

**МОНГОЛ УЛСЫН  
ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИСС**

**МОНГОЛ УЛС ДАХЬ  
ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ  
БАЙДЛЫН ТАЛААРХ ИЛТГЭЛ  
2009**

Улаанбаатар хот

## ГАРЧИГ

Өмнөх үг	4
Товчилсон үгийн тайлал	5

### Нэгдүгээр бүлэг ҮНДЭСТНИЙ ЦӨӨНХИЙН ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

<b>Нэг.Казах үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт</b>	<b>11</b>
1.1 Соёл, зан заншлаа хадгалан үлдээх, өвлүүлэх эрхийн хэрэгжилт	14
1.2 Шашин шүтэх, шашны зан үйлээ үйлдэх эрхийн хэрэгжилт	18
1.3 Үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох, харилцах, мэдээлэл авах эрхийн хэрэгжилт	20
1.3.1 Сургалтын орчны талаар	28
1.3.2 Багшлах боловсон хүчний талаар	33
1.3.3 Сургууль завсардалт	37
1.4 Эх хэлээрээ харилцах, шүүн таслах ажиллагаанд оролцох эрхийн хэрэгжилт	42
1.5 Улс төрийн эрхийн хэрэгжилт	44
1.6 Үндэстний цөөнхийн иргэний харьяалалтай холбоотой зарим асуудлууд	45

### **Хоёр. Цаатан (духа) иргэдийн үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт**

<b>Хоёр. Цаатан (духа) иргэдийн үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт</b>	<b>48</b>
2.1 Цаатан иргэдийн амьжиргааны өнөөгийн дүр төрх	54
2.2.Төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллага, хувь хүмүүсээс авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ	59
2.3 Өөрийн соёл иргэншлээ хадгалан үлдэх эрх	60
2.4 Өөрийн шашин шүтэх эрх	62
2.5 Төрөлх хэлээрээ ярих эрх	63
2.6 Эдийн засаг нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилт	64
2.7 Үндэстний цөөнхийн сурч боловсрох эрх	65
2.8 Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх	70
2.9 Улс төрийн болон хувийн эрх	73
2.10 Засгийн газрын хөтөлбөр, түүний хэрэгжилтийн талаар	75

### **Гурав. Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сумын үндэстний цөөнх Тывачуудын эрхийн хэрэгжилтийн талаар**

<b>Гурав. Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сумын үндэстний цөөнх Тывачуудын эрхийн хэрэгжилтийн талаар</b>	<b>83</b>
3.1 Сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтийн талаар	84

**Хоёрдугаар бүлэг  
ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН СУРЧ БОЛОВСРОХ  
ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ**

**Нэг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрх зүйн орчин. 90**

<b>Хоёр. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хамрагдсан байдал</b>	<b>97</b>
2.1 Сургуулийн өмнөх боловсрол	97
2.2 Бага, дунд боловсрол	100
2.3 Дээд боловсрол	102
2.4 Мэргэжлийн сургалт	104
<b>Гурав. Сурч боловсрох эрхийн материаллаг орчин</b>	<b>105</b>
<b>Дөрөв. Сурах аятай орчин нөхцөл</b>	<b>109</b>
<b>Тав. Ном сурах бичиг, техник хэрэгсэл</b>	<b>110</b>
<b>Зургаа. Багшлах боловсон хүчний хүртээмж, ур чадвар</b>	<b>112</b>
<b>Долоо. Ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх зарчим</b>	<b>115</b>
<b>Санал, зөвлөмж</b>	<b>118</b>

**Гуравдугаар бүлэг  
ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ  
ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДЛУУД**

<b>Нэг. Олон улсын эрх зүйн зохицуулалт</b>	<b>121</b>
<b>Хоёр. Баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ ба хүний эрх</b>	<b>123</b>
<b>Гурав. Ял шийтгэл ба хүний эрх</b>	<b>147</b>
<b>Дөрөв. Өмгөөлөгчийн оролцоо ба хүний эрх</b>	<b>164</b>
<b>Санал, зөвлөмж</b>	<b>170</b>

## ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх ээлжит 9 дэх удаагийн илтгэлийг үндэстний цөөнх болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрх, хүний халдашгүй эрхийг хамруулан 3 бүлэг сэдвийн хүрээнд бичив.

Үндэстний цөөнх болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах, одоогийн нөхцөл байдлыг үнэлэх, цаашид тэдний нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын амьдрал дахь идэвхтэй оролцоог хангах, мөн 2008 онд манай улсын соёрхон баталсан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэхэд түлхэц болох, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудал, ялангуяа баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ, ял шийтгэл, өмгөөлөгчийн оролцоо зэрэг зарим асуудлыг Комиссын стратеги төлөвлөгөөнд тодорхойлсон чиглэлийн дагуу хөндөхийг зорилоо.

Илтгэлийг төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллага, тэр дундаа дээрх чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн бус байгууллагуудаар хэлэлцүүлж гарсан олон үнэтэй саналуудыг нь тусган боловсруулсан болно.

Илтгэлтэй холбогдуулан шүүмж тавьсан Отгонтэнгэр их сургуулийн дэд захирал, хууль зүйн ухааны доктор, профессор Л.Баасан, Италийн Засгийн газрын бус АЙФО байгууллагын төслийн менежер Л.Энхбуянт нарт, илтгэлийг бичихэд бүх талын дэмжлэг тусалцаа үзүүлсэн Италийн Засгийн газрын бус АЙФО байгууллага, Мэрси Кор олон улсын байгууллагын Монгол Улс дахь төлөөлөгчийн газарт талархсанаа илэрхийлье.

МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИСС

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛАЛ

АДХГЗ	Ардын Депутатуудын Хурлын Гүйцэтгэх Захиргаа
АИХТ	Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
БНКаэУ	Бүгд Найрамдах Казахстан Улс
БСГ	Боловсрол, Соёлын Газар
БСШУЯ	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх Ухааны Яам
ГИХАЭГ	Гадаадын Иргэн, Харьяатын Асуудал Эрхлэх Газар
ЕБС	Ерөнхий Боловсролын Сургууль
ЗДТГ	Засаг Даргын Тамгын Газар
ЗХУ	Зөвлөлт Холбоот Улс
ИБМГ	Иргэний Бүртгэл Мэдээллийн Газар
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал Яам
МҮОНРТ	Монголын Үндэсний Олон Нийтийн Радио Телевиз
МЭӨ	Манай Эриний Өмнөх
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
СнЗ	Сайд нарын Зөвлөл
СТСХ	Санхүү Төрийн Сангийн Хэлтэс
ТББ	Төрийн бус байгууллага
УАААА	Улсын Ан Агнуурын Аж Ахуй
УАБНУ	Уулын Алтайн Бүгд Найрамдах Улс
УДШ	Улсын Дээд Шүүх
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮСГ	Үндэсний Статистикийн Газар
ХААИС	Хөдөө Аж Ахуйн Их Сургууль
ХХААХҮЯ	Хүнс, Хөдөө Аж Ахуй, Хөнгөн Үйлдвэрийн Яам
ХХК	Хязгаарлагдмал Хариуцлагатай Компани
ХЭҮК	Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс
ШШГЕГ	Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Ерөнхий Газар
ЭМД	Эрүүл Мэндийн Даатгал

## **НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ**

### **ҮНДЭСТНИЙ ЦӨӨНХИЙН ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ**

#### **Нэг. Казах үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт**

1.1 Соёл, зан заншлаа хадгалан үлдээх, өвлүүлэх эрхийн хэрэгжилт

1.2 Шашин шүтэх, шашны зан үйлээ үйлдэх эрхийн хэрэгжилт

1.3 Үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох, харилцах, мэдээлэл авах эрхийн хэрэгжилт

1.3.1 Сургалтын орчны талаар

1.3.2 Багшлах боловсон хүчний талаар

1.3.3 Сургууль завсардалт

1.4 Эх хэлээрээ харилцах, шүүн таслах ажиллагаанд оролцох эрхийн хэрэгжилт

1.5 Улс төрийн эрхийн хэрэгжилт

1.6 Үндэстний цөөнхийн иргэний харьяалалтай холбоотой зарим асуудлууд

#### **Хоёр. Цаатан (духа) иргэдийн үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт**

2.1 Цаатан иргэдийн амьжиргааны өнөөгийн дүр төрх

2.2. Төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллага, хувь хүмүүсээс авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ

2.3 Өөрийн соёл иргэншлээ хадгалан үлдэх эрх

2.4 Өөрийн шашин шүтэх эрх

2.5 Төрөлх хэлээрээ ярих эрх

2.6 Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилт

2.7 Үндэстний цөөнхийн сурч боловсрох эрх

2.8 Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх

2.9 Улс төрийн болон хувийн эрх

2.10 Засгийн газрын хөтөлбөр, түүний хэрэгжилтийн талаар

**Гурав. Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сумын үндэстний цөөнх Тывачуудын эрхийн хэрэгжилтийн талаар**

3.1 Сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтийн талаар

**Дүгнэлт, санал**

## НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

### ҮНДЭСТНИЙ ЦӨӨНХИЙН ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Үндэстний цөөнхийн эрхийн асуудал бол нэг улсаар төдийгүй дэлхийн улс орнуудын хүний эрхийн талаарх хамгийн их анхаарал татсан асуудлын нэг мөн. Хэл, соёл, шашин шүтлэг, угсаатны зүй, газар нутаг, зан заншлаараа олонхийн бүлэг хүмүүсээс ялгаатай байдаг нь цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах, бусдын адил хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөгөө эдэлж чадаж байна уу, үгүй юу гэдгийг байнга судлан гаргах явдал шаардлагатай байдаг.

1967 онд НҮБ-аас батлагдан гарсан Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт<sup>1</sup> /цаашид ИУТЭОУП гэх/-д томъёолохдоо “угсаатан, шашны болон хэлний цөөнх оршин суудаг улсад” хэмээн заасан байна. “Оршин суудаг хэмээх заалт нь тухайн улсын нутаг дэвсгэрт удаан хугацаагаар оршин байсан хэмээх утгыг агуулж байгаа бөгөөд ингэх болсон шалтгаан нь шинээр цөөнх бүлэг нэмэгдэх замаар тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдалд аюул занал учруулахгүй гэж үзсэнтэй<sup>2</sup> холбоотой байна. НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо ерөнхий зөвлөмжиндөө<sup>3</sup> оршин суугаа угсаатан, шашны, хэлний цөөнхийг тодорхойлох асуудал нь тухайн улсын төрөөс гаргах шийдвэрээс үл хамаарах бөгөөд харин объектив шалгуурын үндсэн дээр тодорхойлох боломжтой болохыг тусгасан байна. Тус заалтын “цөөнхөд багтдаг хүмүүст тийм бүлгийн бусад гишүүнийхээ хамтаар” гэсэн нь төрөхдөө тухайн цөөнхөд багтаж, тухайн цөөнхийн онцлог шинжийг агуулсан, энэхүү онцлогоо хадгалан үлдэх хүсэл эрмэлзлэлтэй цөөнх<sup>4</sup> хэмээн тодорхойлжээ.

Өнөөдөр дэлхий дахинаа хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж байгаа тодорхойлолтыг дурдвал “тухайн улсад зонхилох байр суурь эзэлдэггүй бөгөөд тодорхой үндэстэн, угсаатан, шашин

---

<sup>1</sup> ИУТЭОУП-ын 27 дугаар зүйл

<sup>2</sup> The rights of Minorities, The individual Application of Human rights law, Cup 2002. p.845

<sup>3</sup> Хүний эрхийн хорооны 23 дугаар ерөнхий зөвлөмж

<sup>4</sup> Fact sheet №18, Minority rights, UN Office of the High Commissioner, p.8



шүтлэг эсвэл хэлний хувьд олонхи хүн амаас ялгардаг хувь хүмүүсийг цөөнх хэмээнэ” гэдэг. Үүнээс өөр нэг тодорхойлолтод “Үндэстний цөөнх гэдэг нь тухайн улсын хүн амын дийлэнхтэй харьцуулахад тооны хувьд цөөнх болох хэл, арьсны өнгө, соёл иргэншлийнхээ хувьд ялгарах өөрсдийн өвөрмөц байдлыг хадгалах хүсэл эрмэлзлэл бүхий тодорхой бүлэг хүмүүсийг хэлнэ<sup>5</sup>” гэсэн байна. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгээс баталсан Тунхаглалд<sup>6</sup> заахдаа:

- Үндэстний цөөнхөд харьяалагддаг хүн бүр өөрийн соёлын ололтоос хүртэх, шашнаа шүтэх, шашны зан үйлээ гүйцэтгэх, өөрийн төрөлх хэлээрээ ямар ч ялгаварлалгүйгээр ярих эрхтэй;
- Үндэстний цөөнхөд харьяалагддаг хэн боловч соёл, шашин, нийгэм, эдийн засгийн болон төрийн амьдралд идэвхитэй оролцох эрхтэй;
- Үндэстний цөөнхөд харьяалагддаг хэн боловч үндэстний хууль тогтоомжид харшлахгүй журмын дагуу цөөнхийн эрхийг хөндсөн шийдвэрийг батлахад идэвхитэй оролцох эрхтэй;
- Үндэстний цөөнхөд харьяалагддаг хэн боловч өөрийн бүлгийн бусад гишүүд, түүнчлэн цөөнхийн бүлгийн гишүүд, эсхүл бусад улсын үндэс, хэл, соёл, шашин шүтлэг нэгтэй иргэдтэй ямар нэгэн алагчилалгүйгээр эрх чөлөөтэй, энхийн харилцаа холбоотой байх эрхтэй;
- Үндэстний цөөнхөд харьяалагддаг хэн боловч дээрх эрхүүдийг дангаараа эсхүл өөрийн бүлэгт хамаарах бусад хүмүүстэй хамтран ямар ч алагчилалгүйгээр эдлэх эрхтэй гэж заажээ.

Мөн энэ Тунхаглалд цөөнхийн эрхийг хангах, хамгаалах талаар төрийн зүгээс хүлээх үүргийн талаар заасан байна.

- Цөөнхийг өөрийн онцлог шинжээ илэрхийлэх, өөрийн соёл, хэл, шашин, уламжлал, зан заншлаа хөгжүүлэх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх;

---

<sup>5</sup> Хүний эрхийн олон улсын нэр томъёоны гарын авлага, 2005.

<sup>6</sup> Declaration on Minority rights, 1992, para.2-3

- Эх хэлээрээ сурах, эх хэлнийхээ талаар зохих зааварчилгаа авах, зохистой боломжийг олгох;
- Тухайн нутаг дэвсгэрт оршин байгаа цөөнхийн түүх, уламжлал, хэл соёлоо мэдэх явдлыг хөхиүлэх, нийгмийн талаар мэдлэг олгох таатай боломжийг тухайн цөөнхөд эдлүүлэх;
- Үндэсний бодлого хөтөлбөрийг боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх явцдаа цөөнхийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг анхааран үзэх;
- Цөөнхийн асуудлаар мэдээлэл, туршлага солилцох зорилгоор бусад улсуудтай хамтран ажиллах;
- Тунхаглалд заагдсан эрхийг хүндэтгэх явдлыг хөхиүлэх;
- Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэх талаар тусгажээ.

Энэхүү Тунхаглал нь цөөнхийн эрхийг дэлгэрүүлэн тайлбарласан албан ёсны эх сурвалж баримт бичиг. Мөн энэ асуудлаар дэлхий нийтийн түвшинд хамгийн түгээмэл хүлээн зөвшөөрөгдсөн, заавал биелүүлэх шинжийг агуулсан баримт бичиг бол Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (цаашид ИУТЭОУП гэх) бөгөөд энэ баримт бичгийн 27 дугаар зүйлд “...Угсаатан, шашны болон хэлний цөөнх оршин суудаг улсад эдгээр цөөнхөд багтдаг хүмүүст тийм бүлгийн бусад гишүүнийхээ хамтаар соёлоо баримтлах, шашнаа шүтэх, шашныхаа зан үйлийг үйлдэх, түүнчлэн эх хэлээрээ ярих эрхийг хорьж болохгүй...” хэмээн заажээ.

Улс орнууд үндэстний цөөнхийн эрхийг хэрхэн хангаж байгаад НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Арьс үндсээр алагчлах бүх хэлбэрийг устгах хороо, Хүүхдийн эрхийн хороо зэрэг гэрээнд үндэслэн байгуулагдсан байгууллагууд байнгын хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Оролцогч улс орнууд нь цөөнхийн эрх, тэр дундаа эрх зүй, шүүх болон бодлого боловсруулан түүнийгээ хэрхэн хэрэгжүүлсэн талаар тогтмол хугацаанд дээрх НҮБ-ын Хороодод тайлагнах үүрэгтэй бөгөөд энэ үүргийг тухайн орны Засгийн газар хангадаг. Засгийн газрууд тайлан хэлбэрээр холбогдох Хороодуудад илтгэлээ хүргүүлдэг бөгөөд энэ нь Хороодоос гаргасан удирдамж,

шаардлагын дагуу хийгдэх ёстой. ИУТЭОУП-ын 27 дугаар зүйлийн дагуу тухайн улс орнуудын Засгийн газруудын тайлан нь тухайн нутаг дэвсгэрт байгаа олонхитой харьцуулсан цөөнхийн тодорхой тоо, угсаатны хэлний болон шашин соёлын онцлогийг хадгалан үлдээх талаар болон улс төр, эдийн засгийн боломжийг хангах чиглэлээр гаргасан бодлого, авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаарх асуудлыг тусгасан байхыг шаарддаг байна. Хороод эдгээр тайланг хүлээн авч хянан үзсэний дараа Зөвлөмж боловсруулан гаргаж тухайн улсуудын Засгийн газарт хүргүүлдэг байна.

Эдгээр зохицуулалтуудаас гадна Тунхаглалд заасан цөөнхийн эрх бодитойгоор зөрчигдсөн гэж үзсэн тохиолдолд гэрээнд үндэслэн байгуулагдсан НҮБ-ын байгууллагуудад хандахаас гадна НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөр шийдвэрлүүлэх эрх нь нээлттэй байна.

Хэрвээ гишүүн орнуудад цөөнхийн эрх зөрчигдсөн, зөрчигдөх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэх тохиолдолд НҮБ өөрийн бие даасан шинжээч болох Тусгай Илтгэгчийг<sup>7</sup> томилон шалгалт хийлгүүлдэг. Тусгай илтгэгч өөрийн хийсэн шалгалтын үр дүнд бие даасан шинжээчийн дүгнэлт, зөвлөмжийг гаргадаг.

Монгол улсын хэмжээнд үндэстний цөөнхийн хамгийн том төлөөлөл бол казах (хасаг), цаатан (духа), тувачууд мөн.

### **Нэг. Казах үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт**

Казах үндэстний өвөг дээдэс нь МЭӨ I мянган жилийн дундаас одоогийн Дундад Ази, Казахстаны нутагт оршин байсан Сак аймаг байсан бөгөөд XIII зууны эхээр Монголын эзэнт улсын харьяат болсон байна. Казак буюу хасаг гэдэг нэр X зууны үеэс эхлэн түүх сударт тэмдэглэгдэх болсон<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> АНУ-ын иргэн Гэй Макдугалл 2005 оны 8 сард Үндэстний цөөнхийн асуудал хариуцсан Тусгай Илтгэгчээр томилогдсон.

<sup>8</sup> Х.Нямбуу, Монголын угсаатны зүйн удиртгал (Угсаатны бүрэлдэхүүн гарваль зүй), УБ,1992 он, 128 дахь тал

Монголд манжийн захиргаа устаж, тусгаар улс байгуулагдсан учир казахууд Монгол Улсад дагаар орох хүсэлтээ Богд гэгээний засгийн газарт гаргасан бөгөөд түүнийг ёсоор болгон 1917 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр казахууд Монгол улсын жинхэнэ харьяат болж, хошуу, сумын зохион байгуулалт хийж тэдгээрийн толгойлогчдод зэрэг, хэргэм, тамга олгон хошуу нутаг захируулахаар<sup>9</sup> болгожээ.

Казахын хуучин хошуу сумд нь 1930-аад оноос Ховд аймгийн харьяанд байж байгаад 1940 оны 8 дугаар сард БНМАУ-ын VIII бага хурлын шийдвэрээр Ховд аймгаас салгаж 10 сум, 71 баг, 7063 өрх, 33.3 мянган хүн, 847.9 мянган толгой малтайгаар анх байгуулсан<sup>10</sup> байна. Одоо 13 сум, 84 баг, 1 тосгонтой, аймгийн төв нь Өлгий хот, Улаанбаатар хотоос 1760 км зайтай оршдог. Аймгийн нутаг дэвсгэр Монгол Алтайн гол нурууны дагуу хойноос урагшаа сунасан байршилтай, хилийн хамгийн хойт цэгээс урд цэг хүртэл 380 км, хилийн хамгийн зүүн цэгээс баруун цэг хүртэл 270 км үргэлжилдэг. Баруун талаараа Алтайн нурууны хяр дагаж БНХАУ-ын Шинжан-Уйгарын өөртөө засах оронтой 450 км, хойт талаараа Сийлхэмийн нуруу дагаж ОХУ-ын Уулын Алтай БНУ-тай 225 км, зүүн талаараа Увс аймагтай 165 км, зүүн ба өмнөд талаараа Ховд аймагтай 450 км нутгаар тус тус хиллэдэг.

Аймгийн газар нутаг нь далайн түвшнээс дээш 1301-4374 метрт 95.3 хувь нь 1600 метрээс дээш өндөрт, хамгийн өндөр цэг нь Алтайн нурууны ноён оргил Хүйтэн 4373 метрт, хамгийн нам цэг нь Баяннуур сумын төв 1301 метрийн өндөрт өргөгдсөн байна. Эх газрын эрс тэс, өндөр уулархаг нутгийн өвөрмөц уур амьсгал, эмзэг экосистемтэй. Салхины жилийн дундаж хурд 4-9 м/сек, өвөлдөө цельсийн хасах 24-35 хэм хүртэл хүйтэрдэг, зундаа цельсийн нэмэх 20+40 хэм дулаан байдаг.

Тус аймаг хүн амын тоогоороо баруун бүсийн аймгууддаа тэргүүлдэг бөгөөд 1990 онд 102.8 мянга орчим хүн ам (21.0 мянга орчим өрх)-тай байсан бол 2008 оны жилийн эцсийн

---

<sup>9</sup> Мөн тэнд 130 дахь тал

<sup>10</sup> Баян-Өлгий аймгийн товч танилцуулга, 1990 он, 20 дахь тал

байдлаар аймгийн нийт хүн амын тоо 93.9 (21.3 мянган өрх) болсон байна.

Хүн амын 91 хувь нь казах үндэстэн, үлдсэн хувийг урианхай, дөрвөд, тува, халх эзэлдэг бөгөөд өөрийн уламжлал, зан заншлын хувьд өөр хэрэгцээтэй тул Монгол Улсын төр засгаас байгуулагдсан үеэс нь тухайн аймгийн үндэсний хэмжээний бодлогыг хэрэгжүүлэх тусгай бодлого, стратегийг хэрэгжүүлж ирсэн байна.

Тус аймгийн хэмжээнд үндэстэн ястны 29 төлөөлөл оршин суудаг ба нийт хүн амынх нь 88.7 хувийг казахууд, 7.2 хувийг урианхайчууд, бусдыг нь тува, баяд, халхууд эзэлдэг<sup>11</sup> байна.

Мал аж ахуйг зонхилон эрхэлдэг бөгөөд 1.400.000 орчим толгой малтай, алт, мөнгө, зэс, гянт болд, чулуун нүүрс зэрэг ашигт малтмал элбэгтэй, ирвэс, аргаль угалз, хойлог, гургууль зэрэг дэлхийд ховордсон ан амьтантай.

Казах иргэдийн хүний эрхийн хэрэгжилтийг олонхитой харьцуулан судлахад ихээхэн доогуур үзүүлэлттэй байна. Улсын хэмжээнд ядуурлын түвшин 36 хувьтай байхад, Баян-Өлгий, Ховд аймагт 51 хувь<sup>12</sup> байсан ба 2007 оны статистикаас үзэхэд аймгийн ажилгүйдлийн түвшин 5.3 хувь байгаа бөгөөд энэ нь улсын дунджаас 2.5, баруун бүсийн дунджаас 1.8 пунктээр илүү үзүүлэлт юм.

Монгол Улсын нийт иргэдийн 4.6 хувь нь бичиг үсэгт тайлагдаагүй байдаг бол казах иргэдийн дунд энэ нь 6.8 хувьтай байна.

Эх нялхсын эндэгдлээр улсын хэмжээнд эхний байрт байдаг бөгөөд 100.000 хүн амд ногдох эхийн эндэгдлийн дүнгээр 248.8 буюу улсын дунджаас даруй 171.4-өөр илүү байна. Мөн 5 хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдэл улсын

---

<sup>11</sup> Баян-Өлгий аймгийн хүн, ам, орон сууцны улсын тооллого, 2000 он

<sup>12</sup> Казах хүүхдүүдийн боловсролын байдлын дүн шинжилгээ, Судалгааны тайлан, Их Британийн Хүүхдийг Ивээх сан, 2005 он, 11 дэх тал

хэмжээнд 24.5 байхад Баян-Өлгий аймаг нь 28.7 гэсэн үзүүлэлттэй байна.

Монгол хэл мэддэггүй иргэдийн хувьд төрөлх хэл дээрээ мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдөж, улмаар цөөнхийн эрхтэй холбоотой шийдвэр гаргах, улс төрийн амьдралд оролцох, өөрийгөө хөгжүүлэх эрхүүд нь давхар хөндөгдөж, ялангуяа эрүү, иргэн, захиргааны байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцоходоо казах хэл дээр хууль тогтоомж байдаггүйтэй холбоотойгоор шүүх, хуулийн өмнө тэгш байх эрх зөрчигдөх нь их байна.

### **1.1 Соёл, зан заншлаа хадгалан үлдээх, өвлүүлэх эрхийн хэрэгжилт**

Монгол Улс соёлын эрхийн асуудалд явцуу утгаар нь хандаж ирсэн байна. Үүнийг өнөөдрийн хууль тогтоомж болон НҮБ-ын холбогдох Хороодуудад илгээсэн Засгийн газрын илтгэл тайлангуудаас харж болно. Үндсэн хуульд<sup>13</sup> “...соёл урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, бүтээл туурвих, үр шимийг нь хүртэх эрхтэй...” хэмээн заажээ. Монгол Улсын Соёлын тухай хуульд<sup>14</sup> үндэстний цөөнхийн асуудлаар тусгайлсан заалт байхгүй бөгөөд хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт “...Монгол үндэстэн болон угсаатан, ястны хэл, аялгуу, аман болон бичгийн соёлыг ялгаварлан гадуурхах, хавчин хязгаарлахыг хориглоно...” гэж заасан ч үндэстний цөөнхийн соёлыг ялгаварлахыг хориглосон санаа ороогүй байна. Энэ бүхнээс харахад соёлын талаар баримтлах төрийн бодлогод үндэстний цөөнхийн асуудал орхигдсон гэж хэлж болохоор байна.

Монгол Улсын Хүний Эрхийг Хангах Үндэсний хөтөлбөрт<sup>15</sup> “...Үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох эрхийг хангаж, тэдний үр хүүхдийн эх хэл, ёс заншил, түүх, соёл,

---

<sup>13</sup> Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 16 дугаар зүйлийн 16.8 дахь хэсэг

<sup>14</sup> Монгол улсын Соёлын тухай хууль 1996 он

<sup>15</sup> УИХ-ын 2003 оны 10 сарын 24-ний өдрийн 41 дүгээр тогтоолоор батлагдсан хөтөлбөрийн 2 дугаар зүйлийн 2.4.3.5 дахь заалт

уламжлалыг өвлөн хөгжүүлэх боломжийг сайжруулна...” гэсэн нь сайшаалтай.

НҮБ-ын Арьс үндсээр алагчилах бүх хэлбэрийг устгах Хорооноос Монгол улсын Засгийн газрын 18 дугаар илтгэлийг хэлэлцээд өгсөн зөвлөмжиндөө үндэстний цөөнхийг соёлын бодлого хөтөлбөрт оролцох оролцоог нэмэгдүүлэхэд анхаарах хэрэгтэйг зөвлөөд дараагийн илтгэлдээ энэ талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл ирүүлэхийг<sup>16</sup> хүсч байжээ. Мөн НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын дагуу Засгийн газрын илгээсэн 3 дугаар илтгэлд үндэстний цөөнхийн соёлын асуудлаар тодорхой заалт оруулаагүй байсан<sup>17</sup> байна.

НҮБ-ын Хүний Эрхийн Хороонд Засгийн газрын илгээсэн 4 дүгээр илтгэлд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 27 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн талаар дурдахдаа: “Үндсэн хуулийн үл ялгаварлан гадуурхах зарчим, Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан төрийн албан ёсны хэлний тухай заалт нь үндэстний цөөнхийн эх хэлээ ашиглахад нөлөө үзүүлэх ёсгүй” гэсэн заалтыг иш татаад “Баян-Өлгий аймагт үндэстний цөөнх амьдардаг бөгөөд театр, дуу, бүжгийн чуулга байдаг” гэжээ.

НҮБ-ын Хүний Эрхийн Хорооноос тус илтгэлийг хэлэлцээд өгсөн зөвлөмжиндөө казах иргэдийг үндэстний цөөнх гэж үзэхээс гадна бусад үндэстний цөөнхийн асуудлыг гаргаж тавихыг зөвлөсөн байна.

“Хүний эрх ардчилалын судалгааны төв” ТББ-аас 2008 оны 10 дугаар сард явуулсан санал асуулгад оролцсон 1054 хүнээс уламжлалт ёс заншлаас шалтгаалан ялгаварлан гадуурхагддаг эсэхийг лавлахад 150 хүн буюу 14,3 хувь нь байнга, 316 хүн буюу 30 хувь нь хааяа ялгаварлагддаг гэж хариулжээ. Хэл соёлоос шалтгаалан ялгаварлагддаг эсэхийг асуухад 190 хүн буюу 18 хувь нь байнга, 362 хүн буюу 34,4 хувь нь хааяа

---

<sup>16</sup> Concluding Observation of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD /C/ MNG /CO/ 18, Oct 19, 2006

<sup>17</sup> Implementation of the International Covenant on Economic and Cultural Rights, 3<sup>rd</sup> Periodic Report of Mongolia, ICESCR/C,E/1994/104/Add.21, para 124-129

ялгаварлагддаг гэсэн байна. Цөөнхийн соёл уламжлалаа хадгалан үлдэх, зан үйлээ үйлдэх боломж нөхцөл хэр зэрэг бүрдсэн талаар иргэдээс асуулга авахад 26 хувь нь бүрэн бололцоотой, 39,8 хувь нь ерөнхийдөө зарим нэг боломж бий, 26 хувь нь боломж нөхцөл хязгаарлагдмал, 8,9 хувь нь хариулахад хүндрэлтэй<sup>18</sup> гэжээ.

Эндээс дүгнэхэд соёл, зан заншлаас улбаалан ялгаварлан гадуурхагдах явдал тодорхой хувь хэмжээг эзэлж байгаа нь харагдаж байна. Энэ асуудлаар казах иргэдтэй бүлгийн ярилцлага хийх явцад монгол үндэстний соёлын өвийг хадгалах, хөгжүүлэх, хойч үедээ өвлүүлэх тал дээр төрөөс бодлогын түвшинд авч үзэж байгаа боловч казахын соёл, зан заншлын талаар тодорхой бодлого байхгүй байгаад ихэд шүүмжлэлтэй хандаж байсан байна.

Тухайлбал уртын дуу, морин хуурын талаарх Үндэсний хөтөлбөрийг Баян-Өлгий аймагт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байгаа талаар Толбо суманд хийсэн судалгааны явцад харагдаж байсан. Тус суманд казах иргэд олноор оршин суудаг бөгөөд морин хуур тоглодог, уртын дуу дуулдаг казах хүн байхгүй байхад тус хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн талаар тайлан гаргахыг шаардаж байгааг нутгийн иргэд шүүмжилж байна. Гэтэл домбор болон бусад хөгжим, казахын ард түмний дуу бүжиг, соёлын талаар хөтөлбөр байхгүй байна. Үүнд олон улсын хүний эрхийн зарчмын үүднээс дүгнэлт хийвэл үндэстний цөөнхийн соёлд хайхрамжгүй хандаад зогсохгүй, тухайн улсын зонхилох соёлыг цөөнхөд тулгаж байгаа зөрчил гэж үзэхээр байна. Цөөнхийн соёлыг хүндэтгэх, хамгаалахад баримтлах тулгуур нэг шаардлага бол соёлын нөлөөг үндэстний цөөнхөд тулгахыг хориглосон<sup>19</sup> байдаг.

1978 онд БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлөөс баталсан интернационалист үзэл суртлыг нэвтрүүлэх тухай 149 дүгээр тогтоолоор казах иргэдийн шашны зан үйлд сөргөөр нөлөөлөх

---

<sup>18</sup> Казах үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт, 2009 он, 22 дахь тал

<sup>19</sup> By Asbjorn Eide, Chairperson of the Working Group on Minorities, Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Para 21-29



зарим үйл ажиллагааг зохион байгуулж байсан ба энэ нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 18 дугаар зүйлийг ноцтойгоор зөрчихөд хүргэж байсан түүхэн баримтууд байдаг. Тус тогтоолыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд аймгийн төвийн гуанз, цайны газруудад гахай, тарваганы махаар хоол хийж үйлчилж байсан бөгөөд нутгийн иргэдийн эсэргүүцэлтэй тулгарсаны улмаас тухайн үед удалгүй уг тогтоолыг хүчингүй болгож байжээ.

Өнөөдрийн байдлаар МҮОНРТ-ийн тухай хуульд үндэстний цөөнхийн асуудлыг тусгасан нэвтрүүлэг, нийтлэлийн бодлого байхаар заалт орсон хэдий ч хэрэгжилт хангалтгүй байна. Сүүлийн жилүүдэд казахын ард түмний үндэстний баяр болох Наурызыг үндэстний хэмжээнд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр өргөн сурталчилж байгаа нь олон үндэстэн, ястны өв соёлыг олонхид түгээн дэлгэрүүлэх, бие биедээ хүндэтгэлтэй хандахад гарч байгаа томоохон алхам гэж үзэж болох бөгөөд үүний зэрэгцээ төв суурин газарт казахын ард түмний бахархал болсон “Бүргэдийн баяр”-ыг жил бүр тэмдэглэж байгаа нь сайшаалтай.

Энэ мэтчилэнгээр казахын ард түмний соёл заншлыг соёлын арга хэмжээтэй хосолсон байдлаар бусдад танилцуулах нь нэг бүлэг үндэстний цөөнхийн эрхийг хэрэгжүүлэх, сурталчилах, түгээн дэлгэрүүлэхэд чухал түлхэц болох нь тодорхой байна. Сүүлийн жилүүдэд Баян-Өлгий аймагт амьдарч байгаа бусад үндэстэн, ястны зүгээс соёлын наадмыг зохион байгуулах болсон нь мөн онцлог үйл явдал болж байна.

## 1.2 Шашин шүтэх, шашны зан үйлээ үйлдэх эрхийн хэрэгжилт

НҮБ-аас батлан гаргасан баримт бичгүүдэд<sup>20</sup> цөөнхийн шашны боловсролыг дэмжих талаар төрийн хүлээж байгаа эерэг үүргийн талаар тусгаж өгсөн байдаг.

Энэ нь цөөнх бүрт зориулан шашны сургууль байгуулна гэсэн үг биш юм. Цөөнх шашны бус боловсрол олгодог төрийн боловсролын байгууллагад суралцах боломжтой бөгөөд шашны боловсрол эзэмшихийг зорьсон тохиолдолд сургуулиас гадуур эзэмших боломж нээлттэй гэсэн үг. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 16 дугаар зүйлийн 16.15 дахь хэсэгт баталгаажуулснаас гадна Монгол Улсын олон улсын гэрээнүүдэд ч мөн тодорхой тусгагдсан. “Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль”-д нарийвчилсан зохицуулалт хийснээс гадна Хүний Эрхийг Хангах Үндэсний Хөтөлбөрт тодорхой заалтыг<sup>21</sup> тусгасан байна.

Гэвч “Төр сүм хийдийн харилцааны тухай хууль<sup>22</sup>”-ийн “...иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг бусад иргэний эрх чөлөө, эрүүл мэнд, ёс суртахуун болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг тогтоон зохицуулж байгаа Монгол Улсын хууль тогтоомж, Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээр зохицуулан хэрэгжүүлнэ...” гэсэн заалт нь Монгол Улсын олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүрэг, Үндсэн хуулийн заалтаас давсан зохицуулалт хэмээн харагдахаар байна. Учир нь шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө нь онц байдал, дайны байдал тогтсон үед ч хязгаарлаж үл болох эрх байдаг бөгөөд энэ асуудлыг дээрх тодорхой үндэслэлүүдээр зохицуулах боломжгүй юм. Олон улсын эрх зүйд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлах боломж нь зан үйлээ үйлдэх явцад байж болохыг хүлээн зөвшөөрдөг хэдий ч шашин шүтэх, эс шүтэх, шашны боловсрол олгох эцэг,

<sup>20</sup>Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 27 дугаар зүйл, Төрийн мэдээлэл, Тусгай дугаар, 2004 он

<sup>21</sup> Хөтөлбөрийн 2 дугаар зүйлийн 2.1.7.1 дэх заалт

<sup>22</sup> Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт

эрхийн эрх чөлөөнд хязгаарлалт тавих ёсгүй<sup>23</sup> байдаг. Тавигдаж буй хязгаарлалт нь гагцхүү тухайн улсын хуульд тусгагдсан нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахуун болон үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, бусдын эрх, эрх чөлөө гэсэн зорилгын аль нэгний хүрээнд зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд л хууль ёсны гэж үзэх боломжтой<sup>24</sup> юм. Одоогийн байдлаар казах иргэдийн шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийн талаар өөр тодорхой төрийн бодлого баримт бичиг байхгүй байна.

Баян-Өлгий аймгийн казах иргэд исламын шашин шүтдэг, шашны зан үйлээ уг шашны зан үйлийн дагуу гүйцэтгэдэг.

2007 оны статистик мэдээгээр Баян-Өлгий аймагт буддын 1, исламын 17 сүм хийд үйл ажиллагаагаа явуулж байна гэсэн дүн мэдээ<sup>25</sup> байна. Аймгийн хэмжээнд 972 хүүхэд<sup>26</sup> шашны сургуульд суралцдаг ба хүүхэддээ шашны боловсрол олгох тал дээр ямар нэгэн ялгаварлалт болон зөрчил илрээгүй байна.

Иргэдийн дунд шашин шүтлэгийн асуудал дээр ялгаварлалт байдаг эсэх тал дээр асуулга авахад 100 хүний 14,1% нь байнга гэсэн бол 28,5% нь хааяа хэмээн хариулсан байна. Исламын шашныг терроризмтой холбон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр сурталчлах явдал гарч байгаа нь тухайн шашныг шүтэж байгаа хүмүүсийг үл хүндэтгэсэн хандлага болох талаар ярилцлагад оролцсон зарим хүмүүс шүүмжлэлтэй<sup>27</sup> хандаж байлаа. Аймгийн төвөөс алслагдсан сумдын хувьд исламын шашнаа шүтэх, зан үйлээ үйлдэхэд учирч байгаа гол бэрхшээл бол сүм нь санхүүжилт байхгүйн улмаас үйл ажиллагаагаа тогтмол явуулж чаддаггүй байна. Сум бүрт исламын шашны сүм байдаг ба тодорхой хүмүүс хариуцан ажиллуулдаг.

---

<sup>23</sup> The right to Freedom of Thought, p.659

<sup>24</sup> Manfred Novak and Tanja Vospernik, Permissible Restrictions on Freedom of Religion of Belief, p.150

<sup>25</sup> Үндэсний Статистикийн газрын эмхэтгэл, 2007 он, 335 дахь тал

<sup>26</sup> Мөн тэнд

<sup>27</sup> Баян-Өлгий аймгийн төвд казах иргэдтэй хийсэн фокус ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2009 он

### **1.3 Үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох, харилцах, мэдээлэл авах эрхийн хэрэгжилт**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “...хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах эрхийг үл хөндөх...”<sup>28</sup> тухай заалтаар үндэстний цөөнхийн төрөлх хэл, соёл, уламжлал, шашин, амьдралын хэв маягаа өвлөн хадгалах, төрөлх хэлээрээ сурч боловсрох эрхийг хамгаалан баталгаажуулсан. Мөн төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлогоор “...иргэдийг сурч боловсроход үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх”-ыг заасан бөгөөд эдгээр бодлого зохицуулалт нь Монгол Улсын боловсролын зорилго, зарчим, агуулгыг тодорхойлон баталгаажуулах үндэс, эх сурвалж болж Боловсролын тухай хуульд тусгалаа олсон байна.

#### **Боловсролын тухай хуульд:**

-Сурч боловсроход үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх;

-Эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцөлөөр хангах<sup>29</sup> зарчмуудыг тусгасан байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Соёлын тухай хуульд “Эх хэл, бичиг үсгээ сурах, өвлөх, өвлүүлэх, хөгжүүлэх, элдэв халдлагаас сэрэмжлэн хамгаалах тухай”, Бага дунд боловсролын тухай хуульд “эх хэлээрээ зөв ярьж, бодол санаагаа ойлгомжтой илэрхийлэх, уншиж бичих, эх хэлээрээ утга төгөлдөр найруулж бичих, ярих чадвар эзэмшүүлэхээр заажээ. Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулиар хүүхдийн төрөлх хэл, бичиг үсэг, ёс

<sup>28</sup> Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дахь хэсэг

<sup>29</sup> Монгол улсын Боловсролын тухай хууль 2002 он, \_\_\_\_\_

заншил, түүх соёлын уламжлалаа өвлөн эзэмших эрхийг хамгаалан баталгаажуулсан байна.

Засгийн газраас баталсан “Хүүхдийн хөгжил, хамгааллыг сайжруулах үндэсний хөтөлбөр, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын тушаалаар баталсан “Хүүхдэд ээлтэй сургуулийг хөгжүүлэх” зэрэг бодлогын баримт бичигт үндэстний цөөнхийн хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг хангах талаар тэдний онцлог хэрэгцээнд тохирсон сургалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх талаар тус тус заажээ.

Монгол Улсын боловсрол түүний дотор ерөнхий боловсролын бодлого зохицуулалтыг дараахь эрх зүйн болон бодлогын баримт бичгээр тодорхойлж байна. Үүнд:

“Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого” (1995), “Боловсролын тухай хууль”(2002), “Бага, дунд боловсролын тухай хууль” (2002), “Сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын стандарт” (2004), “Бага, дунд боловсролын кинрикулим, стандартыг шинэчлэн хөгжүүлэх үзэл баримтлал” (2002), “Ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтын талаар баримтлах бодлого” (2007) зэрэг болно.

Эдгээр баримт бичигт казах хэлээр сургалт явуулж буй сургуулийн сургалтын талаар нарийвчилсан зохицуулалт үгүй боловч сургалтын төлөвлөгөө, боловсролын стандарт, сурах бичиг, сургалтын орчны талаарх суурь зохицуулалтыг хийсэн байна.

1927 онд одоогийн Алтанцөгц сумын “Хөх мод” хэмээх газар “Алтай-хааны чуулганы тамгын дэргэдэх сургуулийн танхим” нэртэй 25 хүүхэд, 2 багш, 3 эсгий гэртэй анхны бага сургууль (Одоогийн “Алтангадас” одонт Өлгий хотын 10 жилийн 2 дугаар дунд сургууль) нээгдсэн нь энэ хязгаарын боловсролын байгууллагын анхны голомт байжээ. 1929 оны намар “Акбалашик” гэдэг газар анхны казах бага сургууль (Одоогийн М.Зайсановын нэрэмжит “Алтангадас” одонт Улаанхусын 10 жилийн дунд сургууль) Зөвлөлт Казахстаны мэргэжилтэй

боловсон хүчнийг урьж, сургуулийн материаллаг баазыг бэхжүүлэх, хичээл хүмүүжлийн ажлыг сайжруулах, шинэ сургууль байгуулан тохижуулах, хичээлийн хөтөлбөр боловсруулах, сурах бичиг, гарын авлага бэлтгэх, хуучин бичгээр хичээллэж байсан сургуулиудыг шинэ үсэгт шилжүүлсэн зэрэг ажлуудыг хийж байсан байна.

1940 оны 8 дугаар сарын 2-ны өдөр Баян-Өлгий аймгийн даргын 2 тоот тушаалаар анх Ардын боловсролын хэлтэс 2 хүнтэйгээр байгуулагдаж байсан ба 1940-1941 оны хичээлийн жилд бага сургууль 11, багш бэлтгэх сургууль (техникум) 1 болж мянга гаруй хүүхдийг хамран сургаж байсан бөгөөд тэнд нийтдээ 31 багш ажиллаж байв.

1972 онд Сайд нарын Зөвлөлийн 216 тоот тогтоолоор Сурган Хүмүүжүүлэх Ухааны Хүрээлэнгийн дэргэд байгуулагдсан “Казах сургуулийн сектор” нь сургалтын агуулгыг өөрчлөн сайжруулах ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж 380 гаруй хэвлэлийн хуудас бүхий 25 төрлийн сурах бичиг, сургалтын хэрэглэгдэхүүнийг Алма-Ата, Улаанбаатар, Өлгийд хэвлүүлэн монгол хэлнээс казах хэлнээ орчуулан<sup>30</sup> практикт нэвтрүүлж байсан ба уг секторыг 1992 онд татан буулгажээ. Үүнээс хойш үндэсний хэмжээнд цөөнхийн онцлогтой асуудлыг шийдвэрлэхэд судалгаа, мэдээлэл, санал зөвлөмжөөр хангах үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллага нэгж төрийн болон боловсролын салбарын бүтцэд байгуулагдаагүй бөгөөд Баян-Өлгий нь боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагаас захиргааны удирдлагагүй, боловсролын үндэсний мэргэжлийн судалгаанаас арга зүйн удирдлагагүй болж тасалдсан гэж үзэж болох юм.

2005 оноос хүн бүрийн сурч боловсрох эрхийн хүрээнд казах үндэстний сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтийн байдлын талаар хийсэн зарим судалгаа байгаа боловч хүн бүрийн боловсрол эзэмших эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн үүрэг бүхий боловсролын институцын хүрээнд 2009 оноос судалж эхэлж байна. Өмнө хийгдсэн судалгаа ялангуяа Их Британийн

---

<sup>30</sup> А.Абдикерим, Баян-Өлгий “Ардын боловсрол” 1989 он,10-11 дэх тал

Хүүхдийг Ивээх Сангаас хийсэн “Казах хүүхдийн боловсролын байдлын шинжилгээ (2005 он)” судалгааны үр дүн “Казах хүүхдийн боловсролыг дэмжих хөтөлбөр”-ийг боловсруулахад ихээхэн түлхэц болжээ.

2006-2012 онд хэрэгжүүлэхээр Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2007 оны 11 дүгээр сарын 19-ны 425 тушаалаар батлагдсан “Казах хүүхдийн боловсролыг дэмжих хөтөлбөр” нь үндэстний цөөнх тэр дундаа казах хүүхдүүдийн сурч боловсрох эрхийг хангаж хамгаалах чиглэлээр тусгайлан гаргасан төрийн бодлогын баримт бичиг юм. Энэ хөтөлбөрийн зорилго нь казах хүүхдүүдийн боловсрол эзэмшихэд хэл соёлын ялгаатай байдлаас шалтгаалан үүсэж буй сөрөг нөлөөллийг бууруулах замаар тэдэнд боловсролын үйлчилгээг чанартай хүргэх, үр ашгийг дээшлүүлэхэд оршиж байна гэж үзэж болохоор байна.

### **Хөтөлбөрийн хүрээнд:**

- Казах хэлээр сургалт явуулдаг сургуулийн сургалтын төлөвлөгөө, агуулга хөтөлбөрийг шинжлэх ухааны үндэстэй судлан тогтоох;
- Казах хүүхдийн онцлог хэрэгцээнд нийцсэн хос хэлээр сургах арга зүйн хөгжлийг дэмжих;
- Сурах бичиг, сургалтын тоног төхөөрөмж хэрэглэгдэхүүнийг казах хүүхдийн эрэлт хэрэгцээнд тохируулан хүртээмжтэй болгох;
- Казах хүүхдүүдэд тэгш тохиромжтой байдлаар боловсролын үйлчилгээг хүргэх, менежментийг боловсронгуй болгох зэрэг зорилтуудыг дэвшүүлэн тавьжээ.

Энэ хөтөлбөртэй холбоотой ерөнхий боловсролын сургуулийн захирал, менежер, багш нар болон эцэг эхийн төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага болон анкетын асуулгын дүнгээс харахад хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүнгийн талаар судалгаанд оролцсон ерөнхий боловсролын 13 сургуулийн 138 сургалтын менежер, багш нарын 25 хувь нь хөтөлбөрийн

талаар сайн мэднэ, танилцсан гэж хариулсан бол 41 хувь нь дуулснаас цаашгүй, харин 34 хувь нь мэдэхгүй буюу сонсож байгаагүй гэж хариулсан<sup>31</sup> байна. Мөн судалгаанд оролцсон 140 эцэг эхчүүдийн 35 хувь нь хөтөлбөрийн талаар мэднэ гэж хариулсан бол 65 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Энэ нь аймгийн Боловсрол соёлын газар нь төрийн бодлогыг орон нутагт хэрхэн хэрэгжүүлж байгаагийн нэг илрэл гэж үзэж болох талтай.

Хэдийгээр үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ сурч боловсрох, харилцах, мэдээлэл авах эрхийг хангаж, хамгаалахад чиглэсэн хууль тогтоож, төрийн бодлого үндэстний цөөнхийн сурч боловсрох эрхийг хэрэгжүүлэхэд тодорхой хэмжээгээр чиглэгдэж ахиц гарч байгаа ч гэсэн эдгээр хүүхдүүдэд хэл, соёлын ялгаатай байдлаас болж хүндрэл бэрхшээл учирч байгаа нь судалгааны явцад ажиглагдаж байна.

2003-2004 оны хичээлийн жилд Баян-Өлгий аймагт төрийн өмчийн 35, хувийн өмчийн 2 сургууль нийт 37 сургууль үйл ажиллагаа явуулж байсан бол 2008-2009 оны хичээлийн жилд нийт 42 ерөнхий боловсролын сургууль<sup>32</sup> үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас бага сургууль 16, дунд сургууль 3, ахлах сургууль 23, үүнээс хувийн хэвшлийн 5 сургуульд нийт 23867 хүүхэд суралцаж байна. Үүний 22407 нь төрийн өмчийн сургуульд, 1460 нь хувийн хэвшлийн сургуульд суралцаж байна. Буянт, Цагааннуур, Ногооннуур, Алтай сумдын сургууль нь хосолмол хэлээр сургалтаа явуулдаг байна.

