



**АМЬЖИРГААНЫ ТҮВШИН  
ДООГУУР ӨРХИЙН  
СУРАЛЦАГЧИЙГ СУРАХ  
БОЛОЛЦООГООР ХАНГАХ  
ТАЛААРХ БОДЛОГО,  
ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ**

**UIH.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН

“Бүх нийт боловсролын төлөө!”  
Иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл

**АМЬЖИРГААНЫ ТҮВШИН ДООГУУР  
ӨРХИЙН СУРАЛЦАГЧИЙГ СУРАХ  
БОЛОЛЦООГООР ХАНГАХ ТАЛААРХ  
БОДЛОГО, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ**

**UIH.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН

Улаанбаатар хот  
2021 он

Судлаач Ч.Бат-Уянга (хуульч, бодлогын судлаач)

Боловсролын төлөө чанга дуугарцгаая!  
Төслийн санхүүжилтээр хэвлэв.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## Өмнөх үг

# АМЬЖИРГААНЫ ТҮВШИН ДООГУУР ӨРХИЙН СУРАЛЦАГЧИЙГ СУРАХ БОЛОЛЦООГООР ХАНГАХ ТАЛААРХ БОДЛОГО, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ

улсын нэршлээр “*нийгэм-эдийн засгийн статус доогуур*” өрхийн хүүхдүүдэд боловсрол эзэмшүүлэх Монгол Улсын бодлогын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг судлахыг зорьсон юм. Одоогоор Монгол Улсын хууль тогтоомжид “*socio-economic status*” буюу “*нийгэм-эдийн засгийн статус*” болон түүнээс доогуур өрхийн хүүхэд гэдгийг тодорхойлсон тогтсон ойлголт үгүй. Иймд 2002 онд батлан, одоог хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөж буй Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дугаар заалтыг гол шалгуур болгон амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл бололцоог төрөөс хэрхэн хангаж буйг болон уг заалтыг хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэлийг судлан, цаашид үр дүнд хүрэхэд дэм болох шийдлийн хувилбарыг судлав.<sup>1</sup>

## Нэг. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангахын ач холбогдол

Монгол Улсын Үндсэн хууль болоод олон улс, дотоодын түвшний аливаа баримт бичигт хүн бүр сурч боловсрох эрхтэй төдийгүй ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй эзэмших эрхтэйг чухалчилдаг. Боловсрол бол хүний үндсэн эрх төдийгүй бусад эрх, эрх чөлөөгөө эдлэх хамгийн чухал эх сурвалж, гол хөшүүрэг. Боловсрол нь чадавхын эрх болохын хувьд нийгэм, эдийн засгийн хувьд хязгаарлагдмал хүүхдүүд, томчуудад ядуурлаас өөрсдийгөө гаргах, нийгмийн амьдралд бүрэн төгс оролцох *арга* замаа олох үндсэн

1 Өөрөөр хэлбэл зөвхөн орлого буюу өрхийн эдийн засгийн байдалтай уяж судалсан болно. Бусад өнчин, малчин, алсмагдмал, хөгжлийн бэрхшээлтэй зэрэг нөхцлийг хассан болно.

хэрэгсэл нь болдог.<sup>2</sup> Иймээс Тогтвортой хөгжлийн зорилгод ч хүн бүр амьдралынхаа туршид суралцаж хувь хүний болон мэргэжлийн хувьд хөгжих боломжоор хангагдах ёстой хэмээн тусгайлан заасан нь бий. Хэдий тийм ч хүүхдүүд нийгэм-эдийн засгийн хувьд анхнаасаа тэгш бус, аливаа ялгаатай нөхцөл (гарал угсаа, нийгмийн давхарга, ядуурал, хөгжлийн бэрхшээл, хүйс, жендэр гэх мэт) нь тэднийг боловсрол эзэмшихэд саад учруулсаар байна. Гэтэл бага наснаасаа боломжоор хязгаарлагдана гэдэг нь насанд хүрсэн хойноо чанартай боловсролд хамрагдах боломжоос хоцрох, эсвэл сургуулиа бүрэн дүүргэж чадахгүй байдалд хүрэх; үндсэн чадвар, чадамж хангалтгүй, эсвэл нийгэмд нэр хүндтэй, цалин сайтай ажил хөдөлмөр эрхлэхэд нь шаардлага хангахгүй мэдлэг боловсрол эзэмших магадлалтай гэсэн үг юм. Иймээс ялгаатай байдал нь үе дамжсан сул талыг бий болгохоос гадна хувь хүн болоод улс үндэстний хувьд нийгэм, эдийн засгийн үр шимийг хүртэхэд саад тотгор учруулдаг.<sup>3</sup>

Монгол Улсын хувьд өрхийн амьжиргаа, орлогын түвшинтэй холбоотой ядуурал нь хүүхэд боловсрол эзэмших боломжийг хязгаарлаж байна. Нийгэм эдийн засгийн статус доогуур, амьжиргааны түвшин тааруу өрхүүд хүүхдийнхээ наад захын хэрэгцээг хангаж чадахгүй, тухайлбал хоол хүнс, хувцас, байр, унааны болон бусад зардлыг төлж чадахгүй байгаагаас хүүхдээ сургуулиас завсардуулах тохиолдол гарсаар байна.<sup>4</sup>

Иймээс эдгээр саадыг арилгах, хүн бүрийг бага наснаасаа боловсрол эзэмших боломжийг бүрдүүлэх, тэлэх, хангахад төрийн оролцоо зайлшгүй чухал юм. Боловсрол нь төрийн санхүүгийн хөрөнгө оруулалтуудаас хийж болох хамгийн сайн хөрөнгө оруулалтын нэг хэмээн хүлээн зөвшөөрөгддөг.<sup>5</sup>

ОИХ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН

2 “Бүх нийт боловсролын төлөө!” иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл, “Үе тэнгийн дарамт, дээрлэлтээс урьдчилан сэргийлэх аргачлал”, УБ 2020.

3 ЮНЕСКО, “Монгол Улсын Боловсролын бодлогын тойм шинжилгээ”, 2019.

4 Бүх нийт боловсролын төлөө! Иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл “Тодорхой бүлгийн хүүхдүүдэд боловсрол эзэмшихэд тулгардаг саад тотгорууд”, УБ 2020.

5 Мөн тэнд.

## Хоёр. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч гэдэгт хэн хамаарах вэ?

Хэдийгээр Боловсролын тухай хуульд *“амьжиргааны түвшин доогуур суралцагч”*<sup>6</sup> хэмээн томъёолсон ч энэхүү бүлэгт хамаарах суралцагчийг бусад хууль тогтоомжид уг хуулиас ялгаатай томъёолжээ. (Хүснэгт 1-ээс харна уу.)

*Хүснэгт 1. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн хүүхдийн сурч боловсрох эрхийн талаар тусгасан хууль тогтоомжийн заалт.*<sup>7</sup>

|    | Нэршил                               | Хууль, түүний заалт.  |
|----|--------------------------------------|---|
| 1. | Амьжиргааны түвшин доогуур суралцагч | <b>Боловсролын тухай хууль:</b><br>43.2.1. оршин суудаг газраасаа сургуульд тогтмол явах боломжгүй, өнчин буюу <b>амьжиргааны түвшин доогуур</b> суралцагчийг дотуур байраар хангах;<br>43.2.7. суралцагчийн онцгой авьяас, чадварыг нээн илрүүлж хөгжүүлэх, урамшуулан дэмжих, өнчин, <b>амьжиргааны түвшин доогуур</b> , хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчийг сурах нөхцөл бололцоогоор төрөөс хангах;   |
| 1  | Орлого багатай өрхийн хүүхэд         | <b>“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа /Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт/</b><br>2.1.15. Малчин, шилжин суурьшигч, орлого багатай өрхийн, ялгаатай болон тусгай хэрэгцээ шаардлагатай хүүхдүүдэд сургуулийн өмнөх боловсрол тэгш олгох боломж, орчин нөхцөлийг бүрдүүлж, эцэг эх, асран халамжлагчдыг чадавхжуулах замаар тэдний оролцоонд түшиглэсэн хүүхдийн хөгжлийг дэмжинэ. |

6 Боловсролын тухай хуульд “амьжиргааны түвшин доогуур суралцагч” хэмээн томъёолсныг энэхүү судалгаанд “амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч” хэмээн томъёолж буй бөгөөд агуулга зөрүүгүй болно.

7 Тухайн бүлгийн суралцагчдын сурч боловсрох эрхийг хангахтай холбоотой хууль тогтоомжоос түүвэрлэсэн бөгөөд боловсролоос бусад салбарын хууль тогтоомжид “Эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд, ядуу, нэн ядуу өрхийн хүүхэд, гэр оронгүй тэнэмэл амьдралтай иргэний хүүхэд, хүнд нөхцөлд байгаа хүүхэд” зэргээр олон янзаар тодорхойлсон байна.



