnections.org/2019/09/countries-with-more-female-politicians-pass-more-ambitious-climate-policies-study-suggests/>

²⁵ Macklyn Hutchison "South Africa's New Gender-Equal Cabinet" (Sep 16, 2019) <https://www.borgenmagazine.com/south-africas-new-gender-equal-cabinet/>

чиглэл болгох нь эрүүл ухаанаар бодоход ойлгомжтой юм. Учир нь гэвэл ажлын байранд жендэрийн зөрүүтэй байдлыг арилгах нь дэлхийн ДНБ-ийг 28 их наяд ам.доллараар нэмэгдүүлнэ. Энхийн үйл явцад эмэгтэйчүүдийн утга төгөлдөр оролцоог хангаснаар гэрээ хэлэлцээрүүд илүү урт настай, хэрэгжих магадлал нь илүү өндөр байдаг. Улс орны парламентад илүү олон эмэгтэй байх тусам хүний эрхийн зөрчил, хямрал мөргөлдөөн гарах магадлал бага байдаг байна. ХАА-н нөөцөөс хүртэх эмэгтэйчүүдийн боломжийг тэгш болгосноор дэлхий дээр 150 орчим сая хүнийг өлсгөлөнгөөс аврах боломжтой болно. Өөрийн аюулгүй байдлаа бэхжүүлэхийг зорьж буй улс үндэстнүүд гадаад тусламжийг илүү үр дүнтэй ашиглах буюу тогтвортой, ардчилсан түншүүд нь эмэгтэйчүүдийн ахиц дэвшлийг дэмждэг байна.

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд олон улс орон илүү олон эмэгтэйг гадаад бодлогын шийдвэр гаргалтын тойрогт оруулж ирэн, гадаад харилцаагаа явуулахад жендэрийн тэгш байдалд илүү их ач холбогдол өгөх боллоо. Өнөөдөр дэлхийн 34 орон эмэгтэй гадаад хэргийн сайдтай, 84 орон эмэгтэй худалдааны сайд, 20 улс эмэгтэй батлан хамгаалахын сайдтай байна. Хэд хэдэн улс эмэгтэйчүүдийн асуудлыг гадаад улс орнуудад эсвэл гадаад бодлогын аппаратдаа дэмжих зорилгоор элчин сайдын түвшний албан тушаалуудыг бий болгоод байна. Эдгээр орнууд бүгд эмэгтэйчүүдийн эрхийг урагшуулахад гадаад бодлогоо илэрхий чиглүүлнэ хэмээн мэдэгдээгүй боловч удирдлага дахь өөрчлөлт нь гадаад бодлогын хэлэлцүүлгийг олон янз болгож, үр дүнтэй хэлэлцүүлэгт хөтөлж байна.

Эх сурвалж: (Foreign Affairs, 2020)

Монгол Улсын тухайд авч үзвэл, 2012-2016 онд сонгогдсон парламентын 76 гишүүний 11 нь эмэгтэйчүүд байсан. Тэд УИХ-д эмэгтэйчүүдийн албан бус бүлэг байгуулан ажиллаж, нийгмийн тулгамдсан асуудлууд, ялангуяа, эмэгтэйчүүд, хүүхдийн эрхийг хамгаалах чиглэлд идэвхтэй ажиллаж, энэ чиглэлийн хууль тогтоомжуудыг санаачилан, батлуулахад манлайлсан. Жишээлэхэд, 2012-2016 онд эмэгтэй гишүүд Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай, Хүүхдийн эрхийн тухай, Хүүхэд хамгааллын тухай, Хүүхэд харах үйлчилгээний тухай, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний эрхийн тухай, Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай, Эрүүл мэндийн даатгалын тухай, Соёлын тухай, Монгол хэлний тухай, Тамхины хяналтын тухай, Хог хаягдлын тухай, Түрээсийн тухай, Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай, Органик хүнсний тухай, Тосон бумбын нурууг тусгай хамгаалалтанд авах тухай зэрэг хууль, тогтоолын төсөлд хамтран ажилласан. Мөн ахмадын тэтгэвэр нэмэх, одонтой эхчүүдийн мөнгө, малчдын тэтгэврийн нас зэрэг ахмад настны нийгмийн хамгааллын чиглэлээр шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэй гишүүд ахмадын нэрийн өмнө дуу хоолой болж, Хамтын тэтгэврийн тухай хуулийн гол санаачлагчаар ажиллаж, батлуулсан.²⁶

²⁶ У.Үржээ, "Нэр "баастсан" эмэгтэй гишүүд" (2019.10.10)<https://ikon.mn/n/1p0n>

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад төдийгүй дэлхий даяар жендэрийн тэгш байдал хангагдаагүй хэвээр байгаа нь статистик баримт мэдээллээс харагдаж байна. Хамгийн ноцтой нь ахиц дэвшил өнөөгийн хурдаараа явах тохиолдолд бараг 100 жилийн дараа дэлхийн дахинд жендэрийн тэгш байдал бий болно. Гэвч удаан боловч зарим өөрчлөлт гарч байгааг үгүйсгэж болохгүй. Жишээлэхэд, Монгол Улсын УИХ-ын 7 дахь удаагийн сонгуулийн үр дүнд сонгогдсон нийт гишүүдийн 13 нь буюу 17.1 хувь эмэгтэйчүүд байгаа нь өмнөх 6 удаагийн парламентуудаас хамгийн өндөр үзүүлэлт юм.

Нөгөөтэйгүүр, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь ямар ач холбогдолтой вэ гэдэг асуулт тавигддаг. Улс төрд жендэрийн тэгш байдлыг бий болгох нь нийгмийн бүлгүүдийн оролцоог жигд хангасан ардчилсан нийгмийг цогцлооход чухал үүрэгтэй. Энэ бол хүний эрхийн асуудал гэдэг нь маргаангүй юм. Түүнчлэн, парламент, Засгийн газрын түвшинд эмэгтэйчүүд нөлөөллөө хангахуйцаар сонгогдох нь нийгмийн эмзэг бүлэг, эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн асуудлыг шийдвэрлэхэд эерэг нөлөөтэй гэдэг нь олон тооны судалгаа болон Монгол Улсын жишээ харуулж байна.

2. УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ТҮВШИНД ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОРОЛЦООГ ДЭМЖИХ АРГА ЗАМ

Энэ бүлэгт улс төрд жендэрийн тэгш оролцоог хангах зорилгоор бусад улс орон ямар бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж байгааг авч үзнэ.

2.1. КВОТЫГ НЭВТРҮҮЛСЭН ШВЕДИЙН ТУРШЛАГА

Швед бол улс төрд эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг хамгийн өндөр түвшинд хангасан орнуудын тоонд ордог. Шведийн Ардчилсан намаас бусад парламентад төлөөлөлтэй бүх нам жендэрийн тэгш байдлыг хангах зорилгоор сайн дурын үүрэг хүлээдэг. Эдгээр нь заавал биелүүлэх шаардлагагүй зөвлөмжөөс авахуулаад намын жагсаалтанд эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчийг сөөлжүүлж оруулах (цахилгаан товчны систем хэмээн нэрлэгддэг) намын дотоод шаардлага гэх мэт янз бүрийн хэлбэртэй.

Намын эмэгтэй гишүүд квот нэвтрүүлэх санаачилгыг анх гаргасан. Гэвч квот нь мерит зарчимтай зөрчилдөж байна хэмээн эсэргүүцэгчид мэтгэсний улмаас эмэгтэй гишүүдийн шаардлагыг удаа дараалан хүлээн аваагүй. Гэвч 1970-аад онд эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөн хүрээгээ тэлсэн. Улс төрийн намын албан тушаалд идэвхтэй ажилладаг боловч эмэгтэйчүүд парламентын гишүүдийн дөнгөж 10 гаруй хувийг бүрдүүлж байгаад эмэгтэйчүүдийн холбоод (Шведийн улс төрийн намууд дотор бүлэг хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байсан эмэгтэйчүүдийн холбоод) сэтгэл хангалуун бус байгаагаа илэрхийлэх болов. Эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл доогуур байгаа явдал ардчиллын зарчмыг зөрчиж байна гэх үндэслэлийг тэд тавьж, намын дотоодод зорилт дэвшүүлэхийг удирдлагаасаа шаардан, дарамт шахалт үзүүлэхээ эрчимжүүлсэн. Жендэрийн тэгш эрхийн төлөө тэмцэгч идэвхтнүүд энэ асуудлаар судалгаа хийж, намын

жагсаалтын дээд хэсэгт илүү олон эмэгтэй нэр дэвшигчийг оруулахыг шаардах, жендэрийн тэгш бус байдлыг арилгахын тулд авч буй арга хэмжээг нь яриулах зорилготой намын албан тушаалтнуудыг оролцуулсан олон нийтийн сонгол явуулах зэрэг ажлыг зохион байгуулжээ.

Эмэгтэйчүүдийн дарамт шахалт хүчтэй байсны зэрэгцээ намын удирдлагуудыг жендэрийн тэгш байдлыг тогтооход ажиллахаас өөр сонголтгүй болгосон нэг хүчин зүйл байсан юм. 1960-аад онд эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад Шведийн эмэгтэйчүүдийн саналаа өгөх тоо бага, олонх нь Консерватив намын төлөө санал өгдөг байв. Энэ нь Социал демократ, Либерал намыг эмэгтэйчүүдийн саналыг татахын төлөө өрсөлдөхөд хүргэж, эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдийн дарамт шахалтыг илүү хүлээж авахад хүргэсэн билээ. Эдгээр намын аль аль нь нэр дэвшигчийг сонгохдоо эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдийн зөвлөсөн зорилтод нийцүүлэх “зөөлөн квот”-ыг нэвтрүүлсэн. Бусад намууд ч энэ жишгийг дагасан. Европын бусад орнуудын адилаар Зүүний нам болон шинээр байгуулагдсан Ногоон нам нь нэр дэвшигчийн жагсаалтад заавал биелүүлэх шаардлагатай квотыг тогтоосон анхны намуудын нэг болсон юм. Гэсэн хэдий ч Шведийн хамгийн том нам болох Социал демократ нам заавал биелүүлэх “цахилгаан товчны систем”-ийг нэвтрүүлснээр хамгийн их үр нөлөөтэй өөрчлөлтийг 1990-ээд оны эхээр авчирч чадсан юм.

Энэ өөрчлөлт болоход нөлөөлсөн хэд хэдэн хүчин зүйл байсан байна. 1991 онд эмэгтэй парламентчдын хувь 38-аас 33 болж гэнэт буурсан нь Социал демократ намын эмэгтэйчүүдэд цаашид үйл ажиллагаагаа идэвхжүүлэх боломжийг олгожээ. Улс төрийн хүрээний гол эмэгтэй лидерүүд “Шилэн трикотнуудыг дэмж” гэх албан бус феминист сүлжээ байгуулан, улс төрийн намууд өөрчлөлт хийхгүй бол эмэгтэйчүүдийн нам байгуулна хэмээн заналхийлжээ. Сонгууль болохоос 6 сарын өмнө явуулсан олон нийтийн санал асуулгаар Шведийн сонгогчдын 23 орчим хувь нь эмэгтэйчүүдийн намын төлөө санал өгөхөд бэлэн байгаагаа илэрхийлжээ. Социал демократ намын 1993 оны намын их хурлын үеэр энэ аюул илт мэдрэгдсэн бөгөөд намын эрэгтэй гишүүд сонгогчдын хувьд эмэгтэйчүүдийн тогтвортой дэмжлэггүйгээр оршин тогтнох боломжгүй гэдгийг ухамсарласан юм. Тиймээс эмэгтэй гишүүд, сонгогчдоо алдах вий гэсэн айдсын улмаас тус нам “цахилгаан товч”-ны системийг нэвтрүүлсэн. Бусад намууд ч намынхаа жагсаалтад эрэгтэйчүүдийн тоотой адил тооны эмэгтэйг дэвшүүлэх үүрэг хүлээсэн юм.

Шведийн улс төрийн консерватив үзэлтэй намууд өнөө хэр нь албан ёсоор квот тогтоохыг эсэргүүцээр байгаа. 1990-ээд оны эхэнд эрэгтэйчүүд давамгайлсан намын жагсаалтыг зөвшөөрөхгүй гэдгээ илэрхийлэн, эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл доогуур байгаа асуудлаар олон янзын хөдөлгөөнийг Консерватив нам доторх эмэгтэйчүүд өрнүүлсэн. Чадвар мэргэшлийн ойлголтыг сулруулна, орон нутгийн сонгогчдын эрхийг гажуудуулна гэх шалтгаанаар намын ихэнх гишүүд тэдний саналыг хүлээн аваагүй билээ. Үүний оронд, Консерватив нам, Төвийн нам ерөнхий зорилтууд дэвшүүлсэн бол Либерал нам, Христийн Ардчилсан намын аль аль нь намын зөвлөл, хороод, сонгуулийн жагсаалтад заавал биелүүлэх шаардлагагүй квотыг тогтоожээ. Үр дүнд нь тэдгээр намууд

дахь эмэгтэйчүүдийн тоо хэлбэлзэхийн зэрэгцээ намын өрсөлдөөн, жендэрийн тэгш байдлыг хангахын төлөөх нам хоорондын хүчтэй үйл ажиллагаа нь квотын тогтолцоог харьцангуй түвшинд хэрэгжүүлэхэд хүргэсэн юм. Хэдийгээр үзэл суртлын хуваагдал байсаар байгаа ч квотын бодлогыг зүүний дэвшилтэт үзэлтэйгээ авахуулаад төвийн үзэлтэй хүртэл Шведийн намууд сүүлийн хэдэн арван жилийн хугацаанд жендэрийн тэгш байдлын төлөөх үүрэг хариуцлагаа нэмэгдүүлсээр байна.²⁷

2.2. ТӨРӨӨС УЛС ТӨРИЙН НАМД ОЛГОХ САНХҮҮЖИЛТЭЙ ЖЕНДЭРИЙН ТЭГШ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ ЯВДЛЫГ УЯЛДУУЛАХ ЕВРОПЫН ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Европын орнуудад ихэнх сонгуулийг гол төлөв төрөөс болон намын гишүүдийн хандиваар санхүүжүүлдэг байна. Үүний үр дүнд, кампанит ажлын санхүүжилт ерөнхийдөө эмэгтэй улс төрчдийн хувьд “толгойн өвчин” биш болсон. Сонгуулийн пропорциональ системтэй орнуудад нэр дэвшигчид багаар өрсөлдөж, кампанит ажлын ихэнх хэсгийг намаас нь санхүүжүүлдэг. Түүнчлэн, Европын хэд хэдэн оронд сонгуулийн нийт зардлыг бууруулах зорилгоор кампанит ажилд өгөх хандив, зардал, улс төрийн сурталчилгаанд хатуу хязгаарлалт тавьжээ. Үүний үр дүнд, хувь нэр дэвшигч өөрийнхөө хөрөнгөөр эсвэл томоохон хандивлагчдаас хандив авч кампанит ажлаа санхүүжүүлэх шаардлага нь багассан.

Гэхдээ төрөөс сонгуулийг санхүүжүүлэх нь тэгш боломжийг хангахад дангаараа хангалтгүй юм. Нэр дэвших хүсэлтэй эмэгтэйчүүдэд нэр дэвших эсвэл намын жагсаалтад бичигдэхийн тулд өөрийн нэрээ таниулахад бас л хөрөнгө мөнгө шаардлагатай болдог. Тухайлбал, Их Британийн парламентад хийсэн судалгаагаар, судалгаанд хамрагдагсдын 65 хувь нь нэр дэвших эсэхээ шийдэхэд нь тулгардаг сэтгэл зовоосон асуудал бол сонгон шалгаруулах буюу кампанит ажлын үйл явцад үүсдэг санхүүгийн дарамт гэдгийг онцолжээ. Европын ардчилсан орнуудад жендэр, улс төрийн санхүүжилт, сонгогддог албан тушаалд очих асуудал хоорондын уялдаа холбоог барагтай бол судлаагүй, энэ талаар төдийлөн ойлголтод хүрээгүй байна.

Европын олон орны Засгийн газрууд илүү олон эмэгтэйг намд элсүүлэх, эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэх зорилгоор төрийн санхүүжилтийг улс төрийн намд үзүүлэх хөшүүрэг болгон ашигладаг. Гурван үндсэн загвар байна. Үүнд, *нэгдүгээрт*, тодорхой тооны эмэгтэй нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлээгүй бол төрөөс олгох санхүүжилтээ бууруулах, *хоёрдугаарт*, ийм шалгуурыг биелүүлсэн намд нэмэлт санхүүжилт олгох, *гуравдугаарт*, эмэгтэй нэр дэвшигчийн урьдчилан тодорхойлсон тодорхой хувь тооноос хамааран сонгуулийн санхүүжилтийг улс төрийн намд олгох зэрэг болно. Ийм арга хэмжээг хуулиар тогтоосон квотыг хэрэгжүүлэхтэй хамтатгах юмуу эсвэл хэрэгжүүлсний дараа хэрэгжилтийг нь урамшуулж өгдөг.

Тухайлбал, Францад улс төрийн намууд хуулиар тогтоосон эмэгтэйчүүдийн төлөөллийн хязгаарт хүрээгүй тохиолдолд санхүүгийн шийтгэл хүлээдэг

²⁷ Saskia Brechenmacher “Tackling Women’s Underrepresentation in U.S. Politics: Comparative Perspectives From Europe”, Carnegie Endowment for International Peace (Feb 2018):15-25

байна. Тэд эрэгтэй, эмэгтэй нэр дэвшигчдийн хоорондын 75 хувийн ялгааг арилгахад чиглэсэн төрөөс авах санхүүжилтээ алдах эрсдэлтэй. Гэвч одоогийн байдлаар торгууль ногдуулах нь томоохон улс төрийн намуудыг үүнийг даган биелүүлэхэд хангалттай үр нөлөө авчрахгүй байна. Ирландад улс төрийн нам бүрийн нэр дэвшигчдийн дор хаяж 30 хувь (дараа, дараагийн сонгуульд энэ хязгаар 40 хувь болж өснө) нь эмэгтэй биш тохиолдолд тухайн намд төрөөс олгох татаас 50 хувиар буурдаг байна. Португал Улсад улс төрийн намуудын нэр дэвшигчдийн дунд жендэр тус бүрийн төлөөлөл доод тал нь 33 хувь байх шаардлагыг биелүүлээгүй бол төрөөс авах санхүүжилтийнхээ 25-аас 80 хувийг алдах аюултай байдаг. Хорват Улсад улс төрийн намууд нь жендэрийн төлөөлөл доогуур нэр дэвшигч бүрийнхээ тоогоор төрөөс нэмэлт 10 хувийн санхүүжилт авдаг байна.

Жендэрийн тэгш байдлыг хангах санал санаачилга буюу улс төрийн намуудын доторх эмэгтэйчүүдийн салбаруудыг дэмжихэд Европын хэд хэдэн улсын Засгийн газар тусгайлан санхүүжилт төсөвлөсөн байдаг. Тухайлбал, Финланд Улсын хууль тогтоомжийн дагуу улсын төсвийн 12 хувийг улс төрийн намууд дахь эмэгтэйчүүдийн жигүүрүүдийг санхүүжүүлэхэд зарцуулахаар тусгасан. Шведэд мөн ижил дэмжлэгийг үзүүлдэг байна. Цөөн тооны намууд нэр дэвшигчдэд санхүүгийн болон бусад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн тусгай механизмуудыг бий болгосон. Ирланд Улсад Лэйбор нам эмэгтэй нэр дэвшигчид, ялангуяа анх удаа нэр дэвшиж байгаа эмэгтэйчүүдэд зориулсан хандивлагчдад хүрч ажиллахад нь дэмжих, эмэгтэй гишүүдэд мөнгө босгох нь туслах намын дотоод санаачилгыг хэрэгжүүлдэг. Швед Улсын Социал демократуудын эмэгтэйчүүдийн холбооноос намын улс төр, орон нутгийн засаг захиргааны ажилд оролцоход нь эмэгтэйчүүдэд туслах зорилгоор хүүхэд асрах тусламж үзүүлж, цалин буурсан тохиолдолд нөхөн олговор олгодог байна.²⁸

2.3. НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙГ ДЭМЖИХ АРГА ЗАМ БА ФИНЛАНД УЛСЫН ТУРШЛАГА

2020 оны байдлаар Финландын Засгийн газрын 19 сайдын 12 нь эмэгтэй, 7 нь эрэгтэй байна.²⁹ Финландын Боловсролын сайд Ли Андерссон нь 2019 оны 6 дугаар сараас энэ албан тушаалд ажиллаж байгаа бол Дотоод хэргийн сайд нь Мариа Охисало хэмээх эмэгтэй ажиллаж байна.³⁰ Мөн Засгийн газрыг хамтран байгуулсан эвслийн 5 намын удирдлага нь бүгд эмэгтэйчүүд байгаа юм. Эдгээр эмэгтэйчүүдийн 4 нь 35-аас доош настай байна. Тодруулбал, Төвийн намын даргаар 32 настай Катри Кулмуни, Ногоон намын даргаар 34 настай Мариа Охисало, Зүүн эвслийн намын даргаар 32 настай Ли Андерссон ажиллаж байгаа бол Шведийн Ардын намын даргаар 55 настай Анна Мажа Хенрикссон ажиллаж байна. Ерөнхий сайд Санна Марин өөрөө Социаль Демократ намын даргын хувиар Засгийн газраа тэргүүлж байна.

²⁸ Saskia Brechenmacher "Tackling Women's Underrepresentation in U.S. Politics: Comparative Perspectives From Europe", Carnegie Endowment for International Peace (Feb 2018):15-25

²⁹ YLE "Finland's record-young PM appointed, faces confidence vote next week" (Dec 10, 2019) https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finlands_recordyoung_pm_appointed_faces_confidence_vote_next_week/11111398

³⁰ Adam Oliver Smith "Finland's new female-powered cabinet meets for the first time" (Dec 10, 2019) <https://www.helsinkitimes.fi/finland/news-in-brief/17085-in-pictures-finland-s-new-female-powered-cabinet-meets-for-the-first-time.html>

Финланд улс нь анхны эмэгтэй Ерөнхийлөгч болох Таржа Налонен (тэрээр 12 жилийн хугацаанд ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон бөгөөд Финландын ард иргэдийн талархлыг хүлээсэн улс төрч байв)-ыг 2000 онд сонгосон бол Аннели Яаатенмаки анхны эмэгтэй ерөнхий сайд 2003 онд болсон. Тус улсын одоо ажиллаж буй парламентын 200 гишүүний 93 нь эмэгтэйчүүд бөгөөд өөрөөр хэлбэл, нийт парламентын гишүүдийн 47 хувь нь эмэгтэй байгаа юм. Энэ нь тус улсын түүхэнд байгаагүй хамгийн өндөр үзүүлэлт болоод байна. Өмнө нь 2011 онд Финландын нийт хууль тогтоогчдын 85 нь эмэгтэй байсан нь тухайн үедээ түүхэн амжилт болоод байсан нь ийнхүү эвдэгдсэн.³¹ Ийнхүү улс төрд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хангахад нэлээд дэвшил гаргаж байгаа учраас Финланд нь Дэлхийн эдийн засгийн форумас гаргадаг “Жендэрийн зөрүүтэй байдлын индекс”-ээр дэлхийд тэргүүн байранд ордог орнуудын нэг болсон юм.

Жендэрийн тэгш байдлыг хангахад Скандинавын орнууд амжилт гаргаж байгаад хэд хэдэн зүйл нөлөөлсөн хэмээн Дэлхийн эдийн засгийн форумын гүйцэтгэх захирал Саадиа Захиди үзсэн. Үүний нэг нь Финланд улс эмэгтэйчүүдэд сонгуульд санал өгөх эрхийг бусад улсаас түрүүлж олгосон явдал юм. 1906 онд Финландад эрэгтэй, эмэгтэй ялгаагүй бүх нийтээрээ сонгуульд санал өгөх боломжтой болсон бол АНУ нь 1920 онд эмэгтэйчүүдийн сонгуульд санал өгөх эрхийг хуулиар баталгаажуулсан боловч өнгөт арьстай эмэгтэйчүүд энэ эрхийг хожуу эдлэх болсон билээ.

Нөгөөтэйгүүр, Скандинавын орнууд нь эмэгтэйчүүд хүүхдээ өсгөнгөө ажил эрхлэх боломжоор хангах бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлсэн. Тухайлбал, эмэгтэйчүүдэд цалинтай хүүхэд асрах чөлөө олгодог (бусад оронтой харьцуулахад энэ нь нэлээд өндөр) төдийгүй аавуудад хүүхэд асрах амралт олгодог. 2020 онд Финланд улс цалинтай чөлөөний хугацааг 14 сар хүртэл нэмэгдүүлснээр эцэг эх 164 өдөр ажиллахгүйгээр хүүхдээ асрах боломжтой болсон.³² Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гаргасан статистик мэдээллээс үзэхэд, Финланд нь сургуулийн насны хүүхэд ээжээсээ илүү аавтайгаа ихэнх цагийг өнгөрөөдөг дэлхийн цорын ганц улс юм³³. Эдгээр нь гэр бүлд болон ажлын байранд тэгш байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Финландыг тухайлан авч үзвэл, тус улсын Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэндийн яамны мэдээлснээр, жендэрийн тэгш байдлыг дэмжих зорилгоор нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн бодлогыг 1970-аад оноос хэрэгжүүлсэн. Энэ бодлогын хүрээнд хуулийн дагуу эмэгтэйчүүд үр хөндүүлэх эрхтэй болж, жирэмснээс хамгаалах арга хэрэгсэл хэрэглэх боломжийг нэмэгдүүлэх, дунд сургуульд бэлгийн боловсролыг олгоход ихээхэн анхаарсан. Гэтэл АНУ-ын жишээнээс үзэхэд жирэмснээс хамгаалах асуудал нь эмэгтэйчүүдийн дээд боловсрол эзэмшихтэй холбогддог бөгөөд энэ боломж нь хангагдаагүйгээс америкийн эмэгтэйчүүд дээд боловсрол эзэмшихэд нөлөөлж, улмаар эрэгтэй, эмэгтэйчүүдийн хооронд цалин, орлогын зөрүү үүсэхэд нөлөөлж байна.³⁴

³¹ Anna North “Finland’s new parliament is dominated by women under 35” (Dec 09, 2019) <https://www.vox.com/2019/12/9/21002915/sanna-marin-prime-minister-of-finland-pm>

³² BBC “Finland to give dads same parental leave as mums” (Feb 5, 2020) https://www.bbc.com/news/world-europe-51384614?ocid=socialflow_facebook&ns_source=facebook&ns_mchannel=social&ns_campaign=bbcnews&fbclid=IwAR1bg0sTlnqumF_3ekUQLfpqrx9JZkAqbB-9tU3MfiwhJaQP7ZiMjX0mh98

³³ Emma Graham-Harrison “Feminism comes of age in Finland as female coalition takes the reins” (Dec 14, 2019) <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/14/feminism-finland-gender-equity-sanna-marin>

³⁴ Мөн тэнд

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Квот нь жендэрийн тэгш бус байдлыг арилгах байнгын шийдэл байж чадахгүй, харин төр, засгийн үйл ажиллагаанд оролцоход эмэгтэйчүүдэд тулгарч буй нийгэм, эдийн засгийн хориг саадыг даван туулахад тусладаг түр зурын арга хэмжээ гэдгийг мэргэжилтнүүд хүлээн зөвшөөрдөг. Квот нь жендэрийн тэгш төлөөллийг хангах асуудлыг шийдвэрлэх өнгөц оролдлого хэдий боловч бодлого, бодит практикийн хоорондын зөрүүг арилгахад үр нөлөөтэй байж болох юм. Эмэгтэйчүүдийн төлөөллийн талаар хуульчилан батлах явдал нийгэмд өөрчлөлт хийх “шидэт дохиур” байж болох боловч эмэгтэй нэр дэвшигчдэд зориулсан кампанит ажил явуулах тухай сургалт, хэлхээ холбоо тогтоох, менторшипийн боломжийг дэмжих, хэвлэл мэдээллийн зүгээс байнгын анхаарал тавих нь мөн чухал билээ.

Нөгөөтэйгүүр, эмэгтэй улс төрчдийн хувьд сонгуулийн кампанит ажилдаа зориулан мөнгө хөрөнгө босгох нь эрэгтэйчүүдийг бодвол илүү түвэгтэй байдаг нь судалгаанаас харагдсан. Төрөөс улс төрийн намуудыг санхүүжүүлдэг байх нь энэ асуудлыг шийдвэрлэх гол шийдэл болохыг судалгаанд дурдсан орнуудын жишээ харуулж байна. Эдгээр орнуудын хувьд улс төрийн намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийг жендэрийн тэгш байдлыг хангахад оруулж буй хувь нэмэртэй уялдуулж өгсөн байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүд хүүхэд, ахмад настнаа халамжлахад илүү олон цагийг зарцуулах шаардлагатай байдаг тул энэ нь тэдний улс төрийн оролцоог хойш нь татдаг. Энэ байдлыг залруулахын тулд Финланд зэрэг улсууд эмэгтэйчүүд хүүхдээ өсгөнгөө ажил эрхлэх боломжоор хангах бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлсэн.

Дээр дурдсан арга замууд нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд үр дүнтэй болох нь харагдсан. Улс төрд жендэрийн тэгш байдлыг бий болгоход амжилт олсон орнуудын туршлагаас үзэхэд, квот нэвтрүүлэх, төрөөс улс төрийн намд олгохыг жендэрийн тэгш байдлыг хангахтай уялдуулах, эмэгтэйчүүдийг хүүхдээ өсгөнгөө улс төрд идэвхтэй оролцох бололцоо олгох зэргийг дангаар нь бус хамтатган хэрэглэх нь үр дүнтэй байна.³⁵ Манай улсын хувьд олон улсын сайн туршлагыг хэрэгжүүлэх чиглэлд тодорхой алхмуудыг хийгээд байгааг энд дурдах нь зүйтэй.³⁶

³⁵ Kaloyan Kirilov “Gender Quotas in Politics: Are they really that bad?” (April 8, 2019) <http://www.emahumanrights.org/2019/04/08/%EF%BB%BFgender-quotas-in-politics-are-they-really-that-bad/>

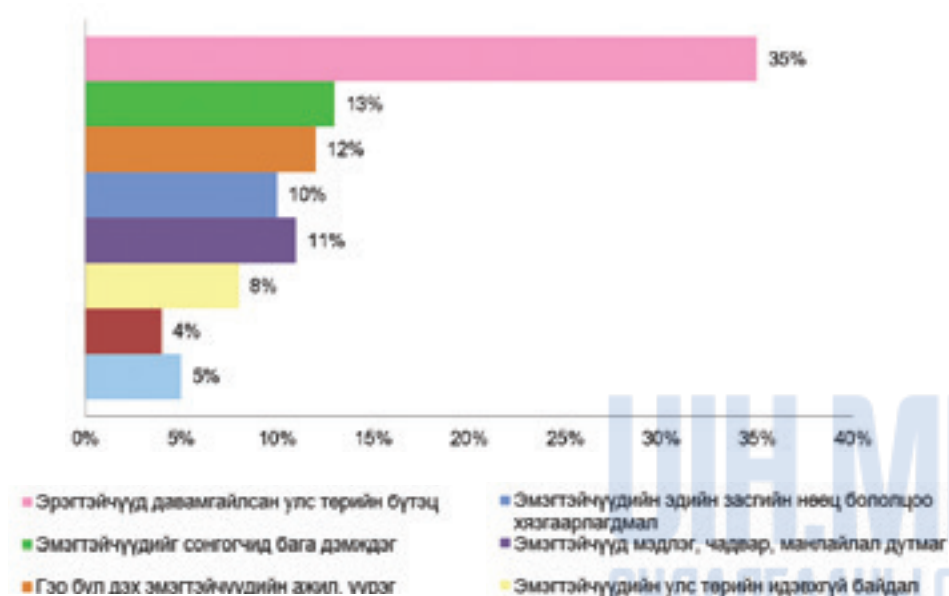
³⁶ Тайлбар: Монгол Улсын сонгуулийн тухай хуульд нам эвслээс нэр дэвшүүлэх тооны доод хязгаар 20 хувь байх заалтыг оруулсан.

3. МОНГОЛ ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ТҮВШИНД ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОРОЛЦООГ ХЯЗГААРЛАЖ БАЙГАА ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН ТАЛААР СУДАЛСАН БАЙДАЛ

Тус бүлэгт улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлаж байгаа хүчин зүйлсийн хүрээнд Монгол Улсад хийгдсэн судалгааг авч үзсэн болно. Ийнхүү сонгосон сэдвийн тухайд судлагдсан байдлыг авч үзснээр, энэхүү судалгааг өмнө нь хийгдсэн судалгаануудтай харьцуулах, улмаар орхигдсон зүйлсийг тодруулах, толилуулан буй судалгааны ажилд шинэлэг талыг харуулахыг зорьлоо.

Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн болон Chariot LLC байгууллагын удирдлага дор Нийгмийн бодлого хөгжил судалгааны хүрээнд Улаанбаатар хот, 13 аймгийн 18-аас дээш насны 3,000 иргэдээс 2017 онд авсан судалгаанаас үзэхэд улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангагдахгүй байгаагийн хамгийн гол саад бэрхшээлийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.³⁷

Зураг 4. Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангагдахгүй байгаагийн хамгийн гол саад бэрхшээл



Дээрх судалгаанаас үзэхэд, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо хангагдахгүй байгаа гол шалтгаан нь нэгдүгээрт, эрэгтэйчүүд давамгайлсан улс төрийн бүтэц (35 хувь), хоёрдугаарт, эмэгтэйчүүдийг сонгогчид бага дэмждэг (13 хувь), гэр бүл дэх эмэгтэйчүүдийн ажил, үүрэг (12 хувь) зэрэг болж байна.³⁸

³⁷ Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн "Олон нийтийн санал бодлын тандалт судалгаа: Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнөх" УБ хот, 2019

³⁸ Мөн тэнд

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд нэр дэвшээд ялагдсан эмэгтэйчүүдээс амжилтгүй болсон шалтгааныг тодруулахад, *нэгдүгээрт* нэр дэвшиж өрсөлдсөн намын нэр хүнд (55 хувь), *хоёрдугаарт* сонгуулийн кампанит ажил муу байсан гэх хоёр үндсэн шалтгааныг нэрлэсэн байна.³⁹

Монгол Улсад эмэгтэй нэр дэвшигчид сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад шаардлагатай хөрөнгө босгоход ихээхэн хүндрэлтэй тулгардаг. Өнөөдөр хэрэгжиж буй хууль тогтоомжинд сонгуулийн кампанит ажлын зардлыг хязгаарлах заалт сул байгаа явдал хөрөнгөтэй нэр дэвшигч, улс төрийн намуудад илүү боломж олгож байна. Хуулийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлага сул байгаагаас намууд, нэр дэвшигчид сонгогдсоныхоо дараа бизнесийн ашиг сонирхолд автах эрсдэлтэй юм.

“Манай улсад одоог хүртэл эрэгтэйчүүд давамгайлсан парламентын гишүүдийн дунд бизнес эрхэлдэг гишүүд олон бий. Тиймээс улс төрд бизнесийн ашиг сонирхлын нөлөө их, томоохон компаниуд сонгуулийг санхүүжүүлж байгаа нь улс төрд байгаа эмэгтэйчүүд болон бага орлоготой эрэгтэй нэр дэвшигч сонгогдоход саад бэрхшээл болсоор байна”.⁴⁰ Энэ нь улс төрийн гараа тэгш бус байгааг, мөн нэгэнт парламентад эрэгтэйчүүд давамгайл байгаа тул дахин сонгогдох боломж, мөн эрэгтэйчүүдэд илүү байгааг харуулж байна. Түүнчлэн нам дотроо нэр дэвших эрх авах “нэр дэвшигчийн татвар” гэх өндөр босго тавьдаг. Энэ нь эмэгтэйчүүдийн сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэхэд ялгаварлал, бэрхшээл учруулж байна⁴¹

Мажоритар системээр зохион байгуулсан 2008 оны сонгуульд нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөрийг тайлбарлан таниулахад 3.4 тэрбум, нэр дэвшигчийг сурталчлахад 1.8 тэрбум төгрөг зарцуулсан хэмээн мэдээлсэн. Харин холимог тогтолцоогоор зохион байгуулсан 2012 оны сонгуульд нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөрийг тайлбарлан таниулахад 7.6 тэрбум, нэр дэвшигчийг сурталчлахад 15 тэрбум төгрөг тус тус зарцуулжээ. Энэхүү зардлын задаргаанаас харахад сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг таниулах нэр дэвшигчийг сурталчлах, уулзалт, хурал цуглаан зохион байгуулахад 2008 онд 7.8 тэрбум зардлын ойролцоогоор 74.3 хувь нь, 2012 онд нийт 35.6 тэрбум зардлын 70.2 хувь нь тус тус зарцуулагджээ.⁴² 2016 оны УИХ-ын сонгуульд ажиглалт хийсэн Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын тайланд нэгэн жижиг намын даргын дурдсанаар нам нь нэр дэвшигч бүртээ 40 орчим сая төгрөг зарцуулсан гэжээ. Бусад намуудад илүү өндөр тооцоо гарсан мэдээлэл ирсэн бол зарим нэр дэвшигчид санхүүжилт байхгүйгээс сонгуулийн сурталчилгааг идэвхтэй явуулахгүй буйгаа хэлж байв⁴³

³⁹ Монголын Эмэгтэйчүүдийн Сан, “Орон нутгийн ИТХ-д нэр дэвшиж буй эмэгтэйчүүдийн чадавхыг үнэлэх нь” судалгааны тайлан”, 2012 о

⁴⁰ Р.Бурмаа, “Улс төр дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо: Туршлага ба сургамж. Монгол Улс”, УБ хот, 2013 он

⁴¹ НҮБХХ, “Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь” УБ хот, 2014 он

⁴² Мөн тэнд

⁴³ ЕАБХАБ, “ЕАБХАБ-ын АИХЭГ-аас томилогдсон Сонгуулийн ажиглах хорооны тайлан”, 2016 он

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад сонгосон сэдвийн хүрээнд хийсэн судалгаануудыг авч үзвэл, тоон болон чанарын судалгааны аргуудыг аль алиныг нь ашигласан байна. Судалгаанд хамрагдагсдын хувьд улс төрч эмэгтэйчүүдээс авсан ярилцлагын судалгаа зонхилж байгаа бол энд дурдагдсан тоон судалгаа нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлсийг сонгогчдоос буюу иргэдээс асууж тодорхойлсноороо онцлогтой.

Судлагдсан байдлын судалгаанаас үзэхэд эрэгтэйчүүд давамгайлсан улс төрийн бүтэц, нэр дэвшиж өрсөлдсөн намын нэр хүнд, сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад шаардлагатай хөрөнгө босгоход тулгардаг хүндрэл зэрэг нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг зүйлсээр нэрлэгджээ. Иймд судалгааны ажлаа дээр дурдсан хүчин зүйлсээс гадна дурдаагүй орхигдсон хүчин зүйлсийг илрүүлэхэд чиглүүлэхээр шийдвэрлэсэн болно.

4. СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ БА ҮР ДҮН

Энэхүү бүлэгт ярилцлагын аргаар явуулсан судалгааны үр дүнгүүд, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийсэн байдлыг танилцуулна.

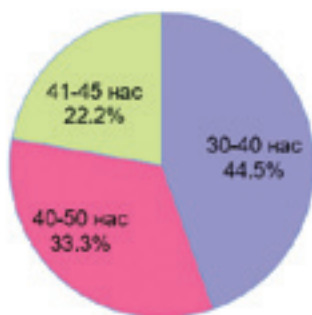
Судалгааны арга зүй: Тус судалгааны ажилд улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоонд нөлөөлдөг хүчин зүйлсийг тодорхойлохдоо Мари-Антуанетте Соссоугийн хийсэн “Бид улс төрийн тэгш эрх эдлэдэггүй: Гана улсын улс төрийн оролцооны талаарх Гана эмэгтэйчүүдийн ойлголт” (We Do Not Enjoy Equal Political Rights: Ghanaian Women’s Perceptions on Political Participation in Ghana) нэртэй судалгаанд ашигласан ярилцлагын асуултуудыг ашигласан болно (Sossou, 2011).

Энэхүү судалгаа нь феномологийг судалгааны арга зүй болгон авсан. Феномологийг ашигласны гол зорилго нь хүмүүсийн туршлагаас өдөр тутам тохиолдож буй үзэгдэл, юмс, үйл явдлыг ойлгохыг зорих юм. Өгөгдөл цуглуулахдаа ярилцлагын аргад тулгуурлан, нээлттэй асуултуудыг ашигласан.

Ярилцлагад оролцогчдын ерөнхий мэдээллийн үр дүн: Ярилцлагын үндсэн асуултуудыг асуухаас өмнө судалгаанд оролцогчдын ерөнхий болон хувийн мэдээллийн талаарх асуултуудыг асуусан болно. Энэхүү судалгаанд оролцсон хүмүүсийн мэдээллийг дараах байдлаар тоймлон харуулж байна.

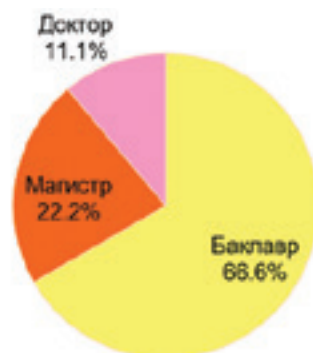
Судалгаанд оролцогчдын нас. Зураг 3-д үзүүлсний дагуу судалгааны нийт оролцогч (n=9)-ийн дунд 30-40 насныхан 44.5%, 40-50 насныхан 33.3%, 50-аас дээш насныхан 22.2% тус тус эзэлж байна.

Зураг 5. Судалгаанд оролцогчдын нас



Боловсролын байдал. Нийт судалгаанд хамрагдагсад (n=9)-ын 66.7% нь бакалавр, 22.2% нь магистр, 11.1% нь докторын зэрэгтэй байна.

Зураг 6. Оролцогчдын боловсрол, хувиар



Гэрлэлтийн байдал. Судалгаанд оролцогчдыг гэрлэлтийн байдлаар авч үзвэл, нийт судалгаанд оролцогчид (n=9)-ын 66.5% нь гэрлэсэн, үлдсэн 33.5% нь гэрлээгүй байна.

Зураг 7. Судалгааны оролцогчдын гэрлэлтийн байдал, хувиар



Судалгааны явц: Дээр дурдсан судалгааны аргачлал, загварт тулгуурлан улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсийг тодорхойлох ярилцлага хийхдээ нийтдээ 9 хүн (эмэгтэй улс төрч-6, жендэр эксперт-3)-ийг хамруулсан.

Ярилцлагын асуулгын дагуу, нийтдээ 9 оролцогчтой тус бүрд нь 30-45 минут ярилцлага хийсэн болно. Энэхүү судалгааны өгөгдлийг цуглуулахдаа хагас бүтэцлэгдсэн ярилцлагын аргыг ашигласан бөгөөд ярилцлагад оролцогчдын хүсэлтийн дагуу нэр, намын харьяалал, одоо эрхэлж буй албан тушаалыг нь дурдахгүй байхаар тохирсон. Судалгааны ярилцлагыг 6 эмэгтэй улс төрч, жендэрийн 3 экспертээс авч Улаанбаатар хотноо хийлээ.

Хүснэгт 5. Эмэгтэй улс төрчтэй ярилцлага хийсэн байдал

Эмэгтэй улс төрч	Огноо	Ярилцлага үргэлжилсэн хугацаа	Ярилцлага хийсэн газар
Оролцогч 1	2020.03.25	00:39:20	Албан өрөө
Оролцогч 2	2020.03.27	00:34:00	Албан өрөө
Оролцогч 3	2020.04.10	00:32:00	Албан өрөө
Оролцогч 4	2020.04.20	00:41:20	Албан өрөө
Оролцогч 5	2020.04.21	00:33:10	Кафе
Оролцогч 6	2020.04.22	00:36:46	Албан өрөө

Хүснэгт 6. Жендэрийн экспертэй ярилцлага хийсэн байдал

Жендэрийн эксперт	Огноо	Ярилцлага үргэлжилсэн хугацаа	Ярилцлага хийсэн газар
Оролцогч 1	2020.03.17	00:45:06	Албан өрөө
Оролцогч 2	2020.03.23	00:46:09	Кафе
Оролцогч 3	2020.03.26	00:39:57	Албан өрөө

Судалгааны үр дүн: Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлсийг тодорхойлох ярилцлагын судалгааны явцад дараах үр дүнд хүрсэн болохыг толилуулж байна. Үүнд:

Үр дүн 1. Гэр бүлийн үүрэг хариуцлагаас үүдсэн “давхар” ачаа нь эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог хязгаарлаж байна.

Эмэгтэйчүүдийн улс төрд идэвхтэй оролцоход сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйл нь гэр бүлийн өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлага гэдгийг эмэгтэй улс төрчидтэй хийсэн ярилцлагаас тодорхойлсон.

“Эмэгтэйчүүдийн хувьд хүүхэд асрах нь эрх гэхээсээ илүүтэй үүрэг байдаг. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит цэцэрлэгүүд 2 наснаас эхлэн элсэлт авдаг. Хэрэв хүүхдийг эцэг эхээс нь өөр асрах хүн байхгүй тохиолдолд тухайн хүүхдийг 2 нас хүртэл нь эцэг эхийн аль нэг нь өсгөх хэрэгтэй

болно. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжууд нь энэ эрхийг зөвхөн эхэд нь олгодог. Тиймээс 2 жил эмэгтэй хүн хүүхдээ өсгөхөөс өөр аргагүй байдалд ордог”.

Оролцогч 1. Улс төрч эмэгтэй

Эмэгтэйчүүдийн гэр бүлийн үүрэг, түүний дотор хүүхэд, ахмад настныг асрах халамжлах үүргээс шалтгаалан, ижил гараанаас эхэлсэн эрэгтэйчүүдээс цаг хугацааны хувьд эмэгтэйчүүд хоцрохоос өөр аргагүй байдалд хүргэдэг тод жишээ юм.

“Миний хувьд ахуйдаа зарцуулж байгаа цаг хугацааны асуудал улс төрийн карьераа тогтвортой явуулахад саад болдог. Энэ зүйлийг ганцаараа давахад хэцүү. Яаж давах вэ гэхээр мөнгөтэй байж давна. Асрагч авах, хүүхэд сургууль цэцэрлэгээс авах хүнтэй байх, хүүхэд зөөх унаатай байх гэх мэт. Эсвэл гайгүй сургууль цэцэрлэгт өгөх гэдэг ч юм уу. Хүүхдийнхээ даалгаврыг хийлгэх хүртэл өөрөө цаг шүү дээ. Мэдээжийн хэрэг үүнийг эцэг эхчүүд хийгээд явна. Гэхдээ манлайлья гэсэн зорилготой эмэгтэйчүүдийн хувьд бусад эцэг эхчүүдээс хийдэг ажлаас хамаагүй их зарцуулж байж амжилтанд хүрнэ. Ахиад л цаг хугацааны асуудал гарна”.

Оролцогч 2. Улс төрч эмэгтэй

Бусад эмэгтэй улс төрчтэй харьцуулахад гэр бүлгүй эмэгтэйчүүд улс төрд илүү цаг гаргах бололцоотой байдаг бөгөөд энэ нь тэднийг улс төрийн карьер амжилттай явуулахад нөлөөлж байна.

“Улс төрийн сонгуульд, албан тушаалуудад болон намын аппаратад тасралтгүй 12 жил ажиллаж ирлээ. Ингэж ажиллаж чадсанд гэр бүлгүй байгаа маань нөлөөлсөн болов уу. Хэрвээ гэр бүлтэй байсан бол ингэж ажиллаж чадаа ч уу үгүй ч үү хэн мэдлээ.”

Оролцогч 5. Улс төрч эмэгтэй

“Би дөрвөн хүүхэдтэй ээж хүн. Нөхөр маань намайг бүх талаар дэмждэг. Эхлээд мэдээж улс төрийн ажлыг ойлгохгүй үе байсан. Тэр үед нь хоорондоо ярилцахгүй бол асуудал улам хүндэрдэг юм шиг санагдсан. Сайн л ярилцаж байх хэрэгтэй”

Оролцогч 4. Улс төрч эмэгтэй

Иймд эмэгтэйчүүдийг улс төрд идэвхтэй оролцох бололцоогоор хангахын тулд нийгмийн дэд бүтцийг шийдвэрлэх (цэцэрлэгийг хүрэлцээтэй хэмжээтэй барьж байгуулах), хүүхдийн өвчлөлийг бууруулах (жишээ нь, агаарын бохирдол буурснаар хүүхдийн амьсгалын замын өвчлөл нэмэгддэг тул хүүхдээ асарч сувилахын тулд ээж ажлаасаа чөлөө авахаас өөр аргагүй) зэрэг зүйлсийг хийх шаардлага үүсч байна.

Үр дүн 2. Жендэрийн хэвшмэл ойлголт эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог хязгаарлаж буй үндсэн суурь шалтгаан хэмээн жендэрийн экспертүүд дүгнэж байна.

Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд ажиллахад эмэгтэйчүүдэд сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйлсийг бүхэлд нь аваад үзэхэд, цаад суурь шалтгаан нь жендэрийн хэвшмэл ойлголттой холбоотойг жендэрийн экспертүүд онцолж байв. Уламжлалаар, улс төрд эрэгтэйчүүд давамгайлж, өөрсдийн орон зайд эмэгтэйчүүдийг оруулахад төдийлөн таатай ханддаггүй. Эмэгтэйчүүд улс төрийн карьер хийх сонголтонд жендэрийн хэвшмэл хандлага нөлөөлж байдаг учраас угаасаа эрэгтэйчүүдийнх байсаар ирсэн энэ салбарт өрсөлдөхөд хязгаарлалтуудтай тулгардаг.

“Үнэхээр нийгмийн топ түвшинд патриарих хандлага арилахгүй л байна. Ер нь тэр түвшинд эрэгтэй хүмүүс давамгайлсан хэвээр байна”.

Жендэр эксперт 1

“Нийгэмд байгаа хэвшмэл ойлголт, хайрцаглагдсан хандлага нь өмсөх хувцаснаас авахуулаад хувийн амьдралдаа хийх сонголт, мэргэжил сонгоход хүртэл бүхий л зүйлд нөлөөлдөг. Хүмүүс бие биедээ нөлөөлж амьдардаг. Эрэгтэй хүн ийм байх ёстой, эмэгтэй хүн ийм байх ёстой гэх хэвшмэл ойлголт нь эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоонд нөлөөлж буй цаад учир шалтгаан болдог”.

Жендэр эксперт 2

Эмэгтэйчүүд өөрсдөө хэвшмэл хандлагыг илэрхийлэгч, нийгмээс өөрт нь хуваарилсан дүрд тоглодогос үүдэн өөрийн боломжоо нээхгүй байх, эмэгтэйчүүд зонхилдог улс төрд өрсөлдөж, хүчээ сорихгүй байна.

“За би чинь эмэгтэй юм чинь гэж харах хандлагууд байдаг. Би эмэгтэй юм чинь хоолоо хийх ёстой, хүүхдээ асрах, хүмүүжлүүлэх ёстой. Бүх ажлыг амжуулдаг байх ёстой гээд эмэгтэйчүүд өөрсдөө бодсон байдаг”.

Жендэр эксперт 3

Үр дүн 3. Жендэрийн хэвшмэл хандлагаас үүдэн эмэгтэйчүүдэд хүлээн зөвшөөрөгдөх шаардлага үүсдэг нь улс төрийн оролцоонд хязгаарлалт болдог.

Эмэгтэй улс төрчдийн хариултаас үзэхэд, наснаас үл хамааран эмэгтэйчүүдийн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөх асуудал тулгарч байна. Ялангуяа, залуу эмэгтэйчүүдийн хувьд эмэгтэй хүний хувьд жендэрийн хэвшмэл хандлагын улмаас үл хүлээн зөвшөөрөгдөх хандлагатай нүүр тулахын зэрэгцээ нас залуу, туршлагагүй гэдэг давхар саад бэрхшээлийг давж байж, улс төрд амжилт гаргах шаардлагатай болдог.

Маш залуудаа буюу 25 настай аймгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд нэр дэвшиж байсан. Мөн сумын засаг даргын орлогчоор ажилласан. Залуу эмэгтэй улс төрд байхад хүндрэлтэй. Тухайн үед хувцаслалтын хувьд хүмүүсийн үнэлэмжинд тохируулах гэж хичээж байсан үе бий. Овортой харагдахын тулд хуруундаа хүртэл хоёр давхар бөгж зүүх хэрэг гарч байсан.

Оролцогч 4. Улс төрч эмэгтэй

Эмэгтэйчүүдийг дорд үзэх хандлага бий. ИТХ-ын адилхан гишүүд байж чи эмэгтэй юм шиг энэ асуудалд ороод хэрэггүй гэж хэлэх тохиолдол байсан. Дээрээс нь эмэгтэй хүнийг өөрийн гэсэн үзэл бодолгүй хүн юм шиг ханддаг. Намын бүлгээрээ ажиллаж байгаа тохиолдолд миний саналыг асуулгүйгээр эрчүүд олноороо түрий барих байдал ажиглагдсан. Хурал цуглаан болоход үг таслах тохиолдол ч гарсан. Энэ байдлын эсрэг сөрөх хэрэгтэй болдог.

Оролцогч 3. Улс төрч эмэгтэй

Цаашид нас ахих тусам хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь нэмэгдэнэ гэж залуу эмэгтэй улс төрчид харж байна. Харин туршлагатай эмэгтэй улс төрчдийн хэлснээр, эрэгтэйчүүдийн хувьд нас ахих тусам нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь нэмэгдэж, үг нь үнэ цэнэтэй болж ирдэг хандлага байдаг бол эмэгтэйчүүдийн хувьд энэ байдал эсрэгээрээ байдаг.

Намайг “хөгшин авгай” гэж ярихыг хүртэл сонсч байсан. Заримдаа нийгмийн зүгээс шүүлтэнд орж байгаа юм шиг мэдрэмж төрдөг. Яаж ч олон жил улс төрөөр явсан байлаа, хүн юм шиг ийм зүйл сонсоод сэтгэлээр унахгүй байхын аргагүй. Ганц миний жишээ гэлтгүй УИХ-д ажиллаж байгаа ахимаг настай эмэгтэй гишүүдийг цахим орчинд элдвээр бичих, тоглоом шоглоом болгох хандлага тасрахгүй байна.

Оролцогч 6. Улс төрч эмэгтэй

Дээрх оролцогчийн илэрхийлсэн байр суурийг жендэрийн экспертийн зүгээс баталгаажуулсан юм.

“Эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүдийн цаг эсрэг цохилттой. Нас нь ахих тусам эрэгтэйчүүдийн үг үнэ цэнэтэй болж ирдэг. Эсрэгээрээ, эмэгтэйчүүдийн үг үнэ цэнэгүй болдог. 50 гарсан эмэгтэй УИХ-д дэвших ч юмуу, тэр үед энэ “эмээ” хаачих гэж байгаа юм бэ. Хүүхдээ, ач нараа гэртээ харахгүй гэж хэлэхтэй таарч байсан. Гэтэл 50 гарсан эрэгтэйчүүдэд орон зай үргэлж байдаг. Энэ үед харин ч карьер нь эхэлдэг. Сонингийн материал шүүж үзвэл ийм мэдээлэл их гарч ирдэг”.

Жендэр эксперт 2

Үр дүн 4. Төгс эмэгтэй, өө сэвгүй улс төрч байхыг эмэгтэйчүүдээс шаарддаг.

Эрэгтэй улс төрчөөс илүү өндөр шаардлага эмэгтэйчүүдэд тавигддаг гэдгийг эмэгтэй улс төрчид, жендэрийн экспертүүдийн аль аль нь хүлээн зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн зүгээс эмэгтэй, эрэгтэй улс төрчдийн хувьд “ялгаатай” стандартыг тавьдаг гэсэн үг юм.

Эрэгтэй улс төрчдийг янз бүрийн асуудалд, заримдаа бүр ноцтой асуудалд холбогдоход нийгэм удалгүй “мартчихдаг” бол эмэгтэйчүүдийг өчүүхэн ч алдаа гаргахыг нийгэм хүлээн зөвшөөрдөггүй. Монголын улс төр эмэгтэйчүүдэд маш өндөр “стандарт” тавьж байна.

Оролцогч 6. Улс төрч эмэгтэй

Гадаад төрхөөр нь эмэгтэйчүүдийг дүгнэх хандлага бий. Манай улс төр эмэгтэй хүнээс гадаад үзэмж, ар гэрээ авч яваа байдал гээд олон талаараа өв тэгш байхыг шаарддаг.

Оролцогч 4. Улс төрч эмэгтэй

Эмэгтэйчүүд улс төрд ороход бэлтгэгдсэн эсэх шалгуур тавигддаг. Гэтэл эрэгтэй улс төрч бэлтгэгдсэн эсэх асуудал нийгэмд төдийлөн яригдаад байдаггүй. Гэтэл үнэн хэрэгтээ эмэгтэйчүүд мэдлэг, боловсрол, санал болгож буй бодлогоороо төдийлөн гологдоод байдаггүй.

Жендэр эксперт 2

БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгаа нь өмнө нь гадаад улсад хийсэн ярилцлагын асуултуудад тулгуурласан учраас Монгол Улсад хийсэн судалгаануудаас ялгаатай үр дүнгүүдийг илрүүлснийг энд дурдах нь зүйтэй. Монгол Улсад хийгдсэн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд институцын шинж чанартай хязгаарлалтууд (эрэгтэйчүүд давамгайлсан улс төрийн бүтэц, нэр дэвшиж өрсөлдсөн намын нэр хүнд, сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад шаардлагатай хөрөнгө босгоход тулгардаг хүндрэл гэх мэт) дурдагдсан бол энэ удаагийн судалгааны үр дүнд нийгмийн шинжтэй хүчин зүйлүүд болох гэр бүлийн үүрэг хариуцлага, жендэрийн хэвшмэл хандлага зэрэг улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлээр тодорхойлогдлоо. Энэ нь судалгааны шинэлэг талыг харуулж байна.

Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсийг ярилцлагад оролцсон бүлгүүдийн хувьд ялгаатай тодорхойлж байгаа нь тогтоогдсон. Тухайлбал, жендэрийн экспертүүд нийгэмд оршиж буй жендэрийн хэвшмэл хандлагыг эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог хязгаарлагч суурь хүчин зүйлээр нэрлэсэн бол эмэгтэй улс төрчдийн зүгээс гэр бүлийн үүрэг хариуцлага, ажил-амьдралын тэнцвэрийг хадгалахад тулгардаг бэрхшээлүүд нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагчаар нэрлэсэн. Иймд ярилцлагын бүлэг тус бүрийн тодорхойлсон ялгаатай хүчин зүйлс нь судалгааны нэг чухал үр дүн болж байна.

ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо бага байгаад ямар хүчин зүйлс нөлөөлж байгааг тодорхойлоход чиглэсэн. Судалгааны зорилгод нийцүүлэн, дэлхийд болон Монгол Улсад улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоо ямар түвшинд байгаа талаар судалгаа хийж, холбогдох статистик баримтуудыг нэгтгэлээ.

Монгол Улсад төдийгүй дэлхийн даяар жендэрийн тэгш байдал хангагдаагүй хэвээр байгаа нь статистик баримт мэдээллээс харагдаж байна. Хамгийн ноцтой нь ахиц дэвшил өнөөгийн хурдаараа явах юм бол бараг 100 жилийн дараа дэлхийн хэмжээнд жендэрийн тэгш байдал бий болно. Гэвч удаан боловч зарим өөрчлөлт гарч байгааг үгүйсгэж болохгүй. Жишээлэхэд, Монгол Улсын Их Хурлын 7 дахь удаагийн сонгуулийн үр дүнд сонгогдсон нийт гишүүдийн 13 нь буюу 17.1 хувь эмэгтэйчүүд байгаа нь өмнөх 6 удаагийн парламентуудаас хамгийн өндөр үзүүлэлт юм.

Энэхүү судалгаанд тоймлосны дагуу, парламент, Засгийн газрын түвшинд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл нь нөлөөлөл үзүүлэхүйц хэмжээнд байх нь нийгмийн эмзэг бүлэг, эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн асуудлыг шийдвэрлэхэд эерэг нөлөөтэй болохыг гадаад улс орнуудад хийгдсэн судалгаанууд болон Монгол Улсын жишээ харуулж байна. Мөн улс төрд жендэрийн тэгш байдлыг хангах явдал нийгмийн бүлгүүдийн оролцоог жигд хангасан ардчилсан нийгмийг цогцлооход чухал үүрэгтэй.

Судалгаанд жендэрийн тэгш байдлыг хангахад дэвшил гаргаж буй улс орнуудын хэрэгжүүлж буй улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн сайн туршлагыг тодорхой орнуудын жишээн дээр авч үзсэн. Квотыг ашиглан жендэрийн тэгш төлөөллийг хангаснаар бодлого, бодит практикийн хоорондын зөрүүг үр нөлөөтэй арилгах боломжтойг Швед улсын жишээ харуулж байна. Эмэгтэйчүүдийн сонгуулийн кампанит ажлаа явуулахад “чөдөр” болдог мөнгө хөрөнгийн “тээг”-ийг арилгахад Европын орнууд амжилттай ажиллаж байна. Ингэхдээ улс төрийн намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийг жендэрийн тэгш байдлыг хангахад оруулж буй хувь нэмэртэй уялдуулж өгдөг. Түүнчлэн, эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүд хүүхэд, ахмад настнаа халамжлахад илүү их цагийг зарцуулах шаардлагатай байдаг тул энэ нь тэдний улс төрийн оролцоог хойш нь татдаг. Энэ байдлыг залруулахын тулд, Финланд улс эмэгтэйчүүд хүүхдээ өсгөнгөө ажил эрхлэх боломжоор хангах бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлсэн.

Энэхүү судалгааны хүрээнд, Монгол Улсад улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хүчин зүйлсийн талаар өмнө хийгдсэн судалгаануудыг нэгтгэн, дүгнэж судлагдсан байдлын судалгааг хийлээ. Судлагдсан байдлын судалгаанаас үзэхэд, *эрэгтэйчүүд давамгайлсан улс төрийн бүтэц, нэр дэвшиж өрсөлдсөн намын нэр хүнд, сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад шаардлагатай хөрөнгө босгоход тулгардаг хүндрэл* зэрэг нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсээр нэрлэгджээ.

Судлагдсан байдлын судалгаанд үндэслэн өөрийн судалгааны хүрээг тодорхойлохдоо, өмнө нь орхигдсон хүчин зүйлсийг илрүүлэх зорилгыг тавьсан. Энэ үүднээс, Гана Улсад өмнө нь хийгдсэн судалгааны загварт тулгуурлан ярилцлагын судалгаа хийхээр сонгож авч, өгөгдсөн асуулуудын дагуу нийтдээ 9 хүн (улс төрч эмэгтэй- 6, жендэрийн эксперт-3)-ээс ярилцлага авсан. Үр дүнд нь, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсийг тодорхойлсон.

Монгол Улсад өмнө хийгдсэн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд, институцын шинж чанартай хязгаарлалтууд дурдагдсан бол энэ удаагийн судалгааны үр дүнд нийгмийн шинжтэй хүчин зүйлүүд тодорхойлогдлоо. Энэ утгаараа, толилуулан буй судалгаа нь өмнө нь хийгдсэн судалгааны ажлуудыг улам баталгаажуулж, баяжуулж чадлаа хэмээн судлаачийн зүгээс дүгнэж байна.

Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарладаг хүчин зүйлсийг ярилцлагад оролцсон бүлгүүдийн хувьд ялгаатай тодорхойлж байна. Тухайлбал, жендэрийн экспертүүд нийгэмд оршиж буй жендэрийн хэвшмэл хандлагыг нэрлэсэн бол эмэгтэй улс төрчид гэр бүлийн үүрэг хариуцлага, ажил-амьдралын тэнцвэрийг хадгалахад тулгардаг бэрхшээлүүдийг улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хязгаарлагч хэмээн тодорхойлж байна. Үүнээс үзэхэд, ярилцлагын бүлэг тус бүрийн тодорхойлсон ялгаатай хүчин зүйлс нь судалгааны нэг чухал үр дүн болж байна.

Ярилцлагад жендэрийн экспертүүдийг урьж оролцуулсан явдал тус судалгааны ололттой тал болсон төдийгүй ярилцлагын арга нь асуудлын гүнд орж, хүчин зүйлсийг тодорхойлоход үр дүнтэй байсан хэмээн дүгнэхэд хүргэж байна. Тэдний байр суурь судалгаа олон талын өнцгийг тусгахад эерэгээр нөлөөлсөн.

Ярилцлагыг улс төрийн тавцанд чамгүй хугацааг өнгөрүүлсэн туршлагатай эмэгтэйчүүд хийгээд залуу боловч тодорхой амжилтанд хүрсэн эмэгтэй улс төрчдийн дунд хийсэн учраас улс төрд шинээр хөл тавьж буй эмэгтэйчүүдийн хувьд туршлага судлах, өөрийгөө бэлдэхэд бага гэлтгүй чухал “гарын авлага” болох болов уу. Энэ нь тус судалгааны ажлын практик ач холбогдлыг харуулж байна хэмээн судлаачийн зүгээс дүгнэж байна. Төгсгөлд нь, тодорхойлсон хүчин зүйлүүдэд тулгуурлан дараах санал зөвлөмж боловсруулан толилуулж байна.

ЗӨВЛӨМЖ

Улс төрд жендэрийн тэгш байдлыг хангахад нэлээд амжилт олсон Швед Улсын туршлагаас үзэхэд, улс төрийн намууд квот нэвтрүүлэхэд намуудын доторх эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдийн шахалт, шаардлага шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн. Манай улсын улс төрийн намын эмэгтэйчүүдийн бүлэг, холбоод квотыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, цаашид квотыг 20 хувиас илүү болгон нэмэгдүүлэх чиглэлд улс төрийн дарамт шахалт үзүүлэн, шаардлага тавих нь чухал нөлөө үзүүлэхийг Шведийн туршлага харуулж байна. Хэдийгээр квот нь жендэрийн тэгш байдлыг богино хугацаанд хангах үр дүнтэй арга боловч суурь шалтгааныг шийдвэрлэхэд төдийлөн үр дүнтэй бус гэдгийг энд дурдахыг хүсч байна.

Монгол Улсад хийгдсэн судалгаануудаас үзэхэд, эмэгтэйчүүд улс төрийн сонгуульд нэр дэвших, амжилттай өрсөлдөхөд санхүүгийн асуудал саад тээг учруулдаг болох нь харагдсан. Энэ нь зөвхөн манай улсын асуудал төдийгүй дэлхий нийтийн хэмжээнд түгээмэл байна. Харин үүнийг шийдвэрлэхэд Европын орнууд нэлээд үр дүнд хүрч байна. Европын зарим оронд улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс олгодог бөгөөд ингэхдээ төрөөс олгох санхүүжилтийг квотыг хангаж ажилласан байдалтай уялдуулж, улмаар жендэрийн тэгш байдлыг хангахыг заавал биелүүлэх шаардлага болгож байна. Монгол Улсын хувьд улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс олгодог тогтолцоог нэвтрүүлсэн тохиолдолд, жендэрийн тэгш байдлыг хангах явдлыг төрийн санхүүжилтийг олгох нэг болзол, нөхцөл болгохыг хууль тогтоомждоо тусгах боломжтой. Энэ нь улс төрд жендэрийн тэгш байдлыг хангахад ихээхэн дэвшил гаргах нөхцөл болох юм. Нөгөөтэйгүүр, улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс олгох нь эмэгтэйчүүд, залуучууд болон нийгмийн эмзэг бүлгүүдийн төлөөлөл улс төрийн сонгуульд өрсөлдөх, ялалт байгуулах боломжийг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлнэ гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

Финландаас манай улсад хэрэгжүүлж болох нэг сайн туршлага нь эмэгтэйчүүдийг хүүхдээ өсгөнгөө улс төрд идэвхтэй оролцох бололцоог хангах асуудал юм. Тухайлбал, эмэгтэйчүүдэд цалинтай хүүхэд асрах чөлөө олгодог (бусад оронтой харьцуулахад энэ нь нэлээд өндөр) төдийгүй аавуудад хүүхэд асрах амралт олгодог. 2020 онд Финланд Улс цалинтай чөлөөний хугацааг 14 сар хүртэл нэмэгдүүлснээр эцэг эх 164 өдөр ажиллахгүйгээр хүүхдээ асрах боломжтой болсон. Эдгээр нь гэр бүлд болон ажлын байранд тэгш байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Манай улсад хүүхэд асрах үүргийг эцэг, эх хамтран үүрэлцэх хууль, эрх зүйн тогтолцоог бий болгосноор эмэгтэйчүүдийн улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцох бололцоог нэмэгдүүлнэ хэмээн үзэж байна. Ерөнхий боловсролоос авахуулаад их дээд сургуулийн сургалтын хөтөлбөрт жендэрийн хэвшмэл хандлагыг арилгахад чиглэсэн ойлголтыг өгөхөд анхаарч ажиллах шаардлагатай байна. Мөн үүнд эцэг, эхчүүдийн хувь нэмэр чухал үүрэгтэйг мартаж болохгүй.

Ярилцлагын судалгааны үр дүнд тодорхойлсон хүчин зүйлсээс үзэхэд, улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоонд жендэрийн хэвшмэл хандлага хязгаарлагч хүчин зүйл болдог нь ажиглагдсан. Иймд эмэгтэйчүүдийн нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг ролийн талаарх хэвшмэл хандлагыг бууруулах, цаашлаад арилгахад боловсрол чухал үүрэгтэй юм.

МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛАЛ, ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН НИЙГЭМ-УЛС ТӨРИЙН СУДАЛГАА

НОМ ЗҮЙ

1. Монголын Эмэгтэйчүүдийн Сан. (2012). *“Орон нутгийн ИТХ-д нэр дэвшиж буй эмэгтэйчүүдийн чадавхыг үнэлэх нь” судалгааны тайлан*. Улаанбаатар: Монголын Эмэгтэйчүүдийн Сан.
2. Р.Бурмаа. (2013). Улс төр дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо: Туршлага ба сургамж. Монгол Улс., (р. 3). Улаанбаатар .
3. НҮБХХ. (2014). *Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь* . Улаанбаатар: НҮБХХ.
4. ЕАБХАБ. (2016). *ЕАБХАБ-ын АИХЭГ-аас томилогдсон Сонгуулийн ажиглах хорооны тайлан* . Варшав : ЕАБХАБ-ын АИХЭГ.
5. ҮСХ. (2019). *Шийдвэр гаргах түвшин дэх эмэгтэйчүүдийн оролцоо* . Улаанбаатар: ҮСХ.
6. ЖҮХ. (2019). *Монгол Улсын жендэрийн нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ* . Улаанбаатар: ЖҮХ.
7. БНОУХ. (2019). *Олон нийтийн санал бодлын тандалт судалгаа: Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнөх*. Улаанбаатар: БНОУХ.
8. У.Үржээ. (2019 йил 10-10). *Нэр “баастсан” эмэгтэй гишүүд*. Retrieved 2020 йил 20-4 from ikon.mn: <https://ikon.mn/n/1p0n>
9. Р.Оюунцэцэг. (2020 йил 10-1). *Монгол эмэгтэйчүүд төр түшилцэхэд юу саад болдог вэ?* Retrieved 2020 йил 25-4 from IKON.MN: <https://ikon.mn/n/1rlr>
10. UN Women . (2020). *Press release: Twenty-five years after Beijing Declaration, the world “cannot afford” so few women in power*. UN Women and IPU.
11. USA Today . (2020 йил 17-4). *Female world leaders are handling coronavirus crisis ‘in a really impressive manner,’ experts say* . Retrieved 2020 йил 25-4 from USA Today : <https://www.usatoday.com/story/news/world/2020/04/17/coronavirus-women-world-leaders-praised-handling-crisis/5144421002/>
12. WEF. (2020). *Global Gender Gap Index 2020* . Geneva: World Economic Forum.
13. WEF. (2018). *The Global Gender Gap Index 2018* . Geneva: World Economic Forum .
14. Yuxin Lei and Rebecca Turkington. (2019 йил 25-10). *Women This Week: Sudan’s First Female Chief Justice*. Retrieved 2020 йил 20-3 from crf.org: <https://www.cfr.org/blog/women-week-sudans-first-female-chief-justice>
15. Yle. (2019 йил 10 -12). *Finland’s record-young PM appointed, faces confidence vote next week*. Retrieved 2020 йил 16-3 from yle.fi: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finlands_record-young_pm_appointed_faces_confidence_vote_next_week/11111398
16. Valdivia, A. G. (2019 йил 20 -12). *Spain Is Now In The World’s Top 10 For Gender Equality-This Is How Progress Happened*. Retrieved 2020 йил 9-3 from

- Forbes.com : <https://www.forbes.com/sites/anagarciavaldivia/2019/12/20/spain-enters-the-worlds-top-10-for-gender-equality/#3756dd9e6f52>
17. Amanda Clayton and Pär Zetterberg. (2018). Quota Shocks: Electoral Gender Quotas and Government Spending Priorities Worldwide. *The Journal of Politics*, 918-932.
 18. BBC. (2020 йил 5-2). *Finland to give dads same parental leave as mums*. Retrieved 2020 йил 16-3 from [bbc.com](https://www.bbc.com/news/world-europe-51384614?ocid=socialflow_facebook&ns_source=facebook&ns_mchannel=social&ns_campaign=bbcnews&fbclid=IwAR1bg0sTInqumF_3ekUQLfpqrx9JZkAqbB-9tU3MfiwhJaQP7ZiMjX0mh98): https://www.bbc.com/news/world-europe-51384614?ocid=socialflow_facebook&ns_source=facebook&ns_mchannel=social&ns_campaign=bbcnews&fbclid=IwAR1bg0sTInqumF_3ekUQLfpqrx9JZkAqbB-9tU3MfiwhJaQP7ZiMjX0mh98
 19. Beaman, L. E. (2012). Political reservations and women's entrepreneurship in India. *Journal of Development Economics* , 582-586.
 20. Brechenmacher, S. (2018 йил 2). Tackling Women's Underrepresentation in U.S. Politics: Comparative Perspectives From Europe . *Carnegie Endowment for International Peace* , pp. 15-25.
 21. Dodsworth, S. (2019 йил 27-2). *How more women politicians in Africa can make a real difference*. Retrieved 2020 йил 5-3 from World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/women-politicians-in-africa-face-huge-odds-but-can-make-a-real-difference/>
 22. Forbes. (2020 йил 10-4). *Are Women Better At Managing The Covid19 Pandemic?* Retrieved 2020 йил 25-4 from Forbes : <https://www.forbes.com/sites/tomaspremuzic/2020/04/10/are-female-leaders-better-at-managing-the-covid19-pandemic/#1454258f28d4>
 23. Foreign Affairs. (2020 йил 9-3). *The Best Foreign Policy Puts Women at the Center*. Retrieved 2020 йил 21-4 from Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-09/best-foreign-policy-puts-women-center?fbclid=IwAR1pNDQfOiz1kVuo8AzvMcxewSuAnONkVjsLtOtbDFnFvroGC3uFTb7uwWA>
 24. Graham-Harrison, E. (2019 йил 14-12). *Feminism comes of age in Finland as female coalition takes the reins*. Retrieved 2020 йил 16-3 from [theguardian.com](https://www.theguardian.com): <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/14/feminism-finland-gender-equality-sanna-marin>
 25. Hutchison, M. (2019 йил 16-9). *South Africa's New Gender-Equal Cabinet*. Retrieved 2020 йил 15-3 from <https://www.borgenmagazine.com/>: <https://www.borgenmagazine.com/south-africas-new-gender-equal-cabinet/>
 26. Harrington, S. (2019 йил 12-9). *Countries with more female politicians pass more ambitious climate policies, study suggests*. Retrieved 2020 йил 4-3 from www.yaleclimateconnections.org: <https://www.yaleclimateconnections.org/2019/09/countries-with-more-female-politicians-pass-more-ambitious-climate-policies-study-suggests/>

27. HBR. (2019 йил 25-6). *Research: Women Score Higher Than Men in Most Leadership Skills*. Retrieved 2020 йил 25-4 from Harvard Business Review : <https://hbr.org/2019/06/research-women-score-higher-than-men-in-most-leadership-skills>
28. Lyubimov, A. (2019 йил 17-9). *Russians Don't Believe There Is a Shortage of Women Politicians, Poll Says*. Retrieved 2020 йил 16-3 from Moskva News Agency: <https://www.themoscowtimes.com/2019/09/17/russians-dont-believe-there-is-a-shortage-of-women-politicians-poll-says-a67323>
29. North, A. (2019 йил 9-12). *Finland's new parliament is dominated by women under 35*. Retrieved 2020 йил 16-3 from Vox: <https://www.vox.com/2019/12/9/21002915/sanna-marin-prime-minister-of-finland-pm>
30. McCarthy, N. (2019 йил 18-12). *Where The Global Gender Gap Is Most And Least Pronounced*. Retrieved 2020 йил 16-3 from forbes.com : <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/12/18/where-the-global-gender-gap-is-most-and-least-pronounced-infographic/#5491eff772a4>
31. Pepera, S. (2018 йил 18-2). *Why Women in Politics?* Retrieved 2019 йил 19-9 from womendeliver: <https://womendeliver.org/2018/why-women-in-politics/>
32. Piatti-Crocker, A. (2019 йил 10-9). *Why American politics needs gender quota*. Retrieved 2020 йил 5-3 from thehill.com: <https://thehill.com/opinion/campaign/465074-why-american-politics-needs-gender-quota>
33. Pirner, K. (2018 йил 19-6). *Spain Appoints Female Majority Cabinet*. Retrieved 2020 йил 5-3 from southeusummit.com: <https://www.southeusummit.com/europe/spain/spain-appoints-female-majority-cabinet/>
34. Smith, A. O. (2019 йил 10 -12). *Finland's new female-powered cabinet meets for the first time* . Retrieved 2020 йил 16-3 from <https://www.helsinki.fi/> <https://www.helsinki.fi/finland/news-in-brief/17085-in-pictures-finland-s-new-female-powered-cabinet-meets-for-the-first-time.html>
35. Sossou, M.-A. (2011). *We Do Not Enjoy Equal Political Rights: Ghanaian Women's Perceptions on Political Participation in Ghana*. Sage , 2.
36. Ssali, G. (2020 йил 26-2). *Uganda: More Women Urged to Enter Politics Ahead of 2021 General Elections*. Retrieved 2020 йил 18 -3 from <https://allafrica.com>: <https://allafrica.com/stories/202002270382.html>
37. Stone, J. (2019 йил 22-1). *Katerina Sakellaropoulou: Greece appoints first woman president*. Retrieved 2020 йил 20-3 from Independent.co.uk : <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/katerina-sakellaropoulou-greece-president-woman-vote-judge-high-court-eu-a9297001.html>
38. Raghavendra Chattopadhyay and Esther Duflo. (2004). *Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India*. *Econometrica*, 1409-1443.

ХАВСРАЛТ

Ярилцлагын асуултууд

Эмэгтэй улс төрчөөс асуух ярилцлагын асуултууд

Асуулт 1. Та улс төрийн карьерынхаа түүхээс дэлгэрэнгүй хуваалцана уу.

Асуулт 2. Өнөөгийн байр сууринд хүрэхэд карьер ямар сорилт бэрхшээлүүдтэй нүүр тулгарсан бэ?

Асуулт 3. Дараах 4 сорилт бэрхшээлийн тухайд өөрийн тайлбарыг өгнө үү. Үүнд:

- Гэр бүлийн үүрэг хариуцлага
- Боловсрол, ажлын туршлага
- Жендэрийн хэвшмэл ойлголт
- Албан бус сүлжээ, нийгмийн капитал

Жендэрийн эксперээс асуух асуултууд

Асуулт 1. Эмэгтэйчүүдийг улс төрийн карьер хийхэд дараах сорилт бэрхшээлүүд хэрхэн нөлөөлж байна вэ?

- Гэр бүлийн үүрэг хариуцлага
- Боловсрол, ажлын туршлага
- Жендэрийн хэвшмэл ойлголт
- Албан бус сүлжээ, нийгмийн капитал

Асуулт 2. Дээр дурдсан сорилт бэрхшээлүүдийг гэтлэн давахад ямар шийдлүүд байж болох вэ?

З



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

Ц.ГАНБОЛД

Монгол Улсын гавьяат багш,
МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр
судлалын тэнхимийн зөвлөх
профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Г.ГҮНЖИДМАА

Монголын Хэвлэл Мэдээллийн
Зөвлөлийн гүйцэтгэх захирал

ОЛОН НИЙТИЙН ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙГ УЛС ТӨРӨӨС ХАРААТ БУС БАЙЛГАХ НЬ

(ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН
ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР)

УДИРТГАЛ

Мэдээлэлтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх хүний үндсэн эрхэд суурилсан хэвлэлийн эрх чөлөө нь олон ургальч үзлийг баримталсан ардчилсан нийгмийн салшгүй хэсэг юм. Ардчилал зөвхөн иргэд нь найдвартай мэдээлэлтэй мөн олон талт үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж түгээх боломжтой тохиолдолд л оршин тогтнож чадна. Найдвартай мэдээллийг олж авах, түгээх мөн олон янзын үзэл бодлоо хуваалцах боломжийг иргэдэд олгодог учраас олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь ардчиллын нэгэн тулгуур болдог.

Төрийн байгууллага, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааг олон нийт чөлөөтэй шүүн хэлэлцдэг, шүүмжлэл өрнүүлэх орчингүйгээр ардчилсан нийгмийг цогцлоох нөхцөл үгүй болно. Улс төрийн албан тушаалтнууд төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчих зэрэг шударга бус үйлдлийг чөлөөт хэвлэлгүйгээр иргэд мэдэх боломжгүй. Түүнчлэн олон ургальч мэдээлэл дундаас иргэд үнэнийг олж авах, сонголтоо зөв хийх, шийдвэр гаргах эрхээ эдлэх боломжийг хараат бус чөлөөт хэвлэл ард иргэдэд олгодог.

Монгол Улс 1961 онд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1976 онд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактыг хүлээн зөвшөөрч, соёрхон баталсан. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр зүйлд: Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэхүү эрхэнд үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрх чөлөө, үзэл санаа, мэдээллийг улсын хилийн заагаар үл хязгаарлан аливаа арга замаар эрж сурвалжлах, хүлээж авах, түгээн дэлгэрүүлэх эрх чөлөө багтана¹ гэжээ.

Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн баталгаатай эдлэх эрх, эрх чөлөөг заасан бөгөөд тус зүйлийн 16.16-д “үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөтэй”² хэмээн тусгасан. Иргэний энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэгч олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь улс төрөөс хараат бусаар ажиллах нөхцөл бүрэлдсэн үед бид хараат бус хэвлэл мэдээллийн тухай ярих боломжтой юм. Иймд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл болон улс төрийн харилцан хамаарал, нөлөөлөл нь үе үеийн судлаачдын анхаарлын төвд байсаар ирсэн. Энэ удаагийн судалгааны хүрээнд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл улс төрийн аливаа эрх мэдлээс ангид, хараат бусаар ажиллахад саад болдог хүчин зүйлсийг тодорхойлж, үүнээс сэргийлэх үр өгөөж бүхий арга замуудын нэг нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт (media self-regulation) болохыг тодотгон, түүний ардчилалд оруулж буй хувь нэмрийг улс орнуудын хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн түүхэн хөгжлийг харьцуулах замаар судаллаа.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь иргэний шууд хяналт, оролцоотойгоор дор олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн ёс зүй, хариуцлагыг төлөвшүүлэх эгэх хариуцлага бүхий ардчилсан нийгмийн чухал институтын нэг юм. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын сэдэв нь нийгмийн олон талт асуудалтай холбогдож өргөн цар хүрээг хамардаг тул энэ удаагийн судалгаа нь суурь мэдээлэл болно хэмээн найдаж байна. Иймд хэвлэл мэдээллийн өөрийн

¹ “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал” АНУ-ын элчин сайдын яам. УБ. 2015 он.

² Үндсэн хууль <https://www.legalinfo.mn/law/details/367>

зохицуулалтын асуудлыг илүү нарийвчлан гүнзгийрүүлэн судалж, ардчилсан чөлөөт хэвлэл мэдээллийг төлөвшүүлэн хөгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулахыг эрхэм судлаачдаас хүсье.

СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд 1990-ээд оноос шилжиж, иргэдийнхээ итгэл, үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх, мэдээлэл олж авах эрхүүдийг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулж, хэвлэлийн эрх чөлөөг 1998 онд баталсан Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар тунхаглаж, төрөөс хэвлэл мэдээлэлд нөлөөлөх, аливаа цагдан хяналт (цензур) тавихыг хориглосон билээ.