Эдгээр сургуулиудаас аймгийн төвийн 2 дугаар 10 жилийн сургууль болон хувийн хэвшлийн “Даран”, “Белге-Тегин” дунд сургуулиуд монгол хэл дээр сургалт явуулдаг<sup>33</sup> талаар урьд өмнө хийгдэж байсан судалгаануудад дурьдсан байна. Харин бидний судалгаанд хамрагдсан “Белге-Тегин” дунд сургуулийн сурагчдаас **Танай сургууль ямар хэл дээр сургалтаа явуулдаг вэ?** гэсэн асуултанд ахлах ангийн 1 сурагч монгол

<sup>31</sup> 2010 оны 1 сард Баян-Өлгий аймагт Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссоос хийсэн судалгаанаас

<sup>32</sup> Баян-Өлгий аймгийн статистикийн хэлтэс, аймгийн эдийн засаг, нийгмийн статистикийн эмхэтгэл, 2009 он, Өлгий хот

<sup>33</sup> Казах үндэстний эрх XXI, (2008-2009) судалгаа., 34-р тал



хэл дээр гэж хариулсан бол ахлах ангийн 9, дунд ангийн 7 сурагч казах, монгол хэлийг хослуулж заадаг гэж хариулсан байна. Алтанцөгц, Буянт сумдад казах монгол хүүхдийн тоо бүлэг бүрдүүлэхэд хүрдэггүй улмаас нэг ангид казах монгол хүүхдүүд хамт сурч, багш нар хоёр хэл дээр хичээл зааж байгаа ба бусад сумдад казах монгол хэлийг хослуулан холимог хэлээр сургалт явуулж байна.

Баян-Өлгий аймагт 1990-ээд оноос эхлэн БСШУ-ны сайдын тушаалаар батлагдсан сургалтын төлөвлөгөөг монгол хэлээр сургалт явуулж байгаа гурван сургууль болон холимог хэлээр сургалт явуулдаг сургуулиудын монгол хэлээр хичээллэдэг ангиудад мөрдөж, бусад сургуулиуд нь Баян-Өлгий аймгийн Боловсрол, Соёлын Газрын даргын тушаалаар баталсан сургалтын төлөвлөгөөний дагуу сургалтын үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь “Бага, дунд боловсролын тухай хууль”-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.3-д “Ерөнхий боловсролын сургуульд мөрдөх сургалтын төлөвлөгөөг боловсролын эрдэм шинжилгээ, арга зүйн байгууллага боловсруулж, боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хянаж, батална” гэсэнтэй зөрчилдөж байна.

БСШУЯ-ны Ерөнхий боловсролын хэлтсийн даргын Зөвшөөрөл олгох тухай 2005 оны 08 дугаар сарын 23-ны өдрийн За/3507 албан тоотыг үндэслэн тус аймгийн Боловсрол, Соёлын Газрын даргын тушаалаар баталсан дээрх сургалтын төлөвлөгөөгөөр монгол хэлний судлах хичээлийн цагаас танах, долоо хоногийн суралцагчдын цагийн ачааллыг нэмэх гэсэн хоёр замаар казах хэлний сургалтын цагийг гаргасан байна.

Тухайлбал, казах хэлээр сургалт явуулдаг сургууль (анги)-иас бусад нь 1-5 дугаар ангид бүх хичээлийг казах хэлээр зааж, 2-5 дугаар ангид долоо хоногт монгол хэлний хичээлийг 4 цаг заах, дунд ангид монгол хэл, казах хэл, 6-8 дугаар ангид казахын уран зохиол, 7 дугаар ангиас монгол бичиг, 9 дүгээр ангиас эхлэн монголын уран зохиолын хичээл зааж байна. 10-11 дүгээр ангид бүх хичээлийг монгол хэлээр зааж, казах хэл, уран зохиолын хичээлийг тусгайлан заахаар тогтжээ. Эндээс

үзэхэд казах сургуульд эх хэлээ тусгайлан заах цаггүй болохыг харуулж байна<sup>34</sup>.

*Казак хэлний боловсролын стандарт баталгаажиж гараагүй болохоор хүндрэлтэй асуудлууд гарч байна. Сургалтын төлөвлөгөө Монгол улсын хэмжээнд нийтлэг байна. Харин манай аймгийн боловсролын газрын сүүлийн үеийн үндсэн чиглэл бол бага боловсролыг цэвэр казак хэлээр, суурь боловсролын саармагжуулах, бүрэн дунд боловсролыг монгол хэлээр явуулах бодлого барьж байна. Сургалтын төлөвлөгөөтэй холбоотой өөр нэг асуудал бол казах хүүхдүүдийн хувьд цагийн ачаалал их, үүний цаана багш нарын цалингаас авахуулаад мөнгө хөрөнгийн асуудал явж байгаа юм. Бага боловсролын бүх сурах бичиг казак хэл дээр, суурь боловсролын хувьд зарим сурах бичгийг орчуулж хэрэглэдэг. Цөөнхөд эх хэл заах цаг, төсөв байхгүй учраас монгол хэлний цагийг цөөрүүлж казак хэл оруулдаг. Иймээс Монгол хэлний мэдлэгийн түвшин хамгийн доогуур байгаа. Казак хүүхдийн хувьд монгол хэл бол гадаад хэлний түвшинд тавигдаад байна. Төрөөс цөөнхийн эх хэлний асуудлыг тусгайлан боловсруулах хэрэгтэй. Төрийн бодлогын асуудлууд бол тодорхой хууль эрх зүйн хүрээнд ч, хэрэгжилтэд ч төрийн өөрийнх нь бие даасан, тусгайлсан бодлого дутагдаж үгүйлэгдэж байна. Хүүхдийн сурч боловсрох нөхцөлтэй холбоотой асуудлын хувьд манай аймаг бусад аймгуудтай харьцуулахад онцлогтой. Сургууль завсардалт, албан бус боловсрол, сургуулийн өмнөх боловсролын сургалт доогуур байгаа. Сургууль завсардалт засаг захиргааны нэгж томтой газар болох Дэлүүн, Цэнгэл, Улаан хус сумдад бусад сумаас харьцангуй ихтэй байна. Мэдээж үндэстний цөөнхийн асуудалд хэлний асуудал гол байна. Сүүлийн 3 жилийн дотор хийсэн судалгаагаар үндэстний цөөнхийн дотор амьдарч байгаа цөөнхийн асуудал ч анхаарал татаж байгаа. Тухайлбал тува, урианхай, дөрвөд. Баян-Өлгий аймагт төсөвлөгдөж байгаа төсөв бусад аймгуудад төсөвлөгдөж байгаагаас арай доогуур байх жишээтэй.*

*2010 оны 1 сард Аймгийн БСГ-ын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас...*

<sup>34</sup>“Баян-Өлгий аймгийн ерөнхий боловсролын өнөөгийн нөхцөл байдал” судалгааны тайлан, Боловсролын хүрээлэн, 2009 он

Энэ аймагт казах хэлээр сургалт явуулдаг сургуулиуд нь 2004 онд батлагдсан “Бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын стандарт, Ерөнхий боловсролын сургуульд 2007-2008, 2008-2009 оны хичээлийн жилд мөрдөх хичээлүүдийн агуулгын хүрээг мөрдөж байгаа боловч казах хэл, монгол хэл, уран зохиол, нийгмийн ухаан-түүхийн хичээлийн хувьд өвөрмөц байдалтай хэрэгждэг байна. Бодит байдал дээр сургалт хэрхэн явагддагийг судлаач М.Бахытгүл Дэлүүн сумын “Болашах” бага сургуулийн жишээ дээр авч үзсэн байна. Уг сургуулийн Х.Нургүл багштай 5 дугаар ангийн 16 сурагч “Эх орон ба үндэсний түүхийн товчоон” хичээлийг багштайгаа нийлээд дундаа ганц сурах бичгийг ашиглан явуулж байна. Энэ сурах бичгийг сүүлийн гурван жилд тасралтгүй хэрэглэж байгаа бөгөөд Монголын ерөнхий боловсролын сургуулиудад огт хэрэглэгддэггүй юм байна. Учир нь энэ сурах бичгийг Казахстанас авчирч хичээлдээ хэрэглэж байгаа бололтой.

*Менежмент сайтай, сайн багштай, сайн орчинтой сургуульд сурч байгаа хүүхдүүдийн сургалтын чанар сайн байгааг хэлэх хэрэгтэй. Хүүхдийн 7 хоногт үзэх хичээлийн цагийн хувьд анхаарах л асуудал. Аль нэг цагийг нь хоцрогдуулаад ирэхээр хэн нэг нь ажилгүй болно. Казак хүүхдэд монгол хэлний хичээл заах арга зүйг өөрчлөх нь зайлшгүй. Өнөөдөр монгол хэлний хувьд хэрэглээний түвшинд байх ёстой. Элсэлтийн ерөнхий шалгалтанд уйгаржин, хэлц үг зэрэг орж ирдэг. Энэ нь казак хүүхдүүдийн хувьд учир дутагдалтай. Цагийг хуваарилаж аваад казак монгол хэлээ заах ёстой. Хоёрдугаарт нь англи хэлийг заахаар хурдан сурдаг шиг монгол хэлийг сурах хэрэгтэй. Англи хэлийг амархан сурчихаад байна. Тэгэхээр цагийн харьцааг салгаж өгөх нь чухал. Хамгийн гол асуудал бол монгол хэл заах арга зүй байхгүй. Бага ангийн багш нарын хувьд монгол хүүхдүүдэд заахад хялбар ойлгодог байхад харин казак хүүхдүүд ойлгохгүй үлдэх магадлал өндөр. Ямар ч тохиолдолд казак хүүхдүүд хэрэглээний монгол хэл сурах хэрэгтэй. 12 дугаар анги төгсөхөд тэдний монгол хэлний мэдлэг ядахнаа минимум түвшинд байх ёстой.*

*Аймгийн ЗДТГ-ын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас .*

Энэхүү стандартын талаар аймгийн боловсролын газрын мэргэжилтнүүд болон багш нарын дунд ялгаатай үзэл санаа байгаа нь ярилцлагын явцад ажиглагдаж байлаа. Тухайлбал, казах хүүхдийн хувьд монгол хэл бол тэдний хоёрдогч хэл, иймд монгол хүүхдүүдийн адил хэлний стандарт тавьж буй байдал болон энэхүү стандарт сургалтын чанарт муугаар нөлөөлж байна гэж үзэж байхад зарим хэсэг нь нэг улсад хоёр өөр стандарт мөрдөж болохгүй гэсэн саналтай байлаа.

*Сургалтын төлөвлөгөөг тусад нь боловсруулаад яамны сайдаар батлуулаад хэрэгждэг байсан. Гэхдээ сургалтын төлөвлөгөөнд өөрчлөөд оруулж байгаа нь буруу. Ямар ч байсан нэг зүйлийг зөвшөөрөх хэрэгтэй. Казак хүүхдийн сургалтын ачаалал бусад монгол хүүхдүүдийнхээс илүү их байгаа юм. Сургалтын төлөвлөгөөнд 7 хоногт 2-3 цагаар илүү байхыг үгүйсгэхгүй.*

*5 дугаар 10 жилийн сургалтын менежер, багш нартай хийсэн ярилцлагаас..*

### **1.3.1 Сургалтын орчны талаар**

Цөөнхийн чанартай боловсрол эзэмшихэд нөлөөлж буй асуудлуудын нэг нь сургалтын хэрэглэгдэхүүн, сурах бичгийн асуудал юм. Ярилцлагад оролцогчид сурах бичгийн асуудлыг ихээхэн анхаарч үзэх, казах хэлээр хичээллэдэг сургуулийн сурах бичгийн хангалт, хүртээмж, үнийн асуудлыг хөндөж байлаа. БСШУЯ-аас сурах бичгийг зохиох, казах хэл рүү хөрвүүлэх ажлыг БСШУ-ны сайдын тушаалаар Баян-Өлгий аймгийн БСГ-ын даргад үүрэг болгож, зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр зохицуулалт хийжээ. Тус аймгийн Боловсрол Соёлын Газраас гаргасан мэдээгээр 1999-2007 онд нийт 24 сурах бичгийг түүний дотор 14-ийг нь орчуулж, 10-ыг нь боловсруулан хэвлүүлсэн байна. Эдгээр сурах бичгийн 70 орчим хувь нь сүүлийн 3 жилд гарсан бөгөөд нийт сурах бичгийн 16.6 хувь нь YI-YII ангид, үлдсэн 83.3 хувь нь I-Y ангийн сурах бичиг<sup>35</sup> байна. Сүүлийн жилүүдэд казах хэл дээр

<sup>35</sup> I ангид-7, II ангид-6, III ангид-2, IV ангид-1, V ангид-4, VI ангид-3, VII ангид-1 сурах бичгийг орчуулсан ба боловсруулж хэвлэсэн байна.

сургалт явуулдаг сургуулийн сурагчдад зориулан сурах бичгийг орчуулах, хэвлэх ажилд багагүй ахиц гарч байна. Гэсэн хэдий ч сурах бичгийн агуулга, орчуулгын чанарын асуудалд тавих хяналтыг сайжруулах шаардлагатай.

Одоогоор аймгийн хэмжээнд казак сургуулиудын сурах бичгийн хангалт 34 хувьтай байна. Энэ бол маш доогуур үзүүлэлт. Монгол сурах бичгүүдийг монгол хүүхдүүд хэрэглэхэд хялбар байдаг бол казак хүүхдүүдэд хэрэглүүлэхийн тулд орчуулгын асуудал, дээр нь цөөн тоогоор хэвлэгддэг. Казак сурах бичгийн хувьд хөрөнгө мөнгөний бололцоогоо хараад анги ангиар нь зохицуулж байгаа. Жишээ нь: Яамнаас 2 дугаар ангийн сурах бичгийг хангана гэсэн. 3 дугаар ангийн сурах бичиг орчуулагдаад одоогоор хэвлэлтэнд байна. Өнөөдрийн байдлаар хуучин сурах бичгээр хичээл явагдаж байна. 6 настай, 7 настай гэсэн хүүхдүүдэд 2 өөр төрлийн сурах бичиг хийнэ гэхээр хүндрэлтэй. Казахстанас сурах бичиг оруулж ирэхээр стандарт нь таардаггүй. Нэгэн компанитай гэрээ хийгээд сурах бичиг оруулж иртэл борлогддоггүй. Үүнээс болоод төлбөрт унаад байна. Аймгийн иргэдийн хувьд сурах бичгийн хувьд худалдан авах чадвар байхгүй. Хотоос авч ирэхэд замын зардлаас авахуулаад хүнд л дээ.

*Аймгийн БСГ-ын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас...*

Сурах бичгийн орчуулгын хувьд анхаарах зүйл маш их байна. 1-6 анги хүртэлх бага ангийн сурах бичгийг шууд махчлан орчуулдаг, энэ нь хүүхэд битгий хэл зарим тохиолдолд багш нар ч ойлгохооргүй юм байдаг. Иймд орчуулгын ажлыг анги тус бүрээр нь хичээл заадаг багш нарыг нь оролцуулж орчуулдаг бол ямар нэг хүндрэл гарах нь бага, хүүхдүүдэд ч ойлгомжтой болно. Огт монгол хэл мэдэхгүй хүүхдэд заахын тулд казак хэлээр орохоос өөр аргагүй болдог. Чанаргүй боловсрол эзэмшиж байгаа нь зөвхөн хэлнээс болж байна гэвэл худлаа. Хувийн сургуулиудын сургалт сайн байхаас өөр аргагүй. Учир нь тэдэнд сургалтын орчин, техник хэрэгсэлээс эхлээд бүгд хангалттай сайн байдаг. Сурах бичигтэй холбогдон үүсэж байгаа бас нэг асуудал бол БНКазахстан улсын ерөнхий боловсролын сургуулийн казах хэл, түүхийн сурах бичгийг ашиглаж байгаа

*явдал юм.*

*Аймгийн төвийн 5 дугаар ахлах сургуулийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

Сургалтын техник хэрэгсэл хүрэлцдэггүй учраас мэдээлэл зүйн хичээлийг зөвхөн сурагчдад бичүүлэх хэлээр явуулдаг, зарим сумын сургуулийн хувьд мэдээлэл зүйн хичээлийг алгебрийн багш хавсарч заадаг байна.

Судалгаанд хамрагдсан аймгийн төвийн болон сумдын сургуулиудын ихэнх нь мэдээлэл зүйн хичээлд хоёроос гуравхан компьютер ашиглагдаж байгаа бусад нь эвдэрсэн, хуучирсан, тоногдсон, багш нарын зүгээс хичээлийн хэрэглэгдэхүүнээ бэлтгэх боломж хомс<sup>36</sup>.

*Мэдээлэл зүйн танхим 2 компьютертай, интернэт холболтгүй. Ер нь мэргэжлийн хичээлийн шаардлага хангасан кабинет огт байхгүй. Тоног төхөөрөмж ч байхгүй.*

*Буянт сумын сургуулийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

Ярилцлага, судалгааны дүнгээс харахад сургалтын материаллаг орчин, ялангуяа сурах бичгийн бодлого, чанар, хангалт, хүртээмж, мэдээллийн орчин нь сургалтын чанарт муугаар нөлөөлж буй томоохон хүчин зүйл болж байна. Түүнчлэн сургуулийн номын сан, түүний үйлчилгээний чанарын асуудалд анализ хийж үзэхэд сургуулийн номын сангийн үйлчилгээ зогсонги байдалтай байлаа. Номын сангийн баяжилт, ажиллах цагийн хуваарь болон сурагчдад гэрээр, дотуур байраар ном олгодоггүй гэсэн байдал түгээмэл ажиглагдлаа. Судалгаанд хамрагдсан ахлах ангийн 267 сурагчид **Сургуулийнхаа номын сангийн үйл ажиллагааг хэрхэн үнэлж байна вэ?** гэсэн асуултад дараахь байдлаар хариулсан байна.

<sup>36</sup> “Баян-Өлгий аймгийн ерөнхий боловсролын өнөөгийн нөхцөл байдал” судалгааны тайлан, Боловсролын хүрээлэн, 2009 он

Сургуулийнхаа номын хэрхэн үнэлж байна вэ?	Сургууль	Сургууль					Бастама ахлах сургууль	Билге Тэгин	Улаан хус	Буянт	Алтанцөгц	Ногооннуур	Баяннуур	Бугат	Дун	Хувь
		2 дугаар 10 жил	3 дугаар 10 жил	4 дугаар 10 жил	5 дугаар 10 жил	Бастама ахлах сургууль										
	а. номын сан байдаг ч ажилладаггүй	1	10	5	5	1	8	20	4	28	4	27	20	133	27%	
	б. Хэт цөөн номтой	1	2	8	1	5	3	1	5	7	4	0	11	48	10%	
	в. сүүлийн үеийн ном сурах бичиг байдаггүй	2	5	5	3	0	4	0	1	14	3	6	2	45	9%	
	г. номын санд суухад тав тух муутай	14	6	9	4	0	2	7	16	9	7	1	10	85	17%	
	д. номын сан зай багтаамж муутай					2				6	4	4	11	27	6%	
	е. Номын сангийн цагийн хуваарь тохиромжтой бус	5	8	7	1	2	2	4	10	15	12	4	12	82	17%	
	ё. гэрээр ном олгодоггүй	4	6	9	3	1	2	7	1	10	8	9	3	63	13%	
	ж. номын сан огт байдаггүй	0		1	0	0	0	1	1	2	0	0	0	5	1%	

Мөн хичээлийн байрны хүрэлцээ муугаас хүүхдүүд хоёр ээлжээр хичээллэдэг, хичээлээс гадуурх секц дугуйлан хичээллүүлэх байр байдаггүйгээс хүүхдийг хөгжүүлэх төрөл бүрийн сургалт явуулах боломжгүй, дотуур байрны хангамж муу, дөрвөн хүүхэд байрлах өрөөнд 7-10 хүүхэд байхад хичээл хийх боломжгүй, шуугиантай, шахцалддаг, дотуур байрны багш

нарын хувьд хоцрогдож буй хүүхдүүдтэй ажиллахад өрөө, байр байдаггүй зэрэг хүндрэлтэй асуудлуудыг дурдаж байлаа.

*Аймгийн хэмжээнд нийт 44 дотуур байртайгаас стандартын 34 байр, стандартын бус 10 байртай ба 2009 оны байдлаар дотуур байранд орох хүсэлт гаргасан 5820 хүүхдээс малчин айлын 5198 хүүхэд байсан ба 4977 хүүхдийн дотуур байранд хамруулсны 3716 нь малчин айлын хүүхэд байна. 4 хүний өрөөнд 7 хүүхэд амьдрах жишээтэй. Хүсэлт гаргасан 720 хүүхэд дотуур байранд орж чадаагүй байна.*

*Аймгийн БСГ-ынхантай хийсэн ярилцлагаас...*

*Дотуур байр 80 хүүхдийн багтаамжтай боловч өнөөдрийн байдлаар 150 хүүхэд амьдарч байна. Нэг оронд 2 хүүхэд өвөртөө орж унтдаг.*

*Буюнт сумын сургуулийн захирал Д.Цэцгээ*

*Улаан хус сумын 2 дугаар багийн сургуулийн дотуур байр 70 хүүхдийн багтаамжтай гэтэл 380 хүүхэдтэй. Согоогийн 4 дугаар багийн сургууль 70 хүүхдийн багтаамжтай 216 амьдардаг. Давхар ор тавина, өвөртөө унтдаг.*

*Улаанхус сумын Засаг дарга Муссатай хийсэн ярилцлагаас...*

Мөн судалгааны явцад хүүхдүүд болон эцэг эхчүүдийн дунд мөнгөтэй бол бүхнийг шийдэж болно гэсэн хандлага ажиглагдаж байлаа. Элсэлтийн ерөнхий шалгалтанд тэнцэж чадаагүй байсан ч мөнгөөр ямар нэг улсын болон хувийн их дээд сургуульд орох боломжтой гэсэн хандлага, мөн хэлний нөлөөлөл, ерөнхийдөө аймгийн төв болон зарим сумдад ажиллах явцад албан ажил, хурал цуглаан, хичээл сургалтын үйл ажиллагаа төрийн албан ёсны хэлээр явагддаггүй болох нь ажиглагдаж байна.



### 1.3.2 Багшлах боловсон хүчний талаар

Чанартай боловсрол эзэмшихэд нөлөөлөх нэгэн том хүчин зүйл бол багшлах боловсон хүчний хүрэлцээ, чанар байдаг. Тус аймагт багшилж буй, Казахстан болон Баян-Өлгий аймагт багш бэлтгэх сургууль төгссөн багш нар монгол хэлээр хичээлээ зааж чадахгүй байгаа талаар ихээхэн гомдол санал гардаг байна. Баян-Өлгий аймгийн Багшийн сургууль монгол хэлээр сургалтаа явуулдаг гэх боловч монгол хэл сайн сураагүй оюутанд зориулсан хэлний бэлтгэлийн хугацаа байдаггүй тул мөн л орчуулгын байдлаар хичээлээ заадаг байна.

Баян-Өлгий аймгийн боловсролын чанар уналтанд хүргэхэд томоохон нөлөө үзүүлж буй сөрөг хүчин зүйл бол багшлах боловсон хүчнээс шууд хамааралтай эсэхийг илрүүлэхээр Боловсролын хүрээлэнгээс хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд “багш нар хичээлээ казах, монгол хэлээр хослуулан болон цэвэр казах, цэвэр монгол хэлээр явуулдаг байна. Ихэнх тохиолдолд багш нар орчуулга хийж зарим ойлголт, ухагдахууныг хоёр хэл рүү хөрвүүлэн ашиглаж байгаа нь орчуулгын хичээл орж байгаа мэт санагдлаа<sup>37</sup>” гэжээ. Мөн дийлэнх багш нарын монгол хэлний мэдлэг дутмаг байдаг учраас сургалтыг казах хэлээр явуулах сонирхол давамгайлдаг талаар дурьдсан байна.

Баян-Өлгий аймгийн боловсролын чанар уналтад хүрсэн нь багшлах боловсон хүчнээс шууд хамааралтай эсэхийг илрүүлэхдээ 53 багшаас санал асуулга, 271 хүнтэй хийсэн ярилцлага, 46 багшийн хичээлд суусан ажиглалт зэрэгт үндэслэсэн болно.

Асуулга судалгаанд оролцсон багш нарын 35,8 хувь нь Баян-Өлгий аймгийн Багшийн коллеж, 17.0 хувь нь Казахстан улсад сургууль төгсжээ. Судалгааны хүрээнд Толбо сумын

---

<sup>37</sup> Боловсролын хөгжлийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явц, үр дүнд мониторинг хийх, орон нутгийн боловсролыг дэмжих судалгааны тайлан БСШУЯ, Боловсролын Хүрээлэн, Боловсролын Хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2009 он, 7 дахь тал

сургуулийн багш нарын сургууль төгссөн бүтцэд шинжилгээ хийж үзэхэд нийт 42 багш ажиллаж байгаагийн 20 буюу 48 орчим хувь нь, үүнээс бага ангийн 14 багшийн 11 буюу 78.5 хувь нь Баян-Өлгий аймгийн багшийн коллеж төгссөн байна<sup>38</sup>.

Комиссоос хийсэн судалгаанд оролцсон ахлах ангийн 267 сурагчид **Танай багш нар хичээлээ ямар хэл дээр заадаг вэ?** гэсэн асуултын хариултаас үзэхэд ахлах ангийн сургалт цэвэр монгол хэлээр явуулахаас илүүтэй казах монгол хэлийг хосолсон хэлбэрээр явуулах сонирхол давамгайлдаг болох нь ажиглагдаж байна.

<b>Танай багш нар хичээлээ ямар хэл дээр заадаг вэ?</b>	<b>хариулт</b>	<b>хувь</b>
а. Казах	27	10%
б. Тува	0	0%
в. Монгол	28	10%
г. Казах, монгол хэлийг хослуулж	196	73%
д. Тува, монгол хэлийг хослуулж	16	6%

Урьд өмнө хийсэн судалгааны дүн болон бидний судалгаанд оролцсон удирдах ажилтан, суралцагч, эцэг эхчүүдтэй хийсэн ярилцлага, анкетын асуулга зэргийг нэгтгэн дүгнэхэд тус аймгийн хэмжээнд багш нарын чанар, мэргэжлийн ур чадвар хангалтгүй байгаа нь аймгийн боловсролын чанарт сөргөөр нөлөөлж байна.

Багшлах боловсон хүчний чанар тааруу байгаа нь багш нарын сонгон шалгаруулалтаас хамаарч байна гэж үзэж болох талтай байна. Учир нь “манай аймагт багшийн чадвар гэхээс илүүтэй танил тал харж ажиллуулах нь түгээмэл байдаг” гэж судалгаанд хамрагдсан багш нарын 43.4 хувь нь тэмдэглэсэн байна. Гэтэл тус аймагт хамгийн их илүүдэлтэй боловсон хүчин

<sup>38</sup> Боловсролын хөгжлийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явц, үр дүнд мониторинг хийх, орон нутгийн боловсролыг дэмжих судалгааны тайлан, БСШУЯ, Боловсролын Хүрээлэн, Боловсролын Хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2009 он, 7 дахь тал

багш (400 гаруй), эдийн засагчид (200 гаруй) байгааг аймгийн удирдлагууд онцолж<sup>39</sup> байна.

Харин тус аймгийн багшийн коллеж болон Казахстан улсад мэргэжил эзэмшсэн багш нарын мэдлэг, ур чадвар, тэднийг сонгон шалгаруулж байгаа тогтолцоотой холбоотой санал, гомдлууд нилээд байлаа.

Баян-Өлгий аймгийн Багшийн сургууль монгол хэл дээр сургалт явуулдаг гэх боловч тус сургуулийг төгссөн багш нарын монгол хэлний болон мэргэжлийн мэдлэг, үндэстний цөөнхтэй ажиллах, сургалт явуулахдаа тэдний онцлог, хэрэгцээ шаардлагыг харгалзах мэдлэг ур чадвар хангалттай бус байгаа юм.

*Багшийн асуудал-багшийн мэдлэг боловсрол, чадвар сайн байх ёстой байтал багш бэлтгэж буй тогтолцоо маш буруу байна. Хувийн их дээд сургуулийн багш нар чанар маш муутай. Сайн багш байж казак хүүхдийн боловсрол дэмжигдэнэ. Казак хүүхэдтэй ажиллах чадвартай багш нар хэрэгтэй. Зөвхөн манай казак хүүхдийн асуудал биш, их нийтлэг асуудал юм. Манай аймгийн багш нар бусад аймгийн багш нараас илүүтэйгээр үүрэг хариуцлагатай ажиллах ёстой.*

*Аймгийн БСГ-ын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас...*

*Өнөөдөр багшийн мэргэжлийн нэр хүнд, утга учир алдагдаж байна. 1990-ээд оноос өмнө бол хэн хамгийн сайн шилдэг сурагч тэр хүн л багшийн мэргэжил эзэмших, багш болох гэж өрсөлддөг байсан. Тэгвэл одоо элсэлтийн ерөнхий шалгалтанд тэнцээгүй хэн дуртай нь хэдэн төгрөг халаасалж очоод багшийн сургуульд сураад багш гэсэн нэр зүүж ирж байна. Ийм байхад боловсролын чанар ямар байх нь ойлгомжтой.*

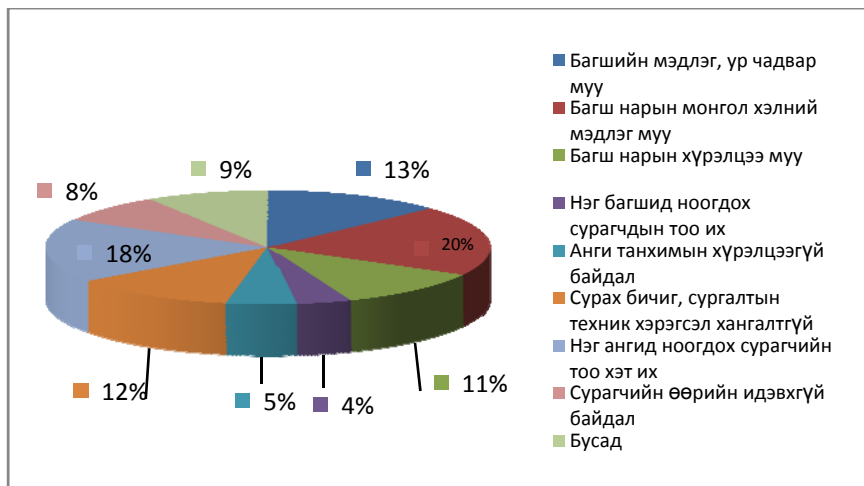
*1дугаар 10 жилийн сургуулийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас*

<sup>39</sup> Мөн тэнд 8 дахь тал

Сургууль багш нарын хувьд сүүлийн үед төгсөж байгаа багш нарын мэдлэг чадвар муу. Энэ жилээс багш нарыг сонгон шалгаруулдаг болсон, манайх 13 багш авсан. Эхний байруудад шалгарсан багш нар онолын хувьд сайн боловч заах арга барил муу юм. Өмнөх жилүүдэд сонгон шалгаруулалт хийдэггүй аймгаас явуулсныг нь авдаг байсан. Одоо ажиллаж байгаа багш нарыг аттестатчилах хэрэгтэй байна. Үүнийг хийх эрх мэдэл сургуулийн удирдлагад байхгүй. Одоо ажиллаж байгаа багш нараасаа өнгөрсөн онд 3-4 багш Боловсролын Их Сургуульд сургалтанд хамруулж байсан. Энэ жилийн хувьд сургалтанд хамруулж чадаагүй. Аймгийн болон бүсийн сургалт, семинарт дуудсан цагт нь хамрагдахыг хичээдэг. Боловсролын Их Сургуульд явагдаж байгаа сургалт чанар муутай явагддаг. Сургалтанд оролцсон багш нараар өөрсдөөр нь хичээл заалгах маягаар сургалт явуулдаг. Сургалтанд явсан багш нар ирээд амьдралд хэрэгтэй юм ярихгүй баахан онолддог, хий дэмий баахан зардал гаргалаа гэж ярьдаг. Аймгийн багшийн сургууль, Казахстанд төгссөн багш нарын чанар муу л гэж байна, гэхдээ Улаанбаатарт төгссөн багш нарын хувьд ч ялгаагүй, тэдний монгол хэлний мэдлэг муу л байдаг.

*Ногооннуур сумын багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

Бидний судалгаанд оролцсон 140 эцэг эхчүүдээс **Танай хүүхэд чанартай боловсрол эзэмшихэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг дурьдана уу** гэсэн анкетын асуулгад оролцогчдын 13 хувь нь багш нарын мэдлэг ур чадвар муу, 20 хувь нь багш нарын монгол хэлний мэдлэг муу, 11 хувь нь багш нарын хүрэлцээ муу, 4 хувь нь нэг багшид ноогдох сурагчдын тоо их, 5 хувь нь анги танхимын хүрэлцээгүй байдал, 12 хувь нь сурах бичиг, сургалтын техник хэрэгсэл хангалтгүй, 18 хувь нь нэг ангид ногдох сурагчийн тоо хэт их, 8 хувь нь сурагчийн өөрийн идэвхгүй байдал нөлөөлж байна гэж хариулсан байна.



Урьд өмнөх судалгааны тайлангуудаас үзэхэд зарим судалгааны тайлан Баян-Өлгий аймгийн боловсролын чанарт муугаар нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг суралцагчдын монгол хэлний бэрхшээлтэй холбоотой гэж дүгнэсэн байхад Боловсролын хүрээлэнгээс (2009) хийсэн судалгаанд харин багшлах боловсон хүчний өнөөгийн байдал аймгийн боловсролын чанарт нөлөөлсөн үндсэн хүчин зүйл байх магадлал өндөртэй гэсэн дүгнэлттэй бидний судалгааны баг санал нэгтэй байна.

### 1.3.3 Сургууль завсардалт

Баян-Өлгий аймгийн хувьд сургууль завсардалт улсын хэмжээнд хамгийн их байна. Үүнээс үзэхэд казах хүүхдүүдийн чанартай боловсрол эзэмших, сурч боловсрох тэгш боломжоор хангагдаагүйтэй холбоотой гэж үзэж болох юм. Баян-Өлгий аймгийн хүүхдүүд улсын дундаж хэмжээтэй харьцуулахад 3 дахин илүү сургууль завсардаж байна<sup>40</sup>. Казах хүүхдүүд улсын хэмжээний нийт хүүхдийн 5 хувь, сургуульд суралцагчдын 4 хувийг эзэлдэг. Гэтэл үндэсний хэмжээнд сургууль завсардалт

<sup>40</sup> Казах хүүхдийн боловсролын байдлын дүн шинжилгээ. Судалгааны тайлан, 2005, УБ., 12-р тал

1.9 хувь байхад Баян-Өлгий аймаг нь 6.2 хувь байна<sup>41</sup>. Эдгээр сургууль завсардаж буй хүүхдүүдийн хувьд сургууль завсардаж буй шалтгаан болон эдгээрийн хичнээн нь үндэстний цөөнх хүүхдүүд болох талаар нарийвчилсан судалгаа хийгдэж байгаагүй байна.

Бидний судалгааны хүрээ, хамрах асуудлын нэг нь үндэстний цөөнх хүүхдүүдийн сургууль завсардаж байгаа шалтгаан нөхцлийг судлах, үндэстний цөөнх болон тухайн аймагт амьдарч буй угсаатны цөөнх хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал, түүнд соёл уламжлал, зан заншил болон шилжилт хөдөлгөөн, уул уурхай, албан бус салбар нь хүүхдийн хөдөлмөрт хэрхэн нөлөөлж байгааг судлахыг зорьсон.

2005-2008 онд аймгийн хэмжээнд сургууль завсардсан хүүхдийн тоог харьцуулан үзвэл:

		2005-2006 он	2007-2008 он
Сургууль завсардсан		61	38
Үүнээс:	Үүнээс: эмэгтэй	16	18
	Амьдралын гачигдал	42	9
	Үүнээс: эмэгтэй	9	2
	Сурах дургүй	12	4
	Үүнээс: эмэгтэй	2	2
	Ажил эрхлэхээр	2	3
	Үүнээс: эмэгтэй	1	1
	Өвчний улмаас		
	Үүнээс: эмэгтэй		
	Бусад	5	22
	Үүнээс: эмэгтэй	4	13

2009-2010 оны хичээлийн жилд сургууль завсардсан 6-14 насны 837 хүүхэд байгаагаас сургуульд огт ороогүй 682, сургуульд ороод завсардсан 155 хүүхэд байгаа ба эдгээрийн

<sup>41</sup>“Баян-Өлгий аймгийн ерөнхий боловсролын өнөөгийн нөхцөл байдал” судалгааны тайлан, Боловсролын хүрээлэн, 2009 он

791 нь малчдын хүүхдүүд байна. Баян-Өлгий аймгийн хэмжээнд хамгийн их сургууль завсардалттай байгаа суманд Цэнгэл, Баяннуур сумд орж байгаа ба Цэнгэл сумын ахлах сургуулиас 141 хүүхэд, Баяннуур сумын ахлах сургуулиас 122 хүүхэд сургууль завсардсан байна<sup>42</sup>.

Ногооннуур, Бугат, Алтай сумдад сургууль завсардаж хөдөлмөр эрхлэж байгаа хүүхдүүдийн эрхэлж буй хөдөлмөрийн төрлийг авч үзвэл тэд зөвхөн мал маллах болон гэр орны ажилд тусладаг байна.

	Сургууль завсардсан хүүхдийн тоо	Мал малладаг			Гэр орны ажилд тусладаг		
		Казах	Тува	Монгол	Казах	Тува	Монгол
Алтанцөгц	18	10		8			
Бугат	59	23		1	29		6
Ногооннуур	82	14		1	62		6

Сургууль завсардалтад нөлөөлж буй гол хүчин зүйл нь иргэдийн амьжиргааны түвшинтэй шууд холбоотой, хүүхдийнхээ хичээлийн хэрэгслийг бэлтгэх боломжгүй, гэр орны ажилд туслах хүнгүй гэсэн шалтгаануудаар хүүхдээ сургуульд явуулахгүй байх хандлага ажиглагдлаа.

Сонгосон сумдын эцэг эхчүүдийн төлөөллөөс авсан анкетын судалгаанаас үзэхэд хүүхдийн сургууль завсардаж буй шалтгааныг судалгаанд оролцогчдын 22 хувь нь хэлний бэрхшээлийн улмаас гэж үзсэн байхад харин багш нарын хүүхэд сургууль завсардаж буй шалтгааныг та юу гэж үзэж байна вэ гэсэн асуултад дараах байдлаар хариулсан байна. Үүнээс үзэхэд багш нарын зүгээс хүүхдийн сургууль завсардалтад тэдний гэр бүлийн санхүүгийн байдал, хичээлийн хэрэгсэл, хувцас зэрэг зүйлийг гаргаж чадахгүй байгаа явдал илүү их нөлөөлж байна гэж үзэж байна.

<sup>42</sup> БСШУЯ-ны статистик мэдээлэлээс... 2010.02.01 8/583 тоот албан бичиг

Хүүхдүүдийг сургууль завсардахад хүргэж буй шалтгааныг та юу гэж боддог вэ?	Сонгох хариулт	Өлгий	Бугат	Алтанцөгц	Ногоон- нуур	Баяннуур	Цэнгэл	Буянт	Алтай	Нийт	Хувь
	Хэлний бэрхшээлийн улмаас	20	10	16	8	12	6	3	1	76	22%
	Сургууль хол байдгаас	7	5	3	7	8		2	3	35	10%
	Хичээлийн хэрэгсэл, хувцас зэрэг зардлыг гаргаж чадахгүйгээс	7	1			11	4	9	8	40	11%
	Сурлага муу/сурах сонирхолгүй,	13	5	15	4	12	1	6	2	58	17%
	Дотуур байрны хүрэлцээ нөхцөл муу	5	1	5	5	9		7	2	34	10%
	Хөдөлмөр эрхлэх шаардлага гарснаас	17	1	3		8	3	7	2	41	12%
	Хөгжлийн бэрхшээлийн улмаас	12	3	9	6	6		2	2	40	11%
	Сургуулийн орчин дахь бие махбодийн болон сэтгэл санааны шийтгэлийн улмаас	5	4	5	3			1		18	5%
	Багш нарын зүгээс хүүхдийг ялгаварлан гадуурхаж харьцдагаас	2	1				3	1	2	9	3%



Графикаар үзүүлбэл:



*Хичээлдээ ирэхгүй байгаа хүүхдүүдийн гэрээр очихоор амьжиргааны түвшин доогуураас болдог. Гэртээ байгаа 4 хүүхэд байна. Гутал байхгүй. Гутлаа ээлжлэн өмсдөг гэсэн. Нийгмийн ажилтантайгаа хамтраад тэр хүүхдэд гутал хувцас, хичээлийн бэлтгэл авч өгч хичээлд нь дагуулаад ирсэн. Мөн мал хариулуулна гэж ар гэрээс нь хүүхдийг хичээлээс завсардуулдаг. Ядууралаас болоод сургуулиас гардаг. Манай сургуулийн нарийн ярьвал 80-аад хувь нь ядуу айл өрхийн хүүхдүүд юм. Ядуугаасаа ичиж зовоод хичээлдээ ирэхгүй, бусдад мэдээгдэх дургүй байдаг.*

*5 дугаар сургуулийн бага ангийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

Сургууль завсардагчдад зориулсан албан бус сургалтыг орон нутгийн онцлогт тохируулан зохион байгуулж байгаа хэдий ч энэхүү сургалтын үр дүн хангалтгүй байна.

*Манай сургуульд албан бус боловсрол хариуцсан нэг хүн бий, гэхдээ юуг нь нуух вэ, зөвхөн манай сумын хэмжээнд ч биш бүх л суманд албан бус сургалт гэсэн нэр төдий л зүйл байгаа. Үүнийг үр дүнтэй, сайн явагдаж байна гэж хэлэхгүй.*

*Ногооннуур сумын сургуулийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

## 1.4 Эх хэлээрээ харилцах, шүүн таслах ажиллагаанд оролцох эрхийн хэрэгжилт

Эх хэлээрээ харилцах эрхийн хэрэгжилтийн тод илрэл нь шүүн таслах ажиллагаанд эх хэлээрээ оролцох явдал мөн. Тэд өөрсдийн эх хэлээрээ ямар нэгэн ялгаварлал, хязгаарлалтгүйгээр бусадтай харилцах, ялангуяа аливаа байцаан шийтгэх ажиллагаанд монгол хэл мэдэхгүй хүн төрөлх хэлээрээ мэдүүлэг өгөх эрхтэйгээр холбогдох хуулиудад зохицуулсан байна. Тиймээс тус аймагт явагдаж байгаа эрүү, иргэний, захиргааны байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүндрэлүүд гардаг байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд<sup>43</sup> “...шүүн таслах ажиллагааг монгол хэлээр явуулна, монгол хэл мэдэхгүй хүнд хэргийн баримт сэлтийг хэлмэрчлүүлэн бүрэн танилцуулах бөгөөд шүүх хуралдаан дээр эх хэлээр нь үг хэлэх эрх олгоно” гэж заажээ. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд “... байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцогч этгээд нь монгол хэл мэддэггүй бол өөрийн эх буюу мэддэг хэл, бичгээр орчуулагчийн тусламжтайгаар мэдүүлэг өгөх, гомдол гаргах, шүүх хуралдаанд үг хэлэх, хэргийн холбогдох бүх материалтай бүрэн танилцах эрхээр” хангагдахаар зохицуулжээ.

Баян-Өлгий аймагт 2008 онд 365, 2009 онд 313 эрүүгийн хэрэг бүртгэгдэн шалгагдсан<sup>44</sup> тоо баримт байна. Үүнээс анхан шатны шүүхээр 2008 онд 96 эрүүгийн хэрэг таслан шийдвэрлэсэн ба нийт цагдан хорих зөвшөөрлийг 72 хүнд олгосон бол 2009 онд 89 эрүүгийн хэрэг таслан шийдвэрлэсэн ба нийт цагдан хорих зөвшөөрлийг 57 хүнд олгож<sup>45</sup> тус тус цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэглэсэн байна.

Монгол хэл мэддэггүй, эсхүл өөрийнхөө нөхцөл байдлыг илэрхийлэх хэлний чадваргүй казах иргэдийн хувьд хэрэг бүртгэлтийн шатнаас эхлээд орчуулагчтайгаар мэдүүлэг өгөх нь өөрийнхөө эрхийг хамгаалах, буруу зөрүү мэдүүлэг өгөхгүй байх, улмаар байцаан шийтгэх ажиллагааг үнэн зөв, түргэн

---

<sup>43</sup> Үндсэн хуулийн 53 дугаар зүйл

<sup>44</sup> ЦЕГ-ын мэдээлэл судалгааны төвийн тоо баримт, 2010 оны 3 дугаар сарын 9

<sup>45</sup> Монгол улсын шүүх, Ажлын тайлан, 2008, 2009 он

шуурхай явуулахад чухал ач холбогдолтой. Аймгийн шүүх, прокурорын байгууллага нь орон тооны орчуулагчтай ажилладаг боловч цагдаагийн газарт одоо хүртэл орчуулагчийнх нь орон тоог баталж өгөөгүй учраас цагдаагийн байгууллагын ажилтнууд нь өөрийнхөө ажлын завсар зайгаар орчуулга хийж байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцож байгаа нь хэр зэрэг зохимжтой байдаг вэ? гэж асуухад илүүц болохоор байна.

Ихэнх тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар байцаалтын ажиллагааг казах хэлээр явуулаад цаасан дээр өөрсдөө монгол хэлээр хөрвүүлэн хавтаст хэргийн баримтыг бүрдүүлж байгаа нь нууц биш байна. Зарим тохиолдолд монгол хэлний багш болон монгол хэл сайн мэддэг хүмүүсийг гуйж орчуулга хийлгэх явдалд гардаг боловч эдгээр хүмүүс нь мэргэжлийн, тусгай зөвшөөрөлтэй орчуулагч нарын эрх байхгүйгээс хуулийн нэр томъёо, хуулийн зүйл заалтыг тэр бүр үнэн зөв орчуулж чадахгүй бэрхшээл ихээр гардаг байна.

Хөдөөгийн сумдад бол байдал бүр хэцүү байдаг. Дунд сургуулийн багш нарыг гуйж орчуулга хийлгэдэг. Казах хэл дээр хуулийг хөрвүүлэхэд хүндрэл гардаг төдийгүй хуулийн байгууллагын ажилтнуудын зарим нь хүртэл ойлгодоггүй талаар судалгаанд хамрагдсан хүмүүс ярьсан байна. Прокурорын хяналтын шатанд яллах дүгнэлтийг казах хэл дээр орчуулдаггүй, аль байгууллага орчуулах тал дээр маргаан гардаг. Ийм учраас үүнийг орчуулах, тайлбарлах үүргийг өмгөөлөгч нарт найдаад үлдээдэг байна.

Шүүх хурлын үйл ажиллагаа монгол хүн оролцоогүй тохиолдолд казах хэл дээр явагддаг бөгөөд нарийн бичгийн дарга нь шууд синхрон орчуулга хийж хурлын тэмдэглэлийг бичдэг бөгөөд энэ үед орчуулгын алдаа гарахыг үгүйсгэхгүй. Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд орчуулагч байхгүйгээс хэрэг нэмэлт мөрдөн байцаалтанд буцаж хэрэг маргаан сунжирч, хугацаа алдах явдал их байна.

## 1.5 Улс төрийн эрхийн хэрэгжилт

Нийгэм, эдийн засаг, соёл, төрийн албанд оролцох оролцооны талаарх асуудал НҮБ-аас батлан гаргаж хэрэгжүүлж байгаа баримт бичгүүдэд тусгалаа олсон байна. Казах иргэдийн тухайд Улсын Их Хурлын Баян-Өлгий аймгийн 3 мандатад улс төрийн намууд казах иргэдийн нэрийг дэвшүүлдэг уламжлал тогтсон байна. Үүний дүнд УИХ-д 3-аас багагүй казах иргэдийн төлөөлөл сонсгогдох боломжтой. Энэ нь УИХ-ын гишүүдийн 4 орчим хувь болж байгаа бөгөөд нийт хүн амд казах иргэдийн хувийн жинтэй дүйцэхүйц байна. Аймгийн орон нутгийн сонгуульд сонгогдсон төлөөлөгчдийн тухайд бол казах иргэд илүүтэйгээр давамгайлж байна.

Аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн дунд аймгийн нийт хүн амын 8%-ийг эзэлдэг бусад үндэстэн ястны төлөөлөл сүүлийн 8 жилд 2.8% байсан бол 2008 оны сонгуулиар 5.7% болсон байна.

Казах иргэдийн эрхийн асуудлаар тусгайлсан хөтөлбөр аль ч түвшинд байхгүй байна. Манай улсад хууль эрх зүйн акт гаргах шатанд олон нийт сонирхлын бүлгийг оролцуулах асуудал тэр дундаа үндэстний цөөнхийн оролцоог хангах эрх зүйн орчин бүрдээгүй гэж хэлэхэд болно. Иргэдээс орон нутгийн бодлого, шийдвэр гаргахад хэр оролцох боломжтой талаар лавлахад асуулгад оролцогчдын 16.1% бүрэн бололцоотой, 21% ерөнхийдөө саналаа хэлэх боломжтой, 32.9% саналаа хэлсэн ч тусгагдах боломжгүй, 20.4% бололцоогүй, 9.5% тодорхой мэдэхгүй гэсэн хариултуудыг өгсөн байна.

Олон нийт, иргэдийг шийдвэр гаргах түвшинд хэрхэн оролцуулах, гаргасан саналыг хэрхэн тусгах талаар нарийн зохицуулалтгүй байгаа нь өөрсдийн эрх ашгийг хамгаалсан шийдвэрийг эрх мэдэл бүхий хүмүүсээр гаргуулах, түүнийг төр, засгийн байгууллагад илгээхэд хүндрэл гарч буйгийн нэг жишээ гэж үзэх үндэстэй байна. Ялангуяа цөөнх иргэдийн язгуур эрх ашгийг хөндсөн шийдвэрт тэдний дуу хоолой, оролцоог хангах

үйл ажиллагааг бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байна. Нөгөө талаар өөрсдийнхөө эрх, үүргийн талаар мэдээлэл хомс байгаа нь энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд гарч байгаа хүндрэлүүдийн нэг яах аргагүй мөн.

## **1.6 Үндэстний цөөнхийн иргэний харьяалалтай холбоотой зарим асуудлууд**

Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлд “...Монгол Улсын иргэний харьяалал хийгээд харьяат болох, харьяатаас гарах үндэслэл журмыг гагцхүү хуулиар тогтооно...”, “Монгол Улсын иргэнийг харьяатаас хасах, эх орноосоо хөөх, өөр улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглоно” гэж заажээ. Энэхүү заалтыг хэрэгжүүлэхдээ Монгол улсын иргэний харьяалал болон харьяат болох, харьяатаас гарах үндэслэл, журмыг Монгол улсын харьяатын тухай хуулиар зохицуулдаг.