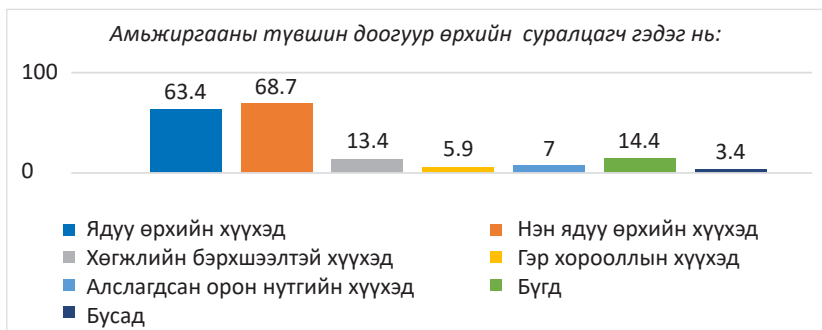
|   |  |
|---|--|
| <p>Боловсролын үйлчилгээнд хамрагдаж чадахгүй, эрсдэлт бүлгийн суралцагч</p>          | <p><b>“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа /Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт/</b><br/>2.1.11.Боловсролын үйлчилгээнд хамрагдаж чадахгүй, эрсдэлт бүлгийн суралцагч нэг бүрд шаардлагатай дэмжлэгийг үзүүлж, боловсролд тэгш хамруулна.</p>   |
| <p>Ядуу өрхийн хүүхэд</p>   | <p><b>Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр /ЗГ-ын 2019 оны 159 дүгээр тогтоол/</b><br/>5.5.2 <b>ядуу өрхийн хүүхдийг</b> цэцэрлэг, сургуульд бүрэн хамрагдах, боловсролтой болох боломжоор хангах, мэргэжлийн, дипломын сургалтын тэтгэлэгт хамруулах замаар ядуурлаас ангид боловсролтой, мэдлэгтэй монгол хүнийг бэлтгэхэд анхаарах;<br/>5.5.3. <b>ядуу өрхийн</b> сургуулийн бага ангийн хүүхдийн ном, сурах бичгийн түрээсийн тогтолцоо, эргэлтийн сан бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах, хүүхдийн дүрэмт хувцасны үнийн хөнгөлөлт үзүүлэх, дотуур байранд амьдрах хоол, унааны зардлын тодорхой хувийг улсаас төлөх;</p>   |
| <p>Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, тусалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн</p> | <p><b>Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 2012</b><br/>20 дугаар зүйл.Боловсролыг дэмжих үйлчилгээ<br/>20.1.Боловсролыг дэмжих үйлчилгээний хүрээнд дараах тусламж, дэмжлэг үзүүлнэ:<br/>20.1.1.энэ <b>хуулийн 20.2-т заасан хүүхэд</b> сургуулийн өмнөх боловсролын болон ерөнхий боловсролын сургуульд сурч байгаа бол хичээлийн хэрэгсэл, сурах бичиг, дүрэмт хувцасны үнийн хөнгөлөлт.<br/>20.2.Боловсролыг дэмжих үйлчилгээнд дараах иргэнийг хамруулна:<br/>20.2.1.энэ хуулийн <b>3.1.2-т заасан өрхийн гишүүн-иргэний</b> болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний хүүхэд;<br/>20.2.7.энэ хуулийн <b>3.1.11-д заасан босго шугамаас доогуур амьжиргаатай</b> өрх толгойлсон эх, эцгийн хүүхэд</p> |

|   |  |
|---|--|
|   | <p><b>*3.1.2. “нийгмийн халамжийн дэмжлэг, тусалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн”</b> гэж Үндэсний статистикийн хороо, нийгмийн халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хамтран баталсан аргачлалын дагуу өрхийн мэдээллийн нэгдсэн санд орсон, амьжиргааны <b>түвшин нь тухайн үеийн ядуурлын шугамаас доогуур өрхөөс сонгогдсон өрхийн гишүүнийг;</b></p> <p><b>*3.1.11. “босго шугам”</b> гэж нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас энэ хуулийн 29.1-д заасан мэдээллийн нэгдсэн санд бүртгэгдсэн өрхийг амьжиргааны түвшингээр эрэмбэлж оноо өгөх байдлаар тогтоосон хязгаарыг.</p>   |
| <p>Зорилтот өрхийн суурь боловсрол эзэмших насны хүүхэд</p> | <p><b><i>Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр (Засгийн газрын 2016 оны 16 дугаар тогтоолын хавсралт)</i></b></p> <p>3.1.2. нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг <b>зорилтот өрхийн гишүүн бүрт</b> оновчтой хүргэх;</p> <p><b>6.8.2. зорилтот өрхийн суурь боловсрол эзэмших насны хүүхдийг</b> сургуульд хамрагдах, суралцах боломжийг бүрдүүлж, сурах бичиг, хичээлийн хэрэгсэл, сурагчийн дүрэмт хувцас зэргийн үнийг хөнгөлөх, чөлөөлөх, дотуур байраар хангах;</p> <p><b>6.8.3. зорилтот өрхийн сургууль завсардсан хүүхдийг</b> албан бус сургалтад хамруулж, дүйцүүлэх хөтөлбөрөөр зохих шатны боловсрол эзэмшүүлэх, уг сургалтад хамрагдаж байгаа хүүхдэд энэ хөтөлбөрийн 6.8.2-т заасан хөнгөлөлт үйлчилгээг үзүүлэх;</p> <p>6.8.5. ерөнхий боловсролын сургуулийн ахлах анги төгсөж, зохих журмын дагуу их, дээд сургууль, коллежид суралцах эрх авсан хүүхэд, өрхийн гишүүнийг сургалтын тэтгэлэг, буцалтгүй тусламж, зээлд хамруулахад дэмжлэг үзүүлэх.</p> |

Судлан буй бүлгийн суралцагчдыг хууль тогтоомжид ийм олон янзын ялгаатай байдлаар томъёолж буй нь Боловсролын тухай

хуулийн 43.2.7 дугаар заалтыг практикт хэрэгжүүлэхэд зарим талаар ойлголтын зөрүү үүсгэж байж магадгүй юм. Энэ нь анкетын ярилцлагад оролцогчдын хариултаас харагдана.<sup>8</sup>

**График 1.** Боловсролын салбарт ажиллагсдын ойлголт



Юун түрүүнд хууль зүйн хувьд Боловсролын тухай хуулийн “амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч” гэдэгт хэн хамаарч буйг тодруулъя. Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дугаар заалтыг хэрэгжилтийг Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлд туссан Боловсролын дэмжих үйлчилгээгээр хангадаг нь судалгааны явцад тодорсон юм. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3.1.2 дахь заалтад тодорхойлсноор уг бүлгийн суралцагч нь “Үндэсний статистикийн хороо, нийгмийн халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хамтран баталсан аргачлалын дагуу өрхийн мэдээллийн нэгдсэн санд орсон, амьжиргааны түвшин нь тухайн үеийн ядуурлын шугамаас доогуур өрхөөс сонгогдсон өрхийн гишүүнийг” хэлнэ.

“Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр (2017-2021)”-т дурдсанаар ядуурлын шугамаас доогуур орлоготой өрхөд амьдарч байгаа 0-17 насны хүүхдийн хувь 2017 оны байдлаар хүн амын 28.9 хувь, Үндэсний статистикийн хорооноос 2018 онд хийсэн “Ядуурлын дүр төрх”<sup>9</sup> судалгаанд дурдсанаар “...2018 оны дүнгээс харахад нийт хүн амын 28.4 хувь буюу 904.9 мянган хүн ядуу амьдарч байгаа

8 Судалгааны аргачлал, оролцогчдын мэдээллийг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

9 Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн хороо, Дэлхийн банк., “Ядуурлын дүр төрх-2018” (Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн 2018 оны судалгааны үр дүн), УБ 2020 он.

бөгөөд сарын хэрэглээ нь 166580 төгрөгөөс бага байна...Цаашид 475 мянган хүн ядууралд өртөх эрсдэлтэй буюу эдгээр” бараг л ядуу” хүмүүс үнийн өсөлт, ажилгүйдэл, өвчин, байгалийн гамшигт нэрвэгдэх зэрэг цочролд өртөхөд л ядууралд орох эмзэг байдалтай. **Нийт ядуу хүн амын 42 хувь нь (380 мянга) 15 хүртэл насны хүүхэд байна...**” гэжээ. Мөн Үндэсний статистикийн хорооны 2021 онд гаргасан “Коронавирус ба эдийн засаг”<sup>10</sup> судалгаанд “...Өрхүүдийг мөнгөн орлогоор бүлэглэхэд, 300 мянган төгрөг хүртэлх орлого бүхий өрх өнгөрсөн оны мөн үетэй харьцуулахад 0.9 пунктээр буюу 8.6 мянган өрхөөр нэмэгдсэн байна. Энэ нь цар тахлын нөлөөлөл нийгмийн хамгийн эмзэг бүлэгт хүндээр тусч байгааг илтгэж байна...” хэмээжээ. Энэ нь “Ядуурлын дүр төрх” судалгаанд дурдсан “үнийн өсөлт, ажилгүйдэл, өвчин, байгалийн гамшигт нэрвэгдэх зэрэг цочролд өртөхөд л ядууралд орох эмзэг байдалтай” хүн амаас тодорхой хувь нь ядууралд орсон байх магадлалыг илтгэнэ. Үүнийг бусад судалгааны үр дүнгүүд мөн баталж байх ба тухайлбал, Хүүхдийг ивээх сангаас 2020 онд хийсэн “Монгол Улс дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээ”<sup>11</sup> судалгаанд “...Цар тахал нь судлагдсан нийт өрхийн багадаа тал хувийнх нь орлогын эх үүсвэр, орлого болон хэрэглээнд нөлөөлжээ. Үүнийг хувьчилбал 43%-д бага зэрэг, 42%-д ихээр болон маш ихээр нөлөө үзүүлсэн байв.” гэжээ Эдгээр тоон мэдээллээс харахад үндсэндээ 2020 оны дүнгээр 827.6 мянга орчим 5-18 насны хүүхэд байх ба үүний тал хувь (400 мянга) орчим нь ядуу, бараг ядуу нөхцөлд амьдарч байх ба эдгээр хүүхдүүдийн сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтийг судаллаа.

Манай судалгаанд хамрагдсан оролцогчдын (1690 оролцогч) 86.8 хувь нь ажилладаг сургууль, ангид нь амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч байдаг гэж хариулснаас үзэхэд ч тухайн бүлгийн хүүхдүүдийн тоо өндөр буйг харж болно. Эдгээр оролцогчдоос хэд орчим тооны суралцагчийг хэлж буйг лавлахад нийт дүнгээр, давхардсан тоогоор<sup>12</sup> 32400 суралцагчийг хэлсэн юм.

10 Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн хороо “Коронавирус ба эдийн засаг, 2021.1 сар” судалгаа, 2021.02.19-ны өдөр.

11 Хүүхдийг ивээх сан., “Монгол Улс дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээ”, УБ 2020.

12 Нэг сургуульд ажилладаг оролцогчид давхардаж хариулсан.

## Гурав. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах бололцоогоор хангахын тулд төрөөс ямар бодлого хэрэгжүүлж байна вэ?

Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалт дахь **“амьжиргааны түвшин доогуур суралцагчийг сурах нөхцөл бололцоогоор төрөөс хангах”** хэмээх заалтыг ямар бодлого, үйл ажиллагаагаар дамжуулж хангаж буй эсэхийг судлахад эрх зүйн хувьд дараах агуулгатай.

**Хүснэгт 2.** Амьжиргааны түвшин доогуур суралцагчийг сурах нөхцөл, бололцоогоор төрөөс хангах хүрээнд хууль зүйн хувьд тодорхойлсон үйл ажиллагаа

|    | Үйл ажиллагаа  | Хууль, түүний заалт  |
|----|--|--|
| 1. | Дотуур байраар хангах, дотуур байранд амьдрах хоол, унааны зардлын тодорхой хувийг улсаас төлөх  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Боловсролын тухай хууль, 43.2.1.</li> <li>Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр, 5.5.3.</li> </ul>   |
| 2. | Хичээлийн хэрэгсэл, сурах бичиг, дүрэмт хувцасны үнийн хөнгөлөлт үзүүлэх, чөлөөлөх. Ном, сурах бичгийн түрээсийн тогтолцоо, эргэлтийн сан бүрдүүлэх. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 20.1.1.</li> <li>Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр, 5.5.3.</li> <li>Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр, 6.8.2.</li> </ul> |
| 3. | Зорилтот өрхийн сургууль завсардсан хүүхдийг албан бус сургалтад хамруулж, дүйцүүлэх хөтөлбөрөөр зохих шатны боловсрол эзэмшүүлэх.                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр, 6.8.3 (Засгийн газрын 2016 оны 16 дугаар тогтоолын хавсралт)</li> </ul>  |

Мөн Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалтыг буюу энэхүү бүлэгт хамаарах хүүхдүүдийн сурах бололцоог хангах шууд зорилгогүй ч чухам сурах бололцоог хангахад дам нөлөө үзүүлэх бусад арга хэмжээг дурдвал:

**Хүснэгт 3.** Амьжиргааны түвшин доогуур суралцагчийг сурах нөхцөл бололцоогоор хангахад дам нөлөөлж буй үйл ажиллагаа

|    | Үйл ажиллагаа   | Хууль, түүний заалт  |
|----|---|--|
| 1. | Үдийн хоол  | Боловсролын тухай хууль, 40.2. заалт   |
| 2. | Хүүхдийн мөнгө  | Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай УИХ-ын 2019.11.28-ны өдрийн 96дугаар тогтоол |
| 3. | Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх  | Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 22.  |
| 4. | Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ (хоол хүнс, хувцас, эм, ариун цэврийн болон хичээлийн хэрэглэгдэхүүн) | Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 19.  |
| 5. | Автобусны хөнгөлөлтийн карт, сургуулийн автобус.  | “Сургуулийн автобус” төсөл, UMoney хэрэглэгчийн үйлчилгээний нөхцөл зэрэг.                                     |

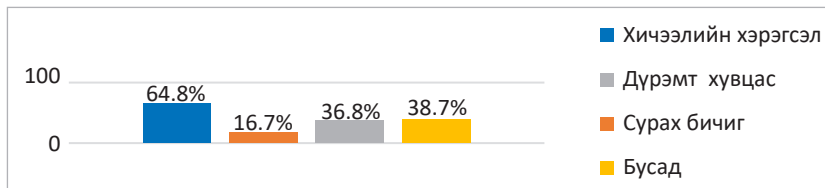
**Бодлогын хувьд:**

- “Боловсрол” үндэсний хөтөлбөр (2010-2021), 2010
- Хүн амын хоол тэжээл үндэсний хөтөлбөр (2016- 2025 он), 2015
- Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого (2016-2025), 2016
- Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030, 2016
- Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр, (2017-2021), 2017
- Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр (2017-2021), 2017
- Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр, 2019,

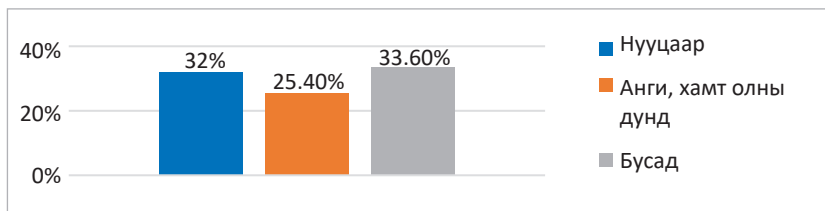
зэрэг болон бусад хөтөлбөрүүд байх ба өмнө дурдсантай агуулгын хувьд төстэй байна. Харин судалгаанд оролцогчдод амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах бололцоог хангахын тулд

дараах дэмжлэгийг үзүүлжээ. Үүнд

**График 2.** Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн сурагчид үзүүлсэн дэмжлэг



**График 3.** Дэмжлэг үзүүлсэн хэлбэр



**Хүснэгт 4.** Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчид сургуулиас үзүүлж буй бусад дэмжлэг

| Үзүүлсэн дэмжлэг:  | Олгосон арга:  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Тэтгэлэг олгох;</li> <li>• Нүүрс, түлээ өгөх;</li> <li>• Төлбөр, хураамжаас чөлөөлөх;</li> <li>• Хандивын аян зарлаж, цугларсан мөнгө, эд зүйлсийг өгөх;</li> <li>• Цар тахлын үед хоол хүнсний тусламж;</li> <li>• Дэлхийн зөн зэрэг ОУБ-уудын дэмжлэг зэрэг.</li> <li>• Сэтгэл зүйн болон бусад зөвлөгөө</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Гэрт нь очиж;</li> <li>• Эцэг эх, асран хамгаалагчид нь өгөх;</li> <li>• Нийгмийн ажилтан, багш нарын өрөө, сургуулийн зааланд ганцаарчлан болон бусад дэмжлэг авч буй хүүхдүүдийн хамт;</li> <li>• Дэмжлэг үзүүлж буй байгууллагын байранд зэрэг.</li> </ul> |

Эрх зүйн хувьд амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийг сурах нөхцөл, бололцоогоор хангахын тулд дээрх үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхээр тусгасан юм бол дараах асуултыг тодруулснаар чухам

тухайн заалт хэрэгжсэн эсэхийг үнэлэх боломжтой. Үүнд:

- Дотуур байраар хангуулж чадсан үү?
- Дүрэмт хувцас, сурах бичиг, хичээлийн хэрэгслээр хангуулж чадсан үү?
- Эдгээр үйл ажиллагаа нь сурах нөхцөл, бололцоог хангах зорилгыг биелүүлэхэд хангалттай юу?
- Үдийн хоол, хүүхдийн мөнгө, автобусны хөнгөлөлтийн карт зэрэг бусад үйл ажиллагаа нь сурах нөхцөл, бололцоог хангах зорилгыг биелүүлэхэд хангалттай юу?

**Дотуур байр:** Улсын дүнгээр харвал дотуур байранд амьдрахаар хүсэлт гаргасан, амьдарч буй суралцагчийн тоо зөрүүтэй байх ба хүсэлт гаргасан ч хамрагдаж чадаагүй 3000 гаруй хүүхдийн болон амьдарч буй хүүхдийн хэдэн хувь нь амьжиргаанаас доогуур өрхийн суралцагч болох нь тодорхойгүй. Нийтэд ил буй тоон мэдээлэлд энэ төрлийн дата нарийвчлалтай бус бөгөөд зөвхөн “малчин өрхийн эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй” гэдгээр нарийвчлал хязгаарлагдаж байна.

**Хүснэгт 5.** Дотуур байранд амьдрахаар хүсэлт гаргасан, амьдарч буй суралцагчийн тоо

|  | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Дотуур байранд амьдрахаар хүсэлт гаргасан суралцагчийн тоо | 33,920 | 37,602 | 38,444 | 38,244 | 38,698 | 38,071 |
| Дотуур байранд амьдарч буй суралцагчийн тоо                | 33,256 | 34,598 | 35,196 | 34,706 | 35,757 | 35,000 |

Судалгаанд оролцогчдын хариулж буйгаар амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч бөгөөд дотуур байранд амьдрахаар хүсэлт гаргасан боловч орж чадаагүй хүүхдийн тоо, давхардсан тоогоор 163 байна. Үүний шалтгаанаар харин “дотуур байр хүрэлцээгүй, орон тоо дүүрсэн, алслагдмал бус буюу өөрийн гэртээ амьдардаг, хөөцөлдөх хүн байгаагүй, төлбөр буюу шаардагдах эд зүйлийг



өгч чадаагүй<sup>13</sup>, хөгжлийн бэрхшээлтэй тул, харъяалал өөр буюу хамран сургах тойргийнх биш тул, эцэг эх нь зөвшөөрөөгүй, дотуур байранд ийм хүүхдүүдийг авах дургүй байдаг” зэргийг дурджээ. Мөн амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийг шаардлагатай бол дотуур байранд амьдруулах нэн хэрэгцээтэй, энэ нь сургалтын чанарт нөлөөлөөд зогсохгүй аливаа хүчирхийлэл, дарамт, өлсгөлөн, бусад сөрөг зан авиртай болохоос сэргийлдэг гэж байв.

**Дүрэмт хувцас, сурах бичиг, хичээлийн хэрэгсэл:** 2012-2013 оны хичээлийн жилээс сурагчид ижил загварын дүрэмт хувцастай болсон, 2010-2011 оны хичээлийн жилээс шаардлагатай багц сурах бичгийг сургуулийн номын сангаар дамжуулан түрээсээр ашиглан, буцаан өгөх “Сурах бичгийн эргэлтийн сан-түрээсийн тогтолцоо” хэрэгжсэн зэрэг нь хувцас, сурах бичгийн дутмагаас хичээл таслах, улмаар сургууль завсардах, гэрийн даалгавар хийхгүй байх, сургалтын чанар буурах зэрэг сөрөг үр дагавраас тодорхой хувиар сэргийлж эхэлснийг холбогдох судалгаануудад дурддаг. Хэдий тийм ч “Монгол Улсын Боловсролын салбарын суурь мэдээллийн тайлан”-д дурдсанаар “...2018 он гэхэд сурах бичиг түрээсээр ашиглуулах үйл ажиллагаа зогсож, дунд, ахлах ангийн сурах бичгийн хангалт эрс буурахад хүргэсэн ба энэ хичээлийн жилд нийт сурах бичгийн сурах бичгээ худалдан авбал зохих нийт сурах бичгийн дөнгөж 16 хувь худалдаалагдсан байна”. Судалгаанд оролцогчид ч амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчид сурах бичиг, дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгслийн дутмагаас ичих, хичээл таслах, сургууль завсардах зэрэг хүндрэл гарсаар буйг дурдаж байлаа. Дүрэмт хувцасны хөнгөлөлт үзүүлэх заалт жигд хэрэгжихгүй, хүртээмжгүй, хөнгөлөлт эдлэх процесс тодорхой биш талаар мөн дурдав.