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсад хэвлэл мэдээллийн чөлөөт, хараат бус байдлыг хангах асуудал хангалтгүй хэвээр байгааг “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” олон улсын байгууллагын Хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр 2019 онд дэлхийн 180 орноос 70 дугаарт, 2020 онд 73 дугаарт эрэмбэлэгдэж, хэвлэлийн эрх чөлөөний талаар “мэдэгдэхүйц” асуудалтай орны тоонд багтаж байгаагаас харж болно. Шалтгааныг тайлбарлахдаа “Монголд гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой хэргүүдийн талаас илүү хувь нь сэтгүүлчид болон редакцийн эсрэг нэхэмжилсэн нь тэднийг өөртөө цензур тавихад түлхэж байна. Ихэнх хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд улс төрийн намууд болон улс төрчдөөс хамаарсан хэт төвлөрлийг үүсгэж буй нь бие даасан, хараат бус хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэхэд саад болж байна”³ хэмээн тэмдэглэжээ.

Монгол Улсад 500 гаруй хэвлэл мэдээллийн байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж,⁴ дижитал орчинд эрчимтэй шилжиж, олон ургальч үзэл санаа оршин буй мэт боловч голлох нөлөө бүхий хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын 74.3 хувь нь улс төрөөс хамааралтай байгааг 2016 онд Хэвлэлийн Хүрээлэнгээс Хил хязгааргүй сэтгүүлчид олон улсын байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлсэн Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ? судалгааны⁵ үр дүн харуулсан.

Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын чухал хамгаалалтуудын нэг нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт (media self-regulation) юм. Баталгаатай, бодит байдалд нийцсэн мэдээлэл авах эрх иргэн бүрт бий. Энэхүү эрхийг хангахын тулд хэвлэл мэдээллийнхэн мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээгээ тогтоож, хөгжүүлэх, улмаар иргэдийн оролцоотойгоор сахин мөрдүүлэх механизмыг Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт гэдэг.⁶ Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааны хүрээнд төдийгүй улс орнууд ардчиллыг бэхжүүлэхдээ бодлогын түвшинд анхаарч, практикт үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдал чухал болохыг олон улсын эрх зүйн зөвлөмжүүдэд тусгасан байдаг.

Тухайлбал, ЮНЕСКО-гоос 2011 онд баталсан “Илэрхийллийн эрх чөлөөг хамгаалахад хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын ач холбогдол” хэмээх бодлогын баримт бичигт “Өөрийн зохицуулалт нь хэвлэл мэдээллийг хараат

³ “Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ?” MXX, 2016 <https://rsf.org/en/mongolia>

⁴ “Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр” мониторингийн тайлан, MXX, 2020

⁵ “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-findings/translation-affiliations/>

⁶ “Хэвлэл мэдээлэл өөрийгөө зохицуулах нь” гарын авлага, ХМЗ, ДВА 2017

бус байдлаас сэргийлж, Засгийн газрын хатуу нөлөөллөөс хамгаалдаг. Хэвлэл мэдээлэл орчноо Засгийн газраас илүү ойлгодог учир зохицуулалтын тогтолцооны хувьд энэ нь үр өгөөжтэй байх боломжтой”⁷ хэмээн тайлбарласан. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт бол ардчиллыг бэхжүүлэх, иргэний нийгмийг хөгжүүлэх үр нөлөө бүхий загвар тогтолцоо юм.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг улс орон бүр өөрийн улс төрийн соёл, эрх зүйн байдал, эдийн засаг, хэвлэл мэдээллийн хөгжил, төлөвлөөс хамааран янз бүрийн түвшинд хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлж байна. 2015 онд Монгол Улсад анхны хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага болох “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл”-ийг сэтгүүлчид, хэвлэл мэдээллийн эзэд, сэтгүүл зүйн эвсэл холбоод, редакцууд, мэргэжилтэн судлаачдын өргөн төлөөлөлтэйгээр байгуулсан.

Ардчилсан улс орнууд хараат бус, бие даасан хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага үүсгэх замаар олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хамгаалахад чиглэж байна. Харин ардчиллыг хөгжүүлж буй зарим улс оронд редакц болон иргэний хоорондын зөрчлийг шийдвэрлэх замыг сонгохдоо хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг албажуулж, хуулиар үүрэгжүүлж байгаа нь төрөөс хэвлэл мэдээлэлд хяналтаа тогтоох оролдлого хэмээн ажиглагдахаар байна.

Иймд ардчиллыг төлөвшүүлэхэд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал амин чухал бөгөөд түүнд нөлөөлөх үр өгөөж бүхий өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бэхжүүлэх нь нэн чухал юм. Энэхүү судалгааны хүрээнд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо Монгол Улсад хэрхэн бүрэлдэн төлөвшиж буйг судлахын зэрэгцээ ардчилсан болон ардчиллыг хөгжүүлж буй улс орнуудын туршлагыг харьцуулан судлах болно.

Ингэснээр Монгол Улс дахь ардчилал, иргэний нийгмийн институцуудыг хөгжүүлэн бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцооны үр өгөөж, ач холбогдлыг тодорхойлж, бодлого боловсруулагчдад таниулахад чиглэнэ.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Монголын олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн улс төрөөс хараат бус байдлыг бэхжүүлэхийн тулд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын туршлагуудыг харьцуулан судалж, бодлогын зөвлөмж боловсруулах

⁷ “Эрх зүйн ба өөрийн зохицуулалтын олон улсын хэм хэмжээ”, ГИТ, 2019

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛТ

Уг зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- 1) Хэвлэл мэдээллийн оновчтой өөрийн зохицуулалт нь улс төрөөс хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлдөгийг судлах;
- 2) Ардчилсан болон ардчиллыг хөгжүүлж буй посткоммунист улс орнууд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог хэрхэн хөгжүүлж буй туршлагаас харьцуулан судлах;
- 3) Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтын ямар үүрэг гүйцэтгэх талаар судлах

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгааны хүрээнд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн улс төрөөс хараат бус байдлыг хангахад үр өгөөжөө өгдөг туршлагауудыг харьцуулан судална.

Бодлогын судалгаанд түүхэн харьцуулалт хийх, индуктив болон дедуктив зэрэг арга зүйг ашиглана. Ингэхдээ доорх агуулгын хүрээнд ажиллана. Үүнд:

- Эрх зүйн орчин: Чөлөөт, бие даасан, хараат бус олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэн бэхжүүлэх, үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан, хэвлэл мэдээлэлд улс төрийн нөлөө, хяналт тогтоохоос сэргийлсэн хууль тогтоомжуудад шинжилгээ хийх;
- Институцийн орчин: Олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлд улс төрийн нөлөөлөл, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хөгжил төлөвшил, хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцооны үүсэл хөгжил, төлөвшилд задлан шинжилгээ хийх;
- Экспертүүдийн үнэлгээ: Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үр өгөөж бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хөгжүүлэн бэхжүүлэхэд оруулах санал зөвлөмжийг тусгах;
- Бусад улс орнуудын туршлага: ардчилсан хэвлэл мэдээллийг бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хэрхэн хэрэгжүүлж буй туршлагауудад харьцуулсан шинжилгээ хийх;
- Хэвлэл мэдээллийн оновчтой өөрийн зохицуулалт нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн улс төрөөс хараат бус байдалд үр өгөөжөө өгөх бодлогын хувилбар санал болгох;

а) Судалгааны таамаглал

Хэвлэл мэдээлэл ба улс төрийн харилцан хамаарлын өнөөгийн байдлыг тандан үзэхэд “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн судалгаанд хамрагдсан мэдээллийн хэрэгслийн дийлэнх нь шууд ба шууд бусаар аль нэг улс төрийн нам, эсхүл улс төрчтэй хамааралтай байна” хэмээн “Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ” судалгааны тайланд дурджээ.⁸ Иймээс олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх чөлөөт сэтгүүл зүйн индэр

⁸ “Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ?” MXX, 2016 <http://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-findings/translation-affiliations/>

болохын хувьд улс төрийн аливаа нөлөөллөөс ангид байх баталгаагаа эрх зүйн болон өөрийн зохицуулалтаараа бүрдүүлэх шаардлагатай хэмээн судлаачид үздэг. Тэгвэл Монгол Улсад чөлөөт сэтгүүл зүйн хяналтын үүрэг функцийг дэмжсэн эрх зүйн таатай орчинд сэтгүүлчид ёс зүйн өөрийн зохицуулалтын хүрээндээ хараат бусаар ажиллах боломжтой эсэх нь анхаарал татаж байна.

Ардчилсан нийгэмд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал нь чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хяналт дор ажиллах ёстой бол хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг анхаарч үзэх нь зайлшгүй юм. Олон нийтийн өмнөөс хяналтын үүрэг гүйцэтгэдэг хэвлэл мэдээлэл нь улс төр, эдийн Засгийн эрх ашиг, аливаа нөлөөллөөс ангид байснаар энэхүү үүргээ биелүүлэх учиртай. Иймд улс төрийн шийдвэр гаргагчид, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зохицуулагч байж хэрхэвч таарахгүй.

Тэгвэл хараат бус, бие даасан, чөлөөт хэвлэл мэдээллийн (сэтгүүлчдийн дагаж мөрдвөл зохих) ёс зүйн хил хязгаарыг тогтоогч нь хэн байх вэ гэсэн асуулт урган гарна. Хэвлэл мэдээллийнхэн бие даасан, хараат бус байдлаа хангахын тулд үр өгөөж бүхий өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бий болгож, үүнийг хэрэгжүүлэх ардчилсан институтыг хөгжүүлэх боломж байна гэсэн таамаглалыг дэвшүүлж байна.

б) Судалгааны арга зүй

- 1) Баримт бичиг судлах арга: Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын баталгаа болсон хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын онцлог, ач холбогдол, үр нөлөөний талаар холбогдох ном, гарын авлага, баримт бичгүүдийг судалж, ардчилсан нийгмийг бэхжүүлэх, иргэний нийгмийг хөгжүүлэн төлөвшүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын үүрэг роль, үр нөлөөний талаар судална.
- 2) Кейс судалгааны арга: Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын үүсэл хөгжил, төлөвшлийг баримтжуулна. Түүнчлэн хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр тэргүүлэгч ардчилсан улс орон, ардчиллыг хөгжүүлж буй Төв болон Зүүн Өмнөд Азийн улс орнууд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтуудыг хэрхэн төлөвшүүлэн хөгжүүлж буй туршлагуудыг харьцуулан судална. Ингэхдээ холбогдох улс орнуудын хууль эрх зүйн баримт бичиг, өөрийн зохицуулалтын байгууллагын дүрэм журам, бүтэц, зохион байгуулалт, төлөөлөл, шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж ижил болон ялгаатай талуудыг тодорхойлно.
- 3) Чанарын судалгааны арга: Баримт бичгийн судалгааны үр дүнд тулгуурлан зорилтот экспертүүдтэй ярилцлага хийнэ. Ингэхдээ ардчиллыг бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын хараат бус байдлыг хангах баталгаа, үр дагаврын талаар ярилцаж, үр нөлөө бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтыг хөгжүүлэхэд оруулах санааг цуглуулна. Мөн бодлогын судалгааны зөвлөмжид оруулах саналыг авах, цаашид анхаарах зүйлсийг бүтээлчээр тусгана.

1. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ НЬ УЛС ТӨРӨӨС ХАРААТ БУС БАЙДАЛД ҮР ӨГӨӨЖӨӨ ӨГӨХ НЬ:

Аливаа улс оронд ардчилал, иргэний нийгэм бодитоор оршин буй эсэхийг танихын тулд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь хараат бусаар ажиллаж чаддаг уу, тэдгээрийн бие даасан байдлыг хэрхэн баталгаажуулдаг вэ гэсэн асуултад хариулах шаардлагатай болдог. Үүнийг тодорхойлогч хүчин зүйлсэд хараат бус хэвлэл мэдээллийн төлөвшилд улс төрийн нөлөөлөл хэр түвшинд байдаг, хэвлэл мэдээллийн бие даасан хөгжлийг бэхжүүлэхэд үр өгөөж бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо бүрэлдсэн эсэхийг харгалзан үздэг. “Олон нийтэд нөлөөлдөг хүмүүсийн (улс төрч, албан тушаалтан, эрх мэдэлтнүүд гэх мэт) тухай мэдээлэл түгээхийг хязгаарлах, хорих болон хэвлэл мэдээллийг хянахад нэр төр гутаахтай холбоотойгоор гүтгэлэг, доромжлолын тухай заалт бүхий эрүүгийн хуулийг ашиглаж буй эсэх”-ийг харгалзан үзэх нь хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хэмжих нэг чухал шалгуур⁹ юм. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд зааснаар “Хараат бус хэвлэл гэдэг нь Засгийн газар, улс төрийн болон эдийн Засгийн хяналтаас хараат бус, сонин хэвлэл гаргахад шаардлагатай үндсэн эд материалын болон дэд бүтцийн бэрхшээлээс хараат бус байх явдал”¹⁰ хэмээн үзжээ.

Хараат бус хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэхэд үр нөлөө бүхий өөрийн зохицуулалт чухал. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээллийн эрх чөлөөг хангасан эрх зүйн орчинд хөгжинө. Түүнчлэн өөрийн зохицуулалтын үндсэн зорилт нь хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалах, сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн редакцтай мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг тооцох, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг олон нийтийн өмнө хариуцлагатай байхад чиглэх учиртай.

Ардчиллыг бэхжүүлэх, олон ургальч үзлийг дэлгэрүүлэхэд чөлөөт хэвлэл мэдээлэл амин чухал бөгөөд хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдалд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг гадаад болон дотоод хүчин зүйлс хэмээн ангилж үздэг.¹¹ Гадаад хүчин зүйлсэд улс төр, эдийн засаг, нийгэм, эрх зүйн нөлөөллийг багтаан ойлгож болох бөгөөд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нийтлэл, нэвтрүүлгийнхээ бодлогыг улс төр, эдийн Засгийн хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид, бие даан тодорхойлж, хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг эрх зүйн хүрээнд хийх боломжтой байх, хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын соёлыг улс төрийн, бодлогын түвшинд хүлээн зөвшөөрдөг байх. Дотоод хүчин зүйлд эзэмшигч, эрхлэн гаргагч болон редакцийн дотоод харилцаа удирдлагын арга барил, бүтэц зохион байгуулалт, редакцийн дотоод бодлого, дүрэм журам зэргийг хамруулж болох юм. Өөрөөр хэлбэл, гадны нөхцөл байдал ямар байхаас үл хамаарч тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн дотоод ардчиллыг хэрхэн бий болгож буйг тодорхойлдог.

⁹ “Фрийдом Хаус” вэб сайт <https://freedomhouse.org/issues/media-freedom>

¹⁰ “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал” АНУ-ын элчин сайдын яам. УБ. 2008 он. 82 дугаар тал

¹¹ “Редакцийн хараат байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйл, даван туулах зарим арга зам” судалгааны ажил, Ц.Чимэддондог, 2012 он.

Улсын Дээд шүүхийн тайлбарт “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл” гэдгийг “Зар сурталчилгааны тухай” хуулийн 3 дугаар бүлэгт 3.1.5 дахь хэсэгт “Мэдээлэх хэрэгсэл” гэж телевиз, радио, холбооны шугам сүлжээ, компьютерийн сүлжээ, тусгай програм, хэвлэл болон бусад арга хэрэгсэл” гэсэн утгаар ойлгоно¹² гэжээ. Үүнээс өөрөөр олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг эрх зүйн баримт бичигт тайлбарласан тодорхойлолт одоогоор алга. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслүүдэд “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл” гэдгийг тодорхойлсон оролдлогууд бий. Тухайлбал, тус хуулийн шинэчилсэн найруулгын сүүлийн хувилбарт “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл гэж сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хэвлэл мэдээллийн байгууллага мэдээллийг олон нийтэд, эсхүл тодорхой бүлэг этгээдэд хүргэх зорилгоор ашиглаж байгаа сонин, сэтгүүл, радио, телевиз, редакцтай мэдээллийн сайтыг хэлнэ”¹³ хэмээн тодорхойлохоор оролдож байна.

Цахим хувьсал, технологийн дэвшлийн нөлөөгөөр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн талаарх ойлголт өргөн хүрээг хамарч, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг дахин тодорхойлох оролдлогуудыг эрдэмтэн судлаачид эрэлхийлсээр байна. Сүүлийн үед өрнөдийн судлаачид “Сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэл” (Journalism Media) хэмээх нэр томъёог ашиглах болсон нь “Сошиал медиа” (Social Media) буюу нийгмийн мэдээллийн хэрэгслээс мэргэжлийн сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг ялгаатайгаар авч үзэж байгаатай холбоотой юм.

Нийгмийн мэдээллийн хэрэгслүүд болох фэйсбүүк, твиттэр, инстаграм, ютүб зэрэг нь сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд тооцогдохгүй бөгөөд сэтгүүлчид сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаандаа ашигладаг, иргэд мэдээллээ солилцож, түгээж хуваалцдаг талбар хэмээн ойлгоно. “Мэдээллийг хурдан түгээх нь сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээллийн тэргүүлэх чиглэл биш. Нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд байгаа энгийн иргэдээс ялгарах гол ялгаа нь сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэл хариуцлага хүлээдэг явдал”¹⁴ хэмээн мэргэжилтнүүд тэмдэглэж байна.

Гэсэн хэдий ч технологи болон алгоритмын эрин үед сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэлд нийгмийн мэдээллийн сүлжээ (social network) болон нийгмийн мэдээллийн хэрэгсэл (social media) хамгийн том сорилт болж байна. Учир нь худал мэдээлэл, мушгин гуйвуулсан мэдээлэл, ялгаварлан гадуурхалт, үзэн ядсан үг хэллэг тархаж түгэхэд нийгмийн мэдээллийн хэрэгсэл хамгийн их нөлөө үзүүлдэг. Иймд улс орнууд худал мэдээлэл, үзэн ядсан үг хэллэгтэй тэмцэхдээ мэргэжлийн сэтгүүл зүйн үүрэг ролийг тодотгож, нийгмийн мэдээллийн хэрэгсэлд ч өөрийн зохицуулалт хийхийг шаардаж байхад, зарим улс оронд цахим орчин дахь хуулийн хатуу зохицуулалтыг илүүд үзэж байна.

Нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд юуг, хэрхэн хэлэх нь жирийн иргэний хувьд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө бол сэтгүүлчийн хувьд сошиал сүлжээнд ч мэргэжлийн ёс зүйн дүрмээ баримтлах учиртай хэмээн үзэх хандлага сүүлийн үед нэмэгдсээр байна.

¹² “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан” Глоб Интернэшнл төв, 2017 он

¹³ Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ төсөл 2020 он

¹⁴ <https://www.qartia.ge/?option=content&view=category&id=7554>

Сэтгүүлчид түгээж буй мэдээлээ нягтлан шалгаж, эх сурвалжаар баталгаажуулж, баримтжуулж, ямар ч баримт нотолгоогүйгээр хэн нэгний нэр хүндэд халдах, гутаан доромжлох үйлдэл хийхийг ёс зүйн кодоор хүлээн зөвшөөрдөггүй. Иймд сэтгүүлчдийн мэргэжлийн хэм хэмжээг мөрдүүлэх, ёс зүйн зөрчлийг засаж залруулахын төлөө хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институт оршин тогтнодог.

Хэвлэлийн хүрээлэнгийн судалгаагаар 2020 оны эхний байдлаар Монголд Улсад 502 хэвлэл мэдээллийн байгууллага тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж буйгаас 140 телевиз, 51 радио, 84 сонин, 73 сэтгүүл, 154 цахим мэдээллийн сайтууд ажиллаж байна.¹⁵

Сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэл нь баримт мэдээллийг нийгэмд хэрхэн хүлээн авч хэлэлцэх янз байдалд нөлөөлж, улмаар олон нийтийн санаа бодол бүрэлдэх үйл явцад хүчтэй нөлөө үзүүлдэг. Хэвлэл мэдээллийн хараат бус, олон ургальч байдал, мэдээллийн хэрэгслээр цацагдаж буй үзэл бодлын олон талт байдал нь эрүүл ардчиллын баталгаа юм. Тиймээс хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшиж буй нь ил тод байх нь иргэдийн хараат бус, эрх чөлөөт сонголтыг баталгаажуулах анхдагч алхам. Иргэд хүлээн авч буй мэдээлээ хэнээс ирж буйг мэдэхгүйгээр тухайн мэдээлэл нь итгэл төрүүлэх найдвартай эсэхийг дүгнэх, үнэлэх боломжгүй.

Хэвлэлийн эрх чөлөөний индекс (World Press Freedom Index)-ийг тодорхойлогч “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” олон улсын байгууллагаас жил бүр дэлхийн 200 орчим улс орны хэвлэлийн эрх чөлөөний түвшинг эрэмбэлдэг. Ингэхдээ, хэвлэл мэдээллийн олон ургальч байдал, хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал, хэвлэл мэдээллийн орчин ба өөрийн цензур, эрх зүйн хүрээ, ил тод байдал болон дэд бүтэц гэсэн 6 шалгуур үзүүлэлтийг ашигладаг.¹⁶ Эдгээр шалгуур үзүүлэлтээр 2019 онд Монгол Улс дэлхийн 180 орноос 29.51 оноогоор 70 дугаарт, 2020 онд 29.61 оноогоор 73 дугаарт эрэмбэлэгдэж, хэвлэлийн эрх чөлөөгөөр “мэдэгдэхүйц асуудалтай” орнуудын тоонд багтсан хэвээр байна.

Тус шалтгааныг тайлбарлахдаа “Монголд гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой хэргүүдийн талаас илүү хувь нь сэтгүүлчид болон редакцийн эсрэг нэхэмжилсэн нь тэднийг өөртөө цензур тавихад түлхэж байна. Монголын телевизүүд 2017 оны 4 дүгээр сарын 26-нд эфирээ харлуулсан нь Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнө “гүтгэх” заалтаар мөнгөн торгуулийг нэмэгдүүлэх гэсэн оролдлогыг эсэргүүцэн тэмцсэн явдал юм. Төр хэвлэл мэдээллийг олон нийтийн хяналтад шилжүүлсэн үйл явц нь хэвлэл мэдээллийн орчинг ерөнхийд нь сайжруулсан. Гэвч ихэнх хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд улс төрийн намууд болон улс төрчдөөс хамаарсан хэт төвлөрлийг үүсгэж буй нь бие даасан, хараат бус хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэхэд саад болсоор байна. Төрийн эсвэл хувийн эзэмшлээс үл хамааран хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд улс төрчдийн дарамт шахалт дор байна. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийнхний хяналт тавих буюу “хоточ банхар”-ын үүргээ гүйцэтгэх чадвар нь Засгийн газрын ил тод бус байдал болон хэвлэл мэдээллийн хууль, эрх зүйн дутагдалтай байдлаас шалтгаалан хязгаарлагдаж

¹⁵ Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр, МХХ, 2020 он

¹⁶ Media Freedom indices in the media development context: how the different information tools can be used, DW Akademie, 2016

байна”¹⁷ гэж “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” олон улсын байгууллагын албан ёсны сайтад тэмдэглэжээ.

Дэлхийн 200 гаруй улс орны улс төрийн эрх болон иргэний эрх чөлөөний индексийг гаргадаг Америкийн Нэгдсэн Улсад төвтэй Эрх чөлөөний ордон (Freedom House) байгууллагаас мөн Хэвлэлийн эрх чөлөөний индексийг тогтмол гаргадаг. Тус байгууллага нь улс орон бүрийн эрх зүйн орчин, улс төрийн орчин, эдийн Засгийн орчинд үнэлгээ хийхдээ “Чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээлэл бий юу”¹⁸ гэсэн асуултыг чухалчлан оруулдаг. Энэхүү ерөнхий асуулт нь 12 шалгуур үзүүлэлтээр задарч улс орнуудын хэвлэлийн эрх чөлөөний байдлыг үнэлдэг. Хэвлэлийн эрх чөлөөг хэмждэг шалгуур үзүүлэлтүүдээс онцлон тэмдэглэвэл: Танай улсад:

- Хэвлэл мэдээлэлд шууд ба шууд бус цензур тогтоодог уу?
- Сэтгүүлчид нийгмийн эмзэг, маргаантай сэдвүүдээр (улс төр, авлига, нөлөө бүхий эрх мэдэлтнүүдийн тухай) өөрийн цензургүйгээр, эрх чөлөөтэйгээр, айх айдасгүйгээр бичиж, нийтэлж чаддаг уу?
- Ерөнхийлөгч болон бусад улс төрийн албан тушаалтнуудын нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжлох нь гэмт хэрэг мөн үү?
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд санхүүгийн хувьд оршин тогтноходоо Засгийн газраас хамааралтай бол тэдний санхүүжилт үзүүлэх нөхцөл нь өөрсдийн үзэл суртлыг сурталчлах эсвэл сөрөг хүчин болон шүүмжлэгч иргэний нийгмийн тоглогчдын дуу хоолойг хаах нөхцөлийг тулгадаг уу?
- Засгийн газраас хэвлэл мэдээллийн агуулга, түгээлтэд нөлөөлөх оролдлого үзүүлдэг үү?
- Сэтгүүлчийг хууль ёсны сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлснийх нь төлөө заналхийлэх, цахимаар дарамтлах, баривчлах, шоронд хорих, зодох, амь насанд нь халдах зэрэг үйлдлийг улс төрийн эсвэл төрийн бус хүчнийхэн хийж байсан уу? гэх мэт.

Дээр дурдсан болон бусад үзүүлэлтээр Монгол Улс нийт 4 онооноос 3-ийг авч “Хэвлэлийн хагас эрх чөлөөтэй улс”-ын тоонд багтдаг аж.

Фрийдом хаус байгууллага 2018 оны хэвлэлийн эрх чөлөөний тайландаа: Монгол Улс нь “Хэвлэлийн эрх чөлөөг ерөнхийд нь хүндэтгэдэг бөгөөд хэвлэл мэдээллийн олон янз байдал, олон ургальч үзлийг дэмждэг. Гэсэн хэдий ч Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэгийн тайланд тэмдэглэснээр, 2017 оны сонгуулийн үеэр хэвлэл мэдээллээр гадныхныг үзэн ядсан, хэт уран яруу үг хэллэгтэй, батлагдаагүй авлигын хэрэгт буруутгасан мэдээлэл зонхилж байсан гэжээ. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын эзэмшил нь тунгалаг биш бөгөөд олон янзын таамаглалыг дагуулсаар байна. Олон сэтгүүлчид улс төрийн болон бизнесийн ашиг сонирхлыг хөндөхөөс зайлсхийж өөртөө цензур тавьдаг. Сүүлийн жилүүдэд хуулиар дамжуулан сэтгүүлчдийн үйл ажиллагаанд саад хийх оролдлогууд гарч байгаа. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд гүтгэлгийг зөрчлийн хуулиар торгох шийтгэлийг эсэргүүцэж, 4 дүгээр сард эфирээ харлуулсан юм” хэмээн¹⁹ тэмдэглэжээ.

¹⁷ “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” ОУБ <https://rsf.org/en/mongolia>

¹⁸ “Фрийдом хаус” ОУБ <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2018>

¹⁹ <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world/2018>

Монгол Улсад үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөний зөрчлүүд түгээмэл байгааг Глоб Интернэшнл төвийн жил бүрийн “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан”, Монголын хуульчдын холбоо, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл хамтран хийсэн “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторинг”, доктор О.Мөнхсайханы “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” зэрэг судалгааны тайлангуудаас харж болно.

Глоб Интернэшнл төв (ГИТ)-ийн 2018 оны тайланд “1999-2017 онд нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой шүүхээр шийдвэрлэгдсэн нийт иргэний болон эрүүгийн 848 хэргийн 426 буюу 50.2% нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд холбогдох хэрэг байна”²⁰ гэжээ. Тус мэдээллийг shuukh.mn цахим хуудасны мэдээлэлд түшиглэн хийсэн бөгөөд задлаж харвал, иргэний 761 хэргийн 388 (51%) нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад, эрүүгийн 87 хэргийн 38 (43.6%) нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хамаарч байгаа юм. Түүнчлэн Глоб Интернэшнл төвийн хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлангуудад; төрийн нууцын хүрээ хязгаарыг хэтэрхий өргөн тогтоодог; хэвлэл мэдээллийн агуулгад хэтэрхий ерөнхий, тодорхойгүй хязгаарлалт тавьдаг; хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал ил тод биш; цахим орчинд нэрээ нууцлах эрхийг хязгаарладаг; мэдээ, мэдээллийн цахим хуудсыг бүртгүүлэх, шүүлтүүр хэрэглэхийг шаарддаг; сэтгүүлчийн эх сурвалжийн нууцлал хуулиар хамгаалагдаагүй; гүтгэх, доромжлохыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог, эдийн Засгийн аргаар буюу торгуулиар дамжуулан цензур тогтоодог зэрэг бэрхшээлийг дурдсан байдаг.

Өнөөдрийн практикаас харахад, хэвлэл мэдээлэлд эзэмшил, хөрөнгө оруулалтаар дамжсан улс төрийн нөлөөлөл өндөр, эзэмшлийн ил тод байдал хангалтгүй, хараат бус сэтгүүл зүйг дэмжих эрх зүйн орчин дутмаг, өнөөгийн эрх зүйн тогтолцоо нь сэтгүүлчийг улс төрийн болон эдийн Засгийн шалтгаанаар өөрийн цензурт хөтлөх эрсдэлтэй, редакцийн эдийн Засгийн баталгаагүй, тогтворгүй байдал нь санхүүгийн шууд болон шууд бус нөлөөнд автуулах эрсдэл өндөр байгаа зэрэг асуудлууд байсаар байна. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрийн аливаа үзэл суртлаас ангид, хараат бус байлгахын тулд түүнд саад болж буй хүчин зүйлсийг тодруулан судлах учиртай.

Дээрх судалгааны дүгнэлтээс харахад, Монголын олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал асуудалтай хэвээр бөгөөд түүнд нөлөөлөгч хүчин зүйлсэд улс төр, эрх мэдлийн нөлөөлөл өндөр байгааг харуулж байна. Хэвлэл мэдээлэл дэх улс төрийн нөлөөлөл нь:

- 1) эзэмшлийн ил тод байдал ба сүлжээгээр;
- 2) эдийн засаг ба хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн хөгжил;
- 3) эрх зүйн хязгаарлалт ба өөрийн цензурээс хамаарч байна.

Нэг. Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн ил тод бус байдал нь сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэлд итгэх олон нийтийн итгэл үнэмшлийг бууруулдаг.

²⁰ “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2018” Глоб Интернэшнл Төв, 2019 он

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь чанартай сэтгүүл зүйг хөгжүүлснээр сэтгүүл зүйн хэвлэл мэдээлэлд итгэх олон нийтийн итгэл үнэмшлийг дээшлүүлдэг. Харамсалтай нь сүүлийн үеийн судалгаагаар Монголчуудын олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлд итгэх итгэл үнэмшил хангалтгүй байна. Тухайлбал, Хэвлэлийн хүрээлэнгээс хийсэн үндэсний хэмжээний санал асуулгын дүнгээр²¹ хэвлэл мэдээлэл хэрэглэгчдийн 75 хувь нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд мөн түүний мэдээллийн агуулгад эргэлзэж, үл итгэдэг гэжээ.

Үндсэн хуулийн 16.16, 19.1-д заасан иргэний эрхүүдийг баталгаажуулах зорилгоор Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай бие даасан хуулийг 1998 онд баталсан. Тус хуулийн 2, 3, 4 дүгээр зүйлд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль батлан гаргах болон төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байх, төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад цагдан хяналт /цензур/ тавихыг тус тус хориглосон нь хэвлэлийн эрх чөлөөг баталгаажуулсан суурь зохицуулалт болдог.

Монгол Улсад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөл олон төрөлтэй хэдий ч өмчлөлийн олон талт байдлыг тусгасан хууль тогтоомж байхгүй. Өрсөлдөөний тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилдэг ч хэвлэл мэдээллийн салбарт тусгайлсан зохицуулалт хийгдээгүй. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн монополий байдал, хэт төвлөрлөөс сэргийлсэн эрх орчин дутагдалтай. 2019 онд батлагдсан Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар өргөн нэвтрүүлгийн төрөл, зах зээлийг зохицуулахыг зорьсон.

УИХ-ын 2012 оны 37 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшигч болон орлогын тухай мэдээллийг ил болгоно; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хараат бус байдлыг бэхжүүлнэ; хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулна”²² хэмээн заасан боловч одоогоор дорвитой алхам хийгдээгүй.

Монголд анх удаа 2016 онд хийсэн хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторингийн судалгаанд хамрагдсан хүртээмжээрээ тэргүүлэх 39 хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас 29-ийнх нь эзэн, хөрөнгө оруулагч улс төрийн ямар нэгэн хамааралтай байна.²³ Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, харьяалал нь компани, хувь хүмүүсийн өөр өөр нэр дээр бүртгэгдсэн тул жинхэнэ эзэмшигчид нь ил тод бус, борлуулалтын мэдээлэл болон хэрэглэгчдийн зах зээлд эзлэх хувийг нууцалдаг учир төвлөрлийг бодитоор тогтоох боломж хомс байна.²⁴ Гэсэн хэдий ч Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын 9-д “Төлбөрт нийтлэл, нэвтрүүлгийг тусгай тэмдэг, тэмдэглэгээгээр ялгана”, 9.1-д “Далд сурталчилгааны аливаа хэлбэрээс татгалзана”²⁵ хэмээн зааж ёс зүйн үүргийг редакцуудад хүлээлгэдэг.

²¹ “Хэвлэл мэдээллийн хариуцлага, сэтгүүл зүйн хэм хэмжээ” үндэсний хэмжээний санал асуулга, МХХ, 2011 он

²² Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, АТГ

²³ “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” ОУБ <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/ehzehmshighch/>

²⁴ “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан” ГИТ, 2017 он

²⁵ “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл” НҮТББ <http://www.mediacouncil.mn/p/7>

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн ил тод бус, тодорхойгүй байдал нь хэвлэл мэдээлэлд итгэх олон нийтийн итгэх итгэлийг бууруулдаг. Иймд чанартай сэтгүүл зүйг дэмжих хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог хөгжүүлснээр хэвлэл мэдээлэлд итгэх олон нийтийн итгэл үнэмшил, нэр хүндийг дээшлүүлнэ.

Хоёр. Эдийн засаг ба хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн тогтворгүй байдал нь редакцийг улс төрийн хараат байдалд оруулах эрсдэлтэй.

Цахим шилжилтийн эрин үед дэлхийн нийтээр уламжлалт төдийгүй шинэ хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд тогтвортойгоор оршин тогтнох боломжийг хайхаас аргагүйд хүрч байна. Ялангуяа манай орны хувьд жижиг зах зээлд (3 сая хэрэглэгч) олон тооны (500 орчим) хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бизнесийн зарчмаар шударга өрсөлдөөн хийх боломж хязгаарлагдмал юм. Гэсэн хэдий ч зах зээлийг аврах нэрээр тоог хүчээр бууруулах нь хэвлэлийн эрх чөлөө, олон ургальч байдалд халтай. Иймд тогтвортой хөгжлийн зөв бодлоготой, бизнесийн оновчтой загвартай, сэтгүүл зүйн чанарыг эрхэмлэдэг, ёс зүйн зарчмаа мөрддөг редакцуудад технологийн дэвшил илүү боломжийг олгодог.

Дэлхийн 5 тивийн 28 улс оронд бие даасан, хараат бус хэвлэл мэдээллийн хөгжлийг дэмжих хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг Дойче Веллэ Академиас²⁶ эрхлэн гаргасан баримт бичигт “Хараат бус, олон ургальч, мэргэжлийн стандарт бүхий хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг хөгжүүлэхийн тулд тухайн улс орны эдийн Засгийн орчин, хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн бүтцийн тухай ярих нь зүйтэй”²⁷ хэмээн тэмдэглэжээ.

Үүний тулд дараах гурван хүчин зүйлийг харгалзан үзэх ёстойг дээрх тайланд тэмдэглэжээ: Үүнд²⁸

- Эдийн Засгийн ерөнхий орчин болон хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн бүтэц
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын орлогын эх үүсвэр
- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын нөөц, хүчин чадал болон эдийн Засгийн тогтвортой байдлаа дэмжих бүтэц

Манай улсын хувьд эдийн Засгийн ерөнхий үзүүлэлт нь хэвлэл мэдээллийн бизнест нөлөөлдөггүй, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын орлогын эх үүсвэрт реклам сурталчилгаа, төлбөрт мэдээлэл голлодог, редакцуудын нөөц хүчин чадал хязгаарлагдмал, эдийн Засгийн тогтвортой байдлаа дэмжих бүтэц сул байгаа нь санхүүгээс хамаарсан хараат байдлыг үүсгэж байна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын дийлэнх буюу 78 хувийг хувийн компани, хувь хүн эзэмшиж байна. Энэ нь салбар тус бүрт, ялангуяа телевизэд илүүтэй байгаа бөгөөд ойролцоогоор арван телевиз тутмын ес нь хувийн эзэмшилд байна. Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар “төр хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эзэмшихгүй” гэсэн заалт амьдралд бүрэн хэрэгжихгүй байгааг дараах тоо баримт харуулдаг. Тухайлбал, ХХ-гийн мониторингийн судалгаагаар 2019 оны эхний байдлаар 15 сонин, 12 сэтгүүл, 12 радио, 3 телевиз, 2 мэдээллийн

²⁶ <https://www.dw.com/en/dw-akademie/media-development/s-12120>

²⁷ Measuring the Business Side: Indicators to Assess Media Viability. DW Akademie, 2016

²⁸ Measuring the Business Side: Indicators to Assess Media Viability. DW Akademie, 2016

сайтыг төрийн байгууллага эзэмшдэг.²⁹ Эдгээрийн дийлэнх нь орон нутаг хамаарч байна.

Эдийн Засгийн баталгаагүй байдал, санхүүгийн тогтворгүй нөхцөл нь хувийн эзэмшлийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын “хаалгаа барих” гол шалтгаан болдог. ХХ-гийн судалгаагаар сүүлийн хорин жилд 80 сонин хаагдаж, 94 радио үйл ажиллагаагаа зогсоожээ.³⁰

Хэвлэл мэдээллийн зах зээлд нэгэнт эхлүүлсэн бизнесээ зогсоохгүйн тулд хөрөнгө оруулагч хайх, сонгуулийн сурталчилгааг санхүүгийн гол эх үүсвэрт тооцох, улс төрчдийн сурталчилгааны суваг болох, төрөөс татаас дэмжлэг хүсэх, төлбөртэй мэдээлэл түгээх, эс мэдээлэхийн төлөө гэрээ хийх зэргээр мэргэжлийн ёс зүйгээсээ хазайж, хараат бус байдлаа алдахад хүрдэг. Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын: 5.1-д “Гуравдагч талын санхүүжилтээр аялалд хамрагдсан бол аяллын тухай мэдээлэлд санхүүжилтийн талаар тодорхой дурдана”, 9-д “Төлбөрт нийтлэл, нэвтрүүлгийг тусгай тэмдэг, тэмдэглэгээгээр ялгана”, мөн 5-д “Мэдээллийг мушгин гуйвуулах, бусдыг гүтгэх, доромжлох, мэргэжлийн давуу байдлаа урвуулан мэдээллийг хувийн зорилгод ашиглахгүй. Мөн мэдээлэх, эс мэдээлэхийн тулд аливаа хэлбэрийн авлига авахаас татгалзана”³¹ хэмээн заасан.

Энэ тухай сэтгүүл зүй судлаач, доктор Ж.Батбаатар “Орчин үеийн чөлөөт хэвлэлийн үзэл баримтлалын гол үндэс нь ямар нэг үзэл бодол, ил далд зорилготой мэдээлэл, суртал ухуулга, PR-аас зааглагдсан цэвэр сэтгүүл зүйн асуудал юм”³² хэмээн онцолжээ.

Глоб Интернэшнл төвийн тайланд “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд төрийн өмчлөлийг хориглосон ч сүүлийн жилүүдэд орон нутгийн засаг захиргаа үйл ажиллагаа, бодлогоо сурталчлах телевиз, сонин олноор байгуулж, хууль зөрчиж байна. Хэвлэл мэдээллийн өмчлөл нууц байх, хэвлэл мэдээлэл нэг гарт төвлөрөх нь редакцийн цензурыг өөгшүүлж, ингэснээр хэвлэлийн эрх чөлөөг боогдуулан, олон ургальч үзлийг сааруулж, сэтгүүл зүйн мэдээллийн чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Хэвлэл мэдээллийн зах зээл бүрэн төлөвшөөгүй, хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд зар сурталчилгааны орлогын төлөө шударга өрсөлдөхөөсөө илүү төрийн байгууллага, улс төр, бизнесийн байгууллагатай гэрээ хийн, үйл ажиллагаа явуулж байна.”³³ хэмээн дурджээ.

Эдийн Засгийн хүнд нөхцөл нь редакцийг мэргэжлийн ёс зүйгээ умартах, үл хэрэгсэх шалтгаан биш. Иймд редакцууд ёс зүйн зарчмаа мөрдөж ажиллах нь урт хугацаандаа бизнесийн нэр хүндээ хадгалж, олон нийтийн дэмжлэгийг авах боломжийг бүрдүүлнэ. Ёс зүйтэй, чанартай мэдээллийн төлөө иргэд хандив, дэмжлэг өгдөг, мэдээллийн үйлчилгээнд төлбөр төлдөг соёл хөгжингүй орнуудад нэгэнт бий болжээ. Энэ жишгийг ч манай зарим хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд туршиж байгаа нь хэвлэл мэдээллийн салбарын бизнест эерэгээр нөлөөлөх болно.

²⁹ Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр, ХХ, 2019 он

³⁰ Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр, ХХ, 2000-2019 оны тайлангууд

³¹ Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим, ХМЗ <http://www.mediacouncil.mn/p/7>

³² “Сэтгүүл зүй” сурах бичиг, Ж.Батбаатар, 2007 он

³³ Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2018 он, ГИТ

Гурав. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хөгжүүлсэнээр цагдан хяналт (цензур)-ыг бууруулна.

Сэтгүүл зүйн үүрэг нь иргэдэд мэдээлэл өгөх, тэднийг соён гэгээрүүлэхээс гадна төрийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг тавьдаг. Олон нийтийг төлөөлж эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй албан тушаалтнууд эрхэлж буй ажилтай нь холбогдуулан буруутай үйлдлийг нь шүүмжлэхийг хувь хүний нэр төрд халдсанаар ойлгож, нэр төрөө сэргээлгэхээр шүүх хяналтын байгууллагад хандах нь нийтлэг байдаг. Харин шүүх, цагдаагийн байгууллагын хариуцлагын арга хэмжээ нь мөнгөн торгууль оногдуулах, эсвэл хорих ялаар шийтгэх нь сэтгүүл зүйн шүүмжлэгчдийг айдаст автуулж, олон нийтийн өмнөөс шүүмжлэл хийхээс татгалзаж эхэлдэг. Ийм байдал ардчиллыг хөгжүүлж буй болон ардчилсан бус улс орнуудад нийтлэг ажиглагддаг.

Жишээлбэл, “Хил хязгааргүй сэтгүүлчид” олон улсын байгууллагын 2020 оны хэвлэлийн эрх чөлөөний индексийн өөрчлөлтийн тайланд³⁴ “Ухралтаар тэргүүлсэн орнуудын жагсаалтыг Гайти улс 21 байраар ухарч 83 дугаарт бичигдсэнээр манлайлж байна. Өнгөрсөн хоёр жилийн турш тус улсад үргэлжилж буй үндэстний хэмжээний харгис эсэргүүцлийн тэмцлийн үеэр сэтгүүлчид бай болсоор байгаа юм. Уналтаараа Гайтигийн араас бичигдэж буй хоёр улс бол хэвлэлийн эрх чөлөөнд халдах явдал нэмэгдэх болсон Коморын арлууд (19 байр ухарч 75 дугаарт) болон Бенин (17 байр ухарч 113 дугаарт) байв” хэмээн тайлбарлажээ.

Монгол Улсын хувьд 1999-2017 онд нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой шүүхээр иргэний 761 хэрэг (үүний 388 нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой), эрүүгийн 87 хэрэг (үүний 38 нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой) шийдвэрлэсэнээс харахад³⁵ нөхцөл байдал тийм таатай биш харагдана.

Хүснэгт №1. 2015-2017 онд сэтгүүлчийн эсрэг гэмт хэрэгт Прокурорын дүгнэлт:³⁶

№	Нийт	Эрэгтэй	Эмэгтэй	
1	Гэмт хэрэгт сэжигтнээр татагдсан сэтгүүлчдийн тоо/* Үүнээс:	28	14	14
2	Яллах дүгнэлт үйлдсэн	13		
3	Хэрэгсэхгүй болгосон	15		

Гэтэл практикт нэр төрд халдлаа, алдар хүнд гутаалаа гэсэн нэхэмжлэл нь гэмт хэрэг бус сэтгүүл зүйн ёс зүйн алдаа байх нь нийтлэг. Тодруулбал, 2015-2019 онд Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд иргэдээс ирүүлсэн гомдлын талаас илүүд нь нэр төр, алдар хүндэд халдсан гүтгэлэг, доромж хэмээн үзсэн байсан ч Хорооны шийдвэрээр 5 хүрэхгүй хувь нь Ёс зүйн зарчмын 5-д заасан

³⁴ “Глоб Интернэшнл төв” <https://www.gic.mn/post/r/1516>

³⁵ “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан” ГИТ, 2017 он

³⁶ Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторинг, 13 дугаар тал, 2019 он

“Мэдээллийг мушгин гуйвуулах, бусдыг гүтгэх, доромжлох, мэргэжлийн давуу байдлаа урвуулан мэдээллийг хувийн зорилгод ашиглахгүй. Мөн мэдээлэх, эс мэдээлэхийн тулд аливаа хэлбэрийн авлига авахаас татгалзана” заалтыг зөрчсөн хэмээн дүгнэжээ.³⁷

Дээрх шалтгаанаас үүдэн “Сэтгүүлчид мэргэжлийн болон ёс зүйн алдаанаасаа болж нийгэмд эзлэх байр суурь, эдийн Засгийн чадамжаараа хохироод үлдэх үү эсвэл шүүмжлэлээс татгалзах уу гэдэг сонголтын өмнө ирдэг. Шийтгэлээс болж өөртэй нь хамт гэр бүл, ойр дотны хүмүүс нь мөн хохирдог тул дийлэнх нь олон нийтийн өмнөөс хийх шүүмжлэлээсээ татгалздаг. Ийм шийтгэл мэргэжил нэгт нөхдөд ч нөлөөлдөг, тэд өөрсдийгөө аюулаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд шүүмжлэл хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэхээс татгалзаад эхэлдэг.”³⁸ ажээ.

Тухайн хүний хашиж буй албан тушаалтай холбоотой зөрчлийг нь шүүмжилснийг нэр хүндэд халдсан хэргээр хуулиар шийтгэх нь төрийн цензур, хориг төдийгүй сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын өөрийн цензурт хөтлөдөг хамгийн нөлөөтэй хэлбэр юм. Үүгээр дамжуулж хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдал алдагдаж, ардчилал эмзэг болж аюулд өртдөг.

Монгол Улс нь гүтгэлэг, доромжлолыг Эрүүгийн хуулиар шийдэж ирсэн практиктай. 2002 оны Эрүүгийн хуульд байсан доромжлох, гүтгэх гэмт хэргийн талаарх ерөнхий заалтуудыг 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас халж, Зөрчлийн хуульд “торгох” санцаар орлуулсан. Гэтэл Эрүүгийн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр гүтгэхийг Зөрчлийн хуулиас хасаж, Эрүүгийн хуулийн 13.14-д “Худал мэдээлэл тараах” гэснээр орлуулсан нь 2020 оны 3 дугаар сарын 23-наас хэрэгжиж эхэлсэн. Эрүүгийн хуулийг хэрэгжүүлэхдээ, сэтгүүл зүйн тухайн шүүмжлэл нь болоогүй явдлыг болсон мэтээр санаатайгаар зохиож нэр төрд халдаж гүтгэсэн үү, олон нийтийн мэдэх эрх ашгийн үүднээс олны сонирхлын асуудлыг шүүмжилсэн үү, тухайн нийтлэл, нэвтрүүлэг нь гэмт хэргийн шинжтэй юу эсвэл ёс зүйн зөрчил үү гэдгийг ялгаж салгаж харах нь гомдол гаргагчийн хувьд ч, маргааныг шийдвэрлэгчийн хувьд ч эргэлзээтэй юм.

“Доромжлол, гүтгэлгийг гэмт хэрэгт тооцож, торгох, баривчлах, хорих ялаар шийтгэхээр хуульчлах нь бусдын алдар хүндийг доромжлох болон гутаахаас хамгаалахад чиглэсэн учраас энэ нь хүний алдар хүнд гэх зүй ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн. Гэвч, бусдын алдар хүндийг хамгаалахад доромжлох, гүтгэхийг гэмт хэрэгт тооцох, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь тохирсон (зайлшгүй) байх гол нөхцөлийг хангадаггүй. Өөрөөр хэлбэл, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний зохицуулалт нь уг эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд айдас төрүүлээгүй байх, алдар хүндийг хамгаалах гэсэн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахдаа үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд хамгийн бага халдсан арга замыг сонгох шаардлагыг багтаадаг” хэмээн³⁹ доктор О.Мөнхсайхан тэмдэглэжээ. Түүнчлэн гүтгэх, доромжлохыг гэмт хэрэгт тооцож баривчлах, торгох ялаар шийтгэх нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлын талаарх шүүмжлэлийг намжаах, хаахад урвуулан ашиглагддаг, мөн

³⁷ Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл 2019 оны тайлан

³⁸ “Ардчилал ба хэвлэл мэдээлэл”, ХМЗ, 2019 он

³⁹ “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” судалгааны тайлан, О.Мөнхсайхан, 2019 он

үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхэд айдас төрүүлдэг төдийгүй алдар хүндийг хамгаалах нэрийдлээр үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хэт хязгаарлах нь ардчилсан бус орнуудад нийтлэг ажиглагддаг.⁴⁰

Монгол Улсад гүтгэлгийн гэмт хэрэгт хохирсон гэж үзсэн нэхэмжлэгчдийн дийлэнх нь улс төрч, төрийн удирдах албан тушаалтан, захиргааны байгууллагын албан хаагчид байж ирсэн. Жишээлбэл, Глоб Интернэшл төвийн бүртгэлээр 2005-2012 онд Эрүүгийн хуулийн дагуу хэрэг үүсгэсэн 27 тохиолдол байсан бол 2013-2014 онд 13-д хүрсэн байна. Эдгээр бүх хэрэгт нэхэмжлэгч нь эрх мэдэлтэн, өндөр албан тушаалтан, төрийн байгууллага байна.⁴¹

Хүснэгт №2. Зөрчлийн тухай хуулийн 6.21-ийн “Гүтгэх” заалтаар торгуулсан (2 сая төгрөг) хэргүүдээс шүүхэд давж заалдсан тоо:⁴²

№	Шүүхэд давж заалдсан нийт хэргийн тоо /1 жил 6 сарын хугацаанд/* Үүнээс:	38 хэрэг
1	Шүүх шийтгэлээс чөлөөлсөн	2
2	Хэрэгсэхгүй болгосон	13
3	Шийтгэвэрийг хэвээр үлдээсэн	23

**2017 оны 7 дугаар сарын 1-нээс 2018 оны 12 дугаар сарын 31-ний байдлаар*

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь шүүмжлэх эрх чөлөөг улс төрийн цензур болон өөрийн цензурээр хязгаарлахгүйгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн гаргаж буй алдаа хил хязгаараасаа халих явдлыг Ёс зүйн хүрээнд авч үздэг. Энэ бол олон нийтийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг, тэдний өмнөөс “шүүмжилдэг” мэргэжлийн онцлогийг харгалзсан ардчилалд ээлтэй зохицуулалт юм.

Энэ нь хэвлэл мэдээллийн байгууллага сэтгүүл зүйн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн тохиолдолд алдааг нь олон нийтэд мэдэгдэх, алдаагаа хүлээн зөвшөөрч уучлал хүсэх, залруулга гаргах хэлбэрээр хариуцлага хүлээдэг арга хэрэгсэл юм. Ингэснээр иргэд аль хэвлэл мэдээллийн байгууллага мэргэжлийн түвшинд ажиллаж байна, аль нь алдаанаасаа суралцах хүсэл эрмэлзэлтэй байна зэрэг мэдээллээс хэрэглэгчийн хувьд сонголтоо хийдэг.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага болох Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл (ХМЗ)-өөр редакцийн ёс зүйн зөрчлийг хэлэлцэж, шийдвэрлэхдээ дараах зүйлүүдийг заавал харгалздаг:

- ХМЗ шийдвэр гаргахаасаа өмнө буруутгагдаж буй сэтгүүл зүйн редакцийн тайлбарыг сонсдог.

⁴⁰ “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” судалгааны тайлан, О.Мөнхсайхан, 2019 он

⁴¹ “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан”, ГИТ, 2012-2014 он

⁴² “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” судалгааны тайлан, О.Мөнхсайхан, 2019

- Буруутгагдаж буй редакцийн төлөөлөл шийдвэр гаргах үйл явцад оролцохгүй.
- ХМЗ нь алдаа гаргасан, бусдын нэр төрд халдсан тохиолдолд буруутай этгээдээр уучлалт гуйлгах, алдаатай мэдээллээ засч залруулахад анхаарч ажилладаг. ХМЗ нь ийм арга хэмжээг хохирогчийн ашиг сонирхлын үүднээс мөнгөн торгууль болон бусад шийтгэлээс илүү үр дүнтэй гэж үздэг.
- ХМЗ иргэний гомдлыг үнэ төлбөргүй хүлээн авч шийдвэрлэдэг.
- ХМЗ боломжит богино хугацаанд шийдвэрээ гаргадаг. Ингэснээр залруулга хийх, уучлал гуйх арга хэмжээг үр дүнтэй байлгахыг эрмэлздэг.
- ХМЗ-ийн зорилгуудын нэг нь хэвлэл мэдээллийн редакцууд гаргасан алдаагаа олон нийтэд залруулж буй ч тэд үүнээсээ суралцан, үндсэн ажлаа тогтмол сайжруулахын төлөө ажиллахыг чухалд үздэг.
- Чанартай сэтгүүл зүй, ХМЗ-ийн шийдвэрийн хэм хэмжээ нь Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим болно.

2. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН ШИНЖИЛГЭЭ

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүдийн тухай / дэлхийн улс орнуудад

Дэлхийн 100 гаруй улс оронд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх Хэвлэлийн зөвлөл (Press Council), Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл (Media Council)-үүд үйл ажиллагаагаа явуулж байна. 1916 онд Шведэд анхны хэвлэлийн консул байгуулагдсан⁴³ бол 1960-аад оноос Баруун хойд Европт (Их Британид 1954, Германд 1956, Нидерландад 1960, Данид 1964, Финландад 1968, Швейцарт 1973 онд), түүнчлэн АНУ (1970), Канад (1972), Австрали (1976) зэрэг улс орнуудад хэвлэлийн зөвлөлүүд ээлж дараалан байгуулагджээ.

1990-ээд онд Зөвлөлт Холбоот Улс задарснаар Зүүн Европ, Балканы хойгийн посткоммунист орнууд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хийж эхэлсэн бол Азид хожуу буюу 2000 оноос ижил зорилготой консулууд байгуулагдаж эхэлсэн. Азийн анхны хэвлэлийн зөвлөлд Энэтхэг, Шриланк, Тайланд, Пакистаны өөрийн зохицуулалтын байгууллагууд багтаж байгаа бөгөөд Монгол Улс 2015 онд хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг албан ёсоор байгуулсан түүхтэй.

⁴³ "Шведийн Хэвлэлийн зөвлөл" <https://medieombudsmannen.se/about-the-media-ombudsman/how-self-regulation-works/>

Хүснэгт №3. Дэлхийн улс орнууд дахь Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүдийн тоо /тивээр харьцуулсан/ ⁴⁴

№	Улс орнууд /тивээр	Хэвлэлийн зөвлөлийн тоо
1	Африк	19
2	Ази	19
3	Австрали, номхон далайн орнууд	4
4	Европ	40
5	Ойрх Дорнод	10
6	Өмнөд Америк	10
7	Хойд Америк	1
	Нийт	102

Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбоо (AIPCE-Alliance of Independent Press Councils in Europe)-ны “Дижитал эрин үеийн хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүд” платформд Европын бүсийн гишүүн орнуудын 28 улс үндсэн гишүүн бол Европын бүсийн бус 8 улс ажиглагч гишүүнээр багтсаны нэг нь Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл байна.⁴⁵ Дэлхийн хэвлэлийн зөвлөлүүдийн ассоиасци (WAPC-World Association of Press Councils)⁴⁶ 1992 оноос үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд үүний Ерөнхий нарийн бичгийн даргын үүргийг Непал Улсын Хэвлэлийн зөвлөл энэ жил хашиж байна. Гэхдээ тус холбоо нь AIPCE-тэй харьцуулбал үйл ажиллагаа нь идэвхтэй бус бөгөөд өнгөрсөн жилээс идэвхжүүлэхээр ажиллаж буй аж.

Зүүн Карибийн Хэвлэлийн зөвлөл (ECPC-The Eastern Caribbean Press Council)-ийг Карибийн тэнгис орчмын улс орнууд (Ангола, Антигуа болон Барбуда, Британийн Виржийнийн арлууд, Доминикана, Гренада, Монтсеррат, Сант Льюс гм)-ын сонинууд нэгдэж байгуулжээ.⁴⁷

Улс орнуудын нийтлэг туршлагыг харахад, хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг иргэний жам ёсны эрх ба хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалах, хэвлэл мэдээллийг улс төр, эдийн Засгийн болон бусад ашиг сонирхлоос хараат бус байлгах үр өгөөжтэй загвар хэмээн үзэж буй нь тэдгээрийн эрхэм зорилго, зорилтуудаас харагдаж байна. Түүнчлэн хэвлэлийн зөвлөлийг байгуулсан түүхэн хөгжил нь улс орон бүрийн түүх, соёл, улс төр болон хэвлэл мэдээллийн хөгжлөөс хамааран ялгаатай байна. Дэлхийн улс орнуудын хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтыг үүсгэн байгуулсан нөхцөл байдал, санал санаачилгыг харахад дараах 4 төрөл нийтлэг ажиглагдаж байна. Үүнд:

⁴⁴ “Эгэх хариуцлага бүхий сэтгүүл зүй” <https://accountablejournalism.org/press-councils/all>

⁴⁵ “Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбоо” <https://www.presscouncils.eu/members>

⁴⁶ “Дэлхийн хэвлэлийн зөвлөлүүдийн ассоиасци” <https://uia.org/s/or/en/1100027718>

⁴⁷ “Эгэх хариуцлага бүхий сэтгүүл зүй” <https://accountablejournalism.org/press-councils/International-press-councils>

- 1) Хүний жам ёсны эрхийг хамгаалах зорилгоор хэвлэлийн хариуцлагын хуулийн хүрээнд буюу төрийн оролцоотойгоор;
- 2) Сэтгүүлчид өөрсдөө бие даан сайн дурын үүсгэл санаачилгаар;
- 3) Хэвлэлийн эзэд болон сэтгүүлчдийн холбоод хамтран сэтгүүл зүйн салбарын нэр хүнд, итгэл үнэмшлийн төлөө нэгдэж хамтын оролцоотойгоор;
- 4) Хэвлэлийн эзэд, сэтгүүлчдээс гадна олон нийтийг төлөөлөх хуульч, судлаач зэрэг мэргэжлийн бүлгийн төлөөлөлтэйгээр байгуулжээ.

Швейцарийн хэвлэлийн зөвлөл (Swiss Press Council)

Швейцари Улсад 1973 оноос мөрдөгдөж эхэлсэн “Сэтгүүлчийн эрх, үүргийн тунхаглал”⁴⁸ бодлогын баримт бичигт туссан мэргэжлийн ёс зүйн стандартыг хэрэгжүүлэх хүрээнд Швейцарийн хэвлэлийн зөвлөлийг зөвхөн сэтгүүлчид дангаараа үүсгэн байгуулсан. Тус зөвлөл нь жилдээ 100 гаруй өргөдөл гомдол хүлээн авч шийдвэрлэдэг бөгөөд олон хэлний соёлтой учир Герман, Франц, Итали хэл дээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг. 2018 оны 5 дугаар сарын 24-нд “Сошиал медиа дахь сэтгүүлчид: Хэвлэлийн зөвлөлийн хариуцлагын хүрээ” гэсэн бодлогын баримт бичгийг⁴⁹ Зөвлөлийн нэгдсэн хуралдаанаараа хэлэлцэн батласан. Зөвлөлийн энэхүү шийдвэр нь сошиал медиа орчинд ажиллаж буй сэтгүүлчдийн талаарх Хэвлэлийн зөвлөлийн үүрэг, хариуцлагын асуудлыг тусгажээ.

Швейцарийн хэвлэлийн зөвлөл нь “Нийгмийн сүлжээнд өөрийгөө илэрхийлж буй сэтгүүлчид мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг чанд сахих үүрэгтэй” хэмээн үздэг. Швейцарийн хэвлэл мэдээллийн асуудал хариуцсан сайд Симонетта Соммаруга “Хэвлэлийн зөвлөлийг ирээдүйд хэвлэл мэдээлэлд шууд бус дэмжлэг үзүүлэх арга замаар санхүүжүүлнэ” хэмээн мэдэгдсэн нь уламжлалт хэвлэл мэдээлэл төдийгүй цахим орчинд үүсэж буй олон маргаантай асуудлыг Хэвлэлийн зөвлөл шийдвэрлэж чадна хэмээн найдвар тавьж, тогтвортой байдлыг хангахын тулд төрөөс дэмжлэг үзүүлэх боломжийг хайж байна.

Данийн хэвлэлийн зөвлөл (Press Council of Denmark)

1960 онд Данийн Сонины Эздийн Холбоо “Хэвлэлийн ёс зүй ба гэмт хэргийг сурвалжлах ёс зүйн дүрэм”-ийг баталсан. Энэ дүрмийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Данийн хэвлэлийн зөвлөл 1964 онд байгуулагдсан.⁵⁰ 1991 оны Хэвлэл мэдээллийн хариуцлагын хуулийг мөрдүүлэх зорилтын хүрээнд Данийн хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг өргөтгөж, “Хэвлэлийн ёс зүйн зөвлөл дүрэм”-ийг тус хуулийн хавсралтаар баталгаажуулж, улмаар Хэвлэлийн зөвлөлийн дарга, дэд даргыг Дээд Шүүхийн Ерөнхийлөгч санал болгож батладаг болсон.⁵¹ Ингэснээр Данийн хэвлэлийн зөвлөл нь хуулийн хэрэгжилтийг хангах төрийн зохицуулалтыг хийдэг. Хэдийгээр хуулиар байгуулагдаж, олон нийтийн шүүхийн үүргийг гүйцэтгэдэг ч Данийн хэвлэлийн зөвлөлд улс төрийн хараат байдал нөлөөлдөггүй нь тус улсын олон жилийн ардчиллын соёлтой салшгүй

⁴⁸ “Швейцарийн Хэвлэлийн зөвлөл” https://presserat.ch/complaints/02_2019_en/

⁴⁹ “Швейцарийн Хэвлэлийн зөвлөл” https://presserat.ch/complaints/02_2019_en/

⁵⁰ Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу хэвлэлийн консулуудыг харьцуулсан судалгаа, 2007 он

⁵¹ “Данийн Хэвлэлийн зөвлөл” <https://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>

холбоотой юм. Данийн хэвлэлийн зөвлөл нь Данийн Дээд Шүүхийн зөвлөмжөөр Хууль зүйн яамны сайдын томилсон хуульч мэргэжилтэй дарга, дэд дарга болон бусад 6 гишүүнтэй. Тэдгээрийн 2 гишүүнийг Данийн сэтгүүлчдийн холбооноос, 2 гишүүнийг хэвлэл радио телевизийн удирдлагаас, мөн 2 гишүүнийг Данийн насанд хүрэгчдийн боловсролын консулын зөвлөмжөөр олон нийтийн төлөөлөөр томилдог.⁵²

Германы хэвлэлийн зөвлөл (German Press Council)

ХБНГУ-д хэвлэлийн зөвлөлийг сэтгүүлчид болон хэвлэн нийтлэгч эздийн холбоод нь нэгдэж хамтран байгуулсан хараат бус өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм. Герман Улсад хэвлэлийн зөвлөл нь Европт тогтвортой хөгжиж буй 60 гаруй жилийн түүхтэй, тусгай хуулийн дагуу төсвөөс тогтмол санхүүжилт авдаг цөөн хэвлэлийн зөвлөлүүдийн нэг юм. ХБНГУ-ын Засгийн газар нь “Гомдол барагдуулах хорооны хараат бус байдлыг хангах тухай хууль”-ийн дагуу 1976 оноос хойш Хэвлэлийн зөвлөлдөө санхүүжилт өгч ирсэн ч тус зөвлөлийн хараат бус, бие даасан байдалд нь нөлөөлдөггүй. Сүүлийн жилүүдэд Германы хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа өргөжиж, редакцийн эсрэг иргэний гомдлыг хэлэлцэхээс гадна “Дата хамгааллын хууль”-ийн дагуу редакцийн дата сан, өгөгдөл хамгааллыг хариуцдаг болсон.

Солонгосын хэвлэлийн арбитрайн хороо (Press Arbitration Commission)

БНСУ-д хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг хэвлэл мэдээллийн салбарт зориулсан төрийн эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа, шүүхийн системийн нэг хэсгээр ажиллуулдаг. Хэвлэлийн арбитрайн хороо (РАС) нь Хэвлэлийн Үндсэн хуульд заасны дагуу 1981 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр байгуулагдсан.⁵³ РАС нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой маргааныг залруулга гаргах, хариу өгөх, хохирлыг нөхөн төлүүлэх зэргээр зуучлах эсвэл арбитрайн аргаар шийдвэрлэдэг байгууллага юм. Тус байгууллага нь сонин, сэтгүүл, өргөн нэвтрүүлэг зэрэг уламжлалт хэвлэл мэдээллээс гадна бүх төрлийн онлайн хэвлэл, мэдээллийн портал сайтууд, IPTV зэрэг интернэтэд суурилсан мэдээллийн хэрэгслүүдийг хамарсан өргөн хүрээний үйлчилгээ үзүүлдэг. Хороог удирдах, хяналт тавих дарга, дэд нарыг оролцуулаад 90 гаруй Арбитрайн комиссаруудтай. Тэдгээр нь ахлах шүүгч, хуульч, 10-аас дээш жил сэтгүүлчээр ажиллаж байсан сурвалжлагч, сэтгүүл зүй болон хуулийн профессоруудаас бүрддэг.⁵⁴ Сөүл хотод 8, бусад хотуудад 10 арбитрайн хороо ажиллаж, хохирогч тал болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэдэг.

Гүржийн сэтгүүлчдийн ёс зүйн хороо (The Georgian Chapter of Journalistic Ethics)

Посткоммунист орнуудын төлөөлөл болох Гүрж Улсад хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтыг зөвхөн сэтгүүлчдийн үүсгэл санаачилгаар байгуулагдсан Гүржийн сэтгүүлчдийн ёс зүйн хороо хариуцаж, гишүүнчлэлтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

⁵² Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу хэвлэлийн консулуудыг харьцуулсан судалгаа, 15 дугаар тал 2007 он

⁵³ “Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбоо” <https://www.presscouncils.eu/member-korea>

⁵⁴ “Солонгосын хэвлэлийн арбитрайн хороо” <https://eng.pac.or.kr/eng/pages/?p=135>

Гүрж Улсад сэтгүүл зүйн ёс зүйн хороог 2009 онд төрөл бүрийн хэвлэл мэдээлэлд ажилладаг 137 сэтгүүлч нэгдэж байгуулсан бөгөөд хараат бус, бие даасан, ашгийн бус сэтгүүлчдийн нэгдэл юм. Тус хороо нь мэргэжлийн болон ёс зүйн стандарт, өөрийн зохицуулалтын механизмыг үүсгэн хөгжүүлэх замаар хэвлэл мэдээллийн олон нийтийн өмнө хүлээх эгэх хариуцлагыг дээшлүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах зорилготой.⁵⁵ Хэвлэмэл болон цахим, өргөн нэвтрүүлэг болон социал медиад хандсан гомдлыг хүлээн авдаг. Гүржийн хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтын институт нь бусад улс оронтой харьцуулбал үйл ажиллагааны чиглэл олон салсан, өргөдөл гомдол барагдуулах өөрийн зохицуулалтаар дагнаагүй, хатуу гишүүнчлэлтэй бөгөөд одоогоор 365 гишүүн сэтгүүлчтэй, редакцаас гадна гишүүн сэтгүүлчийнхээ эсрэг гомдлыг хүлээн авч хэлэлцдэг, сэтгүүл зүй, хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх төрөл бүрийн сургалт, судалгаа, мониторинг, мэдээллийн аянуудыг дэмжсэн төсөл хөтөлбөрүүдийг тогтмол хэрэгжүүлдэг. Тус зөвлөл нь Европын холбоо, Ардчиллын төлөөх сан, ЮНЕСКО, IREX/USAID, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн зэрэг олон улсын донор байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулж байна. Гүржийн сэтгүүл зүйн ёс зүйн хорооны 2018 оны тайланд тэмдэглэсэнээр⁵⁶ “Бид аль болох олон сэтгүүлчдэд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын ач холбогдлыг тайлбарлаж таниулахыг зорьж байна. Хэрвээ бид өөрийн зохицуулалтаа хийхгүй бол Засгийн газраас хэвлэл мэдээллийг зохицуулахыг оролдох болно” хэмээн тэмдэглэжээ.

Босни-Герцогевинийн хэвлэлийн зөвлөл (The Press Council in Bosnia-Herzegovina)

Тус улсад дөрвөн жил үргэлжилсэн дайн 1995 оны 12 дугаар сард зогсож, хорват, серби, босни гурван угсаатан бүхий холбооны улс бүрэлджээ. Үүний дараа чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээллийг дэмжих урт хугацааны төсөл хөтөлбөрүүд хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд үүний нэг хэсэг нь хэвлэл мэдээллийн өөрийг зохицуулалтыг хөгжүүлэх, төлөвшүүлэх байв.

2007 онд хийгдсэн судалгааны тайланд⁵⁷ дурдсанаар “1999 онд сэтгүүлчдийн байгууллагууд Хэвлэлийн ёс зүйн дүрэм баталсан. Энэхүү хэвлэлийн ёс зүйн дүрэм нь сэтгүүлчдийн ёс зүйн стандартыг өргөх, үнэн зөв мэдээлэх эрхийг хамгаалах, иргэдийг хүндэтгэхэд онцлон анхаарсан. Энэхүү хэвлэлийн дүрэмд сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг өс хонзонд өдөөн турхирах, ялгаварлан үзэх үзэл, үзэн ядахгүй байхыг, баримтат үнэнийг хүндлэхийг зөвлөсөн байдаг. Мөн хүүхэд болон хувийн нууцыг хамгаалах суурийг энэ дүрмээр тавьсан юм” гэжээ.

Энэхүү ёс зүйн дүрмийг хэрэгжүүлэх зорилготой Босни-Герцогевинийн хэвлэлийн зөвлөл нь 2000 онд байгуулагдсан бөгөөд арваад жилийн дараа дахин зохион байгуулалтад орсон. Тус хэвлэлийн зөвлөл нь сэтгүүлчид, хэвлэлийн эзэд болон олон нийтийн төлөөллийг хамруулсан сайн дурын хамтарсан зохицуулалттай. Санхүүжилтийн хувьд Европын холбоо, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэг,

⁵⁵ “Гүржийн сэтгүүлчдийн ёс зүйн хороо” <https://www.presscouncils.eu/members-georgia>

⁵⁶ “Гүржийн сэтгүүлчдийн ёс зүйн хорооны жилийн тайлан” <https://www.qartia.ge/en/component/content/article/7554-annual-report/67091-annual-report-2018>

⁵⁷ Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу Хэвлэлийн консулуудыг харьцуулсан судалгаа, Ц.Онон, 2007 он

Ардчиллын төлөөх сан зэрэг олон улсын байгууллагуудын дэмжлэгийг төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх замаар авдаг.

Ирландын хэвлэлийн зөвлөл (Press Council of Ireland)

Ирландын хэвлэлийн зөвлөл нь хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн ёс зүйг бэхжүүлэх зорилготойгоор 2008 онд байгуулагдсан. Тус зөвлөл нь олон нийтээс хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн эсрэг гаргасан гомдлыг хүлээн авдаг. Өргөн нэвтрүүлэг болон реклам сурталчилгаа, хэрэглэгчийн үүсгэсэн контент дээрх гомдлыг хэлэлцдэггүй. Ирландын хэвлэлийн зөвлөлийн гишүүдийн дийлэнх нь үзэгч/сонсогч/уншигчдын төлөөлөл байдаг. Эдгээр гишүүд нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээс үл хамаарсан бие даасан мандаттай. Тус хэвлэлийн зөвлөл нь хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах байгууллагын загвартай төстэй.⁵⁸ Тодруулбал, Ирландын хэвлэлийн зөвлөл 13 гишүүнтэй, үүний 7 нь олон нийтийн мандаттай гишүүд, 5 нь хэвлэлийн салбарын төлөөлөл бол 1 нь Үндэсний Сэтгүүлчдийн холбооны төлөөлөл байдаг. Дарга болон дэд дарга нь олон нийтийн төлөөлөл байна.⁵⁹ Ирландын хэвлэлийн зөвлөлийн гишүүнээр өдөр тутмын сонинууд, орон нутгийн хэвлэлүүд болон зарим сэтгүүл, цахим сайтууд багтдаг.⁶⁰

Балбын хэвлэлийн зөвлөл (The Press Council of Nepal)

Балба Улс нь ардчилсан нийгэм дэх чөлөөт хэвлэлийн стандартыг бэхжүүлэх, хариуцлагатай, эрүүл сэтгүүл зүйн хөгжлийн асуудлаар Засгийн газарт зөвлөлгөө өгөх зорилго бүхий Хэвлэлийн зөвлөлийг хуулиар байгуулсан. Балбачууд бие даасан, хараат бус хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагын хэрэгцээ шаардлагыг ухамсарлаж, 1957 онд анхны Хэвлэлийн комиссыг (Press Commission) хараат бусаар байгуулсан хэдий ч 1969 онд Хэвлэлийн зөвлөх консул (Press Advisory Council)-ыг Балбын Засгийн газраас шинэчлэн байгуулсан юм. 1992 онд олон намын тогтолцоонд шилжсэний дараа хэвлэлийн зөвлөлийн бүтэц, үүрэг, хариуцлагыг тусгасан Хэвлэлийн зөвлөлийн хуулийг тусгайлан баталсан.⁶¹

Кыргызстаны хэвлэл мэдээллийн гомдлын хороо (Media Complaint Commission)

Кыргызстан Улсын Хэвлэл мэдээллийн гомдлын хороо⁶² нь 2007 онд байгуулагдсан хэвлэл мэдээллийн нийтлэл нэвтрүүлэгт ёс зүйн зөрчил байна гэсэн уншигч, үзэгчдийн гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэдэг сэтгүүлчдийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм. Ингэхдээ шүүхээс үл хамааран хэвлэл мэдээлэл болон хэрэглэгчдийн хооронд үүссэн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэдэг. Гэвч Кыргызстан Улсын өөрийн зохицуулалтын байгууллагын төлөөлөлд хэвлэл мэдээллийн эзэд болон сэтгүүлчдийн төлөөлөл, оролцоо хангалтгүй, харин иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо өндөр байдаг аж. Сэтгүүл зүйн ёс зүйн асуудлыг сэтгүүлчид биш хүний эрхийн болон бусад иргэний нийгмийнхэн хэлэлцэж шийдвэрлэдэг нь “хөрсөндөө буугаагүй” гэсэн шүүмжлэлийг дагуулдаг.

⁵⁸ “Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт / хамтын зохицуулалтын толь бичиг”, Дойче Велле Академи, 2019

⁵⁹ “Ирландын хэвлэлийн зөвлөл” <https://www.presscouncils.eu/members-ireland>

⁶⁰ “Ирландын хэвлэлийн зөвлөл” <https://www.presscouncils.eu/members-ireland>

⁶¹ “Эгэх хариуцлага бүхий сэтгүүл зүй - Балба” <https://accountablejournalism.org/press-councils/Nepal>

⁶² “Кыргызстаны хэвлэлийн зөвлөл” <https://accountablejournalism.org/press-councils/kyrgyzstan>

Хүснэгт 4. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүдийн харьцуулсан шинжилгээ:

Улсын нэр	Эрх зүйн статус	Үүсгэн байгуулагч	Бүтэц	Хамрах хүрээ	Санхүүжилт
Швейцари (1973)	Сайн дурын	Сэтгүүлчид	Сэтгүүлчид, олон нийт	Хэвлэмэл, сайт, сошиал	Тусгай Сан 100%
Дани (1964)	Хуулиар	Хэвлэл мэдээллийн хариуцлагын хууль	Хууль зүйн яам, Сонины холбоо, олон нийт	Хэвлэмэл, сайт	Хэвлэл мэдээллийн эзэд 100%
ХБНГУ (1956)	Сайн дурын	Эзэд болон сэтгүүлчдийн холбоод	Сэтгүүлчдийн 2 холбоо Эздийн 2 холбоо	Хэвлэмэл, сайт, сошиал	Төсөв 49% Холбоод 51%
Ирланд (2008)	Сайн дурын	Олон нийтийн эрхийг хамгаалах төлөөлөл	Олон нийт, хэвлэлийн салбар, сэтгүүлчдийн холбоо	Хэвлэмэл, цахим сайтууд	Гишүүн байгууллага 100%
Гүрж (2009)	Сайн дурын	Сэтгүүлчид	Гишүүнчлэлтэй	Бүх хэвлэл мэдээлэл, сошиал	Төсөл 100%
Босни-Герцоговини (2000)	Сайн дурын	Сэтгүүлчид + ОН	Эзэд/сэтгүүлч, Олон нийт, шүүхээс тус бүр 3 хүн	Хэвлэмэл, цахим, коммент	Төсөл 100%
БНСУ (1981)	Хуулиар	Хэвлэлийн суурь хууль	Арбитрын 90 комиссар	Бүх хэвлэл мэдээлэл	Төсөв 100%
Непал (1992)	Хуулиар	Хэвлэлийн зөвлөлийн хууль	Хуулийн дагуу	Бүх хэвлэл	Төсөв 100%
Кыргызстан (2007)	Сайн дурын	Сэтгүүлч, иргэний нийгмийн байгууллагууд	Олон нийтийн оролцоо давамгай	Бүх хэвлэл	Төсөл 100%
Монгол (2015)	Сайн дурын	Сэтгүүлч, эзэд, холбоод, мэргэжлийнхэн	Эзэд, сэтгүүлч, олон нийт	Бүх хэвлэл мэдээлэл, албан ёсны сошиал аккаунт	Төсөл 80% Редакцууд 20%

Эдгээр улс орнуудаас энэхүү судалгааны хүрээнд Европын бүсийн ардчилсан улс орнуудаас Германы хэвлэлийн зөвлөлийг, ардчиллыг хөгжүүлж буй посткоммунист улс орнуудаас Босни-Герциговинийн хэвлэлийн зөвлөлийг сонгож, тэдгээрийн үүсэл хөгжил, зорилго, чиглэл, эрх зүйн статус, бүтэц/ бүрэлдэхүүн, өргөдөл гомдлын шийдвэрлэлт, шийтгэл, санхүүжилтийн талаар нарийвчлан судаллаа.

Нэг. Германы хэвлэлийн зөвлөл (German Press Council)

1953 онд Их Британийн хэвлэлийн зөвлөл байгуулагдсаны дараа тэднээс урам зориг авсан Германы сэтгүүлч, хэвлэн нийтлэгчдийн холбоод нэгдэж 1956 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдөр Германы хэвлэлийн зөвлөлийг байгуулсан.

Германы хэвлэлийн зөвлөл нь Герман дахь хэвлэлийн сайн дурын өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгууллага юм. Хэвлэл мэдээллийн сэтгүүл зүйн агуулгын чанарын талаархи гомдлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх замаар Германы сэтгүүлчдийн өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа мөрдвөл зохих ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажилладаг.⁶³

Зөвлөлийн зорилго, үндсэн чиглэл:

Германы хэвлэлийн зөвлөл нь Үндсэн хуулиар олгогдсон үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, хэвлэлийн эрх чөлөөг хамгаалахын зэрэгцээ Германы хэвлэлийн нэр хүндийг хадгалах үүрэг хүлээдэг. Түүнчлэн хэвлэлийн зөвлөл нь сэтгүүлчдийн мэдээллийн эх сурвалжид нэвтрэхэд саадгүй хандахыг дэмжиж, редакцийн өгөгдөл хамгаалах, санхүүгийн зах зээлийн тайлан гаргахад өөрийн зохицуулалт хийх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Германы хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны удирдамж нь 1973 онд батлагдаж түүнээс хойш тогтмол шинэчлэгдэж ирсэн Ёс зүйн код юм. Сэтгүүлчдийн өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа мөрдөх дор дурдсан сэтгүүл зүйн мэргэжлийн ёс зүйн үндсэн зарчмуудын хэрэгжилтийг хангахын төлөө тэд ажилладаг. Үүнд:

- Үнэнийг эрхэмлэж, хүний жам ёсны эрхийг хамгаалах;
- Нарийвчилсан, шударга судалгаа хийх;
- Хүний хувийн амьдрал, хувийн нууцад хүндэтгэлтэй хандаж, ямар ч байдлаар халдахгүй байх;
- Хүчирхийлэл, харгислалыг дуулиан шуугиантай зохисгүй байдлаар харуулахаас зайлсхийх;

Германы хэвлэлийн зөвлөлд хэн ч гомдол гаргаж болох бөгөөд гомдлыг үнэ төлбөргүй шийддэг. Германы хэвлэлийн зөвлөл нь хууль, эрх зүйн асуудалд оролцдоггүй бөгөөд гомдлыг мэргэжлийн ёс зүйн кодын хүрээнд авч үздэг.

Эрх зүйн статус:

Хэвлэлийн зөвлөл нь Германы хуулийн дагуу бүртгэлтэй ашгийн бус холбоо хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа хараат бусаар явуулдаг. Төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авдаг боловч төрийн ямар ч оролцоогүйгээр үйл ажиллагаагаа бие даан хараат бусаар явуулдаг.

⁶³ "Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбоо" <https://www.presscouncils.eu/members-germany>

Бүтэц/бүрэлдэхүүн:

Германы хэвлэлийн зөвлөл нь хэвлэлийн эздийн хоёр холбоо болон сэтгүүлчдийн хоёр холбооноос бүрддэг бөгөөд эдгээр байгууллага нь Германы хэвлэлийн зөвлөлийн үүсгэн байгуулагч, санхүүжүүлэгчид нь юм.⁶⁴

- Германы Сонин Нийтлэгчдийн Холбоо (BDZV);
- Германы Сэтгүүлчдийн Холбоо (DJV);
- Германы Сэтгүүлчдийн Үйлдвэрчний Эвлэл (dju in ver.di);
- Германы Сэтгүүл Эрхлэн гаргагчдын Холбоо (VDZ).

Германы хэвлэлийн зөвлөлийн “Пленум” буюу Нэгдсэн хуралдаан нь тус зөвлөлийн удирдах дээд байгууллага бөгөөд 28 гишүүнтэй, жилдээ хоёр удаа хуралддаг. Энэхүү холбоог дээр нэр дурдсан 4 байгууллагын төлөөллүүд сайн дурын үндсэн дээр үйл ажиллагааг нь тасралтгүй үргэлжлүүлдэг. Хэвлэн нийтлэгчдийн 2 болон сэтгүүлчдийн 2 нийт 4 субъектээс тус бүр долоон гишүүнийг илгээснээр удирдах байгууллага нь бүрддэг.

Холбоо нь Хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны бодлого, үндсэн чиглэл, хяналт, санхүүжилт, хүний нөөц болон менежментийн бодлогоор хангаж ажилладаг. Хэвлэлийн зөвлөлийн ерөнхий хуралдаанаар Дүрмийн шинэ өөрчлөлт, нэмэлтүүд эсвэл олон нийтэд мэдэгдэх шаардлагатай ёс зүйн асуудлуудыг хэлэлцдэг. Мөн холбооны нэгдсэн хуралдаанаар гомдол хүлээн авах, барагдуулах журмыг баталдаг.

Нийт 28 гишүүнтэй нэгдсэн хуралдаанаас гомдлын 3 хороог томилдог. Хоёр ерөнхий гомдлын хороо нь тус бүр 8 гишүүнтэй бол редакцийн өгөгдөл хамгаалах хороо нь 6 гишүүнтэй.