1994 онд “Сайн дураараа шилжин суурьших болон хөдөлмөрийн гэрээгээр БНКазахстан Улсад ирсэн хүмүүсийн иргэний харьяаллын асуудлыг зохицуулах тухай Монгол улс, БНКазахстан Улсын хоорондын гэрээ”-г байгуулсан байна. Одоо 1993 оны “Монгол улс, БНКазахстан Улсын найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааны тухай” гэрээний заалтыг удирдлага болгон байгуулсан дээрх гэрээ болон мөн 1994 онд байгуулсан “Монгол Улсын болон БНКазахстан Улсын иргэдийг хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллуулах асуудлаар хамтран ажиллах тухай Монгол Улсын Засгийн газар, БНКазахстан Улсын Засгийн газар хоорондын Хэлэлцээр”-ээр казах иргэдийн БНКазахстан Улсад шилжин суурьших асуудлыг зохицуулж байна. 1996 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачлагаар Засгийн газрын шийдвэрийн дагуу 4 хүний бүрэлдхүүнтэй ажлын хэсэг Казахстан улсад 5 сарын турш шилжин суурьшихтай холбоотой асуудлаар судалгааны ажил хийсэн байна. Энэ судалгааны дүнгээс харахад:

- Тухайн үед судалгаанд хамрагдсан 9006 өрхийн 46201 хүний 88,4% буюу 7964 өрхийн 40116 хүн хөдөлмөрийн гэрээний хугацаа дууссаны дараа болон дуусахаас өмнө

Монгол Улсын харьяатаас гарч Казахстан Улсын харьяат болох хүсэлтээ сайн дурын үндсэн дээр гаргасан байна.

- Харьяатын тухай хуулийн зүйл заалтыг<sup>46</sup> үндэслэн Хууль Зүйн Сайдын 1996 оны 1 дүгээр тушаалаар “Монгол Улсын иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлүүлэхэд шаардагдах бичиг баримтын жагсаалт”-ыг баталжээ. Үүний дараа мөн ондоо 225 дугаар тушаалаар түр журам гарган дээрх журмын жагсаалтыг цөөлсөн байна.
- Казах иргэдийн харьяатын асуудлыг шийдэх шуурхай ажлын хэсэг болон ИБМУТ-д энэ асуудлыг дагнан хариуцсан тасаг байгуулсан ба 2000 оны эхний 6 сарын байдлаар 14374 хүний иргэний харьяаллын асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Казахстан улсад суурьшсан иргэдээс 23984 хүн Монгол улсын харьяатаас гарсан боловч тэдний ихэнх нь Казахстан Улсын харьяат болж чадаагүйгээс харьяалалгүй хүмүүст тооцогдож байна. Түүнчлэн манай улсын иргэний харьяаллаас гараагүй иргэдэд Казахстан Улсын холбогдох байгууллагууд өөрийн улсын иргэний үнэмлэх олгосноос 8000 орчим хүн хоёрдмол харьяалалтай<sup>47</sup> болжээ.

2001-2008 онуудад Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн гурван удаагийн зарлигаар огт иргэний харьяалалгүй болсон нийт 135 казах иргэдийн иргэний харьяалалыг сэргээсэн бөгөөд одоогийн байдлаар 325 хүний материалыг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар оруулахад бэлэн болсон байна.

2008 оны байдлаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар Монгол улсын иргэн харьяатаас гарсан казах иргэдийн тоо 30641 байна. 2008 оны 2 дугаар сарын байдлаар 97 өрхийн 368 хүний Монгол улсын иргэний харьяалал сэргээгдэх шатандаа яваа бөгөөд хүсэлтээ гаргасан 55 өрхийн

---

<sup>46</sup> 1995 оны Харьяатын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.6 дахь заалт

<sup>47</sup> О.Пунцагдаш, Иргэний харьяалал. (Олон улсын эрх зүйн асуудал) УБ., 2002 он, 125-126 дахь тал

176 хүн зохих материалаа бүрдүүлж өгөөд хүлээж байна гэсэн мэдээллийг<sup>48</sup> гаргажээ.

Энэхүү мэдээллээс харахад иргэний харьяаллаа сэргээн тогтоолгосон буюу тогтоох шатандаа яваа, материалаа бүрдүүлж өгөөд байгаа болон материал нь хянагдаж буй 113 өрхийн 439 иргэдийг оролцуулаад 1000 гаруй казах иргэн байна. Монгол Улсын Харьяатын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.5 дахь хэсэгт зааснаар "...иргэний харьяатын асуудлаар гаргасан өргөдлийг хүлээн авч хянан хэлэлцэж, шийдвэр гаргах хугацаа 6 сараас хэтрэхгүй байх"-аар хуулинд зохицуулсан боловч бодит амьдрал дээр энэ нь 9-13 жил үргэлжилж байна. 2008 оны 12 дугаар сард Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар 240 орчим хүний иргэний харьяаллыг сэргээсэн байна. Казах иргэдийн дунд ямар нэгэн харьяалалгүй болон хоёрдмол харьяалалтай байгаа нь хүний эрхийн зөрчлийн нэг гол үндсийг бүрдүүлж байна. Мөн энэ асуудлын талаар Монгол улсын хэмжээнд ямар нэгэн тогтсон тодорхой тоо баримт байхгүй байгаа ба зөвхөн судалгааны хүрээний баримтаар хязгаарлаж байна.

Үүний зэрэгцээ БНКазахстан улс руу шилжин суурьшиж байгаа манай казах иргэдэд БНКазахстан Улсын иргэн болсон тохиолдолд квотын мөнгө олгодог болсонтой холбоотойгоор иргэний бичиг баримтыг хуурамчаар үйлдэн улсын хилээр хууль бусаар авч гаран мөнгө, ашиг олох гэмт хэрэг ихээр үйлдэгдэх болсон сөрөг үр дагаврыг дагуулж байна.

Энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэхдээ урьдчилан үгсэн тохиролцож зохион байгуулалттайгаар хуурамч бичиг баримтыг олон тоогоор үйлдэн хилээр нэвтрүүлдэг болжээ.

2007 онд гэхэд Өлгий сумын иргэн Д.Ш гэгч 300 гаруй хуурамчаар үйлдсэн төрсний гэрчилгээ, их, дээд сургуулийн дипломын хавтас, бичилт хийгдээгүй хөдөлмөрийн болон нийгмийн даатгалын дэвтэр; иргэн Д.Б-ын ажлын байрнаас

---

<sup>48</sup> ГИХАЭГ-ын Баян-Өлгий аймаг дахь салбарын ажилтны гаргасан "Монгол улсын харьяатаас гарагчдын талаар" мэдээлэл, 2008.02.29

хуурамч гадаад паспорт, төрсний гэрчилгээ, жолооны үнэмлэх, тамганы дардас зэрэг зүйлүүд хураагдан эрүүгийн хэрэг үүсгэгдэн шалгагдаж шүүхээр ял шийтгүүлсэн байна. 2008 онд УБ хотын харьяат Д, А, Г нар Өлгийн сумын иргэнтэй бүлэглэн 22 ширхэг Е серийн паспорт, 130 төрсний гэрчилгээ, хүүхдийн хавсралт 80, гэрлэгсдийн гэрчилгээ 4 зэрэг нийтдээ 276 ширхэг хуурамч баримт бичгийг улсын хилээр нэвтрүүлэх гэж байхдаа баригдсан, мөн Өлгий сумын харьяат Н, Ж, Б нар олон улсын нислэгээр Е серийн гадаад паспорт, хүүхдийн хавсралт, гэрлэгсдийн гэрчилгээ зэрэг нийт 91 ширхэг хуурамч баримт бичиг хилээр гаргах гэж байсан<sup>49</sup> зэрэг гэмт хэрэг зөрчлүүд гарсан байна.

Өөр нэг шилжилттэй холбоотой сөрөг үр дагавар нь БНКазахстан улс руу гэр бүлээрээ болон шилжин суурьшсан ах дүү, амраг садангийнхаа хүмүүсийн нэрийг хасуулалгүйгээр тухайн хүний овог нэр бичиг баримтыг ашиглан нийгмийн халамж, тэтгэвэр тэтгэмжийн мөнгийг авч ашиглах, зохион байгуулалттайгаар төрийн албан хаагч нар энэ гэмт хэрэгт оролцох явдал гарсан байна. 2009 онд аймгийн иргэний бүртгэл мэдээллийн албаны албан тушаалтан А гэгч хүчингүй болсон 100 ширхэг Е серийн паспортыг хууль бусаар иргэдэд олгосон асуудалд шалгагдаж байсан ба мөн байгууллагын нэр бүхий 4 ажилтан бусдад хуурамч лавлагаа гаргаж өгөх зэргээр хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж байсан нь тогтоогдож байсан байна.

## **Хоёр. Цаатан (духа) иргэдийн үндэстний цөөнхийн эрхийн хэрэгжилт**

Манай улсын умар зүгийн ой тайгад цаа буга маллаж амьдардаг хэсэг ардыг, Ардын хувьсгалаас хойш манай утга зохиол, ярианы хэлэнд Цаатан гэж нэрлэх болжээ. Хувьсгалаас өмнө нийтэд нь Тагна урианхай гэж нэрлэдэг байсан боловч тайгын иргэд, Соёд урианхай гэж ялгах явдал ч

---

<sup>49</sup>Баян-Өлгийн аймгийн Засаг Даргын дэргэдэх Цагдаагийн хэлтсийн танилцуулах хуудас, 2009.04.06, №25



байжээ.<sup>50</sup> Цаатан ард нь хуучнаар ЗХУ-ын Тувагийн өөртөө засах мужийн хуучин Тож хошууны ах Тоду, кара Тоду, соён Кыргыз, Ханачи, Маат, Балыкчи, Хуулах овгийн Тува ястны нэг хэсэг мөн бөгөөд уйгар хэлтэй, уйгар угсааны Духа хүмүүс юм. Ийнхүү цаатан хэмээн нэрийдсэн нь тэдгээр бүлэг хүмүүсийг онцлож, ахуйн шинжээр нь тодотгосон байна. “Цаатан” гэдэг үг нь цаа бугатай хүн гэсэн утгыг илэрхийлнэ.

Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сумын хоёрдугаар багийг бүрдүүлж байгаа цаа маллан тайгад амьдардаг уйгар угсааны тува /Духа/ хүмүүс нь Монгол Улсын үндэстний хамгийн цөөнх болно.

Эдгээр хүмүүс нь ОХУ-ын Тувагийн нутаг хуучин Тожийн хошуу, Тоду, Соён Кыргыз, Ханачи, Маат, Балыкчи, Хуулар овгийн Тува яс угшлын хүмүүс юм. Монголд ойн иргэд цаа буга өсгөн маллаж, хонь малладаг малчидтай зөрчилдөж байдаг тухай Ираны түүхчид 1310 оны үед бичсэн байдаг<sup>51</sup>. Цаатан иргэд нь Улаанбаатар хотоос 1000 гаруй, Хөвсгөл аймгийн төвөөс 300 гаруй, Цагааннуур сумын төвөөс 50-70 км алслагдсан, өндөр ууланд амьдардаг. Тэдний амьдардаг газар нь дэлхийн бөмбөрцгийн хойт өргөрөгийн 52°-60°, уртрагийн 98°-102° хоорондох зайд орших Монгол улсын нутаг дэвсгэрийн хөвдөн бэлчээртэй, ян сарьдаг уулууд юм.

Энд өвлийн улиралд цельсийн хасах 29-53 хэм хүртэл хүйтэрч, зуны улиралд цельсийн нэмэх 12-23 хэм хүртэл дулаарна. Жилийн дундаж хур тунадас нь 320 мм хүрдэг. Хойд талаараа Их Саяны салбар уул 2100-2900 м өргөгдсөн сарьдагуудтай, хамгийн өндөр цэг нь Холбонтой уул далайн түвшнээс дээш 2339.6 метр, Хултраг уул 2862.4 метрт оршдог. Уул нуруунууд нь дунджаар далайн түвшнээс 1200 метр өндөрт өргөгдсөн, эрс тэс уур амьсгалтай.

ОХУ-ын Автономит Тува болон Монголын хил залгаа аглаг их тайгад дураараа нүүдэллэн цаа маллаж, ан аваар амьдарч

---

<sup>50</sup> С.Бадамхатан, Хөвсгөлийн цаатан угсаатан, УБ., 1960 он, 3 дахь тал

<sup>51</sup> С.Бадамхатан, Хөвсгөлийн цаатан угсаатан, УБ., 1960 он, 3 дахь тал

байсан 53 өрх иргэдийн хүсэлтийг харгалзан 1955 онд Монгол Улсын иргэн болгожээ. Цаатан ардын аж төрлийн байдал, зан заншлын талаар хамгийн ултай судалгаа явуулсан эрдэмтэн С.Бадамхатангийн дурдсанаар 1960 оны байдлаар нийт 574 цаа бугатай 30 цаатан өрх бүртгэгджээ.

Түүнээс хойш цаатан ардууд Монгол улсын иргэний ёсоор өөрсдийн малладаг цаа бугынхаа ашиг шим, ан авын өгөөжөөр амьдарч байгаад нэгдэлжих хөдөлгөөний үед цаагаа нийгэмчилжээ.

Тэдний амьдралыг дээшлүүлэх, сурч боловсроход нь туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тэр үед төрөл бүрийн арга хэмжээ авдаг байжээ. Юуны түрүүн тэднийг тайгын бөглүү амьдралаас ангилжруулж төвд суурьшуулан байшинд амьдруулах гэсэн оролдлого хийснээс эхлээд тэдэнд зориулж цаа бугын болон загас, ан агнуурын аж ахуй буй эрхэлж хамт олноороо хөдөлмөрөө хоршин амьдрахад чиглэгдсэн алхам хийгдэж, 1985 оны АИХТ-ийн 245 дугаар зарлиг, СнЗ-ийн 26 дугаар тогтоолоор Цагааннуур сумыг шинээр байгуулах шийдвэр гарч 143 өрх, 500 гаруй хүн амтай, 682 цаатай, 2900 толгой малтай, 1,0 сая төгрөгийн үндсэн хөрөнгөтэйгээр бие даасан сум болгон байгуулжээ.

Цагааннуур сум 540.8 мянган га газар нутагтай. 319.5 мянган га бэлчээртэй, ОХУ-ын Тува улсын Тува, Буриад, Ханх, Ренчинлхүмбэ, Улаан-Уул сумтай хил залган оршдог. Нутаг дэвсгэрийн 90 орчим хувь нь хөвчийн ой, уул тайгаар хүрээлэгдсэн, 23 төрлийн шилмүүст ба навчит мод, модлог ургамал, 44 төрлийн эмийн ургамал, 22 төрлийн үнэртэй ургамал, цэцэг, 10 төрлийн жимс жимсгэнэ, ан амьтны баялаг нөөцтэй, Бярангийн ногоон хашийн үнэт чулуун орд газартай. 2008 оны эцсээр 12,9 мянган толгой малтайгаар бүртгэгдсэн.

Ашигт малтмалын хайгуулаар 3 аж ахуйн нэгж 42938.87 га газар талбай хамарч байгаа нь нийт нутгийн 7.9 хувьд лиценз

олгогдсон. 75 гол, горхи, 22 булаг шанд, 42 нуур тойром, 2 рашаан, худаг 1 байдаг<sup>52</sup>.

Цаатан ардуудыг суурьшуулах талаар тэр үед хэд хэдэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байсан байна. Цаатан хүмүүс анх Хөвсгөл аймгийн Улаан-Уул, Рэнчинлхүмбэ сумын нутагт харъяалагдаж амьдарч байжээ. 1950-аад оны үед Улаан-Уул сумын намын хорооноос цаатан ардуудыг суурин амьдралтай болгох, тайгаас буулгаж ирэх зорилт тавьж тэдэнд зориулан байшин барьж, цаа бугынх нь хоол болох хөвд ургамлыг нь ой тайгаас машинаар зөөж, цаатангуудыг тайгад нь буцааж явуулахгүй барьж байхын тулд харуул манаа хүртэл гаргаж жил орчим байлгасан байна. Гэтэл цаатангууд, цаа буга аль аль нь гундаж, өвчин эмгэг тусах, хөвд ургамлыг нь олж ирэхэд маш их зардал гаргах зэргээс үүдээд Намын Төв Хороонд<sup>53</sup> уламжилж тэдгээр цаатан ардуудыг тайгад нь буцааж байжээ.

Шишгэдийн сав газрын Дархадын хотгорын олон нууруудаас 1970-аад оноос эхлэн загас агнаж байсан бөгөөд цагаан загасны нөөцөнд тулгуурлан анх Цагааннуур сумын суурин дээр 1942 онд аймгийн идэш тэжээлийн комбинатын харьяа загасны цех байгуулагдан ажиллаж байжээ.

1956 онд Рэнчинлхүмбэ сумын 2 дугаар багийн нутаг Хогорогын аманд загасны үйлдвэр барих үеэр дахин цаатан ардуудыг суурьшуулах ажил хийгдэж эхэлсэн. Энэхүү загасны үйлдвэрийн гол ажилчдыг цаатангуудаас бүрдүүлэх бодлого барьж байжээ.

Энэ үед мориор загас агнуур явуулж 1956-1970 онд 60.3-190.5 тонн, 1970-1980 онд 43.9-158.6 тонн, 1980-1990 онд 40.0-50.0 тонн загас олборлож байсан.

Үйлдвэрийн анхны дарга байсан Батаа "...тэр үед цаатангуудыг загасны үйлдвэрт авч ирж ажиллуулах гэж маш

---

<sup>52</sup> 2007 оны гадаргын усны тооллогын дүнгээс

<sup>53</sup> Тэр үед Монголд намын байгууллага нь төр, аж ахуйн ажилд шууд хутгалдан орж, бодлогын шийдвэр, чиглэлийг гаргадаг байв.

их ажил болдог байсан”. Анхны өрх бол Намжилсүрэн гэдэг 4 хүүхэдтэй цаатан эмэгтэй үйлдвэрт ажил хийх болсон. Тэрнээс хойш ихэвчлэн залуучууд нь ажиллах болсон. “...Тэд бол их хөдөлмөрч, цаг агаарын хүйтэнд тэсвэртэй сайн ажиллах хүч байсан, нам засгаас тэдэнд маш их анхаарал тавьж тэдэнд зориулж тус бүр нь 2 өрөө бүхий 30 байшин барьж өгсөн. Мөн жижиг цахилгаан станц, радио, хүүхдийн цэцэрлэг, ясли, бага сургууль зэргийг Цагааннуурт байгуулж өгсөн...” гэж ярьсан<sup>54</sup> юм. Тэр үед загас агнуурын аж ахуйд тайгын цаатан залуус бараг бүгдээрээ ажиллан загасчин болж хэдхэн хөгшчүүл тайгадаа амьдарч байв.

ОХУ-ын Астархань хотод загас агнуурын мэргэжил эзэмшсэн Дашдоржийг 1970 онд ирэхэд тайгад О.Цэвэг, Эрэгсэл, Жамбадорж, Гомбосэд, Самдан, Эрэнцэн, Чаришхан нарын 7 өрх л үлдсэн байв.<sup>55</sup> Энэ нь залуусыг зохион байгуулалттайгаар ажилчин болгож байснаас болж их тайга эзгүйрч цаатан цөөнхийн хувьд устаж үгүй болоход хүрсэн үе байв. Тухайн үед нийтдээ 190 гаруй ажилчидтай, 2 бригадтайгаар үйл ажиллагаагаа явуулж байсан байна.

Дээр нэр дурдсан цаатан ардууд бол өөрсдийн уламжлалт зан үйл, хэл соёл, цаатай холбоотой нүүдэл суудал, аж төрлийн хэвшлээ хуучнаар нь хадгалж ирсэн хүмүүс байжээ. Энэ хүмүүсээс эрдэмтэн С.Бадамхатан, профессор О.Сүхбаатар, доктор Ж.Саруулбуян, судлаач Г.Аюурсэд нар цаа буга, цаатангийн тухайд сонирхолтой судалгааны материал цуглуулжээ. Социалист системийн жилүүдэд Монголын цаатан ардууд нийгэмд хөдөлмөр эрхлэх, ан авыг төлөвлөгөөтэй авлах, цаагаа эрүүлжүүлэх, үүлдэр угсааг сайжруулах нь тодорхой бодлогоор зохицуулагдаж байв.1962 оноос загасны үйлдвэр нь агнуурын аж ахуй болон өргөжиж загас, ойн булга агнах аж ахуй эрхлэн жилд дунджаар 350-500 ширхэг ойн булга агнан улсад нийлүүлж байсан баримт байна.

---

<sup>54</sup> Цагааннуур сумын анхны загасны үйлдвэрийн дарга асан Д.Батаагийн ярианаас

<sup>55</sup> Л.Дашдоржийн ярианаас

Хоёр удаа 1000 цааны баяр ёслол тэмдэглэсэн түүхтэй. 3 дахь удаагийн 1000 цааны баярыг 2010 оны 9 дүгээр сард зохион байгуулахаар сум орон нутгийн удирдлагууд төлөвлөж байна.

Энэ цаг үед цаатангуудад өвлийн дулаан хувцас олгох, өндөр настнуудыг үнэгүй хооллох, тайгад амьдарч байгаа өндөр настнуудад тэтгэвэр олгох, цаа буга малласны хөлсийг бусад малынхаас харьцангуй өндөр тогтоон, хүнсэнд нь зориулан бусад малын мах өгч байсны зэрэгцээ сар тутам өрх бүрт 210 төгрөгийн тэтгэмж олгох зэрэг ажил хийгдэж байжээ. Түүнээс гадна цаатан боловсон хүчнийг бэлтгэх бодлого барьж, ОХУ-ын Автономит Тува улсын их, дээд сургуулиудад суралцуулан мэргэжилтэй боловсон хүчнийг бэлтгэж байсан.

Тэр үеийн Парламент болох Ардын Их Хурлын дэргэдэх Залуучууд Үндэсний Асуудлын Комисст үндэстний цөөнхийн асуудлаар тусгайлан судалгаа хийдэг ажилтныг ажиллуулж, цаатангууд дээр жилд тодорхой хугацаагаар очих томилолтыг төсвөөс гаргаж, тэдний амьдралын түвшин, боловсрол, эрүүл мэндийн байдал, соёл урлаг, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар Комисст мэдээлэл, тайлан бичиж өгдөг байжээ. Энэ нь үнэн бодит мэдээллийг төрийн удирдлагад өгөх, энэ дагуу ажил зохион байгуулахад тус дөхөм болж байв.

Тухайн үед цаатан иргэдийн талаар авч байсан зарим арга хэмжээг дурьдвал:

№	Он	Тогтоол шийдвэр	Утга
1	1956 он	СнЗ-ийн 84-р тогтоол	Загасны үйлдвэр байгуулах тухай
2	1972 он	СнЗ-ийн 331-р тогтоол	Улсын ан, агнуурын аж ахуй байгуулах тухай
3	1982 он		УАААА-г татан буулгасан.
4	1985 он	АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 245-р зарлиг	Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сум байгуулагдсан.
5	1985 он	СнЗ-ийн 26-р тогтоол	Ан агнуур, цаа бугын аж ахуй байгуулах тухай

## 2.1.Цаатан иргэдийн амьжиргааны өнөөгийн дүр төрх

1990-ээд оны үеэр цаатангуудад цааг нь хувьчлан өгч, урьд өмнөх тодорхой бодлого, үйлчилгээ үгүй болсноор тайгынхны амьдрал эрс хүндэрч, цаагаа олноор нядлах, цааны эврээ худалдах, ангийн олзоор амьдрах зэрэг өнөө маргаашаа өнгөрөөн аргацаах байдалд шилжжээ.

Цааны эврээ жил бүр хөрөөдөн авч амьдралаа залгуулсаар байгаа нь цааны өвчин ихсэхэд хүргэж буй бөгөөд цаа бугын үржил багасан, ерөнхийдөө жижгэрч, давжаарч ирсэн юм. Мөн загас агнуурын аж ахуй татан буугдаж тэнд ажиллаж байсан цаатан иргэд эргэн тайгадаа гарснаар тайгын хүн ам ихэсч, цаа цөөрөх хандлага руу оржээ. Мөн түүнчлэн цааг хувьчлахдаа цаа бугын аж ахуйд үржлийн цааг авч үлдээгүй, цаа бугыг нэгэнт хувьчилсан гэдэг шалтгаанаар эрүүлжүүлэх болон бусад үржил селекцийн асуудалд анхаарал тавихаа больсон зэрэг хүчин зүйл цаа бугыг хоргодоход ихээр нөлөөлсөн гэж үздэг.

2008 оны байдлаар сумын нийт хүн амын 53.9 хувь нь амьжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур орлоготой, 29 нэн ядуу өрх (173 хүн), ядуу 157 өрх (621 хүн) дундаж 189 өрх (657 хүн) чинээлэг 4 өрхөд (21хүн) хүн амьдарч<sup>56</sup> байна.

2002 онд Цагааннуур суманд амьдарч байгаа цаатан иргэдийн судалгааг гаргажээ. Тус сумын 2 багт нийт 114 өрхийн 493 цаатан хүмүүс амьдарч байна. Хүйсийн хувьд 240 эрэгтэй, 255 эмэгтэй байна. Тэдгээрийн 39.9 хувийг 0-16 насны хүүхдүүд, 19.8 хувийг 17-25 насны залуучууд, 20.2 хувийг 26-35 насны хүмүүс, 15.2 хувийг 36-60 насны хүмүүс, 4.6 хувийг 60-аас дээш насны ахмадууд эзэлж байсан бол 2009 оны 8 дугаар сарын 17-ны өдрийн авсан дүн мэдээгээр<sup>57</sup> нийт цаатан өрх 168, үүнээс баруун тайгад 34 өрхийн 134 хүн, зүүн тайгад 28 өрхийн 98 хүн тус тус амьдарч байгаа ба хүйсийн хувьд авч үзвэл 112 эрэгтэй, 120 эмэгтэй байна.

---

<sup>56</sup> 2009-2015 онд хөгжүүлэх Хөгжлийн хөтөлбөр 4,1 дэх заалтаас

<sup>57</sup>Цагааннуур сумын ИТХ-ын дарга Г.Буянтогтохын гаргасан "Цаатан өрх, иргэдийн үндсэн судалгаа", 2009.08.17

Цэвэр цаатан өрх (духа) 85, холимог<sup>58</sup> цаатан 83 өрхийн нийт 675<sup>59</sup> иргэд байна. Үүнийг задалбал:

Цаатан өрх			Нийт хүн			Тайгад амьдарч байгаа		Хүйсээр		Өрхийн дотроос	
Бүх өрх	үүнээс		Бүх хүний тоо	үүнээс		үүнээс		эрэгтэй	эмэгтэй	Өрх толгойлсон эмэгтэй	Өрх толгойлсон эрэгтэй
	цэвэр	холимог		цаатан	бусад	баруун	зүүн				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
168	85	83	675	426	249	34/134 хүн	28/98 хүн	112	120	8	6

2010 оны 1 дүгээр сарын байдлаар Цагааннуур сумын нийт цаатан 138 өрхийн 664 хүн байгаагаас цэвэр цаатан 436 хүн, холимог 228 хүн байна<sup>60</sup> гэсэн тоон мэдээ өгч байгаа нь сум, орон нутгийн зүгээс цаатан иргэдийн талаар нэгдсэн дэлгэрэнгүй судалгаа байхгүй байгаатай холбон үзэхээс өөр аргагүй.

2009 оны 1 дүгээр сарын 1-ний байдлаар 376 өрх, 1473 хүн амтай, нийт хүн амын 71,5 хувь буюу 1053 нь 35 хүртэлх насны хүүхэд залуучууд, хүн амын зонхилох хэсэг нь дархадууд бөгөөд 30 хувийг цаатан эзэлдэг гэсэн мэдээ гаргажээ.

Цаатангуудын амьжиргааны эх үүсвэр нь цаа буга яахын аргагүй мөн бөгөөд жилийн дөрвөн улиралд энэ малынхаа буянаар амьдралаа залгуулсаар ирсэн түүхтэй. Баруун тайгад 2002 онд нийт 385 цаа буга тоологдсон бол 2003 оны 8-р сард Улаанбаатараас очсон эрдэмтдийн тоолсноор баруун тайгад 512 цаа буга байсан байна.

<sup>58</sup> Дархад болон бусад үндэстэн, ястантай гэр бүл болсон цаатан иргэд

<sup>59</sup> Сумын төвд амьдардаг цаатан болон холимог нийт гэр бүл, хүний тоо

<sup>60</sup> Цагааннуур сумын Засаг дарга Мягмаржаваас авсан мэдээлэл, 2010 оны 1 сар, ЗДТГазарт хийсэн уулзалтын тэмдэглэлээс

Тэгвэл 2009 оны эхний 9 сарын байдлаар 1178 цаа буга тоологдсон нь сүүлийн жилүүдэд цааг нядлах, идшинд хэрэглэхгүй байх, түүнийг өсгөн үржүүлэх, сүргийн бүтцийг өөрчлөх санал санаачлагатай холбоотой гэж үзэж байна.

Цаа бугын тоо			Цаатай өрхийн тоо				
2007 он	2008 он	2009 оны эхний 9 сараар	1-10 цаатай	11-20 цаатай	21-50 цаатай	51-100 цаатай	101-ээс дээш
860	970	1178	18	26	12	4	2

Улс орон зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжих явцад ангийн аж ахуй бие даан үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй болсноос цаа бугыг хувьчилж, төрөөс тэдэнд тэтгэмж олгохоо больсон тул цаачдын амьдрал ихээхэн хүндэрч, цаа бугаа хүнсэнд хэрэглэх, цусан эврийг нь борлуулах зэргээс шалтгаалан цааны тоо толгой эрс цөөрч 2003 онд гэхэд 600 орчимд хүрч цөөрсөн хэдий ч сүүлийн жилүүдэд тоо толгой нь өсөх хандлага гарах болж одоогийн байдлаар 1000 давсан цаатай болсон байна. Одоо байгаа цаа бугын сүргийн бүтцийг авч үзвэл этэр (хээлтүүлэгч) 20 орчим, мянд (хээлтэгч) 238, бусад нь өсвөр насных бөгөөд хээлтэгчийн хувийн жин 32.8 хувь байна. Хөрөнгийн хомсдолоос шалтгаалан мал эмнэлэг, үржлийн ажил, үйлчилгээ зохих хэмжээнд бүрэн хийгдээгүйгээс цаа буганы цус ойртон давжаарах, ашиг шим нь буурах, өвчин эмгэгт өртөмтгий болох шинж тэмдгүүд илэрч байгааг мэргэжлийн байгууллага, судлаачид тогтоосон болно.

Өнөөдөр баруун, зүүн хоёр тайгад амьдарч байгаа цаатан ардуудын дунд хуучин уламжлал, зан заншил, соёлоо нарийн мэдэх хүн бараг үлдсэнгүй. Шашин, зан заншлынх нь уламжлал, өвөрмөц хэв хэвшил ч дархадын<sup>61</sup> соёлоос ялгарахаа больжээ.

<sup>61</sup> Монгол нутгийн умардад байсан ойн иргэдийн залгамчир болохын дээр анхны монгол түрэг овог аймгийн нийлбэрээс бүрэлдэн төлөвшсөн монгол угсаатан болно.



Шашин уламжлалын хувьд цаатангууд олон зуун жилийн бөөгийн шашныг<sup>62</sup> шүтэж үе дамжин уламжлан ирсэн байна. Цаатан бөөгийн мөргөл нь дархад, бэлийн тожийн (Тува) бөөгийн мөргөлтэй агуулга, хэлбэрийн талаар бараг адил, тэгэхдээ цаатангийн бөө мөргөл нь Тува, Дархадын бөө мөргөлийг бодвол эртний шинж агуулга, ёс дэглэмийг нилээд хадгалсан бөгөөд буддын шашны нөлөө төдийлөн их шингээгүй тул өвөрмөц байдал нь хэвээр үлдсэн талаар судлаачид<sup>63</sup> тэмдэглэсэн байдаг. Өнөөдрийн хувьд ч мөн ялгаагүй цаатангууд бөөгийн шашныг шүтэж зан үйлээ хийсээр байна.

Манай хүн амын цөөнх болсон цаатан хүмүүсийн хэл, соёл, зан заншил, шашныг хуучин хэвээр нь хадгалан үлдээх бодит боломж нөхцөл ихээхэн хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд орчин үед энэ нь улам ч хумигдаж байгаа билээ.

Хөвсгөл аймгийн хувьд Цагааннуур сум бол цөөн хүн амтай, хоёр багтай, хамгийн жижиг сум. Гэсэн хэдий ч үндэстний цөөнх амьдардаг онцлогийг харгалзан үзсэн тодорхой бодлого баримталж иржээ. Жижиг сумыг хэвээр нь үлдээж явах нь сумын төсвийг батлахаас эхлээд л хүндрэл учирдаг тухай аймгийн удирдлагууд ярьж байсан.

Хөвсгөл аймгийн ИТХ-аар “Хөвсгөл аймгийг бүсчилэн хөгжүүлэх бодлого (2002-2020)” баталжээ. Тус хөтөлбөрт туссанаар Цагааннуур сум аялал жуулчлалын бүсэд хамаарсан байна. Тус бодлогын баримт бичигт “...Цагааннуур суманд бусад сумдад байдаг орон тоо бүгд ажиллаж, 1 хүнд удирдлагын зардал 14.5, төсвийн зарлага 56.4, төсвийн орлого 5.3 мянган төгрөг оногдож байхад ... хамгийн олон хүн амтай Мөрөн суманд 1 хүнд оногдох удирдлагын зардал 2.3, төсвийн зарлага 38.2, орлого 7.4 мянган төгрөг байна...Энэ нь бүсчилсэн хөгжлийн эдийн засаг, санхүүгийн бүтцийг боловсронгуй болгох шаардлагатай болсныг харуулж байгаа нэг жишээ...”<sup>64</sup> хэмээн бичжээ. Дээрх бодлогын баримт бичгийг

<sup>62</sup> Бөө мөргөл анхны хүй нэгдлийн нийгмийн эцгийн эрхт ёсны үед үүний өмнөх үеийн сүсэг бишрэл болох маги, тотем, фетиттизмийн үндсэн дээр буй болсон гэж үздэг.

<sup>63</sup> С.Бадамхатан,Хөвсгөлийн цаатан угсаатан,УБ,1960 он,37 дахь тал

<sup>64</sup> Хөвсгөл аймгийг бүсчилэн хөгжүүлэх бодлого, 9-р тал, 2002 он

хэрэгжүүлэхдээ үндэстний цөөнх амьдардаг сумын онцлогийг харгалзан үзэх зайлшгүй шаардлагатай.

Сумын ИТХ-аас Цагааннуур сумыг 2002-2020 он хүртэл тогтвортой хөгжүүлэх зорилт, төлөвлөгөөгөө 2002 онд баталжээ. Тус төлөвлөгөөнд цааны үржил селекцийн асуудалд онцгой анхаарч уламжлалт өвөрмөц аж ахуйг өсгөх эрүүлжүүлэх, үндэстний цөөнхийн талаарх бодлогыг эрчимтэй хэрэгжүүлж, улс, аймгийн хүн ам зүйн бодлогод онцлон тусгуулах зэрэг зүйлийг тусгасан байсан.

2009 оны 10 дугаар сарын 2-ны өдрийн ИТХ-ын 03 тоот тогтоолоор “Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сумын эдийн засаг нийгмийг 2009-2015 онд хөгжүүлэх хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг батлан гаргажээ. Энэхүү баримт бичгийг өөрийн онцлогт тохирсон дунд хугацааны болон хэтийн чиглэлээ тодорхойлон хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагад үндэслэн нийтийн оролцоотойгоор боловсруулан гаргасан байна. Энэ баримт бичиг нь тус сумын онцлогийг харгалзан хийгдсэн бөгөөд анх удаа сумын иргэдийн оролцоог бүрэн хангаж нөхцөл байдлын үнэлгээ, боломж, сул талууд, аюул заналыг өнөөгийн тулгарч буй бэрхшээл дээр тулгуурлан бодитойгоор гаргаж ирснээрээ онцлогтой болсон байна. Баримт бичигт нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагууд, төр захиргааны байгууллагууд, ТББ-ууд, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж байгууллагуудын хийх ёстой үйл ажиллагааг тодорхойлон гаргахыг хичээсний зэрэгцээгээр цаашид хүн амын болон нийгмийн хөгжил, боловсрол, эдийн засгийн хөгжил, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал, дэд бүтэц, байгаль орчны талаар баримтлах бодлого үйл ажиллагааны чиглэлийг нэг бүрчлэн тодорхойлжээ.

Харин Цагааннуур суманд үндэстний цөөнх оршин амьдардаг онцлогт нийцүүлсэн бие даасан бодлогын баримт бичиг байхгүй байна.

## **2.2. Төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллага, хувь хүмүүсээс авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ**

“Цаа буга сан” (1999), “Цаатан нийгэмлэг” (1997), “Тайгын байгаль нийгэмлэг” (2001) зэрэг төрийн бус байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Цаатны аж амьдралыг сайжруулах, цаа бугыг эрүүлжүүлэх чиглэлээр хэрэгжиж байгаа гадны төсөл бол “ТОТЕМ” төсөл юм. Дээрх ТББ-ууд нь олон улсын хандивлагч байгууллагуудын анхаарлыг цаатан иргэдэд хандуулах чиглэлээр сүүлийн жилүүдэд нилээд үр дүнтэй ажиллаж байна.

Тухайлбал “Цаа буга” сан Цагааннуур сумын дунд сургуулийг шинээр бариулах санхүүжилтийг олж, бариулсан, сургуульд нь багш, сурагчийн ширээ бэлэглэсэн, тайгад хүрэх замыг сайжруулах зорилгоор 2 гүүр бариулсан, бүх өрхөд урцаа бүрэх брезент бэлэглэсэн, баруун тайгын айл бүрт уналганы морь өгөх болон хоёр тайгын хүмүүст хүнсний бүтээгдэхүүн, хувцас олгох, цаатан хүүхдүүдийг их дээд сургуульд суралцахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг тусламжийг 1997 оноос эхлэн үзүүлж байна. Мөн “Канад сан”, “Тотем” төсөлтэй хамтран цаа бугыг эрүүлжүүлэх чиглэлээр нилээд зүйл хийжээ. Цаатнуудад зарим хандивлагчдын анхаарлыг хандуулсны дүнд “Сантис” төвөөс баруун тайгынхныг унаажуулах, гар урлал, сийлбэрийн сургалт хийсэн, цаатан айлын нэг хүүхдийг өөрсдийн зардлаар АНУ-д эмчилгээнд явуулсан зэрэг ажлыг зохион байгуулжээ.

“Тайгын байгаль нийгэмлэг” ТББ нь цаатан ардуудын төлөөлөгчдийг Улаанбаатарт авчирч төр, засгийн удирдлагуудтай уулзуулж, арга хэмжээ зохион байгуулсан нь социализмаас хойш тэд анх удаагаа өөрсдөө дуу хоолойгоо төрийн түшээддээ хүргэх боломжийг олгожээ. Үүний дүнд сум, аймгийн удирдлагууд зарим арга хэмжээг авч, тэдний аж байдлыг дээшлүүлэх талаар Засгийн газарт хүсэлт гаргаад байна.

Цаа бугыг эрүүлжүүлэх, тоо толгойг нь өсгөхөд төрийн бус байгууллагууд их хүчин зүтгэл гаргаж ажиллаж байгаа нь үнэхээр сайшаалтай байна.

### **2.3 Өөрийн соёл иргэншлээ хадгалан үлдэх эрх**

Соёл, зан заншлаа хадгалан үлдэх энэхүү эрх нь ХХ зууны сүүл үеэс илүүтэйгээр хөгжиж, энэхүү эрхийг хангах, хамгаалах талаарх дэлхийн улс орнуудын хүлээж буй үүргийг сануулах болсон байна. Соёлын эрх хэрэгжихдээ бусад эрхүүдтэй мөн харилцан хамааралтай, уялдаатай хэрэгждэг. Энэхүү эрх, эрх чөлөө нь хүмүүст өөрийгөө хэн гэж үзэх, соёл иргэншлийн ямар хэв төрхөд өөрийгөө хамааруулж амьдрах, хэрхэн өөрсдийгөө илэрхийлэх, ямар хэлээр ярьж, бүтээж туурвих юуг шүтэж, яаж сэтгэхээ сонгох эрх, эрх чөлөөг олгож байгаагаараа амин чухал эрх, эрх чөлөө мөн.

Цаатангуудын соёл иргэншлийг өнөө хүртэл хадгалж ирсэн том өв бол өөрсдийнх нь орон байр болох урц (өүке) яах аргагүй мөн. Урцыг хэрхэн барих, хаана барих, ямар аргаар барих гээд өөр өөрийн тогтсон дэг жаяг, ёс уламжлалтай байна. Ихэвчлэн нойтон хар модоор мөчрүүдийг өөлөн хийнэ. Үзүүртэй ацтай модыг гол модоо олгон огтлон авдаг. Урц үндсэндээ мод (алаадже) бүрээс (алхе) хоёроос бүрдэх бөгөөд даавуу, арьс, брезентэн бүрээсийг нилээд хожуу (XIX үеэс) хэрэглэх болсон талаар эрдэмтэн судлаачид<sup>65</sup> тэмдэглэсэн байна.

Цаатан ардууд нь 3-4 метрийн урттай, том урц бол 28-32, жижиг урц бол 17-23 ширхэг мод орсон, брезентээр бүрсэн уламжлалт сууцандаа цельсийн нэмэх 31 хэмээс цельсийн хасах 53 хэм хүртэлх цаг уурын нөхцөлд өнөөг хүртэл амьдарсаар байна. Өмнө нь ямар нэгэн ан амьтны болон цаа бугын арьс, модны холтосоор урцаа бүрдэг байсан бол 1970-аад оноос судалгаа явуулж байж, бүх урцыг брезентээр бүрэх болжээ. Нэг урцанд дунджаар 65-75 метр брезент ордог бөгөөд

---

<sup>65</sup> Н.Крузин, Истории развития жилища у кочевых и полукочевых народностей России. Этнографическое обозрение КН.ХХVIII,1891 №1, XIX-XXX1896, №2-3

ихэвчлэн дангаар нь бүрнэ. Урцанд эд юмс тавих, гэр орны зүйлийг засах тогтсон хэв, ёс заншлыг хэрэглэдэгээс гадна энэ нь тэдний сүсэг бишрэлтэй холбогдсон ёс суртахууны зүйлүүдийг илэрхийлдэг.

Цаатан иргэдийн өөрийн соёл иргэншлийн гол онцлог баталгаа нь цаа бугатай салшгүй холбоотой.

Нэгэн үе социализмын үеийн цаатангуудыг төвлөрүүлж суурьшуулах гэсэн оролдлого нь цаатангуудын амьдралын хэв маяг, уламжлалтай зөрчилдөж, улмаар тайгыг эзгүйрүүлэхэд хүргэж байсан бол өнөөдөр тэдэнд чиглэсэн ямар ч бодлого, зорилтгүй явж ирсэн нь энэ өвөрмөц амьдралын хэв шинжийг аяндаа мөхөж алга болох аюулд хүргэхээр байна.

Тайгад амьдарч байгаа цаатан иргэд өлөн зөлмүүн байдалд, дутагдаж гачигдах нөхцөлд амьдарч, оршин тогтнож байна.

Цаатан ардуудын олонхиос онцгойрон ялгардаг зан заншил нь:

- гэр бүл болох хурим найр хийх
- оршуулгын зан үйл хийх
- цаа сэтэрлэх
- ан авд мордох
- урц гэрээ барих
- нүүж суух зэрэг төрөхөөс эхлээд жам ёсоор хорвоог орхих үе хүртэл амьдралын хугацаанд давтах үйлүүд болно.

Цаатан ардуудын амьдралын хэв хэвшил дотор эртний овгийн байгууллын үеийн улбаа өнөө хэр хадгалагдсаар ирснийг тэдний зан үйлийг судалдаг гадаад, дотоодын эрдэмтэд ажиглан мэдээлж байна. Тухайлбал, 2002 онд зүүн тайгын 10 өрхөд хийсэн судалгаагаар тэд хүнсээ (махаа) ав адилхан хуваан авч, яг нэг өдөр хүнсээ дуусгаж байгаа жишээ болно. Мөн нас барагсдаа оршуулах зан үйлэнд ч их эртний хэв шинж хадгалагдаж байгаа юм. Цаатан ардуудын эд өглөг, хувцас хэрэглэл, гоёл чимэглэл, эдийн соёлын бүхий л өв уламжлал нь өнөөдөр бараг бүрэн устан үгүй болж байна. Тэд орчин үеийн шаардлагаар арьсан гутал, богцноосоо аажим

салж байгаа шигээ хэл соёл, зан заншлаа мөн бөхөөн орхиж байна.

Социализмын үед “Орон нутгийг судлах музей” байгуулсан байсан нь цаатан ардуудын соёл заншлыг олон нийтэд сурталчилах, ирээдүй хойч үедээ энэ өвөрмөц амьдрал, зан заншлыг хадгалан үлдээхэд чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ болжээ. Гэвч одоо энэ музей хаагдаж, дотор нь байсан зарим үнэт үзмэрүүд байхгүй болсон байна. Үүнийг дахин сэргээн засварлах, ашиглалтанд оруулах, байнгын ажиллагаатай болгож аялал жуулчлалын шинэ бүтээгдэхүүн болгох зорилтыг хөгжлийн хөтөлбөртөө оруулсан байна.

## **2.4 Өөрийн шашин шүтэх эрх**

Цаатан ардууд нь бөөгийн шашин шүтсээр ирсэн. Социализмын үед бөө буух, удган (удгаан) зайран тодруулах нь хязгаарлагдмал байсан ч тэд шашин соёлоо хадгалсаар ирсэн. “Цаатан бөө нь дархад бөөгийн мөргөлтэй агуулга хэлбэрээрээ бараг адил. Гэхдээ эртний шинж, агуулга ёс дэглэмийг нэлээд хадгалсан, буддын шашны нөлөөнд ороогүй өвөрмөц шинжтэй байна”<sup>66</sup> гэж С.Бадамхатан тэмдэглэжээ.

Судалгааны явцад цаатан ардуудын өрх бүр урц гэрийн хойморт эцэг дээдсийн нь сүнс сүлд шингэсэн онгод шүтээнээ гэрт эд зүйлс байрлуулах ёс жаягийн дагуу залсан байдаг. Харин нэг овог удмын цаатангууд өөр өөрийн тахиж шүтдэг онгон газар байдаг бөгөөд жилд 1-2 удаа очиж тахиж шүтэх ёс байдаг ажээ. Бидэнтэй уулзаж байсан улсын аварга цаачин Дагжий “Эцэг дээдсийн маань онгон Улаан-Уул сумын нутаг дахь хилийн зурваст ойрхон байдаг. Энэ онгон шүтээндээ очиход хилийн зөвшөөрөл авах гэж Улаан-Уул сум орох, ...зөвшөөрөл өгөх хүмүүс нь байхгүй байх, ...зөвшөөрөлгүй очоод тахиж шүтэх гэхээр хил зөрчигч хэмээн сэрдэгдэх гэх мэт бэрхшээл учирдаг “тухайгаа ярьж байсан. Өөр бусдаар бол өнөөдөр цаатан ардуудад итгэл үнэмшилтэй байх, өөрийн шашин шүтэх эрх нь зөрчигдөх, үүнээсээ үүдэж ялгаварлагдах явдал гардаггүй юм байна.

---

<sup>66</sup> С.Бадамхатан, Хөвсгөлийн цаатан угсаатан, 1960 он, 37 дахь тал

## 2.5 Төрөлх хэлээрээ ярих эрх

Цаатангууд тува, монгол хэлээр ярьдаг. Сумын дунд сургуульд тува хэлтэй боловсон хүчинг бодлоготойгоор бэлтгэж байсан байна. Одоо сумын 9 жилийн дунд сургуульд нийтдээ цаатан 135 хүүхэд суралцаж байна.

Мөн тус сургуульд Тувагаас мэргэжилтэн багш нарыг урьж сумын дунд сургуульд тува хэлний хичээл орж байсан. Тухайн үед цаатан хүүхдүүдэд тува хэл бичиг зааж байсан энэ сайхан уламжлал одоо алдагджээ.

Цаатан ардууд өнөөгийн байдлаар тува хэлээ зөвхөн хоорондын харилцааны түвшинд л эзэмшсэн, ялангуяа хүүхдүүд тува хэлээр энгийн хэдэн үгээс цааш мэддэггүй байна. Дунд сургуульд тува хэлийг үзэхгүй байгаа нь төрөлх хэлээ мартахад хүргэж буйд ахмад хүмүүс сэтгэл нь ихэд эмзэглэж явдаг ажээ. Хэсэг цаатан ардын төлөөлөгчид төр засгийн удирдлагууддаа эх хэлийг нь дунд сургуулийн сурагчдад оруулдаг болгохоор хүсэлт уламжилж байсан бөгөөд 2003 онд тус коммисоос хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд БСШУ-ны сайдын 2005 оны 12 дугаар сарын 8-ны өдрийн 387 тоот тушаалаар “Тува хэлний хөтөлбөр”-ийг батлуулсан байна.

Гэсэн хэдий боловч энэ хөтөлбөр өнөөдрийг хүртэл тус сумын сургуульд хэрэгжээгүй байгаа ба зөвхөн сонгон суралцах маягаар сургуульд зааж байна. 2010 оны 1 сард хийсэн 50 өрхийн 70 гаруй хүн оролцуулан хийсэн судалгаагаар тува хэлээр хоорондоо ярьдаг уу гэсэн асуултанд 84% нь тийм гэж хариулсан, 16% нь үгүй гэсэн хариултыг өгсөн байна. Монгол хэлээр ярихад хүндрэл үгүй гэж 90% хариулсан байна. **Ямар хэлээр ярихыг илүүд үздэг вэ?** гэсэн асуултанд тува хэл гэж 28% хариулсан бол монгол хэл гэж 40% хариулсан хариултыг сонирхоход зарим хэсэг нь Монгол улсын иргэний хувьд монгол хэлээр ярихыг илүү гэж үздэг, зарим нь манай эх хэл мөхөж монголжиж байна гэх, дийлэнх хэсэг нь тува хэлээр ярьдаг хүмүүс бага болсныг тэмдэглэсэн байна.

Тува хэлээр хоорондоо харьцдаг хүмүүсийн дунд асуухад төрөлх хэл маань мартагдах талдаа байгаа учраас сэргээн санаж ярьдаг, төрөлх хэлээрээ ярихад сайхан байдаг, хоорондоо харьцахдаа хурдан ойлгодог, хөгширсөн учраас ярихад хялбар байдаг гэсэн хариултуудыг өгсөн байна.

## **2.6 Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хэрэгжилт**

Хөдөлмөрийн чадвартай 272 хүний 58 буюу 21.2 хувь нь ажилгүй. Зөвхөн 6,6 хувь нь л төсөвт байгууллагад ажиллаж байгаа бөгөөд үлдсэн хүмүүс нь цаачин, малчин зэрэг ажил хөдөлмөр эрхэлж байна. Өмнөх тогтолцооны үед загас, агнуурын аж ахуйд олон цаатан ажиллаж, амьдрал ахуйгаа хангаж байсан. 1956 онд Цагааннуурын загасны үйлдвэр байгуулж анх 30-аад цаатан иргэдийг элсүүлж зохих материал, техник-орчноор хангаж байсан байна. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд төрөөс, орон нутгаас үндэстний цөөнх болсон дээрх иргэдэд чиглэсэн арга хэмжээ явуулахгүй болсон, цааны тоо толгой үлэмж хорогдсон зэрэг нь тэднийг ядууруулж байна. 1999 онд "Цаа буга сан"-гаас "Цаачин" хоршоог байгуулж өгсөн боловч эргэлтийн хөрөнгө байхгүйн улмаас одоог хүртэл тодорхой ажил хийгдээгүй байна.