**Бусад дэмжлэг.** “Үдийн цай” хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлсэн 2007 оноос бага боловсролын хамран сургалтын бохир жин өмнөх онуудаас өссөн<sup>14</sup> нь амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийг сурах нөхцлийг дам хангасан бодлогын нэг байж магад.

13 Дотуур байр, дотуур байранд амьдардаг суралцагчдын хоолны зардал зэрэг бүгд үнэ төлбөргүй гэх боловч албан бус хураамж, далд зардлууд гардаг талаар оролцогчид дурдав.

14 Боловсролын хүрээлэн, “Монгол Улсын Боловсролын суурь мэдээллийн тайлан”, 2019.

**Сурах нөхцөл, бололцоог хангах зорилгыг биелүүлэхэд хангалттай эсэх:** Боловсролын тухай хууль, Нийгмийн халамжийн тухай болон бусад хууль тогтоомжид дотуур байраар хангах, дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл, сурах бичгийн үнийн хөнгөлөлт үзүүлэх зэргээр тусгаж, практикт хэрэгжүүлж буй ч хүртээмж нь хангалтгүй, түүнчлэн дангаараа эдгээр бүлгийн суралцагчийг сурах нөхцөл, бололцоог эдийн засгийн хувьд хангаж чадахгүй буй нь холбогдох олон судалгааны дүгнэлтэд бий. Заримаас дурдвал:

- Боловсролтой холбоотой зардал хөдөө орон нутаг болон хотын ядуу өрхийн хувьд хүүхдээ сургуульд явуулахад нь саад болох талтай. Монгол Улсад ерөнхий боловсрол эзэмшихээр сургуульд суралцахад үнэ төлбөргүй боловч эцэг эхээс засвар хийх, анги танхим тохижуулах зэргээр нэмэлт төлбөр авдаг байна. Сурах бичиг, сурагчдын дүрэмт хувцас болон унааны зардал нь олон өрхийн хувьд өндөр үнэтэй, мөн эдгээр зардлыг төлж дийлэхгүй байх нь ичгэвтэр гэсэн нийгмийн хандлага нь ядуу өрхийн хүүхдүүдийн хувьд сургуульд элсэн орох, улмаар төгсөхөд нь саад болдог байна. (*НҮБ-ын Хүүхдийн сан., “Монгол Улс дахь хүүхдийн аж байдлын үнэлгээ-2014”, УБ, 2014.*)
- Хөдөө орон нутагт ядуурал байсаар байгаа бөгөөд айл өрхүүд хүүхдээ сургуульд хамруулсан хэвээр байх, сургуультай холбоотой бусад “далд” зардлуудыг (дүрэмт хувцас, өвлийн хувцас, сурах бичиг, хичээлийн хэрэгсэл, нийтийн тээвэр, сургуулийн арга хэмжээ, хандив тусламж г.м.) төлж чадах эсэх нь үүнтэй холбоотой байна. (Б.Батжаргал, Д.Тунгалаг нар., *“Монголын кейс судалгаа: Малчдын хувьсан өөрчлөгдөж буй боловсролын хэрэгцээ: Бодит байдал”, Дэлхийн боловсролын мониторингийн 2019 оны тайланд зориулан бэлтгэсэн баримт бичиг, 2019.*)
- Хөдөө орон нутгийн малчдын хүүхэд, хот суурин газрын захын хорооллын хүүхдүүд, ядуу айл өрхийн хүүхдүүд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд тогтолцооноос гадуур үлдэх хандлагатай байна. (*“Монгол Улсын Боловсролын бодлогын тойм шинжилгээ”, ЮНЕСКО, 2019.*)
- Хот болон хөдөөд хүүхдийн гэрээс сургууль хүртэлх зай хол байгаа нь ЕБС-д явахад нөлөөлж буй бөгөөд тээврийн зардал

нь сургууль болоод ядуу өрхийн хувьд дарамт болж байгааг арилгах хэрэгтэй. (*“Монгол Улсын Боловсролын бодлогын тойм шинжилгээ”, ЮНЕСКО, 2019.*)

- “Сурах бичгийн эргэлтийн сан-түрээсийн тогтолцоо”-г нэвтрүүлэх туршилтын үр дүнд төрийн сангийн дансанд 3.9 тэрбум төгрөг хуримтлагдсан ч зарцуулах эрх нь нээгдээгүй байна. Энэхүү хөрөнгийг эрсдэлгүй нөхцөл хангасан арилжааны банканд байршуулж, хүүгээр өсгөх боломж бүрдүүлээгүй байна. 2014-2015 оны хичээлийн жилээс эхлэн сургалтын цөм хөтөлбөрийн дагуу сурах бичгүүд шинэчлэгдсэн, мөн түрээсээр ашиглаж байсан сурах бичгүүдийн эдэлгээний хугацаа дууссан бөгөөд түрээсээр ашиглуулах сурах бичиг дахин хэвлээгүй байна. Иймээс 2018 он гэхэд сурах бичиг түрээсээр ашиглуулах үйл ажиллагаа зогсож, дунд, ахлах ангийн сурах бичгийн хангалт эрс буурахад хүргэсэн ба энэ хичээлийн жилд нийт сурах бичгийн сурах бичгээ худалдан авбал зохих нийт сурах бичгийн дөнгөж 16% худалдаалагдсан байна. (*Боловсролын хүрээлэн, “Монгол Улсын Боловсролын суурь мэдээллийн тайлан”, 2019*)
- Улсын сургуулиуд төлбөргүй боловч хүүхдээ сургуульд явуулахад нэмэлт зардал шаардагддаг. Энэхүү зардлыг авч үзэхэд сургуулийн засвар үйлчилгээ, анги танхимын ширээ сандал, тоног төхөөрөмжийг шинэчлэхтэй холбоотой зардал, хичээлийн сурах бичиг, дүрэмт хувцас авах зэрэг зардлууд багтдаг байна. Мөн нийгэм эдийн засгийн статус доогуур, амьжиргааны түвшин тааруу өрхүүд хүүхдийнхээ наад захын хэрэгцээг хангаж чадахгүй, тухайлбал хоол хүнс, хувцас, байр, унааны болон бусад зардлыг төлж чадахгүй байгаагаас хүүхдээ сургуулиас завсардуулах тохиолдол гарч байна. Мөн ядуу өрхийн хүүхдүүд сургуулийн дүрэмт хувцас болон өмсөх хувцас муугаас шалтгаалж, үеийн хүүхдүүдээс ичих, улмаар хичээлд явахаас цааргалж, сургуулиас завсардах, хөндийрөх явдал хааяагүй тохиолдож байна. Өрхийн орлогод хувь нэмэр оруулахаар хүүхдийн ажил хөдөлмөр эрхлэх нь хичээлдээ тогтмол суухад саад болоод зогсохгүй гэрийн даалгавар хийх цаггүй болж, улмаар сурлагын амжилтад сөргөөр нөлөөлж эхэлдэг. (*Бүх нийт боловсролын төлөө! Үндэсний эвсэл., “Тодорхой бүлгийн хүүхдүүдэд боловсрол эзэмшихэд*

*тулгардаг саад тотгорууд”, УБ 2020.)*

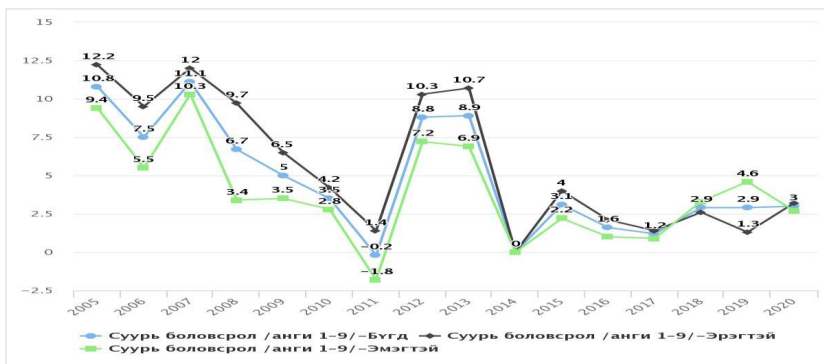
- Сургууль завсардалт өндөр байгаагийн шалтгаан нь хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүд ба ялангуяа орон нутагт түгээмэл байна. Хөдөө орон нутагт сургуулиас гадуур буй хүүхдийн тоо хот суурин газартай харьцуулахад хэд дахин өндөр. Хүүхдүүд ажиллахын зэрэгцээ сургуулиа орхихгүйг хичээж байгаа боловч хөдөлмөр эрхлэснээр гэртээ бие даан судлах, чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх хугацаа бага болдог тул боловсролын чанарт сөргөөр нөлөөлдөг. *(Хүүхдийг ивээх сан, “Монгол Улс дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдлын үнэлгээ”, УБ 2020.)*

## **Дөрөв. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчдын сургууль завсардалт хэр байна вэ?**

Тухайн бүлгийн суралцагчдыг сурах бололцоогоор хангах тухай асуудалд нэгдүгээрт, сургуульд элсүүлэх, сургууль завсардуулахгүй байх хоёрдугаарт, сургалтын чанараас хүртээх асуудлыг анхаарах шаардлагатай. Монгол Улс сургуулийн насны хүүхдүүдийн сургуульд хамрагдалтын хувь өндөр зэрэг сайн үзүүлэлт ихтэй ч амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчид анги дэвших тусмаа сургуулиас завсардсаар байна. *“Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр”-т дурдсанаар 2018 онд бүрэн дунд болон мэргэжлийн сургалтад хамрагдсан суралцагчдын эзлэх хувь 90.1 байжээ. (Уг хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үр нөлөөгөөр 2024 он гэхэд 93 хувь болон өсөх зорилготой.)*

Үндэсний статистикийн хорооны гаргадаг мэдээгээр 2005-2020 онд нийт дүнгээр харвал суурь боловсролын сургууль завсардалтын хувь буурчээ.