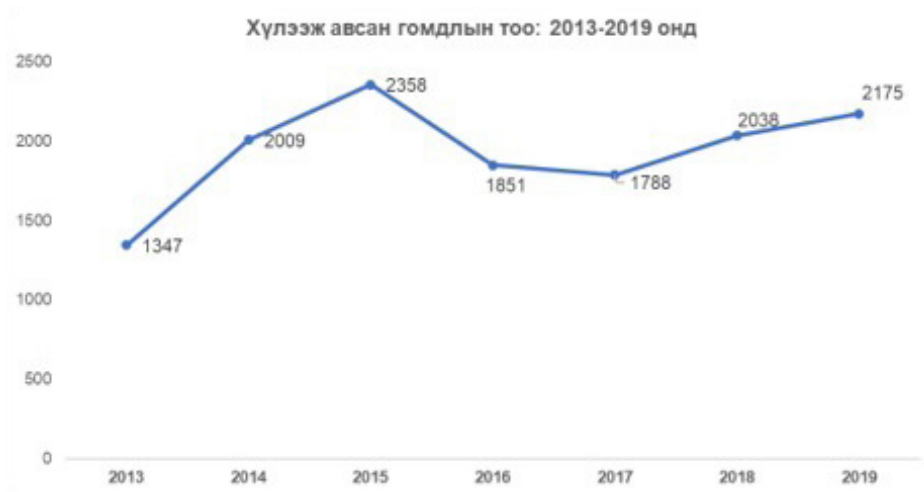
Германы хэвлэлийн зөвлөлийн бие даасан хороодыг тус зөвлөлийг санхүүжүүлэгч хэвлэн нийтлэгч болон сэтгүүлчдийн дөрвөн байгууллагын саналд тулгуурлан хоёр жилээр томилдог. Хороодын даргыг мөн үүсгэн байгуулагч дөрвөн байгууллагаас хоёр жилээр ээлжлэн томилдог аж.

Гомдлын статистик:

Германы хэвлэлийн зөвлөлд жилдээ дунджаар 2000 өргөдөл гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэдэг. 2013-2019 онд тус зөвлөлийн хүлээж авсан гомдлын тоог доорх графикаар харууллаа.

⁶⁴ "Германы Хэвлэлийн зөвлөл" <https://www.presserat.de/en.html>

График 1. Германы хэвлэлийн зөвлөлийн хүлээж авсан гомдлын тоо⁶⁵



2019 онд 2175 уншигчийн гомдол хүлээн авсан нь Германы хэвлэлийн зөвлөлийн түүхэнд хамгийн олон уншигчийн гомдол хүлээн авсан хоёрдахь тохиолдол юм. Үүнээс өмнө 2015 онд Германд болсон онгоцны ослын дараа Хэвлэлийн зөвлөлд хамгийн олон уншигч хэвлэлийн ёс зүйн зөрчлийн талаар гомдлоо ирүүлсэн байдаг.

Түүнчлэн дээрх статистикаас харахад Германы иргэдээс хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагад ирүүлэх гомдлын тоо жил бүр нэмэгдэж байна. Ийнхүү сэтгүүл зүйн ёс зүйн зөрчлийг шүүх хяналтын байгууллагаар бус хэвлэлийн сайн дурын өөрийн зохицуулалтын байгууллагад нь хандан шийдвэрлүүлдэг соёл Германы нийгэм, улс төрийн орчинд хэдийнээ тогтож, хүлээн зөвшөөрөгдсөн ардчилсан институтыг бий болгож чаджээ.

Зөвлөлийн шийдвэр:

Германы Хэвлэлийн зөвлөлийг бүрдүүлэгч дээр дурдсан дөрвөн субъектээс сонгогдсон 28 гишүүнтэй гомдлын бие даасан гурван хороо уншигч, хэрэглэгчдээс Хэвлэлийн зөвлөлд ирүүлсэн гомдлыг өргөдөл гомдол барагдуулах журмын дагуу хэлэлцэж шийдвэрлэдэг. Ингэхдээ тухайн нийтлэл ёс зүйн дүрмийг хэр зэрэг хүнд, хөнгөнөөр зөрчсөн, тухайн мэдээлэлд өртсөн хүнд гарсан болон гарах боломжтой үр дагаврууд юу байв, мөн редакцийн зүгээс гаргасан алдаагаа засах аливаа нэгэн оролдлого хийсэн эсэх зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан үздэг байна.⁶⁶

⁶⁵ Annual Report of German Press Council, 2013-2019

⁶⁶ “60 жил-Германы хэвлэлийн зөвлөл” тайлан, (орчуулга) 2016

Германы хэвлэлийн зөвлөл дараах шийдвэрийг гаргадаг.⁶⁷

- Олон нийтийн зэмлэл хүлээлгэх (хэвлэн нийтлэх үүрэгтэй);
- Олон нийтэд нэрийг дурдахгүйгээр сануулах арга хэмжээ (өртөгчдийг хамгаалах);
- Буруушаасан арга хэмжээ;
- Зөвлөмж бүхий мэдэгдэл гаргах.

Тус зөвлөлийн хамгийн хатуу шийтгэл нь хэвлэн нийтлэх үүрэгтэй “олон нийтийн зэмлэл” юм. 2017 онд 21, 2018 онд 28 хэрэгт хамгийн хатуу шийтгэл буюу олон нийтийн зэмлэл хүлээлгэн, залруулга нийтлэхийг холбогдох редакциудад даалгасан байна. Эдгээрийн дийлэнх нь хүний хувийн нууцад хүндэтгэлтэй хандаагүй, мөн хохирогчийг хамгаалахтай холбоотой зөрчлүүд байсан юм. Редакц фэйсбүүк болон твиттер хуудсаас хүний хувийн гэрэл зургийг зөвшөөрөлгүй ашигласан, хохирогчийн тухай мэдээлэлд хүрээг өргөтгөж тэдний гэр бүр, ойр дотны хүмүүсийг хамаатуулж улмаар хохирогчийг тодорхойлох мэдээлэл түгээсэн зэрэг нь нийтлэг зөрчил байжээ.

Санхүүжилт:

Германы хэвлэлийн зөвлөл нь тогтвортой хоёр эх үүсвэрээс санхүүждэг. Нэг талаас Хэвлэлийн зөвлөлийг үүсгэн байгуулсан дэмжигч байгууллагууд гишүүний татвар төлдөг. Ингэхдээ эздийн байгууллагууд 75 хувийг, сэтгүүлчдийн байгууллагууд 25 хувийг төлнө хэмээн шийдсэн.

Нөгөө талаас ХБНГУ-ын Засгийн газар 1976 оноос эхлээд Өргөдөл гомдол барагдуулах хорооны үйл ажиллагаанд зориулж жил бүр санхүүжилт өгч иржээ. Энэхүү санхүүжилтийн үндэс нь “Гомдол барагдуулах хорооны хараат бус байдлыг хангах тухай дүрэм”⁶⁸ юм.

Уг санхүүжилт анхандаа 80.000 ДМ байсан бол хуулиараа санхүүжилтийн хэмжээг өөрчлөгдөж буй эдийн Засгийн харьцаанд тохируулж төсөвт тусгана гэж заасан учир 2010 оноос эхлээд 223.000 евро болсон. Хэдийгээр төсвөөс санхүүжилтийн тодорхой хувийг өгч байгаа боловч төрөөс хараат бус байдлыг хангах үүднээс Засгийн газрын санхүүжилтийг Хэвлэлийн зөвлөлийн жилийн төсвийн 49 хувиас давуулахгүй гэж үздэг.

Хоёр. Босни-Герциговинийн хэвлэлийн зөвлөл (The Press Council in Bosnia-Herzegovina)

Босни-Герциговинийн (БГ) хэвлэлийн зөвлөл нь 2000 оны зун сэтгүүл зүйн өөрийн зохицуулалтын суурь зарчмуудыг хүлээн зөвшөөрснөөр Зүүн өмнөд Европын анхны өөрийн зохицуулалтын байгууллага болсон. Үүсгэн байгуулагч анхны 12 гишүүн нь хэвлэл мэдээлэл болон олон нийтийн төлөөллөөс бүрдсэн бөгөөд 2001 оны эхээр Хэвлэлийн зөвлөлийн ажлын хэсгийг томилсон.

Хэвлэл мэдээллийн салбарын хамтын ажиллагаа, нэгдмэл байдал сул, иргэдээс ирүүлэх санал гомдол цөөн (эхний жилдээ ганцхан гомдол хүлээн авсан), зөвлөл нь шийдвэрүүдээ тогтмол хэвлэн нийтэлдэггүй, хэвлэлийн салбарын

⁶⁷ Өргөдөл гомдол гаргах зааварчилгаа, ГХЗ

⁶⁸ Германы хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэм

төлөөлөл хангалтгүй, шийдвэр гаргалтад сэтгүүлч, хэвлэн нийтлэгчдийн оролцоо бага, хэвлэлийн салбар нь хэвлэлийн зөвлөлөө сурталчилж дэмждэггүй байдал нь БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийн анхны оролдлогыг хүнд байдалд оруулсан. Энэхүү нөхцөл байдал БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл байгуулагдсаны эхний дөрвөн жилд илэрч, 2005 он гэхэд оршин тогтноход бэрх болсон юм.

Ингээд 2006 оны 9 дүгээр сарын 13-ны өдөр Сараевод болсон Холбооны ерөнхий чуулганы шийдвэрээр Босни Герцоговинийн Сан ба Холбооны дүрмийн хүрээнд БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийг хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэргэжлийн стандартыг дээшлүүлэх, хамгаалах зорилготойгоор дахин шинэчлэн зохион байгуулсан.

Энэ бүхнээс харахалд, тус бус нутагт хэвлэл мэдээллийн сайн дурын өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бий болгох, хараат бус Хэвлэлийн зөвлөлийг хүлээн зөвшөөрөх, төлөвшүүлэх, дэмжих үйл явц нь удаан бөгөөд зөрчилтэй замыг туулжээ.

Зөвлөлийн зорилго, үндсэн чиглэл:

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь олон нийтээс хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн агуулгын талаарх гомдлыг хүлээн авч барагдуулахдаа хэвлэл мэдээллийн мэргэжлийн ёс зүйн кодыг практикт мөрдүүлэх замаар мэргэжлийн стандартыг хамгаалж ажилладаг.

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг дараах зорилгуудын хүрээнд хэрэгжүүлдэг. Үүнд:⁶⁹

- Хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн сэтгүүл зүйн агуулгад сэтгэл ханамжгүй байгаа иргэн ба редакцийн хооронд зуучлах;
- БГ-ийн хэвлэлийн ёс зүйн кодыг мөрдүүлэхэд хяналт тавих;
- БГ-ийн хэвлэмэл болон цахим хэвлэл мэдээллийн мэргэжлийн стандартыг сайжруулах;
- Мэргэжлийн бус, төөрөгдүүлсэн, мушгин гуйвуулсан сэтгүүл зүйн бүтээлээс олон нийтийг хамгаалах;
- Хэвлэлийн эрх чөлөө, мэдээллийн эрх чөлөөнд халтай улс төр, эдийн Засгийн болон бусад хэлбэрийн аливаа дарамт шахалтаас хэвлэл мэдээллийг хамгаалах.

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэмд зааснаар⁷⁰:

1. Гомдол барагдуулах хороо нь сэтгүүлч, хэвлэн нийтлэгчдийн холбоод болон иргэний нийгэм, эрдэм шинжилгээний салбараас сонгогдсон 9 гишүүнтэй байна.
2. Гомдол барагдуулах хороо нь:
 - Хэвлэмэл болон цахим мэдээллийн бичвэрүүдтэй холбоотой олон нийтийн гомдлыг авч хэлэлцэнэ.

⁶⁹ "Босни-Герцоговинийн Хэвлэлийн зөвлөл" <http://english.vzs.ba/>

⁷⁰

- БГ-ийн хэвлэлийн болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн мониторингийн хяналт шинжилгээний дүнг авч хэлэлцэнэ.
- БГ-ийн Хэвлэлийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн вэб сайтууд, вэб портал болон бүх хэвлэмэл мэдээллүүдийг илрүүлэх, тэдгээрт хяналт тавина.
- Гомдол барагдуулах хороо нь дарга болон дэд даргатай байна.

Эрх зүйн статус:

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь Засгийн газар болон улс төрийн нөлөөллөөс ангид, ашгийн бус байгууллага бөгөөд сайн дурын, чөлөөт сонголтын зарчимд үндэслэн үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Улс төрийн нам хүчин болон бусад ашиг сонирхлын бүлэглэлээс хараат бус байж БГ-ийн хэвлэл мэдээллийн салбар болон иргэдэд үйлчлэх эрхэм зорилготой эсвэл холбоо юм.

Бүтэц/бүрэлдэхүүн:

Босни-Герциговини Улсын нутаг дэвсгэр дээр бүртгэлтэй, хэвлэл мэдээллийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг сэтгүүл зүйн ямар ч хуулийн этгээд Холбоонд гишүүнээр элсэх нь нээлттэй. Гишүүнээр элссэнээр Холбооны дүрмийг хүлээн зөвшөөрч, дагаж мөрдөх үүргийг хүлээдэг. Холбооны гишүүнчлэл нь сайн дурын бөгөөд байнгын, хүндэт, байгууллагын гэсэн хэлбэртэй байдаг.

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийн дүрмийн 41 дүгээр зүйлд:

Гомдол барагдуулах хороо нь нэг удаа дахин сонгогдох эрхтэй 9 гишүүнтэй бөгөөд дараах төлөөллөөс сонгогдоно гэжээ.

- Гурван гишүүн нь БГ-д үйл ажиллагаа явуулдаг сонин хэвлэл болон онлайн хэвлэлийн эзэд, сэтгүүлчдээс;
- Гурван гишүүн нь БГ-ийн шүүхийн салбараас;
- Гурван гишүүн нь БГ дахь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлдэггүй олон нийт болон эрдэм шинжилгээний салбарын төлөөллөөс;

2005 оны 4 дүгээр сар хүртэл БГ-ийн Хэвлэлийн зөвлөлийн Удирдах зөвлөлийн даргаар Их Британи хүн ажиллаж байсан бол түүнээс хойш олон нийтийн төлөөллөөс Удирдах зөвлөлийн даргыг сонгож иржээ.

Гомдлын статистик:

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл эхний таван жилдээ 10 хүрэхгүй гомдол хүлээн авдаг байсан бол өдгөө жилд дунджаар 300-500 өргөдөл гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэж байна. Редакцийн нийтлэлээс гадна цахим мэдээллийн сэтгэгдэл хэсэгт гомдол хүлээн авдаг болсон нь онцлог байна. Босни-Герциговини Улс нь хорват, серби, босни гурван угсаатан бүхий холбооны улс бөгөөд үүнээс улбаалан үндсэрхэг үзэл, үндэс угсаагаар ялгаварлан гадуурхах, үзэн ядах үг хэллэг хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн гол асуудал болдог байна.

Иймээс БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл 2018 оноос эхлэн цахим сайтуудын сэтгэгдэл хэсэгт нийтлэгдсэн үзэн ядах үг хэллэгт хаягласан гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэдэг болжээ.

Хүснэгт 5. Босни-Герциговинийн Хэвлэлийн зөвлөлийн хүлээж авсан гомдлын тоо⁷¹

Он	Хүлээн авсан гомдлын тоо	Үүнээс: сайтын сэтгэгдэл хэсэг дэх үзэн ядалтын үг хэллэг
2016	461	
2017	380	
2018	316	78
2019	522	394
Нийт	1679	472

Зөвлөлийн шийдвэр:

Хэвлэлийн зөвлөлийн гомдол барагдуулах хороо нь Босни-Герциговини Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомж, Европын хүний эрхийн конвенцид үндэслэн Хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэмд заасан мэргэжлийн сэтгүүл зүйн стандартын дагуу шийдвэр гаргадаг. Хороо нь гомдол барагдуулах шийдвэр гаргахдаа зөвхөн Хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэмд заасны дагуу гомдол гаргагчийн мэдүүлсэн сэтгүүл зүйн нийтлэлд шинжилгээ хийнэ. Гомдол гаргагчийн талаарх хувийн болон олон нийтийн ажлын талаарх бусад бүх мэдээлэл шийдвэр гаргах үйл явцад хэлэлцэгдэхгүй бөгөөд шийдвэрт нөлөөлөхгүй.

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэмд заасны дагуу тухайн мэдээ, нийтлэлд хийсэн шинжилгээнээс хамаараад шийдвэр нь гомдол гаргагчийн талд эерэг эсвэл сөрөг байдлаар гарч болно. Хорооны шийдвэр нь нэхэмжлэгч талд хариу өгөх эрхийг олгох, хариуцагч тал уучлалт гуйх, залруулга нийтлэх гэсэн арга хэлбэрүүдийг ашигладаг. БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлд сонин, сэтгүүл эрхлэн гаргах эрхийг хаах, түтгэлзүүлэх, торгууль тавих эрх байдаггүй.

БГ-ийн Хэвлэлийн зөвлөлийн хорооны мэдээлсэнээр мэдээллийг нягталж шалгаагүй, хариу тайлбар өгөх боломж олгоогүй, олон нийтийн сонирхлын асуудал байгаагүй, ялгаварлан гадуурхсан, хувийн нууцад халдсан зэрэг ёс зүйн зөрчил 2019 онд нийтлэг байсныг тэмдэглэжээ. Түүнчлэн өөрийн зохицуулалтаар буруутай хэмээн шийдвэрлэсэн нийт гомдлын 49 хувьд залруулга нийтлэхээс татгалзсан байв.

Санхүүжилт:

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь олон улсын донор байгууллагуудын санхүүжилтийн дэмжлэгтэйгээр үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулж ирсэн. Тус улсад хэвлэлийн эрх чөлөөний хүчтэй түүх уламжлал үгүй, эдийн засаг, хэвлэл мэдээллийн салбар нь хүчирхэг бус учир хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг төрөөс эсвэл редакцияас дэмжих бодлого сул байна. Түүнчлэн шинэ тутам хөгжиж буй хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг олон нийтэд

⁷¹ Annual Report of Press Council in BH, 2019

таниулах, тэдний дэмжлэгийг хүлээх нь нэн чухал тул олон нийтийг хамарсан кампанит ажлууд явуулах шаардлага өндөр байдаг. Иймд БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь олон улсын донор байгууллагуудтай нягт хамтран ажиллаж, олон төрлийн төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх замаар тогтвортой байдлаа хангаж иржээ. 2018 оноос БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөл нь Европын холбооны дэмжлэгтэйгээр “Stop! Hate Speech” төсөл, ЮНЕСКО-гийн дэмжлэгтэйгээр “Хэвлэл мэдээллийн нэр хүнд, итгэлийг дээшлүүлэх нь” төслийг хэрэгжүүлж байна.

БГ-ийн хэвлэлийн зөвлөлийн дүрмийн 47 дугаар зүйлд Холбооны санхүүжилтийн хэлбэрийг тусгасан байдаг. Дүрмээр холбоо нь дараах хэлбэрийн санхүүжилт авахыг зөвшөөрдөг. Үүнд:

- Төлбөр, хураамж;
- Засгийн газрын татаас, тэтгэлэг;
- Олон нийтийн байгууллагууд, олон улсын болон дотоодын байгууллагууд, хувь хүмүүсийн хандив тусламж, бэлэг, бэлэн мөнгө болон бусад төрлийн хандив;
- Түрээс, ашгийн хувь, тэтгэлэг, балансийн нэмэгдэл;
- Дүрмийн зорилгод нийцсэн хууль ёсны бусад орлого;
- Хууль болон энэхүү Дүрэмд заасан бусад орлого.

3. МОНГОЛ УЛСАД ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ИНСТИТУТЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, ҮР НӨЛӨӨГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ НЬ

Ардчилсан эгэх хариуцлага бүхий иргэний нийгмийн сонгодог хэлбэрүүдийн нэг нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт юм. Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг баталгаажуулахад эрх зүйн оновчтой, үр дүнтэй зохицуулалтууд чухал хэдий ч сэтгүүл зүйн ёс зүйн зарчмын хүрээнд зохицуулагдах асуудлууд өргөн байдаг. Иймд эрх зүйт төрт нийгэмд хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хангахдаа хуулийн зохицуулалт болон өөрийн зохицуулалт зэрэгцэн оршиж иржээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний эрхийг хамгаалахын тулд олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь улс төрийн эрх мэдэл буюу Засгийн газрын хяналтаас хараат бусаар үйл ажиллагаагаа эрхлэх ёстой. Үүнийг хүлээн зөвшөөрөх нь улс орнуудын төр Засгийн үүрэг, хариуцлага юм. Эрх чөлөө, үүрэг хариуцлага бол нэг зоосны хоёр тал. Хэвлэлийн эрх чөлөөг эдлэхтэй зэрэгцэж нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд оногдож, ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөж ажиллахыг сэтгүүлч хүлээдэг. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хараат бусаар ажиллах эрх чөлөөг 1998 онд баталсан Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар баталгаажуулсан бол үүрэг хариуцлагыг УИХ-ын дараах тогтоолуудад тодорхой тусгасан байдаг.

УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.4.3-д нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах хүрээнд “Хэвлэл мэдээллийн хараат бус, бие даасан байдлыг бэхжүүлж, хариуцлагатай, мэргэшсэн сэтгүүл зүй, сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг төлөвшүүлж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангана” гэж, мөн тус үзэл баримтлалын 3.6.1.4-д мэдээллийн салбарт үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалах хүрээнд “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшил, харьяалал нь ил тод байх бөгөөд үйл ажиллагаа нь бодитой, тэнцвэртэй, хариуцлагатай байна. Мэдээллийн хэрэгслээр үндэсний үнэт зүйлийг түлхүү нийтлэх, сурталчлахыг дэмжиж, гадны шашин, төрийн бодлогыг сурталчилсан агуулгатай мэдээллийг зохистой түвшинд хязгаарлана”⁷² гэж тус тус заасан

Мөн УИХ-ын 2016 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоолоор Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг батласан. Тус хөтөлбөрийн 8 дугаар зорилт нь иргэний мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан хуулийн хэрэгжилтийг хангах, мэдээллийн эрх зүйн орчин, сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг дээшлүүлэх зорилтыг хангах чиглэлээр 4.1.8.3-д Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийг шинэчлэн боловсруулж, эрх зүйн орчинг сайжруулах тухай тусгасан.⁷³

Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчинг сайжруулах, мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг дээшлүүлэх талаар тусгасан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын хэд хэдэн төслийг хууль санаачлагч талууд боловсруулсан боловч УИХ-аар хэлэлцүүлж батлуулаагүй байна. Тухайлбал, 2014 онд Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж санаачилж, УИХ-ын хэд хэдэн гишүүдийн өргөн барихаар бэлдсэн “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”, мөн онд МУ-ын Засгийн газраас санаачлан боловсруулсан “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл” тус тус боловсруулсан ч УИХ-ын хэлэлцүүлгийн шатнаас санаачлагч тал эргүүлэн татсан билээ. Хамгийн сүүлд 2018-2019 онд ХЗДХЯ-ны санаачилгаар “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/” төслийг боловсруулсан байна.

Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийг шинэчлэн найруулах эдгээр хуулийн төслүүд нь УИХ-аас 2010 онд баталсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, 2016 онд батласан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн үзэл санаанд тулгуурлан бичигдсэн байдаг. Хуулийн эдгээр төслүүдийн нийтлэг зүйл нь сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй, хэвлэл мэдээллийн хариуцлагыг дээшлүүлэхэд голлон анхаарчээ. Ингэхдээ мэргэжлийн ёс зүйн хариуцлагыг төлөвшүүлэх үүрэг бүхий Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулахаар тусгасан нь анхаарал татдаг. Тухайлбал:

- 2011 онд МУ-ын Засгийн газраас боловсруулсан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай шинэчилсэн найруулгын төслийн 14.1-д “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус, өөрийгөө зохицуулах тогттолцоог бүрдүүлэх зорилгоор Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлтэй байна /цаашид Зөвлөл гэнэ/”;
- 2014 онд Ерөнхийлөгчөөс УИХ-д өргөн барьсан төсөлд “Хэвлэл

⁷² УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”

⁷³ Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө, 62 дугаар тал, АТГ

мэдээллийн ёс зүйн хариуцлагыг мөрдүүлдэг өөрийн зохицуулалтын байгууллагатай байх бөгөөд түүний жилийн төсвийн 40 хувийг улсын төсвөөс санхүүжилнэ”;

- 2018 онд ХЗДХЯ-ны дэргэд байгуулагдсан Ажлын хэсгийн хүрээнд боловсруулсан “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга” төслийн үзэл баримтлалд “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмаа хараат бусаар тогтоох, мөрдүүлэх, ёс зүйн зөрчилтэй холбоотой гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэж буй хэдий ч энэ байгууллагын чиг үүрэг, эрх зүйн байдлын талаар хуульд тусгагдаагүй тул батласан журам, шийдвэр нь заавал хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжтэй бус, сайн дурын шинжтэй байна. Мөн үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангах үүднээс эрх зүйн байдал, чиг үүргийг хуульд тусгаж, санхүүжилтийн тодорхой хувийг шийдвэрлэх хэрэгцээтэй”

хэмээн тус тус тодорхойлсон байдаг. Гэвч эдгээр төслүүд нь УИХ-аар хэлэлцүүлэгдээгүй төслүүд юм.

Төрийн эрх барих дээд байгууллагуудаас хэвлэл мэдээллийн үүрэг, хариуцлагын тухай хөндөж, үүнийг эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгахыг хичээж байгаа нь нэг талаар олон нийтийн үнэнийг мэдэх эрхийг хангах төрийн чиг үүргээ биелүүлж буй мэт боловч нөгөө талаас хэвлэл мэдээллийн улс төрөөс хараат бус байх эрхийг хөндөх эрсдэл дагуулж буй юм. Иймд ардчилсан болоод ардчиллыг хөгжүүлж буй улс орнуудад хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хангахын тулд ёс зүйн хариуцлагад төр оролцдоггүй бөгөөд үүнийг салбарт нь өөрийн зохицуулалтаар хийж буйг баруун болон зүүн Европын улс орнуудын туршлагаас харж болно.

Эдүгээ дэлхийн 100 гаруй улс оронд хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн хариуцлагыг өөрийн зохицуулалтаар хэрэгжүүлж буйг өмнөх хэсэгт тэмдэглэсэн. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо нь улс орнуудын ардчиллын түвшнээс хамааран ялгаатай байна. Ардчилсан улс орнуудаас тухайлбал, ХБНГУ, Австри улсуудад хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг сайн дурын буюу сэтгүүлч, хэвлэн нийтлэгчдийн оролцоотойгоор хийхдээ санхүүжилтийн тодорхой хувийг төсвөөс авч, тогтвортой байдлаа хангаж иржээ. Энэ жишгийг Швейцари Улс хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтаа бэхжүүлэхэд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна. Гэхдээ хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь өөрийн “дүрэм”-ийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа бие дааж, хараат бусаар явуулах боломжтой үед санхүүжилтээр дамжсан төрийн хараат байдалд орохгүй. Ийм жишиг ардчилсан улс орнуудын улс төрийн соёлд хэдийнээ тогтсоныг өмнө нэр дурдсан улс орнуудын хэвлэлийн зөвлөлийн түүх харуулж байна.

Хэвлэл мэдээлэл олон нийтийн ашиг сонирхлын асуудлаар олон янзын үзэл бодлыг өргөн хүрээнд хэлэлцэх, мэтгэлцэх боломжийг иргэдэд олгодог “хоточ банхар”-ын үүргээ бүрэн гүйцэтгэж чадаж гэмээнэ ардчилсан нийгмийг бэхжүүлэхэд бодит хувь нэмэр оруулж чадна.

Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хангах нэг баталгаа

нь хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт юм. Өөрийн зохицуулалт нь эгэх хариуцлагатай, ёс зүйг хэвлэл мэдээллийн хэм хэмжээг салбар нь өөртөө хүлээнэ гэсэн үг. Үүнийг улс төрөөс хараат бус, иргэний нийгмийн төлөөлөл болох Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл байгуулж, хэрэгжүүлдэг. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн хараат бус байдлын баталгаа нь түүний дүрэм, журам, бүтэц бүрэлдэхүүн, нөхөн сонголт, хорооны шийдвэр зэргээ өөрийн дүрмийн хүрээнд бие даан гаргадаг оршдог.

ЮНЕСКО-гоос 2011 онд баталсан⁷⁴ “Илэрхийллийн эрх чөлөөг хамгаалахад Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын ач холбогдол” хэмээх бодлогын баримт бичиг боловсруулж, хэлэлцүүлсэн нь практикт ач холбогдолтой болж, жишиг стандартыг тогтоогоод байна. Уг баримт бичиг⁷⁵ “Өөрийн зохицуулалт нь хэвлэл мэдээллийг хараат бус байдлаас сэргийлж, Засгийн газрын хатуу нөлөөллөөс хамгаалдаг. Хэвлэл мэдээлэл орчноо Засгийн газраас илүү ойлгодог учир зохицуулалтын тогтолцооны хувьд энэ нь үр өгөөжтэй байх боломжтой” хэмээн тайлбарласан.

Өөрийн зохицуулалт нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг мэргэжлийн хэм хэмжээний тухай эргэцүүлэн бодох, түүнчлэн өөрийн зан үйлийн хэм хэмжээг боловсруулахыг шаардан мөрдүүлэх боломжтой. Мөн энэхүү баримт бичигт “Сэтгүүлчдийн ёс зүйн баримтлах зарчим” хэмээх хэсэг орсон ба төгсгөлд нь ОУСХ-ны Ёс зүйн баримтлах зарчмыг бүхлээр нь хавсаргасан байдаг. Олон улсын сэтгүүлчдийн холбооны Эрх зүй, практикийн зарчимд “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүй: ОУСХ ёс зүйг хуульчлахын эсрэг бөгөөд хэвлэл мэдээллийн мэргэжилтнүүд өөрсдөө Засгийн газартай холбоогүйгээр өөрийн зохицуулалтын бэхжсэн тогтолцоогоо хариуцан захирахыг дэмжинэ”⁷⁶ гэжээ.

Хамбургийн Их Сургуулийн профессор Ханс Ж.Клайнштойбер хэвлэл мэдээллийн салбарын хүрээнд дэх зохицуулалтыг дараах байдлаар гурав ангилжээ. Үүнд⁷⁷:

- Салбарын бие даасан зохицуулалт (self-regulation);
- Төрийн болон салбарын иргэний нийгмийн оролцоотой хамтын зохицуулалт (co-regulation);
- Төрийн оролцоотой зохицуулалт (state-regulation).

Сүүлийн үед өргөн нэвтрүүлэг, цахим ертөнцөд үүсэж буй ээдрээтэй асуудлуудыг зохицуулахад хамтын зохицуулалтыг хийж байна. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн онцлогоос шалтгаалан хэвлэмэл болон цахим орчинд “өөрийн зохицуулалт” (self-regulation) голлодог бол өргөн нэвтрүүлгийн орчинд контент зохицуулалт, олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн зохицуулалт зэргээс шалтгаалан “хамтарсан зохицуулалт” (co-regulation) хийх нь бий.

Өөрийн зохицуулалт нь ардчилсан нийгэмд хамгийн ээлтэй, бие даасан,

⁷⁴ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191624>

⁷⁵ “Эрх зүйн ба өөрийн зохицуулалтын олон улсын хэм хэмжээ” ГИТ, 2019 он

⁷⁶ “Эрх зүйн ба өөрийн зохицуулалтын олон улсын хэм хэмжээ”, ГИТ, 2019

⁷⁷ Christian Möller and Arnaud Amouroux, The Media Freedom Internet Cookbook, OSCE, 2004. Hans J. Kleinsteuber, The internet between Regulation and Governance chapter

хараат бус зохицуулалтыг салбарт нь үлдээдэг. Харин хамтарсан зохицуулалт нь Засгийн газар болон төрийн бус байгууллагын хамтын оролцоог санал болгодог. Гэхдээ хэрэгжүүлэгч субъектэд өндөр торгууль ногдуулах, хуулийн хариуцлага хүлээлгэх зэрэг эрхийг олгодог нь хэвлэл мэдээлэлд төрийн хяналтыг тогтоох боломжийг олгодог сул талтай. Иймд цаашид ардчилсан иргэний нийгмийг бэхжүүлэхэд чухал нөлөөтэй хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт (media self-regulation)-ын талаар гүнзгийрүүлэн судлах болно.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын үр ашиг, давуу талууд⁷⁸

Нэн тэргүүнд энэ нь хэвлэл мэдээллийн чанар, мэргэжлийн байх итгэл үнэмшил, найдвартай байдлаар илэрхийлэгддэг. Хэвлэл мэдээллийг шууд төрийн зохицуулалтаар эсвэл ямар нэгэн хараат байдлаар зохицуулдаг нийгэмд иргэд нь хэвлэл мэдээллийг сонирхохоо больж, улмаар үл итгэх байдал нэмэгддэг. Энэ нь үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг боомилж, улмаар олон нийтийн мэтгэлцээнийг үгүйсгэдэг. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь тухайн улс орны хэвлэл мэдээллийн итгэл үнэмшлийн баталгаа болж, сэтгүүл зүйн ёс зүйн хэм хэмжээг дээшлүүлснээр борлуулалтын болон зар сурталчилгааны орлогыг өсгөдөг.

Өөрийн зохицуулалт нь **хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг** дэмждэг. Учир нь хууль эсвэл тодорхой дүрэм журмаар зохицуулж буй үед ямар нэг хэмжээгээр хязгаарлалтыг хэтрүүлэх, урвуулан ашиглах тохиолдол гардаг. Түүнчлэн хэвлэл мэдээлэл, хувь сэтгүүлчид, цахим мэдээллийн хэрэгслүүдэд торгууль ногдуулах, бизнест хохирол учруулах зэрэг сөрөг үр дагавар ч гардаг. Энэ нь ардчиллын үнэт зүйлийн нэг болсон чөлөөт хэвлэл мэдээллийг гажуудуулж, хэвлэл мэдээллийн бизнест сөргөөр нөлөөлдөг. Харин хуулийг даган мөрдөхийн зэрэгцээ өөрийн зохицуулалтын механизмыг хэрэгжүүлэх нь хэвлэл мэдээлэлд дээрх хохирлоос зайлсхийхэд тусалдаг төдийгүй мэргэжлийн алдаа гаргахаас сэргийлэх, хэрэв алдаа гаргасан бол түүнийгээ ойлгож залруулах боломжийг олгодог. Энэ утгаараа мэргэжлийн өндөр түвшинд чанартай үйлчилгээ үзүүлэх, хараат бус ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлж, хэвлэлийн эрх чөлөөг дэмждэг.

Өөрийн зохицуулалт нь **ялангуяа энгийн иргэдэд хүртээмжтэй** байдаг. Хэвлэл мэдээллээр нягталж шалгаагүй алдаатай эсвэл доромж, нэртөрд нь халдсан мэдээлэл цацагдсан тохиолдолд үүнийг засаж залруулах боломжийг иргэдэд олгодог. Өөрийн зохицуулалт нь шүүх, хууль хяналтын байгууллагад хандахаас хамаагүй хялбар бөгөөд зардал гаргахгүйгээр гомдлоо гаргаж болдогоороо энгийн иргэдэд ойр байдаг. Хэн ч хэвлэл мэдээллийн зөвлөлд гомдол гаргахдаа ямар нэгэн төлбөр төлөхгүй, шүүх, хууль хяналтын байгууллагатай харьцуулахад цаг хугацааны болон эдийн Засгийн алдагдалгүйгээр шийдвэрлүүлж чаддаг. Түүнчлэн иргэд гомдол гаргах үйл явцтай энгийн бөгөөд ойлгомжтой байдлаар танилцах боломжтой. Хэн нэгэн ХМ-д гомдол ирүүлэнгүүт үүнийг нь гомдол хаяглагдсан тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллага руу илгээж, тэдний байр суурийг асуудаг. Ингэснээр хэвлэлийн зөвлөл баримтыг нягталж, асуудлыг зөв байранд нь тавих харилцааны үүргийг хүлээдэг юм.

⁷⁸ "Тогтвортой үйл ажиллагааны санхүүгийн төлөвлөгөө" ХМЗ, 2017 он

Өөрийн зохицуулалтын ажлын арга барил нь **уян хатан** байдаг. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага алдаагаа тогтоож, засаж залруулах, асуудлыг олон талаас харах боломжийг олгож, хэтрүүлсэн бол уучлал гуйх, буцаан хариу өгөх боломжоор хангасан нийтлэл гаргах зэргээр асуудлыг шийдэх олон янзын аргыг ашигладаг.

Өөрийн зохицуулалт нь **шуурхай**. ХМЗ-ийн шийдвэрийн үйл явц нь гомдлыг аль болох хурдан хэлэлцэж, үр дүнг танилцуулахад чиглэдэг. ХМЗ нь асуудлыг албан бус байдлаар авч үзэхгүйн тулд гомдлын талаарх мэдээллийг аль болох хурдан хугацаанд талуудад мэдэгддэг.

Эцэст нь өөрийн зохицуулалтын хамгийн чухал үр ашиг нь хэвлэл мэдээллийн салбарын олонхоор хэлэлцэн батласан Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын хүрээнд асуудлыг авч үзсэнээр хэвлэл мэдээллийг илүү мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллуулж, үнэн бодит мэдээ, мэдээллээр иргэдийг хангах, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалдаг.

Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим нь нэгдүгээрт; хэвлэл мэдээллийг мэргэжлийн хэм хэмжээгээ баримтлан ажиллаж, иргэдэд чанартай үйлчилгээ үзүүлэхэд тусалдаг, хоёрдугаарт; хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд олон нийтийн эрх ашгийг хөндсөн өргөн хүрээний асуудлыг нийтэлж, нэвтрүүлэхдээ ямар хэм хэмжээг баримталдаг талаар олон нийтийн ойлголтыг тодорхой болгодог. Үүнээс гадна сэтгүүлчид ёс зүйн зарчмыг амьдралд хэрэгжих боломжгүй гэж үзвэл засаж өөрчлөх санал дэвшүүлэх боломжтой байдаг.

Монголын хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим нь үндсэн 10 бүлэг, дэд 24 бүлэгтэй. Ёс зүйн зарчмын бүлгүүдийг доорх байдлаар харуулав.⁷⁹ Дэлгэрэнгүйг ХМЗ-ийн албан ёсны сайтаас танилцах боломжтой.

1. Олон түмэнд үнэнд нийцсэн мэдээлэл хүргэх, хүнлэг ёс, хүн чанарыг эрхэмлэх нь сэтгүүл зүйн эрхэм дээд үнэт зүйл мөн. Мэдээллийг нягтлах нь сэтгүүл зүйн нягт, нямбай үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болно.
2. Мэдээллийг шударга бус аргаар олж авахгүй.
3. Хэнийг ч арьс өнгө, яс үндэс, гарал угсаа, хүйсийн байдал, нас, хөгжлийн бэрхшээл, эрүүл мэнд, бэлгийн чиг баримжаа, шашин шүтлэг, гэр бүлийн байдлаар нь ялгаварлан гадуурхалтын золиос болгохгүй.
4. Аливаа мэдээллийг зохисгүй хэлбэрээр дуулиантайгаар түгээхээс татгалзана.
5. Мэдээллийг мушгин гуйвуулах, бусдыг гүтгэх, доромжлох, мэргэжлийн давуу байдлаа урвуулан мэдээллийг хувийн зорилгод ашиглахгүй. Мөн мэдээлэх, эс мэдээлэхийн тулд аливаа хэлбэрийн авлига авахаас татгалзана.
6. Хувийн нууцад хүндэтгэлтэй хандана.
7. Бусдын уй гашуу, зовлон шаналалд хүндэтгэлтэй хандана.
8. Мэдээллийн нууц эх сурвалжаа чандлан хамгаална.
9. Төлбөрт нийтлэл, нэвтрүүлгийг тусгай тэмдэг, тэмдэглэгээгээр ялгана

⁷⁹ <http://www.mediacouncil.mn/p/7> Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим, ХМЗ, 2015

10. Хэвлэл мэдээлэл нь сонгуулийн санал хураалтаас өмнө буруутгагдсан этгээдийг тайлбар хийх боломжгүй хугацаанд нэр дэвшигчийн талаар мэдээлэл түгээхээс зайлсхийнэ.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын хэлбэрүүд:

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт (media self-regulation) Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулдаг хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд хамтдаа хэлэлцэн салбартаа тохирсон, хүлээн зөвшөөрөгдсөн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг (Жишээ нь: Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл) бий болгох замаар “сэтгүүл зүйн агуулгын чанар”-ын хариуцлагаа өөрсдөө зохицуулна.⁸⁰ Өөрөөр хэлбэл, тухайн байгууллагын зорилго, бүтэц, зохион байгуулалт, ажиллах журам, гишүүдийн оролцоог өөрсдөө тогтоохоос гадна хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд нь мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээ, стандартуудыг баримталж ажиллах нь ямар нэгэн хөндлөнгийн, ялангуяа төр Засгийн оролцоогүйгээр өөрийн зохицуулалтаар явагдана.

Ийм жишиг стандартыг ардчилал хөгжсөн улс орнуудаас эхлээд посткоммунист улс орнууд түгээмэл ашигладаг. Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбооны ихэнх гишүүн орнууд, мөн Босни-Герцогивини, Гүрж, Кыргызстан, Монгол зэрэг ардчиллыг хөгжүүлж буй улс орнуудын Хэвлэлийн зөвлөлүүд ийм загвараар хөгжиж байна. Эдгээр улс орнууд нь сайн дурын өөрийн зохицуулалтыг хараат бусаар хийхийг эрмэлзэж буй хэдий ч урт хугацааны тогтвортой хөгжилд нь олон саад бэрхшээл тулгарч байна. Тухайлбал, ардчиллыг хөгжүүлж буй улс орнуудын хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн хөгжил сул байдгаас сэтгүүлч болон эздийн холбоод, редакцууд нь Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөө тогтвортой санхүүжилтээр хангаж чаддаггүй, салбарын бүх талуудын оролцоо, дэмжлэг хангалтгүйгээс хүлээн зөвшөөрөгдөж чаддаггүй, эсвэл үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулахын тулд төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд хэт анхаарсанаас гомдол барагдуулах чиглэл нь сарних, замхрах, төсөл хөтөлбөрүүдээс хэт хараат байдалд орох зэрэг эрсдэл ажиглагдаж байна.

Үр ашигтай өөрийн зохицуулалтын гурван багана нь 1) улс төр, эдийн засаг, эздийн өрөөсгөл ашиг сонирхлоос ангид хараат бус байх, 2) нийгэмдээ болон хэвлэл мэдээллийн салбартаа хүлээн зөвшөөрөгдөх, 3) оролцооны болон санхүүжилтийн дэмжлэг чухал⁸¹ хэмээн ГИТ-ийн тэргүүн Х.Наранжаргал онцолсон байдаг.

Төрийн оролцоотой хэвлэлийн зохицуулалт: Өөрийн зохицуулалтын системээс өөр хэлбэр буюу төрөөс хэвлэл мэдээллийн “чанарын” зохицуулалтыг хийхэд тодорхой хэмжээгээр оролцдог. Өөрөөр хэлбэл, хэвлэл мэдээллийн “чанарын” зохицуулалтыг төрийн бус байгууллагаар дамжуулан хийлгэж буй эрх зүйгээр баталгаажсан хэлбэр юм. Энэ төрлийн хэд хэдэн хэлбэрүүд байдаг боловч тэдгээрийг дараах хоёр хэлбэрт ангилж үзэж болох юм.⁸²

⁸⁰ “Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт / хамтын зохицуулалтын толь бичиг”, Дойче Велле Академи, 2019

⁸¹ “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, сэтгүүл зүйн хараат бус байдал” илтгэл, Х.Наранжаргал, 2019

⁸² “Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт / хамтын зохицуулалтын толь бичиг”, Дойче Велле Академи, 2019

1 дүгээр хэлбэр: Төрийн оролцоогүй (гэхдээ дэмжлэгтэй)

Хууль тогтоогч “Өөрийн зохицуулалт”-ыг хууль тогтоомж, түүнтэй адилтгах бичиг баримтад дурдаж өгнө. Ингэснээр төр өөрийн зохицуулалтын байгууллагын аливаа үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрч байна гэсэн үг. Мөн төр нь тухайн салбарт төрийн аливаа зохицуулалт хийхээс татгалздаг. Харин хуульд “Өөрийн зохицуулалт”-ыг дурдаж өгснөөрөө төрөөс хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг санхүүжилтийн хувьд дэмжих боломжтой болно. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтад төрийн ийм дэмжлэгийг авахыг дараах үндэслэлүүдээр зөвтгөдөг.

- 1) Төрөөс иргэнийхээ үнэнд нийцсэн, ёс зүйтэй мэдээ мэдээлэл хүлээн авах эрхийг хангаж, хамгаалахын тулд үүний төлөө ажиллаж буй институцийн тогтвортой хөгжлийг дэмждэг.
- 2) Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага ажилласнаар иргэн болон редакцийн хоорондын зөрчил маргааныг шүүх, хяналтын байгууллагаас өмнөх шатанд шийдвэрлэснээр шүүхийн ачааллыг эрс бууруулдаг.
- 3) Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрснөөрөө хэвлэлийн эрх чөлөөг дээдэлдэг ардчиллыг баталгаажуулсан улс орон гэдгээ харуулдаг.

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүдийн хөгжлийн түүхээс харахад 1 дүгээр хэлбэрийн загвар нь тогтвортой хөгжлийг дэмжсэн үр өгөөжтэй загварт багтаж байна. Үүнд: ХБНГУ, Австри, Швейцари, Дани, Швед зэрэг ардчилсан улс орнуудын хэвлэлийн зөвлөл багтаж байна.

2 дугаар хэлбэр: Төрийн шууд оролцоотой

Практикт энэ нь дараах хоёр хэлбэрээр ажиглагддаг.

А хэлбэр: Хууль тогтоогч нь Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны арга барилд /гишүүдийг сонгох, шийдвэр, шийтгэлийн хэлбэр, стандартыг тогтоох гэх мэт/ нарийвчилсан шаардлагуудыг тавьдаг. Ингэснээр хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын мөн чанар, сонгодог хэлбэр алдагдаж, хуулийн албадсан хариуцлага болж хувирдаг. Энэ загварт жишээлбэл Балба, Мьянмарын хэвлэлийн зөвлөл багтдаг.

Б хэлбэр: Хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтыг шүүхийн, захиргааны шинж чанартай байдлаар шийдвэрлэдэг. Энэ тогтолцоонд ихэнхдээ төрийн төлөөлөлтэй байдаг ба зарим тохиолдолд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөлөл, оролцоо байгаа боловч тэдгээрийн төлөөлөл, оролцоо, гишүүдийг сонгох журам, шийдвэр гаргах, хариуцлага тооцох механизм гэх мэт үйл ажиллагааг нь хуулиар тодорхойлдог. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон иргэд хооронд үүссэн маргааныг Арбитрын шүүхээр эвлэрүүлэн зуучлах байдлаар шүүхээс гадуур шийдвэрлэхээр үүрэгжүүлдэг, гомдол гаргагч шүүхэд хандахаас өмнө эхлээд заавал Арбитрын шүүхэд хандан, тэндээс шийдвэр гаргуулах хэрэгтэй болдог. Гэхдээ энэ нь өөрийн зохицуулалт гэхээсээ илүүтэй төрийн зохицуулалтын хэлбэрт багтдаг. Энэ загварт БНСУ, Индонез, Непал зэрэг Өмнөд Азийн голдуу хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүд багтаж байна.

Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн үүсэл, хөгжил, төлөвшил

Монгол Улс нь иргэний нийгмийг цогцлоож буй ардчилсан улсын хувьд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг төрийн оролцоогүйгээр хэвлэл мэдээллийн салбарынхны бүрэн төлөөлөлтэйгээр “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл” (ХМЗ) нэрээр байгуулсан. Энэхүү загвар нь хараат бус хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт (media self-regulation) юм.

ХМЗ нь сэтгүүлч, ажил олгогч, салбарын эвсэл холбоод, мэргэжлийн байгууллагуудын санаачилга, амжилттай хамтын ажиллагааны үр дүнд 2015 оны эхээр байгуулагдсан хэвлэмэл, цахим, өргөн нэвтрүүлгийн хараат бус өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм. ХМЗ нь Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан гишүүнчлэлгүй, нийгэмд үйлчилдэг, ашгийн бус, олон нийтэд үйлчилдэг байгууллага юм.

Үүсгэл/санаачилга:

Монголын хэвлэл мэдээллийн салбарт ажиллагсад, эрдэмтэн судлаачид, сэтгүүлчид, эзэд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20.1-д заасан “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” гэсэн эрхийнхээ хүрээнд сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэж Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг байгуулсан.

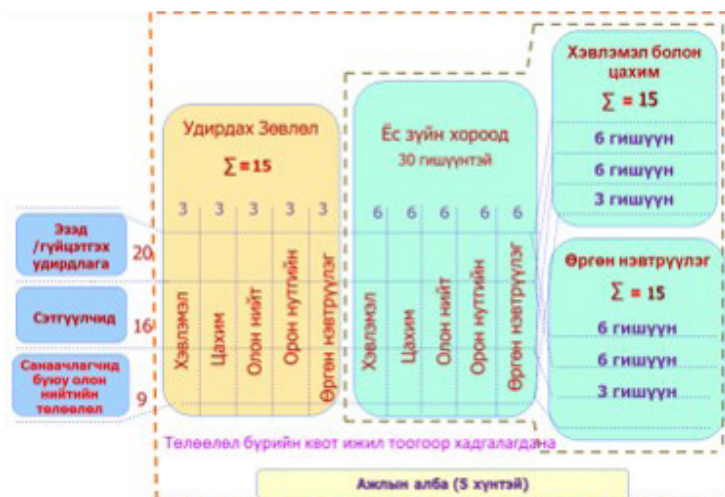
Түүхийн товч сөхвөл, 2013 оны сүүлээр Европын орнуудад туршлага судлах хоёр удаагийн аялалд хамрагдсан сэтгүүлч, мэргэжилтнүүдийн төлөөлөл Монголд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг үүсгэх санаачилгыг эхлүүлсэнээр 2014-2015 онд Медиа Консул Монголиа Клубыг сайн дурын хүрээнд байгуулсан. Тус клубын идэвхтэй гишүүдийн санаачилга, тогтмол үйл ажиллагааны үр дүнд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг үүсгэх санаачлагчдыг нэгдүүлсэн.

Санаачлагчдын бүлэгт 18 байгууллага нэгдсэнээс 6 нь хэвлэл мэдээллийн эвсэл холбоод, 7 нь хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүл зүйн мэргэжлийн төрийн бус байгууллага, 5 нь сэтгүүл зүйн редакц байсан бол нэг нь сэтгүүл зүйн их сургууль байсан юм. Эдгээр санаачлагчид “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл” нийгэмд үйлчлэх төрийн бус байгууллагыг үүсгэн байгуулах дүрэм, өргөдөл гомдол хүлээн авах, хэлэлцэх журам, Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын төслүүдийг боловсруулж, хэвлэл мэдээллийн салбарынхнаар хэлэлцүүлж баталсан.

Бүтэц/бүрэлдэхүүн:

Сонин/сэтгүүл, цахим сайт, радио/телевиз, орон нутгийн хэвлэл мэдээлэл, санаачлагчдын бүлэг гэсэн 5 баганаас сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн эзэмшигч/хэвлэн нийтлэгчдийн тэгш тооны төлөөлөлтэйгээр гишүүдийг сонгох схемийг боловсруулж, хэрэгжүүлсэн нь өнөөгийн ХМЗ-ийн бүтэц юм.

График 2. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн бүтэц⁸³



Одоогийн ХМЗ нь нийт 45 гишүүнтэй бөгөөд ротацийн зарчмаар 6 жилийн хугацаатайгаар сайн дурын хүрээнд үнэ төлбөргүй ажилладаг. ХМЗ-ийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх Ажлын алба нь гурван бүтэн цагийн (Гүйцэтгэх захирал, ёс зүйн мэргэжилтэн, нарийн бичиг), хоёр хагас цагийн (төслийн зохицуулагч, нягтлан бодогч) ажилтантай.

Өнөөгийн гишүүд болох 45 хүнийг сонгохдоо нийт есөн удаагийн салбар хуралдааныг зохион байгуулж, төлөөллийг дээр дурдсан таван салбар бүрээс сонгосон. Ингэхдээ хэвлэл мэдээллийн эзэд болон сэтгүүлчдийн салбар хуралдааныг тус тусад нь хийсэн юм. Хэвлэл мэдээллийн эзэд/эрхлэн гаргагчдыг тухайн салбарын эздийн холбооноос ихэвчлэн томилсон бол сэтгүүлчдийн төлөөллийг сонгохдоо нээлттэй цахим зарын дагуу 400 орчим төлөөлөгч бүртгүүлснийг салбар тус бүрээр хуралдуулан зохион байгуулжээ. ХМЗ-ийн бүтцэд хэвлэн нийтлэгч/эзэд болон сэтгүүлчдийн төлөөлөл голлох үүрэгтэй.

Зорилго/чиглэл:

Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь ардчилсан улс орнуудын нийтлэг жишгийн дагуу хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг дэмжих, хэвлэл мэдээлэл хэрэглэгчдийн үнэн бодит мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах, сэтгүүл зүйн мэргэжлийн ёс зүйг сахиулах зорилготой хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм.

ХМЗ нь дараах зорилгын хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна.

- Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг дэмжих;
- Үзэгч, сонсогчдын баталгаатай, үнэн бодит мэдээлэл олж авах эрхийг хамгаалах;
- Сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх;

⁸³ Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн бүтэц, төлөөлөл, ХМЗ, 2015

- Хэвлэл мэдээллийн салбар дахь ёс зүй, мэргэжлийн баталгаа болох;
- Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байх, цензургүй байх эрхийг хамгаалах;
- Мэргэжлийн болоод ёс зүйн хэм хэмжээний зөрчлийг (маргааныг) таслан зогсоох.

Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн хэмээн үзэж буй Монгол Улсын иргэний гомдлыг үнэ төлбөргүй бөгөөд шударгаар хэлэлцэж шийдвэрээ гаргадаг. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчимд тусгагдсан хэм хэмжээнүүдийг мөрдүүлэх замаар сэтгүүл зүйн чанарын стандартыг дэмжиж ажилладаг.

Шийдвэр:

ХМЗ нь иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн гомдлыг Үйл ажиллагааны журам, Гомдол хүлээн авах, барагдуулах журам, Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчимдаа тулгуурлан хэлэлцэж дүгнэлтээ гаргадаг. ХМЗ нь зөвхөн хэвлэмэл болон цахим хэвлэл, радио, телевизийн сэтгүүлчийн бэлтгэж түгээсэн аливаа сэтгүүл зүйн бүтээл болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн албан ёсны сошиал хуудсаар түгээгдсэн сэтгүүл зүйн бүтээлтэй холбоотой гомдлыг авч гомдлыг авч хэлэлцэнэ.⁸⁴

Ёс зүйн хороод нь дараах дүгнэлт шийдвэрийг гаргадаг.⁸⁵

- 6.3.1. Тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллага ёс зүйн зарчим зөрчөөгүйг мэдэгдэнэ.
- 6.3.2. Тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллага гаргасан алдаагаа өөрөө залруулсан эсвэл уучлал гуйсныг мэдэгдэнэ.
- 6.3.3. Тухайн хэвлэл мэдээллийн редакц ёс зүйн зарчим зөрчсөнийг мэдэгдээд шаардлагатай тохиолдолд Хорооны зөвлөмжийг зарлана.
- 6.3.4. Дараах тохиолдлуудад /6.3.1 болон 6.3.3/ тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нэрийг олон нийтэд зарлана. 6.3.2 тохиолдолд тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын нэрийг зарлахгүй. Гомдол гаргагчийн нэрийг нийтэд зарлахгүй.

Гомдлын статистик:

ХМЗ нь 2015-2019 онд иргэн болон аж ахуйн нэгж байгууллагаас нийт 333 өргөдөл гомдол хүлээн авч, ёс зүйн хороодын улирал тутмын хуралдаанаараа хэлэлцэн шийдвэрлэсэн байна. Тухайлбал, 2015 онд 19 хэвлэл мэдээллийн редакцид хаягласан өргөдөл гомдлыг хүлээж авч шийдвэрлэсэн бол 2019 онд энэ тоо 106 болж тав дахин нэмэгджээ.

⁸⁴ ХМЗ Гомдол хүлээн авах, барагдуулах журмын 1.2-д

⁸⁵ "Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл" <http://www.mediacouncil.mn/p/12>

График 3. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн хүлээн авсан гомдлын тоо/шийдвэрлэсэн байдал (2015-2019 оны байдлаар)⁸⁶



ХМЗ-ийн Ёс зүйн хороодын хэлэлцсэн нийт гомдлын тал хувь нь Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гарчээ. Ёс зүйн хороодын дүгнэлтээс харахад хариуцагч хэвлэл мэдээллийн редакторууд Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмын дараах заалтуудыг нийтлэг зөрчдөг. Үүнд:

- 1.1-д заасан “Мэдээлэл нь үнэнд нийцсэн эсэхийг баталгаажуулж, санамсаргүй алдаа гаргахаас зайлсхийнэ”;
- 1.2-д заасан “Эх сурвалжийн баталгаатай эсэхийг нягталж, тодорхой дурдахыг эрмэлзэнэ”;
- 1.6-д заасан “Баталгаагүй мэдээлэл, таамаглал, ам дамжсан яриаг таамаг хэмээн тодорхой дурдана”;
- 1.8-д заасан “Буруутгагдсан, шүүмжлэгдсэн этгээдэд тайлбар өгөх боломж олгоно” гэсэн заалтууд багтаж байна.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улс нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактыг хүлээн зөвшөөрч соёрхон баталж, энэхүү үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан билээ. Хэвлэлийн эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч, дэмждэг ардчилсан улсын хувьд хэвлэл мэдээллийн чөлөөт, хараат бус байдлыг хязгаарлах, төрийн байгууллага хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эзэмших, хэвлэл мэдээлэлд бүх төрлийн цагдан хяналт /цензур/ -ыг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөггүй. Гэвч бодит байдал дээр хэвлэл мэдээлэлд эзэмшлийн ил тод байдал хангалтгүй, хараат бус сэтгүүл зүйг дэмжих эрх зүйн орчин

⁸⁶ Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн жилийн тайлан 2019 он

дутмаг, өнөөгийн эрх зүйн тогтолцоо нь сэтгүүлчийг улс төрийн болон эдийн Засгийн шалтгаанаар өөрийн цензурт хөтлөх эрсдэлтэй, редакцийн эдийн Засгийн баталгаагүй, тогтворгүй байдал нь санхүүжилтээр дамжсан шууд ба шууд бус нөлөөнд автах эрсдэл өндөр гэдгийг олон улсын болон дотоодын судалгаа, мониторингууд харуулж байна. Эдгээр шалтгааны улмаас Монгол Улс нь хэвлэлийн хагас эрх чөлөөтэй, хэвлэлийн эрх чөлөө нь мэдэгдэхүйц асуудалтай улс орны тоонд багтаж байна.

Энэхүү судалгааны үр дүнд, олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлд улс төрийн хараат байдал дараах байдлаар илэрч байна. Үүнд:

- 1) эзэмшлийн ил тод байдал ба сүлжээгээр;
- 2) эдийн засаг ба хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн хөгжил;
- 3) эрх зүйн хязгаарлалт ба өөрийн цензурийн нөлөө багтаж байна.

Тодруулбал, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эзэн, хувьцаа эзэмшигчдийг хуулиар тодорхой болгоогүй, 3 сая хэрэглэгчтэй зах зээлд 500 гаруй хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зах зээлийн чөлөөт өрсөлдөөнөөр өрсөлдөх боломжгүйгээс захиалгат, төлбөртэй нийтлэл, нэвтрүүлэг давамгайлдаг, орон нутгийн хэвлэл мэдээлэл нь төрийн мэдэлд байдаг, сэтгүүл зүйн шүүмжлэлийг доромж хэмээн үзэж нэр төрд халдсан хэргээр Эрүүгийн болон Зөрчлийн хуулиар шийтгэдэг практик бий.

1999-2017 онд нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүнд, гүтгэлэг, доромжлолтой холбоотой шүүхээр иргэний 761 хэрэг (үүний 388 нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой), эрүүгийн 87 хэрэг (үүний 38 нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой) шийдвэрлэсэн бөгөөд нэхэмжлэгчдийн дийлэнх нь улс төрийн өндөр албан тушаалтнууд байна. Эндээс харахад өнөөгийн эрх зүйн хязгаарлалтууд нь хэвлэл мэдээллийг өөрийн цензурт хүргэхээс гадна хэвлэлийн эрх чөлөөг урвуулан ашиглах, хэтрүүлэх эрсдэл үүсгэж байна.

Эрх зүйт төрт улс орнуудад хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн болон өөрийн зохицуулалт зэрэгцэн оршиж ирсэн. Гэтэл манай орны хувьд хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг дээшлүүлэхэд үр нөлөө бүхий өөрийн зохицуулалтыг (media self-regulation) хийх соёл бөгөөд уламжлал нимгэн, ардчиллыг бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн зөөлөн зохицуулалтыг дэмжих бодлого улс төрийн түвшинд сул байгаа нь энэ талын мэдлэг ойлголт, хүсэл эрмэлзлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, дэлхийд 100 орчим жилийн түүхтэй хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь манайд дөнгөж таван жил болж байна.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь хүний эрх, хэвлэлийн эрх чөлөөг дээдэлдэг ардчилсан нийгэмд хамгийн ээлтэй, бие даасан, хараат бус зохицуулалтыг салбарт нь үлдээдэг. Улс орнуудын улс төр, нийгэм, эдийн Засгийн хөгжлөөс хамааран хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг янз бүрийн түвшинд хэрэгжүүлж байна. Европын ардчилсан улс орнууд (Дани, ХБНГУ гм) хараат бус бие даасан өөрийн зохицуулалтыг хийхдээ төрөөс эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, эдийн Засгийн хувьд дэмжиж буй нь тогтвортой, урт хугацааны хөгжлийг олгож буй юм. Посткоммунист (Гүрж, Босни-Герциговини

гм) улс орнуудын туршлагыг харахад өөрийн зохицуулалтыг дэмжих дотоодын бодлого сул тул олон улсын төсөл хөтөлбөрүүдийг түшиглэн хөгжиж байгаа нь урт хугацаандаа баталгаагүй байна. Харин Азийн орнуудад (БНСУ, Непал, Индонези гм) хуулиар хэвлэлийн зохицуулалтын байгууллагыг бий болгож төрийн хамтарсан зохицуулалтыг хийж, хэрэгжүүлэгч субъектэд өндөр торгууль ногдуулах, хуулийн хариуцлага хүлээлгэх зэрэг эрхийг олгодог нь хэвлэл мэдээлэлд төрийн хяналт тогтоох сул тал ажиглагдаж байна.

Улс орнуудын хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын туршлагыг судлахад;

- 1) Хүний жам ёсны эрхийг хамгаалах зорилгоор хэвлэлийн хариуцлагын хуулийн хүрээнд буюу төрийн оролцоотойгоор;
- 2) Сэтгүүлчид өөрсдөө бие даан сайн дурын үүсгэл санаачилгаар;
- 3) Хэвлэлийн эзэд болон сэтгүүлчдийн холбоод хамтран сэтгүүл зүйн салбарын нэр хүнд, итгэл үнэмшлийн төлөө нэгдэж;
- 4) Хэвлэлийн эзэд, сэтгүүлчдээс гадна олон нийтийг төлөөлөх хуульч, судлаач зэрэг мэргэжлийн бүлгийн төлөөлөлтэйгээр байгуулсан байна.

Гэвч хэвлэл мэдээллийн зөвлөлүүдийн нийтлэг бэрхшээл нь цахим зуунд социал медиагаас үүдсэн өөрийн зохицуулалтын шинэчлэлийг хэрхэн оновчтой хийх, мөн өөрийн зохицуулалтын байгууллагын тогтвортой байдлыг хангах хараат бус найдвартай санхүүжилтийн асуудал юм.

Монголын хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага болох Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь өмнө дурдсан 4 дүгээр хэлбэрээр байгуулагдаж хөгжлийн эхэн шатандаа яваа бөгөөд цаашид хэрхэн бэхжүүлж, төлөвшүүлэх нь анхаарал татаж байна. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгуудад туссан хувилбаруудаас харахад, өөрийн зохицуулалтыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, төсвөөс тодорхой дэмжлэг үзүүлэх сонирхол байдаг ч үүгээрээ дамжуулан “төрийн оролцоотой” хэвлэл мэдээллийн зохицуулалтыг бий болгох эрсдэл бий. Ингэж гэмээнэ салбарын сайн дурын үүсгэл санаачилга бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг төрийн зохицуулалттай болгосон Балба, Индонези, Мьянмарын туршлагыг давтах эрсдэлтэй.

ЗӨВЛӨМЖ

Нэг. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн улс төрөөс хараат бус байдлыг баталгаажуулахад хэвлэл мэдээллийн сайн дурын үүсгэл санаачилга бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хөгжүүлэх, бэхжүүлэх нь улс орон бүрийн үүрэг, хариуцлага юм. Ялангуяа ардчиллыг хөгжүүлж буй манай орны хувьд шинэ тутам хөгжиж буй хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бэхжүүлэх, түүний хараат бус байдлыг хангах, тогтвортой бөгөөд урт хугацааны хөгжлийн стратегийг улс орны бодлогын түвшинд анхаарч үзэх нь хараат бус, бие даасан хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх, хэвлэлийн эрх чөлөөг хангахад томоохон түлхэц үзүүлнэ.

Хоёр. Хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын баталгаа болсон хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институт нь хэвлэлийн эрх чөлөөг боомилох эрх зүйн хязгаарлалуудаас сэргийлэх, сэтгүүлч болон сэтгүүл зүйн редакцид үүсэж болзошгүй улс төр, эдийн Засгийн болон бусад цагдан хяналт(цензур)-аас хамгаалж, шүүмжлэлт сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх давуу талуудтай. Иймд сайн дурын үүсгэл санаачилга бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хэвлэл мэдээллийн салбарын болон эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч бэхжүүлснээр шүүхээс өмнөх шатанд иргэний гомдлыг барагдуулах бодит орчин, нөхцөл бүрддэгийг Европын улс орнуудын туршлага харуулж байна. Ингэхдээ сэтгүүл зүйн ёс зүйн асуудалд, мөн хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг байгуулахад төр оролцдоггүй, хуулиар тогтоодоггүйг онцгойлон анхаарахыг зөвлөж байна.

Гурав. Судалгаанаас харахад хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх, урт хугацааны тогтвортой хөгжлийг дэмжихэд түүний хараат бус байдалд нь нөлөөлөхгүй төрийн дэмжлэг чухал үүрэг гүйцэтгэж буйг анхааралдаа авахыг санал болгож байна. Үүнийг хийхдээ хууль тогтоогч, бодлого боловсруулагчид “хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт”-ыг хууль тогтоомж, түүнтэй адилтгах бичиг баримтад дурдаж өгснөөрөө төрөөс хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг дэмжих боломжтой болж байна. Гэхдээ өөрийн зохицуулалтын хараат бус байдалд нөлөөлөх ямар нэгэн нөхцөл тулгахгүйгээр зөвхөн иргэний үнэн бодит мэдээлэл авах эрхийг хангах, хэвлэл мэдээллийн ёс зүй, хариуцлагыг сахиулах, эрх зүйн хязгаарлалтаас үүдсэн цагдан хяналтыг арилгахад үр өгөөжөө өгөх тогтолцоог дэмжихэд онцгой анхаарч байна. Жишээ нь Германы Засгийн газар Гомдол барагдуулах үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг баталгаажуулах хуулийн хүрээнд 40 гаруй жил зөвлөлийн санхүүжилтийн 49 хүртэл хувийг олгож иржээ. Гэвч уг хуульд өөрийн зохицуулалтын байгууллагын бүтэц, чиг үүрэг, шийдвэр, төлөөлөл зэргийн талаар огт заагаагүй бөгөөд эдгээр нь салбарынх нь эрх хэмжээний асуудал хэмээн үлдээсэн нь сайн туршлага болж байна. Швейцарийн Засгийн газар 2019 оноос цахим ертөнцөөс үүдэн гарч буй олон бэрхшээлийг даван туулахад өөрийн зохицуулалт чухал хэмээн үзэж, төрөөс хэвлэлийн зөвлөлд санхүүжилт өгөхийг дэмжиж байна.

Дөрөв. Үр нөлөө бүхий өөрийн зохицуулалтын тулгуур гурван баганыг хараат бус байдал, хүлээн зөвшөөрөгдөх, дэмжлэгтэй байх гэж үздэг. Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт нь сайн дурын үүсгэл санаачилга, хамтын оролцоонд тулгуурлаж, Засгийн газрын оролцоогүйгээр (гэхдээ дэмжлэгтэйгээр) хөгжиж гэмээнэ урт хугацаандаа тогтвортой оршин тогтнохыг Европын орнуудын туршлага харууллаа. Харин посткоммунист улс орнуудын хувьд хэвлэл мэдээллийн салбарын болон бодлогын түвшинд дэмжлэг сул, оролцоо хангалтгүйгээс ХМЗ-үүд нь олон улсын төсөл хөтөлбөрт түшиглэн хөгжиж буй нь урт хугацаандаа тогтвортой оршин тогтнох баталгаа бага юм. Иймд хэвлэл мэдээллийн салбарын дэмжлэг оролцооноос гадна бодлого боловсруулагч, хууль тогтоогчдын хүрээнд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын мөн чанар, үнэт зүйлийг ойлгож, хүлээн зөвшөөрдөг соёл төлөвших нь нэн чухал.

Тав. Монгол Улсын хувьд хэвлэл мэдээллийн хариуцлага, ёс зүйн төлөвшилд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтын гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлыг чухалчлан үзэж Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын хэд хэдэн төсөлд Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, түүний чиг үүрэг, эрхийн талаар тусгасан байдаг. Ингэхдээ МУ-ын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, хэвлэл мэдээллийн орчины онцлогийг харгалзан үзэхээс гадна дэлхийн бусад улс орнуудын хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлж ирсэн сайн туршлагад нийцүүлэх нь чухал юм. Нэн ялангуяа, сайн дурын өөрийн зохицуулалтыг төрийн зохицуулалтад шилжүүлсэн эсвэл хэвлэлийн зөвлөлийг хуулиар байгуулсан Азийн бусад улс орнуудын туршлагыг давтахгүй байхыг энэхүү судалгаа анхааруулж байна.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. “Олон Улсын Хүний эрхийн билл”. Монгол Улс нэгдэн орсон хүний эрхийн болон олон улсын гэрээний эмхэтгэл, МУ-ын Хүний эрхийн үндэсний комисс, 2015.
2. “Монгол Улсын Үндсэн хууль”, УИХ, 1992.
3. “Хэвлэлийн эрх чөлөөний хууль” УИХ, 1998.
4. “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль” /шинэчилсэн найруулга/ төсөл, 2011, 2014.
5. “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль” /шинэчилсэн найруулга/ төсөл, 2020.
6. “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт
7. “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”. Авлигатай тэмцэх газар, 2016.
8. “Монголын хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн үнэлгээ” ЮНЕСКО-гийн хэвлэл мэдээллийн хөгжлийн шалгуур үзүүлэлтэд суурилсан тайлан. 2013.
9. “Эрх зүйн ба өөрийн зохицуулалтын олон улсын хэм хэмжээ” ГИТ, 2019.
10. “Сэтгүүлчдийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн мониторинг” судалгааны тайлан, МХХ, ХМЗ, ГИТ хамтран хийв, 2019.
11. “Нийгмийн хэвлэл мэдээллийн зохицуулалт” судалгааны тайлан, ГИТ, 2019.
12. Ц.Онон “Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу хэвлэлийн консулуудыг харьцуулсан судалгаа”, 2007.
13. Ж.Батбаатар “Сэтгүүл зүй” сурах бичиг, 2007.
14. Х.Наранжаргал “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, сэтгүүл зүйн хараат бус байдал” илтгэл, 2019

15. Ц.Чимэддондог “Редакцийн хараат байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйл, даван туулах зарим арга зам” судалгааны ажил 2012.
16. О.Мөнхсайхан “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” судалгааны тайлан, 2019.
17. “Хэвлэл мэдээлэл өөрийгөө зохицуулах нь” олон нийтэд зориулсан гарын авлага, ХМЗ, ДВА, 2017.
18. “Ардчилсан нийгэм дэх хэвлэлийн эрх чөлөө” хэвлэлийн ёс зүйн ширээний ном. Эрик Багерстам, 2003.
19. “Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт / хамтын зохицуулалтын толь бичиг”, Дойче Велле Академи, 2019
20. “Ардчилал ба хэвлэл мэдээлэл” шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчдөд зориулсан танилцуулга, ХМЗ, 2019.
21. “Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр” мониторингийн тайлан, МХХ, 2019.
22. “Хэвлэл мэдээллийн хариуцлага, сэтгүүл зүйн хэм хэмжээ” үндэсний хэмжээний санал асуулгын болон агуулгын судалгааны тайлан. Хэвлэлийн хүрээлэн, 2011.
23. “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан”. Глоб Интернэшнл төв, 2016-2019.
24. “Монголд эрэн сурвалжилсан сэтгүүл зүйн хөгжлийг дэмжсэн эрх зүйн болон үйл ажиллагааны орчин бүрдүүлэх арга зам” бодлогын судалгааны тайлан. Ч.Базар, 2007 он
25. “Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл” жилийн тайлан, ХМЗ, 2015-2019.
26. “Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчим” болон “Гомдол хүлээн авах барагдуулах журам” ХМЗ, 2015.
27. “Тогтвортой үйл ажиллагааны санхүүгийн төлөвлөгөө” ХМЗ, 2017.
28. “Германы хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэм”, “Өргөдөл гомдол гаргах журам”, ГХЗ
29. “Босни-Герциговинийн хэвлэлийн зөвлөлийн дүрэм”, “Гомдол барагдуулах журам”, БГ-ийн ХЗ
30. “Freedom and Accountability Safeguarding Free Expression through Media Self-Regulation” research report, Article 19, 2005.
31. Media Freedom indices in the media development context: how the different information tools can be used, DW Akademie, 2016.
32. Measuring the Business Side: Indicators to Assess Media Viability. DW Akademie, 2016.
33. Christian Müller and Arnaud Amouroux, The Media Freedom Internet Cookbook, OSCE, 2004. Hans J.Kleinsteuber, The internet between Regulation and Governance chapter

34. The Media Self-Regulation Guidebook”, OSCE, 2008.
35. Annual Report of German Press Council, 2013-2019.
36. Annual Report of Press Council in BH, 2019.
37. ЮНЕСКО: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191624>
38. Фрийдом хаус ОУБ: <https://freedomhouse.org/issues/media-freedom>
39. Хил хязгааргүй сэтгүүлчид ОУБ: <https://rsf.org/en/mongolia>
40. Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл: <http://www.mediacouncil.mn/p/7>
41. Глоб Интернэшнл төв: <https://www.gic.mn/post/r/1516>
42. Хэвлэл мэдээллийг хэн эзэмшдэг вэ судалгааны тайлан, МХХ, 2016. <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-findings/translation-affiliations/>
43. Хариуцлагатай сэтгүүл зүй: <https://accountablejournalism.org/press-councils/all>
44. Европын хараат бус хэвлэлийн зөвлөлүүдийн холбоо: <https://www.presscouncils.eu/members>
45. Зүүн Карибийн хэвлэлийн зөвлөл: <https://accountablejournalism.org/press-councils/International-press-councils>
46. Босни-Герциговинийн хэвлэлийн зөвлөл: <http://english.vzs.ba/>
47. Германы хэвлэлийн зөвлөл: <https://www.presscouncils.eu/members-germany>

4



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

Н.БУРМАА

МУИС-ийн Олон улсын
харилцаа, нийтийн удирдлагын
сургуулийн доктор, профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Ч.УНДРАХБАЯР

"Түгээмэл хөгжил төв" ТББ-ын
тэргүүн

**МОНГОЛ ДАХЬ ХӨГЖЛИЙН
БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН
НИЙГМИЙН ОРОЛЦООГ
НЭМЭГДҮҮЛЭХЭД МОНГОЛ УЛСЫН
ТӨР, ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН
ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН
БАЙДАЛ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ,
ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ**

УДИРТГАЛ

Улс орны хөгжилтэй зэрэгцүүлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн өдөр тутмын нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд судалгаанд суурилсан, зөв, оновчтой бодлого шийдвэр, үйл ажиллагаа шаардлагатай. Иймд хөгжлийн бэрхшээл судлалыг дэмжих, дэмжихдээ нийгмийн бусад асуудлыг хамтад авч үзэх нь зүйтэй. Монгол Улсад 2018 оны статистик мэдээгээр 105,691¹ хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хамаарах хууль эрх зүйн боловсруулагдсан байдал Азийн ижил түвшний орнуудтай харьцуулвал хангалттай боловч эрх зүйн бичиг баримтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байгааг “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн форумын хэлэлцүүлэг”-ээс дүгнэсэн байдаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хамаарах бодлого шийдвэрийн боловсруулалт хэрэгжилтэд төрийн бус байгууллагын оролцоо дутмаг, төрийн албан хаагчид хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх ойлголт, мэдлэг хангалтгүй зэрэг асуудлууд байна. Хууль эрх зүй, бодлого шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангахад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, тэдний төлөөллийн төрийн бус байгууллагуудын оролцоог зохицуулсан зохицуулалтын асуудал хөндөгдөж байна. Монгол Улсын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, ТББ-н хамтын ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулах, асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг танилцуулах хэрэгцээ шаардлага нь энэхүү судалгааны үндэслэл юм.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн өдөр тутмын нийгмийн оролцоог хангахад төрийн болон төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх арга замыг тодорхой болгоход чиглэнэ.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛТ

Судалгааны зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоо ойлголт, мөн чанарыг судлах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх арга замуудыг судлах;
- Төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаа нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог дэмжих олон улсын туршлагыг судлах
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал шийдвэрлэх арга замыг Монгол Улсын жишээн дээр судлах;
- Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцооны өнөөгийн байдал, хууль эрх зүйн орчинг судлах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны судалгаа чанарыг судлах;
- Төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд тулгамдаж буй бэрхшээл, шийдвэрлэх арга зам чанар зэргийг судлах болно.

¹ ХНХЯ, ХБХХЕГ-аас гаргасан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн баримтын хуудас”

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгааг хийхдээ Монгол Улсын хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль тогтоомжууд, төрийн байгууллагын 2019 оны үйл ажиллагааны тайлан, НҮБ-ын зөвлөмж зэрэг баримт бичгүүдэд дүн шинжилгээ хийхээс гадна фокус группын ярилцлага хийсэн болно. Мөн төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааг илэрхийлэх статистик үзүүлэлт, тоо баримтыг авч үзэн улмаар анкетын судалгааг хийлээ.

1. ИРГЭДИЙН НИЙГМИЙН ОРОЛЦООНЫ ОЙЛГОЛТ, МӨН ЧАНАР

Хүний эрхээс тусдаа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх гэж үгүй бөгөөд хүнд хамааралтай бүхий л бодлого шийдвэр, үйл ажиллагаанд тэдгээр иргэдийн оролцоог хэрхэн нэмэгдүүлэх, хамгаалах, боломжийг олгох тухай авч үзэх учиртай. Үүнд оролцоо болон нийгмийн эгэх хариуцлага мөн иргэдийн оролцооны үе шатуудыг авч үзэв.

Нийгмийн эгэх хариуцлага гэж юу вэ? Англи хэлний accountability буюу эгэх хариуцлага хэмээх үгийг Монгол хэлний товч тайлбар тольд “эгэх” хэмээх нэршсэн үйл үгийн утгыг “хойш буцах, эргэх”² (Цэвэл, 2013) хэмээн тайлбарласан. Харин “хариуцлага” гэдгийг хариуцах үйлийн, ажил үүргийг биедээ хүлээх, хариуцлагаа ухамсарлах буюу биедээ хүлээсэн үүргээ сайтар мэдрэх гэсэн утга санааг илэрхийлдэг гэжээ.

Зураг 1. Эгэх хариуцлага



Монгол Улсын нийгмийн тогтолцоо өөрчлөгдөх хүртэл хувь хүнд чиглэсэн хариуцлагын тухай илүү анхаардаг байв. Өнөө үед нийгэм хамт олонд чиглэсэн эгэх хариуцлагын тухай ойлголтыг хөндөх болсон. Энэ нь олон улсын хөгжлийн бэрхшээл судлалын салбарт голлож буй үзэл хандлагатай дүйж байна.

² Монгол хэлний товч тайлбар толь: Цэвэл, 2013:1200 <https://toli.query.mn/static/preface-tsevel>

Тухайлбал, хөгжлийн бэрхшээлийг хувь хүний хариуцлага гэж үзэн тэдний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог гэр бүлд нь даалгадаг байсан бол өнөө үед хөгжлийн бэрхшээлийг үүсгэх хүчин зүйл нь нийгмээс шууд хамааралтай болохыг нотолж, асуудлыг нийгмийн өргөн хэмжээнд авч үздэг.

Төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, тэдний хяналт тавих эрхийг бэхжүүлэх, авлигын эсрэг авах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Нийгмийн эгэх хариуцлагын механизм нь сайн засаглалыг бэхжүүлэх, улс орны хөгжил, нийгмийн шударга ёсыг тогтооход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Нийгмийн эгэх хариуцлагын бэхжүүлэх үйл ажиллагааны цөм нь төр иргэдийн татварын мөнгө буюу төсвийг хэрхэн үр ашигтай зарцуулж байгаад нь иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд хяналт тавих юм. Товчхондоо нийгмийн эгэх хариуцлага нь нэг талдаа төрөөс хариуцлага нэхэх иргэдийн эрх, нөгөө талдаа үүрэг буюу төр иргэдийн өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх тухай ойлголт юм³. (Нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх, 2017)

Эгэх хариуцлага бол үүрэг хариуцлага: Эгэх хариуцлага гэдэгт ёс суртахуун, мэргэжлийн ёс зүй, гэм буруугаа хүлээх үүрэг хувь хүний дотоод мөн чанарын илэрхийлэл болох ухамсрын тухай ойлголтыг авч үзжээ. Учир нь хариуцлага нь үүргийн биелэлт буюу хэрэгжилт гэсэн утгаар хэрэглэгддэг тул үүрэг хариуцлага гэсэн хоршоо үгний илэрхийлэл тул эгэх хариуцлага нь төрийн албан хаагчид иргэдийн өмнө хүлээсэн үүргээ ухамсарлаж, үнэнч шударгаар биелүүлэх үйл ажиллагаатай шууд холбогдож байна.

Эгэх хариуцлага бол хяналт: Иргэний нийгмийн тодорхой институциуд төр Засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавихыг илэрхийлдэг. Эгэх хариуцлага хяналтын чухал механизм бөгөөд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд иргэдийн зүгээс хяналт тавих үйл ажиллагаатай холбогдоно. Ялангуяа ардчилсан нийгэмд төрийн бодлого шийдвэр, үйл ажиллагаанд иргэд болон ИНБ-ууд шууд болон шууд бус хяналт тавих эрхээр хангагдсан байх учиртай. Эгэх хариуцлагын энэхүү утга нь эрх зүйн зохицуулалтаар баталгаажсан байж хэрэгжих боломжтой болно. Товчхондоо эгэх хариуцлагын хяналтын агуулга нь бодлого боловсруулах, төсөв батлах, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавихад иргэдийг оролцуулах, иргэд болон нийгмийн бүлгээс төр засгийг үйл ажиллагаа болон үр дүнгийнхээ төлөө хариуцлагатай байхыг шаардах үйл ажиллагааг илэрхийлдэг.

Эгэх хариуцлага нь: төрийн байгууллага, албан хаагчдын хариу үйлдэл

Иргэд өөрсдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн хариу үйлдлийг төр хийхийг шаардах үйл ажиллагаа юм. Төрийн үйлчилгээ иргэдийн сэтгэл ханамжид хэрхэн нийцэж байгаа нь чухал. Эгэх хариуцлагын энэ агуулга нь төрийн үйлчилгээний бодит гүйцэтгэл ба иргэдийн хүлээлт хоёрын зөрүүг багасгахад чиглэнэ. Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулахад иргэдийн дуу хоолой чухал үүрэгтэй гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Ялангуяа иргэдэд төрийн үйлчилгээг хүргэхдээ тэдний хэрэгцээ, шаардлага юу байгааг тодорхойлон,

³ Нийгмийн эгэх хариуцлагын үндсэн ойлголт, гарын авлага. Улаанбаатар хот 2017

нийцсэн үйл ажиллагааг явуулах нь чухал юм. Өнөөдөр дэлхийн улс орнуудад төрийн үйлчилгээг иргэдийн амьдралын хэв маягт тохирсон хэлбэрээр хүргэх олон янзын аргыг ашиглаж байна.