Өнөөдрийн байдлаар цаатан өрхүүдийн амьжиргааны эх сурвалж нь засгаас олгож буй хүүхдийн мөнгө, зуны улиралдаа цааныхаа ясан эврээр сийлбэр хийж 3000-5000 мянган төгрөгөөр зарж амьдрал ахуйдаа хэрэглэж байна.

Тайгын иргэдээс авсан асуулгаар **Таны амьжиргааны эх сурвалж юу вэ?** гэсэн асуулганд юм оёж зардаг, гар аргаар модон сийлбэр хийдэг, загас агнадаг, байгалийн хишиг түүж зарж борлуулдаг, ан хийдэг, цааны ашиг шимийг зарж борлуулдаг, зуны цагт жуулчдад хөтөч хийж мөнгө олдог гэх мэтийн хариултуудыг өгсөн нь энэ талаар нэгдсэн бодлого өгүүлэгдэж байгааг харуулж байна. Ажлын байр олддоггүй, зундаа цаагаа дагаж тайгад гардаг, тодорхой мэргэжилгүй гэдэг шалтгааныг хэлж байлаа. Өрхийн дундаж зарлагыг үзвэл 18.0 мянгаас 500.0 мянган төгрөгийн зардал гаргадаг ба орлого



нь улирлын чанараас хамааран янз бүрээр тайлбарлаж байв. Ихэнх тохиолдолд зуны улиралд олсон орлого байна. Өмчийн талаар асуухад бүгд урцан гэртэй, сансрын антеннтай, зарим айл нь хувийн байшинтай, цаатай, монгол мал цөөн тооны, төслөөр олгогдсон оёдлын машин, хөгжимтэй, зарим цөөн тооны айл нь мотоциклтай байна. 2010 оны 2 дугаар сард 62 өрхөд шалгүй давхар бүрээстэй монгол гэр олгогдсон.

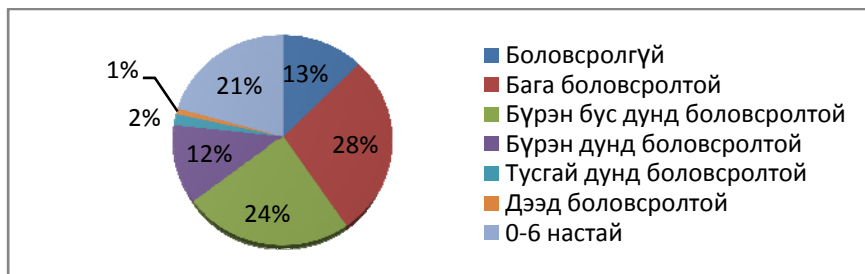
## 2.7 Үндэстний цөөнхийн сурч боловсрох эрх

Цаатан иргэдийн боловсролын түвшин нилээд доогуур байна. Тайгад тусгай дунд боловсролтой хүн хамгийн өндөр боловсролтойд тооцогддог. Тэдний дунд бага боловсролтой гэх боловч бичиг үсэг мэдэхгүй хүн тааралдаж байна. Дээд боловсролтой гэх хэдэн цаатан нь Цагааннуур сумын төвд амьдардаг.

Зөвхөн баруун, зүүн тайгад амьдардаг 212 иргэний боловсролын байдлыг судалбал:

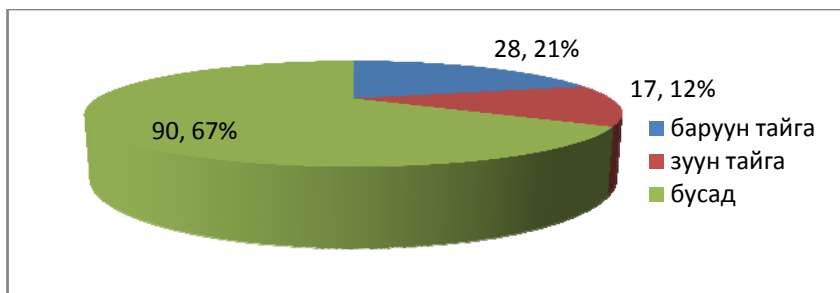
№	Боловсролгүй	Бага	ББДунд	Бүрэн дунд	Тусгай дунд	Дээд	0-6 насны
	29	65	56	28	4	2	48

Хувьчилбал:- 232 хүнээс



2008 оны 8-р сарын 17-ны байдлаар, ИТХ-ын дарга  
Г.Буянтогтохын гаргасан судалгаагаар

Цагааннуур сумын 9 жилийн дунд сургуулийн 320 хүүхэд сургах хүчин чадалтай барилга анх 1990 онд баригдсан бөгөөд 1999 онд сургуулийн барилга шатсан байна. 2000 онд “Цаа буга” сангийн тэргүүн О.Сүхбаатарын санаачлага, олон улсын байгууллагын тусламжийн дагуу шинээр 1 давхар байшин барьж 2000 оны 4 дүгээр сард ашиглалтанд оруулсан. Одоогийн байдлаар 17 бүлэгт 403 хүүхэд суралцдаг. Анги дүүргэлт 24,5 хувьтай, сурагчдын 135 нь цаатан хүүхдүүд суралцдаг нь нийт сурагчдын 33 хувийг эзэлж байна.



Үүнээс 45 сурагч тайгаас бусад 90 нь сумын төв болон тал нутагт мал маллан амьдарч байгаа цаатан гаралтай тува иргэдийн хүүхэд байна. Баруун, зүүн тайгад 0-6 насны 48 хүүхэд амьдарч байна<sup>67</sup>. Нэг ангид дунджаар 8-15 хүүхэд суралцдаг.

Баруун, зуун тайгын 45 хүүхдүүдийг:



<sup>67</sup> Цагааннуурын 9 жилийн сургуулийн нийгмийн ажилтан Г.Батцэцэгийн гаргасан судалгаанаас



Цаатан иргэдийн хүүхдүүдийн сургуульд элсэлт сүүлийн 3 жилээр;

Элсэлтийн он	2006-2007 он	2007-2008 он	2008-2009 он
Нийт хүүхэд	269	275	279
Тоо	20	22	22
Хувь	7.4	8	7.88

Цаатан иргэдийн хүүхдүүдийн 9-р анги төгсөлт сүүлийн 3 жилээр;

төгссөн он	2006-2007 он	2007-2008 он	2008-2009 он
Нийт хүүхэд	20	22	22
Тоо	7	12	17
Хувь	35	54.5	77.3

Цаатан иргэдийн хүүхдүүдийн 10-р ангид элсэлтийн байдал сүүлийн 3 жилээр;

Дэвшин суралцсан он	2006-2007 он	2007-2008 он	2008-2009 он
Хүүхдийн тоо	7	12	17
Тоо	4	8	8
Хувь	57.1	66.7	47

(Сургуулийн захирал Дариймаагийн гаргасан судалгаанаас)

Сургууль завсардалтын мэдээг судлахад 2006-2007 оны хичээлийн жилд 3 хүүхэд, 2007-2008 оны хичээлийн жилд 3 хүүхэд, 2008-2009 оны хичээлийн жилд 2 хүүхэд нийт I-Ү ангийн 10-13 насны 8 хүүхэд завсардсан тоон мэдээ байна.

Цаатан хүүхдийн оюуны чадвар, сурах арга барил, стандарт эзэмшилт-сурлагын чанар бусад хүүхэд, үе тэнгийнхэнтэйгээ адил байдаг. Гэвч сургуульд ортлоо тайгад амьдарч байгаад ирсэн хүүхдүүдийн хувьд хэл ярианы хөгжил муутай, монгол хэлээр ойлгох, илэрхийлэх чадвар сул байдаг нь тэдний сурах идэвх, сонирхол, сурлагын үзүүлэлтэд нөлөөлдөг. Цаатан хүүхдүүд сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдах боломжгүй, сургуульд ортлоо тува, монгол хэлээр хольж ярьдаг орчинд амьдардаг. Тэд дээрх хоёр хэлний аль алианаар нь ойр зуурын хэрэглээний түвшний мэдлэгтэй сургуульд орж ирдэг байна. Сурч боловсрох эрхийг хангах баталгаа нь багшлах боловсон хүчний хүрэлцээ хангамж, сургалтын орчин юм.

Тус сумын дунд сургуульд нийт 31 багш ажилладаг бөгөөд 1-36 жил боловсролын байгууллагад багшилж байгаа бакалавр, магистрийн зэрэгтэй багштай. Цагааннуур сумын дунд сургуульд 2002 онд цаатан гаралтай 5 бага ангийн багш ажиллаж байсан бол одоо сургуулийн 2 багш, 1 ажилтан тува хэлтэй байна. Б.Саранчимэг “Чингис хаан” дээд сургуулийн гадаад харилцааны ангийг төгссөн англи хэлний багш мэргэжилтэй, С.Навчаа Тувагийн Кызылийн багшийн коллежийг бага ангийн багш мэргэжлээр төгссөн тува хэлтэй, С.Батаа сургалтын менежерээр ажилладаг, тува хэлтэй. Энэ гурван хүнээс өөр тува хэлтэй, тува хэлний хичээлийг заах боловсон хүчин байхгүй. Тува хэлний хичээлийг 7 хоногт 7 цагаар сонгон суралцах хэлбэрээр зөвхөн 7-9 дүгээр ангийн хүүхдүүдэд ордог бөгөөд зөвхөн ярианы дадлага олгох хэмжээнд заадаг байна.

Сурагчдаас багш нарын хичээл заах арга барил туршлагын талаар асуулга явуулахад ахлах дунд ангийн 70 сурагчдаас манай багш нар хичээлээ маш сайн заадаг гэж 51 сурагч буюу 72.8 хувь нь, сайн гэж 19 хүүхэд буюу 27.2 хувь нь хариулсан

хүүхэд буюу 4.6 хувь нь агуулгын хувьд ойлгомжгүй мэдэхгүй гэсэн бол монгол хэлээр бага зэрэг ойлгодог гэсэн хариултыг 27 хүүхэд буюу 62.8 хувь, ойлгомжтой гэсэн хариултыг 13 хүүхэд буюу 30.2 хувь, хариулаагүй 1 хүүхэд байна. Үүнээс харахад дөнгөж сургуулийн босго алхан орж байгаа тува хүүхдүүд эцэг эхтэйгээ өөрийн хэлээр ярьж дадсан, монгол хэлний үгсийн сан муутай, задалж ойлгох чадвар сул байгааг харуулж байна.

Сурах нөхцөлийг сургууль бүрэн хангаж байгаа эсэх талаар тайгын 113 хүүхдээс<sup>68</sup> санал асуулга авахад дунд ахлах, ангийн 50 хүүхэд буюу 71.4 хувь нь тийм гэсэн хариултыг өгсөн бол 19 хүүхэд буюу 27.1 хувь нь үгүй гэсэн хариултыг өгчээ. Үгүй гэсэн хариултыг задлан судлахад өвлийн цагт хэт хүйтэн, намар хэт халуун, ангиудын самбар, сурагчийн ширээ хэт хуучирсан, эвдэрхий, номын сангийн номнууд хуучирсан, шинэ сүүлийн үеийн мэдээ, ном сонин ховор гэх мэтчилэн хариултыг өгсөн байна.

Сургуулийн хүчин чадал, тоног төхөөрөмж, ном, сурах бичгийн судалгааг задлан харуулбал<sup>69</sup>:

Номын сан	Номын тоо	Хөдөөгийн боловсролыг дэмжих “READ” сангаас өгсөн ном	ширээ	сандал	самбар
1	4100	1280	240	400	16

2009 онд тус сум цахилгаанаар хангагдсантай холбоотойгоор сургуулийн техник хэрэгслэлийн тоо нэмэгдэж компьютер, принтер, каноныг ашиглаж сурах бололцоо нээгдэж байна. Сургуулийн хэмжээнд нийт 14 компьютер, 5 принтер, 1 канон ашиглагдаж байна.

<sup>68</sup> Ханиадны дараа авсан судалгаа тул зарим хүүхдүүд тайгаас сургуульдаа ирээгүй байсан болно.

<sup>69</sup>Цагааннуур сумын дунд сургуулийн сургалтын менежер С.Батаагийн гаргасан судалгаа. 2010.01.12

Сургуулийн дотуур байр нь 1987 онд захиргааны зориулалтаар баригдсан байранд үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд нийт 17 өрөөтэй, өрөөний хэмжээ 2,5x4,5 м<sup>2</sup>, ойролцоогоор 6-8 хүүхэд нэг өрөөнд байрладаг, нормоороо 75 хүүхэд байрлах ёстой байдаг. 2010 оны байдлаар 151 хүүхэд байрлуулж байгаа бараг хэмжээнээсээ 2 дахин олон хүүхэд байрлуулсан дүр зурагтай байна. Дотуур байранд амьдардаг 151 хүүхдээс 63 цаатан хүүхэд амьдардаг бөгөөд үүнээс баруун, зүүн тайгаас нийлээд 39 хүүхэд дотуур байранд амьдарч байна. Бусад 24 цаатан хүүхдүүд нь сумын төвийн ойролцоо Хармай, Хогорго, Цагаан ус, Давааны өвөр зэрэг газруудад намаржиж, өвөлжиж нутаглаж байгаа цаатан хүмүүсийн хүүхдүүд байна.

Дотуур байрны хүрэлцээ хангамжийн талаар судлахад:

Хүрэлцээ	Хүүхдийн тоо	Орны тоо	Хөнжил/гудас	Даавуу	Бүтээлэг	ширээ	сандал	угаалтуур
75	151	107	98/104	160 хос	107	18	48	18

*(Дотуур байрын багш М.Мөнхтуяагийн гаргасан судалгаанаас 2010.01.11)*

Сургуулийн дотуур байрны хангамж хүрэлцдэггүй учраас хүүхдүүд гэрээсээ хөнжил, гудас авчрах, өвөр өвөртөө хамт унтах зэрэг асуудлууд байнга гардаг.

## **2.8 Эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх**

Цагааннуур сумын эмнэлэг 7 ортой, (төрөхийн 2 хүүхдийн 3 дотрын 2) эмнэлгийн барилга 2004 онд өрхийн эмнэлгийн стандартаар баригдсан боловч эмчилгээ, үйлчилгээний стандартын шаардлага хангаагүйгээс аймгийн хэмжээгээр эмчлэх эрхийн лицензгүй хүн эмнэлэг. 1 их эмч, 3 бага эмч, 7 сувилагч 1 лаборантайгаар үйл ажиллагаагаа эрхэлдэг. Эмнэлэгийн жилийн төсөв (2009 оны байдлаар) 80876800

төгрөг байдаг бөгөөд эмийн зардал нь 5 сая төгрөг төсөвлөгддөг<sup>70</sup> байна.

Тайгын цаг агаарын хүйтэн, сэрүүн уур амьсгалаас хамаарч цаатангуудын дунд өвчлөлт элбэг байдаг. Хамгийн түгээмэл хэлбэрийн өвчлөлт бол цусны даралт ихсэх, нүдний өвчлөлт, үе мөч болон хоолойн ангины юм. Өвөл, хавар, намрын улиралд хүйтнээс хамаарч өвчлөлт ихэсдэг энэ үеэр эмнэлгийн тусламж авахад хүндрэл байнга тохиолддог. Учир нь зам 40-60 см-ын цасаар хучигддаг тул зам хаагддаг.

Эмнэлгийн тусламж авах нөхцөл, боломжийг үзүүлбэл:

Газрын нэр	Улирал	Сумын төвөөс	Очих унааны боломж			Эмнэлгийн тусламж авах боломж
			Морь	Цаа	Машин	
Зүүн тайга	Өвөл	35-40 км	+	+	+	өдөртөө
	Зун	100 км	+	-	-	2 хоног
Баруун тайга	Өвөл	32-50 км	-	+	+	2-3 хоног
	Зун	100-170 км	+	-	-	2 хоног

Анкетын судалгаанд хамрагдсан нийт хүмүүсийн ЭМД-ын талаарх мэдлэг, ойлголт туйлын хангалтгүй байсан. Тэднээс ЭМД-тай эсэхийг асуухад ЭМД-ын дэвтэртэй эсэхээ хэлэхээс биш, даатгалын хураамж төлсөн зүйл байхгүй байсан.

Судалгааны явцад тэдний даатгалын дэвтрийг үзэхийг хүссэн боловч ихэнхэд нь байхгүй, сумын төвд байгаа гэж хариулж байсан. Судалгаанд хамрагдсан 50 хүний 37 буюу 74 хувь нь тийм гэсэн бол 12 нь буюу 24 хувь нь үгүй, 1 хүн нь мэдэхгүй гэсэн хариултыг өгсөн байна. Энэ чиглэлээр сумын албан тушаалтнууд эмнэлгийн эмч, ажилтнууд тодорхой ажил хийх хэрэгтэйг харуулж байсан. Сайн дурын даатгалд хамрагддаг хүмүүсийн хувьд төлбөрийн чадваргүйгээс үүдээд

<sup>70</sup> Цагааннуур сумын эмнэлэгийн ерөнхий эмч Д.Түвшинжаргалын авсан судалгаанаас, 2010 он

эрүүл мэндийн даатгалгүй. Тайгад өвчлөхөд тэр бүр сумын төв орж эмнэлэгт үзүүлээд байх боломжгүй, эм тариа байхгүй зэргээс үүдээд олон бэрхшээл тохиолддог талаар ярьцгааж байсан. **Хамгийн сүүлд хэзээ нарийн мэргэжлийн эмчийн туслалцаа авч үзлэгт хамрагдсан бэ?** гэдэг асуулганд 2009 оны 6 сард Засгийн газрын хөтөлбөрийн шугамаар ирсэн эмч нарын багийн үзлэгт хамрагдсан тухайгаа хэлсэн байна. 2010 оны байдлаар 2 тайгын багт 1 бага эмчтэй бөгөөд ачаалал ихтэй ажиллаж байна.

Сумын эмнэлэгт ОХУ-д үйлдвэрлэсэн УАЗ-469 машин эрүүл мэндийн үйлчилгээг үзүүлж байна. Цаг агаарын хэт хүйтнээс шалтгаалан хоолой, ханиад, хатгаагаар бага насны хүүхдүүд өвчлөх нь өндөр байна. Архаг хууч өвчтэй эсэх талаарх асуулгад судалгаанд хамрагсдын 52 хувь нь өвчтэй гэж хариулсан бөгөөд өвчлөлийн хувьд даралт ихсэх, үе мөчний өвчтэй, цус харвалт, хоолой, бөөрний өвчин зонхилж байгаа талаар хариулсан байна. 2009 оны байдлаар сумын эмнэлэгт үйлчлүүлсэн нийт 3572 өвчтөнөөс 233 хүн хэвтэж эмчлүүлсэн байна. Үүний 20 нь тува үндэстэн ба 8 өвчтөн тайгад амьдардаг цаатан иргэд байжээ. Хүмүүсийн өвчлөлийн байдлыг судлахад зүрх судас, даралт ихдэх, хоол боловсруулах, бөөр шээсний замын өвчин зонхилж байна. 2009 онд тус суманд 33 эмэгтэй төрснөөс тайгын 3 эмэгтэй сумын эмнэлэгт хүүхдээ төрүүлжээ. Тайгын иргэдийн дунд эмнэлгийн үйлчилгээ зайлшгүй авах шаардлагатай иргэд олон байдаг боловч эрүүл мэндийн дэвтэртээ бичилт хийлгээгүйн улмаас залуу болон дунд насны иргэд эмнэлэгт хэвтэн эмчлүүлэхэд хүндрэл их гардаг байна.

Энэ оны 7-р сард их эмч тайгад очиж үзлэг хийсэн. Цаатан иргэд эмнэлгийн нарийн мэргэжлийн үзлэгт хамрагддаггүй. Харин Францын эмч мэргэжилтнүүд энэ зун очиж цаатангуудыг эмнэлгийн үзлэгт хамруулж, эм тариа өгчээ. Цаатан ардууд эрт цагаас тайгад ургадаг ховор эмийн ургамал, ан амьтны эд эрхтэнг хэрэглэх замаар өөрсдийгөө эмчлэх нарийн ухаантай байжээ. Тухайлбал хоолой өвдөхөд булганы цөс долоох, уушигны өвчтэй хүн вансэмбэрүү хэрэглэх гэх мэтээр ярьж



байлаа. Гэвч мөн л энэ уламжлал нь нилээд алдагдаж, зарим нарийн ширийн зүйлээ мэдэх хүн үгүй болж эхэлжээ.

## **2.9 Улс төрийн болон хувийн эрх**

Судалгаанд оролцсон цаатангуудын 86 хувь нь иргэний үнэмлэхтэй гэж байсан ч гаргаад үзүүлэх хүн тун ховор байсан. 2004 онд тус комиссоос хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд баруун, зүүн тайгын иргэдийг иргэний үнэмлэхтэй болгох, хугацаа хэтэрснийг сунгах ажлыг аймгийн ИБМГ-тай хамтран зохион байгуулсан.

Цаатан иргэд бүгд сонгуульд оролцдог гэж байсан хэдий ч хэний төлөө саналаа өгсөн юуны учир сонгуульд оролцдог талаарх тэдний мэдлэг, ойлголт туйлын хангалтгүй байна. Тэд мэдээллээр байнга дутагдаж байдаг тул цуу яриа, найз нөхдийнхөө, эцэг эхийнхээ дэмжиж байгаа хүнд санал өгөх, дагах хандлагатай гэдгээ ярьж байсан. Орон нутгийн хурал, захиргааны байгууллагад цаатан иргэдийн 6 төлөөлөл ажиллаж байна. Энэ нь 2004 оныхтой харьцуулахад 5 хүнээр нэмэгдсэн байна. Энэ нь сум орон нутгийн хэмжээнд үндэстний цөөнхийн эрх ашгийг хамгаалах ажилд түлхэц өгөхөөс гадна тэдний талаар төрөөс авч хэрэгжүүлэх ажлыг тодорхойлон гаргахад ихээхэн хувь нэмэрт оруулах нь гарцаагүй.

## **2.10 Засгийн газрын хөтөлбөр, түүний хэрэгжилтийн талаар**

Монгол улсын Засгийн газраас 2007 оны 10 дугаар сарын 3-ны өдрийн 255 дугаар тогтоолоор “Цаа бугын аж ахуйг сэргээх, цаачдын амьдралын түвшинг сайжруулах хөтөлбөр”-ийг батлан гаргасан. Үндэстний цөөнх болсон цаатан иргэдийг төр, засгийн зүгээс анхаарах, ялангуяа цаа маллан тайгад амьдардаг хүмүүсийн нийгмийн асуудлыг дээшлүүлэх шаардлага зүй ёсоор урган гарснаас үүдэн энэ хөтөлбөрийг боловсруулах шаардлагатай болсон. Хөтөлбөрийг 2 үе шаттайгаар 2015 он хүртэл хэрэгжүүлэх бөгөөд эхний үе шат нь 2007-2011 он хүртэл цаа буганд хийх мал эмнэлэг, үржлийн ажил үйлчилгээг

шинжлэх ухааны үндэслэлтэй явуулах нөхцөл бүрдүүлж, иргэдэд амьдрал ахуйгаа дээшлүүлэх чиглэлээр цаатнуудад зориулан сургалт явуулж, эдийн засгийн дэмжлэг үзүүлэн чадавхижуулах;

Дараагийн 2 дахь үе шат нь 2012-2015 он хүртэл хэрэгжих бөгөөд энэ хугацаанд цөөн цаатай цаатан иргэд цаа бугаа өсгөн үржүүлэхийн зэрэгцээ өөр төрлийн мал аж ахуй болон бусад төрлийн бизнес эрхлэх, аялал жуулчлал хөгжүүлэх замаар бие даан ажиллаж, амьдрах таатай орчин бүрдүүлэх ажлуудыг тус тус хийнэ.

Энэ хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх Үндэсний зөвлөлийг ХХААХҮ-ийн сайдын 2007 оны 133 дугаар тушаалаар байгуулан ХХААХҮ-ийн сайд ахлан ажиллаж байна. Хөтөлбөрийн зорилго нь гэрийн тэжээвэр цаа бугын удмын сан, эрүүл мэндийг нь хамгаалж өсгөх, ашиг шимийг нь зохистой ашиглах замаар цаачдын ахуй нөхцөлийг дээшлүүлэх, хөдөлмөр эрхлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэхээр тодорхойлогдсон.

Энэ зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд:

- Цаа бугын удмын сан, эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэгдсэн цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх;
- Цаа бугын аж ахуй эрхэлж амьдардаг цаатан иргэдийн нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх;
- Цаатан иргэдийн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилтуудыг дэвшүүлсэн байна.

Эдгээр зорилтуудын хүрээнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг гурван үндсэн чиглэлээр тодорхойлсон байна.

Цаатан иргэдийн амьжиргааны эх үүсвэр болсон цаа бугын талаар:

- цааны удмын санг хамгаалж, сонгон үржүүлэх, үржил ашиг шимт чанарыг нь бататган сайжруулах чиглэлээр шинжлэх ухаан технологийн төсөл хэрэгжүүлэх;

- цаа бугаа өсгөн үржүүлсэн иргэн, хуулийн этгээдийг урамшуулах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх;
- цаатан иргэдийн хүүхдүүдээс сонгон шалгаруулж малын эмч, мал зүйчийг бэлтгэж орон нутагтаа тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- гадаадын бусад орноос үржлийн өсвөр хээлтэгч, хээлтүүлэгч авч цааны үржлийн ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй явуулахаар;

Цаатан иргэдийн нийгэм, соёл, эрүүл мэндийн чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар:

- тайгын нутагт соёл, үйлчилгээний төв бий болгон, сургалт зохион байгуулах;
- үйлчилгээ, эмнэлэгийн тусламж үзүүлэх, жуулчин хүлээн авах нөхцөл бүрдүүлэх
- уламжлалт ёс, зан үйл, соёлын байдлыг судлан тогтоох;
- баруун зүүн, тайгын 2 өрхөд өвлийн сууц барьж өгөх;
- эмнэлгийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгт жилд 2-оос доошгүй үнэ төлбөргүй хамруулах, хүний эмчийн мэргэжлээр сургах;
- тайгын өрх бүрийг сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэрээр хангах;
- хууль тогтоомжийн дагуу нийгмийн даатгал, халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжид бүрэн хамруулах.

Цаатан иргэдийн боловсролын чиглэлээр:

- албан бус сургалтуудыг зохион байгуулах;
- аялал жуулчлалын анхан шатны мэдлэг олгох, цааны гаралтай түүхий эдээр бэлэг дурсгалын эд зүйлс хийх ур чадварт сургах;
- цаанаас өөр төрлийн малын ашиг шим, бүтээгдэхүүнийг боловсруулах сургалтанд хамруулах;
- экологи, эрүүл мэндийн сургалтанд хамруулах;
- Хүүхдийн сургууль завсардалтаас сэргийлэх;

- Тува хэлний хичээлийг сургалтын төлөвлөгөөн дэх сургуулийн мэдлийн цагийн хүрээнд зохицуулах;
- ОХУ-ын Кызылийн багшийн сургуультай хамтран ажиллах, сурах бичгийг тува хэл дээр орчуулах;
- Үнэ төлбөргүй сурах бичиг, сурагчийн дүрэмт хувцсаар хангах;
- Сурагчдын дотуур байрыг өртгөтгөн тохижуулах;
- Цаатан хүүхдийг их, дээд сургуульд элсэн суралцах сургалтын төлбөрийг төрийн сангаас гарган, дотуур байрны төлбөрийг төрөөс хариуцах зэрэг цаатан иргэдэд өнөөдрийн байдлаар нэн чухал шаардлагатай заалтуудыг оруулан хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна.

Энэ хөтөлбөр хэрэгжээд 3 дахь жилийнхээ нүүрийг үзэж байна. Энэ хугацаанд хөтөлбөрийн Үндэсний зөвлөлийг ахлан ажиллах яамны сайд нь 3 удаа, төрийн нарийн бичгийн дарга нь 1 удаа тус тус солигдож, Үндэсний зөвлөл 3 жилийн хугацаанд 4 удаагийн хуралдаан хийжээ. Үндэсний зөвлөл жил бүр хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг боловсруулан үндэсний зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлэн батлуулан хэрэгжилтийг зохион байгуулан ажилладаг.

Хөвсгөл аймгийн ЗДТГ-ын дэргэд хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх салбар зөвлөл ажилладаг.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд цаатан иргэдийн амьжиргааг сайжруулах чиглэлээр Засгийн газрын нөөц хөрөнгөнөөс 1 удаагийн буцалтгүй тусламж болгон 62.4 сая төгрөгийг<sup>71</sup> Хөвсгөл аймгийн Засаг даргын багцад оруулж энэ мөнгөөр тайгын өрхүүдэд 104 адуу, 560 ямаа, 2600 метр брезент, 52 ширхэг радио олгосон байна.

Энэ ажлыг хийх явцад Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сумын хуучин удирдлагууд тендер зарлан 2008/03/17 дугаартай гэрээг Б.Батсуурь захиралтай “Хөвсгөл Суварга” гэдэг компанитай байгуулан 36400000 төгрөгийн адуу, брезентийг авахаар

---

<sup>71</sup> Сангийн яамны 2010.02.25-ны өдрийн 9-1/835 тоот албан бичиг

тохиролцсон боловч жил гаруй тус компани хүлээсэн үүргээ бүрэн биелүүлэлгүй удаашруулж эцэстээ адуу бүрэн хэмжээгээр очилгүй зарим айлуудад нэг адууг 150000 төгрөгөөр бодож мөнгийг олгосон талаар тайгын иргэд гомдоллож байлаа. 104 адууг 278600 сая төгрөгөөр нийлүүлэхээр зардлын тооцоогоо хийсэн байна.

Гэтэл 2008 оны 10 дугаар сарын 16-ны өдөр адуу хүлээлгэн өгсөн баримтан дээр айлуудад тус бүр хоёр адуу хүлээлгэн өгсөн баримтыг үйлдэж хавсаргажээ.

2600 метр брезентийг тайгын 62 өрхөд хуваарилахад нэг өрхөд 37-48 метр брезент тус тус оногдсон бөгөөд энэ нь нэг айлын урцыг тал бүрэх хэмжээтэй байна. Ямаа нэг өрхөд тус бүр 10 толгой, адуу 1 хуваарилсан боловч зарим өрхөд оногдоогүй байна.

Баруун тайгын 29 өрхийн дунд явуулсан судалгаанаас харахад:

ямаа	адуу	брезент				Адууны мөнгө авсан
		37-40 м	41-45 м	46-48м	огт аваагүй	
22 өрхөд /220 ямаа	8 өрхөд /8 адуу	4 өрх	15 өрх	2 өрх	7 өрх	2 өрх

*(2009 оны 8 дугаар сарын 16-ны өдрийн байдлаар авсан судалгаанаас)*

Гэтэл 2008 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр баруун, зүүн тайгын 52 өрхөд урцан гэрийн бүрээс нийлүүлж хүлээлгэн өгсөн жагсаалтан дээр бүх айлд оёсноор 50 метр брезент өгсөн баримтыг хавсаргасан байна. 1 метр брезентийг 3100 төгрөгөөр үнэлэн 2600 м брезентийн үнэнд 806.0 мянган төгрөг зарцуулж, оёдлын хөлсөнд 1560.0 төгрөг, тээврийн хөлс 250.0

мянган төгрөг, татвар, үйл ажиллагааны зардалд 930.0 мянган төгрөг нийтдээ 10800.0 мянган төгрөг зарсан гэсэн комиссын акт<sup>72</sup> үйлджээ.

Ямаа нийлүүлэх ажлыг зохих журмын дагуу зарлагдсан тендерийн дагуу “Хөвсгөл Хөх Тэнгэр” ХХК гүйцэтгэгчээр шалгаран гэрээ байгуулж 19448000 төгрөгийн үнэ бүхий 520 толгой ямаа, бусад зардлын хамт нийлээд 23421969 төгрөгийн ажлыг хийж гүйцэтгэсэн<sup>73</sup> гэсэн албан бичгийн сумын хуучин Засаг дарга Ч.Давааням аймгийн ЗДТГ-т илгээж байсан<sup>74</sup> байна.

ХХААХҮ-ийн сайдын багцаас сүүлийн жилд нийтдээ 130.0 сая төгрөгийг Хөвсгөл аймгийн Засаг даргатай гэрээ байгуулан олгож, дараахь арга хэмжээнүүдэд зарцуулсан байна. Үүнд:

-Баруун тайгын цаатан иргэдэд зориулж өвлийн 2 айлын сууц барьж ашиглалтанд хүлээлгэн өгсөн.

-62 өрхөд монгол гэр, нарны зайн гэрэлтүүлгийг олгосон.

-Тува улсаас 2010 оны 2 дугаар сард 5 эр цаа (этэр), 11 эм цаа (мянд) 16 цаа буга худалдан авч цааны цус сэлбэх ажлыг гүйцэтгэсэн<sup>75</sup> байна. Тэгэхдээ цусны шинжилгээний дээж авч Улсын мал эмнэлгийн ариун цэврийн төв лабораторид хүргүүлэн 1 сарын хугацаатай хорио тогтоон тусгаарлан маллаж хүлээлгэн өгсөн<sup>76</sup> мэдээллийг Мал эмнэлэг, үржлийн газраас гаргажээ.

Зарцуулагдсан 130.0 сая төгрөгийн зарцуулалтын тайланг харуулахад:

---

<sup>72</sup>2008.04.04-ний өдрийн Цагаануур сумын цаатан иргэдэд брезент хүлээлгэн өгөх ажлын комиссын акт

<sup>73</sup>“Хөх тэнгэр-Хөвсгөл” ХХК-ын “Ямаа бэлтгэн нийлүүлэлтийн гүйцэтгэлийн зардлын тооцоо” 2008.10.15-ны өдөр

<sup>74</sup> Аймгийн ЗДТГ-ын санхүү, эдийн засгийн бодлого, зохицуулалтын хэлтэст, Цагаануур сумын Засаг даргын 2008 оны 8 дугаар сарын 2-ны өдрийн 1/42 тоот албан бичиг

<sup>75</sup> Мал эмнэлэг үржлийн газрын танилцуулга, 2010.01.07

<sup>76</sup> Мөн тэнд

№	Зориулалт	Зардлын дүн	Тайлбар
1	5 тн хорголжин тэжээлийн үнэ	1320.0	Цагааннуур суманд өвөлжилт хүндэрсэн байдлыг харгалзан цаатан иргэдийн хүсэлт сумын Засаг даргын хүсэлтийг үндэслэн аймгийн Засаг даргын захирамжийн дагуу олгосон.
2	Тээврийн хөлс	974.1	Тэжээлийг Тариалан сумаас Цагааннуур хүргэсэн
3	Сургалтын төлбөр	6271.5	Цаатан иргэдийн хүсэлт сумын Засаг даргын хүсэлтийг үндэслэн их, дээд сургуульд суралцаж байгаа 9 хүүхдийн сургалтын төлбөрийг Аймгийн Засаг даргын захирамжийн дагуу олгосон.
4	Цаачдын замын зардал	77.9	Олон улсын цаачдын их хуралд оролцсон цаатан иргэдийн УБ-т очих, ирэх зардал
5	Тува улсад ажиллах зардал	1516.5	Тува улсын нийслэл Кызылд ажлын хэсэг очиж ажиллан цаа буга худалдан авах талаар гэрээ хэлцэл байгуулахтай холбогдон гарсан зардал
6	Цаа худалдан авах	50 000.0	Цаа худалдан авах үйл ажиллагааг хуулийн дагуу зохион байгуулж гүйцэтгэгчийг сонгон 12 сарын 31-ны дотор нийлүүлэх гэрээг хийж урьдчилгаа санхүүжилтэнд 15 сая төгрөгийг олгосон
7	Нарны цахилгаан эх үүсвэр нийлүүлэх	9300	Хөтөлбөрт тусгагдсаны дагуу 62 цаатан өрхийг нарны эх үүсвэрээр хангах тендер зарлаж гэрээ хийгдсэн.(52 ваттын гэрэл авахаар гэрээ хийсэн боловч цаачдын хүсэлтийн дагуу 20 ваттын гэрэл болгож үнийн зөрүүг нийт цаатан өрхийн гэртэй болгоход зарцуулсан)
8	Цаатан өрхөд 62 гэр нийлүүлэх	59 500.0	Цагааннуур сумын Засаг дарга цаатан иргэдээс тавьсан саналын дагуу 4 ханатай, 2 давхар эсгий бүрээстэй, цоохор модтой, хөшигтэй 62 гэр нийлүүлэх тендерийг нээлттэй зарлаж “Бат-Өлзийт хийц”ХХК шалгарч нийлүүлэх ажил хийгдээд байна
<b>Нийт дүн 128.950.0 төгрөг</b>			

(Хөвсгөл аймгийн СТСХ-ийн дарга Г.Сувдын бэлтгэсэн тайлангаас)

Дээр дурдсан хийгдсэн ажлуудын гүйцэтгэлийн талаар судлахад:

Цаа буга нийлүүлэх ажилд “Үржлийн өсвөр насны цаа буга худалдан авах ажил”-ын гүйцэтгэгч шалгаруулах ХӨ-38/2009 дугаартай тендерт шалгарсан “ШҮДО” компаниар гүйцэтгүүлэхээр шалгаруулжээ. 2009 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдрийн Хөвсгөл аймгийн Засаг дарга Л.Цэрэнжавын гарын үсэгтэй “Гэрээ байгуулах эрх олгох тухай” албан бичгийн дагуу Ш.Мөнхбаатар захиралтай “ШҮДО” ХХК нь 50 сая төгрөгөөр хийж гүйцэтгэх гэрээг байгуулжээ.

Үүний үндсэн дээр ХХААХҮЯамнаас “Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл”-ийн дагуу ОХУ-ын Тува улсын “Уургай” ХХК-тай байгуулсан гэрээний дагуу 20 толгой цаа бугыг оруулахаар гэрээлсэн байна. 2010 оны 2 сард оруулж ирсэн 20 цаанаас Цагааннуур суманд 14 цаа бугыг хүргэсэн бөгөөд 2010 оны 3 сарын байдлаар 6 цаа нэмж үхэж одоогийн байдлаар 8 цаа амьд байна.

2010 оны комиссоос хийсэн судалгааны ажлын явцад газар дээр нь очиж судлахад баруун тайгын Хармайн эх хэмээх газарт бмх10м харьцах хэмжээний улаан хүрэн өнгийн 2 айлын модон байшин барьсан бөгөөд үүнийг хүлээлгэж өгөлгүйгээр баруун тайгын “Жолго” хэмээх газарт алт гарсантай холбогдуулан хот, орон нутгийн машины хөдөлгөөнийг хянан зохицуулж, татвар, торгууль ноогдуулах постыг байрлуулан ажиллуулж байлаа.

2010 оны 1 сарын сүүл 2 сарын эхээр 59954000 төгрөгийн өртөг бүхий монгол гэрийг хүлээн авч айл өрхүүдэд хуваарилан өгсөнд цаатан иргэдийн талархлыг хүлээсэн ажил болсон байна. Энэ нь сумын төвд өвөлжих, сургууль цэцэрлэгт хүүхдээ явуулах, дотуур байрны хүрэлцээгүй байдлаас болж сургуулийн хүүхдийн орон байрны асуудлыг шийдвэрлэхэд нөлөө үзүүлсэн чухал ажил боллоо хэмээн ярьцгааж байна. Энэ ажлыг 2009 онд зарласан ХӨ-48/2009 дугаар тендерт



шалгарсан Д.Очир захиралтай “Бат-Өлзийт хийц” ХХК хийж гүйцэтгэжээ.

Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сумын зарим өрхөд “Нарны эрчим хүчний гэрэлтүүлэг”-ийн гүйцэтгэгч шалгаруулах ХӨ-47/2009 дугаарт тендерийг зарлаж 930000 төгрөгөөр хийж гүйцэтгэхээр Д.Саранчимэг захиралтай “Ивээл Трейд” ХХК шалгарч гүйцэтгэжээ.

Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх тал дээр төрийн зарим байгууллагууд нэгдсэн ойлголт байхгүйн улмаас зарим ажлуудын санхүүжилт шийдвэрлэгдэхгүй удах, хоорондоо бичиг цаас байнга явуулах зэрэг байдлууд ажиглагдаж байна.

2008-2009 оны хичээлийн жил, 2009-2010 оны хичээлийн жилүүдэд цаатан иргэдийн хүүхдийн их, дээд сургуулийн сургалтын төлбөр, дотуур байранд байх зардлыг Засгийн газрын хөтөлбөрийн 4 дүгээр заалтын дагуу төрийн сангийн зардлаар сургах арга хэмжээ авахыг БСШУ-ны сайдад даалгасан заалттай. Гэтэл энэ хугацаанд УИХ-ын гишүүн Даваасүрэн, Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс, сумын засаг дарга нар олон удаа төрийн сангийн газарт бичиг явуулсан бөгөөд энэ асуудал шийдвэрлэгдэлгүй нилээд хугацааг авсан байна.

2009 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдрийн Хөвсгөл аймгийн Засаг даргын 298 тоот захирамжаар Дархан хотын Анагаах ухааны коллежийн оюутан З.Оюун-Эрдэнэ-570.0 мянган төгрөг, ХААИС-ийн оюутан Х.Батжаргал-720.0 мянган төгрөг, О.Хосбаяр 810.0 мянган төгрөг, Б.Ууганцэцэг-810.0 мянган төгрөг, Г.Наран-792.0 төгрөг, Г.Саран-643.5 мянган төгрөг, Г.Далайжаргал-816.0 мянган төгрөг, Хүнсний технологийн коллежийн оюутан Ч.Цоггэрэл-520.0 мянган төгрөг, “Чингис хаан” дээд сургуулийн оюутан Б.Хосбагана-595.0 мянган төгрөг нийт 6276.5 мянган төгрөгийг зарцуулахаар шийдвэрлэсэн<sup>77</sup> байна.

---

<sup>77</sup> Хөвсгөл аймгийн Засаг дарга Л.Цэрэнжавын захирамж

Гэтэл энэ нь зөвхөн сургалтын зардлаар хязгаарлагдаж байгаа бөгөөд хөдөө орон нутгийн, тэр дундаа ах дүү, хамаатан садан, танил айлгүй хот суурин газарт өрхийн ямар нэгэн тодорхой орлогогүй цаатан иргэдийн хүүхдийн дотуур байрны зардлын асуудлыг шийдвэрлээгүй байна.

Цаатан иргэдийн эрүүл мэндийг хамгаалах чиглэлээр ЭМСайдын 2008 оны 107 тоот тушаалаар “Цаатан иргэдийг эрүүл мэндийн оношлогоо, шинжилгээнд хамруулах” ажил хийгдсэн байна.

Үзлэгт нийт 150 цаатан хамрагдаж тэдний 33 хувь нь цусны эргэлтийн тогтолцооны өөрчлөлттэй, 13.5 хувь нь хоол боловсруулах эрхтэний эмгэгтэй, 6 хувь нь амьсгалын эрхтэний эмгэг илэрснийг сумын эмнэлэгийн хяналтанд өгсөн байна. Энэ үеэр өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, дархлаажуулалтанд хамруулах, эрүүл мэндийн сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулж 56 хүний шүдийг эмчилж, 208 иргэний цусны бүлгийг анх удаа тодорхойлжээ. Үзлэг шинжилгээнд хамруулах явцад иргэний үнэмлэхгүй байсан 40 хүнийг үнэмлэхтэй болгожээ. Мөн ЭМС-ын 2009 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 121 тоот тушаалаар цаатан нарын эрүүл мэндийн байдалд эхо, дурангийн эмч нарын үзлэг шинжилгээ судалгааг баруун зүүн тайгын иргэдийн дунд хийжээ.

Орон нутагт хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажил хэдийгээр хийгдэж байгаа боловч хөтөлбөрт туссан ажлуудын зарим нэг хэсэг нь хийгдэхгүй удааширсаар байна. Тухайлбал:

-тайгын соёл үйлчилгээний төвийг сум, аймгийн төвтэй харилцаа холбоотой болгох, их, дээд сургуульд сурдаг оюутнуудын дотуур байрны зардлын асуудлыг шийдвэрлэхгүй байх, цаатан иргэдэд зориулсан албан бус сургалтыг зохион байгуулах зэрэг байна.

## Гурав. Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сумын үндэстний цөөнх Тывачуудын эрхийн хэрэгжилтийн талаар

Алтайн урианхайчуудын дотор байдаг монголжсон түрэг урианхай нь тува-урианхай болно. Тэдний үндсэн нутаг нь Алтай урианхайн Баруун гарын Шар Даа буюу Ёст гүний хошууны газар болох бөгөөд үүнийг бас Мончоогийн<sup>78</sup> хошуу ч гэж бас нэрлэдэг. Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл сумын Ховд голын дагуу нутаг, Ховдын Харганатын бэлчээр гэдэг газар төвлөрөн байжээ. 1870 оны орчим суурьшиж эхэлсэн бөгөөд хувьсгалын өмнө Ёст бэйсийн хошуу 500 гаруй өрхтэй байсны ихэнх нь Алтай нурууны ард ирж нутаглаж байсан ба 1933 онд 240 өрх, 12 өрх байсан гэж судлаачид<sup>79</sup> тэмдэглэсэн байдаг. Өнөөдрийн байдлаар Цэнгэл сум нь 8300 орчим хүн амтайгаас 83.48 хувь нь казах, 14.84 хувь нь буюу 1500 орчим хүн тува<sup>80</sup> үндэстний цөөнх байна.

Нийт тува хүн амын 60 хувь буюу 270 өрхийн 1300 хүн нэн ядуу амьдарч байна. Хүн амын цус ойртолт ихтэй, отог омгийн тоо цөөрч хоорондоо гэр бүл болох явдал ихэссэн.

Цэнгэлийн тывачууд өөрийн гэсэн үндэсний хэл бичиг, соёл, шашин шүтлэгтэй хоорондоо байнга тува хэлээр ярьдаг ба Хөвсгөл аймгийн цаатан иргэдтэй адил зан заншилтай.

Одоо тува өрх дунджаар 60-65 толгой малтай, тува хүн амын 45 хувь ядуу, 30 хувь нэн ядуу, 10 хувь огт малгүй байна<sup>81</sup> гэсэн тоо баримтыг гаргасан байна.

---

<sup>78</sup> Мончоог гэдэг үг нь угтаа яс угсаа, отог овгийн нэр бус харин энэ нутагт ирсэн хасагууд, хошуу ноёных нь малгайн хөх жинсийг үзээд хөх монцогтон гэж нэрлэснээс үүссэн гэдэг. (Х.Нямбуу "Монгол угсаатны зүйл удирдтгал, угсаатны бүрэлдэхүүн гарваль зүй") УБ., 1992 он, 126 дахь тал

<sup>79</sup> Ж.Цэвээн, Дархад, Хөвсгөлийн урианхай, Дөрвөд, Хотон, Баяд, Өөлд, Мянгад, Захчин, Торгууд, Цахар, Дарьганга, Алтайн урианхай, Хасаг, Хамниган нарын үүсэл гарлын өгүүлэл, УБ., 1934 он, 120 дахь тал

<sup>80</sup> Цэнгэл сумын ЗДТГ-ын дарга Октябриас авсан мэдээлэл, 2010 оны 3 сар

<sup>81</sup> Баян-Өлгий аймгийн Цэнгэл суман дахь "Тувагийн Үндсээ аврах Хороо" ТББ-ын судалгаанаас, 2005 он

Тэдний гарал үүслийг судлахад тува урианхай гэж хэлэгддэг боловч өөрсдийнх нь хэрэглэдэг албан ёсны хэвлэмэл хуудсан дээр “Тыва” гэсэн үгийг хэрэглэдэг байна.

### **3.1 Сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтийн талаар**

1991 оны 11 дүгээр сарын 7-ны өдөр Баян-Өлгий аймгийн АДХГЗ-ны 147 дугаар тогтоолоор Тува бага сургууль анх 16 багш, 148 сурагчтайгаар, 80 хүүхдийн дотуур байрны зориулалттай байранд Цэнгэл сумын 10 жилийн сургууль үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн байна. Дараа нь боловсролын салбарын бүтцийн өөрчлөлтөөр 1997 онд татан буугдаж, 10 жилийн казах сургуультай нэгтгэсэн. 1998 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдөр тува иргэдийн хүсэлтээр Цэнгэл сумын Засаг даргын 20 тоот захирамж гарч бие даасан бага сургуулийг байгуулан үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлжээ. Өнөөдөр 203 сурагч, 30 багш, ажилчид ажиллаж байгаа бөгөөд дотуур байрандаа 84 сурагчтайгаар<sup>82</sup> үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

2007 оноос өмнө ОХУ-ын Тува улсын сургуулийн тува хэлний унших бичиг, хэл зүйн номыг ашиглан 7 хоногт 2-3 цагийн хичээлийг 1-5 дугаар ангийн хүүхдүүдэд хичээлийн программд оруулан зааж байсан. Мэргэжлийн 4 тува хэлний багштай байснаас өнөөдрийн байдлаар Тувагийн Багшийн сургуулийг төгссөн 2 багш багшилж байна. 2007 оноос сургалтын стандарт шинэчлэгдсэнтэй холбогдуулан Тувагаас авч ирж зааж байсан сурах бичгийг хэрэглэхээ больсон. Одоо 7 хоногт 1 цагийн сонгон суралцах маягаар хичээлийг явуулж байгаа. Багш нар нь бүх хичээлийг монгол хэлнээс тува хэл рүү орчуулж зааж байгаа нь хүндрэлтэй байна.

---

<sup>82</sup> Цэнгэл сумын Тыва бага сургуулийн захирал Т.Насанбатаас ирүүлсэн албан бичиг, 2010.01.28, №02

## Дүгнэлт

- Монгол Улс нь НҮБ-ын гишүүн, үндэстний цөөнхтэй улс орны хувьд цөөнхийн эрхийг хангах, хамгаалах талаарх олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээг сахин биелүүлэх үүрэгтэй.
- Монгол Улсын Засгийн газраас НҮБ-ын холбогдох Хороодуудад илгээж байгаа илтгэлүүдэд цөөнхийн эрх, казах, цаатан, тыва иргэдийн эрхийн асуудлаар тодорхой бодит байдлыг тайлагнасан илтгэлийг тусгахгүй байна.
- Үндэстний цөөнхийн эрхийг хангах, хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих талаар төрөөс баримтлах нэгдсэн бодлого хангалтгүй байна.
- Казах, цаатан, тыва иргэдийн амьдран суудаг аймаг, орон нутаг нь төвөөс хэт алслагдсан дэд бүтэц сайн хөгжөөгүй, томоохон үйлдвэр аж ахуйн байгууллага байхгүй, ажилгүйдэл, ядуурал өндөртэй, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, сурч боловсрох, эрхээ эдлэхэд таагүй нөлөө үзүүлж байна.
- Үндэстний цөөнхийн эх хэлээрээ ярих, мэдээлэл авах, сурч боловсрох, зан заншил, уламжлалаа хадгалан үлдээх, соёлын өвөө хадгалах зэрэг эрхүүдийг хэрэгжүүлэхийн тулд Засгийн газраас тодорхой нэгдсэн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэхгүй байна.
- Засгийн газар түүний харьяа яам агентлагуудаас батлан гаргаж хэрэгжүүлж байгаа хөтөлбөр, баримт бичгүүдэд ямар ч хяналт байдаггүй, тэдний зарим нь зөвхөн цаасан дээр байгааг анхаарч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.
- Казах хүүхдийн болон цаатан, тыва хүүхдүүдэд зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулж хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх, ном сурах бичгийг даруй хэвлэн гаргах, орчуулах, сургалтын хөтөлбөрүүдийг шинэчлэн сайжруулах ажлыг даруй эхлэх хэрэгтэй.