**График 4.** Сургууль завсардалтын хувь, улсаар.



Сургуулийн завсардсан хүүхдүүдийн шалтгаан, амьжиргааны түвшин болоод бусад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн талаар нарийвчилсан, нэгтгэл мэдээ олдоц муу байна. Хүүхдийг ивээх сангийн судалгаанд дурдсанаар<sup>15</sup> “2016 оноос эхлэн БСШУСЯ нь “Боловсролын салбарын мэдээллийн систем”-ийг нэвтрүүлж эхэлсэн ба харьяа хамран сургах тойргийнхоо сургууль завсардсан хүүхдүүдийн мэдээллийг ЕБС-иуд хороодын бүртгэл мэдээлэлд үндэслэн авдаг хэдий ч тус бүртгэл нь тогтмол шинэчлэгддэггүй нь сургууль завсардсан хүүхдүүдийг илрүүлэх механизмын гол дутагдалтай тал болж байна” гэжээ.

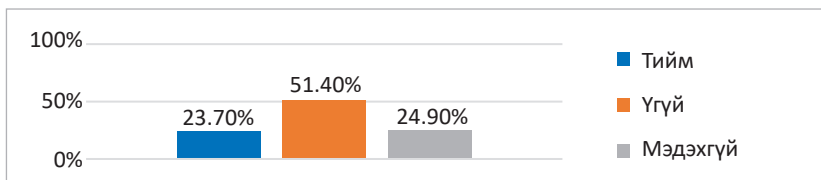
“Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр”-т<sup>16</sup> зорилтот өрхийн сургууль завсардсан хүүхдийг албан бус сургалтад хамруулж, дүйцүүлэх хөтөлбөрөөр зохих шатны боловсрол эзэмшүүлэх, эдгээр хүүхдүүдэд дотуур байр, ном, сурах бичиг, дүрэмт хувцасны хөнгөлөлт үзүүлэх, чөлөөлөхөөр тусгажээ.

Энэхүү судалгаанд оролцогчдын 23.7 хувь нь ажилладаг сургууль, ангид тухайн бүлгийн суралцагч сургууль завсардаж байсан гэх ба нийт дүнг, давхардсан тоогоор “338” хэмээсэн юм. Сургууль завсардсан шалтгааныг оролцогчдын 58.9 хувь нь асууж, судалсан бол үлдэх 41.1 хувь нь судлаагүй орхижээ.

15 Хүүхдийг ивээх сан., ““Монгол Улсын хүүхэд бүрийг боловсролд тэгш хамруулах зарчмыг дэмжих нь”, УБ 2018.

16 Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр, 6.8.3. (Засгийн газрын 2016 оны 16 дугаар тогтоолын хавсралт)

**График 5. Амьжиргааны түвшийн доогуур өрхийн суралцагч сургууль завсардсан эсэх**



Шалтгааныг судлахад сургууль завсардсан суралцагчид дараах хариулт өгсөн байна. Хариултын давтамжаар эрэмбэлэв. Үүнд:

- Гэртээ хичээл хийх ширээгүй, даалгавраа хийх боломж олддоггүй;
- Хичээлийн хэрэглэгдэхүүнгүй;
- Ажил хийх зорилгоор;
- Эцэг эх, асран хамгаалагч нь сургуульд сургах сонирхолгүй, ар гэрийн анхаарал сул учраас;
- Суралцагч өөрөө болон эцэг эх, асран хамгаалагч нь архины хамааралтай;
- Дүү нараа харах, өвчтэй эцэг эхээ асрах, тэжээн тэтгэх;
- Сургуулиас алслагдмал;
- Мал маллах, хурдны морь унах;
- Хувцас хунар муутайгаас анги ахих тусам бусдаасаа ичих нэрэлхэх;
- Үе тэнгийн хүүхдүүдийн гадуурхал, дарамт, дээрэлхэлт;
- Хичээл тасалснаас хичээлээс хоцрогдох;
- ПС тоглоомонд донтсон;
- Сургуульд суралцах сонирхолгүй;
- Тэнэмэл, зайгуул хандлагатай болсон;
- Гэр бүл салалт;
- Орон гэрээсээ дайжсан;
- Өвчлөх гэх зэрэг.

Энэ шалтгаанууд нь мөн адил өмнө дурдсан судалгааны дүнтэй тохирч байна.

## Тав. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчид сургуулийн орчинд юу тулгардаг вэ?

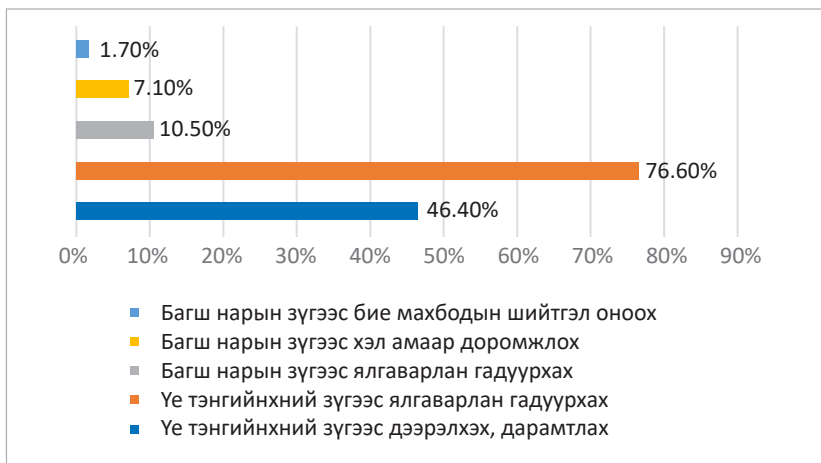
Монгол Улсын бүхий л бүс нутагт өрхийн орлогын ядуурал болон хүүхдийн эрхийн зөрчлийн хооронд тодорхой харилцан хамаарал нийтлэг. Жишээлбэл, Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн хэмжээнд, хотын захын хороололд өрхийн орлогын ядуурлын түвшин болон хүүхдийн эрхийн зөрчлийн хэмжээ маш их байдаг.<sup>17</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс 2017 оны Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх ээлжит илтгэлээрээ хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийн зарим асуудлыг судалгааны үндсэн дээр хөндсөн байдаг. Уг судалгааны асуулгад хамрагдсан 2 хүүхэд тутмын 1 нь амьдарч буй орчноо аюулгүй, хамгаалагдсан гэж үздэггүй бөгөөд 38.3 хувь нь сургуулийн орчноос (багш, сургуулийн атаман, нийгмийн ажилтан, дотуур байрны багшаас) хамгийн их айдаг хэмээжээ. Сургуулийн орчинд хүүхдийн эрхийг зөрчиж, хүчирхийлэл үйлдэгч гол этгээдээр дээд ангийн хүүхэд (47.6 хувь), багш (15 хувь) гэж хариулсан байгаа нь хүүхдийн хоёр дахь “гэр” болсон газар нь аюулгүй, хүүхдэд ээлтэй бүс байгаагийн илрэл юм.<sup>18</sup>

Сургуулийн орчинд хүүхдийн эрхийн зөрчлийн хохирогч болох магадлал амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн хувьд хэр өндөр гэдгийг нарийвчлан судлаагүй боловч тухайн бүлгийн суралцагчид багш үе тэнгийнхнээс ялгаварлан гадуурхал, дээрэлхэлт, түүний хэлбэр болох бие мах, бодь, үг хэлээр өртөх явдал байгаа эсэхийг судалгааны оролцогчдоос лавлахад:

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

17 НҮБ-ын Хүүхдийн сан., “Монгол Улс дахь хүүхдийн аж байдлын үнэлгээ-2014”, УБ, 2014.)

18 “Бүх нийт боловсролын төлөө!” иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл, “Үе тэнгийн дарамт, дээрэлхэлтээс урьдчилан сэргийлэх аргачлал”, УБ 2020.

**График 5. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчдад хандах хандлага**

Өмнө дурдсан “Үе тэнгийн дарамт, дээрэлхэлтээс урьдчилан сэргийлэх аргачлал”-д дурдсанаар “... сургуулийн орчинд гарч буй үе тэнгийнхний хүчирхийлэлд хариу арга хэмжээ авахгүй байгаа нь хүчирхийлэл бүхий л орчинд газар авч байгаагийн гол шалтгаан болж байна. Судалгаанд оролцогчдоос уг бүлгийн суралцагч үе тэнгийнхэн болон багш нарын зүгээс дарамт, дээрэлхэлтэд өртсөнийг мэдсэн үед багшийн зүгээс арга хэмжээ авах тохиолдол 71.5 хувь, сургуулийн захиргаанд мэдэгдэж арга хэмжээ авах тохиолдол 15.7 хувь, арга хэмжээ аваагүй 24.1 хувьтай байна. Харин уг бүлгийн суралцагч сургууль завсардаж буй гол шалтгааны нэгээр “үе тэнгийн хүүхдүүдийн гадуурхал, дарамт, дээрэлхэлт”-ийг нэрлэсэн юм.” гэжээ.