Эгэх хариуцлага бол харилцан ярилцах үйл явц: Ардчилсан нийгмийн хамгийн чухал механизм болно. Эгэх хариуцлагын энэ агуулга нь олон нийтийн дунд ардчилсан хэлэлцүүлэг өрнүүлэх үйл ажиллагаатай шууд холбоотой. Судлаачдын үзэж буйгаар эгэх хариуцлагын мөн чанар нь аливаа үйл ажиллагааны хэрэгжилт, үр дүнг үндэслэлтэйгээр тайлбарлах, нотлоход оршдог гэжээ. Эгэх хариуцлага нь төрийн түшээд, албан хаагчдын хийсэн үйлдэл нь үндэслэл, нотолгоотой тайлбартай байхыг шаарддаг. Төрийн албан хаагчид гаргасан шийдвэрийнхээ талаар иргэд болон бусад институцийн зүгээс асуулга тавьсан тохиолдолд хариулах, тайлагнах зайлшгүй үүрэгтэй⁴. (Нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх, 2017)

Тодорхой бүлэг иргэд (*ашиг сонирхол нэгдмэл, тодорхой салбарын, бүс нутгийн гэх мэт*) өөрсдийн хүсэл зоригийн үндсэн дээр засаг захиргааны нэгж бүрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад өөрсдийн эрх ашгийн төлөө шууд болон шууд бусаар тэгш эрхтэй оролцохыг иргэдийн оролцоо гэнэ. Мөн төрийн бодлого шийдвэрт иргэдийн оролцоог ямар арга хэлбэрээр хангаж буйгаас оролцооны шатлалыг томъёолон гаргадаг. Тухайн улс орон нь иргэдээ төрийн бодлого, шийдвэрт ямар арга хэлбэрээр хэрхэн оролцуулж буйгаар 3-н шатлалд хуваажээ.⁵

Зураг 2. Оролцооны шатлал



Монгол Улсын хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, тэдний төлөөллийн байгууллагуудын оролцоо ямар үе шатанд хангагдаж буйг судалгааны өнөөгийн нөхцөл байдлын хэсгээс тодорхойлогдох болно.

⁴ Нийгмийн эгэх хариуцлагын үндсэн ойлголт гарын авлагын хуудас 12,13

⁵ АНУ-ын Шерри Арнштайны боловсруулсан иргэддээ оролцооны шатлалыг танилцуулсан.

1.1. ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ АРГА ЗАМУУД

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг өдөр тутмын нийгмийн амьдралд оролцоход нь дэмжих бодлого, үйл ажиллагаа улс орон бүрт харилцан адилгүй ч нийтлэг байдлаараа ижил үе шатуудыг дамждаг болох нь дээрх оролцооны шатлалаас харагдана. Олон улсын болон дотоодын ТББ-уудын судалгаануудаас үзвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог дэмжих арга хэлбэрийг ХБХЭК-ийн өмнө ба дараах гэсэн 2 хэсэгт хуваан үзэж болохоор аж.

ХБХЭК-ийн өмнөх үед: Хүн төрөлхтний түүхэнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудлыг олон янзаар авч үзсэн. Тухайн улс нийгэм, хамт олон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ямар талаас нь ойлгож, нийгэмд эзлэх байр суурь, оролцоо, чадамж, гадаад төрх байдлаар хэрхэн үнэлж харахаас хамааран тэдэнд хандах хандлагууд буюу загварууд нийгэмд тогтдог байна. Үүнээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг нийгэмд оролцуулах арга замууд бий болдог. Үүнд:

- Шашны хандлага
Хүн төрөлхтний хөгжлийн явцад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний талаарх анхны хандлага байсан. Азийн ихэнх улс оронд томоохон байр суурийг эзэлдэг. Жишээ нь: Буддын шашинд хөгжлийн бэрхшээл бол урд төрөлдөө хийсэн үйлийн үр хэмээн тайлбарлах нь нийгмийн зүгээс хөгжлийн бэрхшээлийг ойлгох үндсэн үзэл болдог.
- Анагаахын үндэслэлтэй хандлага
Хамгийн өргөн тархсан ойлголт бол хөгжлийн бэрхшээл нь эмнэлгийн асуудал гэсэн үзэл юм. ХБХ-ийг өвчтөн гэх ойлголтоор эмчлэх, эдгээх асуудлыг урьтал болгож, ХБ-ийг хувь хүний асуудал мэтээр хувиргах, төр, нийгэм хариуцлага хүлээхгүй үлдэж, хүний эрхийн асуудлаас зайлсхийдэг.
- Халамжид суурилсан хандлага
ХБХ-ний талаарх буруу ойлголт бол тусламж хүлээсэн асрамжийн хүн гэсэн үзэл юм. Анагаах болон халамж суурьтай нийгмийн хандлага нь хувь хүн өөрийн асуудалд үүрэг хариуцлагатай байх, шийдвэр сонголт хийх эрхээс нь бүрэн салгадаг.
- Хүний эрхэд тулгуурласан хандлага
Нийгмийн загвар нь нийгэм, төр Засгийн хариуцлагад төвлөрөн хүртээмж, хамралт, оролцоог баталгаажуулдаг нь хүний эрхэд суурилсан хандлагын хөрс нь болдог. ХБХ-ийг хүний эрхийг хэрэгжүүлэгч болгон бусадтай адил тэгш хуулийн этгээд болгож өгнө. Хүмүүс олон янз байдгийн нэг хэлбэр нь ХБ хэмээн хүлээн зөвшөөрүүлэх, тэднийг хүндэтгэн харьцах нөхцөлийг үүсгэнэ. ХБХ-ний бүрэн хамралт ба оролцоог хангасан хүний эрхийг дэмжсэн улс төр, эрх зүй, орчныг бүрдүүлэхэд төр засаг, нийгэмд хариуцлага хүлээлгэдэг⁶. (Human rights, 2009)

⁶ Нээлттэй Нийгэм Форум "Хүний эрхийн төлөө" сэдэвчилсэн цувралын №6 "Human rights, yes" номны хуудас 20-24

ХБХЭК-ийн дараах үе: 1990 оныг хүртэл улс орон бүрд харилцан адилгүй эдийн засаг, нийгмийн хөгжил ялгаатай ч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоо нь ижил утга агуулгатай арга замаар шийдвэрлэж байсан. Ихэнх улс орнууд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг асрамжийн төв болон тусгай орчин нөхцөл, тусгай сургууль цэцэрлэгт хамруулах бодлого голлодог байсан нь өнөөгийн олон сөрөг асуудлын эхийг тавьж байсан. Энэ нь олон жилийг дамнасан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн төлөөх хөдөлгөөн эхлэх шалтгаан болж, цаашдаа хүний эрхэд суурилсан эрх зүйн болон нийгмийн хамгааллын тогтолцоо системийг бий болгуулсан. Нөгөө талаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг баталгаажуулсан НҮБ конвенц боловсруулагдах суурь хүчин зүйл болжээ. Шинэ зуунд олон улс оронд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн нийгмийн оролцоог дэмжих арга хэлбэрийг нэг чиг шугам руу хандуулах, нэгдсэн зохион байгуулалт бүхий үйл ажиллагаа, төлөвлөгөөг боловсруулах боломжийг бүрдүүлсэн. Улс орон бүр нэгдсэн ойлголт хандлагаар хүнийг хэн байхаас нь үл хамаарч байгалиас заяагдмал эрх, хүний эрхэм чанарыг хуулиар баталгаажуулсан. 2019 онд НҮБ-аас “Хөгжлийн бэрхшээл, тэгш хамруулах стратеги” (НҮБ, <https://www.un.org/en/>, 2019) баталсан⁷. Стратегид төрөөс хэрэгжүүлэх бодлого, үйл ажиллагаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг тэгш хамруулах, шаардлагатай арга замуудыг тодорхой танилцуулсан. Үүнд зарим зүйлийг иш татвал:

- Бодлогын шинэчлэл хийх

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст хамаарах хууль, эрх зүй, стандарт, дүрэм журам, төлөвлөлт болон үйлчилгээ нь тодорхой, ойлгомжтой, ашиглагдахуйц байх. Түвшин бүрт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, тэдний төлөөллийн төрийн бус байгууллагын оролцооны арга хэлбэрийг тодорхой тусгах нь оролцоог нэмэгдүүлэх арга зам болдог.

- Хүртээмжийг нэмэгдүүлэх

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийгмийн амьдралд оролцоход тулгарч буй асуудлуудын суурь нь гэж үздэг. Хүртээмжтэй орчинг бүрдүүлэх нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, гэр бүлийнх нь хувьд нөлөөлөх сөрөг хүчин зүйлийг багасгах, нийгэм соёлын болон боловсрол, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлдэг.

- Хөгжлийн бэрхшээлийн үндэсний стратеги болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй болох

Хөгжлийн бэрхшээлийн үндэсний стратегийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хянах ажиллагаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, ТББ оролцох ёстой. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь зорилгоо тодорхойлж, хариуцах агентлагийг тогтоох, шаардлагатай нөөц бололцоог тодруулах, урт, дунд хугацаанд төлөвлөсөн тодорхой үйл ажиллагаатай байж, тогтсон цаг хугацаанд хэрэгжүүлдэг болох нь чухал.

⁷ НҮБ-аас 2019 онд “Хөгжлийн бэрхшээл, тэгш хамруулах стратеги” боловсруулан гишүүн улс орнуудад танилцуулсан. <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/>

- Тохирох санхүүжилтийг шийдвэрлэх.

Хөгжлийн бэрхшээлийн үндэсний стратеги болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах үед санал болгож байгаа арга хэмжээг боломжтой, тогтвортой болгоход шаардагдах санхүүжилтийг олгох нь нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх чухал арга зам.

- Олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх

Хүний нийгэм харилцан бие биенийхээ дэмжлэгээр хөгжиж, дэвшдэг болохыг ойлгох нь тэгш хамруулсан нийгэмд хувь нэмрээ оруулж буй хэрэг. Тиймээс хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх олон нийтийн ойлголтыг сайжруулахад төр, ТББ-ууд нь олон нийтийн хандлагыг өөрчлөх нийгмийн маркетингийн зорилтот ажлуудыг зохион байгуулахад хамтран оролцох ёстой. Мөн олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн талаар эерэг мэдээллийг түгээн дэлгэрүүлэхэд чухал үүрэгтэй оролцох. Дээрх арга замаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, түүнд төр, төрийн бус байгууллага, нийгэм хамт олон хэрхэн ажиллаж болохыг ДЭМБ судалгааны тайландаа тусгасан⁸.

1.2. ТӨР, ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА НЬ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООГ ДЭМЖИХ ҮНДЭС БОЛОХ НЬ (ЯПОН УЛСЫН ТУРШЛАГААС)

Япон Улс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийнхээ нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх бодлого шийдвэр, үйл ажиллагааны хувьд Азийн улс орнуудад жишиг болдог. Орчны хүртээмж, туслах хэрэгслийн технологи, тээвэр, харилцаа, боловсролын тогтолцоонд дэлхийд тэргүүлж байгаа нь бусад улс орнуудын хувьд загвар болгон өөрийн нутагтаа хэвшүүлэх бодлого баримталж байна.

Япон Улс 1947-2016 он хүртэлх хугацаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж, амьдрах орчны асуудлыг шийдвэрлэх 50 шахам хууль эрх зүй боловсруулж, шинэчилсэн ба тэдгээрийг дараах үе шатуудад хуваагдана.

- 1945-1959 Нийгэмд зориулсан байгууламж байгуулагдсан үе;
- 1960-он Хөгжлийн бэрхшээлийн төрөл ангиллыг нэмэгдүүлсэн үе;
- Хөгжлийн бэрхшээлийн тэтгэвэр, тэтгэмжийг олгож эхлэсэн үе;
- 1981- он Дэд бүтцийн хүртээмжийг сайжруулсан үе;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн нийгэмд үүрэг хариуцлагатай оролцох болсон үе;
- 2000 оноос төсөв хөрөнгө цуглуулах ажил эхэлсэн үе зэрэг болно.

“Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бодлогын зөвлөл байгуулагдав (2009), “Бие даан амьдрахыг дэмжих тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (2010)”, “Ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах тухай хууль (2014)”, “ХБХЭК соёрхон батлан хэрэгжүүлсэн (2015)”⁹ (<https://www.normanet.ne.jp>)

⁸ ДЭМБ-ээс гаргасан “Хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх дэлхийн тайлан” хуудас 17-24

⁹ Япон Улсын Сэргээн засах үндэсний нийгэмлэгийн мэдээллийн цахим хуудас: <https://www.normanet.ne.jp>

Япон Улсад хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний хөгжлийг:

- Гэр бүлд даалгах;
- Төвлөрүүлсэн асрамжийн төв;
- Тэгш хамруулах буюу бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээ гэсэн үндсэн хэсэг болгон үзэж болно.

Гэр бүлд даатгах халамжийн үйлчилгээ: Япон Улсад 1960-аад оноос халамжийн үйлчилгээг эхлүүлсэн бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлийг хувь хүний асуудал гэж үзсэн нь тэдний өдөр тутмын нийгмийн оролцоо, асрамж халамжийн үйлчилгээг гэр бүлийн гишүүд, хамаатан саданд нь даалгадаг тогтолцоо хэрэгжиж эхэлсэн. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудлыг гэр бүлд нь даалган үлдээж, асран халамжлагчийн тэтгэмжийг улсаас олгох арга хэлбэрт суурилдаг. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ хэрэгжих нь гэр бүлийн эдийн засаг болон сэтгэл зүйн хувьд ачааллыг нэмэгдүүлэх, ядууралд өртөх, хүний үндсэн эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарладаг.

Төвлөрүүлсэн асрамжийн үйлчилгээ. Асрамжийн төвд суурилсан халамжийн системийг бий болгон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асрамжийн газруудыг байгуулах ажлыг эрчимжүүлсэн. Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоо зөвхөн асрамжийн төвүүдээр шийдвэрлэгдэх болсон. Асрамжийн төвийн тогтолцоогоор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн өдөр тутмын амьдрал, үйл ажиллагаа нь байгууллагаас тогтоосон дүрэм журам, төлөвлөгөөний дагуу явагдана. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ шаардлага, үүрэг оролцоог орхигдуулах бөгөөд тухайн хүний асуудлыг дарга, мэргэжилтэн голлон шийдэх тогтолцоо нь болдог. Асрамжийн төв нь тухайн хүнийг нийгмээс тусгаарлах, хүний үндсэн эрхийг зөрчих, хувь хүний хүсэл сонирхол, үүрэг оролцоог үгүй болгох төдийгүй улс орны хувьд эдийн Засгийн үр ашиггүй зарцуулалтыг бий болгох зэргээр сөрөг үр дагавартай. Япон Улс төдийгүй дэлхийн ихэнх улс орон хэрэгжүүлсэн. Эндээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн төлөөх хөдөлгөөн эхэлсэн нь цаашид асрамжийн төвүүдийг цөөлөх, түүнийг орлох нийгмийн дэмжлэг үйлчилгээний арга хэлбэрийг бий болгох шалтгаан болсон.

Бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээ: Азийн улс орнуудад жишиг болж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог дэмжих хамгийн оновчтой эрхэд суурилсан нийгмийн загвар хэмээн үзэж байна. Бие даан амьдрахад дэмжих тогтолцоо нь Япон Улсад анх 1987 онд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн төлөөх хөдөлгөөнөөр эхэлж, 1995 онд “Бие даан амьдрахыг дэмжих” нийгмийн халамжийн хууль болон батлагдаж, 1998 он, 2005 онуудад шинэчлэн найруулагдсан. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний үүрэг оролцоо, зохион байгуулалт голлосон байгууллагууд нь төрийн үйлчилгээг гэрээлэн гүйцэтгэх боломжтой болсон. “Бие даан амьдрахыг дэмжих” хуулийн хэрэгжилтийг тодорхой журмаар зааж, хариуцах эзэн, түүний үүрэг хариуцлага, хөрөнгө санхүүжилтийг шийдвэрлэсэн. Хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоо бодитоор хангагдаж, боловсрол, ажил хөдөлмөр эрхлэлт, нийгмийн соёлын эрхүүд хангагдсан. Бэрхшээлийн хүндрэл хэлбэрээс хамаарч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн нэг сард 740 цаг хүртэл үйлчилгээ авах эрх үүсэх бөгөөд нэг цагт олгох

үйлчилгээний төлбөрийг улсаас тогтоон олгодог. Хүний хэрэгцээнд суурилсан халамжийн үйлчилгээ нь хувь хүний хөгжлийг дэмжих, төр, төрийн бус байгууллага хоорондын аливаа хүндрэл бэрхшээлээс урьдчилан сэргийлэх бусад улс орнуудад жишиг болсон арга хэлбэр байдаг. Тухайлбал, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн нийгмийн халамжийн үйлчилгээ авахад, заавал зөвлөгөө мэдээллийн дэмжлэгээр хийгдсэн “Үйлчилгээ авах төлөвлөгөө” шаардлагатай. Төлөвлөгөөний процест нь үйлчилгээ үзүүлэгч буюу ТББ-ын төлөөлөл хамтран оролцож, асуудлыг шийдвэрлэдэг нь энэхүү тогтолцоог бодитоор хэрэгжих үндэс болохыг харуулдаг. Шат дарааллыг тодорхой зааж өгч, хэрэглэгчдэд мэдээллийн хүртээмжийг хангасан нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлэх оновчтой арга зам болдог.

Ази болон Европын улс орны бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээний ялгаа

Олон улсад бие даан амьдрах эрх албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч нийгмийн хамгаалал, халамжийн үйлчилгээ болгон хэрэгжүүлэх болсон хэдий ч арга хэлбэр нь Европын ба Азийн гэсэн хоёр өөр арга замаар хөгжсөн. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн бие даан амьдрах үзэл санаа үйл ажиллагааны зорилго нь эцсийн дүнд ижилхэн ч хэрэгжүүлэх арга хэлбэрийг тухайн бүс нутгийн соёл, ахуйн нөхцөл онцлогоос хамаарч төлөвшсөн.

Азийн улс орнуудад нийгмийн сэтгэл зүй, соёл зан заншил нь коллективизм буюу хувийн зорилгоос дээгүүр хамтын зорилгыг нэн тэргүүнд тавьдаг бол Европын улс орнуудад индивидуализм буюу хувь хүн нь эдийн Засгийн болон улс төрийн үзэл бодлын хувьд эрх чөлөөтэй байх соёлын ялгаагаар илэрдэг. Европын загвараар хөгжлийн бэрхшээлтэй хувь хүн өөрөө өөртөө туслах хүнийг сонгон авч ажиллуулах бөгөөд төрөөс цалингийн фондыг хариуцан олгодог. Энэ тохиолдолд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажил олгогчийн байр сууринд байж, туслах ажилтан зөвхөн үйлчлэгч болж оролцдог. Үүнд бие даан амьдрах төвийн үүрэг нь зөвхөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг мэдээллээр хангах, өдөр өнжүүлэх үйлчилгээ, сургалт явуулахад голлодог.

Азийн загвараар бие даан амьдрах төв буюу ТББ нь гол үүрэгтэй байж, төр иргэдийн дунд гүүр нь болж ажиллах онцлог ялгаатай. Төвийн үндсэн ажил нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст төрийн үйлчилгээг хүргэх буюу хувийн туслах ажилтан нарыг бүртгэх, сургах, хуваарилан ажиллуулах, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зөвлөгөө, мэдээлэл хүргэх, тэдний чадваржуулах, мөн хүний эрхийг хамгаалах нөлөөлөл, хөдөлгөөн зохион байгуулах гэх мэт багтдаг.

Европын загвар нь үйлчилгээ, үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт оролцоо сул, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бүр үйлчилгээний зохион байгуулалтаа өөрөө хийж чадахгүй байх, үүрэг хариуцлага багасах зэрэг муу талтай хэмээн үздэг. Харин Азийн загвар нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн үүрэг оролцоо өргөн утга агуулгаар гарч ирэх бөгөөд зөвхөн үйлчилгээ хүртэгч байх бус хариуцлагатай нийгмийн оролцоог голлодог байна. Азийн загвараар бие даан амьдрах эрхийг хангах нь байгууллага болон хувь хүнд хөгжлийн олон боломжийг олгох онцлог зүйлс байдаг¹⁰. (Шоёжи, 2006)

¹⁰ Шёожил Наканиши " " буюу "Бие даан амьдрах төвүүдийн үүсэл, хөгжил" номноос.

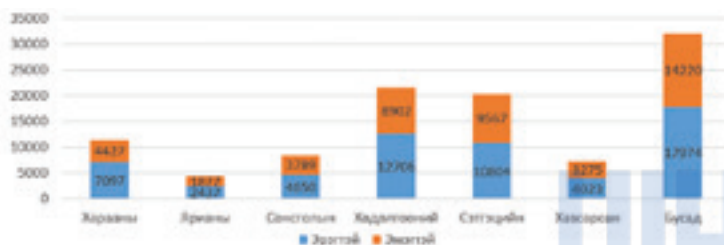
2. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН НИЙГМИЙН ОРОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Монгол Улсын хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн амын тоог Статистикийн ерөнхий газрын тайлан мэдээг эх үүсвэр болгож, захиргааны бүртгэл мэдээлэл, тоо баримтыг салбарын хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн гаргадаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх албан ёсны статистик мэдээллийг үндсэн 3-н эх үүсвэрээс бүрдүүлдэг.

- Нийгмийн зарим үзүүлэлтийн мэдээ буюу эмнэлэг, хөдөлмөрийн магадлах комиссын шийдвэрээр хөгжлийн бэрхшээлтэй гэж тодорхойлогдсон иргэдийг хамруулж
- Хүн амын орон сууцны тооллого: 10 жил тутамд Монгол Улсын хүн ам зүй, нийгэм эдийн засаг, ахуй нөхцөлийн үзүүлэлтийг цогцоор нь судалж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний мэдээллийг тусгай бүлгээр харуулдаг.
- Өрхөд суурилсан түүвэр судалгаагаар.

Үндэсний статистикийн хорооны 2018 оны мэдээгээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тоо 105 730 бөгөөд нийт хүн амын 3.3 хувийг эзэлж байна. Мөн жилээс жилд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тооны өсөлд хурдацтайгаар нэмэгдэж байна. 2003 онд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тоо 60435 байсан бол 2018 онд 105730 болж, 15-н жилийн хугацаанд 49.4 хувиар өссөн болохыг Үндэсний статистикийн хороо онцолсон.

График 1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн (хэлбэрээр, хүйсээр), 2018 он



(Үндэсний статистикийн хороо, 2018)

Түүнчлэн эмэгтэйчүүдээс илүү эрэгтэйчүүд аливаа хэлбэрийн осол гэмтэлд өртөн хөдөлмөрийн чадвараа алдаж буйг график 1-ээс харж болно. Манай салбар хоорондын харилцан өөр зорилго, арга хэлбэрээс хамаарч нийгмийн үзүүлэлтийн тоо мэдээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн статистик зөрүүтэй гардаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бэрхшээлийн төрөл хэлбэр, хэрэгцээ, шаардлагаас хамаарч харилцан адилгүй тоон мэдээлэл гардаг. Цаашид ХБИ-ийн тоог тодорхойлох уламжлалт аргачлал, ойлголтыг өөрчлөх, олон улсын Вашингтон бүлгийн болон олон улсын үйл хөдлөлийн ангилал (ICF)¹¹ зэрэг шинэ арга зүйг нэвтрүүлэх замаар статистик мэдээллийг гаргах нь зүйтэй гэж

¹¹ International Classification of Functioning, Disability and Health

ДЭМБ-ийн дүгнэлтэд дурджээ. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх бодлого боловсруулах, хэрэгжилтийг хангах нь нийгмийн бусад тулгамдсан асуудлыг ч шийдвэрлэх чухал асуудал аж.¹² Жишээлбэл, дэд бүтцийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ажил нь зөвхөн тэргэнцэртэй, харааны бэрхшээлтэй иргэдэд хамаарах асуудал бус нийгмийн бүхий л бүлгүүдэд шууд хамаарах сэдэв гэж төлөвлөх шаардлагатай.

Хүртээмж: Монгол Улс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орсноор хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэх төрийн бодлого, үйл ажиллагаа, нийгмийн бүх түвшинд цогц өөрчлөлт шинэчлэл хийх, ажиллаж амьдрахад саадгүй орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэг хүлээсэн. Конвенцийг хүлээн авсан нь хөгжлийн бэрхшээлийг хувь хүний асуудал бус нийгмээс бий болгосон саад бэрхшээл болохыг хүлээн зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, дэд бүтцийн хүртээмжгүй байдал, буруу ойлголт хандлага, оновчгүй нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос хөгжлийн бэрхшээл үүсдэг болохыг нийгэмд түгээх, хүн бүрт хүртээмжтэй орчныг бүрдүүлэх эхлэл гэж үзсэн. Хүртээмжийн асуудлыг зөвхөн барилга байгууламж, нийтийн тээврийн дэд бүтцээр хязгаарлах бус мэдээлэл, үйлчилгээний хүртээмж гэж ойлголтыг таниулсан.

Хүртээмжийг нэмэгдүүлэх тухай ХБХЭК-н 9 дүгээр зүйл, Инчёны стратегийн 3 дугаар зорилт, Монгол Улсын ХБХЭ тухай хуулийн Здугаар бүлэг 8 дугаар зүйлүүдэд заасан байдаг. Иргэний барилгын төлөвлөлтөд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний шаардлагыг тооцох тухай, явган хүний замд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн зорчих боломжийг бүрдүүлэх тухай стандартууд батлагдан мөрдөгдөж байна. Олон улсын болон дотоодын эрх зүйн бичиг баримтын дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, өндөр настан болон нийт иргэдэд саадгүй зорчих, мэдээлэл авах боломж нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилго бүхий тусгайлсан бодлого шийдвэрийг эхлүүлж байна. Тухайлбал, Засгийн газрын 2017 оны 69 дүгээр тогтоолоор баталсан “Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах дүрэм”-н дагуу шинэ барилга ашиглалтанд хүлээж авах комиссын бүрэлдэхүүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллагын төлөөллийг оруулдаг. Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, өндөр настны хувьд өдөр тутмын нийгмийн амьдралд оролцоход дэд бүтцийн хүртээмжгүй байдал хамгийн их бэрхшээлийг үүсгэдэг болохыг ТББ-уудын судалгаа мониторингийн дүн харуулдаг.

Барилга, байгууламж: 2018 оны 6 дугаар сард ХНХЯ захиалгаар Түгээмэл хөгжил ТББ, Сонгино БДАТ ТББ-ууд тус яамны 22 харьяа агентлаг, хэлтсүүдэд (үүнд: ХХҮЕГ, Нийслэлийн хөдөлмөр эрхлэлтийн газар, ХХҮХ, ГБХЗХГ) дэд бүтцийн хүртээмжийн үнэлгээ хийж, дүгнэлт, тайлан боловсруулсан. Төрийн үйлчилгээний анхан шатны тус байгууллагуудын гадна болон дотоод орчинд 9 үзүүлэлтээр саадгүй байдлын үнэлгээ мониторинг хийсэн. Үнэлгээ хийгдсэн байгууллагын 90 хувь нь саадгүй орчин бүрдүүлэх ажил эхлүүлж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний зорчих боломжийг бүрдүүлэх ажлын төлөвлөгөөтэй байв.

¹² “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн хэрэгжилт, олон улсын чиг хандлага” онол, практикийн хурлын эмхэтгэл. ХБХЭ тухай хуулийн хэрэгжилт, тулгамдсан асуудал илтгэлийн хэсгээс

Дэд бүтцийн хүртээмжийг нэмэгдүүлсэн ажил нь барилгын стандарт нормыг мөрдөөгүй, ХБИ-ийн бодит хэрэгцээ шаардлагад нийцэхгүй байх, ХБ-тэй иргэд, тэдний төлөөллийн байгууллагын оролцоогүй төлөвлөгдсөн, гүйцэтгэгч ААН-д хүртээмжийн талаарх ойлголтугүй, төсөв хөрөнгийн дутмаг байдал зэргээс нэр төдий ажил болдог болохыг дүгнэсэн¹³.

Явган хүний зам: 2019 оны 5 дугаар сард ХБХХЕГ, Түгээмэл хөгжил төв ТББ-ын хамтарсан баг нийтийн эзэмшлийн 10 байршлын явган хүний зам, гарцуудад стандарт норм дүрмийн заалтаар боловсруулсан хүртээмжийн үнэлгээний ажил хийсэн. Нийт 97 гарц, 8071 м явган хүний замуудад үнэлгээ хийгдсэн. Үнэлгээний тайланд нийтлэг тулгамдаж буй асуудлыг нэгтгэн дүгнэжээ. Үүнд:¹⁴

- Явган хүний зам, талбайд байрлуулсан саад, объект ихтэй, явган хүний замыг эвдэлж, маршрутыг өөрчилсөн байх асуудал. Тухайлбал, явган хүний зам дээр автомашин байрлуулах, харуулын жижиг байр, ТҮЦ гэх мэт байршуулсан байх;
- Барилга, явган хүний замын ажлыг гүйцэтгэж буй ААН-үүд стандарт норм дүрмийг дагаж мөрддөггүйгээс тэргэнцэртэй болон харааны бэрхшээлтэй хүн, бага насны хүүхдээ түрээд зорчих эцэг эх, өндөр настанд ихээр саадыг үүсгэдэг. Өөрөөр хэлбэл, гарц, гармын нийлэх хэсэгт өндөр хашлагатай, налуугүй төлөвлөлт нь хүртээмжгүй байдлыг нэмэгдүүлдэг болохыг;
- Харааны бэрхшээлтэй хүний хөтөч хавтанг нийт замын 50 гаруй хувьд суурилуулсан байх ч стандарт бус, өнгө хийц нь алдагдан өөрчлөгдсөн, шугам сүлжээний таг дайруулж төлөвлөсөн зэрэг нийтлэг зөрчил их байна;
- Үйл ажиллагаа явуулж буй ААН-д хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ, шаардлагыг таниулах албан ёсны үйл ажиллагаа, сургалт зөвлөгөө хэрэгжүүлдэггүй, хяналт үнэлгээ, дүгнэлт гаргадаггүй;
- Бичиг баримтын судалгаагаар өнөөгийн хэрэгжиж буй авто замын байгууламж: явган хүн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан зам, техникийн шаардлага MNS 5682-2006 стандартыг дахин шинэчлэх, нийгмийн болоод техник технологийн хөгжил дэвшилтэй нийцдэггүй болохыг (Түгээмэл хөгжил төв, 2018).

Нийтийн тээвэр: 2019 онд Азийн хөгжлийн банкны захиалгаар Түгээмэл хөгжил төвийн хэрэгжүүлсэн “Гэр хорооллын нийтийн тээврийн хүртээмжийг сайжруулах нь” төслийн хэрэгцээний үнэлгээний тайлангийн зарим график, тоо баримт, дүгнэлтээс эш татан оруулав. Улаанбаатар хотод өдөртөө 600-650 хүн давхардсан тоогоор нийтийн тээврээр үйлчлүүлдэг бол 900-950 нийтийн тээврийн хэрэгсэл үйлчилдэг. Үйлчилгээнд явж буй нийтийн тээврийн хэрэгслийн 2 хувь буюу 20 ширхэг нь хүртээмжтэй буюу шатгүй, нам шалтай автобус болно. Улаанбаатар хотын нийт 168 автобусны зогсоолд хүртээмжийн үнэлгээ хийхэд 56 хувьд нь зогсоол замын хашлагатай нэг түвшинд буюу 0.15

¹³ ХНХЯ-ны захиалгаар Түгээмэл хөгжил төв, Сонгино БДА төвүүдийн хэрэгжүүлсэн хүртээмжийн үнэлгээний тайлан 2018 он.

¹⁴ 2019 оны 7 сард Улаанбаатар хотод зохион байгуулагдсан Ази номхон далайн бүсийн орнууд ХБИ-ийн 4 дүгээр конгрессийн бэлтгэлт ажлын хүрээнд хийгдсэн хүртээмжийн үнэлгээний тайлангаас

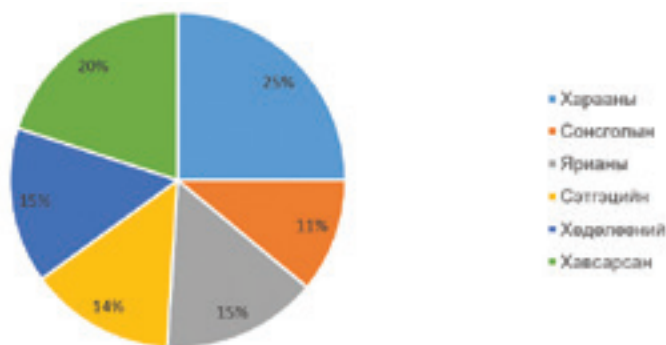
м байх стандартыг хэрэгжүүлж, 42 хувь нь стандарт бус, 2 хувь нь хийгдээгүй байна. Энэ нь тэргэнцэртэй иргэн болон хүүхдийн тэрэгтэй эцэг эхэд зорчих боломжийг хязгаарлах хүчин зүйл болно. Түүнчлэн

- Асуулга 2-ын хүрээнд нийт 168 автобусны буудлын 76 хувь нь мэдээллийн самбаргүй, үлдсэн 24 хувь нь стандарт бус буюу хүртээмжтэй бус мэдээллийн самбар байрлуулсан. Тухайлбал, мэдээллийн ба автобусны маршрутын самбар нь харааны бэрхшээлтэй иргэд ашиглах брайл тэмдэглэлгүй;
- Асуулга 3-ын хүрээнд хийсэн үнэлгээнд нийт 168 буудлаас 5 хувьд нь стандартын дагуу хийгдсэн хараагүй хүний хөтөч замтай бол 77 хувь нь стандарт бус, 18 хувь нь хөтөч замыг шийдээгүй зогсоол байв;
- Асуулга 5-ын хүрээнд хийгдсэн үнэлгээний дүнг нэгтгэн үзвэл нийт зогсоолын 52 хувь нь буудал хүрэх тулгуур эрхтэний бэрхшээлтэй иргэдэд зорчих боломжийг бүрдүүлсэн. 34 хувь нь стандарт бус буюу явган зам руу орох налуугийн уналт огцом байх, нарийн давчуу зайтай зэрэг хүртээмжийг хумигдуулсан байх асуудлыг үнэлгээгээр тодруулав;
- Нийт зогсоолын 52 хувь нь буудал хүрэх тулгуур эрхтний бэрхшээлтэй иргэдэд зорчих боломжийг бүрдүүлсэн, 34 хувь стандарт бус буюу явган зам руу орох налуугийн уналт огцом байх, нарийн давчуу зайтай зэрэг хүртээмжийг хумигдуулсан байх асуудлыг үнэлгээгээр тодруулжээ. (Азийн хөгжлийн банк төслийн тайлан, 2019).

Мэдээллийн хүртээмж: Хүн мэдээллийн 80 орчим хувийг нийгмийн харилцаанаас авдаг хэдий ч мэдээллийн хүртээмж гэх ойлголт манай улсад шинэ ойлголт юм. Нийт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн амын 20 орчим хувийг эзэлж буй хараа, сонсгол, хэл ярианы бэрхшээлтэй хүмүүсийн өдөр тутмын нийгмийн амьдралд оролцож, мэдээлэл авах эрх, боломж нөхцөл ямар түвшинд буйг тогтоосон судалгаа хараахан байхгүй байна. Гэвч өнөөгийн хууль эрх зүйн орчин, бодит нөхцөл байдлаас тодорхой хэмжээний дүгнэлт хийж болно. ХБХЭ тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд “Мэдээлэл, харилцаа холбооны үйлчилгээг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх” гэсэн асуудлын хүрээнд төрийн байгууллагын цахим хуудсыг дэлгэц уншигч програм хангамж болон шинэ технологи, тусгай тоног төхөөрөмжийг хэрэглээнд нэвтрүүлэх. Мөн төрийн байгууллагын шийдвэр, албан бичиг, барааны шошго зэргийг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ашиглахад хүртээмжтэй болгон товруут үсгээр хавсралт хийх, бар кодлох, тусгай дугаарууд (цагдаа, онцгой байдал, түргэн тусламж) текст мессеж, дохион хэлний зайн тусламж гэх мэтээр үйлчилгээ авах боломжийг бүрдүүлэх тухай заасан. Монголын үндэсний хараагүйчүүдийн холбоо, Сонсголгүй иргэдийн ТББ-ууд хамтран тус хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ мониторинг хийж, хэрэгжилт хангалтгүй гэж дүгнэсэн байна. (МХҮХ үнэлгээний тайлан, 2017)

Боловсрол: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд боловсролын асуудал чухлаар тавигдана. Монгол Улс албан ба албан бус боловсролын тогтолцоотой бөгөөд сургуулийн өмнөх болон бага, дунд, дээд боловсролоос бүрдэнэ. Хүүхэд бүр 16 нас хүртлээ төрийн өмчийн сургуульд ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй эзэмших эрхтэй. Дээрх бүх бодлогод хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн асуудлыг ч багтаасан. Гэвч 2012-2013 оны хичээлийн жилд бага дунд боловсролын салбарт суралцаж байсан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоо 16373 байсан бол 2018-2019 онд 6518 болж 60 гаруй хувиар буурсан байна.

График 2. Боловсролд хамрагдаж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд

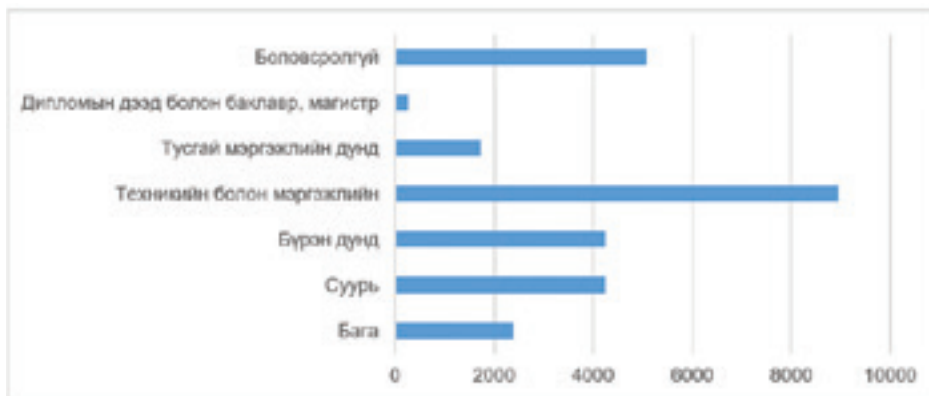


2012-2013 оны хичээлийн жилд 1-12 дугаар ангид хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчид, дүнд эзлэх хувиар, 2018 он суралцаж байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй 6518 суралцагчдын бүлгээр ангилбал бага 2779, дунд 2770, ахлах 969 хүүхэд суралцаж байна. Үүнээс эмэгтэй 54.7 хувь, харааны бэрхшээлтэй 25.1, сонсголын 10.9, ярианы 14.7, сэтгэцийн 14.3, хөдөлгөөний 14.7, хавсарсан 20.3 хувийг эзэлж байна. Түүнчлэн жилээс жилд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургуульд суралцах тоо, анги дэвших бүрд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоотой цуг буурч байна. Эндээс тэгш хамруулах боловсролын тогтолцоог хөгжүүлэх бодлого үйл ажиллагааны хэрэгцээ, шаардлага буйг харуулна. Монгол Улсад тэгш хамруулах боловсролыг хэрэгжүүлэхэд зохицуулсан хууль тогтоомж боловсруулсан ч амьдрал дээр хэрэгжилт хангалтгүй болоод эрх нь зөрчигдсөөр буйг дээрх статистик тоо баримтаас харагдаж байна¹⁵ (ХНХЯ, ХБ хүний эрхийн эрхийн хэрэгжилт, олон улсын чиг хандлага эмхэтгэл, 2018).

Хөдөлмөр эрхлэлт: Үндэсний статистикийн хорооны 2018 оны мэдээгээр 105730 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн байгаагаас 30748 буюу 29 хувь нь хөдөлмөр эрхэлж байна. Үүнээс боловсролын хувьд бага 2397, суурь 4253, бүрэн дунд 4257, техникийн болон мэргэжлийн 8955, тусгай мэргэжлийн дунд 1734, дипломын дээд болон бакалавр, магистр 257, боловсролгүй 5080, докторын зэрэг байхгүй байна.

¹⁵ ХНХЯ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн эрхийн хэрэгжилт, олон улсын чиг хандлага эмхэтгэл 2018.

График 3. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн боловсролын түвшин



Түгээмэл хөгжил төвөөс хийсэн судалгааны материалд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтэнд тулгамдаж буй асуудлыг дараах байдлаар гаргасан байна. Нийт хөдөлмөр эрхлэж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 40 гаруй хувь нь хувиараа, 37 хувь нь ААН-д, үлдсэн хувь нь гэр бүлийн ямар нэг бизнест туслах хэлбэрээр болон тодорхой тогтсон цалин урамшуулалгүй ажилладаг. Хувиараа хөдөлмөр эрхлэлт нь гар ажиллагаа их, хөдөлмөр зарцуулалт ихтэйн дээр зах зээлийн үнэлгээ бага үйлдвэрлэл голлодог. Жишээ нь: шүрэн урлал, оёдол, хатгамал, сийлбэр бусад гэх мэт. Цөөн хувь нь мэргэжлийн дагуу ажил эрхлэж байна. Нөгөө талаасаа төрөөс хэрэгжүүлж буй зарим бодлого шийдвэрийг үндэслэн ААН-үүд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлын байраар хангах сонирхол байх ч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ, шаардлага, орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх ойлголтгүй байх, түүнд зарцуулах хөрөнгө санхүүгийн дутмаг байдал нөлөөлдөг. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд хөдөлмөрийн ур чадвар дутмаг байх зэрэг нээлттэй зах зээлийн шаардлагад нийцэхгүй байх шалтгаан болдог гэжээ.

Хууль эрх зүйн орчин: Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Конвенц

Дэлхийн олон улсад сүүлийн 40 гаруй жил хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс эдлэх ёстой эрхээ олон улсын хуулиар баталгаажуулахын төлөө хөдөлгөөн тэмцэл эрчимтэй явагдах болсон. Үүний үр дүнд 2006 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 61/106 дугаар тогтоолоор Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Хүний Эрхийн Конвенц батлагдсан. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийг тусгайлан авч үзсэн дэлхийн анхны гэрээ бөгөөд эдгээр иргэдийн хэрэгцээ шаардлага, оролцоонд үндэслэн гарсан хамгийн том бичиг баримт болж байна. Түүнчлэн ХБХЭК нь хугацааны хувьд хамгийн хурдан батлагдсан олон улсын гэрээ бөгөөд өнөөдрийг хүртэл 165 улс орон тус конвенцийг соёрхон баталжээ. Монгол Улс 2009 оны 05 дугаар сарын 13-нд нэмэлт протоколын хамт хүлээн авч гарын үсэг зурснаар дэлхийн 58 дахь орон болж бүртгэгдсэн. Хүний эрхүүд нэгдмэл, харилцан хамааралтай, уялдаа холбоотойн адил ХБХЭК-ийн бүх зүйл заалтууд ижил ач холбогдолтой, хоорондоо нягт холбоотойгоор боловсруулагдсан нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах бодит бичиг баримт болсон.

“Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай” хууль: 2013 онд Монгол Улс НҮБ-н ХБХЭК-д нэгдэн орсон улс орны хувьд конвенцийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө боловсруулан 281 дүгээр тогтоол гаргасан. Тус тогтоолд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн үндэсний хууль эрх зүйг конвенцид нийцүүлэн бие даасан хууль боловсруулах төлөвлөгөө боловсруулсан. Ийнхүү 2016 оны 2 дугаар сарын 6-нд Монгол Улсад Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай шинэ хууль (ХБХЭ) батлагдан хэрэгжиж эхлэсэн. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн хамгааллын тухай хуулиар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн зөвхөн төрийн тусламж, дэмжлэг болон эмнэлэг, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг хүртэх харилцааг голчлон зохицуулж байсан бол ХБХЭ тухай хуулийн зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн харилцаанд оролцох тэгш эрх, түүнийг хангах, хэрэгжүүлэх, хамгаалах талаар төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, оролцоо, баримтлах зарчмыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. Тус хууль 12 бүлэг 45 зүйлтэй бөгөөд нэн тэргүүнд тулгамдаж байгаа хөдөлмөр эрхлэлт, боловсрол, нийтийн тээвэр, зам, орон сууц, барилга байгууламжийн хүртээмжийн асуудлыг зохицуулах цогц буюу суурь хууль болсон¹⁶. (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2020).

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр: 2017 онд Засгийн газрын 321 дүгээр тогтоолоор “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр” боловсруулагдан 2018-2022 оны хооронд хэрэгжих болсон. Тус хөтөлбөр нь 8-н зорилтын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн асуудлаарх хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, тэднийг нийгмийн бүхий л харилцаанд бүрэн дүүрэн оролцох, ая тухтай амьдрах, хөгжих боломжийг нэмэгдүүлэх, хүний эрхийн талаарх ойлголт, хандлагыг олон нийтэд төлөвшүүлэх, тэдэнд ээлтэй нийгмийн орчинг бүрдүүлэхэд оршино.

Бодлогын бүтэц зохион байгуулалт: Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудлыг ерөнхийлөн бодлого шийдвэр гаргуулах, салбар дундын зохицуулалтыг хийх, нэгдсэн удирдлага зохион байгуулалтаар хангах зорилгоор Засгийн газрын 27 дугаар тогтоолоор ХБИ орон тооны бус зөвлөлийг ерөнхий сайдын дэргэд бий болгон ажиллуулах болсон.¹⁷ Тус бүтэц нь 2019 оноос Хөдөлмөр нийгмийн хамгааллын сайдын дэргэд шилжүүлсэн. Түүнчлэн тус шийдвэрийг өргөжүүлэн бүх яамдууд болон орон нутгийн салбар зөвлөл буюу аймаг, дүүргийн засаг даргын дэргэдэх орон тооны бус бодлогын зөвлөл бий болгон ажиллуулах болсон. Тус зөвлөлүүдэд тухайн бүс нутгийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн бус байгууллагын төлөөллүүд орон ажиллаж байна. ХБХЭ тухай хуулийн 40-р зүйл заалтыг үндэслэн Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2018 оны 09 дүгээр сарын 04-ны өдрийн А/233 дугаар тушаалаар Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хөгжлийн ерөнхий газрыг байгуулан үндсэн дөрвөн газар, нэгжтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна. ХБХХЕГ нь ХБХЭК, ХБХЭ тухай хууль болон холбогдох бусад хууль, тогтоомжийн хэрэгжилт, салбар дундын зохицуулалтыг хангах, тэдгээр иргэдийн хөгжил, нийгмийн амьдралд оролцох оролцоог

¹⁶ Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системийн цахим сайт: <https://www.legalinfo.mn/>

¹⁷ Засгийн газрын 2017 оны 136 дугаар тогтоолоор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах орон тооны бус зөвлөлийг ажиллуулах журам

дэмжих, олон нийтийн ойлголт, хандлагыг өөрчлөхөд үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх юм.

2.1. ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН НИЙГМИЙН ОРОЛЦООГ НЭМЭГДҮҮЛЭХЭД ТӨР, ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ СУДАЛГАА

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаа, тулгамдаж буй асуудлыг тодруулахад тоон болон чанарын аргаар судалгааг хийв.

Баримт бичгийн судалгааг төрийн байгууллагын 2019 оны үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайланг үзэж танилцах, хууль эрх зүйн хүрээнд хэрхэн тусгагдаж, хэрэгжиж буйг тодруулав.

Фокус ярилцлага: Асуудал тодорхойлох ярилцлагад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын үндэсний холбоод болон нийгэмд үйлчлэх төрийн бус байгууллагын удирдах түвшний хүмүүс оролцов. Фокус ярилцлагаар хөндөгдсөн зарим асуудлыг судалгааны материалд шигтгээ болгон оруулав.

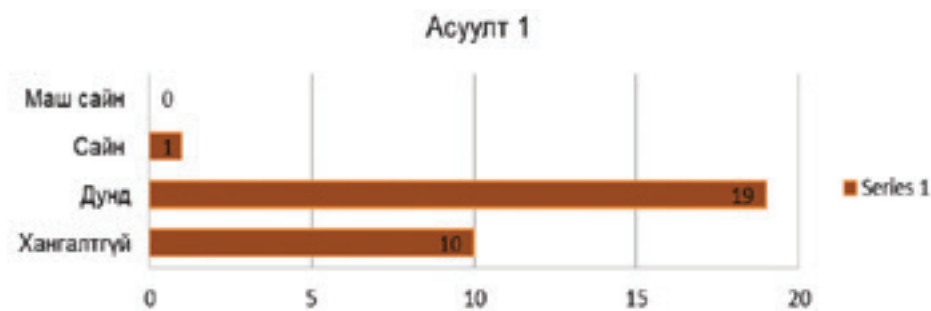
Тоон судалгаа: Төрийн бус байгууллагаас өнөөгийн нөхцөл байдлыг хэрхэн дүгнэж байгааг болон тулгамдаж буй асуудлыг тодруулахад урьдчилан боловсруулсан анкетын асуулгаар явуулав. Анкетын судалгаанд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж буй хөгжлийн бэрхшээлийн бүх хэлбэрийн төлөөллийн төрийн бус байгууллагууд хамрагдав. Ингэхдээ 6 үзүүлэлтээр статистик боловсруулав.

Асуулт 1.

Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байгаа гэж үздэг вэ?

Нийт оролцогч ТББ-ын 63% нь төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг өнөөгийн нөхцөл байдалтай харьцуулбал дунд, 34% нь хангалтгүй, 3% буюу 1 байгууллага нь сайн гэж дүгнэсэн. Монгол Улс НҮБ-ийн ХБХЭК соёрхон баталж, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг сонсдог, бодлого шийдвэр боловсруулалтад оролцуулдаг, санал зөвлөмжийг нь хүлээж авдаг болсон. Үүнийг ХБХЭ тухай хууль болон холбогдох дүрэм журам, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний тайлан, тоо баримтаас харж болно. Бодит үр дүн ямар байдлаар гарч, хэрхэн шийдэгдсэн, юуг өөрчилсөн бэ гэж үзвэл хангалтгүй гэж хариулсан.

График 4. Бодит үр дүн ямар байдлаар гарч, хэрхэн шийдэгдсэн, юуг өөрчилсөн бэ? асуултын хариулт



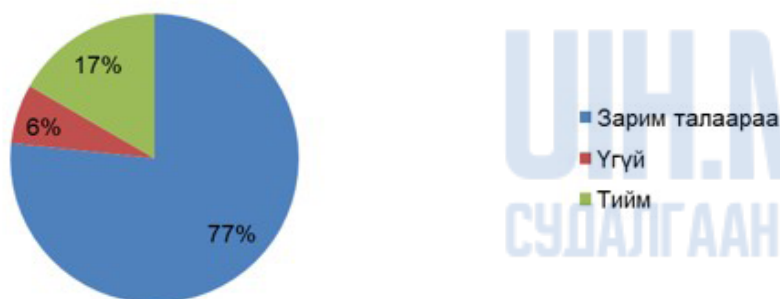
Анкетын судалгаагаар төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг дунд гэж дүгнэж байгаа нь ярилцлагын судалгаагаар батлагдсан.

(Шигтгээ 1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоог дэмжих асуудал хэлбэр төдий байгаа. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хамаарах хууль эрх зүй тунхаг шинжтэй, хуулийн хэрэгжилтийг хангах хөрөнгө санхүүжилт хангалтгүй, ихэнх заалт шийдэлгүй байна. Хуулийг хэрэгжүүлэх зохицуулалтгүй, тодорхойгүй. Жишээ нь ХБХЭ тухай хуульд төрөөс дэмжинэ гэж заалт болгон дээр байдаг. Хэрхэн яаж дэмжих нь тодорхой бус. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст хэрэгжилт л чухал байна.

Монголын Хөгжлийн Бэрхшээлтэй Иргэдийн Төлөө Үндэсний Зөвлөлийн тэргүүн М.Баясгалан)

График 5. Төр, ТББ хамтарч ажиллах боломж нөхцөл бүрдсэн эсэх?

2. Төр, ТББ хамтарч ажиллах боломж нөхцөл бүрдсэн гэж үзэж байна уу?



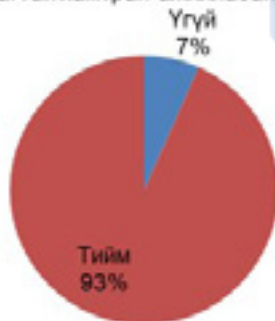
Судалгаанд оролцогчдын 77% нь төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг зарим талаараа нөхцөл бүрдсэн гэж үзсэн. Зарим талаараа гэдэг нь хууль эрх зүй, хөрөнгө санхүүжилтийн хувьд хэсэгчлэн хангагдсан болохыг тодруулсан. Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл, ХБХЭ тухай хуулиудыг жишээ болгон авахдаа хуулийн хэрэгжилтийг хангах журам, дүрэм боловсруулагдаагүй, санхүү хөрөнгийн шийдвэрлэлтгүй гэж хариулж

байв. Хурал, цуглаанд оролцох, санал хүсэлт гаргахаас өөр хамтын ажиллагаа явуулахад эрх зүй, санхүүгийн бэрхшээл үүсдэг. Фокус ярилцагад судалгаанд оролцогчид хууль дагалдан гарах дүрэм журам гараагүй, санхүүжилт тодорхойгүй, төрийн албан хаагчдын ойлголт, хандлага нь төр, олон улсын байгууллагын хандлагатай нийцэхгүй байгаа нь хамтын ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгэх хэмжээнд хөгжиж чадахгүй байгааг хэлж байв.

(Шигтгээ 2. Төрийн зарим үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх тухай Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл болон ХБХЭ тухай хуулиудад тусгагдсан. Төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлэх үндэс суурь тавигджээ гэж үзэх. Нийгэмд байх уламжлалт хандлагаараа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, тэдний төлөөллийн байгууллагыг чадваргүй гэж дүгнэдэг. Төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах, ажил хийлгэх хүсэл төрд байдаггүй. Нийгэм дэх хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний үүрэг, оролцоо, иргэний нийгмийн тухай бүрэн ойлгож чадаагүй хүмүүс төрийн байгууллагад байдаг учраас хамтын ажиллагаанд бэрхшээл үүсгэдэг. Иргэдийн оролцоог аливаа хурал, цуглаанд оролцуулах төдийгөөр харж, хэлбэр үзүүлдэг. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйл Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээг дурдаж болно. Төрийн үйлчилгээг төрийн бус байгууллага гэрээлэн гүйцэтгэж болох үйл ажиллагаа төдийгүй хуулийн заалтаас үзвэл сайн эрх зүй юм. Журам дүрмэндээ хэрэгжүүлэх арга хэлбэр нь ерөнхий, уламжлалт буюу эмнэлэгийн загвараар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг дүгнэснийг ТББ-уудын судалгаа, мониторингоор нотолдог. Зарим аймаг, дүүрэгт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хэрэгцээ шаардлагыг 2 сая төгрөгийн хэмжээнд багтаан үзүүлж, тухайн аймгийн бүх ХБИ-н байгууллагуудыг оролцуулсан байх жишээтэй. Энэ үйл ажиллагаагаа ТББ-ыг гэрээгээр гүйцэтгүүлсэн гэж тайлагнадаг. Тайлан мэдээнд иргэд, ТББ-ийг үйл ажиллагаандаа татан оролцуулсан болохоо танилцуулдаг. Өргөн утга агуулга, зорилго бүхий үйл ажиллагаанд багахан төсөв хөрөнгө тусгаж, иргэдийн оролцоог хангасан болдог. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллага хөгжих, боловсон хүчин нь чадавхжих, туршлагажих боломж нөхцөл болохгүй бөгөөд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлдөг. Түгээмэл хөгжил төвийн гүйцэтгэх захирал Я.Авирмэд)

График 6. Төрийн байгууллагатай хамтран ажилласан туршлага бий эсэх, тулгарч байсан бэрхшээлийн тухай

3. Төрийн байгуулагатай хамтран ажилласан туршлага бий эсэх



Судалгаанд хамрагдсан байгууллагын 93% нь ямар нэг хэлбэрээр төртэй хамтран ажиллаж, саад бэрхшээл, ололт амжилтыг дүгнэх хэмжээний туршлагатай байв. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст хамаарах хууль эрх зүй, хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулах, уулзалт, семинарт хамрагдах, нийгмийн зарим үйлчилгээ, үйл ажиллагааг гэрээлэн гүйцэтгэх хэлбэрээр төртэй хамтран ажилласан. Төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд дараах асуудал нийтлэг байдлаар тулгардаг байна.

График 7. Хамтран ажилласан чиглэл

3.1. Тийм бол ямар чиглэлд хамтран ажилласан бэ? (давхардсан тоогоор)



Судалгаанд оролцсон төрийн бус байгууллагын 62% нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хамаарах хууль, журам, стандарт боловсруулах бодлогын асуудлаар төртэй хамтран ажилласан бол 58% нь үйлчилгээ, үйл ажиллагаа гэрээлэн гүйцэтгэж, 20% нь судалгаа, мониторинг, 19% нь сургалт, зөвлөгөө, 8% нь бусад чиглэлээр төрийн байгууллагатай хамтран ажилласан. Статистик мэдээнээс бодлогын түвшинд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын оролцоо нэмэгдсэн болохыг харж болох ч бусад асуудлаар хамтын ажиллагаа хангалтгүй болохыг доорх үзүүлэлт харуулж байна.

График 8. Төрийн байгууллагатай хамтран ажиллахад тулгамдаж буй асуудал

3.2. Тулгамдаж байсан асуудлууд (давхардсан тоогоор)



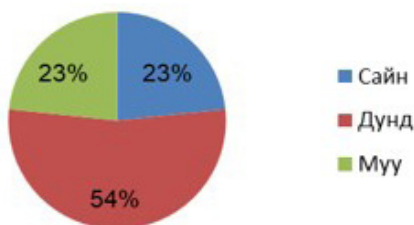
Төрийн байгууллагатай хамтран ажиллахад судалгаанд оролцогч байгууллагын 80% нь хууль эрх зүй, журам дүрэм ерөнхий, бэлгэдлийн буюу тунхаг шинжтэй байх нь хэрэгжилтийг удаашруулдаг болохыг хэлж байв. Тухайлбал, Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл болон ХБХЭ тухай хуульд төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх тухай зүйл заалт байх хэдий ч хэрэгжилтийг хангах журам, дүрэм нь боловсруулагдаагүй, тодорхой бус байх, санхүүжилтийг шийдвэрлээгүй зэрэг нь бэрхшээлийг үүсгэдэг. Төрийн албан хаагчдад хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх мэдлэг ойлголтгүй байдал, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний тухай уламжлалт ойлголт, хандлагаар асуудалд хандах явдал бэрхшээлийг үүсгэж байгааг нийт оролцогчдын 60 гаруй хувь дүгнэсэн. Түүнчлэн

- Салбар дундын хамтын ажиллагаа дутмаг;
- Төрийн байгууллагын тогтворгүй байдал;
- Тухайн ажил үйлчилгээ тогтвортой үргэлжлэхгүй буюу нэг удаагийн болон албан тушаалтны хандлагаар хэрэгжих гэх мэт асуудлыг хөндсөн;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагын үйл ажиллагаа, чадавхыг үнэлдэггүй бөгөөд бага зардлаар их зүйл хийлгэх гэсэн нь нэг хэлбэрийн ялгаварлан гадуурхалтыг үүсгэдэг;
- Төрийн байгууллагаас багахан төсвийн хүрээнд амьдралд нийцэхгүй шаардлага тавьж, өндөр үр дүн нэхэх нь байгууллага, иргэдийг шантраах, дахин санал хүсэлт тавих сонирхол хүслийг хаасан явдал их болохыг;
- Төрийн байгууллагаас гаргах тайлан дүгнэлтэд тоог чухалчилсан, бодит амьдралд нийцэхгүй статистик гаргах явдал их байх;
- Төрийн байгууллага хүний нөөцийн хязгаарлагдмал нөхцөл байдлаа хүлээн зөвшөөрч, ТББ-аар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгож, асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай гэжээ.

(Шигтгээ 3. Сонсголгүй иргэд мэдээллийн хүртээмжгүй байдлаас шалтгаалж, өдөр тутмын нийгмийн амьдралд оролцоход саад үүсдэг. Бид иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах, эрүүл мэнд, нийгэм соёлын болон амьдрах ухааны сургалт, зөвлөгөө мэдээлэл хүргэх зэрэг төр дангаараа хэрэгжүүлэх боломжгүй ажил үйлчилгээг үзүүлэх хэрэгцээ бий болдог. Энэ зорилгоор төрийн байгууллагатай хамтарч ажилласан туршлагатай. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хамаарах хууль эрх зүй, хөтөлбөрт санал өгөх, боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцдог, дохионы хэлний хэрэглээг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зэргээр ХБХХЕГ болон аймаг, дүүргийн Халамж Үйлчилгээний газар, хэлтсүүд, цагдаагийн газар гэх мэт төрийн байгууллагуудтай тодорхой хэмжээнд хамтран ажилласан. Зарим төрийн байгууллагын ажилтнуудын зүгээс хуулийн хүрээнд ХБ иргэдийн байгууллагатай хамтран ажиллах хүсэл эрмэлзлэл байх ч ажилд зориулагдсан төсөв, хөрөнгө байхгүйгээс санал солилцох төдийгөөр өнгөрдөг. Манай улсад дохионы хэлийг сонсголын бэрхшээлтэй хүний эх хэл болохыг, энэхүү эх хэлээрээ нийгмийн бүхий л харилцаанд оролцох эрхтэй болохыг ХБХЭТ хуулиар баталгаажуулсан хэдий ч нийгмийн харилцаанд хэлмэрч орчуулагчийн үйлчилгээгээр дамжуулж орох асуудал нарийн тусгаагүй. Хэлмэрчийн үйлчилгээний журам батлах эрхийг эрх бүхий байгууллагуудад өгсөн ч заалт нь хэрэгжээгүй, хөрөнгө санхүүжилт байдаггүй нь төр, ТББ, иргэдэд хүндрэлтэй байдаг. Сонсголын бэрхшээлтэй иргэдийн соёлын төв ТББ Ж.Дуламсүрэн)

График 9. Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагаанд төрийн бус байгууллагын чадавх бүрдсэн эсэх?

Төртэй хамтран ажиллахад ТББ-ын чадавхыг хэрхэн үнэлэх вэ?



Нийт судалгаанд оролцогчийн 54% нь дунд, 23% муу гэж үнэлсэн. ТББ-уудын чадавхын асуудал нь төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд шууд нөлөөлөх хүчин зүйл болно. Өөрөөр хэлбэл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төлөөлөх чадамжгүй байдал нь сөргөөр нөлөөлнө гэж дүгнэсэн. Иргэдийн чөлөөтэй нэгдэж, иргэний нийгмийн байгууллага үүсгэх эрхийн хүрээнд төрийн бус байгууллагууд байгуулагдаж байгаа ч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн амтай харьцуулбал 900 гаруй ТББ гэдэг харьцангуй олон гэж үзэж байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах нэрээр үүссэн зарим ТББ-ууд хүний эрх, хөгжлийн бэрхшээлийн чиг хандлага, олон улсын гэрээ, дотоодын хууль эрх зүйн талаар нэгдсэн ойлголт мэдлэггүй байдал нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог бий болгоход эерэг нөлөөлөл үзүүлж чадахгүй. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах байгууллагуудын өөр өөр үзэл хандлага, үйл ажиллагааны арга хэлбэрээр төрийн бодлого үйл ажиллагаанд нөлөөлөх хүч боломж буурна.

2.2. ТӨР, ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНД ТУЛГАМДАЖ БУЙ БЭРХШЭЭЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ

Оролцооны тухай: Монгол Улсад өнөөгийн төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаа нь судлаач Шерри Арнштайны “оролцооны шатлал”-ын онолын 2 дугаар шат буюу хэлбэрдэх, дүр үзүүлсэн оролцоо болохыг энэхүү судалгаа харуулж байна. Дээрх онолоор иргэдийн оролцоог хангахдаа хэлбэрдэн дүр үзүүлэх буюу мэдээлэх, зөвлөлдөх, тайвшруулах аргаар зохицуулдаг бөгөөд хурал, семинар, санал асуулга хийх замаар тухайн үйл ажиллагаанд хэдэн хүн оролцсон тухай тоон мэдээллийг үр дүнгийн хэмжүүр болгодог. Иргэд өөрийн санал бодлыг илэрхийлэн зөвлөх эрхтэй байж болох ч эцсийн шийдвэр, бодлогыг урьдын адил эрх баригчид гаргадаг. Статистик судалгаанаас дүгнэн үзвэл (График 4 Бодит үр дүн ямар байдлаар гарч, хэрхэн шийдэгдсэн, юуг өөрчилсөн бэ? асуултын хариулт) судалгаанд оролцогч ТББ-ын 90% нь (График 6 Төрийн байгууллагатай хамтран ажилласан туршлага бий эсэх, тулгарч байсан бэрхшээлийн тухай) төртэй хамтран ажилласан туршлагатай мөн 60% нь хууль эрх зүй, журам, стандарт боловсруулахад оролцож байсан. (График 7 Хамтран ажилласан чиглэл) бөгөөд судалгаанд оролцогчид төр, ТББ-тай хийж буй хамтын ажиллагааг 63% нь дунд, 34% нь хангалтгүй гэж дүгнэсэн байдлаас

харагдана. Төртэй хамтран ажиллахад тулгамдаж буй асуудлыг нийт оролцогч ТББ-ын 80% нь хууль эрх зүйн хэрэгжилтийг хангах бодлого дутмаг (График 8 Төрийн байгууллагатай хамтран ажиллахад тулгамдаж буй асуудал) болохыг онцолсон бол 62.5 % нь төрийн байгууллагууд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ТББ-ын үйл ажиллагааг үр дүнтэй гэж үздэггүй, эмнэлэгийн загвараар асуудалд хандсаар байгааг хэлсэн.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилт: Нээлттэй Нийгэм Форум, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудтай хамтран 2019 оны 10 дугаар сарын 1-нд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль”-ийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан. Уг хуулийг НҮБ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн үзэл баримтлалд нийцүүлж зохицуулсан, бие даасан агентлаг байгуулж, салбар дундын тогтолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн үндсийг бий болгох асуудлыг тусгаж хуулиар зохицуулсан харилцааг улам боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх чиглэлээр гаргасан зарим санал, шүүмжийг нэгтгэн танилцуулсан. Ерөнхий санал дүгнэлтэд:

1.1-д ХБХЭ тухай хууль нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн харилцаанд тэгш оролцох эрхийг хангах зорилгод үйлчлэх ёстой хэдий ч хэрэгжүүлэх арга зам тодорхой бус байгаагаас төр, хувийн хэвшлийн байгууллага хуулийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй, тодорхойгүй байдал бий болсон.

1.2-д Хуулийн хэрэгжилтийг хангах санхүүжилтийн эх үүсвэрийг нарийвчлан тусгаагүй нь тодорхойгүй байдал үүсэж хэрэгжилтэд хүндрэл учруулж байна.

1.3-д хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээх хариуцлагыг холбогдох тусгаагүй нь хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна.

Бие даан амьдрах эрхийн хэрэгжилт: Судалгааны үндсэн асуудал болох хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх нэг арга замыг ХБХЭ тухай хуулийн 32 дугаар зүйл, бие даан амьдрахад дэмжих системийг жишээ болгон оруулав. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, бие даан амьдрахыг дэмжих үйлчилгээнд төр, төрийн бус байгууллагууд хэрхэн хамтын ажиллагааг хийж буй Япон Улсын жишээг судалгаанд танилцуулсан. Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрах эрхтэй хамаарах өнөөгийн нөхцөл байдлыг нарийвчлан үзвэл өнөөг хүртэл байнгын асаргаа шаардлагатай хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог шууд утгаараа гэр бүлд даалгасан тогтолцоотой энэхүү уламжлалт хэлбэрийг өөрчлөхөд хууль эрх зүйн болоод үйл ажиллагааны дараах арга хэмжээнүүд хийгдсэн. Үүнд:

Хууль эрх зүйн орчин:

А. ХБХЭК 19 дүгээр зүйлд Бие даан амьдрах болон тухайн оршин суугаа орчиндоо байх эрхээр заасан. (ХНХЯ, ХБХЭК-ийн эмхэтгэл, 2011)

а) хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь бусдын нэгэн адил оршин суух газар болон хаана, хэнтэй амьдрах эсэхээ чөлөөтэй сонгох боломжтой байх ёстой бөгөөд тусгай нөхцөл байдалд амьдрахыг шаардахгүй;

б) хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст гэрийн, оршин суугаа газрын болон тухайн оршин суугаа бусад орчны үйлчилгээ, түүний дотор амьдрахад нь дэмжлэг болохуйц болон тухайн оршин суугаа орчиндоо оролцоход нь хувийн туслагчийн үйлчилгээ хүртэх боломжтой байх бөгөөд нийгмээс тусгаарлах, хөндийрүүлэхээс хамгаалагдана;

с) нийт хүн амд үйлчлэх зориулалттай нийтийн үйлчилгээ, объект нь бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хувьд хэрэглэх боломжтой байх бөгөөд хэрэгцээнд нь нийцсэн байна.

Б. 2016 оны 2 дугаар сард УИХ-аар батласан ХБХЭ тухай хуулийн 9 дүгээр бүлэг 32 дугаар зүйлд Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээг баталгаажуулсан. Үүнд:

32.1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бие даан амьдрах эрхтэй.

32.2. Хувийн туслах үйлчилгээ, зөвлөлдөх бүлэг буюу харилцан суралцах, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээгээр хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрах эрх нь хангагдана.

32.3. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бие даан амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний журам, төрөл, хэлбэр, үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагад тавигдах шаардлагыг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.

32.4. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бие даан амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээг иргэн, хуулийн этгээд үзүүлж болно.

32.6. Энэ хуулийн 32.2, 32.3, 32.4, 32.5-ыг хэрэгжүүлэхдээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн бус байгууллагын оролцоог хангана.

В. ХБХЭ тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор 2017 оны 11 дүгээр сарын 8-нд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын А/184 дүгээр¹⁸ тушаалаар журам батлагдан хэрэгжих болсон. Тус тушаалд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрахад нь дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээг Нийгмийн халамжийн сангийн Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээний зардалд багтаан гаргах, мөн 2018 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжүүлж эхлэхийг Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газарт даалгасан.-

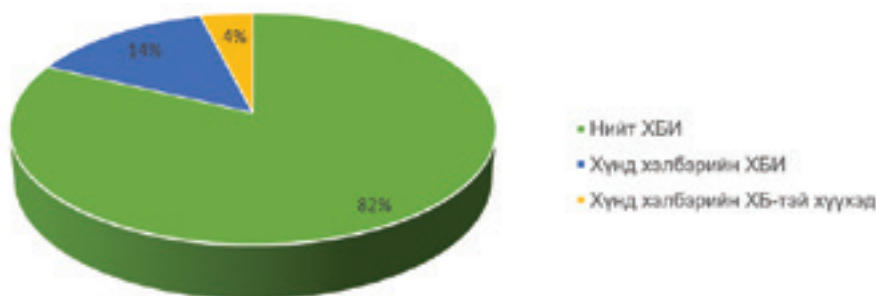
Г. Бие даан амьдрахад дэмжих эрхийг эрх зүйн хувьд хангалттай байгаа боловч хэрэгжилтийн түвшин хангалтгүй төрийн зүгээс шийдвэрлэсэн бодлого үйл ажиллагаа зөвхөн бичиг баримтын хэлбэрээс хэтрэхгүй байна. Энэхүү хуулийг амьдралд бодитоор хэрэгжүүлэх санал санаачилгыг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагууд идэвхтэй эрэлхийлэн, судалгаа болон загвар төслүүд хэрэгжүүлж байгаа Түгээмэл хөгжил төвийн хэрэгжүүлсэн судалгаа болон төслийн тайлангаас дурдвал: Бие даан амьдрах эрх нь Монгол Улсад шинэ үзэл хандлага, үйл ажиллагаа бүхий тогтолцоо тул Япон Улсын жишээг загвар

¹⁸ Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын А/184 дүгээр тушаалаар ХБХЭ тухай хуулийн 32 дугаар зүйл Бие даан амьдрах эрхийг хангах журам батлагдсан.

болгон бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээтэй холбогдох хөтөлбөр, журам, дүрмийг боловсруулж, өөрийн орны соёл, ахуй, эдийн засагт тохирох байдлаар төлөвлөн хэрэгжүүлж, үр дүнг төрийн болон ТББ-уудад тайлагнаж таниулан ажиллаж байна. Тухайлбал, загвар төслийн хүрээнд хуулийн заалтыг дагалдан зайлшгүй хийгдэх ёстой байсан бичиг баримт, журам дүрэм боловсруулагдсан байна. Үүнд:

- Хөгжлийн бэрхшээлийн үйлдлийн чадварыг тогтоох аргачлал боловсруулах;
- Хувийн туслах үйлчилгээний цагийн үнэлгээг тооцоолох бүртгэлийн хуудас;
- Хувийн туслагчийг бэлтгэх сургалт хөтөлбөр, модуль;
- Хувийн туслахын ёс зүйн дүрэм;
- Үйлчилгээ авагчийн ёс зүйн дүрэм;
- Хэрэгжүүлэлтийн менежментийг сайжруулах хөтөлбөр. Зохион байгуулах багийн чадвар, оролцоог нэмэгдүүлэх.

График 10. Хүнд хэлбэрийн ХБИ



Мөн ХБХЭ тухай хуулийн 32 дугаар зүйл Бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээний хэрэгцээ шаардлага, хэрэглэгчийн хүрээг тодруулах тандалтын түүвэр судалгаа зохион байгуулсан байна¹⁹. Судалгаанд нийт 8 аймаг, хотын 6 дүүргийн 300 гаруй ХБ-тэй хүн, тэдний гэр бүлийн гишүүд хамрагдсан байна. Монгол Улсын нийт хөгжлийн бэрхшээл хүн амын 19 орчим хувь нь байнгын асаргаатай буюу өдөр тутмын үйлдэлдээ бусдын дэмжлэг туслалцаа шаардлагатай хүмүүс байна (График 7). Энэ үзүүлэлтэнд хамаарах хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн өдөр тутмын амьдралд оролцуулах, асрамж халамжийн үүргийг хуулиар гэр бүлд нь даалгасан. Гэвч гэр бүлд даалгах ийм тогтолцоо нь тухайн өрхийн орлого болоод сэтгэл санааны хувьд маш хүндрэлийг үүсгэдэг.

Мөн судалгаанд оролцогчид ХБХЭ тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд заасан хувийн туслах үйлчилгээ хэрэгжиж эхлэвэл хэрэгцээ шаардлага бий эсэхийг тодруулах асуултанд 86% нь тийм буюу энэхүү үйлчилгээ үйл ажиллагааг хүсэж буйг илэрхийлсэн байна. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн тодорхой хувь нь өдөр тутмын нийгмийн амьдралд оролцохыг хүсдэг ч дэмжих үйлчилгээ хэрэгцээ шаардлага их буйг харуулж байна. Энэхүү хэрэгцээ,

¹⁹ Түгээмэл хөгжил төв ТББ-ын хэрэгжүүлсэн түүвэр судалгааны тайлангаас. Тус судалгаанд суурилсан загвар төсөл хэрэгжүүлжээ.

шаардлагыг хангаж чадвал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний боловсрол эзэмших, ажил хөдөлмөр эрхлэх, нийгэм соёлын амьдралд саадгүй оролцож болохыг төслийн тайланд дурдсан байв.

График 11. Хувийн туслах үйлчилгээ



Мөн тус төвийн хэрэгжүүлж буй “Бие даан амьдрахад дэмжих үйлчилгээ”-ний загвар төслийн үр дүнд дараах асуудлыг тодруулсан байна. Үүнд:

- Хувь хүний эрхэм зэрэг, нандин чанарыг хүлээн зөвшөөрөх, хангуулах үйлчилгээ болж чадна;
- Төр, төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагааг хангах, төрийн үйлчилгээг гэрээлэн гүйцэтгэх боломж;
- Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн ажил эрхлэх боломж бий болгох;
- ХБ-тэй хүн нь ажил олгогч болох;
- Цагийн ажлын тогтолцоо бий болдог (оюутан залуус, нас хүйсийн ялгаагүйгээр);
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний өдөр тутмын нийгмийн оролцоог дагаж нийгэмд эерэг ойлголт хандлага бий болох, дэд бүтцийн хүртээмжтэй орчин нэмэгдэх зэрэг эерэг үр нөлөөг үзүүлж байна гэж дүгнэсэн байна.

ДҮГНЭЛТ

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хамаарах төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд тэдний төлөөллийн байгууллагын бодит оролцоо нэн шаардлагатай. Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, эрхийг хангах, хамгаалахад НҮБ-ийн ХБХЭК-ийг хүлээн авч түүнд нийцүүлэн “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль” баталж хэрэгжилтийг хангах “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр” болон бусад арга хэмжээнүүдийг төрийн зүгээс хэрэгжүүлж байгаа ч тэрхүү бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөр, төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтэд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог хэрхэн хангаж буй байдал нь хангалтгүй байна. Энэхүү байдлыг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, тэдний төлөөллийн ТББ-

ууд “Хууль эрх зүй, үйл ажиллагаа нь бодит амьдрал дээр хэрэгжилт удаан, эдийн Засгийн хувьд боломжгүй, бэлгэдлийн шинжтэй оролцоог харуулсаар байгаа” болохыг судалгааны харж болно. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд холбогдох баримт бичгүүдэд шинэ үзэл санааг тусгаж байгаа ч бодит амьдрал дээрх нөхцөл байдал нь уламжлалт хандлага буюу эмнэлэгийн загвар суурьтай байсаар байна.

Салбар хоорондын уялдаагүй байдал, төрийн албан хаагчид хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх ойлголт мэдлэг дутмаг байгаа зэргээс бодит өөрчлөлт хийгддэггүй мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах, тэдний дуу хоолойг төлөөлөх зорилго бүхий ТББ-ууд нь тус тусын зорилго зорилтын хүрээнд идэвхтэй ажиллах, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хөгжлийн бэрхшээлтэй гишүүдэд үйлчилгээ үзүүлэх чадамж нөөц хангалтгүй байна. Хэт олон тоогоор үүсэн байгуулагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн бус байгууллагууд нь зөвхөн хөрөнгө босголт, санхүүжилт олох зорилгоо нэн тэргүүнд тавьсан нь төр, нийгэмд сөрөг ойлголтыг бий болгож байгаа нь идэвх чармайлттай ажиллаж байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд саад учруулж байна. Иймд хүн бүрт хүртээмжтэй, хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгмийг бэхжүүлэх, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, ТББ-н хамтын ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулах, асуудлыг шийдвэрлэхэд дараах арга хэмжээг авах нь зүйтэй.

ЗӨВЛӨМЖ

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зориулсан хууль эрх зүй, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг тодорхой болгох, хөрөнгө оруулалт хийх.

(Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2020) 19.1. “Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын зарим чиг үүргийг бусад байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх”, 19.2. “Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно гэсэн заалтыг үндэслэн ХБХЭ тухай хууль болон бусад бичиг баримтыг хэрэгжүүлэх, санхүүжилтийг шийдвэрлэх.

1. Төрийн зарим үйлчилгээг ТББ-аар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагаа, үйлчилгээг тодорхойлох (жагсаалтыг гаргах). Түүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог хангах;
2. Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэхэд ТББ-д тавигдах шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах;
3. ХБХЭ тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт.
 - ХБХ-ий нийгмийн харилцаанд тэгш оролцох эрхийг хэрхэн хангах арга зам, оролцооны хэлбэрийг хуульд нарийвчлан тусгах, нэмэлт тайлбар зүүлт оруулах, мөн холбогдох бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

- Засгийн газар, төрийн бүх шатны байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөр, бодлогын баримт бичиг, аливаа шийдвэрт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, тэдний төлөөллийн ТББ-ын оролцоог хангах асуудлыг заавал тусгаж, хэрэгжүүлэх” хэмээн заалт нэмэх.
4. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангахад дараах эрх зүйн орчинг боловсруулах шаардлагатай:
- ХБХЭ тухай хуулийн 7.3, 8.3, 8.4, 11.3, 15.7, 15.10, 15.11, 16.4, 18.1.3, 20.3, 23.2;
 - 25.2, 42.1.5 зүйл, заалтыг холбогдох бусад хууль тогтоомжид нарийвчлан тодорхой тусгаж, хэрэгжилтийг хангах бол дараах хуулийг шинээр боловсруулах²⁰;
 - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний бие даан амьдрах эрхийг дэмжих тухай хууль;
 - Саадгүй байдал, хүртээмжийн тухай хууль;
 - Бусад холбогдох хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, ингэхдээ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай, Нийгмийн халамжын тухай, Нийгмийн даатгалын тухай, Хөдөлмөрийн тухай, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, Сонгуулийн тухай, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулиуд гэх мэт.
5. Оролцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд мэдээллийн хүртээмжийг орхигдуулахгүй байх. Төрийн зүгээс зохион байгуулах аливаа үйл ажиллагаанд оролцоход орчны буюу барилга байгууламж, тоног төхөөрөмж, үйлчилгээний, мэдээлэл, харилцаа холбооны хувьд хүн бүхэнд хүртээмжтэй байдлыг хангах. Ингэснээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, тэдний төлөөллийн байгууллага төртэй хамтран ажиллахад илүү дөхөм болж үүрэг, хариуцлагаа үүрэх чадвар ахина.
6. 2019 онд НҮБ-аас боловсруулсан “Хөгжлийн бэрхшээл, тэгш хамруулах стратеги” (НҮБ, <https://www.un.org/en/>, 2019) нь төрийн бүхий л бодлого үйл ажиллагаанд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хэрхэн ямар арга замаар хамруулахыг тодорхой танилцуулсан. Тус стратегийг албан ёсоор орчуулан төрийн бүх байгууллагад хүргүүлэх, бодлого үйл ажиллагаандаа ашиглах. Түүнийг танилцуулах, төрийн албан хаагчдад сургалт, зөвлөгөө өгөх, гарын авлага материалаар хангах ажилд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн бус байгууллагуудыг голлон оролцуулах.
7. ТББ-ын чадавх, хамтын ажиллагаа: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын нэгдсэн зохион байгуулалт, үүрэг оролцоо, хамтын ажиллагааны хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн 2019 онд ТББ нэгдэж, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн форумыг (ХБХЭФ) үүсгэн байгуулсан. Иймд ХБХЭФ-ийн зүгээс дараах үйл ажиллагааг төлөвлөн хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

²⁰ 2019 оны 10 дугаар сарын 1-нд Нээлттэй Нийгэм Форум, ХБ-тэй хүний эрхий форумтай хамтран ХБХЭ тухай хуулийн хэлэлцүүлэгийн санал, шүүмжийн эмхэтгэл №26

- ХБХЭФ нь өөрийн гишүүн байгууллагуудыг идэвхжүүлэх, чадавхыг нэмэгдүүлэх;
- Төрийн байгууллагатай түншлэл, хамтын ажиллагааг бий болгоход зохион байгуулан ажиллах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний асуудлаар төрийн болон олон улсын байгууллагуудаас хэрэгжүүлж байгаа аливаа бодлого, хөтөлбөр үйл ажиллагааны талаар цаг үеийн мэдээллийг гишүүн байгууллагуудад хүргүүлэх;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнтэй холбоотой асуудлаар хэрэгжиж байгаа аливаа хууль тогтоомж, төсөл хөтөлбөр үйл ажиллагааны үр дүнд хяналт үнэлгээ хийх.

АШИГЛАСАН НОМ, МАТЕРИАЛ

1. <https://www.normanet.ne.jp>.
2. Human rights, y. (2009). Human rights. YES. Улаанбаатар: ADMON.
3. Азийн хөгжлийн банк төслийн тайлан. (2019). Гэр хорооллын нийтийн тээврийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нь төсөл. Улаанбаатар.
4. МХҮХ үнэлгээний тайлан. (2017).
5. Нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх. (2017). Улаанбаатар.
6. НҮБ. (2019). Von <https://www.un.org/en/>: <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/>
7. Түгээмэл хөгжил төв. (2018). Дэд бүтцийн хүртээмжийн үнэлгээний тайлан. Улаанбаатар.
8. Үндэсний статистикийн хороо. (2018).
9. ХНХЯ . (2018). ХБ хүний эрхийн эрхийн хэрэгжилт, олон улсын чиг хандлага эмхэтгэл. Улаанбаатар.
10. Цэвэл, 2. (2013). Монгол хэлний товч тайлбар толь. Von <https://toli.query.mn/static/preface-tsevel>
11. Шоёжи, Н. (2006). 自立生活センターの誕生. Токио хот.
12. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. (2020). Von Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://www.legalinfo.mn/> abgerufen

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Эгэх хариуцлага

Зураг 2.Оролцооны шатлал

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн (хэлбэрээр, хүйсээр), 2018 он

График 2. Боловсролд хамрагдаж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд

График 3. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн боловсролын түвшин

График 4. Бодит үр дүн ямар байдлаар гарч, хэрхэн шийдэгдсэн, юуг өөрчилсөн бэ? асуултын хариулт

График 5. Төр, ТББ хамтарч ажиллах боломж нөхцөл бүрдсэн эсэх?

График 6. Төрийн байгууллагатай хамтран ажилласан туршлага бий эсэх, тулгарч байсан бэрхшээлийн тухай

График 7. Хамтран ажилласан чиглэл

График 8. Төрийн байгууллагатай хамтран ажиллахад тулгамдаж буй асуудал

График 9.Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагаанд төрийн бус байгууллагын чадавх бүрдсэн эсэх?