- Хэрэгжиж буй хөтөлбөр бусад ажлууд дээр хөндлөнгийн хяналтын байгууллагыг газар дээр нь ажиллуулан бодит үнэлгээг гаргах шаардлагатай байна.
- Төрийн байгууллагуудын хоорондын мэдээллийг сайжруулах, хамтын ажиллагааг шинэ түвшинд гаргах ажлыг зохион байгуулах зайлшгүй хэрэгтэй байна.
- Казах иргэдийн иргэншилтэй холбоотой асуудлыг хурдан шуурхай шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

## **Санал**

### **Үндэстний цөөнх казах иргэдийн хувьд:**

- Улсын хэмжээнд үндэстний цөөнх казах иргэдийн иргэний бүртгэлийн нэгдсэн статистик судалгааг нарийвчлан гаргах;
- Тухайн аймаг, орон нутгийн нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудыг төр засгийн хэмжээнд дэмжин ажиллах;
- Аймаг, орон нутагт төрийн зүгээс хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд хөндлөнгийн хяналтыг цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан шалгалтын ажлыг зохион байгуулах;
- Хариуцлагагүй албан тушаалтнуудад хариуцлага тооцох хариуцлагын механизмын бүрдүүлэх;
- Хэрэгждэггүй цаасан дээр буусан хөтөлбөр бодлогын баримт бичгүүдийг хэрэгжүүлж эхлэх;
- Казах хүүхдүүдийн сурах бичгийг орчуулах буюу шинээр хэвлэн гаргах;
- Казах хүүхдүүдийн сурдаг сургуулиудын хичээлийн сургалтын хөтөлбөрийг дахин шинэчлэн боловсруулж батлан хэрэгжүүлэх;
- Казах иргэдийг орлогын эх үүсвэртэй болгоход төр засгийн зүгээс анхааран тэдний санал санаачлагыг дэмжин ажиллах;
- Үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдэд боловсрол эзэмшүүлэх асуудалд бодлогын чанартай өөрчлөлтүүдийг тусган хэрэгжүүлэх;

### **Үндэстний цөөнх цаатан иргэдийн хувьд:**

- Цаатан иргэдийн нийгмийн асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн бодлогын арга хэмжээг сум орон нутгийн удирдлагуудтай хамтран боловсруулан хэрэгжүүлэх;

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын санал санаачлагыг бодитойгоор дэмжин ажиллах;
- 2005 онд батлагдсан Тува хэлний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэн тува хэл дээр ном сурах бичгээр сумын дунд сургуулийн хүүхдүүдийг хангах;
- Амьжиргааны эх үүсвэртэй болгоход нутгийн болон иргэдийн санал санаачлагыг дэмжин туслах;
- Засгийн газрын хөтөлбөрийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих хөндлөнгийн хяналтын механизмыг цаатан иргэдийн оролцоотойгоор бий болгон ажиллуулах;
- Цагааннуур сумын хүүхдийн дотуур байрыг шинээр барьж байгуулах, дотуур байранд мөрдөгдөх стандарт дүрмийг шинэчлэн тогтоох;
- Ядуурлыг бууруулах төсөл хөтөлбөрүүдэд цаатан ажилгүй иргэдийг хамруулан ажлын байраар хангах, улирлын чанартай ажил гүйцэтгэх боломжийг судлан гаргаж хэрэгжүүлэх;
- Эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрхийн хэрэгжилтийг хангахын тулд сумын эмнэлгийн стандартыг тогтоон эмчлэх эрхийн лиценз олгох боломжийг судлан хэрэгжүүлэх;
- Цаатан иргэдийн нарийвчилсан судалгааг гаргаж нэг төрлийн судалгаатай болгох;

### **Үндэстний цөөнх тува-урианхайчуудын хувьд:**

- Тыва иргэдийн үндэстний цөөнхийн байдлын талаарх нэгдсэн судалгааг хийх, нөхцөл байдлыг тодорхойлон гаргах;
- Соёл, зан заншил, уламжлал, амьдралын өвөрмөц шинжээ хадгалан үлдэх гэсэн чин эрмэлзлэлийг нь хөхиүлэн дэмжиж энэ чиглэлээр тусламж дэмжлэг үзүүлэх; хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх;
- Эх хэлээрээ ярих, унших, мэдээлэл авах эрхийг хангахын тулд сумын бага сургуульд суралцаж байгаа сурагчдад Тыва хэл заах, хэлний сургалтын арга зүйтэй болгох;



- Тыва хэлний сурах бичгийг зохиох хэвлэх, монгол хэлнээс тыва хэл рүү сурах бичиг орчуулах ажлыг зохион байгуулах;
- Хүүхдүүдийн сурах орчныг бүрдүүлэх нөхцөлөөр хангах;
- Сурах бичиг, сургалтын стандарт, хөтөлбөр, арга зүйн зөвлөмжийг боловсруулан мөрдүүлэх;

**ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ**  
**ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН**  
**СУРЧ БОЛОВСРОХ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ**

**Нэг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрх зүйн орчин**

**Хоёр. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн боловсролд хамрагдсан байдал**

- 2.1 Сургуулийн өмнөх боловсрол
- 2.2 Бага, дунд боловсрол
- 2.3 Дээд боловсрол
- 2.4 Мэргэжлийн сургалт

**Гурав. Сурч боловсрох эрхийн материаллаг орчин**

**Дөрөв. Сурах аятай орчин нөхцөл**

**Тав. Ном сурах бичиг, техник хэрэгсэл**

**Зургаа. Багшлах боловсон хүчний хүртээмж, ур чадвар**

**Долоо. Ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх зарчим**

**Санал зөвлөмж**

## **ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ**

### **ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН**

#### **СУРЧ БОЛОВСРОХ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ**

##### **Нэг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрх зүйн орчин**

Хүний сурч боловсрох эрх нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пакт, Боловсролын талаар алагчилахтай тэмцэх конвенц, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц зэрэг олон улсын эрх зүйн олон баримт бичгүүдээр баталгаажсан юм. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 26 дугаар зүйлд “Хүн бүр сурч боловсрох эрхтэй. Наад зах нь анхан шатны болон ерөнхий боловсрол үнэ төлбөргүй байвал зохино. Анхан шатны боловсролыг заавал эзэмшүүлэх ёстой. Техникийн болон тусгай мэргэжлийн боловсролыг нийтэд хүртээлтэй олгох ёстой. Авъяас чадвартай нь уялдан хүн бүрт дээд боловсрол эзэмших боломж адилхан хүртээлтэй олгох ёстой”, “Боловсрол нь бие хүнийг өв тэгш хөгжүүлэх, хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг улам бүр хүндэтгэдэг болоход чиглэх ёстой...” гэж, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 13 дугаар зүйлд “Хүн бүрт бага боловсролыг заавал, үнэ төлбөргүй олгох” гэж тус тус заасан.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн суурь эрхийг хангах талаарх олон улсын чухал баримт бичиг юм. Энэхүү баримт бичгийн 24 дүгээр зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг хангахын тулд оролцогч улсуудын үүргийг тодорхойлсон болно.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг зохицуулсан манай орны эрх зүйн зохицуулалт нь Үндсэн хууль, Боловсролын тухай, Бага дунд боловсролын тухай, Дээд

боловсролын тухай, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай, Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хууль зэрэг 35 орчим хууль болон Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих хөтөлбөр, Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн оролцоог дэмжих дэд хөтөлбөр зэрэг үндэсний болон салбарын 20 гаруй хөтөлбөрүүдээс тус тус бүрдэж байна. Эдгээр зохицуулалт нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах тал дээр олон зүйлийг тусгаж өгчээ. Тухайлбал, Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн “...хүмүүнлэг, ардчилсан, тасралтгүй, бүх нийтэд хүртээмжтэй, ...боловсрол эзэмшүүлэх арга хэлбэр, суралцагчийн хэрэгцээ, хувийн болон хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд... нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж нөхцөлөөр хангана” гэсэн зарчмын заалт нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн онцлогт тохирсон, тэдний эрхийг хангах боловсролын тогтолцоог хуульчилсан суурь зохицуулалт юм. Үүний зэрэгцээ Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийн талаар дэлгэрэнгүй зохицуулалтыг тусгасан байна.

**1.1** Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг хангах талаар үндэсний хууль тогтоомжийн заалтууд нь 2008 онд манай улсын соёрхон баталсан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн үзэл баримтлалтай нийцэж байна. Тухайлбал:

- Конвенцийн 24 дүгээр зүйлийн 2-ийн b-д “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь өөрсдийн амьдарч буй орчиндоо бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр тусгай, үнэ төлбөргүй, чанартай, бага боловсрол болон дунд боловсролыг эзэмших боломжтой байх” гэж заасан нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д “Сүрьеэ зэрэг архаг халдварт өвчний халдвартай үед байгаагаас бусад тохиолдолд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн эрүүл иргэдтэй хамт сурч боловсрох, мэргэжил эзэмших эрхтэй”, мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2-т “Бүх шатны боловсролын болон мэргэжил олгох байгууллага нь

сурч боловсрох, мэргэжил эзэмших чадвартай энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан иргэнийг энэ хуулийн 7.1-д зааснаас бусад үндэслэлээр элсүүлэхээс, элсэлтийн шалгалтанд оруулахаас татгалзахыг хориглоно”<sup>83</sup>, Бага дунд боловсролын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.3 дахь хэсэгт “Ерөнхий боловсролын бусад сургууль нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд бага, суурь, бүрэн дунд боловсрол эзэмшүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй” хэмээн тусгалаа олсон байна.

- Конвенцийн 24 дүгээр зүйлийн 2-ийн d-д “ерөнхий боловсролын тогтолцоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь өөрсдийн үр дүнтэйгээр сурч боловсрох нөхцөл байдлыг хангуулах үүднээс шаардлагатай дэмжлэг туслалцаа авах” гэж заасантай Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн “5.1.5-”-д “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд болон түүний асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийн тусгай сургуульд ирж, очих унааны зардлыг жилд нэг удаа хөнгөлөх”, мөн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4-т “Дотоодын их, дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн боловсролын сургалтын байгууллага нь энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан иргэнийг элсүүлэх хөнгөлөлттэй нөхцөл бүрдүүлж, тэнцсэн тохиолдолд тухайн иргэний, түүнчлэн хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан гишүүнтэй өрхийн нэг сурагч буюу оюутны сургалтын зардлыг сургалтын төрийн сан хариуцна” гэсэн нь бүрэн нийцэж байна.
- Конвенцийн 24 дүгээр зүйлийн 2-ийн c-д “хувь хүний онцлог шаардлагад нийцсэн боломжит хэрэглэгдэхүүнээр хангагдах” хэмээн заасантай Боловсролын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт “Боловсролын сургалтын байгууллагын барилга байгууламж, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж нь ...хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчийн тусгай

---

<sup>83</sup> Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг: Бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн согогийн улмаас бусдын адил нийгмийн харилцаанд оролцох чадвар нь бүрэн болон 12 сараас дээш хугацаагаар хязгаарлагдсан хүнийг “хөгжлийн бэрхшээлтэй” гэж ойлгоно.

хэрэгцээнд нийцсэн, эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлагыг хангасан байна” гэсэн нь нийцэж байна.

**1.2** Хэдийгээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг хангах талаарх үндэсний эрх зүйн зохицуулалт нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн холбогдох заалттай нийцсэн, түүнийг төвөггүй хэрэгжүүлэх боломж олгож байгаа хэдий ч Боловсролын багц хууль (Боловсролын тухай, Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай, Бага дунд боловсролын тухай, Дээд боловсролын тухай, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хууль)-уудад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг хязгаарласан, зөрчсөн шинжтэй дараахь заалтууд байна. Үүнд:

- *“Хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч”-ийн тодорхойлолт нь конвенцийн үзэл баримтлалтай нийцэхгүй байна.*

Конвенцид “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн гэдэгт бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согогтой бөгөөд уг согог нь бусад төрлийн бэрхшээлтэй нэгдэн нийлсний улмаас бусдын нэгэн адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцоход нь саад учруулахуйц болсон этгээдийг хэлнэ” гэж хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг тодорхойлсон байна. Үүнээс үзвэл, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг бие махбодийн чанараар нь бус, нийгмийн амьдралд оролцох оролцоогоор нь авч үзэх нь зүйтэй. Боловсролын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.9 –д зааснаар “Хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч гэж төрөлхийн болон удамшлын эмгэг өөрчлөлт, эсхүл осол гэмтлийн улмаас сэтгэц, оюун ухаан, мэдрэхүйн чадавхи нь алдагдсан, бие эрхтэн нь гэмтсэнээс суралцах боломж нь хязгаарлагдсан суралцагчийг хэлнэ” гэсэн нь хүнийг зөвхөн эрүүл мэндийн байдлаар нь тодорхойлсон, конвенцийн үзэл баримтлалтай тодорхой хэмжээнд зөрчилдсөн зохицуулалт болжээ.

- *Үндэсний хууль тогтоомжид брайль үсэг, дохионы хэлийг заах, сурах явдлыг дэмжих талаар бүрэн тусгаадаагүй байна.*

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3-т “Брайль үсэг болон түүнтэй төстэй өөр үсэг, нэмэлт болон сонголтот хэлбэр, харилцаанд хэрэглэх бусад хэв маяг, түүнчлэн орон зайн чигийг баримжаалах болон хөдөлгөөн дэмжих ур чадвар эзэмшүүлэх...”, 24.3.b-д “дохионы хэл сургахад туслалцаа үзүүлэх болон дүлий хүмүүсийн хоорондын хэл ярианы өвөрмөц онцлогийг хөхиүлэн дэмжих” зэргээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, ялангуяа харааны болон сонсголын бэрхшээлтэй хүмүүсийн харилцааны хэлбэрийг дэмжих, дэлгэрүүлэх талаар зохицуулсан байна. Гэтэл Боловсролын багц хууль (Боловсролын тухай, Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай, Бага дунд боловсролын тухай, Дээд боловсролын тухай, Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хууль)-д уг асуудлыг хуульчлаагүйн улмаас дохионы хэл болон брайль үсгийг зөвхөн тусгай сургуулиудад зааж байна. Үүний улмаас харааны болон сонсголын бэрхшээлтэй иргэдийн дунд бичиг үсэг тайлагдаагүй, бусадтай харилцах арга барил, дадал эзэмшээгүй хүмүүс нилээд байна.

- *Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хуулийн тэгш хамруулан сургах талаарх зохицуулалт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг зөрчиж байна.*

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд заавал тусгай сургуульд суралцах шаардлагагүй, харин тухайн орны Засгийн газрын зүгээс тэднийг бусадтай хамт суралцах боломж бололцоог бүрдүүлэх үүрэг хүлээсэн. Засгийн газраас хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг боловсролд тэгш хамруулан сургах чиглэлийг баримталж байгаа хэдий ч Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.9-д “...хөнгөн хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хоёр хүртэл хүүхэд нэг бүлэгт байж болно” гэж тухайлан зохицуулж, ердийн сургууль, цэцэрлэгт суралцах хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоог багаар тогтоосон нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн амьдарч буй орчиндоо суралцах талаар зохицуулсан конвенцийн заалттай зөрчилдөж, тэдний бусад хүүхдүүдтэй хэвийн харилцах боломжийг хязгаарлаж байна.

- *Хуулийн нэр томъёо хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ялгааварлан гадуурхахад хүргэж байна.*

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1, 7.3 дахь хэсгүүдэд “...бусад эрүүл хүмүүс”, “...бусад эрүүл хүүхдүүд” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн бусдаас ялгаатай байдлыг хэт онцгойлсон, тэд өвчтэй, бусад нь эрүүл хүмүүс гэж ойлгогдохоор төдийгүй хүний нэр төрийг үл хүндэтгэсэн зохицуулалт болсон байна.<sup>84</sup>

- *Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд бусадтай ижил чанартай боловсрол эзэмшиж чадахгүй байна.*

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрхийг хангахад онцгойлон анхаарвал зохих асуудал бол бусадтай ижил чанарын боловсрол эзэмших явдал юм. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.6-д “Тусгай хэрэгцээт боловсрол олгох сургалтын байгууллага нь энэ хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан иргэний боломжид үндэслэн стандартын дагуу боловсрол эзэмшүүлнэ”<sup>85</sup> гэж заасан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйлийн гол үзэл санаа нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд олгож буй боловсрол бусадтай харьцуулахад ижил түвшний чанартай байх ёстой. Гэтэл дээрх хуулийн холбогдох заалт нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн чанартай боловсрол эзэмших хэрэгцээнд нь тулгуурласан биш, хөгжлийн бэрхшээлд нь тохирсон боловсрол эзэмшүүлэх гэсэн агуулгатай байна. Энэ нь хүний тэгш сурч боловсрох эрхийг зөрчиж байна.

---

<sup>84</sup> Ерөнхий ойлголт: Хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх нийгмийн хандлага нь хүн эрүүл мэндийн болон орчны хүртээмжгүй байдлын улмаас хөгжлийн бэрхшээлтэй болдог гэсэн хэвшмэл ойлголтод суурилж байдаг. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь “эрэмдэг, зэрэмдэг”, өвчинд шаналсан хүмүүс огт биш. Харин чадварын хувьд хязгаарлалттай хүмүүс юм.

<sup>85</sup> Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг: Бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн согогийн улмаас бусдын адил нийгмийн харилцаанд оролцох чадвар нь бүрэн болон 12 сараас дээш хугацаагаар хязгаарлагдсан хүнийг “хөгжлийн бэрхшээлтэй” гэж ойлгоно.



## **Хоёр. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн боловсролд хамрагдсан байдал**

Ерөнхий зүйл: Монгол Улсад боловсролын тогтолцоо нь албан ба албан бус боловсролын нэгдэл байх бөгөөд сургуулийн өмнөх болон бага, дунд, дээд боловсролоос бүрдэнэ. Албан сургалт нь өдөр, орой, эчнээ, экстернат зэрэг хэлбэртэй байж болохоор заажээ. Түүнчлэн, албан боловсролын агуулга, стандартыг хуульд заасан журмын дагуу тогтоохоор, албан бус боловсролын агуулга чөлөөтэй байхаар хуульчилсан байна. Хүүхэд бүр 16 нас хүртлээ заавал суралцах ёстой бөгөөд төрийн өмчийн сургууль ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй олгож байна.

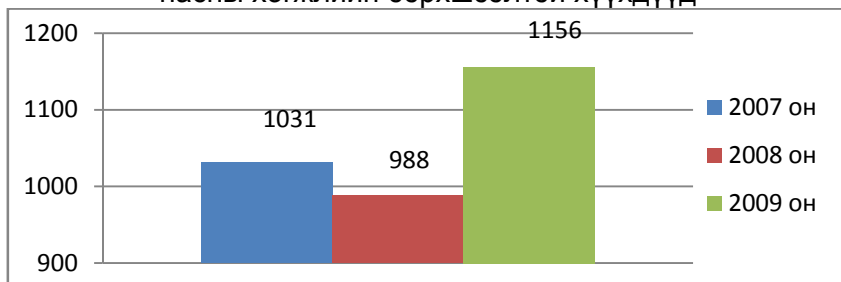
### **2.1 Сургуулийн өмнөх боловсрол**

Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2-т зааснаар эцэг эх, асран хамгаалагч нь хүүхдийг сургуульд элсэхийн өмнөх насанд сургуулийн өмнөх боловсролын үйлчилгээнд заавал хамруулах, сургуульд бэлтгэгдсэн байдлыг хангах үүрэгтэй.

Сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдаж буй 0-5 насны хүүхдүүд 2007 онд 57.1, 2008 онд 73.1, 2009 онд 76 хувьд хүрсэн, түүнчлэн цэцэрлэгүүдийн тоо 2007 онд 768, 2008 онд 783, 2009 онд 814 болж жилээс жилд өсч байгаа боловч алслагдсан аймаг, сум, хороодын хүүхдүүд, түүний дотор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд сургуулийн өмнөх боловсролд хангалттай хамрагдаж чадахгүй байна.

Сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдсан 0-5 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн тоон үзүүлэлтийг хүснэгтээр харуулбал:

График 1. Сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдаж буй 0-5 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд



Үндэсний статистикийн хорооны жил бүрийн статистик мэдээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн тоог 0-16 насаар гаргадаг тул улсын хэмжээн дэх нийт цэцэрлэгийн насны хүүхдийн хэдэн хувь нь сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдаж байгааг судлан, дүгнэх боломжгүйд хүргэж байна.

Хөдөө орон нутагт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдах эрхийн хэрэгжилт зохих түвшинд байж чадахгүй байгааг Архангай, Өвөрхангай аймгуудын жишээн дээр гаргаж ирэв.

**2.1.1** Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яамнаас авсан мэдээллээр Архангай аймагт 2009-2010 оны хичээлийн жилд нийт 29 цэцэрлэг ажиллаж, 4634 хүүхэд хамрагдаж байна. Аймагт тусгай сургалттай цэцэрлэг байхгүй. Тус аймгийн Хүүхдийн төлөө хэлтэс, Боловсрол соёлын газар нь 0-8 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд 1130 байгаа тухай судалгаа гаргасан байхад Хөдөлмөр халамж үйлчилгээний хэлтэс нь эдгээр насны хүүхдүүдийг оролцуулан 0-18 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд 337 байна гэсэн дүн мэдээ гаргажээ. 18 нас хүртэлх хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тоо 0-8 насны хүүхдийнхээс илтэд зөрүүтэй байгаа нь ихээхэн учир дутагдалтай тоо баримт болсон байна. Тус аймаг дахь Тэгш дүүрэн хөтөлбөрийн<sup>86</sup> 2008 оны илрүүлэлтийн судалгаагаар 0-15 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд 69 байгаагаас 43 нь

<sup>86</sup> **Ерөнхий ойлголт:** Италийн Засгийн газрын бус АЙФО байгууллага нь 1996 оноос эхлэн Тэгш дүүрэн хөтөлбөрийг Монгол Улсад хэрэгжүүлж эхэлсэн. Архангай аймаг нь уг хөтөлбөрт 1998 оноос хамрагдсан.

сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдсан болохыг тогтоожээ. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн талаарх статистик баримтууд ийнхүү хол зөрүүтэй байгаа нь эдгээр хүүхдийг сургуулийн өмнөх боловсролд тэгш хамруулах нэгдсэн бодлого тус аймагт хангалтгүй хэрэгжиж байгааг харуулж байна.

**2.1.2** Өвөрхангай аймагт нийт 31 цэцэрлэгт 6156 хүүхэд хамрагдаж байна. Тусгай сургалттай цэцэрлэг мөн байхгүй, аймагт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагууд Өвөрхангай аймгийн хэмжээнд 0-5 насны 89 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд байгаа тухай тоо гаргасан байна.

Эдгээр хүүхдийн 35 нь буюу 39.3 хувь сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдсан байгаагийн 8 хүүхэд аймгийн төвийн цэцэрлэгт явж байна. Аймгийн хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдсан байдал хангалтгүй байна.

**2.1.3** Дээрх аймгийн төв болон сумдад тусгай цэцэрлэг байдаггүйгээс хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд<sup>87</sup> сургуулийн өмнөх боловсролд огт хамрагдахгүй байна.

**2.1.4** Нийслэл Улаанбаатар хотод 247 цэцэрлэгт 47369 хүүхэд хамрагдаж байгаагийн 351 нь аль нэг хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй байна. Нийт цэцэрлэгүүдийн 8 нь<sup>88</sup> тусгай болон сувиллын<sup>89</sup> цэцэрлэг, ясли байна. Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн талаар нарийвчилсан судалгаа өнөөдрийн байдлаар байхгүй байна.

---

<sup>87</sup> **Ерөнхий ойлголт:** Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээл гэдэгт бусдын тусламжгүйгээр болон хөгжлийн бэрхшээлийнхээ улмаас нийгмийн амьдралд оролцож чадахгүй байдлыг ойлгоно.

<sup>88</sup> Эцэг эх, олон нийтэд зориулсан мэдээлэл, Гэр бүлийн лавлах 2007-2009, УБ., 2007 он. 23 дугаар тал

<sup>89</sup> Сургуулийн өмнөх боловсролын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т "тусгай цэцэрлэг" гэж хоёр наснаас сургуульд элсэх хүртэлх насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг асрах, хамгаалах, хүмүүжүүлэх, сургах цогц үйл ажиллагаагаар хүүхдийн бие бялдар, оюун ухаан, нийгэмшихүйн хөгжлийг дэмжих сургалтын байгууллагыг; 4.1.3-т "сувиллын цэцэрлэг" гэж хоёр наснаас сургуульд элсэх хүртэлх насны биеийн өсөлт, оюун ухааны хөгжлийн хоцрогдолтой хүүхдийг асрах, хамгаалах, хүмүүжүүлэх, сургах цогц үйл ажиллагаагаар хүүхдийн бие бялдар, оюун ухаан, нийгэмшихүйн хөгжлийг дэмжих сургалтын байгууллагыг хэлнэ гэж тус тус тодорхойлсон.

## **2.2 Бага, дунд боловсрол**

**2.2.1** Боловсролын тухай хуульд зааснаар иргэд суурь боловсролыг заавал үнэ төлбөргүйгээр эзэмших үүрэгтэй. 2009-2010 оны хичээлийн жилд нийт 755 ерөнхий боловсролын сургуульд 522066 хүүхэд суралцаж байгаагийн 22966 нь хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагч байгаа тухай мэдээллийг Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамнаас авч, Үндэсний статистикийн хорооноос тусгайлан сургуулийн насны ангиллаар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоо гаргадаггүй тул 0-16 насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоо 767 болохыг мэдээлэв. Энэ нь сургуульд суралцаж байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоотой харьцуулахад хол зөрүүтэй байх тул эх сурвалжууд гаргаж байгаа мэдээлэлдээ дүгнэлт хийх шаардлагатай байна.

**2.2.2** Архангай аймгийн хэмжээнд 35 ерөнхий боловсролын сургууль үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас тусгай сургууль байхгүй. Тус аймгийн Цэцэрлэг сумын Ирээдүй цогцолбор сургууль дээр нэг тусгай сургалттай ангид 15 хүүхэд нэг ээлжээр хичээллэж байна. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамнаас гаргасан мэдээллээр аймгийн хэмжээнд нийт 20164 хүүхэд бага, дунд боловсрол эзэмшиж байгаагаас 889 нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд байна. Өвөрхангай аймгийн хэмжээнд 30 ерөнхий боловсролын сургууль үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас тусгай сургууль байхгүй. Өвөрхангай аймгийн Арвайхээр сумын ерөнхий боловсролын 2 дугаар сургууль дээр аймгийн хэмжээний 1 тусгай сургалттай бүлэг 2 ээлжээр хичээллэдэг бөгөөд 24 хүүхэд хамрагдаж байна. Нийт 23668 хүүхэд ерөнхий боловсролын сургуульд хамрагдаж байгаагийн 1044 нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд байна.

**2.2.3** Сургуулийн насны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн улсын хэмжээний тоо тодорхойгүй хэвээр байна. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдтэй хийсэн бүлгийн уулзалтын үеэр орон нутагт хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд сургууль завсардах нь түгээмэл байгаа тухай ярьж байв.

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь хөгжлийн бэрхшээлийн улмаас ерөнхий боловсролын тогтолцооны гадна, мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд хөгжлийн бэрхшээлийн улмаас үнэ төлбөргүй, заавал эзэмших ёстой бага боловсрол болон дунд боловсрол олгох үйл ажиллагааны гадна үлдэхгүй;*

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйл, 24.2.а хэсэг*

**2.2.4** Тусгай сургуулиудад<sup>90</sup> 2400 орчим хүүхэд суралцдаг талаар статистик тоо баримт байгаа<sup>91</sup> боловч эдгээр сургуулиудын үйл ажиллагааг судлах явцад нийт 1218 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд суралцаж байв. Мэргэшсэн чадвар, туршлагатай багш нарыг бараадуулах нэрийн дор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг гэр бүл, амьдралын орчноос нь хөндийрүүлэн тусгай сургуулиудад сургаж байгаа нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцид заасан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст заавал тусгай сургуулиар боловсрол олгохгүй, өөрийн байгаа орчиндоо сурч боловсрох эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой байх үзэл санаанд нийцэхгүй байна.

*О нь 14 настай охин. Төрөлхийн саажилттай. Ярих чадвар муу боловч сайн ойлгоно. Охин сургуульд явж байгаагүй ч сурах хүсэлтэй. Түүнийг эцэг эх нь сургах хүсэлтэй хэдий ч хаана ямар сургуульд оруулахаа мэдэхгүй. Тусгай сургуульд оруулж болох боловч тэр нь дэндүү хол, унааны асуудал хүндрэлтэй. Зарим нэг тусгай сургуулиуд нь манайх ийм хүүхэд авах боломжгүй гэж татгалздаг. Саажилттай хүүхэд сурч болохоор сургууль байвал хүүхдээ өгөх бодолтой байгаа.*

*УБ хотод хийсэн бүлгийн ярилцлагаас...*

<sup>90</sup> **Ерөнхий ойлголт:** Тусгай сургууль нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг хөгжлийн бэрхшээлийнх нь төрлөөс хамаарч боловсрол олгох зорилго бүхий боловсролын байгууллага юм. Энэ сургуулиар иргэдэд боловсрол олгох нь тэнд суралцсдад түгээмэл соёлыг төлөвшүүлж чадахгүй тул орчин үед дэлхийн улс орнууд энэ төрлийн сургуулиас татгалзаж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг боловсролд тэгш хамруулан сургахыг чухалчилж байна.

<sup>91</sup> Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн хэрэгжилтийн тухай Монгол Улсын гурав ба дөрөв дэх тайлан илтгэлтэй холбогдуулан НҮБ-ын хүүхдийн эрхийн хороонд илгээх хөндлөнгийн илтгэл. УБ., 2008 он. 20 дугаар тал

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь өөрсдийн амьдарч буй орчиндоо бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр тусгай, үнэ төлбөргүй, чанартай, бага боловсрол болон дунд боловсролыг эзэмших боломжтой байх;*

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйл, 24.2.b хэсэг*

## 2.3 Дээд боловсрол

2.3.1 Дээд боловсрол олгож байгаа их дээд сургуулиудын тоо сүүлийн 3 жилийн хугацаанд жил бүр 8-аар цөөрсөн ч түүнд суралцагсдын тоо жил ирэх тусам өсөх хандлагатай байна.

График 2. Их дээд сургуулиудын тоо

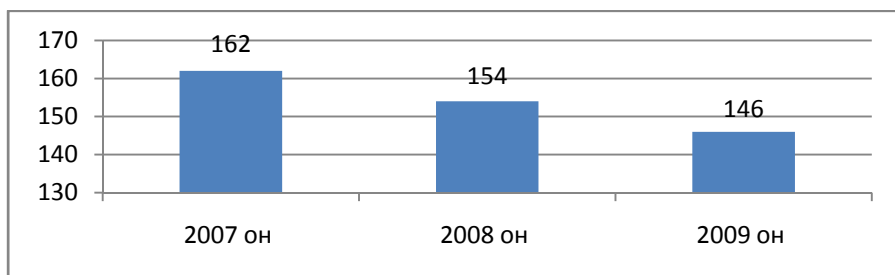
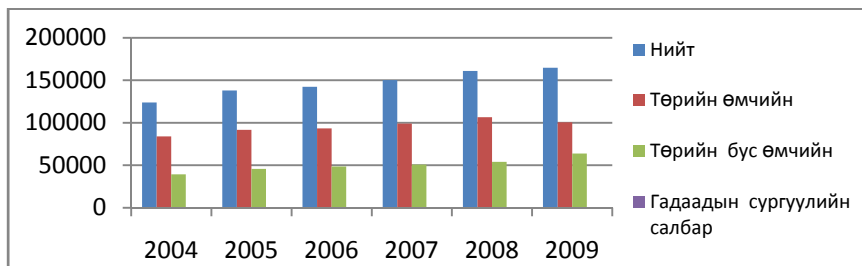


График 3. Их дээд сургуулийн оюутны тоо



Боловсрол соёл шинжлэх ухааны яамнаас тухайн жилд суралцаж байгаа оюутны тоон мэдээлэл гаргадаг ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний талаарх мэдээллийг яам болон төрийн сангаас гаргаагүй байна.

2.3.1 Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.4-т дотоодын их дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн үйлдвэрлэл сургалтын төв нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг элсүүлэх хөнгөлөлттэй нөхцөл бүрдүүлж, элсэлтийн шалгалтад тэнцсэн тохиолдолд тухайн иргэний, түүнчлэн хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан гишүүнтэй өрхийн нэг сурагч буюу оюутны сургалтын зардлыг сургалтын төрийн сан хариуцахаар заасан. Энэ заалтын дагуу сургалтын зардлыг нь төр хариуцсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний талаарх мэдээлэл одоогоор алга байна.

2.3.2 Түүнчлэн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд сургуулийн элсэлтийн шалгалтанд оролцоход сургуулийн барилга байгууламжаар орж, гарч чадахгүй байх, тусгай хэрэгцээг нь хангалттай хангаагүйн улмаас шалгалтанд орохгүй, элсэлтийн шалгалтанд тэнцэхгүй байх хүндрэл учирч байна.

*Их дээд сургуульд элсэх шалгалтыг авахдаа хүний ялгаатай хэрэгцээг нь харгалзаж үзэхгүй байна. Жишээ нь: сул хараатай хоёр хүүхдээс том үсгээр бичсэн нэг л материалаар шалгалт авсан. Нэг хүүхэд нь сул хараатай хэдий ч жижгээр бичсэн текстийг уншиж сурсан байсан. Гэтэл үүнийг нь үл хамааран томруулсан тексттэй шалгалтын материал өгсөнөөс тэр хүүхэд цагтаа амжилгүй элсэлтийн шалгалтанд унах тохиолдол гарсан.*

*УБ хотын тусгай сургуулийн багш нартай хийсэн ярилцлагаас...*

## **2.4 Мэргэжлийн сургалт**

2.4.1 Сүүлийн үед бүх мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төв<sup>92</sup>-ийн суралцагсдын сургалтын зардал (2008 онд Засгийн газраас нэг суралцагчид ногдох зардлыг 465-495 мянган төгрөгөөр баталсан), тэтгэлэг (сард 45 мянга, жилд 450 мянган төгрөг)-ийг төрөөс санхүүжүүлэх болсноор мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төв байгуулах, иргэдийн суралцах сонирхол ихээхэн нэмэгдсэн. 2009-2010 оны хичээлийн жилд мэргэжилтэй ажилчин бэлтгэх албан ёсны бүрэн хэмжээний сургалтыг мэргэжлийн сургалт-үйлдвэрлэлийн төв, түүнтэй ижил хөтөлбөрөөр сургалт явуулдаг нийт 63 дээд боловсролын байгууллага (нийтэд нь “мэргэжлийн сургууль” гэх)-ууд эрхэлж байна.

2.4.2 Эдгээрээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тусгайлан зориулж хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн Бизнес инкубатор төв (ТББ), Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн чөлөөт Үйлдвэрчний Эвлэлийн холбоо зэрэг байгууллагууд нийслэл, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас гадна тусгай сургуулиуд дээр оёдол эсгүүр, гар хивсчин, мужаан, үсчин зэргээр мэргэжлийн чиг баримжаа олгох сургалт явагдаж байна. Мэргэжлийн сургуульд суралцагч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тоо, төгсөгчдийнх нь хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар судалгаа тоо баримт байхгүй байгаад уг асуудлыг хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага анхаарал хандуулах нь зөв байна. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах талаарх бодлогыг бодитойгоор хэрэгжүүлэх, тулгамдсан асуудлаар оновчтой, цаг үеэ олсон шийдэл гаргахад тодорхой хэмжээний бэрхшээл учруулж байна.

2.4.3 Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст зориулсан мэргэжил олгох сургалтууд дотор оёдол, эсгүүр, гар урлал зэрэг биеийн хүч шаардсан сургалтууд давамгайлж байгаа нь эрүүл мэндийг нь хэтдээ доройтуулж, хүний авъяас чадвар, бүтээлч сэтгэлгээг хөгжүүлэхэд ахиц гаргахгүйд хүргэж байна.

---

<sup>92</sup> 2003 онд Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хуулийг баталснаар манай улсын боловсролын тогтолцоонд мэргэжлийн боловсролын сургалтын эзлэх байр суурь, мөн чанар, хамрах хүрээ, сургалтын байгууллагын шинэлэг хэв шинж, сургалтын агуулга, стандартыг тодорхойлж, мэргэжлийн боловсролын, удирдлага, санхүүжилтийн механизмыг олон улсын жишигт нийцүүлэх, сургууль, аж ахуйн нэгж, байгууллага, нийгмийн түншүүдтэй хамтран ажиллах эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн.



*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хувийн шинж чанар, авъяас чадвар, бүтээлч чанар болон тэдний оюуны болон бие махбодийн чадварыг байж болох хамгийн бүрэн дүүрэн хэмжээгээр хөгжүүлэх;*

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйл, 24.1.а хэсэг*

## **Гурав. Сурч боловсрох эрхийн материаллаг орчин**

3.1 Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуулиудад хүний сурч боловсрох эрх, мөн төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй олгоно гэж хуульчилсан<sup>93</sup>. Ерөнхий боловсролын сургууль завсардалтыг бууруулах, хүүхдэд ээлтэй сурах орчин бүрдүүлэх, сургалтын агуулгыг олон улсын жишигт нийцүүлэх чиглэлд тодорхой ахиц гаргах зорилгоор Монгол Улсын боловсролыг хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөнд<sup>94</sup> 2006-2015 онуудад цэцэрлэгийн хүчин чадлыг 7.8 мянгаар, ерөнхий боловсролын сургуулийн суудлын тоог 69.6 мянгаар, дотуур байрны орны тоог 5.0 мянгаар, мэргэжлийн сургалт, үйлдвэрлэлийн төвийн суудлын тоог 3.8 мянгаар тус тус нэмэгдүүлэхээр тусгасан. Төлөвлөгөөний 2006-2009 оны хэрэгжилтийн тайланг Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамнаас хүсэхэд төлөвлөгөө нь бодит амьдралд хэрэгжих боломжгүй байгаа тул шинэчлэн боловсруулах гэж байгаа гэсэн хариу өгсөн болно.

2008-2009 оны хичээлийн жилд нийт 748 ерөнхий боловсролын сургуульд 532058 сурагч суралцсанаас хөгжлийн бэрхшээлтэй 23969 хүүхэд (нийт сурагчдын 4,5 хувь) байна. 2009-2010 оны хичээлийн жилд нийт 755 ерөнхий боловсролын сургуульд 522066 сурагч суралцсанаас хөгжлийн бэрхшээлтэй 22966 хүүхэд (нийт сурагчдын 4,4 хувь) байна<sup>95</sup>. Энэ нь 2007-

<sup>93</sup> Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.7 дахь хэсэгт “иргэн сурч боловсрох эрхтэй. Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй олгоно...”, Боловсролын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт Монгол Улсын иргэн суурь боловсрол заавал эзэмших үүрэгтэй гэж тус тус заасан.

<sup>94</sup> Монголын Улсын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөг Засгийн газрын 2006 оны 192 дугаар тогтоолоор баталсан

<sup>95</sup> УСГ. Статистикийн эмхтгэл 2008 он. УБ., 2008 он. 38 дугаар тал

2008 оны хичээлийн жилтэй харьцуулахад 2,5%-иар буурсан үзүүлэлт юм<sup>96</sup>. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн сургууль завсардалт жил бүр нэмэгдэж байгаагийн шалтгааныг аль нэг түвшинд тодорхой судлаагүй ч, орчны болон сургуулийн хүртээмжгүй байдал, амьжиргааны баталгаажих доод түвшинээс доогуур орлоготой өрхийн тоо нэмэгдэж байгаа нь голлох хүчин зүйл болж болох талтай. Монгол Улсын Засгийн газрын 2006 оны 194 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Үдийн цай” хөтөлбөрийн дагуу ерөнхий боловсролын сургуулиудын 1-5 дугаар ангийн сурагчдад олгож байгаа “үдийн цай”-нд тусгай сургуулиудын 9 дүгээр анги хүртэлх сурагчдыг хамруулах нь зүйтэй байна. Учир нь эдгээр хүүхэд сургууль, гэрийн хооронд зорчих чадвар, боломж хязгаарлагдмал байдлынхаа улмаас унд хоолгүйгээр олон цагаар хичээллэх, давтлага авахад хүрч байна. Ийнхүү тусгай арга хэмжээ авах нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 5 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу алагчлал гэж тооцогдохгүй болно.

*Манай хүүхэд саажилттай, тэргэнцэртэй. Ерөнхий боловсролын сургуульд сурч байхдаа өглөө цай уухгүй гардаг байсан. Тэргэнцэртэй болохоороо ангидаа нэг орсон л бол хөдлөхгүй олон цаг суудаг. Бие засах гэхээр хүнээс тусламж авна. Хичээл дундуур гарах тохиолдолд ангийнхан нь бүгд туслах гэж хичээнэ. Ингэхээр багш нь хичээл заахад саад боллоо гэж бухимддаг. Энэ байдлаас болоод манай хүү өглөө цай уухгүй гараад олон цагаар хөдлөхгүй суудаг байсан. Одоо бид сургахаа больсон.*

*Фокус бүлгийн ярилцлагаас...*

Үндэсний статистикийн хорооноос Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд 6897 байгаа гэж мэдээлжээ.<sup>97</sup> Энэ нь Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам болон бусад төрийн бус байгууллагуудаас гаргасан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн

<sup>96</sup> Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдээс харах эрхтний 17582 (49 хувь), сонсох эрхтний 7822 (22 хувь), хэл ярианы эрхтний 4196 (12 хувь), оюун ухааны 2726 (7 хувь), бие эрхтний бэрхшээлтэй 3573 (10 хувь) хүүхдүүд суралцаж байна.

<sup>97</sup> УСГ. Статистикийн эмхтгэл 2008 он. УБ., 2008 он.182 дугаар тал

талаарх статистикаас 29000 гаруй хүүхдээр зөрж, сургууль завсардсан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн талаар бодитой дүгнэлт гаргах боломжгүйд хүргэж байна.

Хамгийн сүүлийн (2004 оны) судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сургуульд хамрагдсан байдлыг авч үзвэл 7-29 насны нийт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн дөнгөж 16 хувь нь хамрагдсан байна<sup>98</sup>. Орчны хүртээмжгүй нөхцөл байдал, ном сурах бичиг хангалтгүй, багш, эцэг эхчүүдийн хүүхдийн чадварын талаарх дутуу үнэлэмж, сургууль эхийн хамтын ажиллагааг орхигдуулсан, суралцагсдын хөгжлийн бэрхшээлийн талаар ойлголт муу байдгаас дээрх үзүүлэлт өсч чадахгүй байна.

Судалгаанд хамрагдсан эцэг эхчүүд хэдийгээр сургууль үнэ төлбөргүй байдаг ч сургуулийн зүгээс хүүхдүүдээс хуульд заагаагүй “мөнгө татах” явдал гардаг талаар ярьж байв.

*Сургууль хүүхдүүдээс анги тохижуулах, засвар хийх мөнгө төгрөг нэхдэг мөн ааруул, сонгино зэргийг авчруулж заруулах, олсон мөнгөөр нь багш сургалтад суух зэрэг явдлууд гардаг.*

*Фокус бүлгийн ярилцлагаас...*

3.2 Монгол Улсын Их Хурлын 2008 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-ын тэргүүлэх чиглэлийн 1-д “...Монгол хүнийг бүх талаар хөгжүүлнэ” гэсэн зорилгыг дэвшүүлсэн.

Энэ хүрээнд төрөөс Монгол хүнд эрүүл, саруул аж төрөх, урт наслах, амар тайван байх, түүх, соёлоо хүндлэх, бүтээлчээр ажиллах, байнга суралцах, оюун ухаан, авьяас чадвараа нээн хөгжүүлэх өргөн сонголттой байх таатай орчныг бүрдүүлэн “Монгол хүний амьдралын чанар”-ыг дээшлүүлэх зорилтыг

<sup>98</sup> ҮСГ. Үндсэн үр дүн- Тахир дутуу иргэдийн нэг удаагийн бүртгэл, түүвэр судалгаа 2004 он. УБ., 2004 он.

хэрэгжүүлэх бодлого баримталж боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны салбарт хийх хөрөнгө оруулалтыг сургуулийн барилга барих, засварлах, тоног төхөөрөмж худалдан авах зэрэгт зарцуулахаар жил бүр нэмэгдүүлэн баталж байна.

*Д нь 2009 онд “Чингис хаан” дээд сургуульд элсэн орсон. Төлбөр нь төрийн сангаас гарч байгаа. Гэтэл сургуульдаа 2 автобус дамжиж очно. 41 мянган төгрөгөөс өөр орлогогүй. Автобусаар явах гэхээр хаалганых нь голд бариултай тул тэргэнцэр ордоггүй. Ар гэрийнхэн нь сургуульд явахад төдийлэн дуртай биш байгаа. Хэн хүргэж өгч, авч байх талаар ах эгч нарын дунд маргаан гардаг. Ээж ингэж хэрэггүй юм хийж байхаар гар урлал хийж мөнгө олсон нь дээр гэж хэлж байгаа.*

*Бүлгийн ярилцлагаас...*

Иймд төсвийн хүрээнд тусгай сургуулиудын багтаамжийг өргөтгөх, тохижилтыг сайжруулах, уншлагын болон соёл урлагийн танхимтай болгох зэрэг арга хэмжээг авч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг идэвхтэй суралцаж, амьдрах бололцоог хангаж өгөх шаардлагатай байна.

**3.3** Хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй эцэг эхчүүд тусгай сургалттай сургуулиудад хүүхдээ суралцуулах хүсэл их байдаг ч дотуур байрны хангалт, анги дүүргэлт хэтэрсэн гэх шалтгаанаар хүүхдийг авахгүй байх тохиолдол элбэг байна. Асрамж үйлчилгээ шаардлагатай, гэр бүлээсээ хол байгаа хүүхдэд нэн түрүүн амьдрах аятай нөхцлийг бүрдүүлж өгөх, нэг ангид сурах хүүхдийн тооны хязгаарыг тогтоох, одоо олгож байгаа нэг өдрийн хоолны зардал болох 868 (0.60 ам.доллар) төгрөгийг цэцэрлэгийн, өдөр өнжүүлэх ангийн хүүхдийн хоолны зардалтай зохистой харьцаанд нэмэгдүүлэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн, дээрх байдал нь зарим сургуулиудыг тухайлбал, Нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн 116 дугаар тусгай сургуулийг хэд хэдэн ангиа дотуур байр болгон тохижуулахад хүргэсэн байна.

*Ч нуруу нугас нь гэмтэлтэй тэргэнцэр хэрэглэдэг. “Засагт хан” дээд сургуульд төрийн захиргааны удирдлагын ангид 2 дахь жилдээ сурч байгаа. Эчнээгээр сурдаг учраас төрийн сангийн зээлд хамрагдах боломжгүй. Төлбөрөө хийхийн тулд хичээлийн бус цагаар өөрийн машинаар таксины үйлчилгээ эрхэлдэг. Сургууль руугаа ганцаараа орж чадахгүй тул шатаар оруулж өгөх хүн хүлээж хичээлээсээ хоцроход хүрдэг. Сургуулийн барилга байгууламж налуу замтай бол ийм хүндрэл үүсэхгүй. Гэрийнхэн өөрийгөө ингэж зовоож байхаар гэртээ л бай гэж хэлдэг. Сургуулийн захиргаа суралцагчдаас ганцхан оюутан тэргэнцэртэй болохоор орчныг сайжруулах тал дээр ямар нэг шийдвэр гаргахгүй байгаа.*

*Ч-тэй ярилцсан ярианаас...*

## **Дөрөв. Сурах аятай орчин нөхцөл**

4.1 Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ерөнхий боловсролын сургууль, их дээд сургууль, коллеж, мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвүүдийн барилга байгууламж бүхэлдээ (тусгай сургалттай ерөнхий боловсролын сургуулиудын зөвхөн 2 нь налуу замтай<sup>99</sup>) хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн орох, гарахад саадтай бөгөөд нийтийн ариун цэврийн өрөө, номын сан зэрэг нь тэргэнцэртэй хүн үйлчлүүлэх боломжгүй, орон зайн хувьд хэт давчуу газар байрласан байна. Үүнээс үзвэл, Бага дунд боловсролын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.3 дахь хэсгийн Ерөнхий боловсролын бусад сургууль нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд бага, суурь, бүрэн дунд боловсрол эзэмшүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй гэсэн заалтын биелэлт хангалтгүй байна.

4.2 Өвөрхангай аймгийн ерөнхий боловсролын 2 дугаар дунд сургууль нь 2 хаалга гаргасны улмаас тусгай сургалттай ангийн сурагчид сургууль дотроо чөлөөтэй байх боломжгүйд хүрсэн байна. Хичээлийн танхим нь сургуулийн бусад анги танхимтай харьцуулахад хүйтэн, хүүхэд хичээллэхэд тухгүй, ширээ сандал нь эвдэрсэн, шал нь цөмөрсөн таагүй нөхцөлд хичээллэж байв. Орон нутгийн удирдлага, сургуулийн

<sup>99</sup> Ерөнхий боловсролын 15, 80 дугаар сургууль

захиргааны зүгээс уг байдлыг засч сайжруулах талаар тодорхой арга хэмжээ аваагүй болохыг сургуулийн нийгмийн ажилтан болон орон нутгийн удирдлагууд ярилцлагаараа бататгасан болно. Энэ байдал нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг зөрчихөд нөлөөлж байгаа нэг хүчин зүйл болж байна. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн асуудалд Архангай аймгийн захиргаа ихээхэн анхаарал хандуулсны дүнд Ирээдүй цогцолбор сургуулийн байрыг шинээр ашиглалтад оруулж, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд зориулсан тусгай анги танхимыг өөрсдийн нөөц бололцоогоо дайчлан тохижуулсан байв. Түүнчлэн, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тэгш хамруулан сургах тал дээр анхаарсны дүнд тус сургуулийн анги бүрт 1-2 хөнгөн хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд суралцаж байгаа нь сайшаалтай байна.

Нэгэнт сурах аятай орчин нөхцөл бүрдэж чадаагүй тул хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тэгш хамруулан сургах бодлогын хэрэгжилт зохих түвшинд байж чадахгүй нь ойлгомжтой.