### **Зургаа. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчтай ажиллахад багш нарт тулгарч буй бэрхшээл**

Судалгаанд оролцогчдоос амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчтай ажиллахад тулгарч буй бэрхшээлийг асуухад дараах шалтгаануудыг дурдсан юм. Үүнийг давтамжийн эрэмбээр жагсаавал:



- Хичээлийн хэрэгсэл, дүрэмт хувцас, сурах бичиг дутуу;
- Даалгавар хийдэггүй, даалгавар хийх орчин, нөхцөл байхгүй;
- Хичээлийн хоцрогдол (хэл ярианы хөгжил, бичиг үсэг тайлагдалт, агуулгын хоцрогдол/;
- Эцэг, эхийн анхаарал халамж, боловсрол, хандлага, харилцаа дутмаг;
- Хичээл таслалт их (сурах сонирхол бага, өвчлөл их, тэнэмэл болсон, сургууль, ангиа мөнгө хураах үед, ажил хийх зэрэг шалтгаан);
- Анхаарал төвлөрөл муу (өлсгөлөн, шим тэжээлийн дутал, төвлөрч сураагүй зэрэг шалтгаан);
- Хичээл тасалсан тохиолдолд гэрийн хаягаар олох хэцүү, алсмагдмал амьдардаг бол байнга эргэж тойрч чаддаггүй;
- Зан авирын доголдолтой болсон тул ойлголцоход хэцүү;
- Өөртөө итгэлгүй, дуугүй, идэвхгүй, бүрэг, сул дорой, сэтгэл санаа тогтворгүй, айдастай, хаалттай, сэтгэлээ нээдэггүй, нөхцөл байдлаа үнэн хэлдэггүй, гомдонгүй, найз нөхөдгүй байдаг тул тулж ажиллахад хүндрэлтэй;
- Ковид-19 шалтгаант цар тахлын үед зурагт, утас, дата, хичээллэх орчин нөхцөл дутмаг тул зайнаас сургахад хүндрэлтэй байсан;
- Эцэг эхийн архины хамаарал, голцуу ажил хөдөлмөр эрхэлдэггүй, залхуу, идэвх тэмүүлэлгүй, хүнсний талон авч амьдардаг;
- Өрөвдүүлэх дургүй, ядуу байдалдаа эмзэглэдэг;
- Бие даах чадвар, олон нийтийн үйл ажиллагаанд идэвх сул;
- Байнга анхаарал тавих шаардлага гардаг, гэтэл ганц багш хүрэлцдэггүй;
- Ямар нэгэн материаллаг тусламж авах л сонирхолтой байдаг. Өөрсдөөс нь шалтгаалах зүйлсийг хийдэггүй. Байгаа юмаа гамтай хэрэглэе гэсэн бодол байдаггүй;
- Ангиараа ижил зүйл худалдаж авах тохиолдолд хэцүү байдаг;
- Илүү цагаар тулж ажиллах шаардлагатай болдог;
- Холбоо барих утасгүй;
- Ахуйн ариун цэврийн байдал тааруу;

- Хичээлийн бэлтгэл хангадаггүй, цагийн юмыг цагт нь хийдэггүй; зэргийг дурджээ. Мөн багш нарт энэ бүлгийн сурагчидтай харилцах, ажиллах үедээ сандрах, хэрхэхээ мэдэхгүй байх, хэрхэн итгэлийг нь олох, сэтгэлийг нь нээх, сурах сэдэл төрүүлэх талаар арга зүйн хувьд бэрхшээл тулгардагаа удаа дараа дурдаж байв. Энэхүү бэрхшээлийг давах, цаашид тухайн бүлгийн суралцагчдыг сурч боловсрох эрхийг хангахын тулд судалгаанд оролцогчдын дэвшүүлсэн саналыг доор дурдъя. Үүнд:
  - Эцэг эх, асран хамгаалагчид рүү чиглэсэн санал:
    - Эцэг, эхийг ажилтай болгох, орлоготой болгох;
    - Эцэг, эхийг бичиг үсэгт тайлах;
    - Эцэг, эхэд “хүүхдийн сурч, боловсрох эрх”-тэйг ойлгуулж, үүрэгжүүлэх.
  - Хүүхдэд чиглэсэн санал:
    - Үдийн цайнаас гадна үдийн хоол өгөх;
    - Шим тэжээлийн дутлыг арилгах, сэргийлэх нэмэлт амин дэмээр хангах;
    - Сурах бичиг, хичээлийн хэрэгсэл, дүрэмт хувцас, 4 улирлын хувцсаар хангах. Ингэхдээ хичээлийн хэрэгслийг бүтэн хичээлийн жилийн туршид олгох;
    - Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн хүүхдийн эрсдийн түвшнээс шалтгаалж дотуур байранд суулгах;
    - Тэтгэлэг олгох;
    - Сэтгэл зүйн дэмжлэг үзүүлэх
  - Сургуулийн орчин руу чиглэсэн:
    - Багш, үе тэнгийнхний зүгээс ирэх ялгаварлан гадуурхалтаас сэргийлэх, тэмцэх;
    - Сэтгэл зүйчтэй болох, нийгмийн ажилтны ачааллыг хөнгөвчлөн үндсэн үүрэг ажилд нь төвлөрүүлэх.

## Долоо. Боловсролын тухай хууль дахь “Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийг сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангана” гэх заалт хэрэгжсэн үү?

### А. Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалт зорилгодоо хүрсэн үү?

Сургуулийн орчинг материаллаг, материаллаг бус (засаглалын, нийгэм, сэтгэл зүйн) хэмээн хувааж үздэг. Материаллаг орчинд сургуулийн барилга байгууламж, анги танхим, бие засах газар зэрэг сургуулийн үйл ажиллагаа явагддаг орчин бөгөөд мөн сургалтын хөтөлбөр, сурах бичиг, хичээлийн бусад хэрэглэгдэхүүнүүд ч орно. Материаллаг бус орчин буюу засаглал болон нийгэм-сэтгэл зүй нь харилцааны болон сургуулийн соёл, уур амьсгалыг хэмжиж байдаг маш чухал орчин юм. Засаглалын орчинд сургуулийн эрх зүйн орчин, сургуулийн удирдлагын шийдвэр болон үйл ажиллагаа, хөтөлбөр орох бол нийгэм сэтгэлзүйд багш хүүхдийн харилцаа, хандлага, эрх мэдлийн харилцаа, хүүхэд хоорондын харилцаа, багш, эцэг эх, асран хамгаалагчийн харилцаа, хүүхдийн оролцоо, хөгжил зэргээс бүрддэг. Дээрх сургуулийн материаллаг болон материаллаг бус орчныг зөв таатайгаар бүрдүүлэх нь сургуулийн орчин дахь аюулгүй байдлыг хангах суурь болж өгдөг.<sup>19</sup> Иймд нэг талаар Боловсролын тухай хуулийн дурдан буй заалт дахь “сурах орчин, нөхцлийг хангах” нь тухайн бүлгийн суралцагчийг суралцахад таатай материаллаг, материаллаг бус орчныг бүрдүүлэх агуулгатай юм.

Монгол Улс боловсролын үйлчилгээг хүүхдэд хүргэх чиглэлээр багагүй ахиц дэвшил гаргаад байгаа юм. Сургалтын байгууллагын орчин, дэд бүтцийг шинэчлэн сайжруулж, олон сургуулиуд ‘хүүхдэд ээлтэй’ болж, чадамжид суурилсан хөтөлбөрийг сургалтад нэвтрүүлэх чиглэлд тогтвортой хүчин чармайлт гаргажээ. Гэсэн хэдий ч, боловсролын хүртээмж зарим хүүхдүүдийн хувьд хүндрэлтэй хэвээр байгаа бөгөөд боловсролын чанар болон уялдаа нийцтэй байдалд анхаарал байнга хандуулах хэрэгтэй байна.<sup>20</sup>

Амьжиргааны доод түвшний суралцагчдыг сурах нөхцөл, бололцоогоор хангах тухай асуудалд *нэгдүгээрт*, сургуульд элсүүлэх,

19 Мөн тэнд.

20 Боловсролын хүрээлэн, “Монгол Улсын Боловсролын суурь мэдээллийн тайлан”, 2019

сургууль завсардуулахгүй байх, өөрөөр хэлбэл суралцах орчин, нөхцлийг хангаж чадсанаар сургууль завсардалтыг бууруулах; *хоёрдугаарт*, сургалтын чанараас хүртээх асуудлыг анхаарах шаардлагатай. Сургууль завсардах байдал Боловсролын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш буурсан эерэг үр дүнд хүрчээ. Гэхдээ сургууль завсардсан суралцагчдын шалтгаан, нөхцөл, түүн дунд амьжиргааны түвшин болоод бусад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн талаар нарийвчилсан, нэгтгэл мэдээ олдоц мүү байна.

Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалт, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа болох суралцагчдын материаллаг орчинг хангахад дэм болох сурах бичиг, дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл зэрэг дэмжлэгүүд тухайн бүлгийн суралцагчдыг сурах нөхцлийг бүрдүүлэхэд тодорхой хэмжээнд үйлчилж чадаж байна. Хэдий тийм ч бүрэн хүртээмжтэй бус, зорьж буй бүлэгтээ жигд тархаагүй, мөн хэрэгцээг нь хангаж чадахгүй хэвээр байна. Энэ нь ярилцлага, анкетын судалгааны үр дүн, бусад судалгааны үр дүнгүүдээр нотлогдоно. Тухайн бүлгийн суралцагчид болоод багш нар сурах бичгийн хүртээмж сүл, дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл дутмаг зэргээр хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд аль хэдийнээ хангагдсан байх ёстой материаллаг зүйлсийг нэрлэсээр байна. Түүнчлэн эдгээр дэмжлэгийн төрөл нь тухайн бүлгийн суралцагчдын сурах орчин, нөхцлийг хангахад хангалттай бус буюу суралцагч сургуульд сурахад гардаг “далд зардал”-ыг (сургуулиас авдаг албан бус хураамж, төлбөр, дүрэмт хувцаснаас бусад хувцас, хоол тэжээл зэрэг) тэглэх болон дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатайг судалгааны үр дүн харуулав. Эдгээр “далд зардал”-ыг хамт төлөлцөх зорилготой, сурах орчин, нөхцлийг хангахад дам нөлөө үзүүлэх өмнө дурдсан Үдийн хоол, Хүүхдийн мөнгө болон бусад нийгмийн халамжууд байгаа олж байгаа эсэхт анхаарах шаардлагатай болжээ. Тухайлбал, Хүүхдийн мөнгө олгож буй дашрамын нөлөөнд эдгээр бүлгийн хүүхдүүд сургуульд суралцах (анхаарах нь чанартай суралцах) ёстой боловч төдийлөн нөлөөлөхгүй байна. Үүнийг салбарын байгууллагууд хамтран дэлгэрүүлэн судлах шаардлагатай. Түүнчлэн өсөн нэмэгдсээр буй орлогын ядуурал, түүний хохирогч болж буй хүүхдүүдийг сурч, боловсруулахад одоогийн боловсролын дэмжлэг, нийгмийн халамжийн бодлого хангалтгүй.