График 10. Хүнд хэлбэрийн ХБИ

График 11. Хувийн туслах үйлчилгээ

5



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

Ц.ГАНБОЛД

Монгол Улсын гавьяат багш,
МУИС-ийн ШУС-ийн Улс төр
судлалын тэнхимийн зөвлөх
профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Л.ГАЛБААТАР

Монгол Улсын Шүүхийн ёс
зүйн хорооны гишүүн

**ЗАСАГЛАЛЫН ЦАХИМ
ШИЛЖИЛТ: ТӨРИЙН ҮЙЛ
ХЭРЭГ ДЭХ ИРГЭДИЙН
ЦАХИМ ОРОЛЦОО**

ХҮСНЭГТ, ГРАФИК, ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

- Хүснэгт 1. Цахим Засгийн өөрчлөлт ба түүний онцлог
- Хүснэгт 2. Монгол Улсын засаглалын цахим шилжилттэй холбоотой бодлогын баримт бичиг, түүний хэрэгжилтийн тойм
- Хүснэгт 3. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөрийн биелэлт /2010-2015/
- Хүснэгт 4. Монгол Улс цахим шилжилтэд бэлэн эсэхийг тодорхойлох хэмжүүр, түүний дүн шинжилгээнд үндэслэсэн зөвлөмж
- Хүснэгт 5. “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд тусгагдсан “Цахим Монгол” зорилтыг хэрэгжүүлэх үе шат
- Хүснэгт 6. Цахим оролцоог тодорхойлох шалгуур
- Хүснэгт 7. Цахим оролцооны талаарх зарим орны жишээ
- Хүснэгт 8. Монгол Улсын цахим оролцооны индекс-2018
- Хүснэгт 9. Монгол Улс дахь цахим оролцоо: төсвийн жишээн дээр
- Хүснэгт 10. Цахим оролцоог үнэлэх асуулгын хураангуй
- График 1. Монгол Улсын интернет хэрэглэгчдийн тоо, 2014-2019
- Зураг 1. Төрийн цахим харилцааны дэд бүтэц
- Зураг 2. Төрийн цахим харилцааны тогтолцоо
- Зураг 3. “Цахим оролцоо” ба засаглалын үзэл баримтлал хоорондын харилцаа

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гурав дугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улсад Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” гэж заасан. Түүнчлэн, Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.2.1-д “Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална. Цахим засгийг хөгжүүлэх замаар төрийн алба, үйлчилгээг иргэндээ хандсан, үр нөлөөтэй, шуурхай, хэмнэлттэй болгоно” гэж, 3.6.4.3-д “...Төрийн мэдээллийн нээлттэй нөөцийг бүрдүүлэх ажиллагааг эрчимжүүлж, тэдгээрийг цахим Засгийн үйлчилгээнд үр нөлөөтэй ашиглах боломжийг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн болон “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын холбогдох заалтаас гадна дэлхий дахинд тархаж буй коронавируст халдвар буюу covid-19-өөс сэргийлэхийн тулд Монгол Улсын иргэд төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцох, төрийн цахим үйлчилгээг нэмэгдүүлэх нь нэн чухал болсоор байна.

Коронавируст халдвар өндөртэй зарим орны парламент, Засгийн газраас цахим засаглалтай холбоотой холбогдох шийдвэр гаргасаар байна.¹ Тухайлбал,

- ХБНГУ-ын хувьд Дэгийн хуульд 2020 оны 09 сарын 30 хүртэл хугацаанд мөрдөгдөх өөрчлөлт оруулан шийдвэр гаргах, санал өгөхөд цахим хэрэгсэл ашиглаж болохыг зөвшөөрөв;
- Казахстанд иргэн, аж ахуйн нэгж нь холбогдох бичиг баримтыг бүрдүүлж өгөх шаардлагагүй бөгөөд хүсэлтийг цахимаар хүлээж авахаар зохион байгуулж байна;
- ИБУИНВУ-д шүүхийн байцаан шийдвэрлэх үйл явцад холбогдох талууд болон гэрчүүд биеэр хүрэлцэн ирэхгүйгээр цахимаар оролцох заалтуудыг оруулж өгсөн, Засгийн газрын шийдвэрийг давж заалдан магистратын шүүхэд хандаж байгаа бол цахим линкээр оролцохыг зааж өгсөн;
- Сингапурт сайд хурал, уулзалтыг хууль тогтоомжид зааснаас өөр хэлбэрээр буюу цахим харилцаа холбоо ашиглах, видео хурал хийх гэх мэт хэлбэрээр явуулах; санал хураалтыг цахим хэлбэрээр, эсхүл итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан явуулах; асуулт, хариултыг цахимаар, эсхүл бичгэн хэлбэрээр явуулахаар зохицуулсан;
- ОХУ-д жоргүй олгодог эмийн захиалгаа цахимаар өгч, гэртээ хүргүүлэх боломжтой болсон, жороор олгох эмийг тахал тархсан, эсхүл онц байдлын үед цахимаар зарж болно.

¹ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Парламентын судалгааны хүрээлэн. “Ковид 19-тэй холбоотой асуудлаар улс орнуудын парламент, Засгийн газраас гаргасан шийдвэр, хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаарх лавлагаа мэдээлэл” /2020.04.10-ны өдрийн байдлаар/. Улаанбаатар. 2020 он <http://parliament.mn/files/92965>

Монгол Улсын хувьд 2020 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдрөөс 5 дугаар сарын 04-ний өдрийн байдлаар нийт 40 хүн коронавирусын халдвар авсан нь баталгаажсан бөгөөд иргэдээ гадуур явахгүй гэрийн дэглэм сахихыг зөвлөж, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганыг цахим хэлбэрээр зохион байгуулж байна.² Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы 2020 оны 04 дүгээр 09-ний өдрийн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж баталсан Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн дагуу Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагаас гаргасан зөвлөмж, шийдвэрүүдийг мөрдөн, чуулганы нэгдсэн болон Байнгын хороодын хуралдааныг эрсдэл багатай, шуурхай хуралдуулах нөхцөл бүрдэж, Онц байдал, дайн бүхий болон дайны байдал, Гамшгийн тухай хуульд заасан бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн, олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлд асуудлыг цахим хуралдаанаар хэлэлцүүлэх боломжийг нээж, энэ үед баримтлах дэгийг тодорхой болгон зохицуулжээ. Энэ хуулиар чуулганы нэгдсэн болон Байнгын, дэд, түр хорооны хуралдааныг цахим хурлын программ ашиглан зохион байгуулах, цахим хурлын программ нь Улсын Их Хурлын гишүүд, ажлын хэсэг байршлаас үл хамааран дүрсээ харж нэгэн зэрэг сонсох болон ярих боломжтой байх шинэ зохицуулалт хийгджээ.

Мөн Улсын Их Хурлын 2020 оны 04 дүгээр сарын 29-ний өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар “Коронавируст халдвар (COVID-19)-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг хэлэлцэн баталсан билээ.³

Иймд энэхүү “Засаглалын цахим шилжилт: төрийн үйл хэрэг дэх иргэдийн цахим оролцоо” судалгаагаар “цахим засаг”-аас “ухаалаг цахим засаглал”-д шилжих нөхцөл, үе шат; цахим хэрэглээний талаарх олон улсын нөхцөл байдал; цахим Засгийн өөрчлөлт ба ирээдүйн засаг захиргааны талаар нэгтгэн авч үзэж, Монгол Улсын иргэд төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцож буй байдлыг цахим шилжилт, цахим хүртээмж, цахим оролцоо гэсэн дэд хэсгүүдээр шинжлэн дүгнэж, холбогдох зөвлөмжийг боловсруулав.

1. “ЦАХИМ ЗАСАГ”-ААС “УХААЛАГ ЦАХИМ ЗАСАГЛАЛ”-Д ШИЛЖИХ НЬ

“Цахим засаг” гэх ойлголт нь “Ухаалаг цахим засаглал” гэх ойлголтод шилжих болжээ. Энэ нь цахим Засгийн хөгжлийн үе шат, онцлогийг илэрхийлж буй болно. Үүний шалтгаан, нөхцөлийг “Цахим хэрэглээний талаарх олон улсын нөхцөл байдал”, “Цахим Засгийн өөрчлөлт ба ирээдүйн засаг захиргаа” гэх дэд хэсгүүдэд авч үзэв.

² Mongolia: WHO COVID-19 Dashboard. Last updated: 2020/5/5, 12:00pm CEST <https://covid19.who.int/region/wpro/country/mn>

³ Коронавируст халдвар /COVID-19/-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай УИХ-ын 2020.04.29-ний өдрийн тогтоол <http://forum.parliament.mn/projects/10868>

1.1. ЦАХИМ ХЭРЭГЛЭЭНИЙ ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Цахим засаглал нь тодорхой нэг улсын бус, олон улсын хэмжээний үнэт зүйл, хүрэх ёстой цэг болох нь цахим хэрэглээний талаарх олон улсын нөхцөл байдлаас харагддаг.⁴ Тодруулбал, 2019 оны байдлаар 4.1 тэрбум хүн /53%/ интернет хэрэглэж байна, 3.6 тэрбум хүн хэрэглэж чадахгүй байна.

Өнөөдрийн интернетийн хурд 2015 оноос хойш 33%-иар нэмэгдсэн. Дэлхийн ядуу буурай 47 орны иргэдийн 80 гаруй хувь нь интернет хэрэглэж чадахгүй байна. Зарим газарт хүн амын 98% нь огт интернетгүй байна. Эдгээр хүмүүсийн зөвхөн 30% нь 10-аас дээш жил интернет хэрэглэж байна. Дэлхийн хүн амын 93% нь гар утасны сүлжээтэй газар амьдарч байна. Гэвч тэдний 53% нь интернет хэрэглэж байна. Интернет хэрэглэгчдийн 58% нь эрэгтэйчүүд, 42% нь эмэгтэйчүүд байна: улс орнуудын бараг 2/3 буюу 64%-д нь эрэгтэйчүүд нь эмэгтэйчүүдээс илүүтэйгээр онлайн байна. Ихэвчлэн эрэгтэйчүүд хувьдаа гар утастай байна.

Эндээс харахад, дэлхийн улсуудын тогтвортой хөгжил, хүний эрхийн нөхцөл байдал нь мэдээлэл, харилцаа холбооны технологитой харилцан уялдаатай байна. 2015 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн А/RES/70/1 тоот тогтоолоор 2030 он хүртэлх дэлхийн хөгжлийн бодлого буюу "Тогтвортой хөгжлийн зорилго"-ыг баталсан.⁵ Энэхүү тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи 89%-ийн шууд хамааралтай болохыг холбогдох судалгаагаар тодорхойлсон байна.⁶

Мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн гол ололтод өдгөө хиймэл оюун ухаан хамаарч байна. Гэвч, хиймэл оюун ухаан бүх зүйлийг засч чадахгүй, харин хүн хиймэл оюун ухааныг ашиглаж зарим зүйлийг засах боломжтой байна. Хиймэл оюун ухааны технологи дахь хурдацтай хөгжил нь олон оролцогчдод нийгэмд тулгарч буй сорилтод хариу үйлдэл үзүүлэх боломжийг илүү олгож байна. Эдгээр технологи нь нийгмийн олон салбарт шинэчлэл хийхэд хувь нэмрээ оруулж, бидний амьдрах хэв маяг, харилцаа холбоо, ажил, аяллын хэв маягийг өөрчлөх болно. Гэхдээ түүнийг автоматаар олон нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллана гэж хэлэх боломжгүй гэж судлаачид үзэх болжээ.⁷

Харин Securlist.com, Kaspersky Lab компани зэрэг мэдээллийн технологийн аюулгүй байдлын судалгааны байгууллагуудаас 2020 онд мэдээллийн салбарын аюулгүй байдлын төлөв, таамгийг тодорхойлсон байна.⁸ Тухайлбал, 5G технологийн мэдээлэл дамжуулах хурд өмнөх үеийн 4G-ээс 100 дахин хурдан,

⁴ ICT Faces and Figure 2019 by ITU <https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/contents/>; <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf>

⁵ Үндэсний статистикийн хороо. "Тогтвортой хөгжлийн зорилго" [https://sdg.1212.mn/Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015](https://sdg.1212.mn/Resolution%20adopted%20by%20the%20General%20Assembly%20on%2025%20September%202015) https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

⁶ 2017 Huawei ICT Sustainable Development Goals Benchmark. <https://sustainability.com/our-work/case-studies/how-ict-can-deliver-the-sdgs/>

⁷ Busted! The Truth About the 50 Most Common Internet Myths edited by Matthias C. Kettemann and Stephan Dreyer Leibniz Institute for Media Research | Hans-Bredow-Institut. Internet Governance Forum Berlin 25–29 November 2019 https://www.internetmythen.de/wp-content/uploads/BMWI-IGF2019_Buch-Internetmythen.pdf

⁸ Тагнуулын ерөнхий газар. "Мэдээллийн технологи 2020 онд" <https://gia.gov.mn/49/item/635>

саатал 25 дахин багасах боломжтой. Интернэтэд холбогдсон төхөөрөмжийн тоо, өгөгдөл дамжуулах хурд нэмэгдэж буйг дагаад мэдээлэл алдагдах эрсдэл нэмэгдэнэ. 2020 онд цахим аюулгүй байдлын чадавх харьцангуй сул буюу эрүүл мэндийн салбар нь цахим шилжилт дөнгөж хийж байгаа болон хөгжиж буй орны эмнэлэг, эмнэлгийн төхөөрөмж рүү чиглэсэн халдлага ихсэх төлөвтэй гэж шинжээчид таамаглаж байна. Эрүүл мэндийн салбар аж үйлдвэрлэлийн дэд бүтэц рүү шилжиж байгаагаас дотоод эх үүсвэрээс (*эд юмсын интернэт бүхий эмчилгээний төхөөрөмж гэх мэт*) мэдээллээ (*өвчтөний цахим карт*) алдах нь оношилгоо, цаашлаад яаралтай тусламж үзүүлэхэд хүндрэл учруулах аюултай. Эрүүл мэндийн судалгаа шинжилгээний институт, эмзүйн байгууллагын үйл ажиллагаа маш өндөр өртөгтэй байдаг нь цахим халдлагад өртөх бас нэгэн шалтгаан болж байна.

НҮБ-аас 2019 онд зохион байгуулсан “Интернэтийн засаглалын форум”-ын үеэр, өгөгдөлд хандах, боловсруулах нь цөөн хэдэн томоохон технологийн компаниудын хүрээнд хамаарч буйг шүүмжилсэн бөгөөд жижиг бизнесүүд, хөгжиж буй орнуудад нийгмийн сайн сайхны төлөө өгөгдлийг харилцан хуваалцах, хамгаалах, нээлттэй өгөгдлийн үндсэн дээр хиймэл оюун ухааны үр шимийг бүгд хүртэх хэрэгтэйг зөвлөжээ.⁹

1.2. ЦАХИМ ЗАСГИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ БА ИРЭЭДҮЙН ЗАСАГ ЗАХИРГАА

Цахим засаг цаашид хэрхэн өөрчлөгдөж, ирээдүйн засаг захиргаа хэрхэн төлөвших дүр зургийг зарим судлаач дэвшүүлсэн байдаг.¹⁰

Доорх бүдүүвчээс шинжилж үзэхэд, Монгол Улсад цахим засаг бий болж, ухаалаг цахим засаглал руу шилжих суурь бий болсон, цаашид “хувь хүн төвтэй цахим засаг”-т шилжих, “харилцаанд төвлөрсөн ухаалаг цахим засаг”-т шилжих бэлтгэл хангах шаардлагатай байгааг “Монгол Улсын иргэд төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцож буй байдал” гэх хэсгийн дүн шинжилгээнээс харж болно.

Тодруулбал, Монгол Улсын хувьд:

- цахим Засгийн зорилго нь мэдээлэл хуваалцах, холбоо тогтооход чиглэсэн;
- цахим Засгийн үйлчилгээ нь mgov.mn буюу ганц порталд суурилсан;
- технологийг нь Үндэсний дата төв буюу төрөөс хариуцсан;
- шийдвэр гаргах санаачилга нь төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд, алба хаагчдад хамааралтай;
- иргэдийн хувьд энэхүү цахим Засгийн оролцогч хэлбэртэй байна.

⁹ IGF 2019. Best Practice Forum on Internet of Things, Big Data, Artificial Intelligence. Final BPF Output Report. January 2020. https://www.intgovforum.org/multilingual/filedepot_download/8398/1915

¹⁰ Myeong S. and Jung Y. (2019) “E-government to Smart E-governance: Korean Experience and Challenges”. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham.

Хүснэгт 1. Цахим Засгийн өөрчлөлт ба түүний онцлог

Цахим Засгийн өөрчлөлт, онцлог	Төвлөрсөн цахим засаг	Иргэн төвтэй цахим засаг	Хувь хүн төвтэй цахим засаг	Харилцаанд төвлөрсөн ухаалаг цахим засаг
Цахим Засгийн зорилго	Системийн үр ашиг	Мэдээлэл хуваалцах, холбоо тогтоох	Нээлттэй их өгөгдөл; Хувь хүнд чиглэсэн үйлчилгээ	Хүн бүрт чиглэсэн хиймэл оюун ухааны платформ
Цахим Засгийн үйлчилгээ	Дотоод үйлчилгээ болон мэдээллээр хангах	Засгийн гүйцэтгэл ба ганц портал	Платформд суурилсан үйлчилгээ	Харилцаа төвтэй өгөгдлийн зохицуулалт
Технологийн орчин	Засгаа хариуцах ба аутсорсинг хийх	Засгаа хариуцах ба аутсорсинг хийх	Засаг-хувь иргэдийн түншлэл	Засаглалд суурилсан автомат хяналт
Сувгууд	Холимог интернет	Холимог болон утасгүй сүлжээний интернет	Холимог утасгүй интернет ба мобайл төхөөрөмжийн интеграц	Онлайн-оффлайн холболтын суваг
Шийдвэр гаргах санаачилга	Улс төрийн элитүүд, төрийн удирдах албан тушаалтнууд	Төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд, алба хаагчид	Хувь хүмүүс, иргэн, төрийн бус байгууллагууд	Өгөгдөлд суурилсан хамтын оюун ухаан
Төрийн үүрэг	Санаачлагч	Гэрээлэгч	Зуучлагч	Гэрээлэгч
Иргэний үүрэг	Мэдээллийн үйлчилгээний хэрэглэгч	Оролцогч	Идэвхтэй оролцоо ба санал өгөх	Нийгмийн үнэт зүйлсийн дагуу ухаалаг сонголт хийх, бие даасан байх

2. МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭД ТӨРИЙН ҮЙЛ ХЭРЭГТ ЦАХИМ ХЭЛБЭРЭЭР ОРОЛЦОЖ БУЙ БАЙДАЛ

Өмнөх хэсэгт цахим засаглалын талаарх ерөнхий төлөв байдлыг авч үзсэн. Энэ хэсэгт Монгол Улсын иргэд төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцож буй байдлыг тодорхойлохын тулд Монгол Улс хэрхэн цахим шилжилт хийж, тэрхүү шилжилтийг хэрхэн хүн бүрт хүртээж, улмаар цахим оролцоог хангаж буйг авч үзэв.

2.1. ЦАХИМ ШИЛЖИЛТ

Хүснэгт 2. Монгол Улсын засаглалын цахим шилжилттэй холбоотой бодлогын баримт бичиг, түүний хэрэгжилтийн тойм

Бодлогын баримт бичиг	Хугацаа	Гол үр дүн
“Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөр ¹¹	2005-2012	Монгол Улсын интернэтийн гадаад гарцын багтаамж 2005 онд 78Мбит/с, интернэт хэрэглэгч 22000, өргөн зурвасын шилэн кабелийн урт 3251 км, үүрэн холбооны хэрэглэгч 551000 байсан бол 2012 онд интернэтийн гадаад гарцын багтаамж 22Гбит/с, интернэт хэрэглэгч 654009, өргөн зурвасын шилэн кабелийн урт 18123.8 км, үүрэн холбооны хэрэглэгч 3409005 болж өсчээ.
“Монгол Улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр” ¹²	2008-2012	Үндэсний дата төвийг байгуулан иргэний бүртгэл, эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийг төгөлдөржүүлж хөрөнгийн арилжаа солилцоог баталгаажуулан бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоонд хамрагдах төрийн байгууллагын бүртгэл, мэдээллийн сан, системийг шинэчилсэн. 2010.07.05-ны өдрөөс эхлэн орон даяар иргэний шинэчилсэн бүртгэлийг эхлүүлж, 21 аймгийн 331 сум, 9 дүүргийн 132 хороо, нийт 463 нэгжээр дамжуулан иргэдийг бүртгэлд хамруулан иргэдэд цахим иргэний үнэмлэх олгосон байна.
“Цахим засаг” үндэсний хөтөлбөр ¹³	2012-2016	Цахим хэлбэрт шилжүүлэх боломжтой төрийн үйлчилгээг тодорхойлж 25 үйлчилгээг Төрийн үйлчилгээний цахим машинаар, иргэдийн зүгээс хамгийн их хүндрэл, чирэгдэлтэй гэж үзсэн 18 үйлчилгээг цахим хэлбэрээр төрийн үйлчилгээний нэгдсэн портал болох www.ezasag.mn цахим хуудсаар хүргэж байна. ТҮЦ машины үйлчилгээг нэвтрүүлснээр давхардсан тоогоор 2018 онд 2,2 сая иргэн үйлчлүүлж, нэг үйлчилгээ авахад 1 цаг 40 минут хэмнэсэн байна.

¹¹ Засгийн газрын 2005 оны 216 дугаар тогтоолын хавсралт

¹² Засгийн газрын 2008 оны 78 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

¹³ Засгийн газрын 2012 оны 101 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт

Дээр дурдсан бодлогын баримт бичгүүдийг хэрэгжүүлэхийн тулд зохион байгуулалтын асуудлыг зохицуулсан дараах баримт бичгийг Засгийн газраас баталсан байна. Үүнд:

- Засгийн газрын 2018 оны 259 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар “Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системд холбох төрийн үйлчилгээний жагсаалт”-ыг баталсан. Үүнд төрийн 33 байгууллагын нийт 176 үйлчилгээний жагсаалт хамаарч байна.
- Засгийн газрын 2018 оны 259 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар “Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системийг ашиглан цахим хэлбэрээр үзүүлэх төрийн үйлчилгээний жагсаалт”-ыг баталсан. Үүнд төрийн 38 байгууллагын нийт 320 үйлчилгээний жагсаалт хамаарч байна. Одоогийн байдлаар иргэн, хуулийн этгээдэд төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрээр нэг цэгээс хүргэх портал систем буюу <https://mgov.mn/>-д төслийн эхний шатанд 34 байгууллагын 188 үйлчилгээг цахимаар үзүүлж байна.
- Засгийн газрын 2019 оны 220 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам”-ыг баталсан. Тус журам нь төрийн цахим мэдээллийн санг бүрдүүлэх, ашиглах, төрийн үйлчилгээг иргэн, байгууллагад цахим хэлбэрээр хүргэх зорилготой.

“Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системийг ашиглан цахим хэлбэрээр үзүүлэх төрийн үйлчилгээний жагсаалт” дахь үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хэд хэдэн төсөл, арга хэмжээг Засгийн газраас хэрэгжүүлсэн байна.¹⁴ Үүнд:

- Үндэсний дата төв төсөл. Засгийн газраас 2006-2012 онуудад хэрэгжүүлсэн “Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд төрийн мэдээллийн сан ба мэдээллийн технологийн найдвартай байдал, аюулгүй ажиллагааны орчин, дэд бүтэц бий болгох үүрэг бүхий үндэсний дата төвийг байгуулж ашиглалтад оруулж, 2018 оны эхний хагас жилийн байдлаар төрийн 37 байгууллагын мэдээллийн санг төвлөрүүлсний дээр төрийн байгууллагуудын нийт 211 суурь үйлчилгээ (сервис) гаргаж байгаа ба цаашид энэ тоог 2000 хүртэл өргөжүүлэх технологийн боломжийг бүрдүүлсэн.
- Иргэний цахим үнэмлэх төсөл. Засгийн газраас 2008-2012 онуудад хэрэгжүүлсэн “Бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоо бий болгох үндэсний хөтөлбөр”-ийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн төслийн нэг нь “Иргэний цахим үнэмлэх” төсөл байсан. Энэ төслийн гол ач холбогдол нь иргэний цахим үнэмлэхэд суусан бичил схем (chip)-д тухайн иргэний тоон гарын үсэг суулгах замаар цахим орчинд иргэнийг адилтган таних боломжийг бүрдүүлсэн. Энэхүү техникийн боломж нь төрийн болон

¹⁴ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Төрийн цахим харилцааны тухай хууль боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан үнэлгээний тайлан”. Улаанбаатар, 2020, 6-8 дахь тал http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2020/04/egov_tandan_sudalgaa_20200410.pdf

бусад үйлчилгээг интернэтээр дамжуулан цахим хэлбэрээр авах, цахим орчинд төрийн бизнесийн байгууллагатай харилцах боломжийг нээж өгсөн.

- 11-11 төв. Засгийн газраас 2013 онд хэрэгжүүлсэн “Иргэдэд үйлчлэх 11-11 төв” төсөл нь төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, иргэд төрийн байгууллагад хандан өөрсдийн дуу хоолой, санал, гомдлоо хүргэх арга зам болсны дээр төрийн байгууллагуудын хариуцлагатай, нээлттэй болгох, шуурхай байдлыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг болсон чухал арга хэмжээ болсон болно.
- Нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц. “Цахим гарын үсгийн тухай хууль”-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд тоон гарын үсгийг хэрэглээнд нэвтрүүлэх, цахим орчинд иргэнийг адилтган таних, төрийн болон хувийн хэвшлийн онлайн, цахим үйлчилгээ хөгжихөд найдвартай, аюулгүй орчин бий болгох зорилго бүхий “Нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц” төслийг 2014 онд хэрэгжүүлж ашиглалтад оруулсан. Одоогийн байдлаар тоон гарын үсгийн гэрчилгээ олгох тусгай зөвшөөрлийг 4 аж ахуй нэгжид олгосон ба 2019 оны жилийн эцсийн байдлаар нийт 15000 тоон гарын үсгийн аж ахуйн нэгжид олгогдож татвар, нийгмийн даатгал, төрийн худалдан авах үйлчилгээнд ашиглаж байна.
- Төрийн үйлчилгээний ТҮЦ машин. Төрийн байгууллагаас иргэд, олон нийт үйлчилгээ авахад шаардлагатай бичиг баримт, лавлагааг аль ойр байршиж байгаа цэгээс авч цаг хугацаа хэмнэх, иргэдэд учруулдаг зардал, чирэгдэл, хүнд суртлыг багасгахад чухал нөлөөтэй төсөл болсон. Төрийн үйлчилгээний суваг нэг чиглэлийн хэлбэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулж буй энэхүү төсөл нь төрийн үйлчилгээний ажилтны чиг үүргийг технологиор сольж дэвшилтэд хэлбэрийн төсөл болсны дээр иргэдийн зүгээс өндөр үнэлгээ авч байгаа арга хэмжээ болсон.
- Төрийн мэдээлэл солилцооны ХУР систем. Төрийн байгууллагууд харилцан мэдээлэл солилцох ажиллагааг түргэн шуурхай болгох, хялбаршуулах, байгууллага бүр харилцан гэрээ байгуулж мэдээлэл солилцож байгаа арга, хэлбэрийг халж мэдээллийн технологид (Enterprise Service Bus, ESB) суурилсан мэдээлэл солилцооны дэвшилтэт хэлбэрийг нэвтрүүлсэн шийдэл нь төрийн мэдээлэл солилцооны “ХУР” систем юм. Уг системийг Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар, Үндэсний дата төв УТҮГ-ын мэргэжилтнүүд хамтран боловсруулсан ба Засгийн газрын 2019 оны 220 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам” хэрэгжих боломжийг бүрдүүлсэн болно.
- Танилт нэвтрэлтийн ДАН систем. Үйлчлүүлэгч иргэн төрийн байгууллагуудын цахим үйлчилгээ тус бүрт бүртгэл үүсгэн, нууц үг авах шаардлагагүйгээр нэгдсэн танилт нэвтрэлтийн эрхтэй болсноор цахим орчинд бүхий л төрлийн цахим үйлчилгээг авах, төрийн байгууллагуудад байгаа өөрийн мэдээлэлтэй танилцах боломжийг бүрдүүлж буй төрийн

цахим үйлчилгээний суурь технологийн платформуудын нэгэн шийдэл нь танилт нэвтрэлтийн “ДАН” систем юм. Тус систем нь төрийн цахим үйлчилгээний ХУР, нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийн системүүдтэй холбогдож ажилладаг ба төрийн үйлчилгээний хүртээмж, үр ашиг, төрийн байгууллагуудын бүтээмжийг нэмэгдүүлэх чухал ач холбогдолтой суурь системийн нэг нь болно.

- Төрийн үйлчилгээний нэгдсэн төв (ТҮНТ/НҮНТ). Засгийн газрын 2015 оны 141 дүгээр тогтоолоор төрийн үйлчилгээг нэг цэгээс үзүүлэх, Төрийн үйлчилгээний нэгдсэн төв (ТҮНТ) байгуулахаар шийдвэрлэж нийслэл Улаанбаатар хотод 4 төв, 21 аймгийн төвүүдэд төрийн үйлчилгээний нэгдсэн төв байгуулагдан иргэдэд үйлчилгээ үзүүлж байна.

Дээрх төсөл, арга хэмжээний өнөөгийн нөхцөл байдлыг авч үзье. “Засгийн газрын иргэд олон нийттэй харилцах төв” нь иргэдийн санал хүсэлт, гомдол, талархал, шүүмжлэлийг хүлээн авч, холбогдох байгууллагад шилжүүлэн, шийдвэрлэлтэд хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллага бөгөөд иргэд 10 сувгаар дамжуулан 11-11 төвтэй харилцаж, 2019 оны 11 сарын байдлаар 148000 гаруй санал, мэдээлэл ирүүлсэн нь уг төвийн нийгмийн хэрэгцээ шаардлага хэвээр байгааг харуулж байна. Гэхдээ иргэд, олон нийтээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтийн чанар хангалтгүй байна. Тодруулбал, өргөдөл, гомдлын 26.8%-ийг хангалттай шийдвэрлэсэн бол, 51.8%-ийг шийдвэрлээгүй боловч холбогдох тайлбар өгсөн, 18.8%-д огт хариу өгөлгүй хаасан, 2.9%-д хүлээн авсан байгууллага ямар нэгэн үйлдэл үзүүлээгүй байна.¹⁵

Шинэ коронавирус (COVID-19)-ээс урьдчилан сэргийлэх, халдварын эрсдэлийг бууруулах зорилгоор төрийн цахим машины үйлчилгээг бэлэн мөнгөөр бус зөвхөн дотоодын төлбөрийн картаар үзүүлж байна.¹⁶

Мэдээлэл авах, солилцох хүсэлтэй аливаа төрийн байгууллагууд Үндэсний Дата төвтэй гэрээ байгуулсны үндсэн дээр сүлжээ, системийн тодорхой шаардлага хангасны дагуу “ХУР” төрийн мэдээлэл солилцооны системд холбогдох боломж бүрдсэн байна.¹⁷

Танилт, нэвтрэлтийн “ДАН” систем нь иргэнийг цахим орчинд таньж баталгаажуулах 3 хэлбэртэй байна.¹⁸

- Тоон гарын үсэг ашиглан нэвтрэх: Монгол Улсын иргэн нь өөрийн регистрийн дугаар, Монгол Улсын нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц дээрээс үүсгэсэн тоон гарын үсэг ашиглан өөрийгөө цахим орчинд баталгаажуулах үйлдэл хийгдсэний дараа систем нэвтрэлтийг баталгаажуулах юм.

¹⁵ Азийн Сан, “Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв”. “Засгийн газрын иргэд, олон нийттэй харилцах 11-11 төвөөр дамжуулан иргэдээс төрийн байгууллагад гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэсэн нээлттэй мэдээлэл хийсэн дүн шинжилгээ”. Улаанбаатар, 2019. 13 дахь тал <http://khamtdaa.mn>

¹⁶ Үндэсний дата төв. Мэдээлэл. 2020.03.10 <https://datacenter.gov.mn/blog/post/medeelel>

¹⁷ “ХУР” төрийн мэдээлэл солилцооны системд холбогдох заавар <https://developer.xyp.gov.mn/docs/connection.html>

¹⁸ “ДАН” танилт, нэвтрэлтийн нэгдсэн систем <https://developer.sso.gov.mn/start/intro.html>

- Гар утасны дугаараар нэг удаагийн нууц үг ашиглан нэвтрэх: Монгол Улсын иргэн нь өөрийн регистрийн дугаар, Монгол Улсад үйл ажиллагаа эрхэлдэг үүрэн сүлжээний оператор байгууллагуудаас олгогдсон гар утасны дугаараар хүлээж авсан нэг удаагийн нууц үг, үндсэн нууц үг ашиглан өөрийн бүртгэл болон нэвтрэлт бүрийг баталгаажуулах юм.
- Үндэсний цахим шуудангийн систем ашиглан нэвтрэх: Монгол Улсын иргэн нь өөрийн регистрийн дугаар, үндсэн нууц үг болон үндэсний цахим шууданд хүлээн авсан нэг удаагийн нууц үг ашиглан баталгаажуулах боломжтой юм.
- Төрийн нэгдсэн нэвтрэлтийн систем нь иргэнийг таньж баталгаажуулсны дараа “ХҮР” системээс татсан иргэний үнэмлэхийн мэдээлэл болон нэвтрэлтийн хэлбэрийг үйлчилгээний системд дамжуулах ба үйлчилгээний систем нь баталгаажуулалтын хэлбэрээс хамаарч үйлчилгээний цар хүрээг хязгаарлах шаардлагатай юм. Жишээ нь: Иргэн гэрээ зурах системд Төрийн нэгдсэн нэвтрэлтийн систем ашиглан нэвтрэх бол зөвхөн тоон гарын үсэг ашиглах шаардлагатай бол лавлагаа үйлчилгээнд бусад 2 төрлийн баталгаажуулалтын хэлбэрийг сонгох шаардлагатай болно.

Гэвч, Засгийн газраас төрийн үйлчилгээний машин буюу “ТҮЦ” машиныг 2013 оноос, төрийн мэдээлэл солилцооны “ХҮР”, танилт нэвтрэлтийн “ДАН” системийг 2017 оноос хэрэгжүүлж байгаа ч энэ нь зөвхөн техник, технологийн түвшинд авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ бөгөөд эдгээр системийн гүйцэтгэж байгаа үйл ажиллагааг зохицуулсан зохицуулалт одоогоор хууль зүйн түвшинд байхгүй.¹⁹ Энэ нь Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан 2010-2015 онд хэрэгжих “Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр”-ийн биелэлт 45.55%-тай гарснаар илэрч байна.²⁰ Мөн 2019 онд гаргасан “Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан”-д дурдсанаар Монгол Улсын давуу талд “харилцаа холбооны салбарт хийсэн хөрөнгө оруулалт”, “үүрэн телефоны хэрэглэгчид”, “үүрэн телефоны төлбөр” хамаарч байгаа бол, сул талд “цахим мэдээллийн аюулгүй байдал”, “чадварлаг инженерүүд”, “дунд болон дэвшилтэт технологийн нэмэгдсэн өртөг”, “интернет хэрэглэгчид” тус тус хамаарч байгаагаар илэрч байна.²¹

¹⁹ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Төрийн цахим харилцааны тухай хууль боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан үнэлгээний тайлан”. Улаанбаатар, 2020, 15 дахь тал

²⁰ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Мэдээллийн аюулгүй байдлын бодлого”. 2017.04.28 <https://datacenter.gov.mn/blog/post/medeellijn-ayuuulgj-bajdlyn-bodлого#/10/zoomed>

²¹ Эдийн Засгийн бодлого, өрсөлдөх чадварын судалгааны төв. Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан-2019: Монгол Улс. <https://ecrc.mn/imd-wcyfr-2019/>

Хүснэгт 3. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөрийн биелэлт /2010-2015/

Зорилт	Биелэлт
1. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх	62.22%
2. Мэдээллийн аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг бууруулах, хариу үйлдэл хийх тогтолцоог бүрдүүлэх	51.03%
3. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээний соёл бий болгон төлөвшүүлэх, иргэдийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, хүний нөөцийг хөгжүүлэх, төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн таатай орчин бүрдүүлэх	20.83%
4. Төрийн мэдээллийн аюулгүй байдлын тогтолцоо бүрдүүлэх	48.13%
Нийт	45.55%

Дээр дурдсан бодлого, хөтөлбөрөөс гадна 2017-2025 онд хэрэгжих “Төрөөс мэдээлэл, харилцаа холбооны хөгжлийн талаар баримтлах бодлого”²², 2019-2022 онд хэрэгжих “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөр бий.²³ Эдгээр баримт бичгийн үр дүнг дүгнэх хугацаа болоогүй байна.

Энэ нь цахим Засгийн чиглэлээр олон хөтөлбөр, бодлого байгаа ч, тус бүрдээ харилцан уялдаа муутай, төсвийн хяналт болон хууль, тогтоолын уялдаа холбооны дутагдалтай холбоотой байгааг харуулж байна.

Иймд энэ асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газраас “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төслийг боловсруулж, олон нийтийн саналыг авч байна.²⁴ Энэ хуулийн зорилт нь төрийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээг цахим хэлбэрээр эрхлэн явуулах, төрийн мэдээллийн сангийн мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээдэд ашиглуулах, харилцан мэдээлэл солилцох, тэдгээрийн аюулгүй байдлыг хангахад оршино.

Хуулийн төсөлд “цахим харилцаа” гэж мэдээллийн технологийн тусламжтай байгууллага хоорондоо болон иргэн, хуулийн этгээдээс цахим хэлбэрээр хүсэлт гаргах, харилцах, үйлчилгээ үзүүлэх, цахим баримт бичиг солилцох үйл ажиллагааг хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Мөн цахим харилцаанд баримтлах зарчмыг “цахим харилцаа нь харилцан уялдаатай, технологийн хувьд нэгдмэл байх”, “төр, иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өгөгдөл, цахим мэдээллийн нууцлал, аюулгүй байдлыг хангасан байх”, “төрийн цахим харилцаанд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын тэгш оролцоог хангасан байх” гэж тус тус тусгажээ.

²² Засгийн газрын 2017 оны 47 дугаар тогтоолын хавсралт

²³ Засгийн газрын 2019 оны 73 дугаар тогтоолын хавсралт

²⁴ Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төсөл, 2020.04.10 http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2020/04/egov_law_for_web.pdf

Үүнээс гадна тус хуулийн төсөлд төрийн цахим харилцааны дэд бүтцийн бүрдэл, түүний хамгаалалт, аюулгүй байдал ба түүнийг хариуцах байгууллагын талаар тусгажээ. Хуулийн төслийн 16 дугаар зүйлд зааснаар, иргэдийн оролцоог хангах систем нь төрийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээний талаар иргэн өөрийн санал, хүсэлт, өргөдөл, мэдэгдэл, гомдлыг цахим хэлбэрээр ирүүлэх, төрийн үйлчилгээнд үнэлгээ өгөх, төрийн байгууллагаас зохион байгуулж байгаа санал асуулга, судалгаанд оролцох боломжийг бүрдүүлнэ. Тус системийн үйл ажиллагаанд иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн дагуу хяналт тавьж, хэрэгжүүлнэ.

Зураг 1. Төрийн цахим харилцааны дэд бүтэц



Мөн хуулийн төсөлд төрийн цахим харилцааны тогтолцооны талаар тусгажээ. Тодруулбал, Засгийн газраас төрийн цахим харилцаанд хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэг, төрийн байгууллагын чиг үүрэг Үндэсний дата төвийн чиг үүрэг, төрийн цахим харилцаанд иргэн, хуулийн этгээдийн нийтлэг эрх, үүргийг тусгажээ.

Зураг 2. Төрийн цахим харилцааны тогтолцоо



Дээр дурдсан хуулийн төсөл батлагдсанаар төрийн цахим шилжилт бүрэн хангагдах уу гэх асуулт үлдэж байна. Хуулийн төслийн дээрх зохицуулалтаас үзэхэд, төрийн цахим харилцааны тогтолцоо бүрдэж, тогтолцооны оролцогчид харилцан уялдаатай, тодорхой хүрээнд ажиллах, төрийн цахим харилцааны дэд бүтцийн ашиглалт, хамгаалалт хэвийн, тасралтгүй горимд орох ач холбогдолтой байна. Эндээс үзэхэд “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төсөл батлагдсанаар төрийн цахим шилжилтийн харилцааг бүрэн зохицуулах боломжтой болохоор байна.

Гэвч хуулийн төсөл хэлэлцэгдэх, батлагдах хүртэл тодорхой хугацаа орно. Энэ хүртэл хуультай дүйцэх ямар баримт бичиг мөрдөгдөх вэ гэх асуулт гарч байна. Улсын Их Хурлын 2020.04.29-ний өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар “Коронавируст халдвар (COVID-19)-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг хэлэлцэн баталсан.²⁵ Тус тогтоолын хавсралтад “Төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх” чиглэлээр дараах арга хэмжээг тусгажээ. Үүнд:

- Цахим худалдаа, төрийн цахим үйлчилгээний төрлийг өргөжүүлж, эрчимжүүлэх, цахим хичээлийн нэгдсэн портал бий болгох, COVID-19 цар тахлын мэдээллийн програм хангамж, аппликейшн хөгжүүлэх, үйлчилгээг цахим хэлбэрээр авсан бол үнэ тарифыг бууруулах, банк хоорондын шимтгэлийг тэглэх;
- Төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийхэд Засгийн газрын Бүх нийтийн үйлчилгээний үүргийн сангаас дэмжлэг үзүүлэх;
- Олон нийтийг төөрөгдүүлсэн худал ташаа мэдээ, мэдээлэл цахим орчинд тархахаас сэргийлэх, хязгаарлах болон цахим орчны үйлчилгээ эрхлэгч /цахим хуудас, цахим орчин дахь олон нийтийн сүлжээ, аппликейшн гэх мэт/-тэй хамтран ажиллах зохицуулалтын журмыг боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг хангах.

Эдгээр арга хэмжээг Засгийн газар, Монгол банк, Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар, Харилцаа холбооны зохицуулах хороо хариуцахаар тус тогтоолд тусгасан.

Монгол Улс цахим шилжилтийг бэхжүүлэх хэмжүүрийг гаднын болон дотоодын зарим судалгааны байгууллагын судлаачид хамтран тодорхойлж, холбогдох дүн шинжилгээ хийсэн байна.²⁶ Эндээс үзэхэд Монгол Улс цахим засаглалд бүрэн шилжээгүй бөгөөд цахим хүртээмжийг сайжруулах шаардлагатай болохыг харуулж байна. /4 дүгээр хүснэгтийг үзнэ үү/

²⁵ Коронавируст халдвар /COVID-19/-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай УИХ-ын 2020.04.29-ний өдрийн тогтоол <http://forum.parliament.mn/projects/10868>

²⁶ Mongolia in the Digital Age – The Digital Readiness Assessment. 2019 https://pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-11/Mongolia_Digital_Readiness_Assessment.pdf

Хүснэгт 4. Монгол Улс цахим шилжилтэд бэлэн эсэхийг тодорхойлох хэмжүүр, түүний дүн шинжилгээнд үндэслэсэн зөвлөмж

Д/д	Монгол Улс цахим шилжилтэд бэлэн эсэхийг тодорхойлох хэмжүүр	Дүн шинжилгээнд үндэслэсэн зөвлөмж
1	Дэд бүтэц	Монгол Улсын хүн амын 1/5 нь цахилгааны хязгаарлагдмал боломжтой нөхцөлд амьдарч байна.
2	Хүний нөөц	Тоон бичиг үсгийн ур чадвар нь хот, хөдөө, гэр хорооллын иргэдийн дунд их ялгаатай байна. Үүний улмаас тэгш бус байдал ихсэх магадлалтай байна.
3	Санхүүгийн хүртээмж	Технологийн загварыг бэлэн болгодог компаниудад санхүүжилт хэрэгтэй байна.
4	Эрх зүйн орчин	Мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай хууль, Өгөгдөл хамгаалах хууль батлах замаар эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлага байна.

2.2. ЦАХИМ ХҮРТЭЭМЖ

2019 оны байдлаар нийт хүн амын 96.3% нь интернет хэрэглэж байна.²⁷ Монгол Улс хамгийн хямд дата хэрэглэдэг 10 орны нэг төдийгүй сүүлийн жилүүдэд дата хэрэглээ тасралтгүй өссөөр байна. Түүнчлэн, 15-60 насны арван хүн тутмын найм нь буюу 1.7 сая хүн аль нэг төрлийн нийгмийн сүлжээ ашиглаж байна.²⁸

²⁷ Үндэсний статистикийн хороо. Интернет хэрэглэгч ба компьютерийн тоо, жилээр http://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1300_010V6&13999001_select_all=0&13999001_SingleSelect=_T3_T2&SOUM_select_all=0&SOUM_SingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearY_SingleSelect=_2019_2018_2017_2016_2015_2014_2013_2012_2011_2010_2009&viewtype=table

Хүн ам http://1212.mn/Stat.aspx?LIST_ID=976_L03&type=description

²⁸ Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019: Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт. Улаанбаатар хот. 2019, 31 дэх тал <http://nda.gov.mn/1467.html>

График 1. Монгол Улсын интернет хэрэглэгчдийн тоо, 2014-2019



Гэвч, аймаг, суманд үүрэн холбоо, интернэтийн үйлчилгээ идэвхтэй нэвтэрч байгаа ч хөдөөгийн хүн амд энэ боломж хүрч буй байдал, түүний хэрэглээ ялгаатай байна. 2017 оны байдлаар 100 хүн амд ногдох үүрэн холбооны хэрэглэгчийн тоо нийслэлд 127.6 байхад Баян-Өлгий, Булган зэрэг аймагт 80 хүрэхгүй, 4G үйлчилгээний хэрэглэгчийн тоо Улаанбаатарт 26 байхад дээрх аймгуудад 5 орчим бөгөөд улсын хэмжээнд 26 сум шилэн кабельд холбогдоогүй байна.²⁹ Монгол Улсад хүн амын 25-50% нь мэдээллийн технологи хэрэглэх суурь мэдлэг, чадвар эзэмшсэн бол 15-35% нь мэдээллийн технологийн стандарт мэдлэг, чадвар эзэмшсэн байна.³⁰

Засгийн газраас 2020.01.31-ний өдөр Монгол Улсын Их Хуралд өргөн барьсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төслийн 5.3-д “Хүний хөгжлийг дэмжсэн, үр дүн, үр нөлөөтэй цахим засаглалыг төлөвшүүлнэ” гэжээ. Энэхүү зорилтыг “Цахим Монгол (Иргэн, төр, хувийн хэвшлийн нэгдсэн систем)” гэж томъёолсон бөгөөд 2020-2050 он хүртэл гурван үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр төсөлд тусгажээ.³¹

²⁹ Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019: Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт. Улаанбаатар хот. 2019, 31 дэх тал <http://nda.gov.mn/1467.html>

³⁰ ICT Faces and Figure 2019 by ITU itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf
A Global measure of digital and ICT literacy skills <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245577>
<http://uis.unesco.org/en/blog/global-framework-measure-digital-literacy>
<https://en.unesco.org/news/rethinking-literacy-skills-digital-world>
A Policy review: building digital citizenship in Asia-Pacific through safe, effective and responsible use of ICT <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246813>

³¹ “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын ур хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөл. 2020.01.31. 258-264 дэх тал <http://forum.parliament.mn/projects/10808>

Хүснэгт 5. “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд тусгагдсан “Цахим Монгол” зорилгыг хэрэгжүүлэх үе шат

I үе шат (2020-2030)	II үе шат (2031-2040)	III үе шат (2041-2050)
<p>Үр дүнтэй цахим засаглал</p> <p>Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангасан, үр дүнтэй цахим засаглалын бодлогын болон эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төлөвшүүлэх үе</p>	<p>Үр нөлөөтэй цахим засаглал</p> <p>Эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарт мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн дэвшил, инновацийг нэвтрүүлэх замаар бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэх үе</p>	<p>Иргэн төвтэй цахим засаглал</p> <p>Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалыг хөгжүүлэх үе</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Цахим засаглалыг хөгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төгөлдөржүүлэх; 2. Цахим мэдээллийн нэгдсэн сан, дэд бүтэц бий болгож хөгжүүлэх; 3. Цаг хугацаа, орон зайнаас үл хамааран төрийн үйлчилгээг шат дамжлагагүй, шуурхай болгох; 4. Төрийн байгууллагууд хоорондын болон төр, иргэний нийгэм, бизнесийн байгууллагуудын мэдээлэл солилцоо сайжирч, захиргааны зардлыг бууруулж, үйлчилгээний үр дүнг сайжруулах; 5. Төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд, олон нийтийн саналыг цахимаар авах нөхцөлийг бүрдүүлж, мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Цахим засаглалыг хөгжүүлэх бодлого, эрх зүйн орчныг олон улсын жишигт хүргэх; 2. Цахим мэдээллийн нэгдсэн санг эдийн Засгийн харилцаанд бүрэн шилжүүлэх 3. Иргэдийн төрийн үйлчилгээнд зарцуулах хугацааг багасгах; 4. Иргэн, төр, бизнесийн байгууллагууд мэдээлэл солилцооны үүлэн технологид бүрэн шилжүүлж, ил тод төрийн албаны тогтолцоог бэхжүүлэх. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалын бодлого, эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх; 2. Цахим мэдээллийн нэгдсэн сангийн дэд бүтцийг олон улсын жишигт нийцүүлж хөгжүүлэх; 3. Иргэн төвтэй, ухаалаг засаглалыг төлөвшүүлэх; 4. Иргэн, төр, бизнесийн байгууллагуудын мэдээлэл солилцооны чанарыг сайжруулж, өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх; 5. Цахим засаглалын технологийг олон улсын жишигт хүргэн авлига, хүнд сурталгүй нийгмийн харилцааг төлөвшүүлэх.

“Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд тусгагдсан “Цахим Монгол” зорилтыг хэрэгжүүлэх I үе шат буюу 2020-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нарийвчлан тодорхойлсон байна. Тухайлбал, иргэдийг төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх буюу төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд, олон нийтийн саналыг цахимаар авах нөхцөлийг бүрдүүлж оролцоог хангах, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр дараах үр дүнд хүрнэ гэж төлөвлөжээ. Үүнд:

- 5.3.19. Иргэд төрийн байгууллагын албан тушаалтнуудтай цахим хэлбэрээр харилцах соёлыг хэвшүүлнэ.
- 5.3.20. Тушаал, шийдвэр, үүрэг даалгаврын биелэлтийг цахим хэлбэрээр хянах тогтолцоог бүрдүүлж, хэвшүүлнэ.
- 5.3.21. Мэдээллийн нэгдсэн сангаар дамжуулан төрийн байгууллагын үйлчилгээнд цахим технологи нэвтрүүлэх, хүнд суртал, авлига хамгийн их үүсгэж буй үйлчилгээг цахимжуулна. (цахим гааль, цахим татвар, цахим иргэний бүртгэл, цахим шүүх, цахим газрын харилцаа, цахим эрүүл мэнд, цахим боловсрол гэх мэт)
- 5.3.22. Хууль тогтоомж боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцох, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний талаар иргэд санал бодлоо цахим хэлбэрээр чөлөөтэй илэрхийлэх нөхцөлийг хангаж, цахим хэлэлцүүлгийн технологийг хөгжүүлнэ.
- 5.3.23. Мэдээллийн технологийн аудитын чиглэлээр олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэн төрийн байгууллагын үйлчилгээ болон мэдээллийг цахим хэлбэрээр хүргэж байгаа байдалд үнэлгээ хийж, зөвлөмж өгөх үйл ажиллагааг хэвшүүлнэ.

Гэвч, 2031-2040 онд буюу “Эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарт мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн дэвшил, инновацийг нэвтрүүлэх замаар бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэх үе”, 2041-2050 онд буюу “Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалыг хөгжүүлэх үе”-д ямар үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаар дэлгэрүүлж тусгаагүй байна.

Түүнчлэн, “Иргэн төвтэй цахим засаглал”-ыг эхний үе шатанд бус, 2041-2050 онд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Цахим засаглалын хувьд хүрэх зорилго бус, байнгын тогтвортой үйл явц байх шаардлагатай тул “Иргэн төвтэй цахим засаглал”-ыг 2020 оноос эхлүүлэх шаардлагатай байна.

2.3. ЦАХИМ ОРОЛЦОО

НҮБ-аас 2014 онд “Цахим оролцоо” гэж мэдээлэл, харилцаа холбооны технологиор дамжуулан иргэдийг бодлого тодорхойлох, шийдвэр гаргах, үйлчилгээ бий болгох, хүргэхэд татан оролцуулах, улмаар иргэдийг оролцуулах, хамруулах, иргэдтэй зөвлөлдөх үйл явц юм гэж тодорхойлсон. Энэхүү тодорхойлолтын дагуу “Цахим оролцооны индекс”-ийн шалгуурыг бий болгожээ.³²

³² UN E-Government Surveys 2018, pp. 112 <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>

Хүснэгт 6. Цахим оролцоог тодорхойлох шалгуур

Шалгуур	Товч утга
Цахим мэдээлэл	Цахим мэдээллийн хүртээмжийг тодорхойлно.
Цахим хэлэлцүүлэг	Онлайнаар олон нийттэй хэлэлцэх, зөвлөлдөх нөхцөлийг тодорхойлно.
Цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах	Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийг цахим хэлбэрээр шууд оролцуулах нөхцөлийг тодорхойлно.

Энэхүү шалгуурын дагуу аль нөхцөлд цахим оролцоо их, бага байх вэ гэх асуулт урган гарч байна. Зарим судлаачийн дүгнэж буйгаар, цахим хэлбэрийн мэдээллийн үед иргэдийн оролцоо бага байх бөгөөд, цахим хэлбэрээр зөвлөлдөхөд оролцоо нэмэгдэж, цахим хэлбэрээр хамтран ажиллах буюу шийдвэр гаргахад иргэний цахим оролцоо хамгийн их байна.³³ Энэ нь цахим оролцоо бол ил тод байдал, оролцоо, хүртээмж болон цахим Засгийн тус бүрийн үнэт зүйлийг шингээсэн болохыг харуулж байна.

Зураг 3. “Цахим оролцоо” ба засаглалын үзэл баримтлал хоорондын харилцаа



Дээр дурдсаныг тодорхой болгох үүднээс цахим оролцооны талаарх зарим орны жишээг энд харуулж байна.³⁴

³³ David Le Blanc. E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. UN. DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163 JANUARY 2020. pp.8 https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2016_139e3f05-en

³⁴ UN E-Government Surveys 2018, pp. 118, 120, 121

Хүснэгт 7. Цахим оролцооны талаарх зарим орны жишээ

Шалгуур	Жишээ
Цахим мэдээлэл	Финландад 2012 онд хууль тогтоомжийн төсөлд иргэдийн саналыг авах санаачилга гарсан. Энэхүү санаачилгаар тухайн үед 50,000 гарын үсэг цуглуулж, парламентад хүргүүлж, эрх зүйн шинэтгэлийг үнэлсэн.
Цахим зөвлөгөөн	Бразилд Төлөвлөлтийн яамны харьяа агентлаг нь иргэдийг оролцуулах нөхцөлийг дэмжихийн тулд 2016 онд “Мэдлэгийн сүлжээ” байгуулсан бөгөөд иргэд, байгууллагууд, олон нийтийн байгууллагыг цахим засаглалын порталд урьж, хэлэлцүүлгийн бүлэгт холбосон. Түүнчлэн Омбудсманы системээр /e-Ouv/ дамжуулж олон сувгаар мэдээлэл хүлээн авч, Хэрэглэгчийн портал сайтаар дамжуулж хэрэглэгчдэд компаниудын үйлчилгээг үнэлэх боломж олгосон.
Цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах	Эстонид 2012 онд Цахим сонгуулийн хороо байгуулагдаж, иргэд цахим хэлбэрээр сонгуульд санал өгөх үйл ажиллагааг хариуцаж байна. 2005 онд орон нутгийн сонгуульд анх удаа цахим сонгуулийг зохион байгуулсан бөгөөд нийт сонгогчийн 2% буюу 9 мянга гаруй сонгогч саналаа цахимаар өгсөн. Эстонид 8 удаа буюу 2005, 2009, 2013 оны орон нутгийн сонгууль, 2007, 2011, 2015 оны парламентын сонгууль, 2009, 2014 оны Европын парламентын сонгуульд цахимаар санал өгөх үйл ажиллагааг зохион байгуулсан.

НҮБ-ын гаргасан 2018 оны цахим Засгийн судалгаагаар, цахим оролцооны “маш өндөр” түвшин бүхий эхний 10 улсад Дани, Финланд, БНСУ, Нидерланд, Австрали, Япон, Шинэ Зеланд, Испани, ИБУИНВУ, АНУ тус тус багтаж байна.³⁵Энэ нь тухайн улсын хөгжил, эдийн Засгийн чадавх нь иргэдийн цахим оролцооны түвшинтэй шууд хамааралтай болохыг харуулж байна.

Монгол Улсын хувьд цахим оролцооны индексийн боломжит 1 онооноос 0.736 оноо авч, 65 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн байна. Энэ бол Монгол Улс цахим оролцооны хувьд өндөр түвшинд байгааг илтгэж байна.

Хүснэгт 8. Монгол Улсын цахим оролцооны индекс-2018

Байр	Цахим оролцооны индексийн оноо	Нийт %	Цахим мэдээлэл	Цахим зөвлөгөөн	Цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах
65	0.736 (1)	74.46%	73.33%	69.57%	81.82%

Дээрх хүснэгтэд үзүүлсэн Монгол Улсын цахим оролцооны индексийг тодорхой болгох үүднээс Монгол Улс дахь цахим оролцоог төсвийн жишээн дээр авч үзье.

³⁵ UN E-Government Surveys 2018. pp. 114

Хүснэгт 9. Монгол Улс дахь цахим оролцоо: төсвийн жишээн дээр

Оролцоо	Төсвийн жишээ
Цахимаар мэдээлэх	-Сангийн яам – “Иргэдийн төсөв” https://mof.gov.mn/download/citizen-budget ; Төсвийн ил тод байдлын цахим хуудас http://www.iltod.gov.mn/ -Шилэн данс /нийт 7937 байгууллагын 3817460 мэдээлэл/ https://shilendans.gov.mn/
Цахимаар зөвлөлдөх	-“Иргэд төсвөө хянана” иргэний нийгмийн сүлжээний мэдээлэл http://www.tusuv.mn/ -Нээлттэй нийгэм форум – Төсвийн үйл явцын цаглабарforum. mn/tsaglabar/index.php -ТББ ба төрийн 5 байгууллагын хамтарсан нээлттэй, цахим мэдээллийг нэг хайлтын систем http://www.opendatalab.mn/ /төрийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдүүлэг; төрийн худалдан авах ажиллагааны мэдээлэл; уул уурхайн лицензийн эзэмшигчийн мэдээлэл; хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн мэдээлэл; сонгуулийн нэр дэвшигч, үр дүнгийн мэдээлэл/
Цахимаар шийдвэр гаргах	Орон нутгийн хөгжлийн сангаас 2021 онд хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн талаар иргэдээс санал авах систем “Smart UB” аппликейшн. Цахим санал асуулгад 9 дүүргийн 173 хорооны иргэд оролцоно. Санал асуулгын хугацаа – 2020.03.01-2020.04.01. https://tusuv-oronnutag.mof.gov.mn/ /2020.03.27-ны байдлаар ЧД-ийн 19 хорооны 68,672 иргэн санал өгөхөөс 80% буюу 55,000 орчим иргэд саналаа өгсөн байна. 2020 онд Орон нутгийн хөгжлийн сангаар хийгдэх 23 төсөл, арга хэмжээний 841.2 сая төгрөгийн хөрөнгө батлагдсан. Энэ хөрөнгөөр цахим санал асуулгаар иргэдээс хамгийн их санал авсан ажлыг эрэмбэлэн хийж гүйцэтгэдэг/

Дээр харуулсан шиг иргэд цахим хэлбэрээр мэдээлэл авах, зөвлөлдөх, шийдвэр гаргах нь төрийн бусад үйл ажиллагаанд хязгаарлагдмал юм. Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлынсонгуульд иргэд заавал санал хураах байранд иргэний үнэмлэхтэй биеллэн очиж санал өгөх зохицуулалттай.³⁶

НҮБ-ын дурдсан судалгаанд харуулснаар, Монгол Улсын хувьд цахим оролцооны түвшинг нэмэгдүүлэхийн тулд дараах “Цахим оролцоог үнэлэх асуулгын хураангуй”-д дурдсан үзүүлэлтээр үйл ажиллагааг тогтмол, идэвхтэй явуулж, түүнийгээ нотлох шаардлагатай.³⁷

³⁶ Сонгуулийн тухай хуулийн 92.1-д “Сонгогч санал авах байранд өөрийн биеэр ирж, саналаа биеллэн өгнө” гэж, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 66.1-д “Сонгогч санал авах байранд иргэний үнэмлэхтэй ирж, саналаа биеллэн өгнө” гэж, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 65.1-д “Сонгогч санал авах байранд биеллэн ирж саналаа өгнө” гэж тус тус заасан

³⁷ UN E-Government Surveys 2018. pp. 113

Хүснэгт 10. Цахим оролцоог үнэлэх асуулгын хураангуй

Д/д	Асуулга
1	Мэдээллийн эх сурвалжийн хүртээмж (бодлого, төсөв, эрх зүйн баримт бичиг гэх мэт); боловсрол, эрүүл мэнд, санхүү, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, байгаль орчны салбар дахь мобайл төхөөрөмж, платформ зэрэг цахим суваг ашиглалт ба нээлттэй өгөгдлийн технологи
2	Иргэд төрийн мэдээллийг олж авах эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн цахим мэдээллийн хүртээмж (Мэдээллийн эрх чөлөөний буюу мэдээллийн ил тод байдлын хуулийн хэрэгжилт)
3	Төрөөс үйлчилгээ үзүүлэхдээ иргэний нийгэм, хувийн сектор зэрэг гуравдагч этгээдтэй түншлэх буюу хамтран ажиллаж буй талаарх нотолгоо
4	Төрийн цахим үйлчилгээг үндсэн портал, киоск, иргэдийн танхим, шуудан, номын сан, олон нийтийн газар, үнэгүй WiFi зэргээр дамжуулан төлбөргүй авч буй талаарх нотолгоо
5	Нээлттэй мэдээллийн сан (машинаар уншуулж болох нийтлэг форматтай байх), холбогдох бодлого/удирдамж
6	Хамтран хийх, төсөл санхүүжүүлэх талаарх нотолгоо
7	Цахим/мобайл үйлчилгээг сайжруулах, иргэдийн сэтгэл ханамжийг нэмэгдүүлэхийн тулд иргэдтэй харилцдаг, зөвлөлддөг талаарх нотолгоо
8	Боловсрол, эрүүл мэнд, санхүү, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, байгаль орчны чиглэлээр иргэдтэй эргэх холбоотой байдаг, зөвлөлддөг талаарх нотолгоо
9	Хувийн өгөгдлийг хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгжилт
10	Шинэ нээлттэй мэдээллийн санг онлайн ашиглахыг олон нийтэд санал болгох боломжийн талаарх нотолгоо
11	Цахим оролцооны бодлого/эрхэм зорилгын хүртээмжтэй байдал
12	Төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны мэдээлэл, тендерийн үр дүнг онлайн аргаар хүргэж буй байдал
13	Бодлого бий болгохын тулд олон нийтийн санаа бодол, түүнтэй адилтгах бусад агуулгыг олж авахад чиглэсэн үндэсний портал, түүний онлайн хэрэгслийн хүртээмжтэй байдал
14	Боловсрол, эрүүл мэнд, санхүү, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, байгаль орчны салбар дахь иргэдийн онлайн хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөөний үр дүнг шийдвэр гаргахад тусгадаг байдал
15	Бодлогын зөвлөлдөх уулзалтуудын үр дүнг Засгийн газраас онлайн аргаар нийтэлдэг талаарх нотолгоо

Эндээс үзэхэд, цахим оролцоотой холбоотой дараах нөхцөлийг Монгол Улсад сайжруулах шаардлагатай байна. Үүнд:

- Иргэд төрийн мэдээллийг олж авах эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн цахим мэдээллийн хүртээмж (Мэдээллийн эрх чөлөөний буюу мэдээллийн ил тод байдлын хуулийн хэрэгжилт);
- Хувийн өгөгдлийг хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгжилт;
- Боловсрол, эрүүл мэнд, санхүү, нийгмийн халамж, хөдөлмөр эрхлэлт, байгаль орчны салбар дахь иргэдийн онлайн хэлэлцүүлэг, зөвлөлдөөний үр дүнг шийдвэр гаргахад тусгадаг байдал;

Учир нь Монгол Улсын Их хурлаас Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг 2011.06.16-ны өдөр баталсан.³⁸ Энэ хуулийн зохицуулалтыг Канадын “Хууль, ардчиллын төв” байгууллагаас хариуцан бэлтгэдэг нийт 61 индикатор бүхий “Мэдэх эрхийн талаарх олон улсын үнэлгээ”-нд нийт 150 онооноос 80 оноогоор үнэлж, 124 улсаас 72 дугаар байрт оруулсан байна.³⁹

Түүнчлэн, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хариуцсан, түүнд байнгын хяналт тавих механизм байхгүй нь иргэдийн мэдээлэлтэй байх эрх зөрчигдөх нөхцөл болж байна. Тодруулбал, тус хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, хяналт тавих нөхцөл нь 1/ мэдээлэл, технологийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас мэдээллийг цахим хэлбэрт оруулж, мэдээллийн сан үүсгэх, түгээх, ашиглах, түүний байнгын тасралтгүй үйл ажиллагаа, хадгалалт, хамгаалалт, нууцлалын найдвартай байдлыг хангах чиглэлээр төрийн байгууллагуудын дунд сургалт зохион байгуулах, тэдгээрт мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх; 2/ мэдээлэл өгөх үүрэг бүхий байгууллага, албан тушаалтанд өөрт нь тус хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүргийг хүлээлгэх хэлбэрээр хязгаарлагдаж, 3/ хөндлөнгийн буюу бие даасан байгууллага тус хуулийн хэрэгжилтийг тогтмол хянах нөхцөлийг орхигдуулсан байна.

Үүний улмаас дараах бэрхшээл өдөр тутам тулгарч буйг 2019.06.28-ны өдөр болсон “Нууцлал ба олон нийтийн мэдэх эрх, төрийн ил тод нээлттэй байдал” зөвлөлдөх уулзалтад оролцогсод онцолж байв.⁴⁰ Үүнд:

- *“Аливаа байгууллагаас мэдээлэл хүсэхээр мэдээлэл байхгүй гэдэг. Вэб сайтаас нь мэдээлэл авах гэхээр ил байхгүй. Харин очиж асуухаар мэдээллээ ил гаргадаг. Гэтэл энэ мэдээлэл угаасаа л ил байх ёстой мэдээлэл байдаг. Энэ нь ‘мэдээллээр хангах үйл ажиллагаа шуурхай байх’ зарчимтай нийцэхгүй байна.”*
- *“Төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас гаргаж өгсөн мэдээлэл үнэн зөв эсэхэд эргэлзээ төрөхөөр байна. Мэдээллийг шахаж шаардсан нөхцөлд өгдөг, өгсөн мэдээлэл нь хэт товч буюу хасч, танасан байдалтай байдаг”.*

³⁸ Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2011 он, №26

³⁹ Centre for Law and Democracy. Global RTI Rating. <https://www.rti-rating.org/country-data/>

⁴⁰ “Нууцлал ба олон нийтийн мэдэх эрх, төрийн ил тод нээлттэй байдал” зөвлөлдөх уулзалт боллоо. 2019.06.28 <https://www.gic.mn/post/r/1462>

- “Албан ёсны шийдвэр, тогтоолд дурдсан буюу тэрхүү шийдвэрийг гаргахтай холбоотой хэлэлцүүлэгт дурдсан тайлан, мэдээллийг авах гэхээр нэг жилийн өмнөх тайлан, мэдээлэл олддоггүй гэсэн тайлбар өгч байна. Мэдээлэл, баримт бичгийг хадгалах, хариуцах албан тушаалтны хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.”

Дээр дурдсан хүндрэл, бэрхшээл нь Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 5.1.5-д заасан “мэдээллээр хангах үйл ажиллагаа шуурхай байх”, 5.1.3-д заасан “хуулийн дагуу нууцад хамааруулснаас бусад бүх мэдээлэл нээлттэй байх” зарчим хэрэгжихгүй байгаа төдийгүй мэдээллийг бүрэн бус, дутуу өгч буй нь тус хуулийн 14.1-д заасан “Энэ хуулийн 3.1-д заасан байгууллага нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглоогүй мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээдэд өгөх үүрэгтэй” гэснийг зөрчиж байна.⁴¹

Үүнээс гадна, Монгол Улсад хувийн өгөгдлийг хамгаалах хууль тогтоомж байхгүй. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газраас “Өгөгдөл хамгаалах тухай” хуулийн төслийг 2018.09.24-ний өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд олон нийтэд хэлэлцүүлсэн.⁴² Тус хуулийн төслийн 3.1.5-д “өгөгдөл хариуцагч” гэж хуулиар эрх олгогдсоны дагуу, эсхүл өгөгдлийн эзэнээс олгосон зөвшөөрлийн дагуу хувийн өгөгдлийг боловсруулах зорилго болон арга хэрэгслийг тодорхойлж буй төрийн өмчит хуулийн этгээд, орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, иргэн, байгууллагыг; 3.1.6-д “өгөгдөл боловсруулагч” гэж өгөгдөл хариуцагчаас өгсөн заавар, журмын дагуу хувийн өгөгдлийг боловсруулж буй төрийн өмчит хуулийн этгээд, орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, иргэн, байгууллагыг хэлнэ. Хуулийн төслийн 4.4-д зааснаар энэ хууль батлагдахаас өмнө боловсруулсан хувийн өгөгдөлд өгөгдлийн эзний зөвшөөрлийг авахад энэ хуулийг хэрэглэнэ. Хуулийн төслийн 6.3-д зааснаар өгөгдлийн эзэн бичгээр эсхүл цахим хэлбэрээр зөвшөөрөл өгнө.

Хууль тогтоомжийн тухай хуульд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах; олон нийтийн цахим сүлжээгээр хэлэлцүүлэг явуулах; хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаа дууссан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёогийг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудсандаа байршуулна гэж тусгасан. Гэвч, олон нийтийн саналын товъёогийг бэлтгэн хууль тогтоох байгууллагын албан ёсны цахим хуудсанд байршуулахгүй байгааг <http://forum.parliament.mn/> -с харж болохоор байна. Үүнээс гадна, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38.8-д зааснаар дараах олон нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой хууль тогтоомжийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүй байж болно. Үүнд:

- тухайн жилийн улсын төсөв, төсвийн тодотгол;

⁴¹ Глоб интернэшнл төв, Азийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар. “Олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн хуулиар дамжуулан олон нийтийн мэдээлэлтэй байх эрхийг дэмжих нь” төсөл. Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар, 2019. 10-12 дахь тал

⁴² Өгөгдөл хамгаалах тухай хуулийн төсөл, 2019.09.24 <http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2018/09/ugugdul-hamgaalah-tuhai-huuliin-tusul-1.pdf>

- дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл;
- улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр;
- Засгийн газрын өрийн удирдлагын стратеги;
- улсын төсвийн гүйцэтгэл батлах тухай;
- Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүний тухай;
- Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох, чөлөөлөх;
- Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөл батлах тухай;
- Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай;
- улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл батлах тухай;
- төрөөс мөнгөний бодлогын талаар тухайн жилд баримтлах үндсэн чиглэл батлах тухай;
- онцгой албан татвар ногдуулах, хөнгөлөх, чөлөөлөх тухай Улсын Их Хурлын шийдвэрийн төсөл;

Харин захиргааны шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны олон нийтээр хэлэлцүүлэх харилцааг Захиргааны ерөнхий хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан сонсох ажиллагааны хүрээнд зохицуулж байна.⁴³ Ингэхдээ захиргааны шийдвэр гаргах захиргааны байгууллага эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлох бөгөөд сонсох ажиллагааны талаарх мэдэгдлийг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдэд хүргүүлнэ. Сонсох ажиллагааны талаарх мэдэгдэлд сонсох ажиллагааг явуулах журам, ажиллагаа явуулах он, сар, өдөр, цаг, байрлал, дарааллын талаарх мэдээлэл; захиргааны шийдвэр гаргах эрх олгогдсон хууль, захиргааны хэм хэмжээний актын зүйл, заалт; захиргааны шийдвэр гаргах тухайн асуудлын талаарх мэдээлэл, үндэслэлийг тусгана. Сонсох ажиллагааг дараах арга хэлбэрийн нэг нь цахим хэлбэрээр санал авах юм. Бусад хэлбэрт сонсгол зохион байгуулах, саналыг бичгээр авах, биечлэн уулзах, утсаар санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах хамаарч байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 73.1-д зааснаар захиргааны байгууллага дараах асуудлаар иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах төлөвлөгөө боловсруулах, түүнтэй холбогдон энэ хуульд заасны дагуу сонсох ажиллагааг явуулж, саналыг хянан үзэж батлах ажиллагааг төлөвлөлт гэнэ:

- нисэх онгоцны буудал, дагалдах байгууламж, төмөр зам, төмөр замын өртөө, буудал барих, өөрчлөх, засварлах, нүүлгэн шилжүүлэх;
- хот байгуулалт болон газар зохион байгуулалт хийх;
- олон улсын, улсын, орон нутгийн чанартай авто зам барих, засварлах;
- усны барилга байгууламж, усан цахилгаан станц барих;
- хаягдлын цэгийг байгуулах, өөрчлөх, нүүлгэх;
- зам, талбай, гудамж, усан сан зэрэг нийтийн эзэмшлийн байгууламж, цогцолборыг байгуулах, өөрчлөх, нүүлгэх, буулгах;
- хуульд өөрөөр заасан нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөх бусад асуудал;

⁴³ Захиргааны ерөнхий хууль. "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, 2015 он, №28

Уг хуулийн 77.1-д зааснаар нийтийн болон бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөөгүй, эсхүл тухайн этгээдэд өмнө нь танилцуулж байсан бол төлөвлөгөөнд санал авах, хэлэлцүүлэг хийхийг шаардахгүй. Харин хуулийн 81.2-д зааснаар төлөвлөгөөг хэрэгжүүлснээр нийтийн ашиг сонирхлыг ноцтой хохироох тохиолдолд тухайн захиргааны актыг хүчингүй болгож болно. Гэвч, Захиргааны ерөнхий хуульд заасан сонсох ажиллагаа, төлөвлөлтийг цахим хэлбэрээр явуулах нөхцөл нь иргэн зөвхөн цахим хэлбэрээр өргөдөл, гомдол гаргахаар хязгаарлагдаж байна. Тухайлбал, нийслэлийн хэмжээнд нэвтэрсэн төрийн үйлчилгээний талаарх мэдээлэл авах, үйлчилгээний хүсэлтийг цахим хэлбэрээр гаргах, гаргасан хүсэлтийнхээ шийдвэрлэлтийн явцыг харах болон үнэлгээ өгөх цахим үйлчилгээний нэгдсэн портал систем болох <https://eservice.ulaanbaatar.mn/>, “Smart UB”, “Check my service” мобайл аппликейшн нь нийтийн болон бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаарх сонсгол явуулахад дутагдалтай болох нь эдгээр системийн зориулалт, бүрдлээс харж болно.

ДҮГНЭЛТ

“Цахим шилжилт”:

Монгол Улсад цахим засаг бий болж, ухаалаг цахим засаглал руу шилжих суурь бий болсон байна. Тодруулбал, “төвлөрсөн цахим засаг”-аас “иргэн төвтэй цахим засаг”-т шилжсэн байна. Энэ нь Монгол Улсын хувьд, цахим Засгийн зорилго нь мэдээлэл хуваалцах, холбоо тогтооход чиглэсэн, цахим Засгийн үйлчилгээ нь mgov.mn буюу ганц порталд суурилсан, технологи нь Үндэсний дата төв буюу төрөөс хариуцсан технологи бөгөөд шийдвэр гаргах санаачилга нь төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд, алба хаагчдад хамааралтай, иргэдийн хувьд энэхүү цахим Засгийн оролцогч хэлбэртэй байгаагаар илэрч байна. Монгол Улс цахим шилжилтийг бэхжүүлэх хэмжүүрийн дагуу гаргасан үнэлгээгээр, Монгол Улс цахим засаглалд бүрэн шилжээгүй бөгөөд цахим хүртээмжийг сайжруулах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

“Цахим хүртээмж”:

Монгол Улсад хатуу болон зөөлөн дэд бүтэц, технологийн хувьд цахим хэрэглээг хүн бүрт хүртээмжтэй, хамааралтай болгосон байна. Харин цахим хэрэглээ үр дүнтэй, оновчтой байх тал дээр дутагдалтай байна. Энэ нь Монголчуудын мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээний суурь болон стандарт мэдлэг, чадвар хангалтгүй бөгөөд хот, хөдөөд цахим хэрэглээнээс хамаарсан тэгш бус байдлаар илэрч байна. Энэ нь Засгийн газраас баталсан Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр, түүнийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд тусгагдсан “мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах чиглэлээр мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээний соёл бий болгон төлөвшүүлэх, иргэдийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, хүний нөөцийг хөгжүүлэх, төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн таатай орчин бүрдүүлэх” зорилт 20.83%-ийн биелэлттэй байгаагаар нотлогдож байна.

“Цахим оролцоо”:

Цахим оролцооны үндсэн хэлбэр болох цахим хэлбэрээр мэдээлэх, зөвлөлдөх явц Монгол Улсад нэвтэрч, харьцангуй жигдэрсэн байх бөгөөд цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах үйл явц удаашралтай байна. Энэ нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан сонсох ажиллагаа, төлөвлөлтийг цахим хэлбэрээр явуулах нөхцөл нь иргэн зөвхөн цахим хэлбэрээр өргөдөл, гомдол гаргахаар хязгаарлагдаж байгаагаар илэрч байна. Мөн халдварт өвчин зэрэг онцгой нөхцөл байдалд төрийн үйлчилгээг иргэдэд цахим хэлбэрээр хүргэх, иргэд төрийн үйл хэрэгт цахим хэлбэрээр оролцох нөхцөлийг одооноос бодлого ба хэрэгжилтийн түвшинд нэгэн зэрэг анхаарч байна. Энэ нь Улсын Их Хурлын 2020.04.29-ний өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар “Коронавируст халдвар (COVID-19)-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг хэлэлцэн баталж, тус тогтоолын хавсралтад “Төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх” чиглэлээр хийх арга хэмжээг төлөвлөж, биелэлтийг сар тутам дүгнэнэ гэж тусгаснаар илэрч байна.

ЗӨВЛӨМЖ

Дээр дурдсан дүгнэлтийн хүрээнд дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

“Цахим шилжилт”-ийн хүрээнд:

Цаашид Улсын Их Хурлаас хууль батлах, Засгийн газраас бодлого, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх замаар “хувь хүн төвтэй цахим засаг”-т шилжих, “харилцаанд төвлөрсөн ухаалаг цахим засаг”-т шилжих бэлтгэл хангах. Энэ хүрээнд цахим Засгийн зорилго нь нээлттэй их өгөгдөлд суурилсан хувь хүнд чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлэх, цахим Засгийн үйлчилгээ нь платформд суурилсан үйлчилгээ байх, технологийн орчин нь засаг ба хувь иргэдийн түншлэлийг бэхжүүлсэн байх, шийдвэр гаргах санаачилга нь хувь хүмүүс, иргэн, төрийн бус байгууллагуудад байх, төрийн хувьд зуучлагчийн үүрэгтэй байх, иргэний хувьд идэвхтэй оролцох, санал өгөх үүрэгтэй байхаар Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрт тусгах, түүний дагуу хэрэгжүүлэх.

Үүнтэй уялдаатайгаар, “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд “Иргэн төвтэй цахим засаглал”-ыг III үе шат буюу 2041-2050 онд хэрэгжүүлэхээр тусгасныг өөрчилж, I үе шат буюу 2020-2030 онд хэрэгжүүлэхээр тусгах; “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд “Эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарт мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн дэвшил, инновацийг нэвтрүүлэх замаар бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэх үе”, “Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалыг хөгжүүлэх үе”-д ямар үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаар дэлгэрүүлж тусгах.

Мөн “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төсөлд төрийн цахим харилцааны тогтолцоо бүрдэж, тогтолцооны оролцогчид харилцан уялдаатай,

тодорхой хүрээнд ажиллах, төрийн цахим харилцааны дэд бүтцийн ашиглалт, хамгаалалт хэвийн, тасралтгүй горимд орох ач холбогдолтой зохицуулалт тусгасан байх тул Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газраас хариуцан боловсруулсан цахим шилжилтийг нэгтгэн зохицуулах агуулга бүхий “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төслийг Засгийн газраас дэмжин, Улсын Их Хурлаас батлах, ийнхүү баталсны дараа хэрэгжилтийг нь тогтмол дүгнэж хэвших.

“Цахим хүртээмж”-ийн хүрээнд:

Монгол Улсын хүн амын мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээний суурь болон стандарт мэдлэг, чадварыг нэмэгдүүлэх. Энэ хүрээнд боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон харилцаа холбооны асуудал эрхэлсэн төв байгууллагаас хамтран цахим хэрэглээний мэдлэг, чадварыг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг ЮНЕСКО-гийн боловсруулсан “Цахим эрдэм” /Digital Literacy/-ийн бодлого, хөтөлбөрийг баримтлан боловсруулж, хэрэгжүүлэх.

Түүнчлэн, Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-нд орсон “Мэдээллийн аюулгүй байдлын талаар иргэдийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, соёлтой хэрэглээг бий болгож төлөвшүүлэх сургалт, арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулах” зорилтыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх. Тодруулбал, мэдээллийн аюулгүй байдлын талаар олон нийтэд тодорхой мэдлэг, ойлголт бий болгох зорилгоор төрөл бүрийн арга хэмжээ зохион байгуулах (ТВ нэвтрүүлэг, вэб сайт, форум, нийтлэл, хичээл, ном гэх мэт), бичил болон жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдэд мэдээллийн аюулгүй байдлын ойлголт, мэдлэг олгох ажлыг нэг удаагийн, эсхүл цөөн давтамжтай бус, байнгын, тасралтгүй өргөжих хэлбэрээр Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар, Харилцаа холбооны зохицуулах хороо болон боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хамтран зохион байгуулах, түүний хэрэгжилтийг Засгийн газраас Улсын Их Хуралд тухай бүр танилцуулж байх.

“Цахим оролцоо”-ны хүрээнд:

Цахим оролцооны анхдагч нөхцөл болох мэдээллийн ил тод байдлыг бүрэн хангах. Энэ хүрээнд БНСУ-ын <https://www.open.go.kr/> системтэй адил мэдээллийг ил болгох байнгын цахим системийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам хариуцаж, Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газартай хамтран ажиллуулах, түүний хэрэгжилтэд тавих хяналтыг Мэдээллийн ил тод байдлын омбудсманд хариуцуулах. Үүний тулд энэ чиглэлийн өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлаас “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” хуульд тусгах.

Иргэдийн цахим оролцоо хэвийн, тасралтгүй байх нөхцөлийг хангахын тулд Засгийн газраас боловсруулсан Цахим мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай, Өгөгдөл хамгаалах тухай хуулийг Улсын Их Хурлаас батлан хэрэгжүүлэх. Ингэхдээ цахим мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн төрийн тусгай

албадын үйл ажиллагаа нь Хүний эрхийн үндэсний комисс болон иргэний нийгмийн байгууллагын байнгын хяналтад байх, өгөгдөл хамгаалах үйл ажиллагаа нь Европын холбооны “Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалт” /GDPR/, Европын зөвлөлийн Өгөгдөл хамгаалах тухай конвенцоор тус тус баталгаажуулсан өгөгдлийн эзний мэдээлэл авах эрх, мэдээлэлтэй чөлөөтэй танилцах эрх, алдаатай мэдээллийг залруулах эрх, өгөгдлийг устгуулах эрх (“мартагдах эрх”), өгөгдлийг боловсруулахыг хязгаарлах эрх, өгөгдлийг зөөвөрлөх эрх, өгөгдөл боловсруулахыг хориглох эрх, автоматаар хувь хүний талаар шийдвэр гаргахыг зогсоох эрхийг тус тус баталгаажуулах.