## **Тав. Ном сурах бичиг, техник хэрэгсэл**

**5.1** Сурч боловсрох эрхийн хэрэгжилтэнд нөлөөлөх голлох зүйл нь төрөөс стандартад нийцсэн боловсрол олгох, хэрэгцээ шаардлагад тохирсон ном сурах бичгээр хангах явдал юм. 2009 онд 1975 оноос хойш хэвлээгүй байсан сурах бичгийг шинэчлэн боловсруулж, сонсголын бэрхшээлтэй хүүхдийн тусгай сургуулийн сурагчдад 1 дүгээр ангийн “Цагаан толгой”, 2 ба 3 дугаар ангийн “Монгол хэл”-ний сурах бичгийг “Боловсролын хөгжлийн хөтөлбөр-2”-ийн санхүүжилтээр тус бүр 1000 хувь хэвлэж түгээсэн нь хүүхдийн сурч, хөгжих боломжийг өргөжүүлсэн чухал алхам болсон байна.

**5.2** Их, дээд сургуулийн хөгжлийн бэрхшээлтэй оюутанд зориулсан тоног төхөөрөмж суурилуулахад улсаас 2008 онд төсөвлөсөн 500.0 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалтаар харааны бэрхшээлтэй иргэдэд брайль дэлгэц, томруулагч, уншигч, компьютер программ хангамж, хэвлэх, хувилах төхөөрөмж, тусгай зориулалттай цаас зэргээр хангасан нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийг

хэрэгжүүлэхэд мэдэгдэм ач холбогдлоо өгчээ. Улаанбаатар хотод амьдарч, сурч байгаа хүүхдүүдийн хувьд ном сурах бичгийн хангалт хөдөө орон нутагтай харьцуулахад илүү хэмжээнд байгаа хэдий ч сурах бичгийн хүрэлцээ муу, анги дүүргэлт их байдгаас хүүхдүүдийн хэрэгцээг бүрэн хангаж чадахгүй байна.

Хүүхдийн хөгжлийн бэрхшээл, нас, сэтгэхүйн онцлогийг харгалзахгүйгээр хүүхдүүдийг нэг ангид хамруулан сургаж байгааг өөрчлөх шаардлагатай байна.

*Т нь 116 дугаар тусгай сургуулийн 8 дугаар ангийн сурагч. Зөвхөн брайль үсгээр уншдаг тул өөр бусад хүссэн номоо унших боломжгүй. Брайль үсгийн сурах бичиг хангалтгүй учир зарим хичээл нь багш уншиж, сурагчид сонсох байдалтай явагддаг. Төгсөөд дээд сургуульд орох хүсэлтэй ч шалгалт хэрхэн өгөхийг мэдэхгүй. Сонирхсон мэргэжлээрээ цаашид суралцах боломжгүй гэж үзэж байгаа.*

*Тусгай сургуулийн сурагчидтай хийсэн бүлгийн ярилцлагаас...*

**5.3** Өвөрхангай аймгийн тусгай сургалттай ангийн 24 хүүхэд дундаа 1975 онд хэвлэгдсэн дохионы хэлний цагаан толгойн 2 номтой. Хүүхдүүд мэдлэгийн түвшинд нь тохирсон сурах бичиггүйгээс аль олдсон сурах бичгийг Унших бичгийн хичээлдээ ашиглаж байна. Түүнчлэн, аймгийн хэмжээнд сонсгол, хэл ярианы бэрхшээлтэй хүүхэдтэй харилцах чадвартай дохионы хэл эзэмшсэн ганцхан багштай нь багшийг боломжоосоо давсан ачаалалтай ажиллахад хүргэж байна. Архангай аймгийн Ирээдүй цогцолбор сургууль ном сурах бичгээ 29 дүгээр сургуулиас авдаг хэдий ч хүүхдүүд чөлөөт цагаараа унших ном хэвлэл байдаггүйн улмаас багш нь өөрөө хайчилбар, зурагт хуудас бэлтгэж уншуулан хүүхдүүдээ хөгжүүлж байна.

## **Зургаа. Багшлах боловсон хүчний хүртээмж, ур чадвар**

**6.1** Монгол Улсын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөнд зааснаар 2010 он гэхэд бүх шатны боловсролын салбарт нийт 35320 багш<sup>100</sup> шаардлагатай гэж үзсэн байна.<sup>101</sup> Өнөөдрийн байдлаар манай улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа ерөнхий боловсролын сургуулиудад багш нарын дотор тусгай сургуулиуд, сувиллын цэцэрлэгүүдийн багш нараас бусад нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдтэй харилцах ур чадвар эзэмшээгүй, дохионы хэл, брайль үсэг мэдэхгүй байна. Иймд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй харилцах наад захын чадварыг багшлах боловсон хүчинд тодорхой хэмжээнд эзэмшүүлэх шаардлагатай байна.

**6.2** Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 13 дугаар зүйлийн 13.2.е-д Засгийн газар "...багш нарын материаллаг нөхцлийг байнга сайжруулах арга хэмжээг авах ёстой." гэж, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.8 дахь хэсэгт "Тусгай хэрэгцээт боловсрол олгох сургалтын байгууллагын удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтанд үндсэн цалингийн 10-30 хувьтай тэнцэх хэмжээний нэмэгдэл хөлс олгоно" гэж тус тус заасан. Зарим аймгуудын тусгай сургалттай ангийн багш нар уг нэмэгдлийг авч байхад, зарим нь мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас уг нэмэгдлийг зөвхөн тусгай сургуулийн багш нарт хамааралтай гэж үзэн олголтыг зогсоосон байна.

Ийнхүү хуулийн зохицуулалтыг ялгамжтай хэрэглэж байгаагийн улмаас орон нутгийн зарим багш нар авбал зохих нэмэгдэл хөлсөө авч чадахгүйд хүрч, эрх ашиг нь хохирч байна. Энэ байдал нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 7 дугаар зүйлийн 7.i-д "цалин хөлсийг шударгаар тогтоох, аливаа ялгаваргүйгээр адил үнэлгээтэй хөдөлмөрт тэгш цалин хөлс олгох,..." гэж заасантай, түүнчлэн Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагын алагчлахгүй байх зарчимд нийцэхгүй байна.

---

<sup>100</sup> Хүний сурч боловсрох эрхийг хэрэгжүүлэхэд чухал шаардлагатай, гол үүрэг гүйцэтгэгч нь багш, сурган хүмүүжүүлэгч нар байдаг. Багш тухайн мэдлэгийг хүүхдэд хэр ойлгомжтой байдлаар хүргэснээс хүүхдийн боловсролын чанар тодорхойлогдоно.

<sup>101</sup> Монголын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөний 59, 60, 61 дүгээр тал



**6.3** Хүүхдийн эзэмшвэл зохих мэдлэг суралцагч бүрт ялгаваргүй, адил чанартай хүрч байх ёстой. Судалгаанд хамрагдсан эцэг эхчүүдийн дийлэнх нь багш нар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй харилцах чадвар дутмаг, тэдний онцлог хэрэгцээг ойлгодоггүй талаар дурдаж байна. Багш нар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй харилцах ур чадвар хангалтгүй байдгаас сургуулиуд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тусгай сургуульд суралцах нь дээр гэж буруу зөвлөх, тэднийг сургуульд тэгш хамруулан сургахаас татгалзах зэрэг сөрөг хандлага ажиглагдаж байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.5-д тусгай хэрэгцээт боловсрол олгох ясли цэцэрлэг, бүх шатны сургууль, мэргэжлийн сургалт-үйлдвэрлэлийн төвд суралцах энэ хуулийн 3 дугаар зүйл (Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн)-д заасан иргэнийг аймаг, дүүргийн эмнэлэг-хөдөлмөрийн магадлах комисс тодорхойлно гэсэн заалт дорвитой хэрэгжихгүй байгаа нь хүүхдийн хөгжлийн бэрхшээлийн хэлбэрийг үл харгалзан тусгай сургууль, цэцэрлэг, яслид сургах, хүмүүжүүлэх чиглэл баримтлахад хүргэж байна.

*Миний хүү “Ирээдүй сургууль”-ийн 5 дугаар ангид сурдаг. Сурлагын хоцрогдолтой. Багаасаа сурлагаар хоцорсон болохоор ангийнхныгаа гүйцдэггүй. Уншиж бичиж чаддаггүй. Тийм хүүхэдтэй бусад хүүхдүүд харьцдаггүй. Багш нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ангид оруул гэсэн ч оруулаагүй. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй цуг байлгахад улам дорддог. Багш нар хүүхдэд илүү цаг гаргаж, тулж харьцаж чаддаггүй.*

*Фокус бүлгийн ярилцлагаас...*

**6.4** Одоогоор багш бэлтгэж буй 146 их дээд сургуулийн боловсролын стандартад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн онцлог хэрэгцээний талаар болон тэдгээр хүүхдүүдтэй харилцах харилцааны ур чадварын сургалтын хөтөлбөр байхгүй тул шинээр бэлтгэгдэж буй мэргэжилтнүүд энэ талаар ямар ч мэдлэг ойлголтгүй төгсөж байгаа нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тэгш хамруулан сургахад хүндрэл учруулах өөр нэг хүчин зүйл болж байна. Иймд хөгжлийн

бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ажиллах багш нарт зориулсан сургалтын арга зүйн төв бий болгох шаардлага үүсч байна.

*“...боловсролын бүх түвшинд ажилладаг ажилтан, мэргэжилтнүүдийг сургах зохистой арга хэмжээ авна. Ийм сургалт нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний талаархи мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх болон зохистой нэмэлт болон сонголтот арга зам, төрөл хэлбэр, харилцаанд хэрэглэх бусад хэв маяг, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд туслах боловсролын заах арга зүй, сургалтын материал хэрэглэх явдлыг хамарвал зохино.”*

*Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйл, 24.4 дэх хэсэг*

Ерөнхий боловсролын сургуулиудын багш нар хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тэгш хамруулан сургахад дараахь хүндрэлүүд гарч байна гэв. Үүнд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ажиллах арга зүйч багш нар хүрэлцээгүй байдгаас илүү цагаар ажиллах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд бусдаас илүү анхаарал тавьж, илүү цагаар ажиллаж байгаа хэдий ч нэмэгдэл хөлс авдаггүй. Иймд эдгээр хүүхэдтэй багш нар ажиллах дургүй төдийгүй сургуулийн эмч хүртэл зайлсхийх тохиолдол гарах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ойлголцоход туйлын хүндрэлтэй;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд ихэнхдээ эмзэг, ичимхий байдаг тул аливаа юмыг өөртөө тусгаж авч гомдох тохиолдол их гарна. Бусад хүүхдүүдээс ялгаж хандвал тэднийг хүүхдүүд дооглох;
- Бусад хүүхдүүд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдээс зайлсхийх тохиолдол гарах;
- Зарим хүүхдийн эцэг эхчүүд хүүхдээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ангид сургахаас дургүйцэж өөр ангид оруулах;

- Их, дээд сургуулийн элсэлтийн шалгалт өгөх үед хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг ялгаварлах тохиолдол гарах;

## **Долоо. Ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх зарчим**

7.1 Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дүгээр зүйлд: Оролцогч улсууд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний сурч боловсрох эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Энэхүү эрхийг ямар нэг алагчилалгүй, тэгш боломжийн үндсэн дээр эдлүүлэх үүднээс оролцогч улсууд нь дараахь зорилгод чиглэсэн бүх түвшний болон насан туршийн сургалтын боловсролын тогтолцоог бий болгоно, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нь өөрсдийн амьдарч буй орчиндоо бусадтай адил тэгш байх үндсэн дээр тусгай, үнэ төлбөргүй, чанартай, бага боловсрол болон дунд боловсролыг эзэмших боломжтой байх; Боловсролын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн “5.1.4”-т: “иргэнийг сурч боловсроход үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөгжлийн онцлог, эрүүл мэнд, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эх хэлээрээ сурч боловсрох тэгш боломж, нөхцлөөр хангана”, мөн хуулийн 43 дугаар зүйлийн “43.2.7”-д “хөгжлийн бэрхшээлтэй суралцагчийг сурах нөхцөл бололцоогоор төрөөс хангах” гэж тус тус заасан байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих хөтөлбөрийн 4.1.1, 4.1.4-т хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг боловсролд тэгш хамруулан сургах, хүнд хэлбэрийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг тусгай цэцэрлэг, анги, бүлэгт хамруулах талаар тусгасан төдийгүй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн суралцдаг анги танхимыг тэдний онцлог хэрэгцээнд нийцүүлэн тусгай тоног төхөөрөмж, хүүхдийн бие бялдрын болон сэтгэцийн хөгжлийг идэвхижүүлэх тоглоом хэрэгслээр хангах талаар хуульчилжээ.

7.2 Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг сурч боловсроход ялгаварлан гадуурхахгүй байх гэдэгт хүнийг хөгжлийн

бэрхшээлийн хэлбэрээс нь шалтгаалж сургуульд сургахаас татгалзахгүй байх, тэдэнд амьдарч буй орчиндоо чанартай боловсролыг эзэмших боломжийг олгох явдал юм. Конвенцийн 24 дүгээр зүйлд заасан "... амьдарч буй орчиндоо боловсрол эзэмшинэ" гэдэг нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг заавал тусгай сургуульд хамруулах шаардлагагүй гэсэн агуулгыг илэрхийлж байгаа ба хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийг боловсролд тэгш хамруулан сургах бодлого, интеграцчилсан сургалтын арга барилыг<sup>102</sup> төрөөс баримталж, энэ талаар 2006 онд Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамнаас хөтөлбөр боловсруулсан хэдий ч хэрэгжилт нь доголдож байна. Тухайлбал, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдтэй харилцах мэргэжлийн арга зүйчид ердийн ерөнхий боловсролын сургуульд төдийгүй тусгай сургуулиудад ч хүрэлцэхгүй байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд ердийн сургуульд суралцахад хүртээмжтэй орчныг бүрдүүлж чадаагүйн улмаас хүүхдүүд хөгжлийн бэрхшээлтэйгээсээ ичих, улмаар сургуульд суралцах дур сонирхолгүй болох муу үр дагавар бий болж байна.

7.3 Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд боловсролд тэгш хамрагдахад бэрхшээл учруулж буй өөр нэг хүчин зүйл нь хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх олон нийтийн зөв хандлага төлөвшөөгүй явдал юм. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн ихэнх нь бага насаа гэр бүлийнхээ хязгаарлагдмал орчинд өнгөрүүлж байгаа учраас бусадтай харьцахад бэрхшээл учрах, ичих, эмээх зэрэг тэдний нийгэмших явцад гарч байгаа хүндрэл нь цаашид суралцах, хөгжихөд нь таагүй нөлөө үзүүлж байна. Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрөх, үе тэнгийнхэн болон сургуулийн удирдлага, багш нар тэдний нэр төрийг нь хүндэтгэн харьцах явдал хүсч байгаа хэмжээнд байж чадахгүй байна. "Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эрхийн байдал" судалгаанд хамрагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн 46.6 хувь нь бусад хүүхдүүд шоолж, дээрэлхэдэгийн улмаас суралцахад нь хүндрэл, бэрхшээл тулгардаг гэж тодорхойлжээ<sup>103</sup>. Түүнчлэн,

<sup>102</sup> Интеграцчилсан сургалтын арга барилаар сургалтын төрөл, агуулгаас үл хамаарч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн боловсролд хамруулдаг юм.

<sup>103</sup> "Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эрхийн байдал" судалгааны тайлан, 37 дахь тал

судалгаанд хамрагдсан сургууль, цэцэрлэгийн багш нар цэцэрлэгийн насны хүүхэдтэй эцэг эхчүүд хүүхдээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй хамт сургахад таагүй ханддаг талаар хэлж байв.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн дээд боловсролд хамрагдалт бага хувьтай байгаа нь эдийн засгийн хүчин зүйлээс гадна их дээд сургуульд суралцах боломжийг багаас нь нээж өгөхгүй байгаатай холбоотой. Энэ байдал нь хүүхэд “сурч чадахгүй”, “сургалтын үзүүлэлтийг бууруулна”, “байнга анхаарал халамж шаардана” гэсэн доогуур үнэлэмжийг бий болгож, өөрийгөө бүрэн илэрхийлэх сул чадвартай болоход хүргэж, цаашлаад нийгэм олон нийтийн дунд хэвшмэл буруу сэтгэлгээ бий болоход нөлөөлж байна. Иймд тусгай хэрэгцээт боловсролын норм, нормативыг боловсруулах шаардлагатай байна

7.4 Хүний сурч боловсрох эрхийг хангах явдал нь сургалтын үр дүнтэй шууд холбоотой. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд, сургалт нь шинэ мэдлэг өгч байх ёстой төдийгүй хэрэгцээнд нь тулгуурласан бус харин хэрэгцээнд нь тохирсон байвал зохино. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 24 дугаар зүйлийн 24.3-т “Оролцогч улсууд нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс нийгмийн гишүүний хувьд боловсролд бүрэн дүүрэн, тэгш оролцоход нь дэмжлэг үзүүлэх амьдралын болон нийгмийн хөгжлийн ур чадваруудыг эзэмших боломжийг олгоно...” гэж заажээ. Орон нутгийн болон нийслэлийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй эцэг эхчүүд хүүхдээ сургуульд сургахыг л чухалчилдгаас хүүхдийнхээ эзэмшиж буй боловсролын чанарт төдийлэн анхаарал хандуулахгүй байна.

*Би одоо 17 настай. Сургуулиа төгсөөд хүссэн мэргэжлээрээ сурмаар байгаа. Гэтэл манай аав намайг миний охин гэрээс гарахгүй, гэдэс алдахгүй байж байвал болно гэж хэлдэг. Тэр нь буруу биз дээ...*

*Фокус бүлгийн ярилцлагаас...*

Бусдын нэгэн адил чанартай боловсрол эзэмшиж чадахгүй, суралцах, амьдрах орчны стандарт боловсронгуй бус байгаагаас хөгжлийн бэрхшээлтэй дийлэнх хүүхдүүд анги дэвших, их дээд сургуульд үргэлжлүүлэн суралцаж чадахгүйд хүрч байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сурч боловсрох эрх нь манай улсад хэлбэрийн төдий, урсгалаар хэрэгжиж байгааг соёрхон баталсан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн хүрээнд засч залруулах нь нэн чухал.

Төр, олон нийтийн зүгээс тавих хяналтыг сайжруулж, эмзэгийн эмзэг бүлгийг хамгаалах тогтолцоогоо хүчтэй, үр нөлөөтэй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

### **Санал, зөвлөмж**

Дээр дурдсан нөхцөл байдлыг үндэслэн дараахь саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- Иргэдийг хөгжлийн бэрхшээлтэй болгож байгаа шалтгааныг судалсны үндсэн дээр урьчилан сэргийлэх үр дүнтэй арга хэмжээ авах;
- Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, НҮБ-ын Боловсрол, шинжлэх ухаан, соёлын байгууллага, Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын хамтран боловсруулсан “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг сэргээн засах, тэгш боломж олгох, ядуурлыг бууруулах, нийгэмшүүлэх стратеги”-ийн баримт бичгийг үндэслэн энэ чиглэлийн цаашдын бодлого, хөтөлбөрүүдийг боловсруулах;
- “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн” гэсэн тодорхойлолтыг “чадварын хязгаарлалттай хүмүүс” гэж өөрчлөх;
- Тусгай хэрэгцээт боловсролын норм, нормативыг боловсруулах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгаалын тухай хуулийн “Иргэн хөгжлийн бэрхшээлтэй болохыг тогтоох, үнэмлэх олгох, статистик мэдээлэл гаргах” 10

- дугаар зүйлийн 10.1-10.5 дахь хэсгийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих ажлыг сайжруулах;
- Сургалтын арга зүйн төв бий болгох;
  - Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй ажиллаж байгаа багш нарын цалин хөлсний урамшууллын системийг боловсронгуй болгох;

### **Зөвлөмж**

Илтгэлийн хүрээнд дор дурдсан зөвлөмжийг гаргаж байна.  
Үүнд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай, Боловсролын тухай хуулийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, суралцагчийн тодорхойлолтыг Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх;
- Холбогдох хуулиудад орсон “тахир дутуу” гэх нэр томъёог цэгцлэх;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1, 7.3 дахь хэсгийн “...эрүүл” гэснийг “бусад” гэж өөрчлөх;
- Иргэдийг хөгжлийн бэрхшээлтэй болгож байгаа шалтгааныг улсын хэмжээнд судлаж дүгнэн, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах;
- Иргэний барилгын төлөвлөлтөд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний шаардлагыг тооцсон орон зай, орчин - үндсэн шаардлага MNS 6055-2009 (стандарт)-ын хэрэгжилтийг хангах, хяналтыг тогтмол, оновчтой хэлбэрээр зохион байгуулах;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаарх олон нийтийн мэдлэг, хэвшмэл хандлагыг өөрчлөхөд чиглэсэн сургалт, мэдээлэл, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээ авах;

## **ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ**

### **ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДЛУУД**

**Нэг. Олон улсын эрх зүйн зохицуулалт**

**Хоёр. Баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ ба хүний эрх**

**Гурав. Ял шийтгэл ба хүний эрх**

**Дөрөв. Өмгөөлөгчийн оролцоо ба хүний эрх**

**Санал, зөвлөмж**



## ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

### ЭРҮҮГИЙН БАЙЦААН ШИЙТГЭХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДЛУУД

#### Нэг. Олон улсын эрх зүйн зохицуулалт

Аливаа этгээдийг гэмт хэрэгт холбогдуулан мөрдөн шалгах, шүүн таслах, ял шийтгэл оногдуулах ажиллагаанд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихгүй байх олон улсын гэрээ, конвенц, үндэсний хууль тогтоомжийн заалтыг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлэх нь тухайн улс орны хүний эрхийн төлөв байдлыг харуулах нэг чухал үзүүлэлт байдаг.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг явуулахдаа олон улсын баримт бичгийг удирдлага болгох, тэдгээрт нийцүүлэх шаардлага байгааг анхаарах ёстой. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт<sup>104</sup>, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенц<sup>105</sup>, Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм<sup>106</sup>, Хүүхдийн эрхийн тухай<sup>107</sup> конвенцүүдэд байцаан шийтгэх ажиллагаанд тавигдах шаардлагуудыг түлхүү тусгагдсан байдаг бол НҮБ-ын холбогдох хороод болон Ерөнхий Ассамблейн ээлжит чуулган хуралдаануудаас баталсан жишиг дүрэм, үндсэн зарчмуудад зөвлөмж, удирдамж, ёс зүйн хэм хэмжээний шинжээр тусгагдсан байдаг.

Монгол Улс 1961 онд НҮБ-ын бүрэн эрхт гишүүн орон болсноос хойшхи 49 жилийн хугацаанд хүний эрхийн талаар батлагдан гарсан 50 гаруй гэрээ конвенцид нэгдэн орсон байна. Энэхүү олон улсын гэрээ, конвенцууд нь манай Үндсэн

---

<sup>104</sup>НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр 2200А (XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар сарын 2-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улс 1968 оны 1 дүгээр сарын 5-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдөр соёрхон баталсан.

<sup>105</sup>1984 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр АНУ-ын Нью-Йорк хотноо баталж, 1987 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улс 2000 оны 11 дүгээр сарын 2-ны өдөр нэгдэж орсон.

<sup>106</sup>1998 оны 7 дугаар сарын 18-ны өдөр Италийн Ром хотноо баталсан. Монгол Улс 2000 оны 12 дугаар сарын 29-ны өдөр гарын үсэг зурж, 2002 оны 4 дүгээр сарын 5-ны өдөр соёрхон баталсан.

<sup>107</sup>1989 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдөр баталж, 1990 оны 9 дүгээр сарын 2-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улс 1990 оны 1 дүгээр сарын 26-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1990 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдөр соёрхон баталсан.

хуульд өөрийнхөө байр суурийг эзлэн хуульчлагдсан нь тохиолдлын чанартай зүйл биш бөгөөд хууль тогтоогчийн хүсэл зоригоос үл хамаарах объектив хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн гэсэн дүгнэлт эндээс гарч байгаа юм. Үүнд:

-Нийгэм, хүн төрөлхтөний хөгжлийн нийтлэг чиг хандлагаас хамааран хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, хамгаалах зайлшгүй нөхцөл байдал;

-Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний дагуу хүлээсэн үүргээ биелүүлэх шаардлага зэргийг хамааруулан ойлгодог.

Тулгуур хуульдаа хүний эрхийг баталгаатай хангах, халдашгүй эрхийн хамгаалалттай, мөн Монгол Улсын олон улсын гэрээний заалтуудын үйлчлэлийг бодитойгоор хэрэгжүүлэх бүхий л нөхцөлийг бүрдүүлэн тунхаглаж өгөхийн зэрэгцээгээр “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ”<sup>108</sup>, “...Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ”<sup>109</sup>, түүнчлэн, “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”<sup>110</sup> гэж төрийн нэгэн гол үүргийг тодорхойлсон байдаг. Үүнийг эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэрэгжүүлж ажиллах нь төрийн байгууллагууд, тэр дундаа хуулийн байгууллагуудын гол үүргийн нэг яах аргагүй мөн.

Комисс энэ оны илтгэлдээ эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зарим асуудлаар тухайлбал, баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ ба хүний эрх, ял шийтгэл ба хүний эрх, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь өмгөөлөгчийн оролцоо гэсэн байцаан шийтгэх ажиллагааны өнөөгийн гол

---

<sup>108</sup>Үндсэн хуулийн (1992) 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэг

<sup>109</sup> Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.3 дахь хэсэг

<sup>110</sup> Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх хэсэг

асуудлууд хэрхэн хэрэгжиж байгааг хөндөж дүгнэлт хийхийг зорилоо.

Энэ салбар дахь хүний эрхийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, зөрчил дутагдлыг арилгахад хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд мөрдөгдөж буй үндэсний хууль тогтоомжийн заалтыг олон улсын хэм хэмжээ, стандарт, шаардлагад нийцүүлэх, олон улсын гэрээний заалтуудыг үндэсний хууль тогтоомжийн нэгэн адил хэрэгжүүлэх, тэдгээрийг зөрчихгүй байх, гарсан зөрчлийг цаг тухайд нь илрүүлж таслан зогсоох, гэм буруутай этгээдэд хариуцлага тооцох нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад хүний эрхийг хангах үндсэн чиглэл болдог.

## **Хоёр. Баривчлах, цагдан хорих арга хэмжээ ба хүний эрх**

Гэмт хэрэгт сэрдэгдэж баривчлагдсан буюу цагдан хоригдсон хүмүүс нь хуулийн тусгай хамгаалалтуудаар хангагдах ёстой бөгөөд үүнд шударга шүүхээр шүүлгэх, нотлогдоогүй бол гэм буруугүй байх, аливаа ялын талаар давж заалдах эрх эдлэхээс гадна эрүү шүүлт болон бусад хэрцгий, хүний ёсноос гадуур, эсхүл нэр төрийг нь гутаан доромжилсон харьцаа буюу шийтгэлийг хориглосон хориг, хуулиар адил тэнцүү хамгаалуулах эрх, мөн дур зоргоор баривчлах болон хоригдох явдлаас чөлөөтэй байх эрхүүдээр хангагдан хамгаалагддаг. Эдгээр эрхүүд нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад тусгагдан батлагдсанаар хүчин төгөлдөр болсон билээ.

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх эсхүл гэмт хэрэгтнүүдтэй харьцах тухай олон улсын баримт бичгүүдийн бараг тэн хагас нь шүүхээс өмнө эсхүл шүүхээр хэлэлцэлгүй хоригдсон, мөн захиргааны журмаар хоригдсон хүмүүсийн эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн байдаг. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад<sup>111</sup> “...Хүн бүр эрх чөлөөтэй байх болон халдашгүй дархан байх эрхтэй; Хэнийг ч дур мэдэн баривчилж буюу цагдан хорьж болохгүй; Хуулиар тогтоосон үндэслэл,

---

<sup>111</sup>Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 9 дүгээр зүйл

журмаас бусад аль ч тохиолдолд хэнийг ч хорьж болохгүй; Баривчлагдсан хүн бүрт баривчлах үед нь баривчилсан шалтгааныг мэдэгдэхийн дээр түүнд тулгаж байгаа аливаа ялыг даруй мэдэгдэнэ; Эрүүгийн хэргээр баривчлагдсан буюу саатуулагдсан хүн бүрийг шүүгчид буюу хуулийн дагуу шүүн таслах эрх мэдэл бүхий өөр албан тушаалтанд нэн даруй шилжүүлнэ; Уг хүн хэргээ аль болохуйц ахар богино хугацаанд шүүхээр хэлэлцүүлэх буюу суллуулах эрхтэй; Хэргийг нь шүүхээр таслан шийдвэрлэх хүнийг цагдан хорих явдал нийтлэг журам байх ёсгүй бөгөөд шүүхэд ирж байх, шүүн таслах ажиллагааны аль ч үе шатанд ирж оролцох, мөн шаардлагатай нөхцөлд таслан шийдвэрлэх тогтоол гүйцэтгэхэд ирэх баталгаа гаргасан нөхцөлд уг хүнийг чөлөөтэй байлгаж болно; Баривчлагдаж буюу цагдан хоригдож, эрх чөлөөгөө хасуулсан хүн бүр түүнийг хорьсон хууль эрхийн үндэслэлийн талаар шүүхийн тогтоол нэн даруй гаргуулах, хэрэв хууль бусаар хоригдсон бол суллуулах шийдвэрийг шүүхээр гаргуулах эрхтэй...” болохыг баталгаажуулсан.

Түүнчлэн, “Эрүүгийн гэмт хэрэгт яллагдан саатуулагдсан этгээд хэргээ боломжтой богино хугацаанд шүүхээр хэлэлцүүлэх, тэрчлэн шүүхийн хэлэлцүүлэг болохоос өмнө суллагдах эрхтэй; Тодорхой хэргийг мөрдөн шалгах хийгээд, нийгэм хохирогчийг хамгаалах зорилгоор шүүхийн өмнөх шатанд хорьж саатуулах явдлыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны онцгой арга хэмжээ болгож хэрэглэх ёстой”<sup>112</sup> хэмээн олон улсын баримт бичигт заажээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд хэрэг бүртгэлт, урьдчилсан мөрдөн байцаалтын шатанд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг дотор нь сэжигтнээр цагдан хорих, яллагдагчаар цагдан хорих гэж хоёр ангилж, хуульд “онцгой” тохиолдолд гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа этгээдэд ял сонсгохын өмнө таслан сэргийлэх арга хэмжээ авч болох энэхүү заалтыг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын практик ажиллагаанд албан тушаалтнууд *нэгдүгээрт*: хуулийн энэхүү

---

<sup>112</sup>Хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрмийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэг

"онцгой тохиолдол" гэсэн тодотголыг анхаарч үздэггүй, *хоёрдугаарт*: таслан сэргийлэх бусад төрлийн арга хэмжээг авч болох боломжтой байхад зөвхөн цагдан хорихыг урьтал болгодог байна.

Тухайн хүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн эсэх талаар шалгалт хийгдээгүй, дөнгөж эрүүгийн хэрэг үүсгээд, уг хэргийг шүүхэд шилжүүлэх нь тодорхойгүй, ер нь хэрэг гарсан эсэх, хэрэв гарсан бол уг хэрэгт энэ хүн холбоотой эсэх ямар зүйл ангиар буруутгагдах эсэх нь огт тодорхойгүй байхад сэжигтнээр тооцож, улмаар цагдан хорих гэж махран хөөцөлдөж, хорьж байгаа явдал нь сэтгэл санаа улмаар, бие махбодийн шаналал, дарамтын дор хэрэг хүлээлгэж мэдүүлэг авах сонирхол, оролдлоготой холбож үздэг.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар гэмт хэрэгт сэжиглэж бусдыг баривчилж хорьж болох үндэслэлийг тодорхой заасан хэрнээ буцаагаад суллах, хорих, цагдах таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх болзол журам, заалтыг орхигдуулснаас практик ажиллагаанд албан тушаалтнууд хоригдсон этгээдийг шүүхэд шилжихээс өмнө нь гаргасан ч, эс гаргасан ч дурын хэрэг мэтээр хандах, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар нь саналаа прокурорт өгөхгүй байх, үндэслэлгүйгээр ёс юм шиг удаан хугацаагаар хорих нь өнөөдрийг хүртэл амь бөхтэй оршсоор байна. Тэгээд ч хоригдсон хүмүүсийн ар гэрээс таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх тухай хүсэлтийг гаргахад ч хүндрэл их байдаг.

Мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн хэн нь энэ таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлүүлэх тухай гомдол санал хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэх нь тодорхойгүй байгаагаас олон хоног сараар хоригдож байгаа этгээдийн ар гэрийнхэнд маш төвөгтэй байдлыг үүсгэж байна. Хуулийн дагуу цагдан хорих тухай шүүхээс тогтоосон хугацаа дуусаагүй байхад уг шийдвэрийг прокурор хүчингүй болгох, өөрчлөх санал тавих эрхтэй байдаг.

Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын Ерөнхий Прокурорын хамтарсан тушаалаар<sup>113</sup> “Гэмт хэргийн ангилал, сэжигтэн, яллагдагчийн хувийн байдлаас шалтгаалан цагдан хорих шийдвэрийг өөрчлөх, хүчингүй болгох үндэслэлтэй байвал зөвхөн тухайн хэрэгт хяналт тавьж байгаа прокурор энэ тухай саналаа шүүхэд танилцуулж шийдвэрлүүлнэ; Прокурор энэхүү саналыг гаргахдаа мөрдөн байцаагчийн санал, өмгөөлөгчийн хүсэлтийг харгалзана; Энэ талаар прокурор санал гаргаагүй тохиолдолд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг өөрчлөх, хүчингүй болгох талаар шүүхэд ирүүлсэн хүсэлтийг прокурорт шилжүүлнэ” гэсэн нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад прокурорын эрх хэмжээг, тэр дундаа таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан тохиолдолд хэрхэн тухайн хүний халдашгүй байх эрхийг хангаж ажиллахыг тодорхой заажээ.

Зүй нь тухайн хэрэг нэгэнт тогтоогдсон, тодорхой хаягтай, эд хөрөнгөтэй, эсхүл ихээхэн маргаантай ээдрээ төвөгтэй хэрэгт сэжигтнээр татагдсан хүмүүс болон ялангуяа, хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг нэн даруй суллах болзол журмыг хуульчилж, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нарт тодорхой нөхцөл болзол бий болсон үед цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг богино хугацаанд өөрчилж байх үүргийг ноогдуулж өгөх нь Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг хүнлэг энэрэнгүй болгох нэг чухал алхам хийгээд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын заалтыг хуульчлан хэрэгжүүлэх, олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд бас нэг ахиц, дэвшил болох юм.

Яллагдагчид цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахад шүүгч зөвшөөрөл өгөхтэй холбоотой шинэ хуулийн зохицуулалт нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын<sup>114</sup> “...баривчлагдсан буюу эрүүгийн хэрэгт буруутгагдсан аль ч хүнийг шүүгч буюу шүүн таслах эрх хэмжээ

---

<sup>113</sup>Баривчлах, цагдан хорихтой холбогдсон зарим ажиллагааг зохицуулах тухай журам. Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын Ерөнхий Прокурорын хамтарсан 2008 оны 1 дүгээр сарын 30-ны өдрийн 07/26 тоот захирамж, тушаалын хавсралт

<sup>114</sup>Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 9 дүгээр зүйлийн 9.3 дахь хэсэгт

олгогдсон албан тушаалтан<sup>115</sup> зөвшөөрөл олгохоор” заасантай тохирсон байх бөгөөд ингэснээр эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний эрхийг баталгаажуулахад чиглэсэн чухал алхам болсон гэж үзэж байна. Бусдын халдашгүй эрхэнд халдах зөвшөөрлийг гэмт хэргийг илрүүлэх, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд эхнээс нь дуустал хяналт тавих эрх бүхий субъект болох прокурор захиргааны журмаар бус харин шүүх яллагч болон өмгөөлөгчийн байр суурь, хавтаст хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг шинжлэн дүгнэж, мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр гаргаж байгаа нь хүний эрхэд эерэг нөлөө үзүүлэх нь гарцаагүй.

Хэдийгээр баривчлагдсан, цагдан хоригдсон хүний тоо манайд буурч байгаа боловч, үндэслэлгүйгээр хорих явдал тодорхой хэмжээгээр байсаар байна. Зарим шүүх баривчлах, цагдан хорих тухай саналыг баталгаажуулагч болж байгааг ч олон нийт шүүмжилж байна. Шүүхэд зөвшөөрлийн эрх шилжсэний гол агуулга бол гэмт хэргийн илрүүлэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд ямар нэг сонирхолгүй, хөндлөнгийн байгууллагаас (шүүх) хорих сонирхлыг илэрхийлэгч цагдаа, прокурорын болон сэжигтэн, яллагдагч тэдгээрийн өмгөөлөгчийн байр суурь, тайлбарыг сонсож байж (мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр) шийдвэр гаргахад оршино.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд “Сэжигтэн оргон зугатахыг завдсан<sup>116</sup>, эсхүл хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэгдэх хангалттай баримт байгаа бол түүнийг баривчилна” гэж заасан. Тэгвэл энэ ойлголтыг Улсын Дээд Шүүхээс тайлбарлахдаа<sup>117</sup> сэжигтэн оргон зугатахыг завдсан гэдэгт Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийн дагуу сэжигтнээр тооцогдсон этгээд эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанаас зайлсхийх зорилгоор

---

<sup>115</sup>Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.2 дахь хэсэгт зааснаар...Таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах талаар хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүх тогтоол, шүүгч захирамж гаргах бөгөөд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөвхөн шүүгч авна.

<sup>116</sup>Сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүхээс хууль бусаар зайлсхийж Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг зогсооход чиглэгдсэн үйлдлийг оргох гэнэ хэмээн Академич С.Нарангэрэл тодорхойлсон байна. Эрх зүйн эх толь бичиг, УБ., 2008 он, 340 дэх тал

<sup>117</sup>“Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58, 59 дүгээр зүйлийн зарим заалтыг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, №07, УБ., 2004 он.

зориуд санаатай байнгын оршин суугаа газраа орхих, овог нэрээ өөрчлөх, гадаад улсад болон өөр орон нутагт явахаар (гадаад улсын виз, зорчигчийн тасалбар авч) бэлэн болсон, анх саатуулагдах үед өөрийн биеийн байцаалтад холбогдох мэдээллийг зориуд буруу ташаа танилцуулан зугтах, нуугдахыг оролдон идэвхтэй үйлдэл хийсэн зэрэг байдлыг ойлгохыг тайлбарласан байна.

Иймд Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар онц хүнд, хүнд, хүндэвтэр гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл удаа дараа ял шийтгэгдэж байсан буюу онц аюултай гэмт хэрэгтэн, түүнчлэн мөрдөн байцаалтын хугацаанд дахин гэмт хэрэг үйлдэх буюу оргон зайлсхийж болзошгүй үндэслэл байна гэж үзвэл яллагдагчаар цагдан хорьж болохоор байна. Тэгэхдээ оргон зайлсхийж болзошгүй гэх мэтийн субъектив хандлагыг биш, оргон зайлах үндэслэл байвал гэх объектив шинжийг нь тухайн арга хэмжээний тулгуур үндэс болгох шаардлагатай.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсын иргэн халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй” гэж зааж, хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу аливаа этгээдийг нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгиж, эрх чөлөөг нь хязгаарлаж болохыг зөвшөөрсөн байдаг хэдий ч олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжоор аливаа эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг явуулахдаа баривчлах, саатуулах, цагдан хорих ажиллагааг хууль ёсны болгож хэрэглэхийг зөвшөөрсөн боловч үүнийг хязгааргүй эрх мэдэлтэйгээр хэрэгжүүлэхээс сэргийлэх, төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг дур зоргоор, хууль бусаар хязгаарлахаас хамгаалж болох бүхий л баталгааг бий болгох, баривчлах, саатуулах, цагдан хорих явдлыг гарцаагүй тохиолдолд, туйлын хязгаартайгаар, аль болох бага хэрэглэх тухай олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчимд нийцүүлэх тухай заасан.

Манай улс сүүлийн жилүүдэд олон улсын гэрээ конвенцийн хүний эрхийн үндсэн зарчим, хэм хэмжээг үндэсний хууль тогтоомждоо тусгах, нийцүүлэх талаар холбогдох хуулиудад нэг бус удаа өөрчлөлт шинчлэлт хийж, зарим нааштай ахиц



өөрчлөлтийг гаргасан хэдий ч анхаарлаа хандуулах, илүү нарийвчлан зохицуулах асуудал байсаар байна.

Хүн бүр амьд явах, эрх чөлөөтэй байх, халдашгүй дархан байх хүний үндсэн язгуур эрхийг шууд хязгаарлах үндэслэл болох албадан саатуулах, баривчлах, цагдан хорих албадлагын арга хэмжээнүүд нь тухайн этгээдийн гэм бурууг шүүхээр тогтоохоос өмнө, гарцаагүй, үндэслэлтэй тохиолдолд хатуу тогтоосон журмын дагуу хэрэглэгддэг. Эдгээр арга хэмжээнд өртөж, эрхээ хязгаарлуулсан этгээдийн гэм бурууг хуулийн дагуу нотлож чадахгүй бол төр хүний эрхийн ноцтой зөрчигч болно. Одоогийн дагаж мөрдөж байгаа Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58, 59 дугаар зүйлүүдэд<sup>118</sup> баривчлах болон цагдан хорих үндэслэл, журмыг тодорхойлсон боловч дээр дурдсан шаардлагыг бүрэн хангаж чадахгүй байна.

Хэрвээ байцаан шийтгэх ажиллагааны явцад илтэд бие махбодийн болон сэтгэл санааны эрүү шүүлт тулгаж мэдүүлэг авсан болон бусад нотлох баримтуудыг хууль бус аргаар цуглуулсан бол хэрхэн үнэлэх, шийдвэрлэх талаар зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

Эрүүгийн хуульд заасан хүнд, онц хүнд төрлийн гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн хэнийг ч энэ заалтаар баривчилж болно. Нэгэнт гэмт хэрэгт сэрдэгдэхэд заавал баривчлагдах учраас дараачийн таслан сэргийлэх арга хэмжээ нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах нь бараг тодорхой байдаг. Баривчлах ажиллагааны гол цөм нь эрүүгийн хэргийн хувьд ч, захиргааны зөрчлийн хувьд ч баривчлагдсан хүн хожим гэм

---

<sup>118</sup> Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58, 59 дүгээр зүйлд "Сэжигтэн оргон зугтахыг завдсан, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэгдэх хангалттай баримт байгаа бол түүнийг баривчилж болно. Хэрэг бүртгэгч мөрдөн байцаагч сэжигтнийг баривчлах тухай тогтоол үйлдэж, прокурорт хүргүүлэх ба прокурор нь шүүхэд танилцуулж шийдвэрлүүлнэ. Хойшуулшгүй тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч сэжигтнийг шууд баривчилж, 24 цагийн дотор тогтоолыг прокурорт хүргүүлнэ, шүүгч тогтоолыг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор шаардлагатай гэж үзвэл өмгөөлөгч, прокурорыг байлцуулан сэжигтнийг баривчлах эсэх асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэж захирамж гаргана" гэж заасан.

буруутай нь тогтоогдож, ял, захиргааны шийтгэл хүлээх ёстой эсэхтэй шууд холбоотой байдаг оршино.

Байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь хүний эрхийн анхаарах гол асуудалд цагдан хорих, таслан сэргийлэх арга хэмжээ хамаардаг. “Аливаа хэлбэрээр саатуулагдсан болон хоригдсон хүмүүсийг хамгаалах зарчмуудын цогц”, “Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрэм”, “Хүчээр сураггүй алга болохоос бүх хүмүүсийг хамгаалах тунхаглал” зэрэг баримт бичгүүдэд эрх чөлөө нь хязгаарлагдсан хүмүүсийн эрхийг хамгаалах тухай тухайлан зааж өгсөн.

Түүнчлэн, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад “...шүүхийн өмнөх шатанд байгаа хүнийг заавал цагдан хорих нийтлэг журам байх албагүй бөгөөд шүүх хуралд оролцох, шүүн таслах ажиллагааны аль ч шатанд байлцах, шаардлагатай тохиолдолд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэхэд байх баталгаа гаргаж өгсөн бол тухайн этгээдийг суллаж болно” гэж зааснаас үзэхэд аливаа гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн шалгагдаж байгаа этгээдийг цагдан хорих асуудал нь нийтлэг журам байх албагүй бөгөөд гарцаагүй тохиолдолд маш богино хугацаагаар хэрэглэхийг шаарддаг байна.

Манайд хорих, цагдах явдал хэт хавтгайрсан, хэрэг хүлээлгэх гол хэрэгсэл болсон ба энэ нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын “Хэргийг нь шүүхээр таслан шийдвэрлэх хүнийг цагдан хорих явдал нийтлэг журам байх ёсгүй” гэсэн заалтыг шууд, илтээр зөрчиж байгааг харуулж байна. 2007 онд шүүхийн хэмжээнд Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 68 дугаар зүйлд заасны дагуу 2824 хүнийг сэжигтнээр, 3645 хүнийг яллагдагчаар татан цагдан хорих зөвшөөрөл олгож, 183 хүнд цагдан хорих зөвшөөрөл олгохоос татгалзжээ<sup>119</sup>. 2008 онд 1154 сэжигтнийг баривчлах тухай материалыг хүлээн авч 1072 сэжигтнийг баривчлах зөвшөөрөл олгож, 82 сэжигтнийг баривчлах зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан бол 2009 онд 2879 хүнийг сэжигтнээр, 3042 хүнийг

---

<sup>119</sup>Монгол Улсын Шүүх, ажлын тайлан, УБ., 2007 он, 45 дахь тал

яллагдагчаар татан цагдан хорьж, 293 хүнд цагдан хорих зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан байна.

Түүнчлэн, Нийслэлийн шүүхийн хэмжээнд 2007-2009 онд 1569 хүнийг сэжигтнээр баривчлах тухай шүүгчийн захирамж гаргасан байхад<sup>120</sup> 2007-2009 онд ШШГЕГ-ын харьяа Ганц худаг дахь Цагдан хорих 461 дүгээр ангид 2007-2009 онуудад 4369 хүн сэжигтнээр баривчлагдаж, хоригдсон<sup>121</sup> байна. Комиссоос ШШГЕГ-ын харьяа Ганц худаг дахь Цагдан хорих 461 дүгээр ангид судалгаа хийж үзэхэд 2009 онд Баасан гаригийн орой баривчлагдсан 7 сэжигтнийг шүүгчийн захирамжгүйгээр, 72 цагийн хугацаа нь дууссаны дараа буюу Даваа гаригийн орой цагдан хорих байрнаас суллаж байсан байна. Үүнээс үзвэл сэжигтнээр баривчлагдаж буй хүмүүсийн бараг гуравны хоёр нь шүүгчийн шийдвэр захирамжгүйгээр баривчлагдан, цагдан хоригдсон байна.

Хойшлуулшгүй тохиолдол гэдгийг Улсын Дээд Шүүхээс тайлбарлахдаа<sup>122</sup> "...Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлийн дагуу сэжигтнээр тооцогдсон этгээдийн бие, хувцас, орон байрнаас гэмт хэргийн эд мөрийн баримт, ул мөр илэрсэн буюу оргон зугатахыг завдсан, урьд нь оргож эрэн сурвалжлагдаж байсан, гэрч хохирогчоос сэжигтэн этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн болохыг шууд заасан, хаана оршин суудаг, хэн болох нь тодорхойгүй, бичиг баримт нь эргэлзээтэй, бусдын амь бие, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөнд аюул учруулж болохуйц зүйлээр зэвсэглэсэн, бусдын амь бие эд хөрөнгөнд хохирол учруулах талаар заналхийлэх нь биелэгдэх магадлалтай гэж үзсэн, сэжигтэн этгээд өөрийн үйл ажиллагааг удирдан жолоодох чадваргүй болтлоо мансуурсан, согтуурсан, урьд нь удаа дараа хорих ял шийтгүүлж байсан, онц аюултай гэмт хэрэгтнээр тооцогдсон зэрэг байдлуудыг хамааруулан ойлгоно" гэжээ.

---

<sup>120</sup> 2007, 2008, 2009 оны Монгол Улсын Шүүх, ажлын тайлангаас

<sup>121</sup> ШШГЕГ-ын харьяа Цагдан хорих 461 дүгээр ангийн мэдээнээс, 2009 он

<sup>122</sup> УДШ-ийн 2004 оны 07 тогтоол. 2 дахь хэсэг

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 59 дугаар зүйлд “хойшлуулшгүй тохиолдолд” хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч хэрэгтнийг шууд баривчилж, 24 цагийн дотор тогтоолыг прокурор, шүүгчид хүргүүлж, шүүгч 48 цагийн дотор түүнийг баривчлах эсэхийг нэн даруй шийдвэрлэнэ гэсэн заалт нь зөрчил гарах гол шалтгаан болж байна. Хуулийн энэхүү заалтыг ашиглан, Баасан гаригийн орой, хагас, бүтэн сайн, (амралтын өдрөөр) баривчилгаа хийж, хууль зөрчиж байна гэсэн иргэдийн яриаг үндэслэлтэй гэж үзэж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорт хандаж хүргүүлсэн саналд<sup>123</sup> “Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдөж байгаад иргэд, Ерөнхийлөгчид хандан гомдол гаргаж биечлэн уулзаж байна. Эдгээрээс харахад дараахь хүний эрхийн зөрчлүүд түгээмэл ажиглагдаж байна. Үүнд: Цагдаагийн болон бусад хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагын албан тушаалтнууд, иргэдийг Баасан гаригийн орой баривчлан саатуулж, хорих зөвшөөрөл өгөх шүүгч Бямба, Ням гаригт амарч, байхгүй байгааг ашиглан, тухайн иргэнийг 3 хоног шүүгчийн зөвшөөрөлгүй хорьж, Үндсэн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 10.2-т заасан иргэдийн “халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхийг ноцтойгоор зөрчиж байна... Иймд ажлын бус цагаар, Бямба, Ням гаригт (24 цаг, 7хоног) тогтмол жижүүрлэх прокурор ажиллуулах, гүйцэтгэх ажлыг прокурорын хатуу хяналтанд гүйцэтгэх, иргэдийг байцаан мэдүүлэг авахдаа өмгөөлөгч оролцуулаагүй, эрх зүйн туслалцаа авах эрхийг нь хангаагүй нөхцөлд эдгээр мэдүүлэг, нотлох баримтыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 92 дугаар зүйлийн заалтыг зөрчсөнд тооцох зэргээр хүний эрхийн эдгээр ноцтой зөрчлүүдийг арилгах тодорхой арга хэмжээ авахыг санал болгож байна” гэсэн нь дээр дурдсан зөрчлийг давхар баталж байгаа юм. Үүнээс хойш Цагдан хорих төвд жижүүрийн прокурор ажиллаж байгаа хэдий ч сэжигтнийг хойшлуулшгүй тохиолдолоор баривчлах үед шүүгчийн захирамж цаг хугацаандаа гарахгүй байгаа нь үндэстэй байна.