Мөн ЕБС-иас гадна сургууль завсардсан хүүхдүүдийн хамрагдаж буй Насан туршийн боловсролын төвд ялгаатай бодлого хэрэгжиж

байна. Тухайлбал, Үдийн хоол олгодоггүй нь мөн л Насан туршийн боловсролын төвийн сургалтаас ч завсардах олон шалтгааны нэг болжээ. Гэвч Боловсролын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болоод Зорилтот өрхийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр зэрэгт ч энэ ялгавартай бодлого хэвээр үлджээ.

Иймд цаашдаа амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн сурах орчин, нөхцлийг хангах агуулгыг материаллаг, материаллаг бус орчинг хангах чиглэлд цогцоор төлөвлөж, хэрэгжүүлэх, эрх зүйн үндсийг бий болгох шаардлагатай.

## **Б. Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалт практикт нийцсэн үү?**

Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 заалт хэрэгжээд 20 орчим жил болж буй ч амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчтай ажиллахад тулгарч буй бэрхшээлийн орц өөрчлөгдсөнгүй. Энэ хүрээнд:

- Боловсролын салбарт ажиллагсад амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагч гэж хэнийг хэлэх талаар нэгдсэн ойлголтгүй. Энэ нь угаасаа тухайн бүлгийн өрхийн хүүхдүүд эрх зүйн хувьд өөр өөр нэршлээр нэрлүүлж буйтай холбоотой.
- Түүнчлэн амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс болон орон нутгийн хувьд хэрхэн хангах талаар төдийгүй өөрсдөө хэрхэн хангах, дэмжих талаар нэгдсэн ойлголт, мэдээлэлгүй. Энэ нь мөн адил нэгдсэн, ойлгомжтой, системтэй бодлого үгүйтэй холбоотой.
- Төрөөс амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог хангах талаар зөвхөн материаллыг орчны нэгээхэн хэсгийг хангахаар бодлого хэрэгжүүлдэг. Энэ нь ч хангалттай хүртээмжтэй бус.
- Үзүүлж буй дэмжлэгүүдийг хэрхэн үзүүлэх талаар логик дарааллаас гадна зарчим тогтоогүй. Үүнээс шалтгаалж тухайн суралцагчийн нэр төр, эрхэм чанар, сэтгэл зүйд эмзэг тусахаар дэмжлэгийг үзүүлэх явдал түгээмэл. (Илээр олгох, өнгө, шошго, загвар зэргээр дэмжлэг хүртэж буй нь танигдахаар хэлбэртэй гэх зэрэг.)
- Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангахдаа зөвхөн материаллыг бус

орчин болох нийгэм, сэтгэл зүйн дэмжлэгүүдийг бүрэн шахуу орхигдуулсан.

- Орлогын ядуурал нь хөгжлийн бэрхшээл, жендэр, алслагдмал байдал, малчин өрхийн, бүтэн болон хагас өнчин, аливаа жендэрт суурилсан ялгаварлан гадуурхлын хохирогч зэрэг олон нөхцөлтэй хавсарч, давхар давхар эмзэг байдалд буй суралцагчдад хандсан цогц бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхдээ дутмаг.
- Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчдад багшлах арга зүйн заавар, сургалт дутмаг.

зэрэг хэрэгжилтэд бэрхшээл тулгарч байна.

### **Найм. Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийг сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангахын тулд цаашид хэрхэх вэ?**

Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн нийт хүүхэд, тэр дундаа ЕБС-ийн суралцагчдад хандсан, сурч боловсроход хэрэгцээтэй материаллыг орчныг хангах нийгмийн халамж, боловсролыг дэмжих үйлчилгээ зэрэг бодлого хэрэгжиж, түүнд төсөв зарцуулагдаж, энэ хүрээнд тодорхой ахиц гарсаар ирэв. Хэдий тийм ч Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн нөхцөл, хүн амын орлогын ядуурал зэрэг суурь шалтгаан, үүнд нэмэгдэн боловсрол-хөдөлмөр-нийгмийн хамгаалал болон бусад салбар хоорондын үялдаа холбоо сул, хэрэгжиж буй бодлогыг тогтвортой хянах-үнэлэх, түүний мөрөөр хэрэгжүүлэх нэгдсэн бодлого байхгүй, түүнчлэн хяналт-үнэлгээ хийхэд шаардагдах салбар хоорондын нэгдсэн дата байхгүй хэвээр байна. Иймээс хэрэгжилтийн үр дагаврыг нь судлан буй 2002 оны Боловсролын тухай хуулийн заалт хэр хэрэгжсэнийг системтэй үнэлж дүгнэх боломж хомс байна.

**Товч дүгнэвэл,** Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дугаар заалт нь амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчин сурах нөхцөл, бололцоог хангах талаарх чухал эрх зүйн үндэслэл болж байна. Энэ дагуу боловсролын болон нийгмийн хамгааллын салбарт тодорхой үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж тухайн бүлгийн суралцагчдын эрхийг зохих хэмжээнд хамгаалж байна. Хэдий тийм боловч амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчдын сурах нөхцөл, бололцоог

хангах төрийн үүрэг хангалттай биелэгдсэнгүй. Энэ нь тус заалтын сул талаас гэхээс илүүтэй салбар хоорондын уялдаа бүхий системтэй бодлого үгүй, хамтран хэрэгжих учиртай бусад хууль, дагалдан гарсан бодлого, журам, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө нь хуулийн зорилго, агуулгыг явцууруулж буйтай холбоотой. (Сурах орчин, нөхцлийг хангах гэдэгт зөвхөн материаллаг дэмжлэгийг хамааруулсан.) Үүнээс шалтгаалан тухайн бүлгийн суралцагчдад болоод тэдэнтэй ажиллаж буй боловсролын салбарын ажилтнуудад тулгарч буй бэрхшээл шийдэгдэхгүй хэвээр.

Иймд амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангахын тулд цаашид хэрхэх талаар дараах санал дэвшүүлж болохоор юм. Үүнд:

- “Сурах нөхцөл, бололцоогоор хангана” гэдэг нь зөвхөн амьжиргааны түвшнээс доогуур өрхийн төдийгүй суралцагч бүрийн хувьд ямар агуулгатай, ямар үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгжихийг хууль зүйн хувьд тодорхойлох;
- Ингэснээр өнөөгийн Нийгмийн халамжийн тухай хуульд дурдсан “боловсролын дэмжих үйлчилгээ” дангаараа хангалттай эсэхийг тодорхойлох;
- “Амьжиргааны түвшнээс доогуур өрхийн суралцагч” болон үүнд хамаарч буй олон ялгаатай тодорхойлолтыг зөрчлийг арилгаж, боловсролын төдийгүй бүхий л салбарын хууль тогтоомжид жигдлэх. Энэ нь бодлого төвлөрөх, бодлогоос гадуур нэг ч хүүхдийг үлдээхгүй байх үр нөлөөтэй.
- “Амьжиргааны түвшнээс доогуур өрхийн суралцагч” хэмээн зөвхөн орлогын ядуурлаар тодорхойлох нь тухайн бүлэгт чиглэсэн суралцагчид тусгайлсан бодлого хэрэгжүүлэхэд дөхөм хэдий ч хэрэгжүүлж буй бодлого нь зөвхөн сурах бичиг, дүрэмт хувцас, хичээлийн хэрэгсэл зэрэг материаллаг орчныг хэсэгчлэн хангахад чиглэж буй сул тал ажиглагдлаа. Иймд олон улсын ойлголт болох “нийгэм-эдийн засгийн статус доогуур” гэх агуулга руу бодлогыг чиглүүлж, нийгэм-эдийн засгийн бүхий л чиглэлээр цогц дэмжлэг үзүүлэн сурах нөхцөл, бололцоог хангах шаардлагатай.
- Амьжиргааны түвшнээс доогуур өрхийн суралцагчийг зөвхөн сургууль завсардуулахгүй байхад ихэнх практик төвлөрч

буйд анхаарч, сургууль завсардуулахгүйгээс гадна сурлагын чанар болоод бусад шаардлагатай чанарт анхаарах чиглэлээр бодлого хэрэгтэй байна.

- Үндсэндээ орлогын ядууралтай холбогдон шууд ба шууд бусаар илэрч буй сөрөг үр дагавруудыг бууруулах, амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурч боловсрох эрхийг бүрэн дүүрэн хангахын тулд боловсрол эзэмшихэд шаардагдах ил болон далд зардлыг төрөөс даах, сургуулийн материаллаг, материаллаг бус орчныг хангах зэрэг системтэй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд юун түүрүүнд бодлогоо цэгцлэх, нэгтгэх, түүний дараа боловсролын салбарын төсвийг нэмэх, түүн дотроо энэ чиглэлд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төсвийг нэмэх, эцэст нь тасралтгүй, тогтвортой, олон талын оролцоот хяналт шаардлагатай.

Түүнчлэн УИХ-ын 2021.01.22-ны өдрийн 12 дугаар “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай” тогтоолд Боловсролын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-г 2021 онд батлахаар тусгажээ. Уг шинэчилсэн найруулгын төслийг хамгийн сүүлд 2021.12.03-ны өдрөөр тасалбар болгон харахад одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй 2002 оны Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь заалтыг агуулгын хувьд тэр чигт нь хассан бөгөөд уг төсөлд өөр хэлбэрээр шингээгээгүй байна. Тухайн хуулийн төслийг батласнаар дагалдаж нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн жагсаалтад Нийгмийн халамжийн тухай хууль ороогүй тул цаашид “амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоогоор хангах” тухай одоогийн агуулгыг уг төслийн 11.6 буюу “Суралцагч хууль тогтоомжид заасан бусад баталгаагаар хангагдана” гэх заалт нь Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн “Боловсролын дэмжих үйлчилгээ” заалттай хамт урьдын хэвээр зохицуулагдах бололтой.<sup>21</sup> Түүнчлэн уг төслийн 11.1 д тусгасан “ерөнхий боловсролын сургуулийн суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативт зардлыг төр хариуцна” гэх заалтын хувьсах зардлын бүрдүүлбэрт тухайн бүлгийн суралцагчдад олгох хувьсах зардал ялгаатай буюу нэмүү байх эсэх, 11.2 буюу “ерөнхий боловсролын сургуулийн суралцагчид сургуулийн автобусаар үйлчилж болно” гэх заалтын хэрэгжилтийг хангахад тухайн бүлгийн суралцагчдыг сургуулийн автобусаар

21 Дэлгэрэнгүй мэдээлэл олж авч чадаагүй болно.