Улсын болон орон нутгийн төсвийн төслийг боловсруулах, батлахад иргэд цахим хэлбэрээр оролцох буюу цахимаар санал өгөх, тэрхүү саналыг заавал харгалздаг байх өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлаас төсвийн хууль тогтоомжид тусгах, түүнийг Засгийн газар, Засаг дарга нар хэрхэн хэрэгжүүлж буйд холбогдох байнгын хороогоороо дамжуулан тогтмол хянадаг байх.

Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуульд иргэд биечлэн очиж санал өгөхөөс гадна цахим хэлбэрээр саналаа өгөх боломж олгосон өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлаас холбогдох сонгуулийн хууль тогтоомжид тусгах.

ЭХ СУРВАЛЖ

А. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 1992 он, №1
2. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2011 он, №26
3. Хууль тогтоомжийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2015 он, №25
4. Захиргааны ерөнхий хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, 2015 он, №28
5. Сонгуулийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2016 он, №4
6. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2019 он, №49
7. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2020 он
8. Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”
9. Монгол Улсын Их Хурлын 2020.04.29-ний өдрийн “Коронавируст халдвар /COVID-19/-ын цар тахлын үед санхүү, эдийн Засгийн тогтвортой байдлыг хангах, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийх арга хэмжээний тухай” тогтоол <http://forum.parliament.mn/projects/10868>

10. “Цахим монгол” үндэсний хөтөлбөр /Засгийн газрын 2005 оны 216 дугаар тогтоолын хавсралт/
11. “Монгол Улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр” /Засгийн газрын 2008 оны 78 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт/
12. “Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр” /Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт/
13. “Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө” /Засгийн газрын 2010 оны 141 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралт/
14. “Цахим засаг” үндэсний хөтөлбөр /Засгийн газрын 2012 оны 101 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт/
15. “Төрөөс мэдээлэл, харилцаа холбооны хөгжлийн талаар баримтлах бодлого” /Засгийн газрын 2017 оны 47 дугаар тогтоолын хавсралт/
16. “Цахим засаглал” үндэсний хөтөлбөр /Засгийн газрын 2019 оны 73 дугаар тогтоолын хавсралт/
17. “Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системд холбох төрийн үйлчилгээний жагсаалт” /Засгийн газрын 2018 оны 259 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт/
18. “Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системийг ашиглан цахим хэлбэрээр үзүүлэх төрийн үйлчилгээний жагсаалт” /Засгийн газрын 2018 оны 259 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралт/
19. “Төрийн байгууллагаас төрийн болон бусад байгууллагатай цахим хэлбэрээр мэдээлэл солилцох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, ашиглах журам” /Засгийн газрын 2019 оны 220 дугаар тогтоолын хавсралт/
20. Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019: Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт. Улаанбаатар, 2019 <http://nda.gov.mn/1467.html>
21. Монгол Улсын Засгийн газар. “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөл 2020.01.31 <http://forum.parliament.mn/projects/10808>
22. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. Өгөгдөл хамгаалах тухай хуулийн төсөл, 2019.09.24
23. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Төрийн цахим харилцааны тухай” хуулийн төсөл, 2020.04.10
24. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Мэдээллийн аюулгүй байдлын бодлого”. 2017.04.28
25. Глоб интернэшнл төв, Азийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар. “Олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн хуулиар дамжуулан олон нийтийн

мэдээлэлтэй байх эрхийг дэмжих нь” төсөл. Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар, 2019 https://www.gjc.mn/public/docs/publications/public_Restrictions_right_to_information_acts_pdf_2019.pdf

26. Азийн Сан, “Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв”. “Засгийн газрын иргэд, олон нийттэй харилцах 11-11 төвөөр дамжуулан иргэдээс төрийн байгууллагад гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэсэн нээлттэй мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээ”. Улаанбаатар, 2019. <http://khamtdaa.mn/>
27. Эдийн Засгийн бодлого, өрсөлдөх чадварын судалгааны төв. Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан-2019: Монгол Улс. <https://ecrc.mn/imd-wcyr-2019/>
28. Үндэсний статистикийн хороо. Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан <https://1212.mn/>
29. Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Парламентын судалгааны хүрээлэн. “Ковид 19-тэй холбоотой асуудлаар улс орнуудын парламент, Засгийн газраас гаргасан шийдвэр, хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаарх лавлагаа мэдээлэл” /2020.04.10-ны өдрийн байдлаар/. Улаанбаатар. 2020 он <http://parliament.mn/files/92965>
30. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар. “Төрийн цахим харилцааны тухай хууль боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан үнэлгээний тайлан”. Улаанбаатар. 2020 http://cita.gov.mn/wp-content/uploads/2020/04/egov_tandan_sudalгаа_20200410.pdf
31. Тагнуулын ерөнхий газар. “Мэдээллийн технологи 2020 онд” <https://gia.gov.mn/49/item/635>

Б. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

32. Centre for Law and Democracy. Global RTI Rating. <https://www.rti-rating.org/country-data/>
33. David Le Blanc. E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. UN. DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163 JANUARY 2020. pp.8
34. Huawei ICT Sustainable Development Goals Benchmark. 2017 <https://sustainability.com/our-work/case-studies/how-ict-can-deliver-the-sdgs/>
35. ICT Faces and Figure 2019 by ITU <https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/contents/>
36. Mongolia in the Digital Age - The Digital Readiness Assessment. 2019 https://pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-11/Mongolia_Digital_Readiness_Assessment.pdf

37. Myeong S. and Jung Y. (2019) "E-government to Smart E-governance: Korean Experience and Challenges". In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham.
38. UN E-Government Surveys 2018 <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>
39. UNESCO. A Global measure of digital and ICT literacy skills <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245577>
40. UNESCO. A Policy review: building digital citizenship in Asia-Pacific through safe, effective and responsible use of ICT <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246813>
41. Mongolia: WHO COVID-19 Dashboard. Last updated: 2020/4/28, 11:00am CEST <https://covid19.who.int/region/wpro/country/mn>
42. Busted! The Truth About the 50 Most Common Internet Myths edited by Matthias C. Kettemann and Stephan Dreyer Leibniz Institute for Media Research | Hans-Bredow-Institut. Internet Governance Forum Berlin 25–29 November 2019
43. IGF 2019. Best Practice Forum on Internet of Things, Big Data, Artificial Intelligence. Final BPF Output Report. January 2020. https://www.intgovforum.org/multilingual/filedepot_download/8398/1915

6



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

П.АМАРЖАРГАЛ

Хууль зүйн үндэсний
хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн
бичгийн дарга, доктор, дэд
профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх,
судлаач:

Н.БУРМАА

МУИС-ийн Олон улсын
харилцаа, нийтийн удирдлагын
сургуулийн доктор, профессор

**МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН
ХЯНАЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ
АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ
АРГА ЗАМ**

1. ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫН ТУХАЙ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

1.1. ХЯНАЛТЫН ОЙЛГОЛТ, ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, АЧ ХОЛБОГДОЛ

Төрийн хяналт нь төрийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн удирдлагын үйл ажиллагааг хянах, дахин хянах тасралтгүй үйл явц. Хяналтын тухай ойлголтыг авч үзэхдээ үгийнх нь үүсэл гарлын хувьд мэтгэлцэх бус “үйл ажиллагаа” гэдэг утгаар нь бие биетэйгээ холбоотой удирдлагын үйл ажиллагааны багц “систем” гэж үзвэл илүү зохистой. Системийн ерөнхий онол нь юмс үзэгдэл, үйл ажиллагааг зөвхөн нэг талаас бус олон талаас авч судалдаг тул хяналт бол “систем” мөн¹.

Зураг 1. Хяналт бол систем



Хяналт “систем” мөн тул системийн ерөнхий онолоор харилцан үйлчлэл бүхий элементүүдийн шинж чанаруудыг агуулан тэнцвэрт байдлаа хадгалахын зэрэгцээ оршин тогтнол², аюулгүй байдлаа хадгалан хуульд захирагдана. Тодруулбал: удирдлагын шийдвэр, санхүү, нөөц, гадаад, дотоод орчин, эрх зүй, мэдээллийн технологи, дотоод хяналтаар удирдлагын үйл ажиллагааны багц системийн бүтцийг бүрэлдүүлэн бусад зайлшгүй шаардлагатай дэд системээр бүтцээ өргөжүүлдэг. Хяналт хийх үйл ажиллагааны ерөнхий үе шатууд: 1. Бэлтгэл үе шат ба төлөвлөлт 2. Хяналт 3. Үр дүн 4. Үр нөлөө, дахин буюу эргэн хяналт (feedback) гэж ангилна. Хяналтын судлах зүйл бол хяналтын объект, субъект, үйлдэл, дүрэм журам, систем, зохион байгуулалт, үр дүн, үр ашиг, үр нөлөө юм. Хяналтыг хууль эрх зүйн, санхүүгийн, үр дүнгийн, гүйцэтгэлийн хэмээн ерөнхийлөн ангилдаг. Эдгээр ерөнхий ангилал хяналтын төрөл бүрт өөр өөрийн онцлог шинжийг хадгалдаг. Тодруулбал санхүүгийн, шүүх засаглалын, парламентын, олон нийтийн хяналтад хяналтын хэлбэрүүд тодорхой бие даасан онцлогтой. Хяналтыг амжилттай хэрэгжүүлснээр удирдлагын үйл ажиллагааны ямар үе шатанд эрсдэл гарсан тухай үнэлэлт дүгнэлт өгч цаашид хэрхэн

¹ Бурмаа Нацагийн: Төрийн аудит. Диссертаци. Muenchen 2009, х.7. герман хэлнээс орч.

² Болдсайхан Б: Системийн аюулгүй байдлын асуудлууд. Улаанбаатар 2008, х.19

алдагдсан боломжоо нөхөх, илүү үр дүнтэй ажиллах боломжийг бүрдүүлэх арга замыг нээх ач холбогдолтой. Хууль эрх зүйн хяналт нь хууль эрх зүйн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулж буйг хянадаг бол санхүүгийн хяналт тухайн хяналтын объектын санхүүгийн үйл ажиллагаанд үндэслэдэг. Хяналт хийх үйл ажиллагааг Scheuner³ дараах элементээс бүрдэнэ гэжээ:

1. Хяналт хийх, хийлгэх байгууллага, нэгжийн хүсэлт, шийдвэр
2. Хяналт хийх субъект
 - Бие даасан хараат бус (гадаад хяналт)
 - Салбар, байгууллага дотооддоо хийх хяналт (дотоод хяналт)
3. Хяналтын объект
4. Хяналтын хэлбэр
5. Хяналтын хүрээ
6. Хяналтын үйл ажиллагаа
7. Хяналтын үр дүн

Хяналтын системийн эдгээр элементүүд бүрдсэнээр хяналтыг үр дүнтэй хийж, хэрэгжүүлэх боломжтой болно. Хяналтыг түүний үйл ажиллагааны үүрэг, даалгавар, үйлчлэх хүчин зүйлийн нэгдлээс цогц системт үйл ажиллагаа болгон авч үздэг онцлогтой.

1.2. ТӨСВИЙН БОДЛОГО, ОРЧИЛ ЭРГЭЛТ, ХЯНАЛТ

Стратегийн төлөвлөлт, удирдлага нь төрийн бодлого боловсруулах үйл явц болон төр засгийг төгөлдөржүүлэх (modernization) арга зам мөн гэдгийг сүүлийн 15 жилд нийтээр хүлээн зөвшөөрөх болсон нь улс орнуудын Засгийн газрын хувьд маш чухал ач холбогдолтой болж байгаа билээ. Стратегийн төлөвлөлт, удирдлагыг амжилттай хэрэгжүүлэн, тогтвортой механизм болгох үндсэн хэсэг бол төрийн санхүү, төсөв. Эрдэмтэн Emily Honigberg төсөв нь: “Төрийн мөнгөн хөрөнгийн зарцуулалтын төлөвлөгөө”⁴. Төсөв нь төсвийн бодлого болон төлөвлөгөөнөөс бүрдэнэ гэжээ. Харин эрдэмтэн Friedrich von Dungen⁵; улсын төсвийн тухай онолыг: хууль эрх зүй, улс төр, эдийн Засгийн онолын нийлмэл цогц байдлаар тайлбарласан нь төрийн эрх зүй, улс төр, нийгэм эдийн Засгийн бодлогын хүрээнд авч үзсэн. Төсөв нь өргөн утгаараа хөгжлийн бодлого учир сайн засаглал, түүнд нийцсэн удирдлага, сайн зохицуулалт, мэдлэгтэй төрийн албан хаагчаас бүрдэх нь чухал.

³ Scheuner, Ulrich: Нийгэм дэх төрийн эрх мэдлийн хяналт. Hannover 1977, х.11. герман хэлнээс орч.

⁴ Emily Honigberg; Rebecca McCarthy: “Budget management”, Georgia, USA, p.11, (1983)

⁵ Friedrich von Dungen Улсын төсвийн тухай гурван онол герман хэлнээс орч. Төсвийн тухай. 1984. х.453.

Зураг 2. Улсын төсвийг бүрдүүлэгч элементүүд



Улсын төсвийн үйл ажиллагаа нь хөгжлийн бодлого болохын хувьд улсын хэмжээнд бүхий л асуудлыг хамаарч төсвийн системийг бүрдүүлдэг. Улсын төсөв нь гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тухайн төлөвлөгөөг хууль тогтоох засаглалаас баталсныг илтгэх баримт бичиг, төсвийн хэрэгжилтийн үр дүнг хянан шалгах үндэс болно.

Төсөвтэй холбоотой онолын үзэл баримтлалыг авч үзвэл:

1. Нийгмийн гишүүдийн ашиг сонирхол, нийтийн сайн сайхан байдлыг хангах зорилгоор нөөц баялгийг хуваарилж зарцуулах;
2. Төрийн бодлого, зах зээлийн эдийн Засгийн зүй тогтлоос өөр дүрэм журмаар зохицуулагдаж санхүүжих агуулга бүхий үзэл баримтлал;
3. Төрөөс нийгэмд үзүүлэх үйлчилгээг төрийн бодлогын хүрээнд санхүүжүүлэх боловч тухайн үйлчилгээний өртөг, зардал, эрэлт зэрэг эдийн Засгийн хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэг гэсэн үзэл баримтлалыг дурдаж болно.

Төсвийн бодлогыг нөлөөлөх үр дагаврын байдалтай нь уялдуулж өргөтгөх, хязгаарлах гэж хоёр ангилна. Төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлж, татварын хувь хэмжээг бууруулахад чиглэсэн буюу өргөтгөх нөлөө бүхий төсвийн бодлогын үр дүнд эдийн Засгийн хямралыг давж, эдийн Засгийн өсөлтийг түргэтгэх боломжтой. Төсвийн хязгаарлах нөлөө бүхий бодлого нь төсвийн зарлагыг бууруулж, татварыг нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг бөгөөд энэ бодлогын үр дүнд инфляцыг бууруулж, бизнесийн таатай орчин бүрдэх боломжтой. Төсвийн бодлогын дээр дурдсан хоёр аргыг дангаар нь буюу гагцхүү мөнгө зээлийн бодлогын холбогдох механизмтай нягт уялдуулан хэрэглэсэн нөхцөлд үр дүнтэй арга хэмжээ болно. Төсвийн өргөтгөх үйлчилгээ бүхий мөнгөний бодлогыг мөнгөний нийлүүлэлтийг хязгаарлах арга хэмжээтэй хослуулахгүй бол инфляц өсөх сөрөг үр дагавар буй болно. Мөн хязгаарлах үйлчилгээ бүхий бодлогыг

мөнгө зээлийн хатуу арга хэмжээтэй хослуулан хэрэгжүүлэхэд эдийн засагт сөрөг үр дагаврууд гарч эдийн Засгийн хямралт байдалд хүрэх магадлалтай байдаг. Төрийн эрх барих болон хуульд заасан холбогдох “байгууллагын зүгээс төсвийн төсөл зохиохоос эхлээд, түүний гүйцэтгэлийн тайланг гаргах хүртэлх системтэй үйл ажиллагааг төсвийн процесс /үйл явц/ гэнэ⁶”. Төсвийн процесс нь төсвийн төслийг зохиох, төслийг хэлэлцэх, төслийг батлах, төслийг хэрэгжүүлж хяналт тавих үе шатуудаас бүрдэнэ. Үүнийг төсвийн “орчил эргэлт” гэнэ (Зураг 3.-ыг үз).

Зураг 3. Төсвийн орчил эргэлт

Төсвийн орчил эргэлт



Төсвийг зохиохдоо баримт мэдээлэл, тайлан тооцоо, судалгаанд суурилан тодорхой үе шатуудаар боловсруулж, хэлэлцэн баталсны үндсэн дээр хэрэгжүүлэх эрх нь бүрддэг. Төсвийн төсөл зохиох нь төсвийн үйл явцын чухал үе шат гэж үздэг. Бүх шатны төсвийг зохиоход үндсэн дараах нягт уялдаа холбоо бүхий үйл ажиллагаа зайлшгүй шаардлагатай. Үүнд:

1. Тухайн санхүүгийн жилтэй холбогдох үйл ажиллагаа, баримт бичгийг системтэй судлах;
2. Төсвийн бодлогын чиглэлийг нарийвчлан тодорхойлон, төлөвлөх;
3. Нийгэм, эдийн Засгийн хөгжлийн дунд хугацааны ба хэтийн төлөв зэрэг болно.

Төсвийн төсөл зохиохдоо эдийн Засгийн өсөлт үр дүнг дээшлүүлэх, Засгийн газрын нийгэм, эдийн Засгийн зорилтыг хэрэгжүүлэх санхүүгийн болон бусад эх үүсвэр, нөөцийг уялдуулан төвлөрүүлэх арга хэмжээ авахаас гадна төсвийн алдагдал нөхөн эх үүсвэрийг тус бүрт нь гаргадаг⁷. Төсвийн төслийг үнэн бодитой, үндэслэлтэй боловсруулсан эсэхийг холбогдох байгууллага хянасны үндсэн дээр эрх бүхий субъектээс хэрэгжүүлэхээр төсвийг батална. Төсөв батлагдсаны дараа түүнийг хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэх хугацаа нь төсвийн жил

⁶ Батчулуун Ш, Оюунцэцэг Д: “Төрийн санхүү” судалгааны бүтээл, Улаанбаатар 2001, 29 дүгээр тал

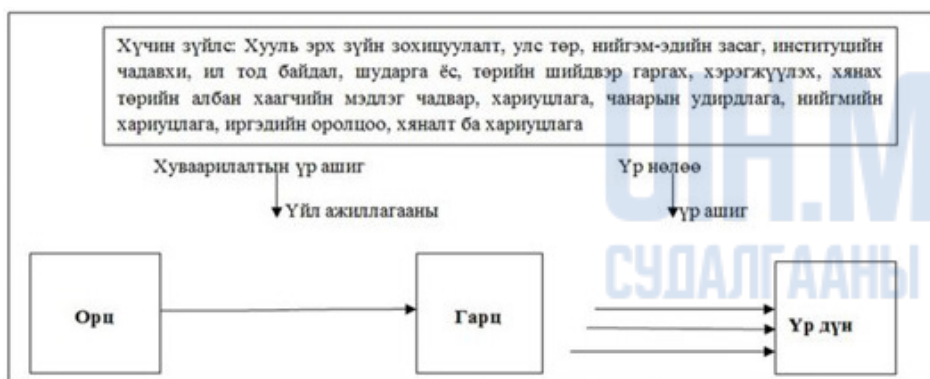
⁷ Болдбаатар Д; Б.Нанзаддорж: Төрийн санхүү, хяналт. Улаанбаатар 2018, х.160-161

байна. Энэ нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал, төсвийн жил нь Япон болон Германд тухайн жилийн 4 дүгээр сарын 1-нд эхлээд дараа жилийн 3 дугаар сарын 30-нд, Италид тухайн жилийн 7 дугаар сарын 1-нд эхлээд дараа жилийн 6 дугаар сарын 30-нд АНУ-д тухайн жилийн 10 дугаар сарын 1-нд эхлээд дараа жилийн 9 дүгээр сарын 30-нд тус тус дуусгавар болдог онцлогтой байна⁸.

Төсвийн гүйцэтгэлийн хэрэгжилтэд санхүүгийн хяналтын хараат бус институт, тухайн улс орны хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллага хяналт тавих эрх, үүрэгтэй. Хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ төсвийн ерөнхий гурван үндсэн зорилго буюу төсвийн нэгдсэн сахилга бат, стратегийн тэргүүлэх чиглэлд хөрөнгө хуваарилалт, хөрөнгийг үр ашигтай удирдсан үнэлэлт, дүгнэлт хийнэ. Энэхүү төсвийн зорилгуудыг дэлхийн банк, олон улсын валютын сангаас гаргасан аргачлал, зөвлөмжид дараах байдлаар тодорхойлжээ⁹.

1. Төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах: Төсвийн зарлагыг тодорхой хязгаарын хүрээнд төсвийн нийт дүнг хянах бололцоог бүрдүүлэн, үр дүнтэй төлөвлөх,
2. Хуваарилалт үр ашигтай байх: Стратегийн бодлого чиглэлтэй уялдуулан нөөцийн хүрээнд дунд, богино хугацааны тэргүүлэх чиглэлийг тогтоож, санхүүгийн нөөцийг ач холбогдлоор эрэмбэлэн оновчтой хуваарилах,
3. Үр ашигтай байх: Төрийн үйлчилгээг оновчтой, чанартай хүргэж, ажил үйлчилгээний зардлыг тогтмол бууруулахад чиглэх нь тухайн улс орон төсвийн хөрөнгөөрөө хэрхэн оновчтой хөрөнгө оруулалт хийдэг эсэх, Засгийн газар нь санхүүжилтийн үр өгөөжийг хангахуйц чанартай төрийн үйлчилгээ үзүүлэн, зарцуулж буй төгрөг тутмаас бий болох үр ашгийг нэмэгдүүлж, гүйцэтгэлээ сайжруулах явдал юм.

Зураг 4. Төсвийн хөрөнгийн үр ашиг, үр нөлөө, үр дүнгийн харилцан хамаарал



Эх сурвалж: Ulrike Mandl, Adrian Dierx, Fabienne Iikovitz (2008) бүтээлээс сэдэвлэв.

⁸ Буянтогтох Х, Батжаргал Б: "Санхүүгийн үндэс, төрийн санхүү, аудит" гарын авлага, Улаанбаатар 2014, 48 дугаар тал

⁹ Отгонтуяа Л: "Төсвийн зарлагын удирдлага төлөвлөлт" судалгааны бүтээл, Улаанбаатар 2007, 26 дугаар тал

Улсын болон орон нутгийн төсөв, төсөвт байгууллагын төсвийн гүйцэтгэлд дотоод, гадаад хяналт хийх бөгөөд илэрсэн зөрчил, дутагдлыг арилгах, хариуцлага хүлээлгэх арга хэмжээ авдаг. Хяналтын үр дүн нь төсвийн орлого төвлөрүүлэлт, төсвөөс хийх санхүүжилттэй холбоотой зөрчил, дутагдлыг илрүүлэх, түүнийг таслан зогсоох, хохирлыг арилгах, нөхөн төлүүлэх, үүрэг даалгавар өгөх, шаардлагатай тохиолдолд хууль, шүүхийн байгууллагад шилжүүлэх, төсвийн санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлэх, орлогыг төсөвт бүрэн төвлөрүүлэх зэргээр илэрдэг¹⁰.

1.3. ТӨСВИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ТАВИХ ХЯНАЛТЫН ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГААС

АНУ: АНУ-ын холбооны сангийн бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлдэг хууль эрх зүйн акт нь “Конгрессын төсөв болон захиран зарцуулахыг хянах тухай хууль” юм. Тус хуулийн дагуу Төсвийн товчоо нь ерөнхийлөгчид төсвийн мэдээллийг бэлтгэн танилцуулдаг нь төсвийг хянах бололцоог олгосон. 1974 онд тус хуулийг шинэчлэн найруулж ерөнхийлөгчийн төсөв хөрөнгийг захиран зарцуулахад тавих хяналт, ерөнхийлөгчөөс хамааралгүйгээр Конгресс шаардлагатай гэж үзэж байгаа төсвийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлон хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих боломжтой болсон. Конгрессын төсвийн алба нь 1974 онд “Конгрессын төсөв болон төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих хууль”-ийн хүрээнд байгуулагдсан ба Конгресс болон Сенат, Танхимын төсвийн хороонд судалгаа, шинжилгээ хийж гүйцэтгэх үүрэгтэй.

Конгрессын төрийн хариуцлагын алба нь 1921 онд “Төсөв болон нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль”-иар дагуу байгуулагдсан. Конгрессын төрийн хариуцлагын албаны даргыг Конгрессоос нэр дэвшүүлсэн нэрсээс ерөнхийлөгч 15 жилийн хугацаатай томилдог нь тасралтгүй үргэлжлэх удирдлагыг хангах үндэслэл. Конгрессын төрийн хариуцлагын алба нь Конгрессын хороод, дэд хороодын хүсэлтийн дагуу улсын агентлагууд төсвийн хөрөнгийг хэрхэн үр ашигтай зарцуулж байгааг тогтоохоор аудит хийх, хууль бус болон буруу үйл ажиллагааг мэдэгдлийн дагуу шалгах, төрийн бодлого, хөтөлбөрүүд зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг шалгах, бодлогын судалгаа хийх үүрэгтэй.

¹⁰ Довууч М: Төрийн санхүү. Улаанбаатар 2015, х.62-68

Зураг 5. АНУ-ын төсвийн шатлалын схем



Эх сурвалж: Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв: Бодлогын судалгаа, шинжилгээ IX боть, Улаанбаатар 2011, х.36

АНУ-ын төсвийн үйл ажиллагааны оролцогч нэгжүүд нь мэргэжлийн албан хаагчдаас бүрдэх ба хараат бус зарчмыг баримталж ажилладаг.

ХБНГУ: ХБНГУ-ын ТСХДБ бие даасан, хараат бус байдлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд баталгаажуулсан. ТСХДБ иргэний, эрүүгийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах шүүх ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд оролцдоггүй¹¹. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн §114-д төрийн санхүүгийн хяналтын байгууллага, түүний “гишүүд”¹² шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг. ХБНГУ-д 1980-аад оны үеэр ТСХДБ-ын Үндсэн хуулийн орчинд эзлэх байр суурь эрдэмтдийн анхаарлыг татаж, төрийн эрх мэдэл, засаглал хуваарилалтын алинд хамааралтай болох нь нь эрдэмтдийн судалгаа хийх сонирхлын төв болж эрдэмтэд парламентын засаглалд тусгай байр суурийг эзлэх ёстой хэмээн үзсэн бол зарим нь аль нэг засаглалын туслах байгууллага байх нь зүйтэй гэж үзэж байв. ХБНГУ-д ТСХДБ¹³ болон “гишүүд”-ийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуульд баталгаажуулснаар эрх мэдлийн хүчнүүдээс хараат бусаар ажиллах эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн. Vogel; Kirchhof¹⁴ ХБНГУ-ын ТСХДБ бол хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын хоорондох төрийн санхүүгийн хяналтын харилцааг зохицуулагч, бие даасан хараат бус, төрийн дээд шатны байгууллага

¹¹ Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996, х.197-198. герман хэлнээс орч.

¹² ХБНГУ-ын санхүүгийн хянан шалгах дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар, хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог.

¹³ ТСХДБ- Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага

¹⁴ Vogel, Klaus/ Kirchhof, Paul: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн тайлбар. Мөрийн дугаар 174. 2 дахь хэвлэл. 1973, герман хэлнээс орч.

юм. ХБНГУ 1969 онд төсвийн үйл ажиллагаандаа томоохон өөрчлөлт хийсний үр дүнд ТСХДБ хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын аль алинд нь нийтлэг харилцаатай байх зарчимд тулгуурлан төрийн санхүүгийн салбарт бие даасан санхүүгийн хяналтын үүргийг хүлээх ёстой гэж үзжээ. ХБНГУ-ын ТСХДБ-д арга хэмжээ авах, ял шийтгэл ногдуулах эрх байдаггүй, төсөв, эдийн Засгийн үйл ажиллагааны төлөвлөлт, биелэлтэд хяналт тавих, зөвлөх үүрэгтэй оролцдог. Парламентад зөвлөгөө өгөх нь түүний хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нөлөөлөх бус харин төрийн санхүүгийн хяналтын мэдээллээр парламентад туслах үүргийг хүлээнэ гэсэн утгатай.

Зураг 6. ХБНГУ-ын ТСХДБ-ын үйл ажиллагааны зураглал



Эх сурвалж: Mehrwertcosult¹⁵-с сэдэвлэв.

ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн хяналтын тухай хуульд: энэ байгууллагыг “Холбооны Улсын төрийн удирдах дээд шатны байгууллага мөн”¹⁶ гэж заасан нь гүйцэтгэх засаглалд харьяалагдаж буй мэт утгыг илтгэх боловч бие даасан хөндлөнгийн хяналтын байгууллага гэдэг утгаараа хяналт хийх объектын бүтэц бүрэлдэхүүнд ордоггүй. ХБНГУ-ын ТСХДБ-ын ерөнхийлөгч ба дэд ерөнхийлөгчийг Бундестаг¹⁷, Бундесрат¹⁸-аас томилох ба ТСХДБ-ийн ерөнхийлөгчийн санал болгосноор бусад гишүүдийг ХБНГУ-ын ерөнхийлөгч томилдог.

¹⁵ Krebs, Walter: Төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь хяналтын үүрэг роль. Төрийн санхүү, парламент болон шүүхийн хяналтад эрх зүйн талаас оруулсан хувь нэмэр. Heidelberg 1984, х.1. герман хэлнээс орч.

¹⁶ ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. 1985,

¹⁷ Парламент

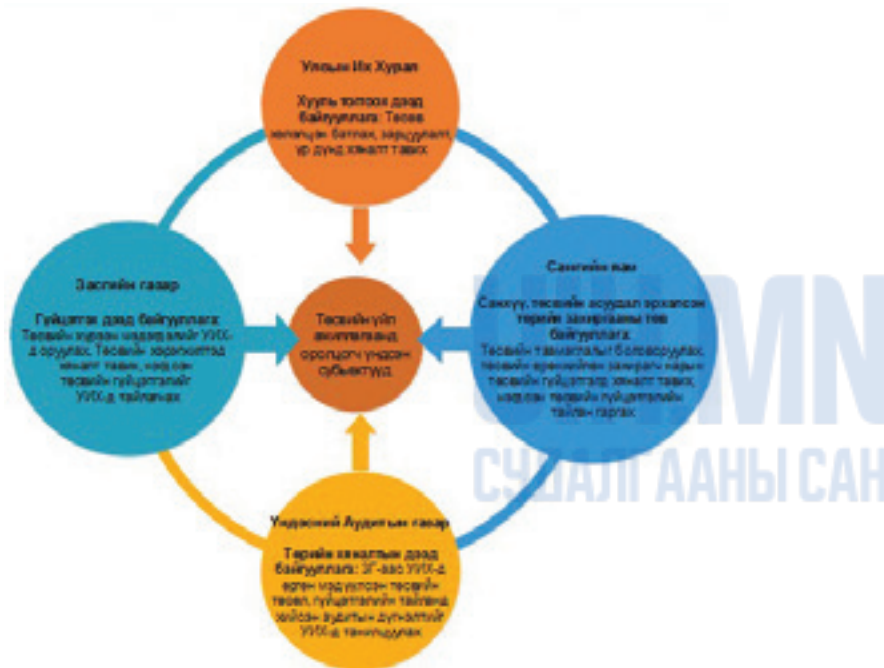
¹⁸ Парламентын зөвлөл

2. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯНАЛТ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ, ГАРАХ АРГА ЗАМ

2.1. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Монгол Улсын Төсвийн тухай хуулийн 4.1.5 дугаар зүйлд “Төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогц” гэж заасан. Байгалийн баялаг, ашигт малтмал ихтэй атлаа боловсруулах үйлдвэр дэд бүтцийн технологи сул, баялгаа түүхий эд хэлбэрээр экспортолдог улс орнуудын хувьд төрийн бодлого, зохицуулалт, хяналт, хариуцлагын бодитой тогтолцоо зайлшгүй чухал бөгөөд төрийн санхүү, төсөв, хяналтын онолын үндэс- иргэдийн эрх ашигт үйлчилдэг¹⁹. Монгол Улсын төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнахад төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх, хариуцлагын тогтолцоотой байх зарчмыг баримталдаг. Мөн бодитой шийдвэр гаргах, үр ашиг, үр дүн, төрийн бүтээмж, харьцуулах боломж зэргийг анхаарах нь зүйтэй. Төсвийн зарчмыг хэрэгжүүлэхэд УИХ, Засгийн Газар, Шүүх, Төрийн аудит, иргэдийн оролцоо чухал.

Зураг 7. Төсвийн үйл ажиллагаанд оролцогч үндсэн субъектүүд



¹⁹ Hans-Herbert von Arnim: Ардчилсан нийгэм дэх төрийн санхүүгийн хяналт. Berlin 1989. х. 43. герман хэлнээс орч

Төсвийн үйл ажиллагааг боловсруулах, нэгтгэх, батлах, хянах үйл ажиллагаанд оролцогч үндсэн субъектүүд нь УИХ, Засгийн Газар, Үндэсний Аудитын газар, Сангийн яам. Төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах, хянах субъектууд төсвийн зарчмыг мөрдлөг болгон хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Сангийн яам нь төсвийн таамаглалыг боловсруулах, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавьж, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан гаргана. Засгийн газар “Төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-г УИХ-д оруулах, төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг УИХ-д тайлагнана. Үндэсний аудитын газар ЗГ-аас УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын жилийн төсвийн төсөлд хийсэн аудитын дүгнэлтийг УИХ-д танилцуулна. УИХ нь төсөв хэлэлцэх батлах, зарцуулалт үр дүнд хяналт тавина. Монгол Улсад төсөв хэлэлцэх, батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих нь Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын байдлын тухай, Төрийн аудитын тухай хуулиуд болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг. Тус хууль тогтоомжид заасан зохицуулалт, оролцогч субъектүүд, бүрэн эрхийн хүрээний талаар Хавсралт 1-д тусгав.

“Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуульд төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилтэд тавих хяналттай холбогдсон харилцааг Төрийн аудитын тухай хуульд заасны дагуу зохицуулна гэжээ. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын Монгол Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлд хийсэн аудитын тайлангаас зарим жишээг дурдвал: “Татварын ерөнхий газар НӨАТ-ын буцаан олголтын тооцоололд хяналт хийж баталгаажуулахдаа Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль болон Сангийн сайдын 2015 оны 333 дугаар тушаалаар баталсан журамд заасан хугацааг баримтлаагүй байна. Төсвийг хөтөлбөрөөр төлөвлөж, үр дүнг тооцож хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа жигд бус, төлөвлөлт, бүртгэл тооцоо, тайлагналын програм хангамжийн уялдаа хангалтгүй байгаагаас ТЭЗ-дын төсвийн гүйцэтгэлийн тайлагнал, хөтөлбөрийн хэрэгжилттэй уялддаггүй. ТЭЗ-д нь тухайн жилийн төсөвтөө өөрчлөлт оруулж зохицуулалт хийсэн гүйцэтгэлээ анхны батлагдсан зорилт, хүрэх үр дүнтэй харьцуулж тайлагнаагүй байна. Нэмэлт төсвийн эх үүсвэрийг Төсвийн тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.2-д “УИХ-аас баталсан Засгийн газар хоорондын гэрээ болон Олон улсын байгууллагаас авах хөнгөлөлттэй зээл” гэж тодорхойлсон нь Төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-д “төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх” гэж заасан зарчимтай нийцэхгүй байна” хэмээн дүгнэсэн нь Монгол Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн үйл ажиллагаанд төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх, санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх зарчмыг зөрчсөн байна” гэжээ.

Монгол Улсын төсвийн үйл ажиллагаанд УИХ-аас төсөв баталж, ЗГ хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээх бөгөөд УИХ нь төсвийн үйл ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт тавьж ЗГ-ыг хянана гэсэн босоо тогтолцооны дагуу үйл ажиллагааг хуульчилсан байдаг. Төсвийн тухай хуулийн Гуравдугаар бүлэгт: “Төсвийн талаарх төрийн байгууллага, албан тушаалтны бүрэн эрх гэсэн хэсэгт төсвийн бүхий л үйл явц босоо хэлбэрийн, шат дараалсан хяналтаар хянагдах системтэйг харуулсан.

Төрийн аудитын тухай хуулиар Үндэсний аудитын газрын бүрэн эрхийг тодорхойлсон ба тус хуулийн 15.1.9 дэх заалтад “Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын жилийн төсвийн төсөлд хийсэн аудитын дүгнэлт, уг төсөлтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, нам, эвслийн бүлгээс гаргасан саналын талаарх дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулж танилцуулах” эрхийг олгодог. Монгол Улсын 2018 оны нэгдсэн төсвийн төсөлд өгсөн Үндэсний Аудитын газрын ерөнхий дүгнэлт нь улсын төсвийн төсөл үндэслэлтэй, бодитой тодорхойлогддог нь эргэлзээтэй байна. Учир нь тус баримт бичигт “төсвийн төсөл нь Төсвийн тогтвортой байдлыг тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3-д заасан заалт²⁰-ын зарчмыг бүрэн баримтлаагүй, макро эдийн Засгийн төсөөлөл, гадаад, дотоод хүчин зүйлсийг үндэслэлтэй тооцоолохгүйгээр боловсруулж, баталж байна” хэмээн дүгнэсэн.

Төсвийн төслийн үндэслэл нь бодитой байх нэг үндэс нь төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүнгийн талаарх тоон болон чанарын үзүүлэлт юм. Тус “бодлогын баримт бичгийн боловсруулалт төдийлөн хангалттай бус, дэвшүүлсэн зорилго, зорилт нь хэмжигдэхүйц биш, эерэг өөрчлөлтийг илэрхийлээгүй, цаг хугацаа нь тодорхойгүй, үйл ажиллагаанд чиглэсэн байдлаар томъёологдож байна”²¹ хэмээн Удирдлагын академиас хийсэн судалгаагаар дүгнэгджээ. Энэ төсөв батлах үйл явц дахь УИХ-н гишүүдийн оролцоо, тойрогтоо хийх бүтээн байгуулалтын ажлыг эрчимжүүлэх хүсэл зэрэг улс төрийн сонирхлоос үүдэлтэй. Төсвийн ил тод байдал, төсөвтэй холбоотой үйл явц дахь олон нийтийн оролцоо нь судлаач, эрдэмтэд, улс төрчдийн дунд ихээхэн яригдах болсон сэдэв юм. Төсвийн ил тод байдал өнөөгийн байдлаар хэд хэдэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар зохицуулагдаж байна. Тухайлбал, тухайн жилийн төсөв, худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, төсвийн гүйцэтгэл, дараа жилийн төсвийн төсөл, төсвийн багцад хийсэн аудитын дүгнэлт, төсвийн хэмнэлт, хэтрэлт, түүний шалтгааныг мэдээлэх үүрэг, хариуцлагын зохицуулалтыг “Шилэн дансны тухай хууль²²”-р зохицуулдаг. Түүнчлэн, Төсвийн тухай хуулийн 6.5-д төсвийн ил тод байдлыг хангах зарчмыг төсөв хэлэлцэх, батлах үйл ажиллагааг нийтэд нээлттэй байлгаж, төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, тайлагналын талаар тогтоосон хугацаанд нийтэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар мэдээлэх, төсвийг төлөвлөх, бүрдүүлэх, хуваарилах, тайлагнах үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах, төсвийн гүйцэтгэл, зарцуулалт нь батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах, төрөөс үзүүлж байгаа аливаа ажил, үйлчилгээ, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, тэдгээрийн хүрээнд худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээнд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээний ач холбогдлын эрэмбэ, хэрэгжүүлэх дараалал, арга замыг тодорхойлох шийдвэрт олон нийтийн саналыг харгалзан үзэх зэргээр тодорхойлсон. Энэхүү зарчмын хүрээнд Санхүүгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв

²⁰ Төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлэн баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр төсвийн бодлогыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн аль ч шатны төсвийн эрх захирагч нь ... дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлт болон түүнд нийцүүлэн баталсан төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн төслөө зохиох

²¹ Удирдлагын академи, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний гүйцэтгэлийн судалгаа, Улаанбаатар хот, 2018 он

²² МУ-н шилэн дансны тухай хууль, 2014 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр батлагдсан

байгууллагын Төсвийн бодлого төлөвлөлтийн газар нь Монгол Улсын төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн дунд хугацааны төсөөлөл болон жилийн төсвийн төлөвлөгөөний төсөл боловсруулах, хэлэлцүүлэх, батлуулах, төсвийн орлого, зарлагын болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг бэхжүүлэх, төсвийн үйл явцыг бодлогын удирдамжаар хангах, төсвийн холбогдол бүхий үндэслэл тооцоо, тайлбар танилцуулга, заавар журам, илтгэл мэдээлэл бэлтгэн iltod.gov.mn портал сайтаар дамжуулан олон нийтэд нээлттэй байршуулдаг.

Гэвч Олон улсын төсвийн түншлэл байгууллагаас дэлхийн 102 оронд 2015 онд хийсэн судалгаагаар Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал 51 оноогоор буюу Засгийн газраас олон нийтэд төсвийн талаар зөвхөн зарим мэдээллийг өгдөг гэж үнэлэгдсэн байна. Энэ нь дэлхийн дундаж (45 оноо)-аас ялимгүй дээгүүр үнэлэгджээ²³. Энэ нь батлагдсан хууль тогтоомж, дүрэм журмаар зохицуулсан түвшинд хэрэгждэггүйг харуулж байна. Хавсралт-2.

2.2. ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

Төрийн санхүүгийн хяналт Төсвийн үйл ажиллагааны хяналтын эрх, үүрэг, хариуцлага Үндсэн хуулиар баталгаажуулаагүйгээр ТСХДБ үйл ажиллагаагаа явуулах нь Үндсэн хуулийн эрх зүйг зөрчиж буй асуудал мөн хэмээн эрдэмтэд үзэл бодлоо илэрхийлсэн байдаг. Төр хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалдаг боловч бас хамгийн ноцтой хохироогч байхыг эрдэмтэд үгүйсгээгүй. Төрийн хяналт нь төрийн эрх мэдлийн хүч засаглал хуваарилалт, засаглалын эрх мэдэлд хязгаарлалт хийх, хянах хэрэгсэл. Хяналт ба эрх мэдэл нь тодорхой тэнцвэрээ хадгалж хуульд захирагдана.

Зураг 8. Монгол Улсын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцогч субъектүүдийн хяналтын харилцан хамаарал



Дээрх зураглалаас парламентыг сонгогчид сонгож, сонгуулийн үр дүнгээр парламент байгуулагдана. УИХ нь ард түмний төлөөллийн хувьд улсын нэгдсэн төсөв баталж, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхтэй. Харин энэхүү

²³ Олон улсын төсвийн түншлэл байгууллага IBP, Төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа, Улаанбаатар хот, 2015 он

эрхийг Засгийн газраас хараат бус, бие даасан мэргэжлийн байгууллага болох ТСХДБ-аар дамжуулан эдлэх ба Үндэсний аудитын газраас төслийн төсөл өргөн барихаас төсвийн гүйцэтгэлийн нэгдсэн тайлан гарах бүхий л үйл явцад хяналт тавина. Хаана шийдвэр гаргах эрх мэдэл байна? Тэнд хариуцлага ба хяналт заавал байх ёстой. Шийдвэр гаргах эрх мэдлийг хянах эрх бүхий субъектийн бие даасан, хараат бус байх нөхцөлийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулаагүй нь эрх мэдлийн харилцан тэнцвэртэй байдал алдагдах үндэс болж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотойгоор боловсруулагдсан 2020 оны 03 дугаар сарын 27-ны өдөр өргөн баригдсан “Төрийн аудитын тухай” хуулийн төсөлд Үндэсний аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулах оролдлогыг хийж байгаа ч хараат бус байдлыг хангах үндэслэл болохгүй байна. Тухайлбал:

- Үндсэн хуульд Үндэсний аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулаагүй. 2020 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн 12 цагаас эхлэн дагаж мөрдөх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасан. Харин Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлд: Төрийн аудитын зарчмыг “Төрийн аудитад хууль дээдлэх, хараат бус, бие даасан байх, шударга ёсыг хангах, мэдээллээр бүрэн хангагдах, ил тод, бодитой байх, төрийн аудитын олон улсын нийтлэг стандартад нийцсэн байх зарчмыг баримтална” хэмээн тодорхойлжээ. Аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар биш салбар хуулийн хүрээнд зохицуулах нь энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх шийдэл биш. Учир нь Европын эх газрын хууль бүхий Герман, Австри, Франц зэрэг улсууд Үндсэн хуульдаа Төрийн хяналтын дээд байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулсан байдаг. Жишээлбэл: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 114.2-д “Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага хараат бус байна. Удирдлага нь шүүгчтэй адил хараат бус байдлыг эдэлнэ” гэж заасан. Энэ нь төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг хангасан тод жишээ. Төрийн аудитын Үндсэн хууль хэмээн үздэг Лимагийн тунхаглалын 8 дугаар зүйл: ТСХДБ-аас Парламенттай харилцах харилцааг “ТСХДБ нь парламентын төлөөлөгч мэт ажиллаж, түүний заавраар аудит хийж байсан ч Үндсэн хууль болон холбогдох хуулиар хараат бус байдлыг баталгаажуулж өгдөг. ТСХДБ болон парламент хоорондын харилцааг тухайн орны онцлог, шаардлагатай уялдуулан Үндсэн хуульд хуульчилна” гэж тодорхойлжээ.
- Лимагийн тунхаглалын дагуу Монгол Улсын ТСХДБ болох Үндэсний аудитын газар нь УИХ-д харьяалагдаж, удирдлага нь УИХ-аас томилогддоогоороо хараат бус байдлаа баталгаажуулсан. Харин УИХ-аас хараат бус үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг хангахын тулд Үндсэн хуулиар ТСХДБ болон хууль тогтоох эрх мэдэл хоорондын харилцааг зохицуулах хэрэгтэй.

- Үндэсний аудитын байгууллагын удирдлагын хараат бус байдал. Одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй “Төрийн аудитын тухай” хуулийн 13.1, тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 28.1 дүгээр зүйлд тус тус заасанчлан Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ-аас 6 жилийн хугацаатай томилно. Уг хуулийн төслийг өргөн барьсан УИХ-ийн гишүүдийн зүгээс “Ерөнхий аудиторыг хугацаанаас нь өмнө улс төрийн нөлөөгөөр чөлөөлөх, огцруулах асуудлыг шийдвэрлэсэн зохицуулалтыг Ерөнхий аудиторт тавигдах шаардлагаар нэмэгдүүлсэн” гэж тайлбарласан. Гэвч чанарын хувьд өмнөх нөхцөл байдлыг сайжруулсан зүйл огт биш. Учир нь өргөн барьсан хуулийн төсөлд ерөнхий аудиторыг чөлөөлөх, огцруулах тохиолдлуудыг тодорхой зааж өгсөн ч эдгээр зохицуулалт нь улс төрийн нөлөө, хүсэл сонирхлыг хязгаарлагч хүчин зүйлс болж чадахгүй бөгөөд ерөнхий аудиторын ажилласан дундаж хугацаа (2.6 жил) хэвээр байх эрсдэлтэй нөхцөл оршсоор байна.
- Төсвийн бие даасан байдал. Төрийн аудитын тухай хуулийн 8.1-д “Төрийн аудитын байгууллага улсын төсвөөс санхүүжнэ. Монгол Улсын Ерөнхий аудитор төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг хянуулахаар Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд оруулна. Төсвийн байнгын хороогоор хянагдаж зөвшөөрөгдсөн төсвийн төслийг улсын төсөвт нэгтгүүлэхээр төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хуульд заасны дагуу хүргүүлнэ” гэж заасан. Үндэсний аудитын байгууллагын төсөвт үйл ажиллагааны зардлаас гадна хөрөнгө оруулалтын зардлууд багтдаг. Төсвийн байнгын хорооноос төсөвт нэгтгүүлэхээр хүргүүлдэг ч санхүүгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага хуулиар эрх мэдлийнхээ хүрээнд төсөвт өөрчлөлт оруулах бүрэн боломжтой. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхээр хуулийн төсөл өргөн баригдсан нь сайшаалтай. Лимагийн тунхаглалын 7 дугаар зүйлд ТСХДБ-ийн санхүүгийн хараат бус байдлыг дараах 3 нөхцөлийг хангаж баталгаажуулна гэж тогтоосон. Үүнд:
 1. ТСХДБ нь ажил үүргээ хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц санхүүгийн нөөцөөр хангагдана;
 2. ТСХДБ нь шаардлага гарвал санхүүжилт авахаар улсын төсөв баталдаг төрийн байгууллагад шууд хандах эрхтэй байна;
 3. ТСХДБ-д зориулсан төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхтэй байна.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад зөвхөн 3 дугаар шаардлагыг хангах төдий түвшинд байна. Гэвч гадаад орнуудад ажиллаж буй Монгол Улсын элчин сайдын яамны санхүүгийн үйл ажиллагааг шалгахад тус байгууллагын төсөвийн нөөц хүрэлцдэггүй хэвээр байна. Одоогийн мөрдөгдөж байгаа “Төрийн аудитын тухай” хуулиар төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын бүрэн эрх, тогтолцоо, төсөв санхүүжилт, хүний нөөц, үндсэн үйл ажиллагаа (аудит хийх, төлөвлөлт, тайлагналт, стандарт, мэдээлэл авах эрх), хяналт хариуцлагын нарийн зохицуулалтыг тодорхойлж баталсан. Тус хуулийн 15 дугаар зүйлд аудитын

бүрэн эрхийг улсын нэгдсэн төсвийн төсөл боловсруулагдахаас эхлэн гүйцэтгэл, жилийн эцсийн тайланд аудит хийх, УИХ-аас бусад бүхий л байгууллагад тохиромжтой гэж үзсэн хэлбэрээр аудитын хийх эрхийг баталгаажуулсан.

Олон улсын төсвийн түншлэлийн байгууллагын дүгнэлтээр төсвийн үйл ажиллагаанд хяналт хийж буй аудитын дээд байгууллагын хяналт “хангалттай” түвшинд үнэлэгдсэн. Учир нь “хуулиар олгогдсон бүрэн эрх хэрэгжүүлэх хангалттай нөөцтэй, байгууллагын удирдлагыг хууль тогтоох болон шүүх засаглалыг зөвшөөрөлгүйгээр өөрчлөх боломжгүй байдаг²⁴ нь тус байгууллагын хараат бус байдлыг хангахад ач чухал ач холбогдолтой”²⁵ гэж үзжээ. Гэвч нь хэрэгжилтээс хамаарч дүгнэлт өөрчлөгдөх тул практикт хуулийн хэрэгжилт хуульд заасан зохицуулалтаас өөр түвшинд үнэлэгдэх сул талтай. Өнөөг хүртэл төсвийн дүрмүүдийн биелэлтэд хяналт тавих, төсвийн бодлогын тогтвортой байдлыг үнэлэх үүрэгтэй бие даасан байгууллага байхгүй байна²⁶.

2.3. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АРГА ЗАМ

Монгол Улсын төсвийн хяналтын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоход нэн тэргүүнд эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагатай. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхдээ Монгол Улсын хууль тогтоомжид нийцсэн олон улсад дагаж мөрдөж буй зарчим, стандартад нийцүүлэн салбар хуулийг боловсруулан батлах, салбар хуульд өөрчлөлт оруулах үндэслэл, шаардлагыг тодорхой болгох, төрийн аудитын байгууллага, удирдлага, төсвийн хараат бус, бие даасан байдлыг тодорхойлсон заалтуудыг тодорхойлон Үндсэн хуулиар баталгаажуулах шаардлагатай. Ингэснээр төрийн аудитын байгууллагын нэр солигдох, татан буугдах (түүхэндээ 16 удаа нэр нь өөрчлөгдөж, 3 удаа татан буугдсан) зэрэг асуудлыг шийдэхээс гадна эрх мэдлийг хянах эрх мэдлийг харилцан, тэнцвэртэй хяналтын тогтолцоог бий болж, төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаа ил тод байж, төсвийн хяналт, хариуцлагын механизм бүрдэнэ.

Аудитын байгууллагын хүний нөөцийн удирдлагыг шийдвэрлэхэд анхаарч эрх зүйн орчны баталгаанд ерөнхий аудиторыг томилох асуудлыг зохицуулахаас гадна аудиторт тавигдах шаардлагыг тогтоох хэрэгтэй. Хуулиар ерөнхий аудиторт нас, мэргэшил, төрийн албанд ажилласан туршлага зэрэг шаардлагаас гадна нийтлэг шаардлага (ял шийтгүүлж байгаагүй, төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрээгүй байх, ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх, ерөнхий аудиторын бүрэн эрхэд харшлах албан тушаал давхар эрхэлдэггүй байх гэх мэт)-уудыг тусгасан байдаг. Нийтлэг шаардлагаас гадна ерөнхий аудиторт тавигдах тусгай шаардлагуудыг хуулиар тогтоох нь мэргэшсэн, тогтвортой байдлыг хангана. Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн 26.3-д “Монгол Улсын Ерөнхий аудитор төрийн аудитын

²⁴ 13.1.Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно

²⁵ Олон улсын төсвийн түншлэл байгууллага IBP, Төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа, Улаанбаатар хот, 2015 он

²⁶ Мөнхсөёл Б: Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?. Улаанбаатар 2018, х. 1

байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалын тодорхойлолтыг батална” гэж заажээ. Энэ нь Төрийн албаны тухай хуулийн үзэл баримтлалд нийцэхгүй бөгөөд албан тушаалын тодорхойлолтыг Төрийн албаны зөвлөл нэгдсэн байдлаар батлахтай уялдахгүй байна. Тухайн албан тушаалын тодорхойлолтыг боловсруулан баталж буй удирдах албан тушаалтан, ашиг сонирхлын зөрчил гаргаж сонгон шалгаруулалтад орох хүнд нь тохируулж боловсруулдаг асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд уг агуулгыг Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар зохицуулсан.

Төсвийн хяналтыг боловсронгуй болгоход ТСХДБ-ын санхүүгийн хараат бус байдлыг хангах ёстой. Лимагийн тунхаглалын 7 дугаар заалтын үндсэн гурван шаардлагын зөвхөн “ТСХДБ-д зориулсан төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхтэй байна” гэсэн шаардлагыг өнөөгийн түвшинд ерөнхийд нь хангаж байгааг өмнө онцолсон. Тиймээс бусад “ТСХДБ ажил үүргээ хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц санхүүгийн нөөцөөр хангагдана”, “ТСХДБ шаардлага гарвал санхүүжилт авахаар улсын төсөв баталдаг төрийн байгууллагад шууд хандах эрхтэй байна” гэсэн шаардлагуудыг хангахад анхаарах, аудитын байгууллагыг үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад шаардлагатай санхүүгийн нөөцөөр хангахын тулд УИХ-ын Төсвийн байнгын хороонд хүргүүлсэн байгууллагын үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын зардлыг тооцоолсон хэмжээнээс бууруулахгүй байх хууль зүйн баталгааг олгох хэрэгтэй.

Санхүүгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага УИХ-ын Төсвийн байнгын хорооноос хүргүүлсэн төрийн аудитын байгууллагын төсвийг нэгдсэн төсөвт шууд нэгтгэхээр зохицуулж, хянаж буй гүйцэтгэх засаглалаас санхүүгийн хараат бус байдлыг баталгааг бүрэн хангавал зохино. Салбар хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөлд тэрхүү баталгааг олгож байгаа нь давуу талтай ч хэрэгжилтэд анхаарч ажиллах нь бодит байдал болон зохицуулалтын ялгааг сайжруулах алхам болно. Түүнчлэн шаардлагатай нэмэлт санхүүжилт үүссэн тохиолдолд улсын төсөв баталдаг эрх бүхий байгууллагад шууд хандах эрхийг тодорхой болгох хэрэгтэй.

ДҮГНЭЛТ

Орчин үеийн төрийн санхүүгийн хяналтыг “систем” гэж хүлээн зөвшөөрөхөөс аргагүй. Энэ систем төрийн санхүүгийн дотоод, гадаад, парламентын, мэргэжлийн, салбарын онцлогийг хадгална. Төрийн хяналтын системд төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын хяналт голлох байр суурийг эзэлдэг. Монгол Улсад төсөв хэлэлцэх, батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих асуудал нь “Төсвийн тухай” хууль, “Төсвийн тогтвортой байдлын байдлын тухай” хууль “Төрийн аудитын тухай” хуулиудаар зохицуулагддаг. Хуулийн зохицуулалтаас дүгнэхэд Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг УИХ хэлэлцэн баталж, түүний хэрэгжилтийг Засгийн газар хариуцан гүйцэтгэх ба үүнд УИХ-аас хянана. УИХ хяналт тавих эрхээ Үндэсний аудитын газраар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Үндэсний аудитын газар нь Засгийн газрын үйл ажиллагаа, төсөв санхүүгийн гүйцэтгэлд хяналт тавих эрхтэй боловч хууль тогтоох засаглал, УИХ-д тавих санхүүгийн хяналтын эрх хязгаарлагдмал байна. Гагцхүү санхүүгийн тайланд

аудит хийх, УИХ зөвшөөрсөн тохиолдолд аудитын байгууллага хяналтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрхтэй гэсэн зохицуулалтыг хуулиар тусгасан. ТСХДБ аль засаглалд харьяалагдах болон бие даасан, хараат бус байх талаар олон жилийн туршид маргаантай байснаас гадна зарим эрдэмтэд дөрөвдөгч засаглал хэмээн нэрлэх болсон. Дэлхийн улс орнууд ТСХДБ-ын хараат бус, бие даасан байх зарчмыг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан нь төрийн санхүүгийн хяналт, үйл ажиллагааг үр дүнтэй зохион байгуулах үндэс суурь болж байна. Хяналт бол “эрх мэдлийг” хязгаарлах “эрх мэдэл” бөгөөд эрх мэдлийг өмчлөгч биш”. Төрийн хяналтын эрх мэдлийг сайжруулж, УИХ-аас хараат байдал, Засгийн газраас шууд ба шууд бусаар хараат байдал, түүнчлэн УИХ-д олонхийн суудалтай улс төрийн нам, түүний лидерээс хараат байдлыг арилгах, Үндсэн хуулиар хараат бус байдлыг баталгаажуулах нь чухал. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын аль алинд харьяалагдахгүй бие даасан хяналтын эрх мэдэл улс төрчдөд хүлээн зөвшөөрөгдөх нь томоохон сорилт юм. Учир нь парламентын баталсан хөгжлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын төсөл, хөтөлбөр, гадаадын зээл тусламж, төсвийн орлого зэрэгт хараат бусаар хяналт тавих нь парламентын алдааг илрүүлэх эрсдэлтэй гэж үздэгээс төрийн санхүүгийн хяналтын эрх мэдлийг парламентын харьяалалд байлгах сонирхол ихэнх улс оронд байдаг гэсэн судлаачдын үзэл оршдог. Хэрэв аль нэг засаглалд төрийн санхүүгийн хяналтын байгууллагыг харьяалуулах тохиолдолд харьяалагдаж буй засаглалтай харилцан тэнцвэртэй хянах харилцааг Үндсэн хуулиар зохицуулбал зохилтой. Үүнээс гадна Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан төсвийн төслийг хянах, судалгаа дүгнэлт гаргах нэгдсэн бодлого концепцыг тодорхойлох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, түүнд нийцүүлэн төсвийн оновчтой хувилбарыг боловсруулах төсвийн шинжилгээгээр мэргэшсэн хүний нөөцтэй институциональ бүтцийг парламентын харьяанд ажиллуулдаг олон улсын туршлага байдаг. Төрийн хариуцлагын байгууллага буюу Төсвийн аудитын байгууллагын хараат бус байдал, үйл ажиллагааны цар хүрээг өргөтгөх шаардлагатай.

Төрийн санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаанд “хил хязгаар” байх ёсгүй бөгөөд хяналтын гадна буй чөлөөт орон зайг төрийн хяналтад хамруулах нь харилцан тэнцвэртэй хяналтын тогтолцоог бүрдүүлнэ. Чөлөөт орон зайд хамруулж үзэж буй хууль тогтоох засаглал, шүүх засаглал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, УИХ-ын даргаас бүрдсэн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зэрэг субъектүүдийн төсвийн хяналтыг сайжруулах, зөвхөн төсвийн тайланд бус аудитын боломжит бүхий л хэлбэрээр хяналт шалгалт хийх эрхийг тусгай зөвшөөрөлгүйгээр тогтмол зохион байгуулах харилцааг хуулиар зохицуулж, хязгаарлалтад орох зүйл заалтад тооцох нь хяналтын эрх мэдлийн хууль зүйн баталгаа юм. Засаглалууд нь харилцан бие биедээ хяналт тавих эрхтэй байж эрх мэдлийг харилцан тэнцвэртэй хяналтын системийг бий болгоно. ТСХДБ-ийн бие даасан хараат бус байдлыг хууль эрх зүйн орчинд Үндсэн хуульд баталгаажуулснаар төрийн санхүүгийн хяналтын үйл ажиллагаа нь үр дүнтэй, үр нөлөөтэй хэрэгжинэ

ЗӨВЛӨМЖ

Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дах заалтад “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж хуульчилсан. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн хүрээнд: Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, төсөв, санхүүтэй холбоотой нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан боловсруулах хуулийн төсөлд “Төрийн аудитын байгууллагын бие даасан, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг сайжруулах, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам”-г Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчлэх “Төрийн аудитын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулгыг бэлтгэн 2020 онд төлөвлөгөөний дагуу гүйцэтгэхийг Засгийн газарт даалгасан²⁷.

Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага хараат бусаар ажиллах нь ардчилал хөгжсөн орнуудын АДБ-н үйл ажиллагааны олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн нийтлэг зарчим. Энэхүү зарчмын үндсийг Төрийн санхүүгийн хяналтын олон улсын дээд байгууллага INTOSAI²⁸ 1977 онд Перу улсын нийслэл Лимад болсон их хурлаар тунхаглажээ. Тунхаглалын ач холбогдол өнөөг хүртэл дэлхийн олон орны Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага (ТСХДБ) үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх тулгуур болон Төрийн аудитын “Үндсэн хууль” болж байгаад оршино. Лимагийн Тунхаглал нийт 25 зүйлтэй ба §5- §6 Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага (ТСХДБ; гишүүдийн бие даасан хараат бус байдлын талаар дэлгэрэнгүй тусгасан. Мөн §7 Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага (ТСХДБ)-н зохион байгуулалт, түүний удирдлагын үйл ажиллагаа хоорондоо салшгүй нягт холбоотойгоос гадна тус байгууллага санхүүгийн хувьд хараат бус байхын чухлыг онцолсон.

Лима, Мексикийн тунхаглал, Олон улсын аудитын дээд байгууллага (ИНТОСАИ) байгууллагаас Аудитын дээд байгууллагын бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд баталгаажуулснаар шалгагдаж буй байгууллагуудаас ямар нэгэн нөлөөлөлгүйгээр үйл ажиллагаагаа хараат бусаар гүйцэтгэх нөхцөл бүрдэнэ хэмээн онцолсон нь дэлхийн улс орнуудын олон жилийн санхүүгийн хяналтын түүхэн туршлага, сургамжтай холбоотой. Төрийн санхүүгийн хяналтын 300 гаруй жилийн түүх бүхий ХБНГУ-н туршлага ч Төрийн аудитын дээд байгууллага, түүний гишүүд, санхүүгийн хараат бус байдлыг Үндсэн хуульдаа хуульчлахын ач холбогдлыг дээдэлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дах заалтад оруулсан “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт,

²⁷ Монгол Улсын Их Хурлаас “Төрийн аудитын тухай” хуулийг 2003 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдөр баталсан. Энэхүү хууль батлагдсанаас эхлэн 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийг хүртэл 2003, 2006, 2010, 2012, 2013, 2014, 2019 онуудад 1 удаа, 2011, 2015 онуудад 2 удаагийн буюу нийт 11 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Монгол Улсад Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын үүргийг Үндэсний аудитын газар гүйцэтгэдэг.

²⁸ International Organization of Supreme Audit Institutions.

үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэснээс Төрийн аудитын дээд байгууллагын талаар тусгасан өөр заалт байхгүй.

Аудитын дээд байгууллага үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх бүрэн байдлыг хангах үүднээс Үндсэн хуулиас гадна салбар хуулиар зайлшгүй дэлгэрүүлж хуульчилдаг. Харин Монгол Улсад “Төрийн аудитын тухай” хуульчилсан ба энэхүү хууль нь ҮАГ болон Монгол Улсын ерөнхий аудиторыг хараат бусаар ажиллах бүрэн үндэслэлийг бүрдүүлж чадаагүйг анхаарч хуулийн өөрчлөлтөд тусгах нь зүйтэй.

Монгол Улсын түүхэнд Үндсэн хуульдаа анх удаагаа төрийн санхүү, төсвийн хяналтын байгууллагын хараат бусаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх талаар дурдсан нь ач холбогдолтой боловч энэхүү заалт нь Аудитын дээд байгууллагын үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх зарчмын үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдлыг хараахан хангасангүй.

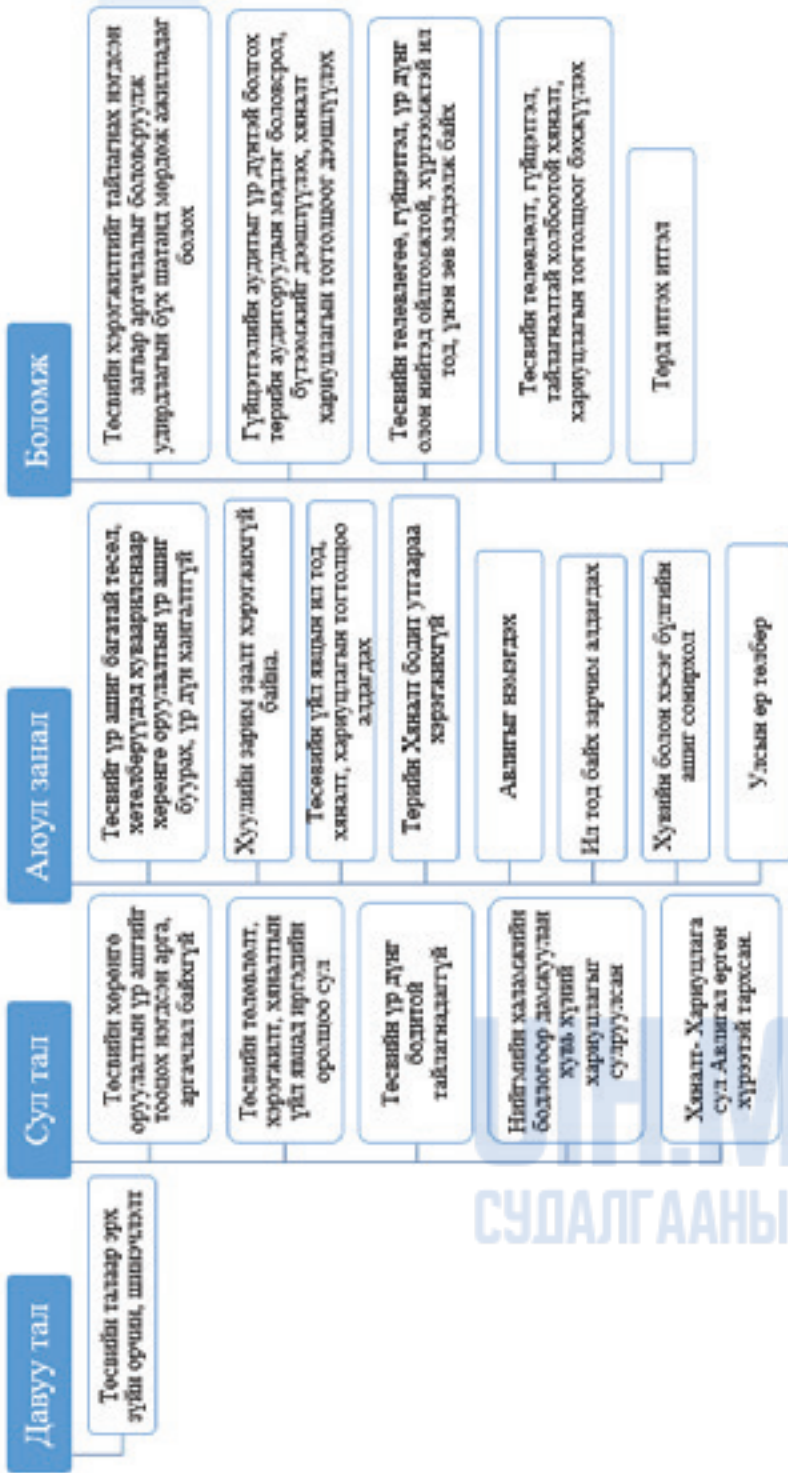
Монгол Улсын ҮАГ нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ, УИХ-д суудалтай олонхийн намаас хараат ажиллахаар байна. Хуучин социалист системтэй байсан, буурай хөгжилтэй, ардчиллын туршлага багатай орнуудын хувьд Аудитын дээд байгууллагын хараат байдал нь авлига, хээл хахуулийг өөгшүүлэх бодит байдал болсоор байгааг эрдэмтэн судлаачид анхааруулсаар байна.

НОМ ЗҮЙ

- Бурмаа Н: Төрийн аудит, Улаанбаатар 2016
- Буянтогтох Х, Батжаргал Б: “Санхүүгийн үндэс, төрийн санхүү, аудит” гарын авлага, УБ хот 2014,
- Болдбаатар Д; Б.Нанзаддорж: Төрийн санхүү, хяналт. Улаанбаатар 2018
- Бурмаа Н: Төрийн аудит, Диссертац, Muenchen 2009, х.7. герман хэлнээс орч.
- Болдсайхан Б: Системийн аюулгүй байдлын асуудлууд. Улаанбаатар 2008,
- Батчулуун Ш, Оюунцэцэг Д: “Төрийн санхүү” судалгааны бүтээл, УБ хот 2001
- Довууч М: Төрийн санхүү. Улаанбаатар 2015
- Мөнхсоёл Б: Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?. Улаанбаатар 2018
- Олон улсын төсвийн түншлэл байгууллага IBP, Төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа, Улаанбаатар хот, 2015 он
- Отгонтуяа Л: “Төсвийн зарлагын удирдлага төлөвлөлт” судалгааны бүтээл, УБ хот 2007,
- Удирдлагын академи, Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний гүйцэтгэлийн судалгаа, Улаанбаатар хот, 2018 он
- Улсын Их Хурлын Тамгын Газрын Судалгааны төв: Бодлогын судалгаа, шинжилгээ IX боть, Улаанбаатар 2011
- Emily Honigberg; Rebecca McCarthy: “Budget management”, Georgia, USA, (1983)
- Friedrich von Dungern Улсын төсвийн тухай гурван онол герман хэлнээс орч. Төсвийн тухай. 1984
- Hans-Herbert von Arnim: Ардчилсан нийгэм дэх төрийн санхүүгийн хяналт. Berlin 1989. герман хэлнээс орч
- Scheuner, Ulrich: Нийгэм дэх төрийн эрх мэдлийн хяналт. Hannover 1977, герман хэлнээс орч.

ХАВСРАЛТУУД

Хавсралт 1. Төсвийн үйл ажиллагаа – SWOT



Хавсралт 2. Төсвийн үйл ажиллагаатай холбоотой хууль эрх зүйн орчин

№	Хуулийн нэр	Холбогдох заалт	Тайлбар	Нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан эсэх
	9 дүгээр зүйл. Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	Төсвийн хүрээний мэдэгдэл батлах, сангуудын тодотголгыг хэлэлцэх батлах, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэж, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих зэрэг үйл ажиллагаануудыг хуульчилсан байна.	9.1.2. /Энэ заалтад 2015 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн хуулиар “Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв,” гэсний дараа “Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв,” гэж нэмэлт оруулсан бөгөөд үүнийг 2015 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө/	
1	Төсвийн тухай хууль /2011.12.23/ Засгийн газрын бүрэн эрх	10 дугаар зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх	УИХ-д төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг өргөн мэдүүлэх, төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр жилийн төсвийн хязгаар батлах, мөн тэдгээрийн худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний төлөвлөгөөг батлах, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн УИХ-д тайлагнах, төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих гэх мэт бүрэн эрхийн хүрээндээ төсөв хэлэлцэх батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих бүхий л үе шатанд голлох байр суурьтай байхаас гадна удирдлагын зохицуулалтаар хангаж өгч байна.	Хамааралтай нэмэлт, өөрчлөлт оруулаагүй
	11 дүгээр зүйл. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрх	Өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд заавар, журам батлан гаргах, төсвийн зарлагын норм, норматив болон төсвийн байгууллагын бүтцийн болон орон тооны жишиг, хязгаарыг тогтоох, төсөв, санхүүгийн дотоод аудит, хяналт шалгалтыг зохион байгуулж, удирдлагаар хангах, төсвийн гүйцэтгэлийн үйл ажиллагааг нэгдсэн удирдлагаар хангах	Хамааралтай нэмэлт, өөрчлөлт оруулаагүй	

		Тавдугаар бүлэг. Төсвийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, батлах	Төсвийн төслийг боловсруулахад Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан шаардлагаас гадна шаардлагуудыг тусгасан	+
		Зургадугаар бүлэг. Төсвийн хэрэгжилт, гүйцэтгэл	Төрийн сан болон хэрэгжилт, гүйцэтгэлийн зохион байгуулалт, холбогдох асуудлуудыг зохицуулсан.	+
2	"Төсвийн тогтвортой байдлын тухай" /2010.06.24/	4 дүгээр бүлэг. 13.1.Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилтэд хяналт тавих	Төсвийн тусгай шаардлагын холбогдсон харилцааг хэрэгжилтэд хяналт тавихтай Төрийн аудитын тухай хуульд заасны дагуу зохицуулна.	Ороогүй
3	"Төрийн аудитын тухай" /2003.01.03/	4 дүгээр бүлэг.15.1.5, 15.1.7 Аудитын болон тайлагнах үйл ажиллагаа	Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, түүний үр дүнд аудит хийх Улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, Засгийн газрын жилийн эцсийн санхүүгийн нэгдсэн тайланд аудит хийх;	15.1.7. /Энэ заалтыг 2013 оны 11 дүгээр сарын 07-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/

Хавсралт 3. Төсвийн хэрэгжилтийн үр дүнд тавих хяналт /SWOT шинжилгээ/

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> Төсвийн тухай хуульд төсвийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, түүнд хяналт тавих нь төрийн сангийн нийтлэг чиг үүрэгт тусгаснаар төсвийн хэрэгжилтийн үр дүнд хяналт тавих субъектийг тодорхой болгосон. Засгийн газрын “Төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-ийг боловсруулан УИХ-аар батлуулж мөрдөнө²⁹ гэж заасан нь гүйцэтгэх засаглал, хууль тогтоох засаглалын эрх мэдэл, хариуцлага, хяналтын заагийг тодорхой болгосон. Хяналтын байгууллага: Төрийн аудитын байгууллагын орон нутаг дахь салбар байгууллага улсын төсвөөс санхүүждэг болсон нь хараат бус байдлыг хангах чухал нөхцөл бүрдсэн. 	<ul style="list-style-type: none"> Төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг тооцох нэгдсэн арга, аргачлал байхгүй³⁰. Төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн тайлангийн үзүүлэлтүүдийн уялдаа холбоо муу. Төсвийн тухай хуульд “Хөрөнгө оруулалтын эдийн Засгийн үр ашиг, нийгмийн ач холбогдлыг харгалзан үр дүнг тооцох аргачлалыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн ЗГ-ын гишүүн батлахаар заасан³¹ боловч энэхүү заалт хэрэгжихгүй байна³². Төсвийн тухай хуульд хяналт хариуцлагын талаар тодорхой зүйл, заалт байхгүй. Төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтын үйл явцад иргэдийн оролцоо сул Төсвийн үр дүнг бодитой тайлагнадаггүй Төсвийн тухай хуульд төсвийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой заалтууд хангалттай тусгагдаагүй³³ Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй буюу Үндсэн хуулиар хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалыг нэгдсэн байдлаар зохицуулсан /Үндсэн хуулийн 29.1 дэх заалт³⁴, 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт/. Энэ нь УИХ-аас ЗГ-т хэрэгжүүлэх хяналт, хариуцлагыг бууруулах нөхцөл болно

²⁹ “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”, 4.1.10

³⁰ Д. Оюунцэцэг, “Төсвийн бодлогын үр дүнгийн үнэлгээ”, докторын диссертацийн ажил 114 дүгээр тал

³¹ “Төсвийн тухай хуулийн 28.11”

³² Д. Оюунцэцэг, “Төсвийн бодлогын үр дүнгийн үнэлгээ”, докторын диссертацийн ажил 114 дүгээр тал

³³ www.iltod.gov.mn /үзсэн: 2015.06.11-ны өдөр

³⁴ Монгол Улсын хууль, “Үндсэн хууль”, 29.1 дэх заалт

Боломж	Аюул занал
<ul style="list-style-type: none"> • Төсвийн хэрэгжилтийг тайлагнах нэгдсэн загвар аргачлалыг боловсруулж удирдлагын бүх шатанд мөрдөж ажилладаг болгох. • МУ-ын УАГ-аас хийх гүйцэтгэлийн аудитыг үр дүнтэй болгох, Төрийн аудитын тухай хуульд заасан гүйцэтгэлийн аудитын талаарх зүйл заалтад хяналт хариуцлагын тухай нарийвчлан тусгах. • Төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, үр дүнг тогтоосон хугацаанд олон нийтэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар мэдээлж байх. • Төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тайлагналтай холбоотой хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх. • Төрийн аудитын байгууллагыг хараат бус бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах • Төсвийн хэрэгжилтэд гүйцэтгэлийн аудитын үйл ажиллагааны үр дүнг сайжруулах. • Төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, хяналтыг бэхжүүлэх, оролцооны арга, аргачлалыг боловсронгуй болгох. • Төсвийн ил тод байдал, хяналт хариуцлагыг дээшлүүлэх нь гадны улс орны хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, олон улсын зах зээлд Засгийн газрын үнэт цаас /хувьцаа, бонд/-ны үнэ ханш өсөх боломж³⁵ (судалгааг үзнэ үү: “Drabek and Payne, 2001”). 	<ul style="list-style-type: none"> • Төсвийг үр ашиг багатай төсөл, хөтөлбөрүүдэд хуваарилах, төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашиг буурах, төсвийн бодлогын үр дүн хангалтгүй байх. • Төсвийн тухай хуулийн зарим заалт хэрэгжихгүй байгаа нь Засгийн газрын стратегийн бодлого чиглэлд буй тэргүүлэх ач холбогдолтой салбарын хөрөнгийг бодитой төлөвлөх, нөөцийг оновчтой хуваарилах асуудал дутмаг . • Төсөв хэлэлцэж, батлах, хэрэгжилт болон тайлагнах үйл явцын ил тод, хариуцлагатай байдал алдагдах. • Төсвийн үйл явцад иргэний нийгмийн оролцоо, идэвх сонирхол, хяналтын эрх үүрэг хэрэгжихгүй байх нь улс төрийн авлигыг нэмэгдүүлэх, хуульд заасан ил тод байх зарчим алдагдах, хувийн ашиг сонирхолд нийцүүлж улсын хөрөнгийг ашиглах, буруу удирдах зэрэг асуудлууд бий болох.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

³⁵ Эдийн Засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн: “Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх хөшүүрэг, арга зам” судалгааны бүтээл, Улаанбаатар 2014, 10 дугаар тал



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

Ш.БАТСҮХ

Удирдлагын академийн дэд
захирал, доктор, профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Б.БАЯРМАА

"Хөвсгөл далайн эзэд
хөдөлгөөн" ТББ-ын тэргүүн

**МОНГОЛ ДАХЬ ИРГЭНИЙ
НИЙГМИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН
ХӨГЖИЛ, ХАНДЛАГЫН ЗАРИМ
АСУУДЛЫГ ХҮНИЙ ЭРХ,
БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ ТӨРИЙН БУС
БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ЖИШЭЭН
ДЭЭР АВЧ ҮЗЭХ НЬ**

УДИРТГАЛ

СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Монгол Улс Үндсэн хуульдаа "...иргэний нийгмийг ...хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгоно", "нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс ... олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. ... Аль нэгэн ... олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно" хэмээн иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, зохих хэлбэр бүхий байгууллагуудыг байгуулан нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлыг илэрхийлэх, хэрэгжүүлэх Үндсэн хууль эрх зүйн үндэслэлийг заасан. Ийнхүү Үндсэн хуульдаа тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор сайн дураар байгуулагдан нийтлэг эрх ашиг, үнэт зүйлсийн төлөө төр, бизнесийн үйл ажиллагаанаас гадуур үйл ажиллагаа явуулдаг, ашгийн төлөө бус зорилго бүхий байгууллагын зохион байгуулалт, түүнд тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт, эрх, үүргийг тодорхойлсон төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд батлан мөрдүүлж эхэлснээс хойш 23 жилийн хугацаанд төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны зорилго, чиглэл, цар хүрээ, зохион байгуулалтын төрөл, хэлбэр болон тоо хэмжээ нь өсч өргөжин тэлж, томоохон өөрчлөлтүүд гарчээ. Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Иргэний нийгэм, ТББ-ын одоогийн эрх зүйн орчин нэг талаар нийгмийн хэрэгцээ шаардлагаас хоцорч ИНБ-уудын өмнө тулгамдаад буй асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй нөгөө талаар эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, улмаар зохицуулалтын хувьд бусад хуулиудтай зөрчилдөхөд хүрсэн¹. ИНБ, ТББ-ын эрх зүйн орчныг сайжруулахаар Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас боловсруулан хэлэлцүүлж буй Ашгийн бус байгууллагын тухай хууль нь ИНБ-ын орон зайг улам бүр хумьж, хориг саад, хязгаарлалт тавьж, төрийн оролцоо хяналтыг нэмэгдүүлэхээр байгаа нь түүний цаашдын төлөвшилд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй байна хэмээн Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төсөлд ТББ-уудын өгсөн нэгдсэн саналд² дурдсан байна.

Энэхүү судалгаанд ИНБ-ын хөгжлийн таатай орчныг бүрдүүлэхийн тулд төрөөс хэрхэн дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг судалж, арга замыг тодорхойлохыг зорьсон. Сүүлийн үеийн нийгэм, эдийн Засгийн онол, номлолд давамгайлсаар ирсэн зөвхөн зах зээл, төр гэсэн хоёр салбарын оршин тогтнолыг хүлээн зөвшөөрдөг "хоёр салбарт загвар" манайд улсад ч ялгаагүй нөлөөтэй байгаа нь "төр хүчтэй байх", "баялаг бүтээгчдийг дэмжих" гэсэн бодлого, зорилтуудаас ажиглагдаж байна. Иймээс нийгмийн капиталыг бүтээгч гуравдагч сектор болох иргэний нийгмийг ийнхүү "үл үзэгдэгч" байлгах уламжлалт хандлага байсаар байгаа тул иргэний нийгмийн байгууллага, ТББ-ын өсөлт хөгжил, нийгэмд эзэлж буй байр суурь, гүйцэтгэж буй шинэлэг үүрэг, ач холбогдлыг бодит

¹ ННФ. "Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ, шаардлага" Үндэсний болон зарим орны эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа., УБ., 2018 он

² Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төсөлд ТББ-уудын цуврал хэлэлцүүлэг. 2019.06.06-21, Улаанбаатар хот.

жишээ, тоо баримтаар харуулж, үнэлж дүгнэн олон нийтэд ойлгуулах хэрэгцээ шаардлага байна. Хэдийгээр ИНБ-ууд, ялангуяа нийгэмд үйлчилдэг ТББ-уудын нийгмийн хөгжилд оруулж буй эдийн Засгийн болон бусад хувь нэмрийг бүртгэх, хэмжих, үнэлэх механизм, мэдээллийн сан, статистик мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо байхгүй ч өнөөдрийн байгаа түвшинд мэдээлэл авч болох бүхий л эх сурвалжаас аль болох сүүлийн үеийн тоо баримт, мэдээллийг цуглуулж, дүн шинжилгээ хийв. Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж ИНБ, ТББ-ын харилцааг зохицуулж буй гол хуулиуд нь үүсээд буй сорилтууд, тулгамдсан асуудлыг зохицуулж чадахгүй байна. Иймд эдгээр асуудлыг гол төлөв байгаль орчин, хүний эрхийн ТББ-ын жишээн дээр авч үзсэний үндсэн дээр Монгол орны ИНБ, ТББ-ын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, хөгжлийн таатай орчныг бий болгох, төрөөс дэмжлэг үзүүлж, чадавхжуулах талаар зөвлөмж боловсруулахыг хичээсэн болно.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Монгол орны иргэний нийгмийн байгууллагуудын хөгжлийн өнөөгийн хөгжил, хандлагын тодорхой асуудлыг ТББ-ын хүрээнд, түүний дотор хүний эрх, байгаль орчны ТББ-уудын жишээн дээр судалж, үнэлэлт дүгнэлт өгсний үндсэн дээр дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулахад судалгааны зорилго оршино.