---

<sup>123</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын 2009 оны 8 дугаар сарын 11-ний өдөр тг/287 тоот албан бичиг

Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий Шүүгч, Улсын Ерөнхий Прокурорын хамтарсан тушаалаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58 дугаар зүйлийг зөв хэрэглэх нэгдсэн ойлголт бий болгох зорилгоор зөвлөмж гаргасан хэдий ч хуулийн заалтыг тэр бүр зөв хэрэгжүүлж чадахгүй байна. Зөвлөмжийн нэгдүгээр бүлгийн 1.5 дахь хэсэг “Шүүгч нь сэжигтнийг (хойшлуулшгүй тохиолдолд) баривчлах тухай тогтоолыг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор сэжигтнийг баривчлах эсхүл баривчлахаас татгалзах тухай захирамж гаргахдаа шаардлагатай гэж үзвэл өмгөөлөгч, прокурорыг байлцуулж болно” гэж дурджээ. Иймээс сэжигтнийг ердийн журмаар ч тэр, хойшлуулшгүй тохиолдолд ч тэр заавал шүүгчийн захирамж (шийдвэр) гарч байхаар байна.

Гэтэл зарим аймагт сэжигтнийг баривчлах тухай шүүгчийн захирамж бүтэн жилийн туршид нэг ч удаа гараагүй байгаа нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, цөөнгүй тооны хэрэг гардаг Орхон аймагт 2007 онд 323, 2008 онд 225, 2009 онд 163 хүн сэжигтнээр баривчлагдан цагдан хорих байранд хоригдсон<sup>124</sup> байхад тус аймгийн шүүхээс 2007 онд сэжигтнийг баривчлах шүүгчийн захирамж 2 удаа, 2008 онд 57 удаа гарсан ба 2009 онд сэжигтнийг баривчлах тогтоол шүүхэд ирээгүй<sup>125</sup> атлаа тухайн онд 163 хүн сэжигтнээр баривчлагдан хоригджээ.

Түүнчлэн, Булган аймагт сүүлийн 2 жилд сэжигтнийг баривчлах тухай шүүгчийн захирамж нэг ч удаа гараагүй байна. Энэ мэтээр хуулийн заалтыг хүчгүйдүүлэх, үл тоомсорлох асуудлыг холбогдох байгууллагууд анхааралдаа авч, статистик мэдээ судалгаандаа дүгнэлт хийж, анхаарал татсан үзүүлэлтүүдийг судлан үзэж, хариуцлага тооцох шаардлагатай байна. Сэжигтнийг зөвхөн шүүгчийн шийдвэрээр баривчлах, цагдан хорих болсон нь шүүх тухайн этгээдийг баривчлах, цагдан хорих гарцаагүй үндэслэл, шаардлага байгаа эсэх, тухайн гэмт хэргийг үйлдсэн гэх хангалттай нотолгоо байгаа эсэхийг нарийвчлан хянаж, зөв шийдвэр гаргаж, гэм буруугүй этгээдийн эрхийг зөрчихгүй байх үүднээс

---

<sup>124</sup> Орхон аймгийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Албаны мэдээ

<sup>125</sup> Шүүхийн статистик мэдээ

шүүгчид асуудалд тун хянамгай хандахгүй бол асуудалд хөнгөн хуумгай хандах нь эцэстээ хүний эрхийн ноцтой зөрчилд хүргэдэг байна.

Уг чанартаа хуулиа мэддэг, хуулиа хэрэгжүүлдэг албан тушаалтнууд энэ үйл ажиллагааг хийсэн бол эсрэгээр ихэнх хувь нь шүүхийн батламж, прокурорын саналтайгаар хуулийн дагуу хүнийг уг төвд хүргэн ирсэн байх учиртай. Гэтэл Улсын Дээд Шүүхийн энэ тайлбар амьдралд хэрхэн хэрэгжиж байгааг дээрх тоо баримтууд бэлхнээ гэрчилж байгаагаас гадна энэ төрлийн Монгол Улсын нэгдэн орсон конвенцийн хэрэгжилт манай улсад хангалтгүй гэж үзэж болох үндэслэл болж байна.

Одоогийн манай Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн зохицуулалтаар бол хэргийг шалгаж буй мөрдөн байцаагч сэжигтэнд ял сонсгон (зөвшөөрсөн үгүй нь чухал биш) хэргийг яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр прокурорт шилжүүлдэг байхад прокурор хэргийг зөвхөн бүрдэл талаас нь хянан үзэж нэг бол яллах дүгнэлт үйлдэн шүүхэд шилжүүлдэг, нөгөө бол хэргийг дахин нэмж шалгуулахаар мөрдөн байцаалтанд буцааж шийдвэрлэдэг байна.

Прокурорын байгууллагын дүн мэдээнээс харахад 2007 онд прокурор мөрдөн байцаалт явуулсан нийт хэргийн 23.4 хувь буюу 3769 хэрэгт яллах дүгнэлт үйлдэж, 32.6 хувь буюу 5266 хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Мөрдөн байцаалт явуулсан нийт хэргийн шийдвэрлэлтийг өмнөх оныхтой харьцуулахад яллах дүгнэлт үйлдсэн хэрэг 801 буюу 21.2 хувиар, хэрэгсэхгүй болгосон хэрэг 470 буюу, 9 хувиар тус тус өссөн байна. Мөн хугацаанд 5266 хэргийг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэсний 59,8 хувийг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй, 3.5 хувийг гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон болох нь нотлогдоогүй гэдэг үндэслэлүүдээр тус тус хэрэгсэхгүй болгосон байна.

Үүнээс гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон хэрэг өнгөрсөн оноос 277 хэрэг буюу 8.7 хувиар өссөн ба нийт хэрэгсэхгүй болгосон хэрэгтэй харьцуулж

үзэхэд 496 хэрэг буюу 9.4 хувийг эзэлж байна<sup>126</sup> гэсэн тайлан мэдээг гаргажээ. 2008 онд 24919 хэргийн 6027 хэрэг буюу 24.2 хувийг шүүхэд шилжүүлж, 8751 буюу 35.1 хувийг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэсэн байна. Хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо нь өмнөх оныхоос 3485 буюу 66.0 хувиар өссөн байна. Нийт гэмт хэргийн 4187 буюу 48.0 хувь нь гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй, 282 буюу 3.2 хувь нь гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон болох нь нотлогдоогүй гэдэг үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгогджээ. Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон хэрэг дийлэнх хувийг эзэлж байгаа боловч энэ үндэслэлээр шийдвэрлэсэн хэргийн 2018 буюу 48.1 хувь нь золгүй байдал, учралын улмаас амь нас нь хохирсон тохиолдолд эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгажээ<sup>127</sup>.

Тэгвэл зөвхөн 2008 онд гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн талаарх дүн мэдээнээс дүгнэхэд дээр дурдсан үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон гэхэд цаана нь үлдсэн буюу нийт 2169 хэргийн 51.9 хувь нь мөн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгогдсон байна. Үүний цаана хичнээн хүний эрх зөрчигдсөн болон эс зөрчигдсөн талаарх тоон мэдээ болон судалгаа огт байхгүй байна.

Эдгээрт дурдагдсан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй эрүүгийн хэргүүдэд хэдэн хүн хоригдож шалгагдсан, хэдэн хүний эрх ашиг хохирсон, хэрхэн хохирлыг барагдуулсан, хэрхэн шийдвэрлэсэн гэх зэрэг нарийн тоо, баримт судалгаа байхгүй байгаа нь прокурорын хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатан дахь хяналтанд олон улсын хүний эрхийн талаарх баримт бичгүүдийн заалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг харж болохоос гадна прокурорын үйл ажиллагааны бас нэг үнэлэмж байх ёстой гэдэг шалгуур гаргах цаг нэгэнт болсныг анхаарах хэрэгтэй болжээ.

Хэргийг нэмэлт мөрдөн байцаалтанд буцаасан тохиолдолд яллагдагчийг хорьж мөрдөх хугацаа хуулийн гадуур байдаг.

---

<sup>126</sup>Жилийн тайлан. Улсын Ерөнхий Прокурорын Газар, УБ., 2007он, 30-31 дэх тал

<sup>127</sup>Жилийн тайлан. Улсын Ерөнхий Прокурорын Газар, УБ., 2008 он

Зөвхөн хэрэг мөрдөн байцаалт буюу прокурорын хяналтын шатанд байх үед хорьж мөрдөх хугацаа сунгагдахаас биш шүүхэд хэрэг байх үеийн хорьж мөрдөх хугацаа алдах нь их байна.

Шүүгдэгч хохирогч эвлэрснээр болон Өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар 216 хүнд холбогдох 182 хэргийг, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасан үндэслэлээр 323 хүнд холбогдох 83 хэргийг цагаатгах тогтоолоор тус тус хэрэгсэхгүй болгож 8463 хүнд холбогдох 5831 хэргийг таслан шийдвэрлэсэн байна. Өнгөрсөн оноос шийдвэрлэсэн эрүүгийн хэрэг 4,9 хувиар, ял шийтгүүлэгчид 8.6 хувиар өссөн байна.<sup>128</sup> Хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалтын шатанд гэмт хэрэгт холбогдуулан хүмүүсийг цагдан хорьж, хэргийг прокурорын хяналтын шатанд нарийн шалгаж тогтоолгүйгээр шүүхэд шилжүүлснээс дээрх хэргүүд хэрэгсэхгүй болгогдож цагаатгагдаж байгаа нь харагдаж байна. Тэгвэл эдгээр олон хэргийн цаана хэдэн хүн хэд хоногоор хилсээр хоригдон шалгагдсан нь тодорхой бус. Хорьж мөрдөх хугацааг хэт олон сараар<sup>129</sup> тогтоосон, хорих хугацааг сунгахад тавьж буй прокурорын хяналт хангалтгүй, хоригдсон хүнийг заавал хориотой чигээр нь шүүхэд шилжүүлдэг зэрэг нь гэм буруу нь эцэслэн тогтоогүй сэжигтэн, яллагдагчийн эрхийг ноцтойгоор зөрчихөд хүргэж байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн заалтаас харвал “сэжигтэн оргон зугтахыг завдсан, эсхүл хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт сэрдэх хангалттай үндэслэл байгаа бол”<sup>130</sup> гэсэн 2 үндэслэлээр сэжигтнийг баривчлахаар заасан. Гэвч хуулийн эдгээр үндэслэлийг гажуудуулах, хуулийг практикт нэг мөр хэрэглэх асуудал учир дутагдалтай хэвээр байгаагаас

<sup>128</sup>Жилийн тайлан. Улсын Ерөнхий Прокурорын Газар,УБ., 2007он, 38 дахь тал

<sup>129</sup>Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.3 дахь заалтад зааснаар...Хэргийн ээдрээ төвөгтэй байдлыг харгалзан яллагдагчийг цаашид хорьж мөрдөх зайлшгүй шаардлагатай бол шүүх хорьж мөрдөх хугацааг тухай бүр 30 хүртэл хоногоор сунгах бөгөөд яллагдагчийг хорьж мөрдөх нийт хугацаа хүндэвтэр гэмт хэрэгт 4 сараас, хүнд гэмт хэрэгт 12 сараас, онц хүнд гэмт хэрэгт 24 сараас хэтэрч болохгүй. 69 дүгээр зүйлийн 69.4 дэх хэсэгт зааснаар ...Эрүүгийн хуулийн 81.2 /Төр, нийгмийн зүтгэлтний амь биед халдах/, 84 /Хорлон сүйтгэх/, 91.2 /Хүнийг хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар санаатай алах/, 145.4/ Хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хулгайлах/, 177.2 /Хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар зандалчлах/, 302 /Төрлөөр устгах/ дугаар зүйлд заасан хэргийн яллагдагчийг энэ хуулийн 69.3-т зааснаас илүү хугацаагаар хорьж мөрдөх шаардлагатай бол шүүх 6 сар хүртэл хугацаагаар нэмж сунгаж болно.

<sup>130</sup> Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1 дэх хэсэгт



хүндэвтэр гэмт хэрэгт хүнд зүйл ангиар эрүүгийн хэрэг үүсгэж баривчилдаг, тухайн хэрэгт сэрдэх хангалттай үндэслэл байхгүй байхад яаран баривчилдаг гэсэн шүүмжлэл нийгмийн зүгээс гарсаар байна. Ялангуяа, иргэний гэрээ, хэлцлээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй, эрсдэл хүлээсэн, өр төлбөртэй хүмүүсийг төлбөр авагчийн гуйлт, шахалтаар төлбөрийг нь төлүүлэх зорилгоор баривчилдаг, мөрдөн мөшигдөг гэсэн шүүмжлэл ихээхэн гардаг.

Хуулийн заалт, үзэл санааны талаар хуулийн байгууллагын ажилтнууд тэр дундаа хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчид нэгдсэн нэг ойлголттой болсноор байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний эрхийг хангах баталгаа, хуулийг нэг мөр зөв хэрэглэх нөхцөл бүрдэнэ. Манай улсын өнөөгийн практикт тухайн этгээдийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримт цуглуулахгүйгээр сэжигтнийг яаран баривчилж, цагдан хорьж, өөрийг нь байцааж хэргийг нь хүлээлгэдэг хуучирсан арга барил бүрэн арилаагүй байна. Иймд хуулийн зохицуулалтыг улам бүр тодорхой ойлгомжтой, түүнийг тайлбарлаж нэг мөр ойлголттой болох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Баривчлах, цагдан хорих зөвшөөрлийг зөвхөн “шүүгч” олгох зохицуулалт нь Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн заалтыг олон улсын гэрээний заалтад нийцүүлэх, хүний эрхийн баталгааг бүрдүүлэхэд хийсэн чухал алхам гэж үзэж байна. Гэвч сэжигтнийг баривчлах тухай хуулийн зохицуулалтын сул талыг ашиглаж, цөөнгүй тооны иргэн шүүхийн захирамж, шийдвэргүйгээр баривчлагдан, цагдан хоригдож, эрх нь зөрчигдөх явдал гарч байна. Тухайлбал, Нийслэлийн шүүхийн хэмжээнд 2007-2009 онд 1569 хүнийг сэжигтнээр баривчлах тухай шүүгчийн захирамж гаргасан байхад<sup>131</sup> 2007-2009 онд Ганц худаг дахь цагдан хорих 461 дүгээр ангид 2007-2009

---

<sup>131</sup> 2007, 2008, 2009 оны Монгол Улсын Шүүх, ажлын тайлан

онуудад 4369 хүн сэжигтнээр баривчлагдаж, хоригдсон<sup>132</sup> байна.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 14 дүгээр зүйлд "...хүн бүр өөрийг нь буруутгаж байгаа хэргийг шүүхээр хянан хэлэлцэхэд байлцах, өөрийгөө биечлэн өмгөөлөх, өөрийн сонгосон өмгөөлөгчөөр өмгөөлүүлэх эрхтэй" гэж заасан боловч одоогийн мөрдөж буй Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар сэжигтнийг баривчлах буюу цагдан хориход энэ шаардлага бүрэн тусгалаа олоогүй юм.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зааснаар сэжигтэн нь баривчлах буюу цагдан хорих, таслан сэргийлэх арга хэмжээ авсан тогтоолтой л танилцах эрхтэй байна. Сэжигтнийг баривчлах болон цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах асуудлыг шүүгч шийдвэрлэхдээ шаардлагатай гэж үзсэн эсхүл өмгөөлөгч хүсэлт гаргасан тохиолдолд л зөвхөн өмгөөлөгчийг байлцуулж асуудлыг шийдвэрлэж болохоор зохицуулагджээ. Үүнээс бусад тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч баривчлах буюу цагдан хорих тухай тогтоолыг прокурорт танилцуулах, прокурор нь шүүхэд танилцуулж асуудлыг шийдүүлж байхаар хуульд заажээ. Сэжигтнийг баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шүүх шийдвэрлэхдээ сэжигтэн болон түүний өмгөөлөгчийг байлцуулан асуудлыг талуудын санал хүсэлтийг бүрэн сонсож, тал бүрээс нь бодитой хандах нь үндэстэй, зөв шийдвэр гарах гол нөхцөл болох ёстой. Иймд сэжигтнийг баривчлах цагдан хорих тухай асуудлыг шийдвэрлэхэд шүүхэд өөрөө байлцах, тайлбар өгөх эрхтэй байхаар зохицуулалт хийх зайлшгүй шаардлага байна.

Шүүхийн статистик мэдээгээр 2007-2008 онуудад улсын хэмжээгээр прокурорын байгууллагаас 4043 сэжигтнийг баривчлуулахаар тогтоол үйлдэн шүүхэд ирүүлж, шүүхээс 3783 (прокурорын саналын 93.5 хувийг хангаж шийдвэрлэсэн) сэжигтнийг баривчлах шийдвэр гаргаж, 230 сэжигтнийг

---

<sup>132</sup> ШШГЕГ-ын харъяа 461 дүгээр Цагдан хорих ангийн мэдээнээс, 2010 оны 1 дүгээр сард хийсэн судалгаанаас

баривчлах зөвшөөрөл олгохоос татгалзаж, сулласан байна<sup>133</sup>. Үүнээс 47 сэжигтнийг гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай баримтгүй гэж, 85 сэжигтнийг цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах үндэсгүй гэж, 43 сэжигтнийг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 58 дугаар зүйлийг зөрчсөн гэж үзэж тус тус сулласан байна. Харин 2009 онд Баян-Өлгий, Баянхонгор, Дорноговь, Завхан, Өвөрхангай, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Төв, Увс, Ховд аймгуудад сэжигтнийг баривчлуулах тухай прокурорын саналыг 100 хувь хангаж шийдвэрлэжээ. Мөн 2009 онд Дархан-Уул аймагт сэжигтнийг баривчлуулахаар тавьсан прокурорын саналын 83.0 хувийг хангаж, 23.0 хувьд нь татгалзсан байна. Эдгээр тоо баримт нь шүүх сэжигтнийг баривчлуулах тухай асуудалд янз бүрээр хандаж байгааг илтгэж байна.

Харин сэжигтнээр баривчлагдсан хүмүүсээс хэдийх нь хэрэг хэрэгсэхгүй болж, хэд нь ял шийтгэл хүлээж, гэм буруу нь нотлогдоогүй гэдгээр хэдэн хүний хэргийг хэрэгсэхгүй болсныг мэдээллэдэг, хянадаг, хариуцлага тооцдог тогтолцоог бүрдүүлэх, хүний халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхэд халдах үндэслэл, журам, сэжигтнийг баривчлах тухай асуудалд туйлын анхааралтай хандаж, талуудыг адил тэгш сонсож, хуулийн заалт, хүний эрхийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээг хүндэтгэн сахиж ажиллах шаардлагатай байна.

Өнөөдөр манайд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар<sup>134</sup> хүндэвтэр, хүнд онц хүнд гэмт хэргийн яллагдагчийг хорьж мөрдөх хугацаа 24 сар, цаазаар авах ял оногдуулж болох хэрэгт холбогдогчдыг нэмж 6 сар нийтдээ 30 сарын хугацаагаар, насанд хүрээгүй хүмүүсийг хэргийн төрлөөс хамаарч хорьж мөрдөх үндсэн хугацаа 1 сар байх бөгөөд хорьж мөрдөх нийт хугацаа хүндэвтэр гэмт хэргийн яллагдагчид 2 сараас, хүнд гэмт хэргийн яллагдагчид 4 сараас, онц хүнд гэмт хэргийн яллагдагчид 8 сараас хэтэрч болохгүйгээр заажээ. Хэдийгээр өмнөх хуульд заасан байсан хугацаанаас даруй 12-8 сараар хасагдсан хэдий ч энэ хугацаа

---

<sup>133</sup> Монгол Улсын Шүүх, ажлын тайлан, 2008 он, УБ.,

<sup>134</sup> Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 69 дүгээр зүйл

чухам ямар шалгуурыг иш үндэс болгон тогтоосон нь тодорхойгүй байна. Манай улсын хуулийн энэхүү хэм хэмжээг олон улсын стандарт хэм хэмжээтэй харьцуулж үзэхэд хэт олон хоног, сар, жилээр хорих боломжийг мөрдөн байцаах шатанд олгосон нь эцэстээ хүнийг залхаах, дарамт учруулах, улмаар хэрэг хүлээлгэх арга хэрэгсэл болж байгааг үгүйсгэхгүй.

Зарим тохиолдолд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн үйлдсэн (хуулийн шаардлага тэр бүр хангаагүй, сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих үндэслэлээ тодорхой заагаагүй) тогтоолыг шүүхээр батлуулахаар тулгаж байгаа нь “шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдах” болон “албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөхийг хориглоно” гэсэн Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан зарчмыг зөрчихөд хүргэдэг<sup>135</sup>. Ер нь ямар ч тохиолдолд гэмт хэрэгт сэжиглэгдэж буй этгээдийг 1-2 жил бүр 2 жил 6 сар цагдан хорьж мөрдөхийг хуулиар хүлээн зөвшөөрч буй нь хүнлэг бус зохицуулалт юм. Цаашид хорьж мөрдөх хугацааны талаарх хуулийн зохицуулалтыг эргэж харах нь зүйтэй.

Цагдан хорих арга хэмжээг нийтлэг бус, гарцаагүй тохиолдолд, туйлын хязгаартай хэрэглэж байх нь хүний эрхийг хангах үндсэн баталгаа байдаг. Шүүхийн мэдээгээр 2007 онд 5552, 2008 онд 5921, 2009 онд 6155 хүнийг сэжигтэн, яллагдагчаар цагдан хорих тухай зөвшөөрлийг шүүхээс олгосон ба сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих тухай шүүгчийн захирамж 2008 онд 4944 удаа, 2009 онд 5872 удаа гарснаас харахад сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих арга хэмжээг хэрэглэх явдал жил ирэх тусам өссөн байна. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасан баривчлах болон цагдан хорих үндэслэлүүдийг илүү нарийвчлан тогтоох шаардлагатай байна. Тухайлбал, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд хүндэвтэр гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн этгээдийг “хэрэг бүртгэлт, мөрдөн

---

<sup>135</sup>Ж.Бямбаа, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцийн заалтууд Монгол Улсын байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэрэгжиж байгаа нь, Хүний эрх сэтгүүл,УБ., 2006/1,21 дэх тал

байцаалтаас оргон зайлж болзошгүй” гэх үндэслэлээр цагдан хорих нь чухам ямар шалгуураар үнэлж дүгнэх, хэрхэн ойлгож, хэрэглэх нь тодорхойгүй бөгөөд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурорын үзэмжээр шийдвэрлэгдэх, бодитой бус үндэслэл юм.

Олон улсын гэрээ, болон үндэсний хууль тогтоомжоор насанд хүрээгүй хүмүүс, эмэгтэйчүүд ялангуяа, жирэмсэн буюу хөхүүл хүүхэдтэй эмэгтэйчүүдийг баривчлах, цагдан хориход илүү хатуу шаардлага тавьдаг. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.9 дэх хэсэгт “Хөнгөн гэмт хэрэгт сэрдэгдсэн буюу хүнд өвчтэй этгээд, жирэмсэн эмэгтэй, хөхүүл хүүхэдтэй эмэгтэйн хувьд өмнө авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчөөгүй, оргон зайлаагүй, дахин гэмт хэрэг үйлдээгүй бол цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ хэрэглэхийг хориглоно”, 366 дугаар зүйлд “Гагцхүү үйлдсэн хэрэг нь хүнд ба онц хүнд энэ хуулийн 58, 62, 68 дугаар зүйлд заасан онцгой тохиолдолд насанд хүрээгүй этгээдийг баривчлах буюу цагдан хорьж болно” гэж тус тус заажээ.

Сүүлийн 3 жилийн байдлаар гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн 314 насанд хүрээгүй хүн, 183 эмэгтэй баривчлагдаж, 1019 насанд хүрээгүй хүн, 773 эмэгтэй цагдан хоригдсон байна. Эдгээр тоог нийт ял шийтгүүлэгчид болон баривчлагдсан, цагдан хоригдсон хүмүүсийн тоотой харьцуулж үзэхэд тийм ч бага биш байна. 2009 онд шүүхээр 7513 хүн ял шийтгүүлсэн ба тэдний 8.7 хувийг эмэгтэйчүүд, 5.1 хувийг насанд хүрээгүй хүмүүс эзэлж байгаа бол баривчлах зөвшөөрөл олгосон нийт хүний 3.3 хувийг эмэгтэйчүүд, 7.5 хувийг хүүхдүүд, цагдан хорих зөвшөөрөл олгосон нийт хүний 4.1 хувийг эмэгтэйчүүд, 4.0 хувийг насанд хүрээгүй хүмүүс эзэлж байна.

Комиссоос Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Цагдан хорих 461 дүгээр ангиас авсан мэдээ судалгаанд дүн шинжилгээ хийж, сэжигтэн, яллагдагчаар цагдан хоригдож буй эмэгтэй 56, насанд хүрээгүй 20, насанд хүрсэн эрэгтэй 320 нийт 396 иргэнээс 11 асуулт бүхий санал асуулга авч, зарим

иргэдийн хүсэлтээр биечлэн уулзаж, санал хүсэлтийг нь сонсож, дүгнэлт хийв<sup>136</sup>.

Санал асуулгад хамрагдсан хүмүүсийн 132 нь хүндэвтэр гэмт хэрэгт, 105 нь хүнд гэмт хэрэгт, 47 нь онц хүнд гэмт хэрэгт холбогдон цагдан хоригджээ. Хүндэвтэр гэмт хэрэгт холбогдсон сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгчийг зөвхөн өмнө нь авсан таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн, хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалтаас оргон зайлж болзошгүй эсхүл оргон зайлсан, дахин гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөлд зөвхөн цагдан хорих журамтай боловч санал асуулгад хамрагдсан хүмүүсийн 32.1 хувь нь хүндэвтэр гэмт хэрэгт холбогджээ. Тэдний 46.1 хувь нь 1 сар хүртэл хугацаагаар, 30.8 хувь нь 2-4 сарын хугацаагаар, 14.6 хувь нь буюу 58 хүн 4-12 сарын хугацаагаар, 1.2 хувь нь буюу 5 хүн 24 сараас дээш хугацаагаар тус тус хоригдсон байна.

Тухайлбал, Цагдан хорих төвд нийт хоригдож буй хонц хүнд хэрэгт холбогдсон иргэдээс 3 иргэн 27 сар 11 хоног, 1 иргэн 27 сар 4 хоног, 1 иргэн 24 сар 29 хоног хоригдож байв. Энэ нь цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээг урт, удаан хугацаагаар хэрэглэж байгааг харуулж байна. Аливаа гэмт хэрэгт холбогдсон хэн боловч хэргээ аль болох богино хугацаанд шүүхээр хэлэлцүүлж, гэм буруутай эсэхээ тогтоолгох эрхтэй болохыг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч хэн боловч ямагт анхаарч, хэргийг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэж барагдуулах талаар санаа тавьдаг байх ёстой.

Судалгааны явцад цагдан хорих хугацаа нь дуусаж, хугацааг нь сунгах тухай шүүгчийн захирамж ирээгүйн улмаас цагдан хоригдож байсан 8 иргэнийг Хорих ангийн даргын шийдвэрээр суллаж гаргасан байна. Үүнээс 4 хүний хэрэгт Хэнтий аймгийн Цагдаагийн хэлтсээс мөрдөн байцаалт явуулж байжээ. Комиссоос сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих шийдвэрийг хэрэгжүүлэхдээ тухайн хэргийн мөрдөн байцаалт явагдаж

---

<sup>136</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын 2010 оны 1 дүгээр сард хийсэн судалгаанаас

байгаа газарт уг арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн шаардлагыг тавьж байсан нь ч үүнтэй холбоотой.

Сэжигтэн, яллагдагчийг шилжүүлэн хорих нь түүний эрх зүйн байдалд олон сөрөг нөлөө, үр дагаварыг үүсгэдэг хэдий ч 2007 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар шилжүүлэн хорих асуудлыг шүүх шийдвэрлэж байхаар хуульчилсан. Шүүхийн статистик мэдээнээс харахад 2008 онд 60 хүнийг, 2009 онд 82 хүнийг өөр газар шилжүүлэн цагдан хорих тухай шүүгчийн захирамж гарч, гуравхан тохиолдолд татгалзсан шийдвэр гарч байжээ. Сэжигтэн, яллагдагчийг шилжүүлэн хорих тухай прокурорын саналын үндэслэл, шалтгааныг тал бүрээс нь бодитой хэлэлцэж гарцаагүй тохиолдолд маш хязгаартай хэрэглэж байх нь зүйтэй.

Сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих болон цагдан хорих хугацааг сунгахдаа шүүгч шаардлагатай гэж үзсэн, өмгөөлөгч хүсэлт гаргасан бол зөвхөн өмгөөлөгчийг байлцуулан цагдан хорих асуудлыг шийдвэрлэж байхаар хуульд тусгасан боловч ихэнх тохиолдолд энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд сэжигтэн, яллагдагч өөрийгөө байлцуулах, шүүгчтэй уулзах хүсэлт тавьдаг боловч энэ нь тэр бүр хангагддаггүй. Цагдан хорих асуудлыг шүүхээс шийдвэрлэхэд сэжигтэн яллагдагчийг өөрийг нь байлцуулж, түүнийг сонсох нь шүүхээс үнэн зөв шийдвэр гарах чухал нөхцөл болно.

Баривчлагдаж, цагдан хоригдож байсан хүмүүсийн хэрэг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын болон шүүхийн шатанд хэрэгсэхгүй болж цагаатгагдаж байсан тохиолдол ч цөөнгүй байна. Шүүгчийн захирамжаар цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан иргэдээс 2008 онд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд 17 хүний, 2009 онд 88 хүний хэрэг хэрэгсэхгүй болон шийдвэрлэгдэж байжээ. Ийм төрлийн гомдол тус Комисст ч нэг бус удаа ирж байжээ.

*2009 оны 1 дүгээр сард Чингэлтэй дүүргийн иргэн Н-ын гэрээс мөнгөн аяга, хивс зэрэг эд зүйл алдагджээ. Чингэлтэй дүүргийн цагдаагийн ахмад тус дүүргийн иргэн Д-г сэжиглэн цагдан хорих*

тогтоол үйлдэж, прокурорт танилцуулан цагдан хорих шүүгчийн захирамж гаргуулж, цагдан хорих тогтоолыг 7 удаа сунгуулж, нийтдээ уг иргэнийг 254 хоног хорьсон байна. Иргэн Д урьд нь ял шийтгүүлж байсан ба орон эзгүй, эрхэлсэн ажилгүй байсан ба ахмад Д-г таних тул өвлийн хүйтэн болж байна хэд хоног 111-т хийгээд өгөөч гэж гуйж байсан байна. Мөрдөн байцаагч өөрийн хариуцсан хорооны нутаг дэвсгэрт гарсан 2 хэрэгт иргэн Д-г сэжигтнээр тооцож цагдан хорьжээ. Мөрдөн байцаагч хувийн сонирхолоор, илт гэм буруугүй хүнийг хилс хэрэгт холбогдуулан хорьж мөрдсөн нь УЕП-ын дэрэгдэх Мөрдөн Байцаах Албаны шалгалтаар тогтоогдож, иргэн Д-д холбогдох хэргийг прокурор нотлогдоогүй үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон байна.<sup>137</sup> Хүний эрхийн Үндэсний Комисс иргэн Д-г төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гарган, нөхөн төлбөр гаргуулахаар ажиллаж байна.

*Иргэн Д-ийн хүний эрхийн комисст хандаж гаргасан өргөдлөөс(2010)...*

Үүний зэрэгцээгээр прокуророос ялын дүгнэлт үйлдэж шүүхэд ирүүлсэн олон хэрэг хэрэгсэхгүй болгогдон цагаатгагдсаар байна. Анхан шатны шүүхээс 2006 онд 406, 2007 онд 323, 2008 онд 125, 2009 онд 407<sup>138</sup> хүнд холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, цагаатгах тогтоол гаргаж шийдвэрлэж байжээ. Үүний цаана гэмт хэрэгт сэжиглэгдэн шалгагдсан олон зуун хүний хэрэг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд хэрэгсэхгүй болгогдон шийдвэрлэгддэг. Гэм зэмгүй олон иргэдийг мөрдөн мөшгих, заримыг нь хорьж цагдан, шүүх цагдаагийн үүдийг сахиулж, ажил, амьдралыг нь алдагдуулж, эд хөрөнгийн болон сэтгэл санааны дарамт учруулж, яаж ч ажилласан болох мэтээр хандаж байгаа хуучирсан арга барилыг зөвтгөж болохгүй. Хүн хөрөнгө чинээ, ажилтай эсэхээс үл хамаарч айж эмээх зүйлгүй, бусдын эрхшээлээс ангид, өөрийн дураар эрх чөлөөтэй явах нь түүний хамгийн нандин чанар байдаг байна. Хуулийн аль ч байгууллагад хуульчид дээрээ ч дарамт шахалтгүй, айж эмээх зүйлгүй, хуулийн дагуу өөрийн итгэл үнэмшил, мэдлэг чадварт

<sup>137</sup> Иргэн Д-ийн Хүний эрхийн Үндэсний Комисст хандаж гаргасан өргөдлөөс. 2010 он

<sup>138</sup> Монгол Улсын Шүүх, ажлын тайлан. 2007-2009 он



тулгуурлан шударга ажиллах нөхцөл бололцоог бүрдүүлэхэд анхаарах нь юу юунаас ч чухал болжээ.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос эрх чөлөөгөө хасуулсан гэдэг утгаараа “эмзэг бүлэгт” орж байгаа хүмүүстэй төрөөс туйлын болгоомжтой харьцах, тэдэнд эрүү шүүлт тулгах болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийг хориглодог. Түүнчлэн, тодорхой хэргийг мөрдөх хийгээд нийгэм, хохирогчийг хамгаалах зорилгоор шүүхийн өмнөх шатанд хорьж саатуулах явдлыг эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны онцгой арга хэмжээ болгон хэрэглэх ёстой гэдгийг НҮБ-ын олон баримт бичигт, тухайлбал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Токиогийн дүрэмд онцгойлон заасан.

Хоригдлуудтай харьцах наад захын жишиг дүрэмд “...Хоригдлуудын ашиглаж байгаа бүх өрөө тасалгаа, түүний дотор унтлагын өрөө нь ариун цэврийн бүх шаардлагыг хангасан байх ёстой бөгөөд тэгэхдээ цаг уурын нөхцөлд эдгээр өрөөний хэмжээ, ноогдох талбай, гэрэлтүүлэг, халаалт, агааржуулалтыг онцгой анхаарвал зохино<sup>139</sup>; Хорих өрөө тасалгаанууд нь байгалийн гэрэлд ном уншиж, ажиллах хангалттай хэмжээтэй, агааржуулалтын хиймэл системтэй эсэхээс үл хамаарч цэвэр агаар орохоор хийгдсэн байхаас гадна хиймэл гэрэлтүүлэг нь хоригдлуудын хараанд аюулгүй, уншиж ажиллахад хангалттай байвал зохино<sup>140</sup>; Цагдан хорих төвийн цонхны торонд суулгасан хавтан, хөндлөвч мод, хаалт нь байгалийн гэрэл, цэвэр агаар хоригдлуудын өрөөнд чөлөөтэй нэвтрэхэд саад болдог; Энэ арга хэмжээг аюулгүй байдлын үүднээс тодорхой хоригдлуудад хэрэглэх шаардлагатай гэдэг ч ийм арга хэмжээ нь дүрэм журмаас гадуур үзэгдэл болно гээд иймэрхүү арга хэмжээг авах шаардлагатай байсан ч хоригдлыг цэвэр агаар, байгалийн гэрлээс тусгаарлах ёсгүй” гэж дурдсан байна.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup>Жишиг дүрмийн 10 дугаар зүйл

<sup>140</sup>Жишиг дүрмийн 11 а дахь зүйл

<sup>141</sup>Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий хорооны тайлан, 2001он, Женев, Швейцарь

Монгол Улс “Сэжигтэн яллагдагчийг баривчлах цагдан хорих шийдвэрийг биелүүлэх тухай хууль”-ийг 1999 онд анх батлан гаргасан. Энэ хуулиар анх удаа цагдан хорих байрны стандарт шаардлагыг үндэсний хэмжээнд тогтоож өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой хууль болсон юм. Одоогийн дагаж мөрдөж байгаа хуулиар 2002 оноос эхлэн цагдан хорих байрны харьяалал нь өөрчлөгдөн, цагдан хорих зөвшөөрлийг өгдөг субъектыг нь өөрчилснөөр нааштай өөрчлөлт гарахын эх үндэс тавигдсан боловч энэ нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенцуудын шаардлагатай тэр болгон нийцэхгүй байна.

Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх ээлжит илтгэлүүдэд цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээний талаар нэг бус удаа хөндөж, шинээр батлагдаж буй хуулийн төсөлд санал өгөх зэргээр анхаарч ирсэн. Энэ талаарх хуулийн зохицуулалт сайжирч байгаа хэдий ч хугацааны хувьд нааштай ахиц гараагүй гэж үзэж болно.

Германы соён гэгээрүүлэгч, гүн ухаантан Иммануил Кант тэмдэглэхдээ: “Хуульчилсан албадлага нь чөлөөт байдалтай зохицох бөгөөд зохицлынхоо хүчээр албадлага нь хуулийн зохицуулалттай болно... албадлага нь бие хүний чөлөөт байдал, нийгмийн гишүүдийн чөлөөт хүсэл зоригт зайлшгүй дүйж байх ёстой<sup>142</sup>....” гэсэн нь албадлагыг хуулийн зохицуулалтгүйгээр хийх болон хуулиас гадуур хэрэглэсэн тохиолдолд хүний эрхийн ноцтой зөрчлийн нэг болдогийг илэрхийлж байна.

Мөн “Хүнийг тойрон эргэлдүүлж байдаг цорын ганц татах хүч болох эрх чөлөө нь өлийж харах өчүүхэн ч зүйлгүй дээд оргил байх ёстой. Иймд өөрийг нь хэрэгсэхгүй, эрх чөлөөг нь хүндэтгэхгүй ямар ч алдар хүндийг хүн хүлээн зөвшөөрөх учиргүй. Энэхүү зарчмыг дэвшүүлэх нь урагшлах том алхам болно” гэж тэмдэглэсэн нь агуулга ач холбогдлынхоо хувьд

---

<sup>142</sup>Иммануиль Кант, Сочинения в шести томах., том-4, часть 1, Изд.Социально-экономической литературы “Мысль”, Москва.,1965, с.268

өнөөдөр ч үнэ цэнэтэй хэвээр байгаа бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөө тэр дундаа халдашгүй байх шинжийг онцгойлон дурджээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн албадлагын арга хэмжээ нь хэргийн бодит үнэнийг тогтоохын тулд төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч болон зарим оролцогчдын хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох болон ийм үйлдэл гаргахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тэдэнд зохих үндэслэл, журмын дагуу хэрэглэж байгаа албадлагын шинжтэй арга хэрэгслүүд юм<sup>143</sup>. Ийм ч учраас албадлагыг хуулийн гадуур хийхэд хүний эрх тэр дундаа халдашгүй эрхийг ноцтой зөрчихөд хүргэдэг гэдгийг байнга анхаарах шаардлагатай байдаг.

## **Гурав. Ял шийтгэл ба хүний эрх**

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэгчид нь Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн, гэм буруутай болох нь шүүхээр нотлогдсон этгээдэд төрийн албадлагын арга хэмжээ болох ял шийтгэлийг оноож, зарим эрх, эрх чөлөөг хасах буюу хязгаарлах, нийгмийг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт этгээдийг цээрлүүлэх, хүмүүжүүлэх, гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлдэг.

Эрүүгийн хуульд гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, оногдуулж болох ялын хүнд, хөнгөнийг харгалзан гэмт хэргийг<sup>144</sup> хөнгөн, хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэж ангилан, торгох, тодорхой ажил албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах, эд хөрөнгө хураах, албадан ажил хийлгэх, баривчлах, хорих, цаазаар авах ялуудыг хэрэглэж байна. Түүнчлэн, Эрүүгийн болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиуд нь ял шийтгэлийн бодлогыг хэт хүндрүүлсэн, шүүхээс ял шийтгэлийг үйлдсэн гэмт хэргийн хүнд, хөнгөн, нийгмийн хор аюулын хэр хэмжээ, хэрэгтний хувийн байдалд

---

<sup>143</sup>Б.Амарбаясгалан, Ж.Эрхэсхулан. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй. Сургалтын иж бүрэн гарын авлага. УБ., 2007 он. 82 дахь тал

<sup>144</sup> Эрүүгийн хуулийн (2002) 17 дугаар зүйл

тохируулан оногдуулах боломжийг хязгаарласан хууль болсон гэж зарим иргэд шүүмжилж байна.

Хуульд нэг бус удаа өөрчлөлт орж, тухайн зүйл ангид заасан ял шийтгэлийг хөнгөрүүлэн оноож болох талаар тухайлбал, хорих ял оногдуулж болох гэмт хэрэг анх удаа үйлдсэн этгээд хохирлыг нөхөн төлсөн буюу гэм хорыг арилгасан бол шүүх тухайн этгээдийн хувийн байдал, үйлдсэн хэргийнх нь шинж чанарыг харгалзан Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан хорих ялын доод хэмжээнээс доогуур хорих ял оноож болох боловч ийнхүү хөнгөрүүлэн оногдуулах хорих ялын доод хэмжээ нь энэ хуулийн тусгай ангид тухайн гэмт хэрэгт оногдуулахаар заасан хорих ялын доод хэмжээний гуравны хоёроос, насанд хүрээгүй хүмүүсийн тухайд хоёрны нэгээс хэтрэхгүй байна гэсэн өөрчлөлт орсон нь дэвшилттэй боловч зарчмын өөрчлөлт болж чадсангүй.

Шүүхийн статистик мэдээ судалгаанаас харахад сүүлийн 4 жилд жил тутам дунджаар 8000 орчим хүн ял шийтгүүлсэн байхад тэдний 70.0 орчим хувьд нь хорих ял оногдуулж үүнээс 2900 нь хорих ялыг биечлэн эдлэхээр, мөн 1200 нь баривчлах ялыг биечлэн эдлэхээр шийдвэрлэгдсэн бол 2100 орчим хүний хорих ялыг тэнсэж хянан харгалзжээ. Үүнээс үзвэл шүүхээр ял шийтгүүлж буй хүмүүсийн 50 гаруй хувьд нь баривчлах болон хорих ялыг биечлэн эдлүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд зөвхөн хүндэвтэр гэмт хэрэгт анх удаа хорих ял шийтгүүлсэн этгээдийн хувийн болон хэргийн нөхцөл байдлыг харгалзан, гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлсөн, гэм хорыг арилгасан тохиолдолд түүнд оноосон хорих ялыг тэнсэж болохоор өндөр босгыг тогтоожээ.

Жилд ял шийтгүүлж буй хүмүүсийн 25 орчим хувьд хорих ялыг тэнсэх хуулийн заалтыг хэрэглэж байна. Гэмт хэрэг үйлдэж шийтгүүлж байгаа хүмүүсийн дийлэнх нь төлбөрийн чадваргүй, амьжиргааны түвшин доогуур зэргээс шалтгаалан шүүхээр хэргийг хянан хэлэлцэхээс өмнө төлбөрөө төлж

барагдуулах нь ховор байдаг учир хорих ялыг тэнсэх боломжгүй болдог байна.

Иймд хорих ялыг тэнсэх тухай хуулийн зохицуулалтыг хүндэвтэр төдийгүй хүнд гэмт хэрэгт ч хэрэглэх бололцоотой байдлаар өөрчлөх, шүүхээс шүүгдэгчид төлбөрөө төлөх тодорхой хугацаа, болзол тогтоон өгч, оноосон хорих ялыг тэнсдэг, хорих ял оноосон тогтоолыг биелүүлэхийг хойшлуулах, тогтоосон хугацаанд төлбөрөө төлөөгүй буюу болзлыг биелүүлээгүй тохиолдолд ялыг нь эдлүүлэх хуулийн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

Одоогийн хуулиар зөвхөн насанд хүрээгүй хүмүүсийн хувьд л хорих ял оноосон тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулж байгаа билээ. Ийм арга хэмжээг ялангуяа, эмэгтэйчүүд, цаашлаад насанд хүрсэн эрэгтэйчүүдэд ч хэрэглэх боломж байж болох юм. Иймэрхүү төрлийн ял шийтгэл эдлүүлэх хэлбэр нь хэрэгтэн хохирол, төлбөрөө богино хугацаанд төлөх илүү боломжийг олгож, шүүгдэгч өөрөө өөрийгөө илүү хянаж, аливаа хэрэг зөрчилд орохоос зайлсхийх, төрөөс зардал чирэгдэл гарахгүйгээр, дахин давтан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн сөрөг нөлөөлөлд автахгүйгээр нийгэм дотроо засарч хүмүүжих давуу талтай байдаг.

Манай улсын хууль тогтоомжоор үндсэндээ торгох, албадан ажил хийлгэх гэсэн хоёрхон хэлбэрийн хорихоос өөр төрлийн ялыг хэрэглэдэг. Албадан ажил хийлгэх ялын тухайд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд бүртгүүлж, уг байгууллагын босгыг сахих, хашаа хороог цэвэрлэх, ойр зуур зарагдахаас хэтэрдэггүй, өөр ажил төрөл эрхэлж, хохирол төлбөрөө төлөх боломжгүй, биелүүлэхэд бэрхшээлтэй туйлын үр дүн муутай ял гэж шууд хэлж болохоор байна.

Эрүүгийн хуульд заасан хүндэвтэр болон хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүст оногдуулах торгуулийн хэмжээ амьдралд нийцэхгүй байгаагаас торгуулийн ял оноох, түүнийг биелүүлэхэд хүндрэл учирч байна. Торгох ялаар шийтгүүлсэн этгээд нь төлбөрийн чадвар муу, эрхэлсэн тодорхой

ажилгүйгээс сар бүр багахан хэмжээний мөнгө төлсөөр 3 жилийн хугацаа өнгөрөхөд торгуулиас чөлөөлөгддөг эсхүл өршөөлд хамрагдаж дуусгавар болдог байна. Сүүлийн жилүүдэд шүүхээс торгох болон албадан ажил хийлгэх ял оноох нь мэдэгдэхүйц буурч эхэлжээ. Тухайлбал, 2007 онд торгох ялыг 589 хүнд, албадан ажил хийлгэх ялыг 671 хүнд оноож байсан нь жил дараалан буурсаар 2009 он гэхэд торгох ялыг 260 хүнд, албадан ажил хийлгэх ялыг 337 хүнд оноосон байна.

Иймд Эрүүгийн хуулийн шинэчлэн боловсруулахад гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг аль болох нийгмээс тусгаарлахгүйгээр хүмүүжүүлэх, зардал чирэгдэл бага гаргаж, төсвөөс санхүүжилтийг багасгах, баривчлах, хорих, саатуулах байруудыг өргөжүүлэхгүй байх бодлогыг баримтлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хорих болон баривчлах ял эдлээд суллагдсан хүмүүсийг нийгэмд хүлээн авах, ажлын байраар хангах, тусламж дэмжлэг үзүүлэх, амьдрах боломж, орчин нөхцөл сайн бүрдээгүй зэрэг байдлаас ял эдлээд дууссан болон өршөөл, уучлалаар суллагдсан хүмүүс дахин гэмт хэрэг үйлдэж, давтан ял шийтгүүлэх, хорих газар дасан зохицох хандлага ажиглагдаж байна. Улсын хэмжээгээр 2007 онд 6149 хүн, 2008 онд 6282 хүн, 2009 онд 5069 хүн баривчлах болон хорих ял эдэлж байсан ба тэдний 42-48 хувь нь урьд өмнө ял шийтгэл эдэлж байсан хүмүүс байна<sup>145</sup>.

2008 онд Өршөөл үзүүлэх тухай хууль гарснаар 2009 онд хоригдлын тоо буурахад зохих хэмжээгээр нөлөөлсөн байх хэдий ч түүнээс хорих болон баривчлах ял эдэлж буй хоригдлын тоо тууштай буураагүй байна.

Монгол Улс одоогийн байдлаар цаазаар авах ялыг хуулиар халаагүй, хориглоогүй орны тоонд орж байна. Хэдийгээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд цаазаар авах ялыг батлахгүй, бүх тохиолдолд цаазаар авах ял

---

<sup>145</sup> ШШГЕГ-ын жилийн эцсийн тайлан

авсан этгээдийн амийг уучилна гэж мэдэгдэл хийсэн нь түр зуурын шинжтэй арга хэмжээ юм. Гэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн энэхүү мэдэгдэл нь цаазаар авах ялыг халах дэлхий нийтийн чиг хандлагатай нийцсэн, хүний эрхийн чиглэлээр хийгдсэн, шийдэмгий алхам болж чадсан гэж үзэж байна.

Монгол Улсын нэгдэн орсон “Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм”-ээр гэмт хэргийн зүйлчлэл, ангилал, тэдгээрт оноох ял шийтгэл, ялын төрөл, хэмжээ, шүүхийн харьяалал, шүүх ажиллагааны зарчим, зорилт, шүүхийн тогтолцоо, прокурорын хэрэг мөрдөх үйл ажиллагааны зарчим, зорилт, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс авахуулаад гэмт буруутай этгээдэд ял шийтгэл оногдуулах хүртэл бүхэл бүтэн байцаан шийтгэх ажиллагаа болон материаллаг эрүүгийн хуулийг өөртөө багтаасан том хэмжээний хууль бөгөөд манай эрх зүйн тогтолцооны хувьд нэг анхаарах зүйл бол ял шийтгэлийн талаарх зөрөлдөөнтэй асуудал юм.

Учир юунд вэ гэвэл манай улсад хүний амь насыг байнга, удаан хугацаагаар бусниулах нь битгий хэл зөвхөн нэг хүнийг л хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар алахад цаазаар авах ял оногдуулах боломж нээлттэй байдаг учраас Ромын дүрэмд заасан гэмт хэрэг<sup>146</sup> хамаарах үйлдлүүдийн ихэнх нь цаазаар авах ял шийтгэлтэй байхаар хуульчлагдаж болох магадлалтай тул энэ нь Эрүүгийн хуулийн ялын төрлийн тэнцвэрт байдалд огцом сөрөг нөлөө үзүүлэх талтай.