заавал үйлчлэх агуулга байх эсэх асуултын хариу тодорхойгүй байна. Түүнчлэн өмнөх хуулийн заалтыг хэлбэрийн хувьд шууд хассан нь:

- Нэгдүгээрт, хуулийн төслийн нийт агуулгад бүх сурагч, тэр дундаа амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах нөхцөл, бололцоог төрөөс хангах зарчмыг шингээсэн учраас уу? Хэрвээ тийм бол тусгайлсан заалтгүйгээр зорилгодоо хүрч чадах уу?
- Хоёрдугаарт, хуулийн тодорхой заалттай байсан 20 жилд хангалттай үр дүнд хүрч чадаагүй атал уг заалтыг хассанаар энэ чиглэлд ахиц гарч чадах уу?
- Гуравдугаарт, Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн “Боловсролын дэмжих үйлчилгээ” гэх ганц заалт уг бүлгийн суралцагчдын сурах нөхцөл, бололцоог цаашид хангаж чадах уу?

ээрэг асуултын хариу мөн адил тодорхойгүй байна.

# ХАВСРАЛТ 1.

## СУДАЛГААНЫ АРГА

### 1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл

Хууль тогтоомжийн тухай хуульд 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт *“хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно”* гэж заасан бөгөөд Боловсролын тухай хуульд энэхүү үнэлгээг хийсэн эсэх нь тодорхойгүй. Гэтэл 2021.01.22-ны өдрийн 12 дугаар *“Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай”* тогтоолд 2021 онд Боловсролын тухай /Шинэчилсэн найруулга/ хуулийг батлахаар тусгажээ. Иймд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан *“Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх аргачлал”*-ыг ерөнхийд нь баримтлан Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.2.7 дахь заалт буюу амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурч боловсрох эрхийг бүрэн, дүүрэн эдлүүлж чадаж буй эсэхийг үнэлэв. Уг аргачлалын 3.2.4.-т *“нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар түүнийг өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан”* бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийж болохоор заасан юм.

### 1.2. Үнэлгээний хүрээ

Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.2.7 заалтын хүрээнд үнэлгээ хийнэ.

СУДАЛГААНЫ САН

### 1.3. Шалгуур үзүүлэлт

Үнэлгээгээр Боловсролын тухай хуулийн 43.2.7 дахь “амьжиргааны түвшин доогуур, хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчийг сурах нөхцөл бололцоогоор төрөөс хангах” гэх заалтын:

- Зорилгод хүрсэн түвшин буюу тухайн бүлгийн суралцагч сурах нөхцөл бололцоогоор бүрэн хангагдсан эсэхийг судална.
- Практикт нийцэж буй байдал буюу хэрхэн хэрэгжиж буй, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэлийг илрүүлнэ.

Ингэхдээ Боловсролын тухай хууль батлагдахаас өмнө болон одоо амьжиргаан түвшин доогуур өрхийн суралцагч сурах нөхцөл, бололцоогоор хэрхэн хангагдаж буй, УБ хотод болон орон нутагт, тухайн бүс дэх алслагдсан болон төвд ойрхон бүст ялгаатай үр дагавар үзүүлж буйг харьцуулан судална. Энэ хүрээнд:

- Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчдын сурч боловсрох эрхийг хангах төрийн үүргийг биелүүлэх харилцааг тухайн заалт хангалттай зохицуулж чадаж буй эсэх;
- Тухайн заалтыг хэрэгжүүлэх явцад үүссэн ололт амжилт, сөрөг талыг илрүүлэх;
- Боловсролын болон бусад төрийн байгууллагын ажилтан, албан хаагчдад тулгарч буй бэрхшээлийг тус тус

үнэлэн дүгнэлт гарган, улмаар:

- Амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн суралцагчийн сурах, нөхцөл бололцоог хүртээмжтэй, үр нөлөөтэйгээр хангах, Боловсролын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл, түүнийг даган гарах хууль тогтоомжид тусгах талаарх зөвлөмж өгөх болно.

### 1.4. Үнэлгээний арга зүй

Үнэлгээг тоон болон чанарын, эрх зүйн харьцуулалт хийх, задлан шинжлэх /анализ/, баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх зэрэг социологи, хууль зүйн аргуудыг ашиглан хийнэ.

### а/ Түүвэр

Анкетын судалгаанд ЕБС-д ажилладаг, нийт 1690, ярилцлагын судалгаанд ЕБС болон Насан туршийн боловсролын төвд ажилладаг 76 оролцогч оролцов. Эрхэлж буй ажлыг харуулбал:

*Хүснэгт 1. Анкетын судалгааны оролцогч*

|    | Анкетын судалгаанд оролцогч | Түүврийн хэмжээ | Хувь |
|----|-----------------------------|-----------------|------|
| 1. | Багш                        | 1500            | 88.8 |
| 2. | Нийгмийн ажилтан            | 95              | 5.6  |
| 3. | Удирдах ажилтан             | 59              | 3.5  |
| 4. | Захиргааны ажилтан          | 36              | 2.1  |
|    | Нийт                        | 1690            | 100  |

Анкетын судалгаанд оролцогчийн ерөнхий мэдээллийг дараах байдлаар нэгтгэн харуулж байна.

*Хүснэгт 2. Судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл*

### ҮНДСЭН ҮЗҮҮЛЭЛТ

|    |   |      |      |
|----|---|------|------|
| 1. | Хүйс  | Тоо  | Хувь |
|    | Эрэгтэй   | 169  | 10   |
|    | Эмэгтэй   | 1521 | 90   |
|    | Бусад   | 0    | 0    |
| 2. | Ажилладаг байгууллагын өмчийн хэлбэр  |      |      |
|    | Төрийн  | 1647 | 97.5 |
|    | Хувийн  | 28   | 1.7  |
|    | Холимог   | 15   | 0.8  |
| 3. | Ажилладаг байгууллагын байршил /ядуурлын хамралтын хүрээгээр/ <sup>22</sup> |      |      |
|    | <b>Нийслэл</b>  | 979  | 58   |
|    | Сүхбаатар, Хан-Уул  | 133  | 7.9  |
|    | Чингэлтэй, Баянгол  | 32   | 1.9  |
|    | Баянзүрх, Сонгинохайрхан  | 439  | 26   |

22 Үндэсний статистикийн хорооны “Ядуурлын дүр төрх-2018” судалгаанд ядуурлын хамралтын хүрээг бүсээр гаргасанд тулгуурлсан уг судалгааны бүсийг гаргав.

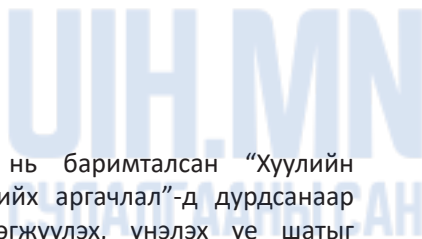
|    |  |      |      |
|----|--|------|------|
|    | Багануур, Багахангай, Налайх   | 375  | 22.2 |
|    | <b>Орон нутаг</b>  | 711  | 42   |
|    | <b>Ядуурлын хамралтын хүрээ 38.3-51.9% бүс:</b><br>Ховд, Говь-Алтай, Говьсүмбэр, Дорнод            | 228  | 13.5 |
|    | <b>Ядуурлын хамралтын хүрээ 34.1-38.2% бүс:</b><br>Архангай, Булган, Өвөрхангай, Хэнтий            | 114  | 6.7  |
|    | <b>Ядуурлын хамралтын хүрээ 29.7-34% бүс</b><br>Сүхбаатар, Дархан-Уул, Сэлэнгэ,                    | 8    | 0.5  |
|    | <b>Ядуурлын хамралтын хүрээ 24.4-29.6 бүс:</b><br>Баянхонгор, Увс, Завхан, Орхон, Хөвсгөл          | 194  | 11.5 |
|    | <b>Ядуурал хамралтын хүрээ 11.8-24.3 бүс:</b><br>Өмнөговь, Дорноговь, Дундговь, Баян-Өлгий,<br>Төв | 167  | 9.8  |
| 4. | Ажилладаг байгууллагын шатлал  |      |      |
|    | Бага боловсролын байгууллага   | 450  | 26.6 |
|    | Дунд боловсролын байгууллагын багш   | 1183 | 70   |
|    | Мэргэжлийн боловсролын байгууллагын багш   | 57   | 3.3  |
| 5. | НИЙТ   | 1690 | 100  |

Харин ярилцлагын судалгаанд Баян-Өлгий, Хөвсгөл, Дорнод, Ховд, Говь-Алтай, Завхан, УБ хотоос Налайх, Баянзүрх, Багануур аймаг, дүүргийн ЕБС-ийн багш, нийгмийн ажилтнуудын төлөөлөл

### *Хүснэгт 3. Ярилцлагын судалгааны оролцогчид*

## 1.5. Тайлангийн бичилт

Энэхүү үнэлгээг хийхэд ерөнхийд нь баримталсан “Хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөнд үнэлгээ хийх аргачлал”-д дурдсанаар уг төрлийн үнэлгээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх үе шатыг мөрдөн хийж, тэр дагуу тайланг бичдэг. Хэдий тийм ч хэрэглэгчдэд ойлгомжтой, товч тодорхой, шууд авч хэрэглэхэд хялбар байлгах үүднээс аргачлалаас өөрөөр тайланг бичив.





**UIH.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН



УИН.М  
СУДАЛГААНЫ