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛТ

- Монгол орны ИНБ, ТББ-ын өнөөгийн нөхцөл байдал, өсөлт хөгжилд дүн шинжилгээ хийж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх;
- ИНБ-ын өмнө тулгарч буй асуудал ба сорилтыг бэрхшээлийг ТББ, түүн дотор байгаль орчин, хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг эвсэл, форум, сүлжээний жишээн дээр тодорхойлох;
- Монгол орны ИНБ, ТББ-ын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, төрөөс дэмжлэг үзүүлэх, чадавхыг дээшлүүлэх санал зөвлөмж боловсруулахад судалгааны зорилтыг чиглүүлэв.

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Судалгааг хийхдээ тоон ба чанарын судалгааны дараах аргуудыг сонгон авч ослуулан хэрэглэсэн болно. Үүнд:

1. Экспертийн ярилцлага: Иргэний нийгэм, ардчилал, иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хяналт, мониторингийн чиглэлээр судалгаа шинжилгээ хийдэг экспертүүд, иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүд, Монголын байгаль орчны иргэний зөвлөл /МБОИЗ/, Монголын байгаль хамгаалах иргэний хөдөлгөөнүүдийн эвсэл /МБХИХЭ/, Хүний эрхийн ТББ-уудын форум /ХЭТББФ/ орон нутгийн Иргэний нийгмийн байгууллагуудын зөвлөл /ИНБЗ/-ийн удирдлагууд, иргэний хөдөлгөөний манлайлагчид, гишүүд дэмжигчидтэй судалж буй асуудлын өнөөгийн байдал, тулгарч буй сорилтууд, түүний шалтгаан, шийдвэрлэх арга замын талаар цахим шуудан болон утсаар ярилцлага хийх замаар мэдээлэл цуглуулав.
2. Баримт бичгийн дүн шинжилгээ: ИНБ-уудтай холбогдох УИХ-ын хууль тогтоомж, Засгийн газар, агентлаг, төрийн захиргааны байгууллагуудын

эрх зүйн актууд, дүрэм, журмууд, тогтоол, шийдвэрүүд, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон тайлан, Засгийн Газрын мөрийн хөтөлбөр, шинээр батлагдах буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар өргөн баригдсан, хэлэлцүүлгийн шатанд байгаа хуулийн төслүүдтэй танилцаж, дүн шинжилгээ хийв. Түүнчлэн эрдэмтэн судлаачдын нэгэн сэдэвт бүтээл, судалгааны тайлан, илтгэл, олон улсын байгууллагуудын судалгааны тайлан, санал дүгнэлт, ИН-ыг дэмжсэн эрх зүйн зохицуулалт болон пост коммунист орнуудын эрх зүйн акт, бодлогын баримт бичиг, хөтөлбөрүүд, холбогдох, ном, гарын авлага, зөвлөмж, сэтгүүл, сонины өгүүлэл зэрэгтэй танилцаж, анализ хийсэн.

3. Кейсийн дүн шинжилгээ: ИНБ, ТББ-ын хөгжилд нөлөөлж буй хүчин зүйлс, тулгамдаж буй бэрхшээл зэргийг Хүний эрх болон Байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр ажилладаг хөдөлгөөн, эвсэл, сүлжээний зарим онцлог кейс дээр үндэслэн дүгнэж, судалгаанд иш татан оруулав.

1. МОНГОЛ ДАХЬ ИНБ-ЫН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ БА ӨСӨЛТ ХӨГЖИЛ

1.1. ИНБ-УУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилд "... эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно" гэсэн үзэл санааг тунхаглаж, "нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй" хэмээн иргэдийн нийтийн байгууллага байгуулан нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлыг илэрхийлэх, хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулж өгсөн билээ.

Ийнхүү Үндсэн хуульдаа тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор нийтлэг эрх ашиг, үнэт зүйлсийнхээ төлөө төрөөс хараат бусаар бие даасан, сайн дурын үйл ажиллагаа явуулдаг, ашгийн төлөө бус зорилготой байгууллагыг үүсгэн байгуулах, эрх, үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт зэргийг тодорхойлсон Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд баталсан юм. Ингэснээр манай улсад "төрийн бус байгууллага" гэсэн ойлголт, нэр томъёо бий болсон. Тэр цагаас хойш 23 жилийн хугацаанд төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны зорилго, чиглэл, цар хүрээ, зохион байгуулалтын төрөл, хэлбэр болон тоо хэмжээ нь өсч өргөжин тэлж, томоохон өөрчлөлтүүд гарчээ³. Түүнчлэн ИНБ-ын үйл ажиллагааг зохицуулах гол хуулиуд болох Иргэний хууль 2002 онд, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль 2015 онд батлагджээ. 1992 оноос 2017 оны хугацаанд иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоог зохицуулсан нийт 109 хууль, тэдгээрийн 308 зохицуулалт батлагджээ. Ялангуяа сүүлийн 6 жилд батлагдсан 49 хууль нь иргэний оролцооны чанарт ихээхэн ахиц дэвшил авчирсан байна. Үүнд Нийтийн сонсголын тухай, Хууль тогтоомжийн тухай,

³ Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал

Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай, Төсвийн тухай, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай, Шилэн дансны тухай, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай, Хот суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль зэргийг дурдаж болно. Эдгээр хуулиуд нь иргэний нийгмийг төлөвшүүлэхэд гол нөлөө үзүүлэх иргэдийн оролцооны үр нөлөөтэй механизм бүрдэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Тодруулбал, төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна гэсэн Үндсэн хуулийн заалт дээрх хуулиудаар баталгаажин хэрэгжих боломж бүрдлээ.⁴ Тухайлбал, 2016 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсгээр үндсэн дөрвөн чиглэлээр захиргааны хэргийн шүүхэд хандан нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах эрхийг нээж өгсөн. Хууль батлагдсан онд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд хандсан нэхэмжлэл цөөн буюу 2016 онд 2 байсан бол 2017 онд 9, 2018 онд 11 болж өсчээ. Хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 2 жилийн хугацаанд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд гаргасан 24 нэхэмжлэлийг ашиг сонирхлын төрлөөр нь авч үзвэл 16 нь хүрээлэн буй орчин, 3 нь хүүхдийн эрх, 3 нь нийтийн эрүүл мэнд, 2 нь нийтийн өмчийнх⁵ байна.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд ТББ-тай холбоотой эрх зүйн цогц шинэчлэл нэн шаардлагатай харгалзан “Төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын хараат бус байдал, тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжих эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох”, “нийтэд тустай үйл ажиллагаа, түүнд дэмжлэг үзүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах замаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг дэмжихийн зэрэгцээ нийтийн сайн сайхны тулд явуулж байгаа үйл ажиллагааны ач холбогдлыг иргэдэд таниулах, энэ үзэл санаа, соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэх, төрийн зүгээс үзүүлэх дэмжлэгийн төрөл, хэлбэрийг тодорхойлох”, төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх” зорилтыг дэвшүүлжээ. Үүнээс хойш 2002 онд шинэ “Иргэний хууль” батлагдаж ашгийн болон ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрлийг тодорхойлон хуульчилсан байна.

2012 оны Иргэний нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлал нь Засгийн газар болон ИНБ-ын хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхэд төдийгүй нийгмийн хөгжилд чухал алхам болсон. Энэхүү бодлогын хүрээнд ТББ-ын тухай хуулийг шинэчлэх, иргэний нийгмийн санаачилгыг дэмжихэд чиглэсэн төсвийн санхүүжилттэй төсөл, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх болон ИНБ-ын нөлөөг өсгөх шинэ боломжуудыг тодорхойлох зэрэг олон дэвшилтэт зорилтуудыг тодорхойлсон. Засгийн газар энэхүү бодлогын үзэл баримтлалын төслийг дэмжин УИХ-д өргөн барьсан хэдий ч тухайн үед батлуулж амжаагүй ажээ. 2011 онд Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны дэргэд ТББ-ын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар ИНБ-

⁴ Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ. УБ. 2018 он. Хуудас 12

⁵ ННФ. Шүүхийн практик судалгаа. УБ. 2019 он. Хуудас 7.

ын ажлын хэсэг байгуулагдан ажилласан. Мөн Ерөнхий сайдын ажлын албаны шийдвэрээр Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэд Иргэний нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлал боловсруулах ИНБ-аас бүрдсэн өөр нэгэн ажлын хэсэг байгуулагдсан. 2017 онд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам ТББ-ын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хууль” болгон өөрчлөх ажлын хэсгийг байгуулж, хуулийн төслийг боловсруулан олон нийтээр хэлэлцүүлэн санал авч байна.

Сүүлийн жилүүдэд батлагдсан зарим хууль тогтоомжид Засгийн газрын ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулахад ИНБ-ын үүргийг нэмэгдүүлэх зохицуулалт хийгдсэн. Гэвч хүчин төгөлдөр болоод удаагүй учир хуулийн хэрэгжилтийг хангахад хамтын хүчин чармайлт шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, ан амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”, “...байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн” гэж заасан нь иргэдийн байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, түүний талаар зөвлөлдөж, шийдвэр гаргахад оролцох, шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрхийг баталгаажуулахын хамт байгаль орчныг хамгаалахад оролцох явдлыг үүрэгжүүлсэн суурь үндсэн зохицуулалт болсон юм. Үүнээс гадна байгаль орчны олон улсын конвенцид нэгдэн орж эхэлснээр Монгол Улсын байгаль орчны бодлого, хууль эрх зүйн орчны шинэчлэлт эхэлсэн гэж судлаачид үздэг⁶.

1992-1996 онд Байгаль орчныг хамгаалах тухай, газар, ус, байгалийн ургамал, ан агнуур, агаарын тухай зэрэг 15 хуулийг УИХ баталж, улмаар тэдгээр хуулийг хэрэгжүүлэх УИХ-ын тогтоолын дагуу холбогдох журам, дүрэм зэрэг 160 гаруй эрх зүйн актыг батлан мөрдүүлснээр байгаль орчны эрх зүйн тогтолцоо цоо шинээр бүрдсэн. Үүнээс хойш Монгол Улсын хэмжээнд байгаль орчны чиглэлээр 30 гаруй хууль, 26 бодлого, хөтөлбөр хэрэгжиж байгаагийн зэрэгцээ энэ чиглэлээр 10 гаруй олон улсын гэрээ конвенцид нэгдэн орсон буюу соёрхон баталсан байна.

Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн үйлдвэрлэл тэргүүлэх чиглэлээр эрчимтэй хөгжихийн хэрээр байгалийн нөөц баялаг хомсдож, байгаль орчны төлөв байдал бохирдон доройтох сөрөг үр дагавар гарах болсон бөгөөд эдийн Засгийн үр ашгаас илүүтэй экологийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, нийгмийн тогтвортой байдлыг хадгалах асуудал тулгарах болсон. Нөгөөтэйгүүр ардчилсан, шударга, нээлттэй, хариуцлагатай, хяналттай төрийг төлөвшүүлэх, төр, засаг шийдвэр гаргах, шийдвэрээ хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг хянах үйл явцдаа иргэдээ оролцуулдаг нийтийн удирдлагын зарчимд хууль тогтоомжоо нийцүүлэх шаардлага урган гарсан юм. Иймд БОАЖЯ 2008 оноос эхлэн “бохирдуулагч нь төлбөр төлөгч байх”, “ашиглагч нь хамгаалагч байх” суурь зарчимд үндэслэн иргэдийн оролцоо, хяналтад тулгуурласан байгаль хамгааллыг хөгжүүлэх үзэл баримтлалаар байгаль орчны салбарын хуулиа багцаар нь шинэчлэх ажлыг

⁶ Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. 2013 он.

хийж эхэлжээ. Ингээд “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох Үндсэн чиглэл батлах тухай” МУИХ-ын 2009 оны 38 дугаар тогтоол, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын салбарын эрх зүйн орчинг 2009-2012 он хүртэл боловсронгуй болгох төлөвлөгөөний хүрээнд эхний ээлжийн 18 хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилган эдгээр хуулийг системчлэн 8 хууль болгож, шинээр хоёр хуулийн төслийг боловсруулан Засгийн газраас өргөн мэдүүлснийг УИХ 2012 оны 5 дугаар сарын 17-нд нэгдсэн чуулганы хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн 70 хувийн саналаар баталсан байна.

Байгаль орчны эдгээр багц хуулийн гол үзэл баримтлал нь улс үндэстнийхээ тогтвортой хөгжлийг хангах, эдийн Засгийн үр ашигтай, нийгэмдээ хариуцлагатай, байгаль орчиндоо зохистой хөгжлийг дээдлэх үүднээс “байгаль орчны аудитыг олон улсын туршлагын дагуу нэвтрүүлэх”, “бохирдуулагч нь хохирлыг нөхөн төлөх”, “нутгийн иргэд байгалиа хамгаалах”, “байгалийн нөөц баялгийн үнэлэмжийг нэмэгдүүлэх”, “байгаль хамгаалах ажлын тогтвортой эх үүсвэрийг бий болгох”, “нөөцийн тогтвортой менежментийг төлөвшүүлэх” зэрэг байв. Энэ нь нутгийн иргэдэд түшиглэсэн байгаль орчны менежментийг нэвтрүүлэх, иргэд, төрийн бус байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх, байгаль орчны стратегийн үнэлгээ болон аудитын тогтолцоог шинээр нэвтрүүлэх, ногоон эдийн Засгийн хөгжлийн үндсийг тавьснаараа байгаль хамгааллын цоо шинэ эрх зүйн орчин бүрдлээ гэж бодлого боловсруулагч, шийдвэр гаргагчид үздэг. Иргэдийн оролцоонд түшиглэсэн байгаль хамгааллын үзэл баримтлалд тулгуурлан боловсруулсан байгаль орчны багц хуулиудад иргэдийн оролцоог хангахад чиглэгдсэн дараах зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлтүүд орсныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Үүнд:

- Иргэд сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэж, нөхөрлөл байгуулах замаар өөрийн нутгийнхаа байгалийн нөөц баялгийг хариуцан хамгаалж, давуу эрхтэйгээр эзэмшиж, ашиглах шинэлэг хэлбэр болох “Байгалийн нөөцийн хамтын менежмент”-ийн зарчмыг хэрэгжүүлэх боломжийг хангасан.
- Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог, ялангуяа нутгийн иргэдийн оролцоог хангах зорилгоор олон нийтийн оролцооны талаар тусгай бүлэг оруулж, олон нийтийн оролцооны журмыг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлахаар шинээр оруулсан. Ингэснээр үнэлгээний явцын талаар иргэд мэдээлэл авах, тайланд олон нийтийн санал авах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, хянан магадлагаа хийх зэргээр олон нийт оролцох боломжтой болсон.
- Агаарын бохирдлыг бууруулахад иргэн, аж ахуйн нэгжийн оролцоог нэмэгдүүлж, урамшуулах, төрөөс болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас дэмжлэг үзүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн.
- Байгаль хамгаалах нөхөрлөл, Ойн нөхөрлөл, Сав газрын зөвлөл, Орчны бүсийн зөвлөл зэрэг байгаль хамгаалахад иргэдийн оролцоог хангах бүтэц, зохион байгуулалтын хэлбэрийг хуульчилж өгсөн. Тухайлбал, Байгаль орчныг хамгаалах тухай болон Ойн тухай хуульд тухайн орон

нутгийн харьяат бөгөөд байнга оршин суудаг иргэд сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулалтад орж, байгаль орчныг хамгаалах нөхөрлөл байгуулж, байгалийн тодорхой баялгийг хамгаалах, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу гэрээгээр ашиглах, эзэмших замаар байгалийн нөөцийн хамтын менежментийг хэрэгжүүлэх бүтэц, зохион байгуулалтыг зохицуулсан.

- Усны нөөцийг хамгаалах, нөхөн сэргээх, хэмнэх, зохистой ашиглах олон талын оролцоог хангасан менежментийг бүрдүүлсэн. Усны тухай хуульд анх удаа усны нөөцийг хамгаалах, нөхөн сэргээх, зохистой ашиглахад нутгийн иргэдийг оролцуулах, хяналт тавих боломжийг хуульчилж өгсөн. Уг хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1-д “Сав газрын захиргааны дэргэд сав газрын усны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаанд дүгнэлт, зөвлөмж өгөх, хяналт тавих, олон талын оролцоог хангах үүрэг бүхий орон тооны бус усны Сав газрын зөвлөлийг байгуулна” гэж зааснаар иргэд Сав газрын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд оролцож, гол мөрнөө эзний ёсоор хамгаалах эхлэл тавигдсан.
- Иргэн, нөхөрлөл, амьтны чиглэлийн мэргэжлийн болон ТББ-ыг амьтны нөөцийг хамгаалахад оролцуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн.
- Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн орчны бүсийн тухай хуульд тусгай хамгаалалттай газрын орчны бүсийн хөгжлийг зохицуулах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээхэд нутгийн иргэдийн оролцоог өргөжүүлэх зорилгоор орон тооны бус Орчны бүсийн зөвлөл байгуулах, түүнд орон нутгийн иргэдийн 3-аас доошгүй төлөөлөл, байгаль орчны чиглэлээр ажилладаг ТББ оролцож болох заалттай байна.

Засгийн газар “Ашиглагч нь хамгаалагч байх”, “Байгалийн нөөцийн хамтын менежментийн зарчимд үндэслэн байгаль орчныг хамгаалах талаархи төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр байгаль орчныг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий ТББ-д эсхүл тухайн нутгийн иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр нэгдэн байгуулагдсан этгээдэд шилжүүлж, түүний хэрэгжилтийг санхүүжүүлж болно гэж Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд заасан нь байгаль орчны бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх эрх мэдлээсээ ИНБ-уудад хуваалцаж, байгаль хамгаалах үүргээ санхүүгийн эх үүсвэрийн хамт иргэд, ТББ-уудад гэрээлэн шилжүүлэх эрх зүйн үндсийг тавьсан юм.

Мөн сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн ИТХ болон Засаг дарга, байгаль орчны улсын байцаагчид нөхөрлөлийн үйл ажиллагааг дэмжих, гэрээ байгуулж, биелэлтийг хянах, шаардлагатай төсвийг баталж, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, мэргэжлийн болон арга зүйн удирдлагаар хангах болон байгаль орчныг хамгаалахад иргэд, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх үүргийг хуулиар хүлээлгэжээ. Тухайлбал, аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын болон Засаг даргад нутаг дэвсгэртээ нөхөрлөлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсвийг баталж, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, батлагдсан төсвийн хүрээнд нөхөрлөлийн үйл ажиллагааг дэмжин хөгжүүлэх мэргэжлийн болон арга зүйн удирдлагаар хангах ажлыг зохион байгуулахыг хуулиар баталгаажуулсан байна.

Байгаль орчны ТББ-уудын санаачилгаар байгаль орчны асуудлаар нэхэмжлэл гаргах хязгаарлагдмал эрхийг нээж Байгаль орчныг хамгаалах тухай болон Ойн тухай хуульд байгаль орчны ТББ-ууд болон иргэд байгаль орчны хохирлыг шүүхээр нэхэмжлэх эрхтэй болсон. Гэвч байгаль орчны нөхөн сэргээлт хийлгэхийг даалгах, хууль бус лицензийг цуцлуулах, уул уурхайн компаниудын хууль бус үйл ажиллагааг таслан зогсоолгох, хууль бус үнэлгээг хүчингүй болгуулах зэрэгт байгаль орчны ТББ-ууд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхгүй хэвээр байна.

1.2. ИНБ БА ТББ-ЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ТОО, ТӨРӨЛ, ХЭЛБЭЭ

ИНБ-ын ач холбогдол жилээс жилд өсч буй хэдий ч түүний талаарх ойлголт нэг мөр болж чадаагүй, түүнийг ойлгох ойлголт, хамрах хүрээ, нэгдсэн нэг нэр томъёо ч тогтоогүй “төрийн бус”, “Засгийн газрын бус”, “ашгийн бус”, “гуравдагч сектор”, “сайн дурын”, “иргэний”, “олон нийтийн”, “өөртөө туслах”, “нийтэд тустай” зэрэг олон янзаар нэрлэсээр байна. Иргэний нийгмийн талаар маш олон тодорхойлолт байдгаас ерөнхийдөө дараах хоёр хандлагаар тодорхойлж байна. Өргөн хүрээнд төр ба хувь хүмүүсийн хооронд оршдог гэр бүл, сүмийн цуглаан, спортын болон хөгжмийн клуб, буяны байгууллага зэрэг сайн дурын бүхий л байгууллагыг хамааруулж байхад, явцуу хүрээнд гэр бүл, бизнесийн бүлэглэл, төр засгаас ангид байдлаар нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй институтиудын нийлбэр цогц” хэмээн тодорхойлох нь түгээмэл байна.

Түүнчлэн судлаачид иргэний нийгмийг ерөнхий ба товч утгаар нь дараах байдлаар тодорхойлсон⁷ байна. Үүнд:

- Ерөнхий утгаараа Иргэний нийгэм гэдэг нь хүмүүс төрийн шууд оролцоогүйгээр өөрсдийн өдөр тутмын амьдарлын хэрэгцээ, ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлж байгаа орчин, хүрээ юм.
- Товч утгаараа Иргэний нийгэм гэдэг нь хүмүүс нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх, зохион байгуулагдах, төрөөс хараат бусаар, өөрийгөө удирдах зарчмаар үйл ажиллагаагаа явуулах орчин юм.

Өргөн ба явцуу хүрээ, ерөнхий ба товч агуулгын тодорхойлолтуудыг нэгтгэн үзэхэд иргэний нийгмийг төр ба зах зээлээс ялгах дараах шинжүүд болон түүний бүрдэл хэсгүүдийг багтаасан байгаа нь түгээмэл ажиглагддаг. Үүнд:

1. Төрөөс хараат бус шинж. Р.Дарендорф “Иргэний нийгэм бол хувь хүнд төрийн оролцоогүйгээр амьдрах боломж олгодог ертөнц”⁸ гэж үзсэн.
2. Бие даасан шинж. “Маш энгийнээр хэлэхэд иргэний нийгэм бол иргэд төрийг хянаж, төрд хариуцлага хүлээлгэж чаддаг тийм л хүмүүсийн нэгдлийг хэлж байгаа юм. Нөгөө нэг санаа бол иргэний нийгэм бол иргэд төр байхыг биш харин иргэн байхыг хүсдэг тийм нийгмийг хэлдэг.

⁷ Г.Чулуунбаатар, Орчин үеийн иргэний нийгмийн үнэт зүйл, шалгуур үзүүлэлт, Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил, УБ., 2013 он

⁸ Германы Бундестагийн гишүүн Ханс-Петер Репник. Гол үнэт зүйлс ба улс төрийн бодит байдал. Шинэ толь. № 33

Дүгнэвэл иргэний нийгэм гэдэг бол жирийн иргэн сайхан амьдардаг тийм л нийгмийг хэлнэ”⁹.

3. Сайн дурын шинж. Иргэний нийгмийг өргөн утгаар нь жам ёсны болон сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдаж буй бүхий л нэгдлийн цогц хэмээн тодорхойлж болох юм.¹⁰
4. Өөрийн удирдлагатай. “Өөрсдийн чөлөөт хүсэл зоригийн үндсэн дээр бусадтайгаа тогтоосон холбоог бид иргэний нийгэм гэж ойлгодог”¹¹
5. Нийтлэг ашиг сонирхлоороо нэгдсэн. “Иргэний нийгэм нь иргэд үзэл бодол, нийтлэг ашиг сонирхлоороо нэгдэн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд орон нутаг болон үндэсний хэмжээнд оролцдог албан ба албан бус бүлэг, төрийн бус байгууллага болон хувь хүмүүсийн төрөл бүрийн нийгэмлэг”.¹²

Ийнхүү иргэний нийгэм гэсэн суурь ойлголтын үндсэн шинжийн хүрээнд төрөөс ямар нэгэн хэлбэрээр хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулж буй байгууллагын хэлбэрүүдийг нийтэд нь “төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томъёонд багтаан ойлгодог. Монгол Улсын хуульд зааснаар иргэд, төрийн байгууллага /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага/-аас бусад хуулийн этгээдээс нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг төрийн бус байгууллага гэж тодорхойлдог.

Энэхүү тодорхойлолтыг үндэслэн ИНБ-аас ТББ-ыг ялгах авч судалгааны хүрээгээ үүгээр хязгаарлаж, байгаль орчин, хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-ын жишээн дээр цаашид асуудлыг авч үзэж тайлбарлах болно.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны төрлийг “нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага”, “гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага” гэж хоёр ангилж хуваадаг. Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага гэж соёл, урлаг, боловсрол, хүмүүжил, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд, спорт, байгаль орчин, орчин ахуйн хөгжил, хүний эрх, хүн амын тодорхой бүлэг, давхаргын эрх ашгийг хамгаалах, энэрлийн зэрэг чиглэлээр нийгмийн тусын тулд үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагыг ойлгодог. Харин өөрийн гишүүдэд үйлчилдэг, тэдний хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үндсэн зорилготой, нийгэмд үйлчилдэгээс бусад төрийн бус байгууллагыг гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага гэдэг. ТББ нь бүртгүүлэхдээ өөрсдөө дээрх 2 төрлийн аль нь болохоо дүрэмдээ тодорхойлон заасан байдаг ба үүний дагуу улсын бүртгэлд бүртгэдэг байна.

⁹ Ч.Тамир. Иргэний нийгэм ба төр. Шинэ толь. 2007. №58. 27дахь тал

¹⁰ Б.Дэлгэрмаа. “Иргэний нийгмийн төлөвшил ба эмэгтэйчүүдийн гүйцэтгэж буй үүрэг”. Шинэ толь. УБ., 2007 он. Хуудас 35

¹¹ Ч.Өнөрбаяр. “Институтжсэн хуулиас иргэнлэг хууль руу...”, Шинэ толь. 2008 он. № 60., Хуудас 89.

¹² Г.Чулуунбаатар, Орчин үеийн иргэний нийгмийн үнэт зүйл, шалгуур үзүүлэлт, Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил, УБ., 2013 он.

Орчин үеийн нийгэм, эдийн Засгийн онол, номлолд зөвхөн зах зээл, төр гэсэн хоёр салбарын оршин тогтнолыг хүлээн зөвшөөрч, “хоёр салбарт энэ загвар” давамгайлсаар ирсэн билээ. Ийм байдлыг “иргэний нийгмийн байгууллагууд” гэсэн гурав дахь салбарыг албан ёсны мэдээ тайланд ихэнхдээ үл үзэгдэгч байлгаж ирсэн уламжлал улам бэхжүүлсэн юм. Хөгжлийн асуудлаарх бүтээлүүдэд иргэний нийгмийн үүрэг, ач холбогдлын талаарх ойлголтыг дэлгэрэнгүй, жишээ баримттай авч үзэх асуудал өнөөг хүртэл учир дутагдалтай байна.¹³

Монгол Улсад ИНБ-ын тоо жилээс жилд хурдацтай өсч 1998 онд 1075 ТББ бүртгэлтэй байсан бол 2005 онд 3492, 2010 онд 6915, 2015 онд 11879, 2017 оны 4 сарын байдлаар 17685, 2018 оны 6 дугаар сарын байдлаар нийт 17,634 болжээ.

ИНБ-уудын 80 гаруй хувь нь нийслэл хотод, үлдсэн хувь нь орон нутагт бүртгэлтэй байгаа бөгөөд орон нутагт ажилладаг ИНБ-уудын тоо болон чадавх жилээс жилд өсөн нэмэгдсээр байна. 2020 оны 01 дүгээр сарын байдлаар Гадаадын иргэн, харьяатын газарт бүртгэлтэй үйл ажиллагаа явуулж буй 89 төрийн бус байгууллагын салбар, төлөөлөгчийн газар байна.¹⁴ 2011 оны тооллогоор нийгэмд үйлчилдэг ТББ 4415, гишүүддээ үйлчилдэг ТББ 1464 байсан бол 2016 онд нийгэмд үйлчилдэг нь 9754, гишүүддээ үйлчилдэг нь 3097 болж өсчээ.

Монгол Улсад бүртгэлтэй ТББ-ын дийлэнх нь төрд тавих иргэдийн хяналтыг сайжруулах буюу нийгэмд үйлчлэх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд энэ чиглэлийн ТББ-ын тоо сүүлийн 5 жилд 2.2 дахин өсчээ.

ТББ-ыг эдийн Засгийн үйл ажиллагааны салбарын ангиллаар авч үзвэл, 72.8 хувь нь үйлчилгээний салбарт, 11.7 хувь нь боловсрол, 5.8 хувь нь мэдээлэл, холбоо, 3.7 хувь нь урлаг, үзвэр, тоглоом наадам, 2.3 хувь нь мэргэжлийн шинжлэх ухаан болон техникийн үйл ажиллагаа, үлдэх 3.7 хувь нь бусад салбарт бүртгэлтэй байна. Байгаль орчны чиглэлээр 700 гаруй ТББ үүсгэн байгуулагдаж¹⁵, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэнээс 160 нь идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байна.

2002 онд Иргэний хуулийн шинэчлэлээр хуулийн этгээдийн төрлийг ашгийн болон ашгийн бус гэж ангилсан бөгөөд ашгийн бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршоо гэсэн хэлбэрээр байгуулахаар заажээ. Түүнчлэн ТББ-ын тухай хуулийн дагуу ТББ-ыг холбоо, сан гэсэн 2 төрөл байхаар зохицуулжээ. Эдгээр ангилал нь хоорондоо нийцэхгүй зөрчилдөж байгааг нэгдмэл нэг ангилал болгон олон улсын жишиг болон өөрийн орны онцлогт тохируулан боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

¹³ Айша Гаус-Паша. “Засаглалд ИНБ-уудын гүйцэтгэх үүрэг”. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар. УБ., 2008.

¹⁴ <http://immigration.gov.mn>.

¹⁵ МБОИЗ-ийн тэргүүн С.Дамдинсүрэнгийн тайлан. 2012 он.

1.3. ИНБ-УУДЫН НИЙГЭМД ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ, ГҮЙЦЭТГЭЖ БУЙ ҮҮРЭГ

Иргэний нийгэм нь нийгмийн амьдралд нийтлэг олон чухал үүргийг гүйцэтгэдгийн дотор сүүлийн үед илүү анхаарч, ач холбогдол өгч буй дараах гол үүргүүдийг онцлон дурдаж болно. Үүнд:

1. Бодлогын шинжилгээ хийх, бодлого, шийдвэр боловсруулахад оролцох, сурталчилгаа явуулах;
2. Төрийн байгууллагуудын ажлын үр дүн, төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаа, ёс зүйд хяналт тавих;
3. Нийгмийн капитал бий болгох, иргэдэд тэдний үнэт зүйлс, итгэл үнэмшил, иргэний харилцааны хэм хэмжээ, ардчиллын практикийг таньж мэдэх, илэрхийлэхэд туслах;
4. Нутгийн иргэдийн тодорхой бүлэг, ялангуяа хүн амын эмзэг, гадуурхагдсан хэсгийг зохион байгуулалтад оруулж, улс төр, нийгмийн амьдралд идэвхтэй оролцуулах, тэдэнд шаардлагатай үйлчилгээ үзүүлэх;
5. Гишүүдийнхээ болон бусад иргэдийн аж амьдралыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн хөгжлийн үйл ажиллагаа явуулах замаар сайн засаглалыг гүнзгийрүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах явдлыг гол үүргээ гэж үздэг болжээ.

Түүнчлэн ашгийн бус зохион байгуулалттай бүлэг хүмүүнлэгийн тусламж үзүүлэх, хүний эрхийг хамгаалах, эдийн Засгийн бүтэц, амьдралын чанарын зохих түвшинг хангахад чухал ач холбогдолтой нийгмийн дэд бүтцийг бий болгох хэрэгт гүйцэтгэх үүрэг нь улам бүр өсөн нэмэгдэж байна. Үүний зэрэгцээ иргэний нийгэм соён гэгээрүүлэх ажилд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Үүнд шийдвэрлэгдээгүй асуудлуудыг илрүүлэн гаргаж, түүнд төр Засгийн анхаарлыг хандуулах, хүний эрхийг хамгаалах, улс төр, байгаль орчин, нийгэм болон орон нутгийн асуудлаар иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд дуу хоолойг нь хүргэх зэрэг арга хэмжээ багтана.

ИНБ-уудын нийгэмд идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэхэд тэдний утга учиртай оролцоог иж бүрэн, цогцоор хангасан эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байдаг. Байгалийн нөөц, байгаль орчныг хамгаалах салбарыг авч үзвэл иргэний оролцооны зохицуулалттай 13 хууль, тэдгээрийн 44 зохицуулалт байна. Эдгээр хуулиудаас хангалттай хэрэгжилттэй хууль 2, зарим талаар хэрэгжиж байгаа хууль 5, хэрэгжилт хангалтгүй хууль 6 байна. Нийт 7 хууль буюу 53 хувь нь зарим талаар хэрэгжиж байгаа нь хэрэгжилтийн хувиараа хамгийн доогуур байгаа салбар юм. Энэ салбарт иргэний идэвхтэй, зөвлөлдөх, хяналт тавих оролцооны заалттай хуулиудаас хангалттай хэрэгжиж байгаа хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.¹⁶ Үүнээс гадна ИНБ-ууд нь урлаг соёл, шашин, үндэсний цөөнх, ажил мэргэжлийн зэрэг нийгмийн төрөл бүрийн бүлгийн сонирхлыг илэрхийлэх үүрэг гүйцэтгэдэг.

¹⁶ Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ. УБ, 2018 он, хуудас 44

ИНБ “нийгмийн капитал” бий болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. “Нийгмийн капитал гэдэг нь хүмүүс нийтлэг эрх ашгийн төлөө бие биетэйгээ хамтран ажиллах боломжийг бий болгоход шаардлагатай холбоод, сүлжээ, хамтын үйл ажиллагаанн хэм хэмжээний нэгдэл юм. Нийгмийн капитал нь эдийн Засгийн болон хүний капиталын нэгэн адил үйлдвэрлэх хүч бөгөөд ашиглалтын хэрээр хуримтлал бий болгодог. Нийгмийн капиталыг бүрдүүлдэг байгууллагын тогтолцоо ба үнэт зүйлс нь сайн засаглал, эдийн Засгийн хөгжил, эрүүл нийгмийн үндэс суурь болдог”¹⁷ байна.

Сүүлийн үед ИНБ-ууд орон нутгийн бизнес, хөрөнгө оруулалтын тааламжтай орчин бүрдүүлэх, бизнес эрхлэх, амьжиргааны түвшин дээшлүүлэх хөтөлбөрийг дэмжих, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх, сургалт явуулах, чадавх бий болгох, төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, шинээр бизнес эрхлэгчдэд зөвлөгөө өгөх, мэдээлэл, шаардагдах эх үүсвэрээр хангах зэрэг үйлчилгээ үзүүлэх, орлого бий болгох, бичил зээл олгох зэргээр ядуурлыг бууруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэх боллоо. ИНБ-ын гүйцэтгэх үүргийг зах зээлийн эдийн засаг, төр ба иргэний нийгмийн харилцан шүтэлцээтэйгээр тайлбарласан байдаг.¹⁸ Үүнд:

- Бүтээлч эдийн засаг болон чадварлаг төр нь хүчтэй иргэний нийгмийг төрүүлдэг
- Хүчтэй иргэний нийгэм ба чадварлаг төр нь эдийн Засгийн өсөлтийг хөхиүлэн дэмжиж байдаг
- Бүтээлч эдийн засаг ба хүчтэй иргэний нийгэм нь чадварлаг сайн төрийг төрүүлдэг байна.

Иймээс орчин үед иргэний нийгмийг төр, бизнес, иргэний байгууллагын хамтын түншлэлээр тодорхойлж болох бөгөөд иргэний нийгэм хөгжсөн улс оронд эдгээр гурван институцийн түншлэлээр нийгмийн өмнө тулгамдсан олон асуудлыг үр дүнтэй шийддэг болжээ.

Сүүлийн үед үндэсний болон орон нутгийн түвшинд төр ба иргэний нийгмийн байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа хөгжиж байгаа хэдий ч хамтран ажиллах цар хүрээ, түншлэлийн түвшин харилцан адилгүй байна.

Засгийн газрын гишүүдийн эрхлэх асуудлын хүрээний 426, аймаг, орон нутгийн 423 төрийн бус байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээрээс 233 нь улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг, 616 нь улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авалгүйгээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага байна.

¹⁷ Лиза Венекласэн, “Иргэний нийгэм байгуулах нь: Хөгжлийн асуудал эрхэлсэн ТББ-уудын үүрэг роль”, Вашингтон, 1994

¹⁸ Ч.Сосормаа. “Төрийн бус байгууллагын менежмент”. УБ., 2007он., Хуудас 9



Дээрх 849 төрийн бус байгууллагын 378 нь төрийн захиргааны төв байгууллагын тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн хүрээнд шилжүүлэн авсан байгууллага байна¹⁹.

Хүснэгт 1. Төрийн үйлчилгээг шилжүүлж авсан, төсвөөс санхүүжилт авдаг ТББ, мэргэжлийн холбоодын жагсаалт /2019 оны 12 дугаар сарын 12-ны оны байдлаар/

Төрийн зарим үйлчилгээг гэрээгээр ТББ-уудад шилжүүлсэн төрийн байгууллагууд	Төрийн үйлчилгээг шилжүүлж авсан ТББ-ын тоо
Засгийн газрын гишүүдийн эрхлэх асуудлын хүрээнд ТББ	426
Цөмийн энергийн комиссын ажлын алба	20
Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	
Зам, тээврийн хөгжлийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	2
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	5
Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	12
Уул уурхай хүнд үйлдвэрлэлийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	1

¹⁹ Төрийн бус байгууллагад шилжүүлсэн төрийн үйлчилгээний үр дүн, үр нөлөөнд хийсэн хяналт - шинжилгээ, үнэлгээний ажлын тайлан. УБ., 2019 он

Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	5
Барилга, хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	14
Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	68
Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халажийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгэж буй ТББ	47
Нийгмийн халамжийн төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээг гүйцэтгэж буй ТББ	4
Хөдөлмөрийн биржийн үйл ажиллагааг гэрээгээр гүйцэтгэж буй ТББ	165
Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд	83
Аймаг, орон нутгийн ТББ-ууд:	423
1. Орхон аймаг	29
2. Булган аймаг	13
3. Дундговь аймаг	2
4. Увс аймаг	1
5. Дорноговь аймаг	2
6. Завхан аймаг	3
7. Хэнтий аймаг	4
8. Говьсүмбэр аймаг	3
9. Дархан-Уул аймаг	4
10. Архангай аймаг	3
11. Архангай аймгийн татварын хэлтэс	238
12. Сүхбаатар аймагТББ	121

Байгаль орчны 310 гаруй ТББ 2008 онд нэгдэж, улсын анхдугаар зөвлөгөөн зохион байгуулж, байгаль орчныг хамгаалахад иргэний нийгмийн идэвхитэй оролцоо, олон талт, эрх тэгш түншлэл, хөндлөнгийн хүчтэй хяналтыг хэрэгжүүлэх, тогтвортой хөгжлийн төлөө эрх зүйн орчныг сайжруулахад нөлөөлөх, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилготой Монголын Байгаль Орчны Иргэний Зөвлөлийг байгуулж, БОАЖЯ-тай хамтран ажиллах гэрээ байгуулснаас хойш өнөөдрийг хүртэл төртэй түншлэн ажиллаж байна.

МБОИЗ нь 21 аймагт салбар зөвлөлтэй бөгөөд Монгол орны байгалийн доройтлыг зогсоох, хойч үедээ эрүүл аюулгүй амьдрах байгаль орчинг үлдээхэд хувь нэмрээ оруулах, төр, иргэний нийгмийн түншлэлийн хүрээнд байгаль орчны чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг ТББ, иргэдийг мэдээллээр хангах, үйл ажиллагааг нь дэмжих, чадавхжуулах, тогтвортой хөгжлийг хангахад иргэний нийгмийн идэвхитэй оролцоо, олон талт эрх тэгш түншлэл, хүчтэй хяналтыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажилладаг.

МБОИЗ нь дэргэдээ “Ногоон Парламент” байгуулж Монгол Улсын хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомж, хөгжлийн бодлого, төсөл, хөтөлбөр нь ногоон хөгжлийн бодлого, олон улсын гэрээ, конвенцоор хүлээсэн үүрэг амлалт, байгаль орчныг хамгаалах зорилготой хэрхэн уялдаж байгаад үнэлэлт, дүгнэлт өгч цаашид сайжруулах чиглэлээр санал боловсруулж, байгаль орчны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлэх, бодлого, шийдвэрт тусгуулах нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулж байна.

Цаашид төр, засаг болон байгаль орчны ТББ-ын түншлэлийг зохицуулж буй МБОИЗ, Байгаль орчны парламент /БОП/-ийн статус, бүтэц, чиг үүргийг тодорхойлох шаардлагатай байна. МБОИЗ нь БОАЖЯ-аас санхүүждэг, төрийн байгууллагын байранд үйл ажиллагаа явуулдаг, Удирдах зөвлөлийн гишүүд нь улсын байцаагчийн эрхтэй, тэргүүн нь сайдын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд байдаг зэрэг нь ТББ-ын бие даасан хараат бус байдал болон төрийн үйл ажиллагааг хянах, шахаж шаардах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нөлөөлж байна гэж үзэж байгаа учраас сонирхон судлах анхаарал татсан асуудал болоод байгаа юм.

Тогтвортой хөгжилд тулгуурласан, хүн төвтөй, иргэдийн оролцоотой. “Ногоон нийгэм”-ийг байгуулахад хувь нэмрээ оруулах зорилгоор 2008 онд байгуулагдсан Монголын байгаль хамгаалах иргэний хөдөлгөөнүүдийн эвсэл нь 18 аймгийн 100 гаруй суманд үйл ажиллагаа явуулдаг үндэсний хэмжээний байгууллага бөгөөд байгалийн баялгийн засаглалыг сайжруулахын тулд дараах арга механизмыг ашигладаг байна. Үүнд:

- Оролцогч талуудын тэгш төлөөллөөс баг бүрдүүлэн хамтын оролцоотой мониторинг /ХОМУ/ хийх. Жишээ нь үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанаас байгаль орчин, нийгэмд үзүүлж буй нөлөөлөлд дангаар мониторинг үнэлгээ хийдэг байсан бол оролцоо бүхий мониторингийн аргачлал боловсруулан олон талуудын оролцоотой баг байгуулан Баянхонгор, Хэнтий Дорнод аймагт ХОМУ-гийн 10 баг байгуулан ажиллуулсан.
- Нийгмийн лиценз, олон нийтийн онооны карт /ОНОК/, иргэдийн тайлангийн карт /ИТК/, төсвийн нийгмийн аудит зэрэг нийгмийн

хариуцлагын механизмыг ашиглан төрийн үйлчилгээнд хяналт тавих. “Хүний хөгжил сангийн хишиг, хувийн хэлбэр, тайлагнал, үйлчилгээ, үр нөлөөний үнэлэмж” судалгааг ИТК, ОНОК зэрэг нийгмийн хариуцлагын аргачлал ашиглан 2011 онд Дорнод, Хөвсгөл, Өмнөговь, Баянхонгор аймаг, Хан-Уул дүүрэг зэрэг 5 аймаг, дүүргийн 1041 иргэнээс авч, дүгнэлт зөвлөмж боловсруулан, төр засагт нөлөөлж ажилласан.

- Хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох. Тухайлбал, Ашигт малтмалын тухай хуульд хайгуулын лиценз авахад ИТХ, ИНХ-аас санал авах, уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдаж буй сумын Засаг даргатай лиценз эзэмшигч нь нийгмийн хариуцлагын гэрээ байгуулах заалтыг оруулсан, “Урт нэртэй хууль”-ийн үзэл баримтлалыг боловсруулан УИХ-ын гишүүдээр өргөн бариулж нөлөөлж батлуулсан, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд ТББ нь шүүхэд экологийн хохирол нэхэмжлэх эрхтэй байх заалтыг оруулсан байна.
- Код, стандарт, зарчим, гэрчилгээ, магадлан итгэмжлэл, тайлан гаргах гэх мэт “зөөлөн зохицуулалт” хийх. Уул уурхайн компаниудын хариуцлагын индексийг гаргах, уул уурхайн компаниуд ОСИТБС-ын тайлан гаргадаг болсон.
- Оролцооны гэрээ байгуулах. Уул уурхайн компани, орон нутгийн төр захиргаа, нутгийн иргэд, иргэний нийгмийн төлөөлөл оролцон 3 талт хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулан ажилласан туршлага байна.
- “Ногоон од” хөтөлбөр хэрэгжүүлэх. Байгаль орчин, нийгэмд халтай шийдвэр, үйл ажиллагааг олон нийтэд мэдээлэх, үүнийг таслан зогсоохыг шаардаж, “Байгальд ээлтэй” гишүүдийг дэмжиж, “Байгальд халтай” түшээдтэй хариуцлага тооцох аргачлалыг ашиглан нийгмийн хариуцлагын тогтолцоог тогтоон хэвшүүлэхэд хувь нэмэр оруулж байна.
- Нийтийн эрх ашгийн өмгөөлөл явуулах. Байгаль орчин, нийгэмд үзүүлсэн хохирлыг нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэлийг 8 ТББ шүүхэд гаргаж, стратегийн өмгөөлөл явуулж, шүүх тогтолцоогоор дамжуулан байгаль орчин ба нутгийн иргэдийн эрхийг хамгаалах талаар туршлага хуримтлуулан, нийтэд түгээж байна.

Төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх төрийн үйлчилгээний төрөл, хүрээ тодорхойгүйгээс төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэл үр дүнтэй хэрэгжиж чадахгүй байна.

Бодлого боловсруулах, үйлчилгээ үзүүлэх, орон нутгийн хөгжилд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд ИНБ-уудын гүйцэтгэх үүрэг нь холбогдох төрийн албан тушаалтнуудын ойлголтоос ихээхэн хамаарч байна. Ерөнхийдөө ИНБ-уудад Засгийн газрын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд оролцох боломж байдаг боловч энэ нь тухайн байгууллагын санаачилга, зохион байгуулалтаас шалтгаалдаг. Цаашид ч төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэхэд чиглэсэн тодорхой зохицуулалтуудыг хийх шаардлагатай байна.

1.4. ТББ-УУДЫН ЗАСАГЛАЛ, МЕНЕЖМЕНТ, ЧАДАВХЫН ӨСӨЛТ

Сүүлийн үед ИНБ-ууд мэдээлэл солилцох, нөөцөө нийлүүлэн нийтлэг ашиг сонирхлоо хамтдаа хамгаалах, төсөл хөтөлбөр хамтран хэрэгжүүлэх зорилгоор сүлжээ, эвсэл, форум, түншлэлийн хэлбэрээр үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулж, зохион байгуулалтын хувьд ихээхэн ахиц дэвшил гаргах боллоо. Тухайлбал, Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачилга, Тогтвортой хөгжлийн төлөө хариуцлагатай уул уурхайн санаачилга, Монголын байгаль орчны иргэний зөвлөл, Монголын байгаль хамгаалах иргэний хөдөлгөөнүүдийн эвсэл, Төлсөн авснаа нийтэл эвсэл, Монголын эмэгтэйчүүдийн сан, Монголын эмэгтэйчүүдийн Монфемнет үндэсний сүлжээ, Монголын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нэгдсэн холбоо, Хүний эрхийн үндэсний форум, “Иргэд төсвөө хянана” ИНБ-уудын эвсэл зэргийг нэрлэж болно. Эдгээр сүлжээ, эвсэл, форум нь нийгэмд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, бүтэц, механизмыг нь бий болгож, үйл явцыг эхлүүлэн тогтвортой ажиллуулснаар өөрчлөлт хийж чадаж байгаа нь сайшаалтай.

Монголын иргэний нийгмийн байгууллага тэр дундаа байгаль орчин, хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажилладаг байгууллагууд нь үндэсний болон олон улсын хэмжээнд холбоо харилцаагаа бэхжүүлж, дотоод уялдаа холбоо, эв нэгдлээ сайжруулан иргэд болон төрийн байгууллагуудтай нягт холбоотой ажиллах тал дээр ихээхэн туршлага хуримтлуулж байна. Тэд тогтвортой хөгжил, хүний эрх, баялгийн засаглал, байгалийн нөөцийн шударга хуваарилалт, ардчилсан сонгууль, гадаадын зээл, тусламж болон улс, орон нутгийн төсвийн зарцуулалтын чиглэлээр хяналт мониторинг, судалгаа шинжилгээ хийж, төр Засгийн бодлого, шийдвэрт нөлөөлөн ажиллаж, улс орныхоо хөгжил дэвшилд бодитой хувь нэмэр оруулж байна.

НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл Монгол Улсын хүний эрхийн төлөв байдлыг дүгнэн хэлэлцэхтэй холбоотойгоор 2010 оны 1 дүгээр сард Монгол Улсад хүний эрхийг хамгаалах, нийгэм, эдийн Засгийн хүрээнд учирч байгаа хүний эрхийн эрсдлийг бууруулах, арилгахын төлөө ажиллах нь зорилгоор Хүний эрхийн ТББ-уудын Форум /ХЭТББФ/ байгуулагдсан. Түүнээс хойш ХЭТББФ эгнээндээ 40 гаруй ТББ-ыг нэгтгэн Монгол Улсад хүний эрхийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, хөхиүлэн дэмжих, зөрчигдсэн эрхийг хамгаалах чиглэлээр тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байна. Форум нь анх Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг (UPR - Universal Periodic Review) хэмээх шинэлэг механизмыг Монгол Улсын хүний эрхийн нөхцөл байдлыг сайжруулахад үр дүнтэй ашиглахыг эрмэлзэж байгуулагдсан бол одоо хүний эрхийн асуудлаар үр дүнтэй хамтран ажилладаг, Засгийн газарт хүний эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, биелүүлэх үүргийг сануулж, алдаа дутагдлаа засч залруулахыг шаарддаг, НҮБ-ын хүний эрхийн бусад механизмыг үр дүнтэй ашиглахыг зорьж буй, хүний эрхийн хамгийн олон ТББ-ыг эгнээндээ нэгтгэсэн, хүний эрхийн өргөн хүрээний асуудлаар ажилладаг сайн дурын холбоо болж өргөжжээ.

Төрийн шийдвэр, үйл ажиллагааг хянаж, үнэлэлт дүгнэлт өгч, ил тод, хариуцлагатай байхыг шаарддаг ИНБ-уудын өөрсдийн дотоод үйл ажиллагаа

нь ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай, тайлагналтай байх шаардлагатай байдаг. Ингэснээр олон нийтээс өргөн хүрээтэй дэмжлэг авч, нэр хүнд нь өсч, хүлээн зөвшөөрөгддөг.

ТББ-ын тухай хуулийн 5.4-д зааснаар ТББ-ын үйл ажиллагаа олон түмэнд ил тод байх шаардлагатай. Мөн тус хуулийн 23.2-д заасан шаардлага хангахуйц тайланг хуульд заасан бүртгэлийн байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй. ТББ-ын тухай хуулиар Сангаас бусад нь дүрэмдээ л заагаагүй бол үйл ажиллагааны тайланг олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээдэггүй. Иймээс ТББ-ын энэхүү үүргийн хэрэгжилт нь бодит байдалд харилцан адилгүй. Нийт бүртгэлтэй байгаа 17673 ТББ-аас 2016 оны байдлаар 1000 хүрэхгүй ТББ тайлангаа өгсөн байгаа нь 2009, 2010 онуудад 112-185 хүртэл тайланг ирүүлж байсантай харьцуулахад нэмэгджээ.

Ийнхүү ТББ-ын ил тод байдал, тайлагналыг хууль тогтоомжоор хангалттай, үр нөлөөтэй, нэг мөр, тодорхой зохицуулж чадаагүй учраас ИНБ-ууд зөвхөн өөрийн дотоод дүрэм, журамдаа харилцан адилгүй байдлаар тусган хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, байгаль орчин, хүний эрхийн чиглэлээр ажилладаг ТББ-уудын дээвэр байгууллагуудын хувьд дагаж мөрддөг дүрэмдээ ил тод, нээлттэй байх, тайлагнах, хариуцлага тооцох зохицуулалтыг ямар нэгэн байдлаар тусгажээ. Тухайлбал, МБОИЗ-ын дүрмийн 5.6-д “ил тод, нээлттэй байна”, 5.12-д “Ёс зүйтэй байж авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байна”, гэж ерөнхий заасан бол ХЭТББФ нь дүрмийнхээ 2.1-д “Нээлттэй, ил тод байна. Форум нь бодлого боловсруулах, үйл ажиллагаа төлөвлөх, хяналт үнэлгээ хийх, гүйцэтгэх, тайлагнах бүхий л үе шатанд бүх гишүүддээ нээлттэй, ил тод байна”, 2.4-д “Мэргэжлийн түвшинд ажиллана. Хүний эрхийг дэмжих, хамгаалахад чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаанд хуулийн дагуу, хүний эрхэд суурилсан мэдлэг, хандлага, чадвараар гүйцэтгэнэ” гэж илүү тодорхой тусгажээ. ХЭТББФ-ын гишүүд дээр дурдсан зарчмуудыг зөрчсөн тохиолдолд Ёс зүйн зөвлөл нь хариуцлага хүлээлгэхээр журамласан байна. Дээвэр байгууллагуудын аль аль нь үйл ажиллагаа дүрмийн дагуу явагдаж байгаа эсэхийг хянах, үйл ажиллагаа болон санхүүгийн тайланг сонсож, дүгнэлт гаргах үүрэгтэй 5 гишүүн бүхий Хяналтын зөвлөл, Хяналтын хороотой ажээ. Түүнчлэн жил бүрийн ажлын тайлангаа цахим хуудсаар олон нийтэд нээлттэй болгосон байна.

ИНБ-ын чадавхыг сайжруулах үндсэн чиглэлд эрхэм зорилго, алсын хараагаа тодорхойлох, стратеги төлөвлөгөө боловсруулах, удирдлагын дотоод тогтолцоо, боловсон хүчний бодлого, санхүү, бүртгэлийн систем, хөрөнгө нөөцийг бүрдүүлэх стратеги багтдаг. ТББ-ын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд заасны дагуу ИНБ нь жилийн санхүүгийн тайлан тэнцлээ Татварын ерөнхий газар /ТЕГ/-т, үйл ажиллагааны тайлангаа Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар /УБЕГ/-т тус тус гаргаж өгөх үүрэгтэй. Гэвч Татварын ерөнхий газрын мэдээлснээр нийт бүртгэлтэй ИНБ-уудын 50 хүрэхгүй хувь нь тус газарт санхүүгийн тайлангаа ирүүлсэн бол 60 гаруй хувь нь үйл ажиллагааны тайлангаа Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт ирүүлжээ.

ТББ-ын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд ИНБ-ын орлого нь гишүүдийн татвар болон иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хандив, дүрмийн зорилгоо

хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого, зээлийн болон өвийн сан, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын төсвөөс олгосон хөрөнгө зэрэг эх үүсвэрээс бүрдэж болно гэж заасан байдаг. Тэгвэл ИНБ-ын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь гишүүнчлэлийн хураамж, хандив болон донор байгууллагуудын санхүүжилттэй төсөл, хөтөлбөрүүд байна. Үүний зэрэгцээ, ИНБ-ууд нь дүрмийн зорилгоо хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогоороо санхүүждэг. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны мэдээлснээр ИНБ-ууд нь олон улсын донор байгууллагуудаас 59.5%, хувь хүний хандиваар 27.9%, өөрийн үйл ажиллагааны орлогоос 12.6%-ийн санхүүжилт тус тус бүрдүүлжээ. Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2016 оны тооллогоор үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТББ-ын 20.2 хувь нь 0.5 сая хүртэл төгрөг, 4.7 хувь нь 0.5-0.9 сая төгрөг, 29.2 хувь нь 1.0-9.9 сая төгрөг, 34.0 хувь нь 10.0-99.9 сая төгрөг, 8.8 хувь нь 100.0-499.9 сая төгрөг, 3.1 хувь нь 500.0 ба түүнээс дээш сая төгрөгийн орлоготой байна²⁰.

МБОИЗ-ийн санхүүжилт нь гишүүн байгууллагын татвар, хандив, дэмжигч байгууллагын хандив, дэмжлэг, дүрэмд нийцсэн үйл ажиллагаанаас олсон орлого, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон санхүүжилт, үйл ажиллагааны явцад бий болсон үндсэн хөрөнгөнөөс бүрдэж байна. МБОИЗ нь 2008-2012 онд 60 орчим төсөл болон гэрээт ажилд гишүүн ТББ-уудынхаа 40%-ийг хамруулж, 1,5 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт авсан²¹ дүнтэй байна. Төрийн зарим чиг үүргийг МБОИЗ-ийн гишүүн 123 ТББ гүйцэтгэж, 1 тэрбум төгрөгийн санхүүжилтийг БОАЖЯ-аас авчээ. Харин 2015-2019 онд нийт 235 689 466 төгрөгийн санхүүжилт авснаас бараг дийлэнх нь буюу 214 993 966 төгрөгийг төсвөөс авчээ²².

МБОИЗ-ийн санхүүжилт /2015-2019 он/

Он	Төсвийн санхүүжилт	Төсөвт ажлын санхүүжилт	Туслах үйл ажиллагааны орлого	Нийт дүн
2015 он	134 242 966	-	3 092 500	137 335 466
2016 он		-	760 000	760 000
2017 он	15 000 000	-	1 750 000	16 750 000
2018 он	35 751 000	-	3 933 000	39 684 000
2019 он	30 000 000	9 970 000	1 190 000	41 160 000
Нийт дүн	214 993 966	9 970 000	10 725 500	235 689 466

²⁰ УСГ, Аж ахуйн нэгж, байгууллагын 2016 оны тооллогын дүн

²¹ МБОИЗ-ийн тэргүүн С.Дамдинсүрэнгийн тайлан. 2012 он

²² www.mecc.mn

Монголын Нээлттэй нийгэм форум /ННФ/ нь ИНБ-ын чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлээр ажилладаг гол байгууллагуудын нэг бөгөөд засаглалыг сайжруулах, төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд мониторинг үнэлгээ хийх, нийтийн эрх ашгийг шүүхэд нэхэмжлэн хамгаалах, бодлогын судалгаа боловсруулах ажилд нь буцалтгүй тусламж хэлбэрээр санхүүжилт олгож, түүнийгээ зориулалтын дагуу хэрхэн үр дүнтэй зарцуулахад хяналт тавьж ажилладаг. ННФ нь 2018 онд ТББ-ын урт хугацаанд тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг дэмжихийн тулд байгаль орчин, хүний эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажилладаг 6 ТББ-ын оффисийн байрыг шийдэж өгчээ. ХЭТББФ-ын явуулж байгаа үйл ажиллагааны зардлыг ННФ-аас санхүүжүүлдэг ажээ.

Түүнчлэн дотоодын гол санхүүжүүлэгчийн тоонд багтдаг Монголын эмэгтэйчүүдийн сан нь эмэгтэйчүүдийг хөгжүүлэх, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах санаачлагыг дэмжих зорилгоор санхүүжилт бүрдүүлэх хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж, энэ чиглэлээр ажилладаг ТББ-уудыг санхүүжүүлдэг байна.

2. ТББ-УУДЫН ӨМНӨ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ БА СОРИЛТУУД

2.1. ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН БА ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД УЧИРЧ БУЙ СОРИЛТУУД

Сүүлийн 20 жилд төрөл бүрийн салбар, чиглэлийн ИНБ-ууд олноор үүсч байгаа хэдий ч хууль эрх зүйн орчин ИНБ-ын хөгжлийн өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй болжээ. 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд 1998-2016 оны хооронд зөвхөн бусад хууль шинэчлэгдсэн, эсхүл тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт орсонтой холбоотойгоор нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Иймээс Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь нэг талаар ИНБ-уудын өмнө тулгамдаад буй асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй нөгөө талаар эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, улмаар зохицуулалтын хувьд бусад хуулиудтай зөрчилдөхөд хүрчээ.

Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь холбоо, сан, хоршоо гэсэн төрөлтэй байхаар заасан бол Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд “ТББ” гэх ангиллыг бий болгож зөрүүтэй хуульчилсан, түүнчлэн хууль зүйн хувьд ТББ-ын хэлбэрийг зөв тодорхойлж чадаагүйгээс улс төр, шашны байгууллага төдийгүй ашгийн төлөөх хуулийн этгээд ч “ТББ” гэх нэрийг хэт хавтгайруулан хэрэглэх боломжтой болжээ.

Монгол Улс дахь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзэхэд Иргэний хуулийн 25-38 дугаар зүйлд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд шууд холбогдох заалтуудыг тусгасан байна. Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2-д “Хуулийн этгээд нь ашиг олох зорилготой ашгийн төлөө, хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой, ашгийн төлөө бус байж болно” гэж заасан. Мөн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2-д “ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршоо хэлбэрээр байгуулна” гэсэн байна. Уг заалтаас үзвэл Монгол Улсад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг дээрх гурван хэлбэртэй байхаар хуульчилсан байна.

Өнгөрсөн хугацаанд ашгийн төлөө бус байгууллагын эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулан Иргэний хуульд нийцүүлэх зорилгоор “Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай” хуулийн төсөл боловсруулагдсан ч өнөөг хүртэл батлагдаагүй байна. Хууль зүйн яамнаас санаачлан боловсруулсан Ашгийн бус байгууллагын тухай хуулийн 2019 оны 8 дугаар сарын төсөл нь хуулийн төслийн үзэл баримтлалд тодорхойлсон үндэслэл, хэрэгцээ шаардлагыг бүрэн хангахгүй буюу ТББ-уудын үйл ажиллагаанд тулгарч байгаа бэрхшээлийг арилгах, иргэний нийгмийн хөгжил, нийтэд тустай үйл ажиллагааг дэмжих эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх зорилгодоо хүрч чадахааргүй, ойлгомжгүй байдал, иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх, иргэний нийгмийн хөгжлийг хязгаарлах эрсдэл, үр дагавар үүсгэж болзошгүй байна гэж ТББ-ууд дүгнэж, энэ хувилбараар өргөн барихыг дэмжихгүй байгаагаа илэрхийлжээ²³. Үүнд:

1. Төрийн бус байгууллагуудыг төрөөс хараат болгох эрсдэлд хүргэж байна. Учир нь хуулийн төсөлд Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийг 9 иргэний төлөвлөгөөтэй байгуулж, Ерөнхий сайд батламжлахаар тусгаж, ТББ-уудын үйл ажиллагаа, санхүүжилтийг хянах, үнэлэх, дүгнэх зэргээр дотоод асуудалд нь оролцох нь өргөн эрх мэдлийг олгосон байна.
2. Хуулийн дагуу ажиллаж буй төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа зогсох эрсдэлтэй байна. Учир нь тус хуулиар “төрийн бус байгууллага” гэсэн ойлголтыг үгүй болгож, “ашгийн бус байгууллага” гэдгээр шинэчлэн бүртгүүлэх шаардлагыг тавьсан байна. Мөн нийгэмд үйлчилдэг, гишүүнчлэлгүй байгууллагуудыг заавал гишүүнчлэлтэй байгууллага буюу “холбоо”-ны зохион байгуулалтад орохыг тулгажээ.
3. Төрийн бус байгууллагууд санхүүжилтгүй болох эрсдэлтэй байна. Тус хуулийн төсөл нь ТББ-уудын санхүүгийг эх үүсвэрийг хязгаарлах, хянахад чиглэсэн байна. Хэдийгээр “Иргэний нийгмийн хөгжлийн сан” байгуулах тухай заасан боловч төр санхүүжүүлэхийг үүрэг болгоогүй бөгөөд тус сангын гол эх үүсвэр нь олон улсын байгууллагын хандив тусламж байхаар зохицуулагджээ.
4. Төрийн бус байгууллагуудын олон жилийн туршлага, мэдлэг төрийн бодлогод тусах боломжгүй болж байна. Хуулийн төслөөр мэргэжлийн холбоодод төрийн бодлого, шийдвэр боловсруулахад оролцох давуу эрхийг олгож байгаа нь төрийн бодлого хөндлөнгийн хяналтгүй зөвхөн мэргэжилтнүүдийн явцуу туршлагаар шийдэгдэхэд хүргэж болзошгүй байна²⁴ гэж 40 гаруй ТББ-ыг нэгтгэсэн ХЭТББФ-ын гишүүд үзсэн байна.

Манай улсад хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулсны төлөө амь нас, бие махбодод нь халдах, заналхийлах, дарамт шахалтад өртөх, шүүхээр дарамтлах, гэмт үйлдэл хийсэн хэмээн нэр хүндэд халдах, хүний эрхийн зөрчлийг мөрдөн шалгахгүй, буруутай этгээдийг шийтгэхгүй байх, мэдээлэл авах боломжийг хязгаарлах, мэдээлэл өгөхөөс татгалзах, үйл ажиллагааг нь үгүйсгэх, үл ойшоох, төвөгшөөх, төрийн байгууллагын зүгээс хүнд суртал гаргах, ялгаварлах, шударга бус хандах, цалин, нийгмийн халамжийг хязгаарлах, үзэл

²³ Ашгийн бус байгууллагын тухай хуулийн төслийн талаар ТББ-уудын байр суурь. ТББ-уудын ажлын хэсгийн санал, дүгнэлт. Улаанбаатар, 2020 он.

²⁴ Ашгийн бус байгууллагын тухай хуулийн төслийн талаар ТББ-уудын байр суурь. ТББ-уудын ажлын хэсгийн санал, дүгнэлт. Улаанбаатар, 2020 он

бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлах явдал цөөнгүй гарч байгаа ч хүний эрхийн хамгаалагчийг хамгаалах, үйл ажиллагааг нь дэмжих эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Мөн энэ төрлийн асуудлыг тусгайлан авч үздэггүй тул “хүний эрхийг хамгаалагч” гэсэн ойлголт, нэр томъёо нийгэмд тогтоогүй, “сөрөг хүчин” байдлаар үзэх шүүмжлэлт хандлага тогтсон, төрөөс хүлээн зөвшөөрч дэмжлэг үзүүлдэггүй, хүний эрхийг хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хэн, хэрхэн зөрчсөнийг бүртгэх, зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээн эдлүүлэх тогтолцоо тодорхой бус байгаа билээ.

Иймд “хүний эрхийн хамгаалагч”-ийг хуулиар анх удаа тодорхойлон, тэдний эрх зүйн байдлыг бие даасан хуулиар баталгаажуулж, хүний эрхийн хамгаалагчийн аюулгүй байдлыг хангах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх тогтолцоог бий болгох үүднээс Хүний эрхийн хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг боловсруулан олон нийтээр хэлэлцүүлэн санал авч байна.

2.2. ТББ-ЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТОГТВОРТОЙ БУС, ХЯЗГААРЛАГДМАЛ БАЙДАЛ

ИНБ-уудад тулгамдаад буй томоохон асуудлуудын нэг нь тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахад хангалттай хүрэлцэхүйц санхүүгийн эх үүсвэрээр байнга дутагдаж байдаг явдал мөн. Төрөөс ТББ-ыг дэмжсэн тогтвортой санхүүжилтийн орчинг өнөөг хүртэл бүрдүүлж өгч чадаагүй. Тиймээс уг хууль батлагдсанаас хойш 22 жилийн хугацаанд ТББ-уудын санхүүжилтийн ердөө 2 хүрэхгүй хувийг төрийн санхүүжилт бүрдүүлсээр иржээ. Хөгжингүй орнуудад төрийн санхүүжилт 48 хувьтай байхад, бусдад нь дөнгөж 22% хувь болж байна.²⁵

Үндсэн санхүүжилтгүй ИНБ-ууд ихэнхдээ олон улсын донор байгууллагаас хараат байдалтай тэдгээрийн зарласан төсөл, хөтөлбөрийн санхүүжилтээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймээс төслөөс төслийн хооронд үйл ажиллагаа нь явагдаж, төсөл дуусмагц олон байгууллага үйл ажиллагаагаа зогсоодог хэвээр байна. Тухайлбал, ТББ-уудын 80 гаруй хувь нь гадны эх үүсвэрээр санхүүждэг бөгөөд үлдсэн хэсгийн санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхой бус байдаг тул нийгмийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх бус, ашгийн байгууллага болж хувирсан гэх шүүмжлэлийг дагуулсаар байна. ТББ-ууд 2015 онд 1383.1 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт авсны 43.9 хувийг олон улсын байгууллагын төсөл хөтөлбөрөөс, 15.6 хувийг хандив, тусламжаас, 11.7 хувийг гишүүний татвараас, үлдэх 28.8 хувийг бусад эх үүсвэрээс бүрдүүлжээ. Үүнд ИНБ-ын орлого, хандив тусламжийг татвараас чөлөөлөх тухай хуулийн зохицуулалтыг хүчингүй болгосон нөлөөлсөн. Ингэснээр ИНБ-ын дотоодоос санхүүжилт авах боломж хязгаарлагдах сөрөг үр дагавар үүсчээ.

Мөн татвар болон нийгмийн даатгалын хуулиуд ИНБ-ын үйл ажиллагааны зардлыг ихэсгэн тэдний санхүүгийн тогтвортой байдалд хүндрэл учруулж байна. ТББ-ууд дотооддоо болон олон улсын түвшинд санхүүжилт авах туршлага дутмаг байгаагаас гадна санхүүжилтээ тайлагнах хуулийн шаардлагуудыг хэрэгжүүлэхгүй байгаа нь санхүүжилт авахад сөргөөр нөлөөлсөөр байна.

²⁵ Айша Гаус-Паша. “Засаглалд ИНБ-уудын гүйцэтгэх үүрэг”. Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар. УБ.,2008.

2.3. ТББ-ЫН ЧАДАВХЫН СУЛ, ДУТАГДАЛТАЙ БАЙДАЛ

ТББ-ууд өөрсдийн хамгийн сул талаар байгууллагын засаглал, менежмент, техникийн болон санхүүгийн чадваруудыг нэрлэж, түүнчлэн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх системтэй үйл ажиллагаа, стратегийн хөрөнгө оруулалт дутагдаж байна²⁶ гэжээ. ААНБ-ын 2016 оны тооллогод хамрагдсан ТББ-ын 40.5 хувь нь интернэтэд холбогдсон бол ТББ-д ажиллагчдын 67.9 хувь нь интернэт ашигладаг байна. Тооллогод хамрагдсан ТББ-ын 45.0 хувь нь компьютертэй гэж хариулжээ. Эдгээр ТББ-д 20.6 мянган компьютер байгаагийн 14.2 мянга буюу 69.0 хувь нь суурин, 6.4 мянга буюу 31.0 хувь нь зөөврийн компьютер байна. Бүс нутгаар нь авч үзвэл, компьютертэй ТББ-ын 76.1 хувь нь Улаанбаатар хотод байрлаж байна²⁷.

ТББ-ууд өөр хоорондоо хамтран ажиллаж байгаа боловч олон улсын нийгэмлэгүүдтэй хамтын ажиллагаагаа хангалттай хөгжүүлж чадахгүй байна. Ихэнх ТББ санхүүжилт дутмаг учраас стратегийн зорилтуудаа хэрэгжүүлж чаддаггүй. Зөвхөн төсөлд суурилсан үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх хандлага нь тэдний тогтвортой үр дүнд хүрэх боломжийг хязгаарлаж байна.

ТББ-ын менежмент, захиргааны удирдлага, ур чадвар ерөнхийдөө сул байна. Иргэний нийгмийн төв байгууллага болон сүлжээ байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх бөгөөд байгууллагын нөлөөлөл, нийгмийг манлайлан хөдөлгөх ур чадварыг сайжруулах шаардлагатай байна. Жишээлбэл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үйлчилдэг ТББ-ын гишүүд нь өөрсдөө ямар нэг хөгжлийн бэрхшээлтэй мөн ядуу байх зэрэг нь тухайн байгууллага болон хувь хүний чадавхд нөлөөлж байна. Зарим жижиг ТББ-ын төсөл боловсруулах, тайлан бэлтгэх техникийн ур чадвар нь сул байна. Эдгээр сул талууд нь ИНБ-ын стратегийг тодорхойгүй болгож, тэдний хөгжлийг удаашруулах шалтгаан болж байна.

Санхүүжилт дутагдалтай учраас ихэнх ИНБ оффисийн тогтсон байр байдаггүй. МБОИЗ-ийн гишүүн, орон нутгийн ТББ-ын 62% нь үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулах байргүй²⁸ байна. 2017 оны Статистикийн ерөнхий газрын мэдээлэлд дурдсанаар албан ёсоор бүртгэлтэй байгаа 17685 ТББ-ын 48.5% буюу 8578 байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн ТББ-ын дийлэнх хувь нь идэвхигүй буюу 5437 нь огт үйл ажиллагаа эрхлээгүй, 3340 нь үйл ажиллагаагаа түр зогсоосон, 267 нь үйл ажиллагаагаа бүрэн зогсоосон, 63 нь хаяг тодорхойгүй болон бусад шалтгааны улмаас ямар нэгэн мэдээлэл байхгүй байна.

Хүний нөөцийн тогтвортой байдал болон удирдлагын чадавх зэрэг нь ТББ-ын оршин тогтнох болон амжилттай ажиллахад гол нөлөө үзүүлдэг. Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн байгууллагууд нь ихэнхдээ жижиг хэмжээтэй, орон тооны ажилтангүй байх бөгөөд ихэвчлэн сайн дурын үндсэн дээр ажилладаг. Дунд хэмжээний ИНБ-ууд нь 2–5 орон тооны болон сайн дурын ажилтантай. Гишүүнчлэл болон удирдлагын аль ч түвшинд эмэгтэйчүүд ажиллах нь нийтлэг бөгөөд нийт ажилчдын 80-аас дээш хувийг эзэлдэг. Аж ахуйн нэгж,

²⁶ БОНХЯ, UNDP, Байгаль орчны ТББ-ын чадавхын үнэлгээний дүн. Улаанбаатар, 2014 он

²⁷ УСГ, ААНБ-ын 2016 оны тооллогын дүн.

²⁸ НҮБХХ, БОАЖЯ, Байгаль орчны ТББ-ын чадавхын үнэлгээний дүн. 2014 он.

байгууллагын 2016 оны тооллогод хамрагдсан үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бус байгууллагын 38.3 хувийг 1-2 ажиллагчидтай, 31.8 хувийг 3-5, 13.8 хувийг 6-9, 10.8 хувийг 10-20 ажиллагчидтай, 5.2 хувийг 21 ба түүнээс дээш тооны ажиллагчидтай ТББ эзэлж байна. Байгаль орчны 97 ТББ-ыг судалгаанд хамруулахад 50% нь тогтмол ажилтангүй зөвхөн 1 хүн ажилладаг²⁹ гэжээ.

ТББ-уудын үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл дутмаг байгаа нь иргэний нийгмийн хөгжилд олон нийтийн оролцоог бий болгох, тэдний санаачилгыг дэмжих боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. УБЕГ ИНБ-ын бүртгэлийн статистик тоо баримтыг сар бүр шинэчлэн гаргадаг боловч ИНБ-ын үйл ажиллагаа, холбоо барих хаяг, жилийн тайлан зэрэг иргэдэд өгөх мэдээллүүдийг нийтэлдэггүй байна. Глоб интернешнл ТББ, Хүний эрх хөгжил төв, Хүчирхийллийн эсрэг Үндэсний төв, МБОИЗ зэрэг цөөн тооны ТББ-ууд л цахим хуудас болон нийтийн сүлжээний сувгаар олон нийтэд үйл ажиллагааныхаа мэдээллийг ил тод явуулж байна.

ДҮГНЭЛТ

ИНБ-уудын харилцааг зохицуулж байгаа хууль, эрх зүйн орчин нийгмийн хөгжлийн өнөөгийн хэрэгцээ, шаардлага, эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, ИНБ-уудын өмнө тулгамдаад буй асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй байна. 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг өөрчилж, боловсронгуй болгож сайжруулсангүй өнөөг хүрчээ. Энэ хүртэлх хугацаанд зөвхөн бусад хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Ийм учраас Монгол Улсад иргэний нийгмийн байгууллага, төрийн бус байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон 1997 оны “Төрийн бус байгууллагын тухай” хууль нь иргэдийн Үндсэн хуульд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хэрэгжүүлэх эрхийг баталгаажуулсан хэдий ч цаг үетэй зэрэгцэн хөгжих салбарынхаа хөгжил дэвшлийг дэмжсэн бүрэн утгаар нь зохицуулах хэрэгцээ, шаардлагыг гүйцэд зохицуулж чадахгүй болсон гэж дүгнэж байна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хууль анх батлагдсан цаг үетэй харьцуулбал өнөөдөр нийгэм, эдийн Засгийн харилцаа улам бүр нарийн түвэгтэй болж, тус хуулиар зохицуулагдах асуудлууд шинээр үүсэх боллоо. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Төрийн бус байгууллагын тухай” хууль нь иргэний нийгмийн хөгжлийг бүрэн дэмжиж, энэ системийг байх ёстой агуулгаар нь авч үзэж чадахгүй байна. Иргэний нийгмийн үндсэн зорилго, чиг үүрэг нь янз бүрээр илрэх боловч нийтийн эрх ашгийн төлөө, хүний эрхийг хамгаалах, төрд хяналт тавин сөрөг хүчин нь байх чиг үүрэг бүхий ТББ-ын чадавхыг бэхжүүлэх боломжуудыг шинэ эрх зүйн зохицуулалтаар бий болгох асуудал тулгамдаж байна. ТББ-ууд төрд хүчтэй хяналт тавихаас гадна шинээр гүйцэтгэж буй зохицуулагчийн үүргийг хязгаарлахгүй байх эрх зүйн орчин нэн шаардлагатай байна.

²⁹ НҮБХХ, БОАЖЯ, Байгаль орчны ТББ-ын чадавхын үнэлгээний дүн. 2014 он.

“Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай” хуулийн төсөл нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх, үйл ажиллагаа, санхүүжилтийг хязгаарлах, бүртгэлийг хүндрүүлэх, төрийн хяналтыг нэмэгдүүлэх зэргээр ИНБ, ТББ-уудын хөгжлийн таатай орон зайг хумих эрсдэлтэй байгааг анхаарч, бие даасан байдлаар хөгжих төлөвших нөхцөлийг хангахуйц эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь зүйтэй юм. Гуравдагч сектор болох иргэний нийгэм, ТББ-ын өсөлт хөгжил, нийгэмд эзэлж буй байр суурь, гүйцэтгэж буй үүрэг, ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, дэмжлэг үзүүлэх төрийн бодлого, зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Энэ талаарх статистик мэдээлэл хомс хэвээр байна. Ийм учраас ИНБ-ууд, ялангуяа нийгэмд үйлчилдэг ТББ-уудын нийгмийн хөгжилд оруулж буй эдийн Засгийн болон бусад хувь нэмрийг бүртгэх, хэмжих, үнэлэх механизм, мэдээллийн сан, статистик мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал болжээ.

ТББ-ууд өөрсдийн алсын хараа, зорилгод нийцсэн үйл ажиллагааг тогтвортой явуулахад хангалттай хүрэлцэх санхүүгийн эх үүсвэр дутагдалтай байна. Төрөөс ТББ-ыг дэмжсэн тогтвортой санхүүжилтийн орчинг бүрдүүлж өгч чадаагүйгээс ИНБ-ууд гол төлөв донор байгууллагын санхүүжилтээр төслөөс төслийн хооронд үйл ажиллагаа явуулсан хэвээр байна. Энэ нь ИНБ-уудын хараат бус байдалд нөлөөлж бие даасан байгууллага болон хөгжихөд нь саад учруулж байна. Нөгөөтэйгүүр оршин тогтнохын тулд өөрийн байгууллагын эрхэм зорилго, стратегиас хазайж донор байгууллагын төсөл, хөтөлбөрийг дагахад хүргэснээр төрийг хянах, нөлөөлөх үндсэн үүргээ гүйцэтгэх болон зорилгодоо нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж чадахгүйд хүрдэг сөрөг талтай.

Төрөөс зарим чиг үүргээ ТББ, мэргэжлийн холбоодод шилжүүлэн төсвөөс санхүүжүүлж байгаа боловч энэ талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй бус байна. Тухайлбал, төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэн авч гэрээгээр гүйцэтгэж, төсвөөс санхүүждэг 378 ТББ-ууд, мэргэжлийн холбоодод хийсэн хяналт шинжилгээгээр санхүү болон үйл ажиллагааны ил тод байдал хангалтгүй, санхүүгийн тайлан, мэдээг гаргаж өгөх сонирхолгүй, гэрээний биелэлтийг дүгнэдэггүй, үр дүн, үр нөлөөг тооцдоггүй, гэрээний үргэлжлэх хугацааг сунгаж, баталгаажуулах асуудал орхигдсон, гэрээний хугацаа дууссан атал үйл ажиллагааг аман хэлцлээр үргэлжлүүлдэг зэрэг нийтлэг зөрчил илэрчээ.

БОАЖЯ-тай хамтран ажиллах гэрээ байгуулан жил бүр санхүүжилт авдаг МБОИЗ нь байгаль орчны бодлого, хуулийн хэрэгжилтийг хянах, алдааг шүүмжилж, шаардлага тавих иргэний нийгмийн гол үүргээ биелүүлэхгүй, төрийн “хармааны ТББ” –ын дүр төрхтэй болсон нь төрөөс хараат бус, бие даасан байдалд нь нөлөөлж байна³⁰. Ийм учраас төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-ууд гэрээгээр гүйцэтгэх түншлэлийн харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь чухал байна.

ТББ-уудын засаглал, менежмент, техникийн болон санхүүгийн чадавх сул, чадавхыг бэхжүүлэх системтэй үйл ажиллагаа, шаардлагатай стратегийн хөрөнгө оруулалт дутагдалтай байна. Ялангуяа нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ууд, иргэний

³⁰ Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. 2013 он.

үүсгэл санаачлагын хөдөлгөөнүүдийн хувь төрөөс ямар ч дэмжлэг туслалцаа байхгүй, зөвхөн донор байгууллагын төслийн дэмжлэгээр үйл ажиллагаа явуулдагаас шалтгаалж, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах чадавх бий болохгүй байна. Иймд сүүлийн үед иргэдийн зүгээс ИНБ-уудын үйл ажиллагааг дэмжих, үйл ажиллагаанд нь идэвхтэй оролцох оролцоо буурсаар байна. Бүртгэлтэй ИНБ-уудын тоо хэдий олон ч тогтмол, системтэй үйл ажиллагаа явуулдаг ИНБ нь харьцангуй цөөн байна. Байгаль орчны чиглэлээр ажилладаг 700 ТББ-аас 160 гаруй нь идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд тэдгээрийн 50% нь оффисийн байргүй, 1-2 ажилтантай байна.

ТББ-уудад ил тод, нээлттэй, хариуцлагатай байх, зөвшилцөж сурах, удирдлага, санхүүжилтийн талаар хууль тогтоомж, стандартыг дагаж мөрдөх талаар учир дутагдалтай байна. ТББ-ууд ба төрийн хоорондох үл итгэлцэл нь ТББ-уудын хөгжил, үйл ажиллагааны үр дүн, хөгжлийн төлөө төртэй түншлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна. Төр нь ИНБ-уудын үүргийг үл ойшоодог, төрийн зарим шийдвэр, үйл ажиллагааг шүүмжилсэн ТББ-ын үйл ажиллагааг дэмждэггүй, дарамталдаг зэрэг нь ТББ ба төрийн хамтын ажиллагааг хязгаарласаар байна.

Төрөөс иргэний нийгэм үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, хөгжлийн үйл явц болон бодлого, шийдвэр боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд, хянахад оролцох, төрийг хянах, эвсэл, сүлжээ байгуулах, байгалийн баялгийг хуваарилахад хөндлөнгийн шинжээчээр ажиллах, нийгмийн эмзэг бүлгийн эрхийг хамгаалах зэрэгт зориулсан хууль эрх зүй, улс төр, институцийн орон зайг бий болгох ёстой. Иргэний нийгэм эдгээр үүргийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд түүний чадавхыг нэмэгдүүлж, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангаж, дотоод хариуцлага, ил тод байдлыг нь дээшлүүлэх, зөвлөлдөөн, түншлэл, хамтын ажиллагаа, ил тод байдлаар дамжуулан төр, ТББ-уудын хоорондын итгэлцлийг бий болгох нь чухал байна.

Дэлхийн иргэний нийгмийн байгууллагын холбооноос гаргасан 2018 оны тайлангаар Монголын иргэний нийгэм нь хязгаарлагдмал эрх чөлөөтэй гэсэн орны тоонд багтжээ. Энэ нь Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудын чадавх сул, төрийн бодлого шийдвэрт нөлөөлөлгүй, хязгаарлагдмал эрх, үүрэгтэй гэдгийг харуулж байна.