Нөгөө талаас манай улсын Эрүүгийн хуульд Ромын дүрэмд заасан гэмт хэргийг үйлдсэн этгээдэд цаазаар авах ялыг оноож болох уу гэдэг асуудал зайлшгүй гарна. Ромын дүрмийн заалтуудаас<sup>147</sup> харахад бүх насаар хорих буюу 30 жилээс хэтрэхгүй хугацаагаар хорих ял хамгийн хүнд ялд багтахаар байна. Иймээс манай улсын хувьд Эрүүгийн хуулийн ялын

---

<sup>146</sup>Олон улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын Дүрмийн 5 дугаар зүйлд зааснаар олон улсын шүүхийн эрүүгийн шүүхээр хянан шийдвэрлэх хэргүүдийг төрлөөр устгах гэмт хэрэг, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг, цэргийн гэмт хэрэг, түрэмгийллийн гэмт хэрэг хэмээн тодорхойлсон байна. Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм, УБ., 2002 он, 7 дахь тал

<sup>147</sup>Олон улсын эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн 77 дугаар зүйлийн 1а дахь заалт

төрлөөс тухайлбал цаазаар авах ялыг эргэн харах зайлшгүй шаардлагатай байна. Манай улс ямар нэгэн тайлбар хийлгүйгээр Ромын дүрмийг соёрхон баталсан учраас дээрх зүйлүүдэд заасан ял шийтгэлээс илүү хүнд цаазаар авах ялыг хэрэглэх боломжгүй учраас тэдгээр гэмт хэргээс нийгмийн хор аюул, хөнөөлөөр бага байж болох хэрэгт өнөөдрийн Эрүүгийн хуулиар цаазаар авах ял оногдуулахаар тогтоосныг гарцаагүй авч үзэх хэрэгтэй.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 3 дугаар зүйлд “...Хүн бүр амьд явах эрхтэй...” болохыг тунхагласан. Хүний амьд явах эрхийг төрийн зүгээс хамгаалах ажиллагаанд цаазаар авах ялын тухай асуудал онцгой анхаарал татдаг. Цаазаар авах ял нь эрүү шүүлтийн хүнлэг бус харьцааны илрэл<sup>148</sup> хэмээн олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд үздэг. Цаазаар авах ялыг анх хэрэглэснээр тухайн төрлийн гэмт хэргийн гаралтыг үгүй болгон бусдад жигшүүлэх нь битгий хэл энэ төрлийн гэмт хэргийн гаралтыг бууруулсан баримт аль ч орны түүхэнд байхгүй. Ийм ч учраас сүүлийн жилүүдэд дэлхийн улс орнуудын хэмжээнд хүний заяагдмал эрхийг хүндэтгэн үзэх үүднээс энэ нь хэрцгий болон хүнлэг бус харьцаа хэмээн үзэн цаазаар авах ялыг аль болох хурдан халах ёстой гэж нийтээрээ эсэргүүцээр байгаа билээ.<sup>149</sup>

Цаазаар авах ялын хүний эрхийн эсрэг ноцтой шинж чанар нь нэгдүгээрт, хүний амийг урьдчилан тогтоосон санаатай устгаж байгаа учраас хүмүүнлэг ардчилсан төрийн бодлого, үйл ажиллагаатай үндсээрээ харш; хоёрдугаарт, хэрэг үйлдсэн этгээдийг бие хүнийх нь хувьд шууд устгаж байгаа тул гэм буруутай этгээдийн хувьд дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх буюу түүнийг хүмүүжүүлэх тухай эрүүгийн хуулийн эрүүгийн ялын зорилготой нийцэх ямар ч шинж байдаггүй; гуравдугаарт, шүүхээс алдаатай шийдвэр гарсан

---

<sup>148</sup>List of methods of capital punishment” Amnesty International. “Torture and ill-treatment: the arguments: 1. What is torture? What is ill-treatment? What’s the difference?-2004

<sup>149</sup>2006 он гэхэд 55 оронд 3861 хүнд цаазын ял оноож, 25 оронд хамгийн багаар бодоход 1591 цаазаар авах ял гүйцэтгэсний 91 хувийг Хятад, Иран, Пакистан, Ирак, Судан, АНУ эзэлж байна.



тохиолдолд цагаатгасан ч дахин сэргээгддэггүйд хамгийн гол аюул нь оршиж байгаа юм.<sup>150</sup>

2003 онд Монгол Улсын Их Хурлаас баталсан “Хүний эрхийг хангах Үндэсний хөтөлбөр”-т цаазаар авах ялыг халах тухай асуудлыг судалж, хэтдээ ялын төрлөөс хасах бодлого баримтална гэж зааснаас үзэхэд Монголын төрийн бодлого цаазаар авах ялыг халахын төлөө байгаа гэдэг нь тодорхой байна. Ингэхдээ хохирогчид учирсан хохиролыг шуурхай, бүрэн арилгах, нөхөн төлүүлэх асуудалтай цогцоор шийдвэрлэх нь зөв юм.

Өнөөдөр дэлхийн улс орнуудын гуравны хоёр нь буюу 134 улс цаазаар авах ялыг хуульдаа болон практикт халаад байна. 90 улс орон газар нутагт бүх төрлийн гэмт хэргүүдэд цаазаар авах ял оноохыг зогсоож, 11 улс дайны үеийн гэмт хэргээс бусад тохиолдолд цаазаар авах ялыг оноохыг хориглож, 32 орон цаазаар авах ялыг практикт халсан<sup>151</sup> бөгөөд хуульд нь байгаа *de facto*<sup>152</sup> болсон хэдий ч сүүлийн 10 гаруй жил нэг ч цаазаар авах ялыг гүйцэтгээгүй байна. Бусад 63 орон цаазаар авах ялыг хэрэглэж байгаа ч хэд хэдэн орнуудад нэг жилд гүйцэтгэх тоо нь буурсаар байгаа юм.<sup>153</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 6 дугаар зүйлд цаазаар авах ялыг цаашид хориглохыг зөвлөсөн бөгөөд хүчингүй болгосон улс орнуудад үүнийг эргэж сэргээхийг хориглосон<sup>154</sup> байдаг.

Түүнчлэн, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 1990 оны хоёрдугаар нэмэлт протокол, Европын Хүний эрхийн Комиссын 1983 болон 2002 онуудад батлагдан

---

<sup>150</sup>Г.Совд, Монгол Улсын Үндсэн хууль-хүний эрх,УБ., 1999 он, 48 дахь тал

<sup>151</sup>Цаазаар авах ялыг халсан болон хэрэглэж байгаа орнуудын жагсаалт,Эмнести Интернэйшнл,2008.04.1., Act 50/003/2008

<sup>152</sup> **De facto**- эцэслэгдсэн хүлээн зөвшөөрөлт биш. Ийм хүлээн зөвшөөрөлт нь ихэвчлэн түр зуурын шинжтэй дараа нь **de jure** шилжих үе шатыг дамждаг. **De jure**- албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөх үе шат

<sup>153</sup>2006 онд Филиппин, 2007 оны 6 дугаар сард Кыргызстан цэргийн гэмт хэргээс бусад хэргүүдэд, 2007 онд Албани, Руанда улс хамгийн сүүлд цаазаар авах ялыг халсан байна. /[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) сайт, дэлгэрэнгүй мэдээлэл/

<sup>154</sup>Хүний Эрхийн Хороо, Мэдээлэл, №829/1998, Шүүгч Канад улсын эсрэг хэрэг, 2003 оны 8 дугаар сарын 5.10.2-10.6 дугаар зүйлүүд

гарсан YI ба XIII протоколууд, Америкийн конвенцийн “Цаазаар авах ялыг хүчингүй болгох хүний эрхийн тухай” 1990 оны нэмэлт протокол зэрэгт цаазаар авах ялыг хорих энэхүү хандлагуудыг тус тус тогтоосон байна.

Эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдэж, гэм буруутай нь шүүхээр тогтоогдож, ял шийтгэл хүлээсэн этгээд ял шийтгэлээ эдлэхийн зэрэгцээ ял шийтгэлээ эдэлсний дараагаар тодорхой хугацаанд, зарим тохиолдолд бүр ч урт хугацаагаар тухайн хүний нийгэмд эзлэх байр суурь, хувийн болон эрх зүйн байдалд нь нөлөөлөхүйц багагүй сөрөг үр дагавар, хязгаарлалтыг дагуулж байдаг. Энэхүү хязгаарлалт, сөрөг үр дагавар нь хууль ёсны дагуу буюу хууль бус байдлаар илэрч гардаг талтай.

Ийм учраас Эрүүгийн хуулиар “ялтай байдал” гэсэн ойлголтыг бий болгож, хэдийд ялгүй болохыг тодорхойлсон байдаг. Эрүүгийн хуульд<sup>155</sup> ялтан шүүхийн шийтгэх тогтоол хуулийн хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн түүнийг ялгүйд тооцох буюу ялгүй болох хүртэл хугацаанд ялтайд тооцогдоно, харин дараахь тохиолдолд ялгүй болно гэж заажээ. Үүнд:

- Тэнсэж хянан харгалзсан, хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоолыг биелүүлэхийг хойшлуулсан хугацаанд гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- Хөнгөн гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд ялаа эдэлж дууссанаас хойш нэг жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- Хүндэвтэр гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж дууссанаас хойш таван жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- Хүнд гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж дууссанаас хойш найман жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй;
- Онц хүнд гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн этгээд буюу онц аюултай гэмт хэрэгтэн үндсэн ба нэмэгдэл ялаа эдэлж

---

<sup>155</sup> Эрүүгийн хуулийн (2002) 78 дугаар зүйл

дууссанаас хойш арван жилийн дотор гэмт хэрэг шинээр үйлдээгүй бол ялгүй болохоор байна.

Эрүүгийн хуулиар ийнхүү тодорхойлсон нь аливаа гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлсэн этгээд тодорхой хугацаанд ялтайд тооцогдож, энэ хугацаанд дахин гэмт хэрэг үйлдээгүй бол ялгүйд тооцогдсоноор түүнээс ял шийтгэл арилж цэвэр болно гэсэн ойлголт мөн билээ.

Харин гэмт хэрэг давтан үйлдвэл гэмт хэргийг хүндрүүлэн зүйлчлэх, эсхүл ял шийтгэл онооход хүндрүүлэн үзэх нөхцөл байдалд тооцохоор Эрүүгийн хуульд заажээ. Үүний зэрэгцээгээр хууль тогтоомжоор ял шийтгэл хүлээсэн этгээдэд төрийн алба хаах, бусад ажил, албан тушаал, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх, сургуульд суралцах, бусад үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй байхаар тухайн хүний эрхийг шууд хязгаарлахаар заасан байна.

Комисс нь Эрүүгийн болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиас бусад Монгол Улсын хууль тогтоомжоор ял шийтгэлийг хэрхэн авч үзэхээр заасныг судлахад нийтдээ 31 бие даасан хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын тогтоол, УИХ-аас томилогддог байгууллагын дарга, түүнтэй адилтгах албан тушаалтан, Сайд, Засгийн газрын агентлагийн даргын шийдвэрээр батлагдсан 34 заавар, журамд<sup>156</sup> энэ тухай тусгасан байна.

Монгол Улсын хуулиар дараахь ажил, албан тушаал томилогдох буюу сонгогдох, түүнд нэр дэвшихэд ялгүй байх шаардлагыг тавьсан байна.Үүнд:

- УИХ болон Орон нутгийн хурлын сонгуульд нэр дэвшигчид;
- Үндсэн хуулийн цэц, Авлигатай тэмцэх газар, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Төв банк, Үндэсний аудитын газар зэрэг УИХ-аас томилогддог байгууллагын удирдах албан тушаалтанд;

---

<sup>156</sup> Эрх зүйн нэгдсэн системийн сайт [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

- Шүүх, Прокурор, Цагдаа, Шийдвэр гүйцэтгэх зэрэг хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчид болон өмгөөлөгчид;
- Олон нийтийн үндэсний радио телевизийн үндэсний зөвлөлийн гишүүд болон түүний удирдах албан тушаалтанд;
- Банкны удирдлагад тавигдах шаардлагад;
- Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх болзолд;
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрын удирдах албан тушаалтанд;
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх чиг үүрэг бүхий санхүүгийн мэдээллийн албаны удирдах албан тушаалтанд;
- Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдэд;
- Төрийн тусгай хамгаалалтын албан хаагчдад;
- Гэрээт харуул, хамгаалалт болон хувийн хамгаалалт эрхлэх этгээд;
- Гэр бүлийн харилцаанд үрчлэгч, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчээр тогтооход;
- Иргэний овог, эцгийн нэр, нэрээ өөрчлөхөд;
- Галт зэвсэг өмчлөх этгээдэд;
- Монгол Улсын харьяат болох харьяатаас гарахад татгалзах үндэслэл, Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах эрхийг түдгэлзүүлэхэд;
- Гадаадын иргэдийн эрх зүйн байдалд тавих шалгуур зэрэгт.

### **Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар:**

- Цагдаагийн цол олгохыг хойшлуулах, цолыг бууруулах, хасах, хураахад;

### **Засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан заавар журамд:**

- Гэрээт цэргийн албыг сайн дурын үндсэн дээр гэрээгээр хаах тохиолдолд;

- Иргэний шилжин суурьших тухай өргөдлийг шийдвэрлэх тохиолдолд;
- Төсвийн ерөнхий нягтлан бодогчийг томилоход тавигдах шаардлагад;
- Гадаадын иргэдийг бүртгэх, гадаадын иргэн Монгол Улсад түр болон удаан хугацаагаар оршин суух, байнга оршин суух, цагаачлахтай холбоотой харилцааг зохицуулахад;
- Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргасан гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд тавих шалгуурт;

**УИХ-аас томилогддог байгууллагын дарга, түүнтэй адилтгах албан тушаалтны шийдвэр, Сайдын тушаал, Засгийн газрын агентлагийн даргын тушаалаар батлагдсан заавар журамд:**

- Төрийн албаны мэргэшлийн шалгалтанд орохыг хүссэн иргэнийг бүртгэхэд;
- Зэвсэгт хүчний анги, байгууллагын офицер, ахлагчийн тушаалд;
- Гаалийн улсын байцаагч болон Тагнуул, Хил хамгаалах, Гамшгаас хамгаалах, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх болон Төрийн аудитын байгууллагын мэргэшлийн шалгалтанд орох иргэнд тавигдах шаардлагад;
- Банк, түүний нэгж байгуулах зөвшөөрөл, валют солих цэгийн зөвшөөрөл, банк бус санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл, үнэт цаасны зах зээлд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл болон хадгаламж, зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх, хоршооны тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагад;
- Бэлтгэл болон чөлөөнд байгаа генерал, офицер ахлагчийг батлан хамгаалах салбарт түр ажиллуулахаар авахад;
- Цэрэг, цагдаагийн албан хаагчийг энхийг сахиулах ажиллагаанд оролцуулахаар сонгоход;
- Шийдвэр гүйцэтгэгч, нотариатч, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн сонгон шалгаруулалт явуулахад;

- Гадаадын иргэнд Монгол Улсын харьяат хүүхэд үрчлүүлэхийг хүсэгчдэд;
- Дотоодын цэрэгт алба хаах дайчдыг сонгон авахад;
- Галт зэвсгийг улсын хилээр оруулах, зөвшөөрөл олгоход болон галт зэвсгийг хураахад;
- Идэвхтэн байгаль хамгаалагчид нэр дэвшигчид тавигдах шаардлага зэрэгт ял шийтгэлгүй байх шаардлага тавигджээ.

Хууль тогтоомжид ял шийтгэлгүй байх шаардлагыг нэр томъёоны болон агуулгын хувьд “ял шийтгэлгүй, ял шийтгүүлж байгаагүй, ялгүй, эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлсэн, ялгүйд тооцогдоогүй этгээд, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, шүүхээр ял шийтгүүлээд ялгүйд тооцох буюу ялгүй болох хугацаа нь дуусаагүй” гэж олон янзаар тусгасан байна.

Улсын Дээд Шүүхээс хуулийн дээрх заалтуудыг нэг мөр ойлгох үүднээс Шүүхийн тухай<sup>157</sup>, Прокурорын байгууллагын тухай<sup>158</sup>, Өмгөөллийн тухай<sup>159</sup>, Банкны болон банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай<sup>160</sup>, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай<sup>161</sup> хуулийн холбогдох заалтуудыг тайлбарласан байна.

Үүнд: “ял шийтгүүлж байгаагүй...” гэсэн ойлголтыг Эрүүгийн хуулийн 78 дугаар зүйлийн 78.2-т заасан ялгүй болох хугацаа хамаарахгүй бөгөөд урьд өмнө нь шүүхээр огт ял шийтгүүлж байгаагүйг, “ял шийтгэлгүй...” гэж заасныг урьд өмнө ял шийтгүүлж байгаагүй, эсвэл ял шийтгүүлж байсан бол Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 78.2-т зааснаар ялгүй болсныг, харин Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн “ялгүй

<sup>157</sup> “Шүүхийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 2003 оны 01 дугаар тогтоол,

<sup>158</sup> “Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 2003 оны 02 дугаар тогтоол,

<sup>159</sup> “Өмгөөллийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 2003 оны 03 дугаар тогтоол,

<sup>160</sup> “Банкны болон банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хуулийн зарим зүйл, заалт, хэсгийг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 2006 оны 52 дугаар тогтоол,

<sup>161</sup> “Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” Улсын Дээд Шүүхийн 2008 оны 16 дугаар тогтоол,

байх” гэдгийг Эрүүгийн хуулийн 78 дугаар зүйлд заасан “ялгүйд тооцох”, “ялгүй болох” гэсэн ойлголтуудтай адилтгаж үзэх үндэслэлгүй тул үүнийг өмнө нь огт ял шийтгүүлж байгаагүй гэж ойлгон хэрэглэнэ гэжээ.

Эрүүгийн хуулийн 78 дугаар зүйлийн 78.2-т заасан ялгүй болох хугацаа Монгол Улсын Их Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч болон шүүх, прокурорын байгууллагын албан хаагчдад тавигдах шаардлагад огт хамаарахгүй бөгөөд урьд өмнө шүүхээр огт ял шийтгүүлээгүй байх ёстой бол харин өмгөөлөл банк болон банк бус санхүүгийн байгууллага эрхлэхэд тавигдах шаардлагад ял шийтгүүлж байсан боловч Эрүүгийн хуулийн 78.2-т зааснаар ялгүй болсныг ойлгоно гэж тайлбарласан нь зөрчилтэй байна.

Төрийн албаны тухай хуульд төрийн захиргааны болон төрийн тусгай албан тушаалыг төрийн жинхэнэ албан тушаал гэнэ<sup>162</sup>, төрийн тусгай албан тушаалд зэвсэгт хүчин, хилийн ба дотоодын цэрэг, тагнуул, цагдаа, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, онцгой байдлын байгууллагын офицер ахлагч, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гаалийн байцаагч хамаарна<sup>163</sup>, Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх болзолд<sup>164</sup> хуульд өөрөөр заагаагүй бол Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлсэн, эсхүл бусад төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлээд ялгүйд тооцох буюу ялгүй болох хугацаа нь дуусаагүй бол авч ажиллуулахыг хориглоно гэжээ.

Гэтэл Төрийн албаны зөвлөлийн 2004 оны 39 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад ажилд орох иргэнээс мэргэшлийн шалгалт авах болзол, журам”-д шүүхээр шийтгүүлж ял эдэлж байсан иргэн мэргэшлийн шалгалтанд орох эрхгүй гэж заасан нь Төрийн албан тухай хуулиар тогтоосон төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх болзолд тавигддаг “...хуульд өөрөөр заагаагүй бол

---

<sup>162</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн (2002) 5 дугаар зүйл

<sup>163</sup> Мөн хуулийн 8 дугаар зүйл

<sup>164</sup> Мөн хуулийн 16 дугаар зүйл

Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлсэн, эсхүл бусад төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлээд ялгүйд тооцох буюу ялгүй болох хугацаа нь дуусаагүй бол авч ажиллуулахыг хориглоно” гэсэн заалттай зөрчилдөж байна.

Ял шийтгэлийн тухай асуудлыг хууль тогтоомжид өөр өөрөөр зааж, хуулийн заалтыг илтэд зөрчсөн журам, заавар гаргаж, ял шийтгүүлсэн иргэнийг бүх насаар нь ялтайд тооцож, Эрүүгийн хуулийн “ялтай байх” гэсэн заалтыг гажуудуулж, эрүүгийн хариуцлагыг зөвхөн Эрүүгийн хуулиар тодорхойлох зарчимтай зөрчилдөж байгааг журамлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Түүнчлэн, төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагад ажилд орох иргэнээс бүх тохиолдолд ял шийтгэлийн тухай лавлагааг гаргуулж авдаг болжээ. Иймээс ял шийтгүүлж байсан этгээд нийгэмд ажил, албан тушаал эрхлэх ямар ч боломжгүй, ялгаварлан гадуурхагдах үндсэн нөхцөл болж байна. Ял шийтгүүлээд тэр тусмаа хорих ял эдлээд суллагдсан этгээд нийгэмд гадуурхагдан, багтаж шингэхгүй, ажил хөдөлмөр эрхлэх ямар ч боломжгүй болж байгаагаас зарим нь дахин гэмт хэрэг үйлдэхэд хүртэл хүрч, нийгэмд сөрөг үр дагаврыг дагуулсаар байна.

Эрүүгийн гэмт хэрэг нь санаатай болон санамсаргүй, болгоомжгүйгээр үйлдэгддэг, тухайн хүний хийсэн үйлдэл, эс үйлдэл нь гэмт хэрэг мөн эсэх нь үзэл бодлын үүднээс харьцангуй маргаантай тул ял шийтгүүлсэн хүмүүсийг бүх насаар нь харлуулан гадуурхах нь хүний эрхийн зарчимд нийцэхгүй юм.

Ажил хөдөлмөр эрхлэх, сонгон шалгаруулалтанд орох, тендерт өрсөлдөх, гадаадад ажиллах, гэрээ хэлэлцээр хийх, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл, зээл авах, зарим сургуульд элсэн орох, бүхий л тохиолдолд цагдаагийн байгууллагаас ял шийтгэлийн лавлагаа авдаг журам үйлчилж байна. ЦЕГ-ын Мэдээлэл лавлагааны төв нь байнгын ачаалал



дугаарлалтай болж, иргэдийн лавлагаа авах эрэлт, хэрэгцээ улам бүр өссөөр байна.

Тус төвөөс албан байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэд өөрсдийн хүсэлтээр лавлагаа авсан байдлыг олгосон байдлыг сүүлийн 3 жилээр харьцуулж үзэхэд:

- 2007 онд 151000 өдөрт дунджаар 618,
- 2008 онд 174000 өдөрт дунджаар 714,
- 2009 онд 183500 өдөрт дунджаар 752 иргэн,

Эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтээр лавлагаа хийсэн байдлыг судалж үзэхэд:

- 2007 онд 53582
- 2008 онд 96688
- 2009 онд 40927 удаа тус тус лавлагаа авсан байна<sup>165</sup>.

ЦЕГ-ын Мэдээлэл лавлагааны төвөөс лавлагаа авч буй 450 иргэдээс санал асуулга авч үзэхэд 273 буюу 60.7 хувь нь дээд, 175 буюу 38.9 хувь нь дунд, 2 буюу 0.4 хувь нь бага боловсролтой, 248 буюу 55.1 хувь нь ажил хөдөлмөр эрхэлдэг, 202 буюу 44.9 хувь ажилгүй, 17.6 хувь нь визний материал бүрдүүлэх гэж, 10.7 хувь нь сонгон шалгаруулалтанд орох гэж, 7.3 хувь нь зээл авах гэж, 38.9 хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж байгууллагад ажилд орох гэж, 14.4 хувь нь төрийн байгууллагад ажилд орох гэж, 2.4 хувь нь аж ахуйн үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авах гэж үүнийг авч байна гэж хариулсан байна.

Энэхүү лавлагааг байгууллага, албан тушаалтан ямар үндэслэлээр шаардаж байгаагаа тайлбарладаг уу гэсэн асуултанд 44.9 хувь нь тийм, 48.9 хувь нь үгүй гэж, Та энэхүү тодорхойлолтыг жилд хэд дэх удаагаа авах шаардлагатай болдог вэ гэсэн асуултанд 5.2 хувь нь жилд 1 удаа, 18.2 хувь нь 2 удаа, 14 хувь нь 3 удаа, 15 хувь нь 4 ба түүнээс дээш авах шаардлагатай болдог гэжээ. Та урьд өмнө ял шийтгүүлж байсан уу гэсэн асуултанд 96.4 хувь нь үгүй, үлдсэн 3.6 хувь нь

---

<sup>165</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл судалгааны төвийн 2009 оны 4/4783 тоот албан бичиг

урьд ял шийтгүүлж байсан, ял шийтгэлтэй хугацаа өнгөрсөн гэж хариулжээ.

Үүнээс үзэхэд ял шийтгэлийн лавлагааг хуульд заасан, заагаагүйгээс үл хамаарч байгууллага, албан тушаалтан, иргэдийн хүсэлтийг үндэслэн олгодог байна. Иймд ял шийтгэлийн тухай лавлагааг зөвхөн хууль болон хуулийн дагуу гарсан журам зааварт заасан тохиолдолд олгож байх, салбарын хууль тогтоомжид заасан ял шийтгэлийн талаарх заалтуудыг нэг мөр болгож журамлах, ялангуяа хувийн хэвшлийн байгууллагад ажил хөдөлмөр эрхлэх, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл авах, зээл авах зэрэгт ял шийтгэлийн лавлагаа авч байгааг хориглох шаардлагатай гэж үзэж байна. Энэ нь эргээд хүний сурч боловсрох, хөдөлмөрлөх зэрэг эрхийн хэрэгжилтэнд тодорхой хэмжээгээр саад учруулж, Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөхөд хүрч байна гэж үзэхээс аргагүй байна.

Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд сэжигтэн, яллагдагчийн асрамжинд байгаа хүүхдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, түүний дотор эрх зүйн зохих хамгаалалтыг бий болгох нь хүүхэд аливаа хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхагдах, улмаар дарамт, хүчирхийлэл, мөлжлөгт өртөх, хүнд нөхцөлд амьдрах, хараа хяналтгүй үлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй юм.

Энэ үүднээс хүүхэд нас, бие бялдар, сэтгэц, сэтгэл зүйн байдлаас шалтгаалан өөрийгөө хамгаалах чадвар нь хязгаарлагдмал, насанд хүрэгчдээс байнгын хамааралтай, аливаа сөрөг хүчин зүйлд өртөх эрсдэл өндөр байдаг зэргийг харгалзан өөрөөс нь үл хамаарах хүчин зүйлээс шалтгаалан бий болсон дээрх нөхцөлд хүүхдийн дээд ашиг сонирхолд нийцсэн онцгой халамж, хамгаалалтыг бүрдүүлэхэд хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч онцгойлон анхаарах ёстой бөгөөд тэдгээрийн хэрхэн үр дүнтэй зохистой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаагаас хүүхдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэнд, боловсрол, хөгжил, өв тэгш хүмүүжил, хайр халамж болон бие бялдар, сэтгэл зүйн бүхий л төлөвшил шууд хамааралтай байна.

Олон улсын хэмжээнд хүүхдэд ийм онцгой халамж тавих шаардлагатай байдгийг Хүүхдийн эрхийн тухай 1924 оны

Женевийн тунхаглал, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1959 оны Хүүхдийн эрхийн тунхаглал болон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал<sup>166</sup>, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт<sup>167</sup>, Эдийн засаг нийгэм соёлын эрхийн тухай<sup>168</sup> олон улсын пакт, хүүхдийн аж байдлын асуудлыг эрхэлсэн олон улсын буюу төрөлжсөн байгууллагуудын холбогдох баримт бичиг, дүрэм болон Хүүхдийн эрхийн тухай<sup>169</sup> бие даасан конвенцид тус тус заасан байдаг.

Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд “баривчлагдсан, цагдан хоригдсон сэжигтэн, яллагдагчийн ар гэрт нь асрах хүнгүй үлдсэн бага насны хүүхэд, өндөр настай эцэг эх болон бусад асруулагчийг харгалзан дэмжүүлэхээр төрөл садангийн буюу бусад хүмүүст, эсхүл зохих байгууллагад хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамжаар шилжүүлэн өгөх”<sup>170</sup> тухай заасан нь сэжигтэн, яллагдагчийн асрамжинд байгаа хүүхдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалахад хууль эрх зүйн хүрээнд бүрдүүлсэн чухал ач холбогдолтой зохицуулалт юм.

Комисс нь насанд хүрээгүй хүүхэдтэй хорих ял эдэлж байгаа ганц бие болон эцэг эх нь хоёулаа ял эдэлж байгаа ялтнуудын хүүхдүүдийн эрхийн хамгаалалт хэрхэн хэрэгжиж байгааг судлан тогтоох зорилгоор түүвэр судалгааг ШШГЕГ-ын харьяа Хорих 407 дугаар ангид ял эдэлж байгаа 60 ялтны дунд явуулав.

2009 оны байдлаар ШШГЕГ-ын харьяа Хорих 407 дугаар ангид ял эдэлж байгаа насанд хүрээгүй хүүхэдтэй 88 эмэгтэй, эцэг, эх нь хоёулаа ял эдэлж байгаа насанд хүрээгүй хүүхэдтэй 6 эмэгтэй байгаа бөгөөд тэдгээрийн дийлэнх нь буюу 89.3 хувь нь хүүхдээ өвөө эмээ буюу төрөл садны хүмүүсийн асрамжинд, үлдсэн 10.4 хувь нь хүүхэд асрамжийн газарт шилжүүлсэн<sup>171</sup> гэжээ.

---

<sup>166</sup> НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 217/A/III/тогтоолоор 1946 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр баталж, түүний бүх заалтыг дагаж мөрдөхийг гишүүн улсуудад уриалжээ. 1961 онд Монгол Улс НҮБ-ын гишүүн улс болсноор НҮБ-аас батлан гаргасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай олон улсын гэрээ конвенцид нэгдэн орж, олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үүрэг хариуцлагыг хүлээсэн билээ.

<sup>167</sup> Монгол Улс 1974 онд соёрхон баталсан.

<sup>168</sup> Монгол Улс 1974 онд соёрхон баталсан.

<sup>169</sup> Монгол Улс 1990 онд соёрхон баталсан.

<sup>170</sup> Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн (2002) 188 дугаар зүйлийн “188.1.1”-т

<sup>171</sup> ШШГЕГ-ын харьяа Хорих 407 дугаар ангийн 2009 оны 11 дүгээр сарын 5-ны 396 тоот албан бичиг

Та хэдэн хүүхэдтэй вэ? гэсэн асуултанд дийлэнх буюу 43,4 хувь нь 2 хүүхэдтэй, 28,4 хувь нь 1 хүүхэдтэй, үлдсэн 28,2 хувь нь 3 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй, таны хүүхдүүд хэдэн настай вэ гэсэн асуултанд 10 хувь нь 4-6 настай, 18,3 хувь нь 6-12 настай, 31,7 хувь нь 12-16 настай, үлдсэн 40 хувь нь 17-18 настай буюу түүнээс дээш гэжээ.

Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн шийдвэрээр таны хүүхдэд асран хамгаалагчийг тогтоосон уу гэсэн асуултанд хэн ч тогтоогоогүй гэж 83 хувь, шүүгч гэж 11.7 хувь, хэрэг бүртгэгч гэж 1.6 хувь, мөрдөн байцаагч гэж 3.3 хувь хариулжээ. Хэрвээ асран хамгаалагч тогтоосон бол ямар хүмүүсийг тогтоосон вэ гэсэн асуултанд 23.4 хувь нь эмээ, өвөөгийн, 10 хувь нь төрсөн ах, эгч, дүүгийн, 6.6 хувь нь асрамж халамжийн төвийн, үлдсэн 60 хувь нь бусад хүмүүс болон нөхөр, төрөл садангийн хүмүүсийн асрамжинд байгаа гэжээ.

Таны хүүхдүүд сургуульд сурч байгаа юу гэсэн асуултанд дийлэнх нь буюу 80 хувь нь үгүй гэсэн байх бөгөөд энэ нь эхийн анхаарал халамж суларснаас сургуулиас завсардах, сэтгэл санааны хувьд хүнд, байнга эхийгээ санадаг, амьдралын нөхцөл тааруу, баталгаагүй байдал, тэтгэврийн насны эцэг эхийн асрамжинд байдагтай холбоотой гэж үзжээ.

Үүнээс үзэхэд баривчлагдсан, цагдан хоригдсон сэжигтэн, яллагдагчийн хүүхдэд асран хамгаалагч тогтоох, хүүхдийн халамж, хамгаалалтыг бүрдүүлэхэд учир дутагдалтай хандаж байна.

## **Дөрөв. Өмгөөлөгчийн оролцоо ба хүний эрх**

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 11 дүгээр зүйлд “Гэмт хэрэгт буруутгагдаж буй хэн боловч өмгөөлөх бүх боломжоор хангагдсан шүүх хурлаар гэм буруутайг нь тогтоох хүртэл гэм буруугүй гэж тооцогдох эрхтэй”, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 14 дүгээр зүйлд “Гэмт хэрэгт холбогдсон хүн бүр өөрийн сонгон авсан өмгөөлөгчөөрөө өмгөөлүүлэх, өмгөөлүүлэх ажлаа бэлтгэх хүрэлцээтэй хугацаа, бололцоотой байх, өмгөөлөгчтэйгээ харилцах наад захын баталгаагаар хангагдана”, Үндсэн хууль болон Эрүүгийн

байцаан шийтгэх хуульд “Сэжигтэн, яллагдагч өмгөөлөгч авах, өмгөөлөгчтэйгээ ганцаарчлан уулзах, эрх зүйн туслалцаа авах эрхтэй, шүүн таслах үйл ажиллагаа тэгш эрх бүхий яллах, өмгөөлөх талын мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдана”, “Хууль зүйн мэргэжлийн бие даасан байдлын талаарх олон улсын Барын холбооны стандарт”, “Өмгөөлөгчийн үүргийн талаарх НҮБ-ын үндсэн зарчим ” болон Хүний эрхийн хорооны 32 дугаар Ерөнхий Зөвлөмжид “Бүх талуудад процессын тэгш эрхийг хангах ёстой бөгөөд хэрэв хуульд тодорхой нэг ялгааны талаар заасан бол тэр нь тодорхой үндэслэлтэй, бодит шалтгаанаар тогтоогдсон байх ёстой ба өмгөөлөх талд ямар нэгэн сул тал бий болгосон шударга бус бүхий л нөхцөл байдлыг тогтоосон шинжтэй байж болохгүй” гэж тус тус заажээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхийг хангахад өмгөөлөгчийн оролцоо онцгой ач холбогдолтой бөгөөд энэхүү ажиллагаанд өмгөөлөгчийн үүрэг, оролцоог сайжруулахад хангалттай тооны өмгөөлөгчтэй байх, өмгөөлөгчийн оролцоог хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэн, хуулиар нарийвчлан зохицуулах шаардлага тавигддаг.

Сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн удаа өмгөөлөгчийн сонгон шалгаруулалт явагдаж, өмгөөлөгчийн тоо нэмэгдэж байгаа боловч зарим аймгуудад өмгөөлөгчдийн тоо цөөн байгаагаас шалтгаалан байцаан шийтгэх ажиллагаанд өмгөөлөгч авах сэжигтэн яллагдагчийн эрх зөрчигдөхөд хүрч байна. 2009 оны 10 дугаар сарын байдлаар Улаанбаатар хотод 817, хөдөө орон нутагт 165 өмгөөлөгч ажиллаж байна. Баян-Өлгий аймагт 2, Баянхонгор Булган, Говьсүмбэр аймагт тус бүр 3 өмгөөлөгч ажиллаж байгаа нь хангалтгүй байна. Хөдөө орон нутагт өмгөөлөгчийн тоо хязгаарлагдмал байгаагаас сэжигтэн, яллагдагч өмгөөлөгчөө шилж сонгох боломж хязгаарлагдаж, Улаанбаатар хотоос өмгөөлөгч авахад хүрч зардал, чирэгдэл учирдаг байна. Өмгөөлөгчийн эрх олгох шалгалтыг тогтмол хугацаанд явуулж, хөдөө орон нутгийн өмгөөлөгчийн тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

Үндсэн хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжоор эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны оролцогчдын тэгш эрхийг мэтгэлцэх зарчмаар хангадаг. Энэхүү мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд яллах болон өмгөөлөх талын эрх тэгш оролцоо чухал байдаг. Хүний эрхийн Үндэсний Комисс 236 өмгөөлөгч, 116 шүүгч, 94 прокурорыг хамруулан асуулга авч, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн зохицуулалт, өмгөөлөгчийн оролцооны талаар дүгнэлт хийж үзсэн болно.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 41 дүгээр зүйлийн “41.3.8”-д “өмгөөлөгч нь хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт дууссаны дараа хэргийн бүх материалтай танилцана” мөн хуулийн “41.3.2”-т: “энэ хуулийн 92 дугаар зүйлд заасны дагуу хууль зүйн туслалцаа үзүүлэхэд шаардлагатай эд зүйл, баримт бичиг, мэдээлэл, бусад нотлох баримтыг цуглуулах талаар хүсэлт тавих, гаргаж өгөх, түүнийгээ шалгуулан хавтаст хэрэгт тусгуулах” гэсэн заалтуудыг асуулгад оролцсон өмгөөлөгч, хуульчид ихээхэн шүүмжилсэн байна. Энэхүү заалтууд нь мэтгэлцэгч талуудын тэгш эрхийг зөрчиж байна гэж өмгөөлөгчдийн 90 хувь нь, шүүгчдийн 60 хувь нь үзэж байхад, прокуроруудын 68 хувь нь эсрэг хариулт өгсөн байна. Өмгөөлөгчдийн 77 хувь нь, прокуроруудын 24 хувь нь, шүүгчдийн 72 хувь нь өмгөөлөгч өөрийн санаачлагаар нотлох баримт цуглуулах эрхтэй байх ёстой гэж үзсэн байна.

Өмгөөлөгч нь өөрөө нотлох баримт цуглуулах эрх хэмжээ байхгүй учраас хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалтын шатанд өмгөөлөгчийн оролцоо хэлбэрийн төдий болж, санал, хүсэлт тавих, байцаалтанд оролцох төдийгөөр хязгаарлагддаг байна. Өмгөөлөгчийн тавьсан санал, хүсэлтэнд хандах хандлага ч сайн биш байдаг байна. Түүнчлэн, өмгөөлөгчид мэдлэг, ур чадвараа нэмэгдүүлэх, ёс зүйтэй ажиллах шаардлага тавигдаж байна.

Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд таны тавьсан санал, хүсэлтийг хангадаг эсэхэд өмгөөлөгчдийн үзэж байгаагаар хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурорын 11 хувь нь хангадаг гэж, 68 хувь нь заримдаа хангадаг, 29 хувь нь хангадаггүй гэж хариулжээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 41 дүгээр зүйлийн “41.3.6”-д “Өмгөөлөгч нь өөрсдийнх нь зөвшөөрснөөр иргэн, хуулийн этгээдээс тайлбар, баримт бичиг, тодорхойлолт гаргуулж авах” гэж заасан нь өмгөөлөгчийн эрхийг хязгаарлаж, өмгөөлүүлэгчийнхээ эрх ашгийг бүрэн гүйцэд хамгаалахад саад болж байна гэж судалгаанд оролцсон өмгөөлөгчдийн 36 хувь нь үзсэн ба практик дээр иргэн, албан тушаалтанд тайлбар, баримт бичиг, тодорхойлолт гаргуулж авахыг тэр бүр зөвшөөрдөггүй байна. Өмгөөлөгч нь өөрийн санаачлагаар тайлбар тодорхойлолт гаргуулах, нотлох баримт цуглуулах эрхтэй байхаар, өмгөөлөгчийн цуглуулсан нотлох баримтыг хэрэгт авч, шүүх нэгэн адил үнэлж дүгнэх шаардлагатай байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 41 дүгээр зүйлийн “41.3.11”-д: “өмгөөлж байгаа сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шүүхэд шийдвэрлэхэд хүсэлтээрээ байлцаж, шүүхэд санал гаргах”, мөн тус хуулийн 63 дугаар зүйлийн 68.3-т “Шүүгч шаардлагатай гэж үзсэн, эсхүл өмгөөлөгч хүсэлт гаргасан бол өмгөөлөгч, прокурорыг байлцуулан сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорих эсэх асуудлыг шийдвэрлэж нэн даруй захирамж гаргана” гэж заасан байгаа боловч асуулганд оролцсон шүүгчид баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шийдвэрлэхэд өмгөөлөгчийг байлцуулах шаардлагатай гэж 38 хувь нь, харин шаардлагагүй гэж 20 хувь нь үзсэн бол харин өмгөөлөгчид шүүхээс сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих шийдвэр гаргахдаа оролцуулдаг гэж 12 хувь нь, хааяа оролцуулдаг гэж 35 хувь нь, оруулцуулдаггүй гэж 53 хувь нь тус тус хариулжээ. Асуулгын энэхүү хариулт нь шүүгч сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шийдвэрлэхдээ өмгөөлөгчийг оролцуулахад тэр бүр ач холбогдол өгөхгүй, өмгөөлөгч санаачлагатай оролцож чадахгүй байна.

“Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 17 дугаар зүйлд зааснаар шүүн таслах үйл ажиллагаа тэгш эрх бүхий яллах, өмгөөлөх талын мэтгэлцээний үндсэн дээр явагдаж чаддаг уу?” гэсэн асуултанд өмгөөлөгчдийн 35 хувь нь ихэнх тохиолдолд хэрэгждэг гэж, 45 хувь нь заримдаа хэрэгждэг гэж, 20 хувь нь хэрэгждэггүй гэж хариулсан бол прокуроруудын 89 хувь нь

хэрэгждэг гэж, 7 хувь нь зарим тохиолдолд хэрэгждэг гэж, 4 хувь нь хэрэгждэггүй гэж тус тус үзжээ. Үүнээс харвал эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь өмгөөлөгчийн оролцооны тухай асуудлаар прокурор болон өмгөөлөгчид эсрэг байр суурьтай байдаг нь харагдаж байна.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд шүүн таслах үйл ажиллагаа мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр явагдана гэж заасан тул анхан болон давж заалдах, хяналтын бүхий л шатны үйл ажиллагаа мэтгэлцэх зарчмын үндсэн дээр явагдах ёстой боловч энэ зарчим давж болон хяналтын шатны шүүхэд хангалтгүй хэрэгждэг гэж өмгөөлөгчид үзсэн байна. Мэтгэлцэх зарчмын хэрэгжилт ямар байгаа талаар 3 шатны шүүхээс асуулга авч үзэхэд прокуроруудын 87 хувь нь анхан шатны шүүх хуралдаанд, 30 хувь нь давж заалдах шатны шүүх хуралдаанд, 30 хувь нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанд хэрэгждэг гэж, мэтгэлцэх боломж олддог гэж үзсэн байхад өмгөөлөгчдийн 49 хувь нь анхан шатны шүүх хуралдаанд, 23 хувь нь давж заалдах шатны шүүх хуралдаанд, 18 хувь нь хяналтын шатны шүүх хуралдаан мэтгэлцэх боломж олддог гэж тус тус үзжээ. Хуулиар нэгэнт мэтгэгтэх зарчмыг тусгасан байхад өмгөөлөгч илүү чадварлаг, мэргэшсэн түвшинд ажиллах нь нэн чухал байна.

1990 онд НҮБ-ын 8 дугаар конгрессоос баталсан “Өмгөөлөгчийн эрх үүргийн үндсэн зарчмуудын 16 дугаар зарчимд “... өмгөөлөгч нар мэргэжлийн бүх үүргээ сүрдүүлэг, саад тотгор, элдэв халдлага, хөндлөнгийн зүй бус оролцоогоос ангид гүйцэтгэх боломжтой байна” гэж заасан. Судалгаанд хамрагдсан өмгөөлөгчид шүүгч, прокурор, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчид өмгөөлөгчийг үл тоомсорлох, загнах, түвэгшээх, тавьсан санал хүсэлтийг үл хайхрах зэргээр зүй бусаар харьцдаг гэсэн санал гомдол нийтлэг гарчээ. Асуулгад хамрагдсан өмгөөлөгчид хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн өмгөөлөгчидтэй харьцах харьцаа хэвийн гэж 28 хувь нь, үл тоомсорлодог гэж 20 хувь нь, загнадаг гэж 7 хувь нь, төвөгшөөдөг гэж 45 хувь нь; прокурорын харьцаа хэвийн гэж 48 хувь нь, үл тоомсорлодог гэж 27 хувь нь, загнадаг гэж 7 хувь нь, төвөгшөөдөг гэж 18 хувь нь; шүүгчийн харьцаа хэвийн гэж



43 хувь нь, үл тоомсорлодог гэж 19 хувь нь, загнадаг гэж 11 хувь нь, төвөгшөөдөг гэж 27 хувь нь тус тус үзсэн байна. Үүнээс харвал өмгөөлөгч нар хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчидтэй тааламжгүй харьцдаг гэж үзсэн байна.

Харин шүүгч, прокурорууд 71.5 хувь нь өмгөөлөгч бусадтай харьцахдаа ёс зүйгүй байдал гаргадаг гэж хариулжээ. Үүнээс үзвэл өмгөөлөгчид болон эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулж буй албан тушаалтнуудын хоорондын харьцаа хэвийн биш байна гэж үзэх үндэстэй байна. Иймээс хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдийн өмгөөлөгчтэй харьцах харьцаа, тэдэнд хандах хандлагыг өөрчлөх, тавьсан санал хүсэлтэд нь хүндэтгэлтэй хандаж, хуулийн дагуу цаг тухайд нь авч хэлэлцэж шийдвэрлэдэг болох, өмгөөлөгч хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай байна.

Асуулгад хамрагдсан өмгөөлөгчдийн 78 хувь нь өмгөөлөгч нотлох баримт цуглуулах эрхгүй, мөрдөн байцаалт хэрэг бүртгэлт дууссаны дараа хавтаст хэргийн материалтай танилцаж, сэжигтнээр тооцсон үеэс өмгөөлөгчөөр оролцож байгаа хуулийн зохицуулалт нь сэжигтэн, яллагдагчийн эрхийг жинхэнэ ёсоор хамгаалахад сөрөг нөлөө үзүүлж байна гэж үзжээ. ШШГЕГ-ын харьяа Цагдан хорих 461 дүгээр ангид 2009 оны 12 дугаар сард хоригдож байсан 320 хүний /эрэгтэй/ дунд судалгаа хийж үзэхэд өмгөөлөгчтэй 157, өмгөөлөгч аваагүй 155 хүн байсан ба тэдний 105 нь төлбөрийн чадваргүйн улмаас, 18 нь өмгөөлөгч авах шаардлага байхгүй гэж, 14 нь өмгөөлөгч авах боломж олдоогүй гэж, 48 нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

Тус төвд хоригдож байсан 70 эмэгтэйгээс өмгөөлөгчтэй, 32 нь өмгөөлөгч аваагүй, 20 хүүхдээс 8 нь өмгөөлөгч аваагүй байсан ба ихэнхи нь төлбөрийн чадваргүйн улмаас өмгөөлөгч авч чадаагүй гэж хариулжээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны мэтгэлцэх зарчмыг бодитойгоор хэрэгжүүлэх, байцаан шийтгэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд сэжигтэн, яллагдагчийн эрхийг зөрчихгүй байх, хуульд заасан үндэслэл журмыг зөрчиж хүний

халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхэд халдахгүй байх, гэм буруугүй хүний эрх, эрх чөлөөнд халдан баривчлах, цагдан хорих, мөрдөн мөшгихгүй байх, улмаар хилс ял шийтгэл хүлээлгэхгүй байх нэг чухал нөхцөл нь өмгөөлөгчийн оролцоо байдаг. Иймээс өмгөөлөгчийн оролцоо, эрх зүйн байдлыг хуулиар нарийвчлан зохицуулах, эрх үүрэг, хариуцлагыг нь нэмэгдүүлэх, өмгөөлөгчид хандах, өмгөөлөгчид өөрсдийн зүгээс өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүйтэй байдлаараа хуучирсан хандлага, харьцааг өөрчлөх нь зүйтэй юм.

### **Санал, зөвлөмж**

Илтгэлд тэмдэглэсэн зөрчил, дутагдлыг арилгах, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хүний эрхийг хангах асуудлыг сайжруулах зорилгоор дараахь санал зөвлөмжийг оруулж байна.

- Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн сэжигтэн яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорихтой холбоотой заалтуудыг боловсронгуй болгох, ялангуяа баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шийдвэрлэхдээ сэжигтэн, яллагдагчийг өөрсдийг нь буюу өмгөөлөгчийг нь заавал байлцуулж шийдвэрлэдэг хуулийн заалтыг бүрэн хэрэгжүүлдэг болох;
- Шүүгчийн шийдвэргүйгээр сэжигтнийг баривчилж, халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийг нь зөрчиж байгаа зөрчлийг таслан зогсоож, зөвхөн шүүгчийн шийдвэрээр сэжигтэн, яллагдагчийг баривчилдаг журамд шилжих;
- Сэжигтэн, яллагдагчийг цагдан хорьж мөрдөх журмыг аль болох хязгаартай хэрэглэх талаар олон улсын гэрээний заалтуудыг дотоодын хууль болон хэрэгжүүлж буй дүрэм зааварт өөрчлөлт оруулах замаар хорьж мөрдөх дээд хугацааг багасгах боломжийг судлан хэрэгжүүлэх;
- Эрүүгийн ял шийтгэлийн бодлогыг боловсронгуй болгох замаар, анх удаа гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг аль болох нийгмээс тусгаарлахгүйгээр засан хүмүүжүүлэхэд онцгой анхаарч, гэмт хэргийн хохирлоо нөхөн төлсөн,

- гэм хорыг арилгасан бол хорих ял оноосон тогтоолыг биелүүлэхийг хойшлуулдаг, ялыг тэнсдэг журмыг өргөн хэрэглэх хуулийн зохицуулалтыг бий болгох;
- Ял шийтгэлтэй байдлын талаарх хуулийн заалтуудыг судлан үзэж нэг мөр болгох, ял шийтгэлийн лавлагааг зөвхөн хууль тогтоомжид тусгайлан заасан тохиолдолд олгодог болох;
  - Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах үйл ажиллагаа явуулахдаа сэжигтэн яллагдагчийн насанд хүрээгүй хүүхдийн эрх ашгийг сайтар хамгаалж, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийг заавал тогтоож байх, насанд хүрээгүй (бага насны) хүүхэдтэй ганц бие эмэгтэйчүүд болон эцэг, эх нь хоёулаа ял шийтгүүлж байгаа тохиолдолд хүүхдийн эрх ашгийг харгалзан үзэж, ял шийтгэлийг тэнсэх, хойшлуулах боломжийг нэмэгдүүлэх;
  - Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь өмгөөлөгчийн оролцооны талаарх хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, өмгөөлөгчийн эрх үүргийг нэмэгдүүлэх, өмгөөлөгч өөрөө нотлох баримт цуглуулах, бүрдүүлэх эрх хэмжээтэй болгох боломжийг судлан хэрэгжүүлэх, өмгөөлөгчдийн ёс зүйн асуудлыг анхаарах;
  - Хөдөө орон нутаг дахь өмгөөлөгчийн тоог нэмэгдүүлж, өмгөөлөгчөө сонгох эрхийг байцаан шийтгэх ажиллагааны оролцогчдод олгох,
  - Төлбөрийн чадваргүй иргэдэд үзүүлж буй эрх зүйн туслалцааны хүртээмжийг дээшлүүлж, энэ чиглэлээр ажиллаж буй эрх зүйн үйлчилгээний төвүүдийн үйл ажиллагааг чанаржуулах;
  - Цаазаар авах ялын талаарх Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бодлого, Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр болон Шүүхийн стратеги төлөвлөгөөний холбогдох заалтыг хэрэгжүүлж, цаазаар авах ялыг Эрүүгийн хуулиас хасах асуудлыг судлан шийдвэрлэх;
  - Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын II нэмэлт болох “Цаазаар авах ялыг халах тухай” протоколд Монгол Улс нэгдэн орох боломжийг судлах.