ЗӨВЛӨМЖ

Эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр

- Иргэний нийгмийн үзэл баримтлалыг шинэчлэн боловсруулж, олон нийтээр хэлэлцүүлж, УИХ-аар батлуулах;
- Ашгийн бус байгууллагын тухай хууль, Нийтэд тустай ажил үйлчилгээг санхүүжүүлэх тухай хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийг хамгаалах тухай зэрэг ИНБ-ын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгохтой холбоотой хуулийн төслүүдийн хоорондын уялдаа холбоог сайжруулж, багц хууль болгон батлуулах. Ингэхдээ төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тулгарч байгаа бэрхшээлийг арилгах, иргэний нийгмийн хөгжил, нийтэд тустай үйл ажиллагааг дэмжих эрх зүйн таатай орчныг

бүрдүүлэх зорилгыг бүрэн хангаж, энэ чиглэлээр боловсруулж, УИХ-д хүргүүлсэн ИНБ-уудын саналыг тусгах;

- ТББ-уудын хяналтын болон зохицуулалт үүргийг нэмэгдүүлж, урамшууллын тогтолцоог бий болгох. Үүний тулд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд шинээр орсон нийтийн ашиг сонирхлыг хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийн асуудлаар ТББ-ыг шүүхэд төлөөлөн нэхэмжлэх эрхийг хязгаарласныг өргөжүүлэх хуулийн төслийг боловсруулан, хэлэлцүүлж батлуулах. Нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд нэхэмжлэх төрлийг нэмэгдүүлж олон төрлийн асуудлаар нэхэмжлэл гаргах боломжийг хуулиар бүрдүүлэх, нэхэмжлэл гаргаж буй ТББ-уудад тавьж буй шалгууруудыг тодорхой болгох, хуулийг хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэх талаарх ойлголтыг нэг мөр болгох;
- Шударга сонгууль, орон нутгийн төсвийн ил тод байдал, төвөөс орон нутагт татаасаар өгч буй мөнгөн хөрөнгөнд олон нийтийн хяналт тавих, шүүхийн шинэчлэлийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-уудын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх эрх зүйн орчныг бий болгох;
- Иргэдийн байгаль орчны мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, байгаль орчны зөрчигдсэн эрхээ шүүхээр нэхэмжлэх эрхийг хамгаалдаг Аархусын конвенцид Монгол Улс нэгдэх орж, иргэдийнхээ байгаль орчны эрхийг баталгаажуулах.

Төрөөс дэмжих арга механизмыг бий болгох чиглэлээр

- ТББ-д төрөөс татаас олгох хэлбэрээр дэмжлэг үзүүлэх;
- Төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх үйлчилгээний төрөл, хүрээг тогтоож, тавигдах шаардлага, сонгох шалгуур, хяналт тавих нийтлэг журам зэрэг нарийвчилсан зохицуулалтыг бий болгох;
- Нийтэд тустай үйл ажиллагааг татвар, хураамжийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөд хамруулах;
- ИНБ-ууд, ялангуяа нийгэмд үйлчилдэг ТББ-уудын нийгмийн хөгжилд оруулж буй эдийн Засгийн болон бусад хувь нэмрийг бүртгэх, хэмжих, үнэлэх механизм, мэдээллийн сан, статистик мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Төрөөс ТББ-уудад үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлж, ТББ-ын санхүүгийн чадавхыг бэхжүүлэх;
- ТББ-уудыг шаардлагатай мэргэжлийн тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгслээр хангах, дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий буцалтгүй тусламж үзүүлэх боломжийг судлах, арга замуудыг тодорхойлох;
- Төр ба ТББ-ын түншлэл, хамтын ажиллагааны арга механизм, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох.

Чадавхыг бэхжүүлэх чиглэлээр

- Сайн дурын эвсэл холбоо, иргэний хөдөлгөөнүүдийн зорилго, бүтэц, зохион байгуулалт, гишүүнчлэл, үйл ажиллагаа, иргэдийн оролцооны талаар тогтмол, давтамжтай судалгаа хийх;
- ИНБ-уудын ажлын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд тэдний өөрсдийнх нь үйл ажиллагаанд ил тод, нээлттэй, хариуцан тайлагнах зарчмыг нэвтрүүлэх;
- Монголд Улсад иргэний нийгэм төлөвших эсэх нь иргэдээ бодлого боловсруулах үйл явцад идэвхтэй оролцогч болгож чадах эсэхээс хамаарах учраас энэ чиглэлээр ТББ-уудыг чадавхжуулах.

АШИГЛАСАН НОМ, МАТЕРИАЛ

Бодлого, эрх зүйн баримт бичгүүд

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он
2. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, 2011 он
3. Төсвийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, 2011 он
4. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 2012 он
5. Шилэн дансны тухай хууль, 2014 он
6. Сонгуулийн тухай хууль, 2015 он
7. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль, 2015 он
8. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он
9. Нийтийн сонсголын тухай хууль, 2015 он
10. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2015 он
11. Г.Чулуунбаатар, Орчин үеийн иргэний нийгмийн үнэт зүйл, шалгуур үзүүлэлт, Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил, УБ., 2013

НОМ, ГАРЫН АВЛАГА

1. НҮБ. "Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар", УБ., 2008 он
2. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. "Иргэний нийгэм, иргэний боловсрол" УБ., 2007 он
3. ННФ. "Шүүхийн практик судалгаа" УБ., 2019 он
4. Монгол Улсын ардчиллын замнал: хөгжил ба сургамж. УБ., 2017 он
5. Төрийн бус байгууллагын хөгжилд хүрэх аялал. УБ., 2008 он
6. "Хүний эрхийг хамгаалах Үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд Төрийн бус байгууллагын оролцоо" чуулга уулзалтын эмхэтгэл. Улаанбаатар хот. 2009 он
7. Шинэ толь. 2008 он. Дугаар 61. Улаанбаатар хот
8. ТББ-ын адвокати гарын авлага. 2009 он.
9. Төрийн онол. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. Н.Лүндэндорж. 2008 он. Улаанбаатар хот.

10. Төрийн бус байгууллагын хөгжлийн үнэлгээг тодорхойлох аргачлал. Улаанбаатар хот. 2013 он.
11. Шинэ толь. №58. 2007 он.
12. Ардчиллын хөгжил-иргэний оролцоо. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. 2017 он.
13. Байгаль орчныг хамгаалахад төрийн бус байгууллагын оролцоо. Улаанбаатар хот. 2008 он.
14. Чулуунбаатарын Сосормаа. Төрийн бус байгууллагын менежмент. Улаанбаатар хот. 2007 он.
15. Нээлттэй улс төр. Улаанбаатар хот. 2019/12.

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

1. Авлигатай тэмцэх газар. “ТББ-д шилжүүлсэн төрийн үйлчилгээний үр дүн, үр нөлөөнд хийх хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ажлын тайлан., УБ., 2019 он
2. ННФ. “Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ, шаардлага” Үндэсний болон зарим орны эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа., УБ., 2018 он
3. Конрад-Аденауэр-Сан. “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь” судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж., УБ., 2019 он
4. Нээлттэй Нийгэм Форум. “Монгол Улс дахь төрийн бус байгууллагуудын мэдээлэл” Судалгааны тайлан., УБ., 2005 он
5. Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо. Улаанбаатар хот. 2014 он. Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ. 2017 он.
6. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. 2007-2008 он.
7. Ардчиллын чанар. Судалгааны өгүүллийн эмхэтгэл. 2005 он. Улаанбаатар хот.
8. Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ. 2013 он.
9. Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн удирдлагад үзүүлэх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл, түүний сөрөг талыг бууруулах арга зам. Улаанбаатар хот. 2019 он.
10. Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хангах засаглал. Улаанбаатар хот. 2008 он

ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ

- | | |
|---|---|
| 1. www.legalinfo.fmn | 8. www.tanevsel.wordpress.com |
| 2. www.khural.mn | 9. www.chrd.org.mn |
| 3. www.all4education.mn | 10. www.demo.org.mn |
| 4. www.tusuv.mn | 11. www.globeinter.org.mn |
| 5. www.mecc.mn | 12. www.forum.mn |
| 6. www.mones.org.mn | 13. www.pressinst.org.mn |
| 7. www.monfemnet.org | |



Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн зөвлөх:

П.АМАРЖАРГАЛ

Хууль зүйн үндэсний
хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн
бичгийн дарга, доктор, дэд
профессор

Төрийн байгуулалтын
экспертийн зөвлөлийн судлаач:

Д.ОРГИЛ

Азийн сангийн Хотын
засаглалыг сайжруулах төслийн
дэд менежер

**МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН
БЭХЖИЛТ, СОРИЛТЫН ЗАРИМ
АСУУДЛЫГ ОЛОН УЛСЫН
ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГААНЫ
ҮҮДНЭЭС АВЧ ҮЗЭХ НЬ**

УДИРТГАЛ

Ардчилсан улс төрийн дэглэм тэсэн үлдэхэд засаглалын хэлбэрийн институционал онцлог хэрхэн нөлөөлдөг вэ? Иргэд төрдөө итгэдэг буюу сэтгэл хангалуун амьдрахад улс орны засаглалын хэлбэр, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн байгууламж ямар байвал зохилтой вэ? гэсэн асуултуудад хариулт өгч, Монгол дахь ардчилалд тулгараад буй сорилтыг даван туулах, ардчиллын институтыг улам бэхжүүлэх ажилд хувь нэмэр оруулахуйц бодлогын зөвлөмж боловсруулах нь уг судалгааны ажлын зорилго юм.

Судалгааны зорилгод хүрэхийн тулд парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалын институционал онцлог ардчилсан улс төрийн дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт хэрхэн нөлөөлдөг талаарх онолын маргааны талаар хэлэлцүүлж, улмаар Монгол Улсын ардчиллын институтыг харгалзах асуудлуудын дагуу задлан шинжилнэ. Мөн түүнчлэн, иргэд сэтгэл хангалуун амьдарч, төрдөө итгэлтэй байхад улс орны засаглалын хэлбэр, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн байгууламж ямар байвал зохилтой талаар судалж, судалгааны үр дүнг¹ Монгол Улсын онцлогт задлан шинжилж, үнэлэлт дүгнэлт өгнө.

Энэ судалгаанд Монголын ардчилал өнөөдөр ямар түвшинд хүрсэн хийгээд ямар сорилт тулгараад байгаа талаар өгүүлж, цаашлаад ардчилсан дэглэм тэсэн үлдэхэд, иргэд сайн сайхан, сэтгэл ханамжтай амьдрахад засаглалын хэлбэр, улс төрийн байгууламж, сонгуулийн тогтолцоо зэрэг ардчиллын институтууд хэрхэн нөлөөлдөг талаар олон улсын болон Монголын жишээн дээр дэлгэрэнгүй өгүүлэх болно.

Уг судалгаанд, судалгааны асуудалтай холбогдох, онолын ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгааны тайлан, зэрэг хоёрдогч эх сурвалжийг ашиглан баримт бичгийн судалгаа ба задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх аргаар судалгаа хийлээ.

1. МОНГОЛ ДАХЬ АРДЧИЛЛЫН ОЛОЛТ АМЖИЛТ, БЭРХШЭЭЛ СОРИЛТЫН ТОЙМ

Энэ бүлэгт Монгол Улс ардчилсан нийгэмд тайван замаар шилжсэн хийгээд ардчиллыг бэхжүүлэх чиглэлд ямар амжилтад хүрсэн тухай, Монголын ардчилал өнөөгийн байдалд ямар сорилтуудтай тулгараад буй талаар дэлгэрэнгүй өгүүлнэ.

Монгол Улс 1990 онд нэг улс төрийн нам бүхий тогтолцооноос, олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан улс төрийн тогтолцоонд харьцангуй тайван замаар шилжсэн билээ. Ардчиллын замд эргэлт буцалтгүй орсон нь дэлхийн жишигт нийцсэн удирдлагын хэлбэртэй болох түүхэн бололцоог олгосон юм.² 2019 оны Фрийдом Хаусаас иргэний болон улс төрийн эрхийн хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтээр үнэлж гаргадаг Дэлхийн эрх чөлөөний тайланд Монгол Улс нийт 100-аас 85 оноо авч “эрх чөлөөтэй” улсын ангилалд дахин багтжээ³.

¹ Аргумент гэх үгийг энд “судалгааны үр дүн” гэх утгаар хэрэглэсэн бөгөөд, цаашид “баримт”, “үндэслэл”, “нотолгоо” гэх мэт аль тохирох хувилбараар нь ашиглав.

² Ч.Энхбаатар, С.Зулпхар, П.Амаржаргал нар, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, Удирдлагын академийн судалгааны тайлан, 2019, 32 дахь тал.

³ Фрийдом хаусын 2019 оны эрх чөлөөний тайлан. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

Өнгөрсөн 30 жилийн туршид, Монгол Улс нь олон улсын хамтын нийгэмлэгийн хариуцлагатай гишүүн орны хувьд ардчиллын туршлагаа бусад шинэ тутам байгуулагдсан болон ардчилсан шилжилт хийхээр зэхэж буй бүс нутгийн улстай хуваалцсаар ирлээ. Монгол Улс 2011-2013 онд Ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэгийг даргалж, 2015 онд “Бүсийн зарим орны сонгуулийн төв байгууллагын ахлах албан тушаалтнуудын туршлага солилцох уулзалт” олон улсын семинар, 2016 онд “Ази дахь ардчилсан шилжилт” сэдэвт олон улсын семинарыг зохион байгуулж Афганистан, Бутан, Камбож, Киргиз, Непал, Мьянмар, Зүүн Тимор, Шри-Ланк, Индонез, Лаос зэрэг 10 гаруй улс орны төр, Засгийн төлөөлөлд ардчилалд шилжсэн туршлага, ардчилсан сонгууль зохион байгуулах туршлагаа⁴ хуваалцсаар ирсэн.

Беркли дэх Калифорнийн Их Сургуулийн улс төр судлалын профессор Стивен Фиш, Монгол Улсад ардчиллын урьдач нөхцөлүүдийн аль нь ч байгаагүй хэрнээ ардчилсан тогтолцоонд амжилттай шилжсэн нь гарцаагүй баримт мөн гэжээ. Ардчиллын урьдач нөхцөл нь эдийн Засгийн тогтвортой хөгжил, ардчилсан хөрш орнуудын улс төрийн нөлөө, тухайн орны ардчиллын уламжлал, шашны нөлөө гэх мэт юм. Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгээс (International Institute for Democracy and Electoral Assistance буюу International IDEA) 2005 онд хийсэн “Монгол Улсын ардчиллын төлөв байдал” хэмээх судалгаанд, “Өнөөгийн ардчиллын бэхжилтийн үйл явцыг ажиглан үзвэл хэдийгээр, зарим боломж, сорилтууд бий ч гэлээ Монгол Улс ардчиллыг бэхжүүлэх ажилд үлэмж дэвшил гаргасан. Ардчилсан шилжилт хийснээсээ хойш, Монголчууд ардчилсан Үндсэн хууль баталж, хүчтэй, өрсөлдөөн бүхий улс төрийн намын тогтолцоог байгуулж, иргэний нийгмийн бүрэн ажиллагаатай амьд тогтолцоог бий болгож, чөлөөт зах зээлийн шинэчлэлийг хийсэн”⁵ хэмээн дүгнэж байжээ.

Монгол дахь ардчилалд саад бэрхшээл, өрөөсгөл хандлага, туйлшрал гарч түүнийг дагасан сөрөг үзэгдэл, гажуудал ч цөөн биш тохиолдож байна⁶. Үүнийг жам ёсны үзэгдэл болохыг Ф.Фукуяма тэмдэглэсэн байдаг. Хэдийгээр Монгол Улс ардчиллыг амжилттай бэхжүүлж буй боловч, улс төрийн тогтворгүй байдал, хангалттай төгөлдөржөөгүй эрх мэдлийн харилцан хянал-тэнцэлийн механизм, авлига, хээл хахууль, орлогын тэгш бус байдал, баян ядуугийн хэт зөрүү, улс төрчдийн эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдал, хүчирхэг дундаж давхаргын эзгүйрэл зэрэг олон сорилт тулгараад байна.⁷ Эдгээр сорилтын дундаас иргэд ардчилалд итгэл алдрах нь хамгийн том сорилт гэж үзэж болох юм. Учир нь ардчиллыг энгийнээр хэрэгжүүлэх нь ардчиллыг бэхжүүлэхэд хангалтгүй, хамгийн гол нь ард түмний дийлэнх нь ардчиллыг амжилттай хөгжүүлэх гэсэн хамтын сэтгэлтэй байх нь нэн чухал.⁸

⁴ Б.Туул. Ардчиллыг хэлбэр төдий бус жинхэнэ утгаар нь хөгжүүлэхэд анхаарах ёстой гэв. Монцамэ мэдээ. 2016. <https://montsame.mn/mn/read/18375>

⁵ Landman, T., Larizza, M., & McEvoy, C. (2005). State of Democracy in Mongolia. Human Rights Centre, University of Essex.

⁶ Фукуяма Ф. Түүхийн төгсгөл ба сүүлчийн хүн. Орч. Цог Ш., ред. Бошигт Н., Адмон ХХК. УБ., 2006. 98 дахь тал.

⁷ Orgil Dugersuren. Democratic Governance and Economic Development: Analysis of the Oyu Tolgoi and New Railway Projects in Mongolia. Master's Thesis. National Chengchi University. 2018.

⁸ Adam Cap. Challenges Facing Newly Founded Democracies. 2008. <https://adamcap.com/schoolwork/2894/>

Ард түмэн ардчиллыг хүлээн зөвшөөрч, дэмжих байдал нь Монголын ардчиллын ирээдүй аль зэрэг амжилттай байх тухай хамгийн чухал шалгуур үзүүлэлт болж байна. Гэтэл манайд ардчилалд итгэл алдарч буйг зарим талаар илэрхийлсэн судалгааны дүн байна. Тухайлбал, “сонгуулийн ардчилсан тогтолцоотой” байх нь нэлээд сайн буюу маш сайн гэж нийт судалгаанд оролцогчдын 65,9% нь үзсэн бол, “Парламент болон сонгуулиас үл хамаарах хүчтэй удирдагчтай тогтолцоотой” байх нь нэлээд сайн буюу маш сайн гэж 76,2%⁹ нь үзжээ. Мөн уг судалгаанд, Монголын эдийн Засгийн өнөөгийн байдлыг ерөнхийд нь ямар гэж үзэж байна вэ? гэсэн асуултад 3,2% нь сайн буюу их сайн гэж хариулсан бол, 65,4% нь муу буюу маш муу гэж хариулжээ. Түүнчлэн, энэ судалгаанд Засгийн газрын үйл ажиллагаа болон нийгмийн бодлогыг байгуулагдсанаас нь хойш дүгнэхэд, 33,9% нь баячуудыг илүү дэмжсэн, 42,1% нь хувийн улс төр, бизнесийн сонирхол дээр төвлөрч, нийгэмд онц ач холбогдол өгөөгүй гэж хариулсан бол, ердөө 4,5% нь Засгийн газар шударга бодлого явуулж нийгмийг бүхэлд нь хамруулсан гэж хариулжээ¹⁰. 1990 онд Монгол Улс өөрийн нутагт тайван замаар ардчиллыг байгуулж чадсан бөгөөд амжилттай төлөвшүүлж, тэр бүү хэл бүс нутгийн бусад улсуудад туршлагаасаа хуваалцаар ирсэн. Гэвч иргэд өнөөгийн эдийн засаг, нийгмийн байдалд сэтгэл ханамжгүй, үүнээс үүдээд төрд итгэл алдарч буй нь Монголын ардчилалд тулгараад буй сорилтуудын нэг юм.

2. АРДЧИЛСАН ДЭГЛЭМИЙН БЭХЖИЛТИЙН СОРИЛТИЙН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН СУДАЛГААНЫ ХАРЬЦУУЛСАН ТОЙМ БА МОНГОЛ ДАХЬ ЭРХ МЭДЛИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, ЗАСГИЙН ГАЗАР, ПАРЛАМЕНТ ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Энэ бүлэгт засаглалын хэлбэрийн онцлог нь ардчилсан дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт хэрхэн нөлөөлдөг талаар авч үзэн, Монголын өнөөгийн улс төрийн тогтолцоог энэ үүднээс шинжлэхийг оролдоно. Засаглалын хэлбэр нь ардчилсан дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт хэрхэн нөлөөлдөг тухай асуудал 1980-1990 ээд оны харьцуулсан улс төр судлалын салбарт маргаан дагуулсан сэдвүүдийн нэг байсан билээ¹¹. Учир нь ардчиллын гуравдагч давалгааны үеэр ардчилалд шилжиж байсан орнууд харьцуулсан улс төр судлаачдын судалгааны гол судлагдахуун болж байсан байна.

Ээлийн их сургуулийн улс төр судлалын тэнхимийн профессор Хосе Антонио Чэйбүб, Сан Паулын их сургуулийн улс төр судлалын тэнхимийн профессор Фернандо Лимонгли нар “Ардчиллын институтууд ба дэглэмийн тэсэн үлдэх чадвар: Парламентын болон Ерөнхийлөгчийн ардчиллыг дахин¹² хэмээх өгүүлэлдээ авч үзэх нь АНУ, Их Британи, Итали, Бразил, Франц зэрэг

⁹ Сант Марал сан, Конрад-Аденауэр-Сан, Улс төрийн барометр №17 (51) 2018 он 3 сар. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8cc650b0-59bb-8980-4d43-7f3557132237&groupId=252038

¹⁰ Мөн тэнд.

¹¹ Cheibub, J. A., & Limongli, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. Annual Review of Political Science.

¹² Мөн тэнд.

улс орнуудыг засаглалын хэлбэрийн үүднээс харьцуулан судалж дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт чухам ямар институционал шинж тэмдэг нөлөөлдгийг дахин шинжилсэн байна.

1946-1999 оны хооронд ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий 32 ардчилсан дэглэм тутмын нэг нь мөхөж байсан бол, парламентын засаглал бүхий 58 ардчилсан дэглэм тутмын нэг нь л мөхсөн аж¹³. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү цаг үед ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий ардчилсан улс орнуудын 3,1%-д нь ардчилал мөхөж байсан бол, парламентын засаглал бүхий ардчилсан улс орнуудын 1,7%-д нь л ардчилал мөхөж байв. Учир нь, хэдийгээр ерөнхийлөгчийн ардчилсан тогтолцоо иргэний гэхээс илүүтэй цэргийн дарангуйллаас төрөн гарах магадлалтай байдаг боловч, чухам яг энэ шалтгаанаар мөхөх тохиолдол олон. Ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий ардчилал дарангуйлалд шилжих магадлал парламентын засаглалтай харьцуулахад илүү өндөр байдаг гэх үзэл харьцуулсан улс төр судлалын салбарт ноёлож байжээ. Чэйбүб, Лимонгли нар өгүүлэлдээ дараах үндэслэлийг дахин шинжилж үзсэн юм. Үүнд:

1. Олонхийн дэмжлэг. Парламентын засаглалд, сонгуулиар парламентад олонх болсон улс төрийн нам Засгийн газраа байгуулдаг тул Засгийн газар үргэлжид олонхийн дэмжлэгийг хадгалдаг. Энэ байдал нь парламентын тогтолцоог ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой харьцуулахад илүү засаглах чадвартай болгодог. Харин Ерөнхийлөгчийн засаглалд сонгуульд ялж ерөнхийлөгч болсон ч гэсэн тэр бүр парламентаас олонхийн дэмжлэгийг хүлээдэггүй. Олонхийн дэмжлэгийг хүлээгээгүй тохиолдолд, гүйцэтгэх эрх мэдэл буюу ерөнхийлөгчийн тэргүүлсэн Засгийн газар, хууль тогтоох эрх мэдэл буюу парламент хоорондын үйл ажиллагаа уялдахгүйгээс мухардмал байдал¹⁴ үүсэх магадлал илүү өндөр.
2. Хамтын ажиллагааны сэдэл (Эвслийн Засгийн газар, улс төрийн намын сахилга бат). Парламентын засаглалд, парламентад олонх болсон улс төрийн нам Засгийн газраа байгуулдаг тул сонгуульд өрсөлдөгч улс төрийн намууд төлөвшсөн, сахилга баттай байхыг тогтолцоо нь шаарддаг. Хэрэв төлөвшсөн, сахилга баттай намууд аль нь ч сонгуульд ялалт байгуулж, олонхийн суудал авч чадаагүй тохиолдолд эвслийн Засгийн газар байгуулах зохицуулалттай байдаг тул хоорондоо хамтран ажиллах, эвслийн Засгийн газар байгуулах сэдэл өндөр. Харин ерөнхийлөгчийн засаглалд, сонгуулийн үр дүнд ерөнхийлөгчийн харьяалагддаг улс төрийн нам парламентад олонх болж чадаагүй тохиолдолд “цөөнхийн Засгийн газар” бий болж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд зөрчил үүсэж, улмаар институт хооронд мухардмал байдал үүсдэг. Энэ байдал нь ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий ардчилал мөхөх магадлалыг илүү ихэсгэдэг.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Мухардмал байдал (deadlock situation) -ыг Чэйбүб, Лимонгли нар парламентын шийдвэрт Ерөнхийлөгч хориг тавьсан үед парламент хоригийг давж гарах ёстой олонхийн санал авч чадахгүй байх хэмээн тодорхойлжээ. Энэ тохиолдолд ерөнхийлөгчийн давамгайлал, сөрөг хүчний давамгайлал, эсвэл хууль тогтоох байгууллагын мухардмал байдал үүсдэг гэжээ.

3. Шийдвэр гаргах механизмын төвлөрөл. Парламентын засаглалд, улс төрийн шийдвэр гаргах механизм дэх эрх мэдэл төвлөрсөн шинжтэй, ерөнхийлөгчийн засаглалд хуваарилсан шинжтэй байдаг. Парламентын тогтолцоонд, Засгийн газар хэрэгжүүлэх хөтөлбөрөө бүхэлд нь хянаж, парламент нь хөтөлбөрийг батлах, эсвэл батлахгүй байх сонголттой байдаг бол, ерөнхийлөгчийн засаглалд парламент нь хөтөлбөрөө дэвшүүлж, Засгийн газар буюу Ерөнхийлөгч түүнд нь хориг тавьж, эсвэл гарын үсэг зурж баталгаажуулдаг. Ийм учраас парламентын засаглалд парламентын гишүүд, намынхаа жанжин шугамыг баримталж, үр дүнд нь парламентад ёс парламент дахь улс төрийн намын сахилга бат руу чиглэдэг бол, ерөнхийлөгчийн засаглалд хууль тогтоогчид намын хөтөлбөр гэхээсээ илүүтэй өөрсдийн сонгуулийн эрх ашгийн үүднээс хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцдог.

Энд дурдсан үндэслэлүүд парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглалтай харьцуулахад илүү тэсэн үлдэх чадвартай гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байв. Харин зохиогчид дээр дурдсан өгүүлэлд АНУ, Англи, Франц, Герман, Итали, Бразил улсыг харьцуулан судалж дээрх үндэслэлүүдийг дахин шинжилж үзсэн юм. Энэ талаар дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзье.

2.1. ОЛОНХИЙН ДЭМЖЛЭГ

Парламентын засаглалд, Засгийн газар олонхийн дэмжлэгийг хүлээдэг тул тогтвортой ажиллаж, засаглах чадвар өндөр байдаг, харин ерөнхийлөгчийн засаглалд Засгийн газар тэр бүр олонхийн дэмжлэгийг хүлээдэггүй талтай. Энэ нь цаашлаад мухардмал байдал руу хөтөлдөг. Гэсэн хэдий ч олонхийн дэмжлэг парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглал аль алинд нь элбэг байдаг гэх онолын бүтээл олон бий. Тухайлбал, Стром парламентын Засгийн үед Засгийн газар заавал олонхийн дэмжлэгийг хүлээдэг гэдэг нь худал, тэр бүү хэл, хэрэв Засгийн газар олонхийн дэмжлэгийг хүлээж чадахгүй цөөнхийн Засгийн газар байгуулбал энэ нь улс төрийн тогтолцооны хямрал, гажуудлын шинж тэмдэг гэдэг нь бүр ч худал юм¹⁵ гэжээ. Чэйбүб нар 1946-1999 оны хооронд парламентын засаглалтай улс орнуудын нийт 22% нь цөөнхийн Засгийн газартай байсан¹⁶ гэж тооцоолжээ. Цаашлаад, Стром цөөнхийн Засгийн газар заавал улс төрийн тогтворгүй байдалд хөтөлдөггүй гэдгийг өөрийн анализаар харуулсан юм. Тэрбээр, Засгийн газар тогтвортой байхад олонхийн дэмжлэг хамгийн чухал хүчин зүйл биш харин, Засгийн газрын хөтөлбөрийн хэрэгжилт, парламентын зохион байгуулалт, сонгуулийн тэгш өрсөлдөөн зэрэг олон хүчин зүйлс нөлөөлдөг гэжээ.

Нөгөө талаар, олонхийн дэмжлэггүй ерөнхийлөгчийн засаглалын үед гүйцэтгэх хийгээд хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд мухардмал байдал үүсдэг тухайд Чэйбүб, энэхүү мухардмал байдал нь ерөнхийлөгчийн хориг, түүнийг давах парламентын саналын тоо гэх мэт институционал онцлог, ерөнхийлөгчийн харьяалагдах улс төрийн намын парламент дахь суудлын тоо гэсэн хоёр хүчин

¹⁵ Strom, K. (1993). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁶ Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2001). *Government Coalitions Under Presidentialism and Parliamentarism*. Presented at Conference on Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential Systems, Centre for Brazilian Studies, Oxford University.

зүйлээс шалтгаалдаг¹⁷ гэжээ. Мөн түүнчлэн, эдгээр хүчин зүйлс нь дан ганц мухардмал байдал төдийгүй, ерөнхийлөгчийн давамгайлал, сөрөг хүчний давамгайлалд ч хүргэх боломжтой. Харин мухардмал байдал нь гагцхүү хууль тогтоох байгууллагын баталсан хуульд ерөнхийлөгчийн хориг тавьж, олонх нь хоригийг давж гарах бололцоогүй үед үүсдэг аж. Тэрбээр цааш нь 1946-1999 оны хооронд мухардмал байдал үүссэн 26 ерөнхийлөгчийн ардчилал тутмын нэг нь мөхөж байсан бол мухардмал байдал үүсээгүй 31 ардчилал тутмын нэг нь мөхөж байсан хэмээн тооцоолжээ¹⁸. Эдгээр тоо хол зөрүүгүй тул мухардмал байдал үүсэх эсэх нь ардчилал мөхөхийн гол шалтгаан болдоггүй гэдгийг тэрээр өөрийн тооцооллоор баталсан юм. Өөрөөр хэлбэл, парламентын олонхийн дэмжлэг засаглалын хэлбэрээс үл хамааран ерөнхийлөгчийн засагт, парламентын засагт ч мухардмал байдал үүсэх бололцоо адилхан оршиж байдаг. Иймээс, дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварын үүднээс олонхийн дэмжлэг хэмээх институционал онцлог нь парламентын засгийг ерөнхийлөгчийн засагтай харьцуулахад дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварын үүднээс илүү бат бөх гэх үндэслэл няцаагдаж байна.

2.2. ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ СЭДЭЛ

Парламентын засаглал ерөнхийлөгчийн засаглалтай харьцуулахад улс төрийн намын хамтын ажиллагааг дэмждэг. Хамтын ажиллагааны сэдэл гэдэгт нэгдүгээрт, улс төрийн намын сахилга бат, хоёрдугаарт эвслийн Засгийн газар гэх хоёр төрлийн асуудлыг Чэйбүб, Лимонгли нар авч үзжээ.

Улс төрийн намын сахилга бат. Парламентын засаглалд сахилга батгүй улс төрийн намууд парламентад олонх болох магадлал бага, цаашлаад Засгийн газрын өргөн барьсан хуулийн төслийг баталж чадахгүйд хүрч улмаар Засгийн газар нь огцрох магадлалтай гэх үндэслэлийг анх Хуан Линц (Juan Linz) дэвшүүлжээ. Парламентын засаглалд Засгийн газраа хадгалж үлдэхийн тулд Засгийн газраас өргөн барьсан хөтөлбөр, хуулийн төслийг парламентаар батлуулахад парламент дахь намын гишүүдийн саналыг цуглуулах, үүний тулд намын сахилга бат өндөр байхыг тогтолцоо нь шаарддаг. Бие даагч гишүүд ч мөн адил сонгуулиар сонгогдохын тулд гол төлөв Засгийн газрын өргөн барьсан хуулийн төслийг дэмжих хандлагатай байдаг бол ерөнхийлөгчийн засаглалын үед хууль тогтоогчид, Засгийн газрын гишүүдийн харилцан хамаарал бага тул улс төрийн намын хатуу сахилга баттай байх эрмэлзэл харьцангуй сул байдаг¹⁹. Өөрөөр хэлбэл, парламентын засаглалын үед Засгийн газар парламент дахь суудлынхаа тоонд найдаж болдог бол ерөнхийлөгчийн засаглалд, парламентын гишүүд дахин сонгогдох магадлал нь тодорхой асуудалд хэрхэн санал өгснөөс хамаардаг гэжээ. Ийм учраас, парламентын тогтолцооны гол онцлог эрх мэдлийн нийлэг байдал²⁰ нь улс төрийн намууд төдийгүй, бие даагч парламентын гишүүдэд Засгийн газартай хамтран ажиллах сэдлийг бий болгож, үр дүнд нь улс төрийн нам сахилга баттай байхыг шаарддаг аж. Харин

¹⁷ Cheibub, J. A. (2002). Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 284-311.

¹⁸ Мөн тэнд.

¹⁹ Linz, J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: John Hopkins University Press.

²⁰ Fusion of Power гэх ухагдахууныг эрх мэдлийн нийлэг байдал гэж орчуулж хэрэглэлээ.

нөгөө талаар ерөнхийлөгчийн засаглалын үед, ерөнхийлөгчийн харьяалагдах улс төрийн нам парламентад олонх болсон ч гэлээ, парламент дахь улс төрийн намын суудлын тоонд найдах аргагүй буюу өөрийн намын олонхоос дэмжлэг авахгүй байх тохиолдол элбэг байдаг.

Чэйбүб, Лимонгли нар парламентын засаглал улс төрийн намын сахилга батыг дэмждэг гэх үндэслэлийг бусад судлаачдын бүтээлээс эш татаж дараах байдлаар няцаажээ²¹. Үүнд, засаглалын хэлбэр гэхээсээ сонгуулийн тогтолцоо нь намын сахилга батад илүү нөлөөлдөг²². Тодруулбал, ерөнхийлөгчийн засаглал ч бай, парламентын засаглал ч бай, гагцхүү хатуу сахилга баттай байх нь сонгуулийн ялалт авчирна гэж үзвэл улс төрийн нам хатуу сахилга батыг хэрэгжүүлж чаддаг төдийгүй, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын сахилга батад нөлөөлдөг хэдий ч хамгийн гол хүчин зүйл нь шийдвэр гаргах механизмд байдаг. АНУ-ын конгресст хууль тогтоогчид өөрийн үзэмжээр санал өгдгийн гол шалтгаан нь гагцхүү шийдвэр гаргах механизмын хуваарилагдсан шинжтэй холбоотой бол, парламентын засаглалд эрх мэдлийн төвлөрсөн шинж нь хууль тогтоогчид зөвхөн сонгуулийн хонжоо бодож санал өгөх бололцоог саармагжуулж байдаг²³.

Эвслийн Засгийн газар. Энэ хэсэгт парламентын засаглалд улс төрийн намууд олонх болж чадаагүй тохиолдолд эвслийн Засгийн газар байгуулах шаардлагатай бол ерөнхийлөгчийн засаглалд энэ төрлийн санаачилга байдаггүй²⁴ гэх гол үндэслэлийг дурдаж болно. Гэсэн хэдий ч Чэйбүб нар парламентын болон, ерөнхийлөгчийн засаглалын аль алинд нь эвслийн Засгийн газар албан болон албан бус хэлбэрээр байгуулагдах боломжтойг нотлон харуулжээ²⁵. Хэрэв эвслийн Засгийн газар байгуулагдаагүй бол парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглал хоорондын гол институционал ялгаа нь уналтын цэг гэдэгтэй судлаачид санал нийлдэг²⁶. Парламентын засаглалд эвслийн Засгийн газар байгуулагдаагүй бол парламент хугацаанаас өмнө тарах, эсвэл ээлжит бус сонгууль явуулах эрсдэлтэй бол, ерөнхийлөгчийн засаглалд ерөнхийлөгч бүх санаачлагыг гартаа авна. Чэйбүб нар 1946-1999 оны хооронд парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалыг харьцуулан судалж, ерөнхийлөгчийн засаглалд, аль ч улс төрийн нам парламентад олонх болж чадаагүй бол, ерөнхийлөгчийн санаачилгаар улс төрийн намууд боловсруулсан мөрийн хөтөлбөрийн төстэй байдлаар албан бусаар эвсэл байгуулдаг гэдгийг нотлон харуулжээ²⁷.

²¹ Carey, J., & Shugart, M. (1994). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank of Ordering of Electoral Formulas. *Election Studies*, 417-439.

²² Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

²³ Cox, G. (1987). *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press.

²⁴ Cheibub, J. A., & Limongli, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*.

²⁵ Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2001). Government Coalitions Under Presidentialism and Parliamentarism. Presented at Conference on Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential Systems, Centre for Brazilian Studies, Oxford University.

²⁶ Мөн тэнд.

²⁷ Cheibub, J. A., & Limongli, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*.

2.3. ШИЙДВЭР ГАРГАХ МЕХАНИЗМ ДЭХ ТӨВЛӨРӨЛ

Чэйбүб, Лимонгли нар ардчилал мөхөн унахад засаглалын хэлбэр хэрхэн нөлөөлдөг тухай үндэслэлүүдийг няцааж ардчилсан дэглэм тэсэн үлдэхэд парламентын хийгээд ерөнхийлөгчийн засаглалын институционал шинж нөлөөлдөггүй гэсэн таамаг дэвшүүлжээ.²⁸ Тодруулбал, олонхийн дэмжлэггүй буюу цөөнхийн Засгийн газар ч хөтөлбөрөө бүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой, ерөнхийлөгчийн засаглалын үед дандаа мухардмал байдал үүсдэггүй, нөгөө талаар парламентын засаглалд ч мухардмал байдал үүсэж болдог, намуудын хамтран ажиллах, эвслийн Засгийн газар байгуулах санаачилга дан ганц парламентын засаглалд бус, ерөнхийлөгчийн засаглалд ч хамаатай талаар өмнөх хэсэгт өгүүлсэн билээ.

Хэрэв засаглалын институционал шинж дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт нөлөөлдөггүй юм бол чухам юу нөлөөлдөг вэ гэдэг асуулт зайлшгүй тавигдана. Чэйбүб, Лимонгли нар энэ асуултад шийдвэр гаргах механизмын төвлөрөл нөлөөлдөг гэх таамаг дэвшүүлжээ.²⁹ Шийдвэр гаргах механизмын хуваарилсан байдал нь бодлого боловсруулах үйл явц дахь хамтын ажиллагааны санаачлагыг бууруулж, мухардмал байдал үүсэх магадлалыг нэмэгдүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглалаас үл хамааран гагцхүү Засгийн газар хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхдээ санаачлагыг бүрэн авах, шийдвэр гаргах үйл явцад хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд хэдий чинээ саад, гажуудал бага байна, төдий чинээ дэглэмийн тэсэн үлдэх чадвар нэмэгдэнэ гэсэн үг.

Улс төрийн намын харьяалал, сонгуулиар сонгогчдоос авсан саналын тоо зэргээс үл хамааран хууль тогтоогч бүхэн хууль санаачлах, хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хууль хэлэлцүүлэх үед саналаа хэлэх, хууль батлахад санал өгөх адил эрх, үүрэгтэй. Мөн түүнчлэн, хууль тогтоогчийн өгөх санал ч адил үйлчлэлтэй. Энэ утгаараа хууль тогтоох байгууллага нь тэгш ёсны институт юм. Харин бодит байдалд энэ тэгш ёс тэр болгон үйлчилдэггүй³⁰. Тухайлбал, ажлын ачааллаа хуваарилах, хувь хууль тогтоогчийн нөөцийг бүрэн ашиглахын тулд хууль тогтоох байгууллага өөрийн дотоод зохион байгуулалт, хурлын дэг жаягтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох байгууллагын зохион байгуулалт нь шийдвэр гаргах механизм төдийгүй бодлогын шийдвэрт хувь хууль тогтоогчдын эзлэх жинд нөлөөлдөг.

Хууль тогтоох байгууллагын шийдвэр гаргах механизмын талаар Британийн тогтолцоог төвлөрсөн, АНУ-ын тогтолцоог хуваарилсан шинжтэй сонгодог тогтолцоо гэж үзсэн нь бий³¹. Английн улс төрийн тогтолцоонд Засгийн газар нь парламентаа бүрэн хянадаг. Засгийн газраас өргөн барьсан хуулийн төслийг бие даагч гишүүдийн өргөн барьсан хуулийн төслөөс илүүд үздэг тул хууль тогтоох байгууллагад давуу эрхтэй. Тэр бүү хэл 18 дугаар зууны эхэн үеэс хойш бие даагч парламентын гишүүд Засгийн газрын төсвийн зардалд хяналт тавих эрхгүй буюу төсвийн зардлыг ихэсгэх эрх гагцхүү Засгийн газарт

²⁸ Мөн тэнд.

²⁹ Мөн тэнд.

³⁰ Kriebhel, K. (1992). *Private Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

³¹ Lowenberg, G., & Patterson, S. (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little.

хадгалагдаж байхаар зохицуулагджээ³². Харин АНУ-ын конгрессын байнгын хороодын тогтолцоо нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хуваарилсан шинжтэй байдаг³³. Өөрөөр хэлбэл, байнгын хорооны тогтолцоо нь хууль санаачдагчдын харьяалагдах байнгын хорооны эрхэлсэн асуудлаар шийдвэр гаргахдаа гагцхүү сонгогчдын дэмжлэгийг авах зорилгоор санал өгөх байдал руу чиглүүлдэг аж.

Парламентын тогтолцоонд, Засгийн газар нь хэрэгжүүлэх хөтөлбөрөө хянаж, парламент баталдаг, эсвэл цуцалдаг бол, ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд, хууль тогтоох байгууллага нь хөтөлбөрөө дэвшүүлж, ерөнхийлөгч нь баталж, эсвэл хориг тавьдаг³⁴. Гэсэн хэдий ч бүх ерөнхийлөгчийн тогтолцоо адилгүй бөгөөд Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцох эрхийн хэмжээ ерөнхийлөгчийн засаглал бүрт харилцан адилгүй³⁵. Чэйбүб, Лимонгли нар Бразил, Франц, Итали, АНУ, Английн улс төрийн тогтолцоог харьцуулан судалж, парламентын тогтолцоонд эрх мэдэл дандаа төвлөрсөн байдаггүй, Засгийн газар ч хөтөлбөрөө батлуулахад дандаа амжилттай байдаггүй бөгөөд нөгөө талаар, ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд эрх мэдэл дандаа хуваарилсан шинжтэй байдаггүй гэдгийг нотлон харуулсан юм. Өөрөөр хэлбэл, засаглалын хэлбэр бус, шийдвэр гаргах механизмын зохион байгуулалт нь улс төрийн тогтворгүй байдалд нөлөөлөх хамгийн чухал хүчин зүйл хэмээн дүгнэжээ³⁶. Товчхондоо, бодлого хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх чадвар нь ардчилал тэсэн үлдэхэд чухал боловч, энэ нь парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалын институционал онцлогтой шууд хамааралгүй ажээ.

2.4. МОНГОЛ ДАХЬ ЭРХ МЭДЛИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, ЗАСГИЙН ГАЗАР, ПАРЛАМЕНТ ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Өмнөх хэсэгт ардчилсан дэглэм тэсэн үлдэхэд парламентын хийгээд ерөнхийлөгчийн засаглалын институционал онцлог гол нөлөө үзүүлдэггүй харин шийдвэр гаргах механизм буюу эрх мэдлийн төвлөрөл, Засгийн газар хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх чадвар нөлөөлдөг талаар ярилцсан. Харин энэ хэсэгт Монгол дахь эрх мэдлийн төвлөрөл, Засгийн газар, парламент хоорондын харилцааны талаар өгүүлнэ.

Хууль тогтоох байгууллагын талаар ярилцахад Английн болон АНУ-ын парламентын онцлог парламентат ёсны үндсэн хоёр хэлбэрийг төлөөлдөг тул сонгодог жишээ болон харьцуулагдах тал бий. Английн парламент эрх мэдлийг төвлөрүүлдэг бол АНУ-ын конгресс эрх мэдлийг хуваарилдаг, төдийгүй Англи парламентын засагтай бол, АНУ ерөнхийлөгчийн засагтай. Ард түмний нийтлэг хүсэл зоригийг хэлбэржүүлэх албан ёсны илэрхийлэл нь төлөөллийн байгууллагын үндсэн үүрэг учраас “хууль тогтоох” нь хууль тогтоох эрх мэдлийн амин сүнс мөн³⁷. Парламент нэгд, ард түмнийг төлөөлөх, хоёрт, хууль тогтоох

³² Мөн тэнд.

³³ Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-cameralism and Multipartyism. *Political Science*, 289-325.

³⁴ Мөн тэнд.

³⁵ Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶ Cheibub, J. A., & Limongli, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*.

³⁷ П.Амаржаргал. (2016). Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага. 22 дахь тал. Мөнхийн үсэг.

эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг үндсэн хоёр шинжтэй. Энэ хоёр шинжийн алинд нь илүү ач холбогдол өгч байгаагаас шалтгаалан парламент, Засгийн газрын харилцаа ялгарч байдаг. Хэрэв ард түмний төлөөлөл болох шинжид илүү ач холбогдол өгвөл парламентад эрх мэдлийг төвлөрүүлж, харин хууль тогтоох шинжид илүү ач холбогдол өгвөл Засгийн эрх мэдлийн салаа мөчир хооронд хянал-тэнцэлтэй хуваарилах явдал тулгамддаг³⁸.

Зохиогч бүх улс оронд тохирдог хэт ерөнхий нэг хэлбэрийн улс төрийн тогтолцоо байх боломжгүйг ухамсарлаж буй бөгөөд эрх мэдлийн төвлөрүүлсэн, болон хуваарилсан хэлбэрийн аль нэг нь нөгөөгөөсөө илүү хэмээн нотлох зорилго үгүй билээ. Харин эрх мэдлийн төвлөрүүлсэн болон хуваарилсан хэлбэрүүд өөр өөрийн онцлогтой. Эрх мэдэл төвлөрүүлсэн парламентын тогтолцоонд гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдэл нэг дор төвлөрч, Засгийн газар хөтөлбөрөө саадгүй хэрэгжүүлдэг онцлогтой³⁹ бол, эрх мэдэл хуваарилсан хэлбэрт эрх мэдлийн салаа мөчир хооронд харилцан хянал-тэнцэл тогтож байдаг⁴⁰.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгуулалд Британи маягийн эрх мэдэл төвлөрүүлсэн байдал илүү илэрдэг. Парламентын сонгуульд ялсан нам Засгийн газраа шууд байгуулдаг, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл, эрх баригч намын удирдлага гурав нэг хүний гарт бодитой төвлөрдөг зэрэг нь Вестминстерийн системийн үндсэн шинж билээ⁴¹. Эдгээр шинж манай төрийн байгуулалд мөн илэрдэг бөгөөд манай Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалт эрх мэдлийн төвлөрлийг дэмждэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасны дагуу УИХ-ын сонгуульд ялсан нам ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч түүний нэрийг УИХ-д танилцуулдаг.

Ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлын төлөөлөл болохынхоо хувьд парламент нь ардчиллын амин чухал элемент боловч, хүний эрх чөлөө, эрх мэдлийг хязгаарлахад чиглэсэн төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын үүднээс парламентын бүрэн эрх тодорхой, улмаар хязгаартай байх шаардлага урган гарсан юм⁴². Монгол Улсын төрийн байгуулалд Британи маягийн эрх мэдэл төвлөрүүлсэн байдал илүү илэрдэг боловч, Монгол Улсын Засгийн газар хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхдээ Британийн Засгийн газар адил саадгүй хэрэгжүүлдэг байдал практикт нотлогдохгүй байна.

Засгийн газар мөрийн хөтөлбөрөө саадгүй хэрэгжүүлэхэд санаачилга багатай байдал нь Улсын Их Хурал, Засгийн газар хоорондын харилцааны гажуудал гэдэгтэй судлаачид санал нэгддэг⁴³. Тухайлбал, зарим судлаач "Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1.6-д УИХ нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар УИХ-д ажлаа тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрхтэй гэх заалт нь УИХ-аас Ерөнхий сайдыг

³⁸ О.Машбат. (2015). Үндсэн хууль: Улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. 50 дахь тал. Улаанбаатар: Эрх зүйт ёс сан.

³⁹ Hugh Berrington (1984), British Government: Paradox of Strength. Comparative government and politics. p21.

⁴⁰ Strom K (2000) Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. European Journal of Political Research 37 (3): 267-289.

⁴¹ О.Машбат. (2015). Үндсэн хууль: Улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. Улаанбаатар: Эрх зүйт ёс сан. 51 дэх тал.

⁴² П.Амаржаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал (эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл), 2015 он. 176 дахь тал.

⁴³ О.Машбат. (2015). Үндсэн хууль: Улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. Улаанбаатар: Эрх зүйт ёс сан. 167 дахь тал.

томилох, тэр бүү хэл Засгийн газрын гишүүн нэг бүрийг томилох эрх олгоод байгаа нь парламентын засагтай оронд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд хянал-тэнцлийг хангахын тулд Ерөнхий сайдыг парламентаас сонгох явдлыг аль болох хөнгөвчилдөг, Засгийн газрын тэнхимийн гишүүдийг органик удирдлагын хувьд төрийн тэргүүнээс томилдог үндсэн механизмуудыг яг эсрэг хандлагыг илэрхийлж буй тул энэ зохицуулалтыг төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын эсрэг алхам хэмээн дүгнэжээ⁴⁴. УИХ Засгийн газрын тэргүүн болоод гишүүдийг томилж, огцруулдаг энэ байдал улс төрийн тогтворгүй байдлыг бий болгодгийг өнгөрсөн 30 жилийн түүх бидэнд харуулсан.

Судлаачид энэхүү гажуудлыг шийдвэрлэхэд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-нд УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар батлагдсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт чухал хөшүүрэг болсон гэж үзэж байна⁴⁵. Тухайлбал, “Үндсэн хуулийн энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь сүүлийн 20 жил яригдсан асуудлыг иргэдийн санаа бодлыг сонсож, судлаачдын санал, шүүмжийг тусгаж, улс төрийн намууд болон Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн шийдвэрлэж байгаа ... энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт Засгийн газрыг тогтвортой, үр нөлөөтэй болгох, УИХ-ын үйл ажиллагааг сайжруулах, шүүхийг хараат бус, шударга болгох зэрэг асуудал энэ парламентын үед ийнхүү шийдэгдэж байна”. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зохицуулалтын хүрээнд дээр дурдсан парламент Засгийн газар хоорондын эрх мэдлийн харилцааны гажуудлыг залруулж чадах эсэхийг анхааралтай ажиглах шаардлага тулгарч байна.

3. ТӨРД ИТГЭХ ИРГЭДИЙН ИТГЭЛ БА АРДЧИЛЛЫН ИНСТИТУТУУДЫН ХАМААРЛЫН ТАЛААРХ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГААНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛ: ЗАСАГЛАЛЫН ХЭЛБЭР, СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО, УЛС ТӨРИЙН БАЙГУУЛАМЖ

Энэ бүлэгт судалгааны хоёрдугаар асуулт “Иргэд төрдөө итгэдэг буюу сэтгэл хангалуун амьдрахад улс орны засаглалын хэлбэр, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн байгууламж ямар байвал зохилтой вэ? гэсэн асуултад хариулт эрэлхийлэх болно.

Ардчиллын институтуудыг 1) гүйцэтгэх засаглал нь парламентын, ерөнхийлөгчийн, 2) сонгуулийн тогтолцоо пропорционал, мажоритар, 3) улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл, холбооны байх нь иргэдийн сэтгэл ханамж, хувь хүний сайн сайхан байдалд хэрхэн нөлөөлдөг гэсэн гурван үзүүлэлтээр харьцуулан үзсэн “Ардчиллын институтууд ба хувийн сайн сайхан байдал”⁴⁶ хэмээх өгүүлэл 2016 онд нийтлэгдсэн байна. Мөн зарим судлаачид 1981–2008 оны Эдийн Засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын⁴⁷ 21 гишүүн орныг тоон аргаар харьцуулан судалж, ерөнхийлөгчийн гэхээсээ илүүтэй парламентын засаглалтай, мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой гэхээсээ хувь

⁴⁴ Мөн тэнд.

⁴⁵ О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа. Өдрийн сонин. 2019 оны 11 дүгээр сарын 18-ны дугаар.

⁴⁶ Altman, D., Flavin, P., & Radcliff, B. (2016). Democratic Institutions and Subjective Well-Being. *Political Studies*, 1-20.

⁴⁷ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

нийлүүлсэн буюу пропорционал сонгуулийн тогтолцоотой, холбооны гэхээсээ илүүтэй нэгдмэл улс төрийн байгууламж бүхий улс оронд илүү амьдралын сэтгэл ханамжтай байдаг гэж дүгнэжээ. Дэвид Алтман нар засаглалын хэлбэр, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн байгууламж зэрэг ардчиллын институтуудын талаар дараах харьцуулалтыг хийсэн юм.

3.1. ЗАСАГЛАЛЫН ХЭЛБЭР

Парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглалтай харьцуулахад эрх зүйт ёсыг баримтлах бололцоо илүү⁴⁸ төдийгүй, төрийн албаны чанарын хувьд ерөнхийлөгчийн засаглалаас илүү учир авлигын түвшин харьцангуй бага байдаг. Мөн түүнчлэн, эдийн Засгийн өсөлт, хөрөнгө оруулалтын орчин, нялхсын эндэгдэл, хүн амын наслалт зэрэг үзүүлэлтээр парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглалаас илүү үзүүлэлттэй байдаг⁴⁹ бөгөөд, иргэдийн улс төрийн оролцоо, иргэний, улс төрийн болон цөөнхийн эрхийг дээдлэх тал дээр мөн парламентын засаглал илүү байдаг⁵⁰.

Нөгөө талаар, хувийн сайн сайхан байдлын буюу сэтгэл ханамжийн түвшний хувьд ерөнхийлөгчийн засаглал нь парламентын засаглалаас илүү гэх үндэслэлүүдийг ч судлаачид мөн цөөнгүй дэвшүүлжээ. Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн засаглалд сонгогчид Засгийн газрын тэргүүнийг шууд сонгодог тул сонгуулийн кампанит ажлын үеэр иргэдийн санаа бодлыг тодорхойлох бололцоо парламентын засаглалтай харьцуулахад илүү өндөр байдаг⁵¹. Түүнчлэн, эрх мэдлийн хуваарилсан байдал нь хянал-тэнцлийн зарчим хэрэгжүүлэхэд дөхөмтэй байдгаас ерөнхийлөгчийн засаглалын үед улс төрийн тогтвортой байдал хадгалагддаг.⁵²

3.2. СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО

Сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо нийгэм дэх өөр өөр төрлийн үзэл санааг толь мэт тусгадгаараа парламентад олон намын төлөөллийг хангадаг⁵³. Олон ургалч үзлийг парламентад тусгадаг учир парламент дахь төлөөллийн чанарыг төдийгүй улс төрийн зөвшилцлийн механизмд хөтөлдөг⁵⁴. Товчхондоо, сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо нь олон ургалч үзлийг хамгаалж, хүртээмжийг нэмэгдүүлдэг тул засаглалын чанарт эерэг нөлөө үзүүлдэг байна. Түүнчлэн, хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо сонгуулийн ирцэд шууд бус эерэг нөлөө үзүүлдэг⁵⁵.

⁴⁸ Andrews, J., & Montinola, G. (2004). Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies. *Comparative Political Studies*, 55-87

⁴⁹ Gerring, J., & Thacker, S. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 295-33

⁵⁰ Gerring, J., Thacker, S., & Moreno, C. (2009). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, 327-359.

⁵¹ Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵² Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

⁵³ Hoffman, A. (2005). Political Parties, Electoral Systems and Democracy: A Cross-National Analysis. *European Journal of Political Research*, 231-243.

⁵⁴ Lijphart, A. (1984). *Denocracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, London: Yale University Press.

⁵⁵ Boix, C. (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, 1-17.

Нөгөө талаар, сонгуулийн мажоритар тогтолцоо нь пропорционал тогтолцооноос төлөөллийн чанарыг хангадаг гэх нотолгоог цөөнгүй судлаачид дэвшүүлдэг байна.⁵⁶ Тухайлбал, мажоритар тогтолцоо пропорционал тогтолцоотой харьцуулахад энгийн бөгөөд ойлгомжтойгоос гадна газар зүйн төлөөллийг илүү хангах бололцоотой. Энэ нь тойргийн сонгогчид төлөөлөгчдийн хоорондын харилцааг дэмжихээс гадна иргэд хэнийг сонгож буйгаа таних бололцоог олгодог.

3.3. УЛС ТӨРИЙН БАЙГУУЛАМЖ

Бодлого боловсруулах үйл явц төвлөрсөн байх нь иргэд өөрсдийн үзэл бодол Засгийн газарт хэрхэн тусгагдаж байгааг танин мэдэх бололцоог олгодог.⁵⁷ Тиймээс улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь иргэд сонгуулийн үеэр сонголтоо хийх, Засгийн газартаа хариуцлага тооцоход илүү хялбар байдаг аж. Мөн түүнчлэн, нэгдмэл улс үндэстний эв нэгдлийг дэмждэгээрээ “улс доторх улс” үүсгэж байдаг холбооны улсын тогтолцооноос давуу талтай. Засаглалын чанарын хувьд нэгдмэл улс холбооны улстай харьцуулахад авилгын түвшин бага байдаг⁵⁸ төдийгүй холбооны улсад хүчтэй орон нутгийн засаг захиргаа үндэсний бодлоготой зөрчилдөх магадлалтай байдаг тул нэгдмэл улсын Засгийн газар илүү үр нөлөөтэй байдаг⁵⁹.

Нөгөө талаар, холбооны бүтэц төв Засгийн газар, орон нутгийн Засгийн газар гэсэн эрх мэдлийн хоёр давхаргатай байдаг нь давуу тал⁶⁰ төдийгүй улс төрийн эрх мэдлийг хуваадаг нь федерализмын онцлог юм⁶¹. Мөн түүнчлэн, федерализм нь төр буюу Засгийн газрыг иргэдтэй хамгийн ойр түвшинд харилцах бололцоог олгодог тул засаглалын чанарын хувьд авилгыг доод түвшинд барих бололцоог олгодог⁶². “One fits for all” буюу бүгдэд нийцэх, улс оронд бүрт таарч тохирох жор болохуйц тийм загвар байх боломжгүйг Дэвид Алтман нар дурдаад парламентын засаглалтай, хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцоотой, нэгдмэл улсад амьдардаг иргэд, ерөнхийлөгчийн засаглалтай, мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой, холбооны улсад амьдардаг иргэдээс арай илүү сэтгэл ханамжтай амьдардаг гэдгийг нотолж⁶³ энд дэвшүүлсэн ардчиллын институт болгоны хамгийн гол давуу талыг дараах байдлаар томъёолжээ.

1. Засаглалын хэлбэрийн хувьд парламентын тогтолцооны гол онцлог буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нийлэг байдал нь улс оронд өөрчлөгдөж буй нөхцөлтэй холбоотой илүү хурдан шуурхай арга хэмжээ авах боломжийг, цаашлаад илүү үр дүнтэй, уян хатан

⁵⁶ Norris P (2002) *Ballot Structures & Legislative Behavior*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, pp. 157-184

⁵⁷ Elkins, Z., & Sides, J. (2007). Can Institutions Build Unity in Multiethnic States? *American Political Science Review*, 693-708.

⁵⁸ Goldsmith, A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emergin Market. *American Journal of Economics and Sociologu*, 865-883.

⁵⁹ Knutsen, C. (2011). Which Democracies Prosper? *Electoral Rules, Form of Government and Economic Growth*. *Electoral Studies*, 83-90.

⁶⁰ Riker W (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, MA: Little Brown and Company.

⁶¹ Beramendi P (2009) *Federalism*. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp 752-781.

⁶² Adsera A, Boix C and Mark Payne J (2003) Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics & Organization* 19(2): 445-490.

⁶³ Altman, D., Flavin, P., & Radcliff, B. (2016). Democratic Institutions and Subjective Well-Being. *Political Studies*, 1-20

засаглалыг бэхжүүлэх төдийгүй улс төрийн мухардмал байдал үүсэх эрсдлийг бууруулж байдаг.

2. Сонгуулийн тогтолцооны хувьд хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо нь илүү олон төрлийн илүү иргэдийн санаа бодлыг төлөөлөх улс төрийн хүчнүүдийг парламентад хамруулдаг.
3. Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь төрийн албаны бүтэц бодлогын уялдаа холбоотой байх, цаашлаад илүү үр дүнтэй төрийн албаны тогтолцоог бэхжүүлэхэд дөхөм болдог.

ДУГНЭЛТ

Ардчилсан улс төрийн дэглэм тэсэн үлдэхэд засаглалын хэлбэр хэрхэн нөлөөлдөг вэ? гэсэн судалгааны эхний асуултад хариулахад, засаглалын хэлбэр хоорондын институционал онцлог нь дэглэм тэсэн үлдэх чадварт нөлөөлөхгүй, харин шийдвэр гаргах механизм дэх эрх мэдлийн төвлөрөл хийгээд, Засгийн газар дэвшүүлсэн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх чадвар зэрэг нь ардчилсан дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт нөлөөлдөг. Монгол Улсын хувьд Британи маягийн эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн хэлбэрийн улс төрийн тогтолцоотой боловч, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын харилцаа, улс төрийн тогтворгүй байдал зэргээс шалтгаалан Засгийн газар мөрийн хөтөлбөрөө саадгүй хэрэгжүүлэх чадвар бодит байдалд хомс байна. Энэ байдал нь дэглэмийн тэсэн үлдэх чадварт сөрөг нөлөөлж болзошгүй байна. 2019 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт зарим эерэг үр дүнг авчрах эсэхийг улс төр, эрх зүйн үүднээс анхааралтай ажиглах шаардлага тулгарч байна гэж үзэж байна.

Иргэд төрдөө итгэдэг буюу сэтгэл хангалуун амьдрахад улс орны засаглалын хэлбэр, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн байгууламж ямар байвал зохилтой вэ? гэсэн судалгааны хоёрдугаар асуултад хариулахад, засаглалын хэлбэрийн хувьд парламентын, сонгуулийн тогтолцооны хувьд хувь тэнцүүлсэн, улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь хувь хүн сэтгэл хангалуун байхад эерэг нөлөөлдөг байна. Зохиогч ардчиллын талаар бүхэнд нийцэх хэт ерөнхий, улс орон бүрд таарч тохирох жор болохуйц тийм загвар байх боломжгүйг зөвшөөрч байгаа бөгөөд гагцхүү хүний сайн сайхан байдлын үүднээс (subjective well-being) шинжилж үзэхэд парламентын засагтай, хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцоотой, нэгдмэл улсад амьдардаг иргэд ерөнхийлөгчийн засагтай, мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой, холбооны улсад амьдардаг иргэдтэй харьцуулахад илүү сэтгэл ханамжтай байдаг байна. Өөр шалгуур үзүүлэлтээр эдгээр ардчиллын институтуудыг харьцуулан судлахад өөр үр дүн гарч болохыг үгүйсгэх аргагүй.

Монгол Улсын хувьд энд авч үзсэн гурван төрлийн шалгуур үзүүлэлтийн хоёрыг нь буюу парламентын засагтай, нэгдмэл улс гэх шалгуурыг хангаж буй боловч нэгдүгээрт, “парламентын засагт хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нийлэг байдал нь улс төрийн мухардмал байдал үүсэх эрсдлийг бууруулдаг” гэх үндэслэл уул уурхай, гадаадын хөрөнгө оруулалт, улс төртэй холбогдох үед мухардал үүсэхээс сэргийлж чадахгүй байна. Энэ асуудлыг тусгайлан судлах шаардлага тулгарч буйг энд дурдах нь зүйтэй. Хоёрдугаарт улс төрийн

байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх нь төрийн албаны бүтэц бодлогын уялдаа холбоотой байх, цаашлаад илүү үр дүнтэй төрийн албаны тогтолцоог бэхжүүлэхэд дөхөм болдог” гэх үндэслэлийн хувьд төрийн албанд зарим талаар гажуудсан байдал ажиглагдсан. Иймд, Монгол Улсын парламентат ёсыг улам төгөлдөржүүлэхэд Засгийн газар, УИХ хоорондын харилцаанд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хэрхэн нөлөөлөхийг анхааралтай ажиглахын сацуу, төрийн албыг төлөвшүүлэхэд олон нийтийн хяналт, бодлогын судалгаанд үндэслэсэн шийдвэр гаргах чадамжийг бэхжүүлэх шаардлага үүсэж байна.

ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны ажлын дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хооронд үүсээд буй гажуудал, улс төрийн тогтворгүй байдалд эерэг нөлөө авчрах эсэхийг анхааралтай ажиглах;
- Парламентын тогтолцооны онцлог буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нийлэг байдал аливаа мухардал үүсэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой атал, стратегийн ач холбогдол бүхий орд газар, гадны хөрөнгө оруулалт шаардлагатай мега төслийг УИХ-аар хэлэлцэх үед мухардал үүсгэж байгаа асуудлыг тусгайлан судлах;
- Хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцоог сонгуулийн хуульд тусгах, хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцооны элемент оруулах;
- Төрийн албаны шинэчлэлийг эрчимжүүлж, төрийн албанд олон нийтийн хяналт тавих, бодлогын судалгаанд үндэслэсэн шийдвэр гаргах тогтолцоог бий болгох, бэхжүүлэх;
- Парламентын засаглал, мажоритар сонгуулийн тогтолцоо, нэгдмэл улс төрийн байгууламжийнхаа онцлог шинжийг улам төгөлдөржүүлэх үүднээс энэ чиглэлийн нарийвчилсан бодлогын судалгаануудыг хийж гүйцэтгэх шаардлагатай байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Adam Cap. Challenges Facing Newly Founded Democracies. 2008. <https://adamcap.com/schoolwork/2894/>
2. Adsera A, Boix C and Mark Payne J (2003) Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics & Organization* 19(2): 445-490.
3. Altman, D., Flavin, P., & Radcliff, B. (2016). Democratic Institutions and Subjective Well-Being. *Political Studies*, 1-20.
4. Andrews, J., & Montinola, G. (2004). Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies. *Comparative Political Studies*, 55-87.
5. Beramendi P (2009) Federalism. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp 752-781.
6. Boix, C. (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, 1-17.
7. Carey, J., & Shugart, M. (1994). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank of Ordering of Electoral Formulas. *Election Studies*, 417-439.
8. Cheibub, J. A. (2002). Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 284-311.
9. Cheibub, J. A., & Limongli, F. (2002). Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science*.
10. Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2001). Government Coalitions Under Presidentialism and Parliamentarism. Presented at Conference on Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential Systems, Centre for Brazilian Studies, Oxford University.
11. Cox, G. (1987). *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Elkins, Z., & Sides, J. (2007). Can Institutions Build Unity in Multiethnic States? *American Political Science Review*, 693-708.
13. Ferris, R. Why voters might be choosing dominant, authoritarian leaders around the world. <https://www.cnn.com/2017/06/12/why-voters-might-be-choosing-dominant-authoritarian-leaders-around-the-world.html>
14. Fish, S. (1998). Mongolia: Democracy without Prerequisites. *Journal of Democracy*, 127-141.
15. Foweraker, J., & Landman, T. (2002). Constitutional Design and Democratic Performance. *Democratization*, 43-66.
16. Frances Z. Brown, Saskia Brechenmacher, Thomas Carothers. "How will the Coronavirus reshape democracy and governance globally? 2020. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>
17. Gerring, J., & Thacker, S. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 295-330.

18. Gerring, J., Thacker, S., & Moreno, C. (2009). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, 327-359.
19. Goldsmith, A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Market. *American Journal of Economics and Sociologu*, 865-883.
20. Hugh Berrington (1984), *British Government: Paradox of Strength*. Comparative government and politics.
21. Hoffman, A. (2005). Political Parties, Electoral Systems and Democracy: A Cross-National Analysis. *European Journal of Political Research*, 231-243.
22. Knutsen, C. (2011). Which Democracies Prosper? Electoral Rules, Form of Government and Economic Growth. *Electoral Studies*, 83-90.
23. Kriebhel, K. (1992). *Private Politics: A Thery of U.S Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
24. Landman, T., Larizza, M., & McEvoy, C. (2005). *State of Democracy in Mongolia*. Human Rights Centre, University of Essex.
25. Linz, J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibrium*. Baltimore: John Hopkins University Press.
26. Lijphart, A. (1984). *Denocracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. New Have, London: Yale University Press.
27. Lowenberg, G., & Patterson, S. (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little.
28. Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
29. Norris P (2002) *Ballot Structures & Legislative Behavior*. Pittsburg, University of Pittsburg Press, pp. 157-184
30. Orgil Dugersuren. *Democratic Governance and Economic Development: Analysis of the Oyu Tolgoi and New Railway Projects in Mongolia*. Master's Thesis. National Chengchi University. 2018.
31. Riker W (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, MA: Little Brown and Company.
32. Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
33. Strom, K. (1993). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. Strom K (2000) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. *European Journal of Political Research* 37 (3): 267-289.
35. Tharoor, I. (2020). Coronavirus kills its first democracy. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2020/03/31/coronavirus-kills-its-first-democracy/>
36. Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *Political Science*, 289-325.
37. Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

38. Б.Туул. Ардчиллыг хэлбэр төдий бус жинхэнэ утгаар нь хөгжүүлэхэд анхаарах ёстой гэв. Монцамэ мэдээ. 2016. <https://montsame.mn/mn/read/18375>
39. Монгол Улсын Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийн 2020 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдөр хийсэн мэдэгдэл. <https://ikon.mn/n/1u3d>
40. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) Монгол Улсын Үндсэн хууль. Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан эмх. Улаанбаатар, 2004.
41. Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр нар. Төрийн онол гарын авлага, 2007 он.
42. О.Машбат. (2015). Үндсэн хууль: Улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. Улаанбаатар: Эрх зүйт ёс сан.
43. О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа. Өдрийн сонин. 2019 оны 11 дүгээр сарын 18-ны дугаар
44. О. Хатанболд, Монголын ардчиллын үнэлгээ: арга зүй ба кейс. Улс төрийн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон нэг сэдэвт бүтээл, 2016 он
45. П.Амаржаргал. (2016). Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага. Мөнхийн үсэг.
46. П.Амаржаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал (эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл), 2015 он.
47. Сант Марал сан, Конрад-Аденауэр-Сан, Улс төрийн барометр №17 (51) 2018 он 3 сар. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8cc650b0-59bb-8980-4d43-7f3557132237&groupId=252038
48. СЕХ-ны албан ёсны вэб хуудас. Монгол УИХ-ын сонгуулиудын дүн. 2017. <https://gec.gov.mn/uploads/IHsonguuli2012.pdf>
49. С.Зулфыкар нар. (2013) Монгол Улсын улс төр, нийгэм, эдийн засаг: Тогтолцоо ба бодлого. Фрикрих-Эбертийн сан. 41 дэх тал.
50. Төрийн албаны тухай хууль (шинэчилсэн найруулга). 2017 он. <https://www.legalinfo.mn/law/details/13025>
51. Ч.Энхбаатар, С.Зулпхар, П.Амаржаргал нар, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, Удирдлагын академийн судалгааны тайлан №018, 2019.
52. Ч.Энхбаатар, С.Зулпхар, П.Амаржаргал нар, Парламентын засаглалын үндсэн шинж: нийтлэг жишиг, Монголын онцлог, Удирдлагын академийн судалгааны тайлан №008, 2020.
53. Фрийдом хаусын 2019 оны эрх чөлөөний тайлан. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
54. Фукуяма Ф. Түүхийн төгсгөл ба сүүлчийн хүн. Орч. Цог Ш., ред. Бошигт Н., Адмон ХХК. УБ., 2006. 98 дахь тал.
55. Я.Төгөлдөр. (2019) Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ. Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа. Конрад-Аденауэр-Сан, МУИС улс төр судлалын тэнхим. 26-52 дахь тал. https://ikon.mn/n/1un6?fbclid=IwAR3NHarmTF2rNewAdr3N0WocW6ekFMLSMIFoybTW_wBcMn0ShyBzR91GjpTE

9



**БОДЛОГЫН НЭГДСЭН
ЗӨВЛӨМЖ**

БОДЛОГЫН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ

“Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа” сэдэвт бодлогын судалгааны энэхүү нэгдсэн зөвлөмж нь тус төслийн судлаач бүрийн бие даан судлан үзсэн тодорхой асуудлуудын талаарх судалгааны агуулга, үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжид үндэслэсэн болно. Зөвлөмж нь дараах дэд хэсгүүдээс бүрдэж байна. Үүнд:

- Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх талаар;
- Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байлгах талаар;
- Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны талаар;
- Засаглалын цахим шилжилт: төрийн үйл хэрэг дэх иргэдийн цахим оролцооны талаар;
- Монгол Улсын төсвийн хяналт, тулгамдаж буй асуудал, гарах арга замын талаар;
- Монгол дахь иргэний нийгмийн байгууллагыг хөгжүүлэх талаар;
- Монгол дахь ардчиллын бэхжилт, сорилтын зарим асуудлын талаар.

Бодлогын судалгааны нэгдсэн зөвлөмжөөр судалгаа бүрт дэвшүүлсэн зөвлөмжийн зарим онцлох хэсгийг нэгтгэн илэрхийлсэн бөгөөд зөвлөмжийн нарийвчилсан агуулга нь чухам судалгааны ямар дүгнэлтээр дамжин илэрхийлэгдсэн болохыг мэдэхийн тулд судалгаа тус бүрийн агуулгатай танилцана уу. Судалгааны нэгдсэн зөвлөмж нь тухайн судлаачийн хариуцан гүйцэтгэсэн судалгааны агуулгад тулгуурлан хийсэн дүгнэлтүүд болон судалгааны зөвлөх бүрийн зөвшөөрөн санал болгосон зөвлөмжийн агуулгыг онцлох зарим хэсэгт үндэслэсэн болно.

Нэг. Улс төрийн шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх талаар:

Манай улсын улс төрийн намын эмэгтэйчүүдийн бүлэг, холбоод квотыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, цаашид квотыг 20 хувиас илүү болгон нэмэгдүүлэх чиглэлд улс төрийн дарамт шахалт үзүүлэн, шаардлага тавих нь чухал нөлөө үзүүлэхийг Шведийн туршлага харуулж байна. Хэдийгээр квот нь жендэрийн тэгш байдлыг богино хугацаанд хангах үр дүнтэй арга боловч суурь шалтгааныг шийдвэрлэхэд төдийлөн үр дүнтэй бус. Монгол Улсын хувьд улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс олгодог тогтолцоог нэвтрүүлсэн тохиолдолд, жендэрийн тэгш байдлыг хангах явдлыг төрийн санхүүжилтийг олгох нэг болзол, нөхцөл болгохыг хууль тогтоомжиндоо тусгах боломжтой. Улс төрийн намын санхүүжилтийг төрөөс олгох нь эмэгтэйчүүд, залуучууд болон нийгмийн эмзэг бүлгүүдийн төлөөлөл улс төрийн сонгуульд өрсөлдөх, ялалт байгуулах боломжийг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлнэ гэдгийг дурдах нь зүйтэй.

Хоёр. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байлгах талаар:

Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг улс төрөөс хараат бус байдлыг баталгаажуулахад хэвлэл мэдээллийн сайн дурын үүсгэл санаачилга бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хөгжүүлэх, бэхжүүлэх нь улс орон бүрийн үүрэг, хариуцлага юм. Сайн дурын үүсгэл санаачилга бүхий хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтыг хэвлэл мэдээллийн салбарын болон эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч бэхжүүлсэнээр шүүхээс өмнөх шатанд иргэний гомдлыг барагдуулах бодит орчин, нөхцөл бүрддэг Европын улс орнуудын туршлагаас харахад сэтгүүл зүйн ёс зүйн асуудалд, мөн хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийг байгуулахад төр оролцдоггүй, хуулиар тогтоодоггүйг онцгойлон анхаарахыг зөвлөж байна.

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх, урт хугацааны тогтвортой хөгжлийг дэмжихэд түүний хараат бус байдалд нь нөлөөлөхгүй төрийн дэмжлэг чухал үүрэг гүйцэтгэж буйг анхааралдаа авахыг санал болгож байна. Монгол Улсын хувьд хэвлэл мэдээллийн хариуцлага, ёс зүйн төлөвшилд хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын институтын гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдлыг чухалчлан үзэж Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын хэд хэдэн төсөлд Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл, түүний чиг үүрэг, эрхийн талаар тусгасан байдаг. Сайн дурын өөрийн зохицуулалтыг төрийн зохицуулалтад шилжүүлсэн эсвэл хэвлэлийн зөвлөлийг хуулиар байгуулсан Азийн бусад улс орнуудын туршлагыг давтахгүй байхыг энэхүү судалгаа анхааруулж байна.

Гурав. Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны талаар:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зориулсан хууль, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг тодорхой болгох, хөрөнгө оруулалт хийх;
- Төрийн зарим үйлчилгээг ТББ-аар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагаа, үйлчилгээг тодорхойлох, түүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн оролцоог хангах;
- ХБХ-ий нийгмийн харилцаанд тэгш оролцох эрхийг хэрхэн хангах арга зам, оролцооны хэлбэрийг хуульд нарийвчлан тусгах, нэмэлт тайлбар зүүлт оруулах, мөн холбогдох бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах;
- Оролцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд мэдээллийн хүртээмжийг орхигдуулахгүй байх. Төрийн зүгээс зохион байгуулах аливаа үйл ажиллагаанд оролцоход орчны буюу барилга байгууламж, тоног төхөөрөмж, үйлчилгээний, мэдээлэл, харилцаа холбооны хувьд хүн бүхэнд хүртээмжтэй байдлыг хангах;

- 2019 онд НҮБ-аас боловсруулсан “Хөгжлийн бэрхшээл, тэгш хамруулах стратеги”-ийг албан ёсоор орчуулан төрийн бүх байгууллагад хүргүүлэх, бодлого үйл ажиллагаандаа ашиглах. Түүнийг танилцуулах, төрийн албан хаагчдад сургалт, зөвлөгөө өгөх, гарын авлага материалаар хангах ажилд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн бус байгууллагыг голлон оролцуулах.

Дөрөв. Засаглалын цахим шилжилт: төрийн үйл хэрэг дэх иргэдийн цахим оролцооны талаар:

Цаашид Улсын Их Хурлаас хууль батлах, Засгийн газраас бодлого, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх замаар “хувь хүн төвтэй цахим засаг”-т шилжих, “харилцаанд төвлөрсөн ухаалаг цахим засаг”-т шилжих бэлтгэл хангах. Энэ хүрээнд цахим засгийн зорилго нь нээлттэй их өгөгдөлд суурилсан хувь хүнд чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлэх, цахим засгийн үйлчилгээ нь платформд суурилсан үйлчилгээ байх, технологийн орчин нь засаг ба хувь иргэдийн түншлэлийг бэхжүүлсэн байх, шийдвэр гаргах санаачилга нь хувь хүмүүс, иргэн, төрийн бус байгууллагуудад байх, төрийн хувьд зуучлагчийн үүрэгтэй байх, иргэний хувьд идэвхтэй оролцох, санал өгөх үүрэгтэй байхаар Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрт тусгах, түүний дагуу хэрэгжүүлэх. Үүнтэй уялдаатайгаар, “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд “Иргэн төвтэй цахим засаглал”-ыг III үе шат буюу 2041-2050 онд хэрэгжүүлэхээр тусгасныг I үе шат буюу 2020-2030 онд хэрэгжүүлэхээр тусгах; “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалын төсөлд “Эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарт мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн дэвшил, инновацийг нэвтрүүлэх замаар бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэх үе”, “Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалыг хөгжүүлэх үе”-д ямар үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаар дэлгэрүүлж тусгах.

Монгол Улсын хүн амын мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн хэрэглээний суурь болон стандарт мэдлэг, чадварыг нэмэгдүүлэх. Энэ хүрээнд боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон харилцаа холбооны асуудал эрхэлсэн төв байгууллагаас хамтран цахим хэрэглээний мэдлэг, чадварыг хөгжүүлэх хөтөлбөрийг ЮНЕСКО-гийн боловсруулсан “Цахим эрдэм” /Digital Literacy/-ийн бодлого, хөтөлбөрийг баримтлан боловсруулж, хэрэгжүүлэх.

Цахим оролцооны анхдагч нөхцөл болох мэдээллийн ил тод байдлыг бүрэн хангах. Энэ чиглэлийн өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлаас “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” хуульд тусгах. Иргэдийн цахим оролцоо хэвийн, тасралтгүй байх нөхцөлийг хангахын тулд Засгийн газраас боловсруулсан Цахим мэдээллийн аюулгүй байдлын тухай, Өгөгдөл хамгаалах тухай хуулийг Улсын Их Хурлаас батлан хэрэгжүүлэх. Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуульд иргэд биечлэн очиж санал өгөхөөс гадна цахим хэлбэрээр саналаа өгөх боломж олгосон өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлаас холбогдох сонгуулийн хууль тогтоомжид тусгах.

Тав. Монгол Улсын төсвийн хяналт, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга замын талаар:

Монгол Улсад “Төрийн аудитын тухай” хуулийг баталж, энэхүү хууль нь Үндэсний аудитын газар болон Монгол Улсын ерөнхий аудиторыг хараат бусаар ажиллах бүрэн үндэслэлийг бүрдүүлж чадаагүйг анхаарч хуулийн өөрчлөлтөд тусгах нь зүйтэй. Монгол Улсын ҮАГ нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ-д суудалтай олонхийн намаас хараат ажиллахаар байна. Хуучин социалист системтэй байсан, буурай хөгжилтэй, ардчиллын туршлага багатай орнуудын хувьд Аудитын дээд байгууллагын хараат байдал нь авлига, хээл хахуулийг өөгшүүлэх бодит байдал болсоор байгааг эрдэмтэн судлаачид анхааруулсаар байна.

Зургаа. Монгол дахь иргэний нийгмийн байгууллагыг хөгжүүлэх талаар:

- Иргэний нийгмийн үзэл баримтлалыг шинэчлэн боловсруулж, олон нийтээр хэлэлцүүлж, УИХ-аар батлуулах;
- Ашгийн бус байгууллагын тухай хууль, Нийтэд тустай ажил үйлчилгээг санхүүжүүлэх тухай хууль, Хүний эрхийг хамгаалагчийг хамгаалах тухай зэрэг ИНБ-ын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгохтой холбоотой хуулийн төслүүдийн хоорондын уялдаа холбоог сайжруулж, багц хууль болгон батлуулах;
- ТББ-уудын хяналтын болон зохицуулалт үүргийг нэмэгдүүлж, урамшууллын тогтолцоог бий болгох;
- Иргэдийн байгаль орчны мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, байгаль орчны зөрчигдсэн эрхээ шүүхээр нэхэмжлэх эрхийг хамгаалдаг Аархусын конвенцид Монгол Улс нэгдэн орж, иргэдийнхээ байгаль орчны эрхийг баталгаажуулах;
- Төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх үйлчилгээний төрөл, хүрээг тогтоож, тавигдах шаардлага, сонгох шалгуур, хяналт тавих нийтлэг журам зэрэг нарийвчилсан зохицуулалтыг бий болгох;
- ИНБ-ууд, ялангуяа нийгэмд үйлчилдэг ТББ-ын нийгмийн хөгжилд оруулж буй эдийн засгийн болон бусад хувь нэмрийг бүртгэх, хэмжих, үнэлэх механизм, мэдээллийн сан, статистик мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Төрөөс ТББ-т үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлж, ТББ-ын санхүүгийн чадавхыг бэхжүүлж, төр ба ТББ-ын түншлэл, хамтын ажиллагааны арга механизм, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох.

Долоо. Монгол дахь ардчиллын бэхжилт, сорилтын зарим асуудлын талаар:

- Парламентын тогтолцооны онцлог буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нийлэг байдал аливаа мухардал үүсэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой атал, стратегийн ач холбогдол бүхий орд газар, гадны

хөрөнгө оруулалт шаардлагатай мега төслийг УИХ-аар хэлэлцэх үед мухардал үүсгэж байгаа асуудлыг тусгайлан судлах;

- Төрийн албаны шинэчлэлийг эрчимжүүлж, төрийн албанд олон нийтийн хяналт тавих, бодлогын судалгаанд үндэслэсэн шийдвэр гаргах тогтолцоог бий болгох, бэхжүүлэх;
- Парламентын засаглал, сонгуулийн тогтолцоо, нэгдмэл улс төрийн байгууламжийнхаа онцлог шинжийг улам төгөлдөржүүлэх үүднээс энэ чиглэлийн нарийвчилсан бодлогын судалгаануудыг хийж гүйцэтгэх.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН