



Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

# ХҮНИЙ ЭРХ

ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН СЭТГҮҮЛ

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,  
цаг ямагт, хүн бүрт”

(20 дахь жилдээ)

2021/02

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс

# ХҮНИЙ ЭРХ

---

Онол, арга зүйн сэтгүүл

“Хүний эрх, эрх чөлөөг орон даяар,  
цаг ямагт, хүн бүрт”

---

[20 дахь жилдээ]

2021/02

ХҮНИЙ ЭРХ сэтгүүл  
2021/02 (58)  
Улсын бүртгэлийн дугаар 244  
20 дахь жилдээ

- Б.Энхболд *Ерөнхий редактор (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, Хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор)*
- З.Өнөржаргал *Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга (Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын Хүний эрхийн боловсрол, судалгааны хэлтсийн даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч)*

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

**© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээл нь Хүний эрхийн  
Үндэсний Комиссын бодлогыг илэрхийлэхгүй,  
зөвхөн зохиогчийн үзэл бодол болно.**

ISSN: 2617-9288

**ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ**

<i>Д.Сүнжид</i> Жендэрийн тэгш эрхийн асуудал . . . . .	5
<i>И.Бямбабаатар</i> <i>Г.Цогзолмаа</i> Нүүдэлчин малчдын уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хүний эрхийн зөрчил, шийдэл . . . . .	27
<i>М.Мөнхнаран</i> Хүний эрх ба сексийн үйлчилгээг хуулиар зөвшөөрөхийн ач холбогдол: Монгол Улс невада загварыг сонгох талаар. . . . .	41
<i>Т.Очирбат</i> Нийслэлийн дүүрэг, хороодод аюулгүй байдлын индекс тооцох цогц аргачлал нэвтрүүлэх нь . . . . .	61
<i>З.Өнөржаргал</i> <i>Ж.Монголжингоо</i> Хот төлөвлөлт, хот байгуулалт ба орон байртай байх эрхийн асуудал . . . . .	84

**МОНГОЛ ХЭЛЭЭР ЗӨВХӨН МАНАЙ ХУУДАСНАА**

<i>Ингрид Лейтен</i> <i>Кайса де Бел</i> Орон сууцны салбарын санхүүжилтийн тогтолцоонд тулгамдсан асуудал: Хүн бүр орон байраар хангагдах эрхээ баталгаатай эдлэх нь . . . . .	107
---	-----

**ЗОЧНЫ ЯРИА**

<i>Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Тэргүүн дэд дарга, бригадын генерал Д.Дамдинцэрэнтэй хийсэн ярилцлага</i> “Хүний эрхийн байгууллагатай хамтарснаар манай эрх зүйн зохицуулалт, хууль, журмууд ахуй нөхцөлөөсөө түрүүлж яваа”. . . . .	138
--	-----

## CONTENT

### ARTICLES

<i>Dr. Sunjid. D</i> Gender equality issues . . . . .	5
<i>Dr. Byambabaatar. I</i> <i>Tsogzolmaa. G</i> Human rights impact of climate change on nomadic herders: violations and solutions . . . . .	27
<i>Munkhnaran. M</i> Human rights and the significance of legalizing the sex work: choosing the Nevada model . . . . .	41
<i>Dr. Ochirbat. T</i> Introducing a comprehensive methodology for calculating security index in khoroo and districts of the Capital Area . . . . .	61
<i>Unurjargal. Z</i> <i>Mongoljingoо. J</i> Issues of urban planning, urban development and right to housing . . . . .	84

### ONLY IN MONGOLIAN

<i>Ingrid Leijten</i> <i>Kaisa de Bel</i> Facing financialization in the housing sector: a human right to adequate housing for all . . . . .	107
---	-----

### GUEST INTERVIEW

<i>Damdintseren. D</i> Our cooperation with the human rights institution has contributed to improvement in terms of legislation and other regulations in our system . . . . .	138
--	-----





## Д.СҮНЖИД

ХЭҮК-ын гишүүн, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)

# ЖЕНДЭРИЙН ТЭГШ ЭРХИЙН АСУУДАЛ GENDER EQUALITY ISSUES

**Хураангуй:** Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүмүүнлэг, ардчилсан нийгэм байгуулах үндсэн зорилготой уялдан хүн бүр адил боломжтой байх, хүн бүр нийгмийн харилцаанд оролцох эхний боломжийг адил тэгш хангах зэрэг агуулга мөн давхар хамгаалагдана. Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь заалтад зааснаар “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно.” Энэхүү Үндсэн хуулийн заалтыг нарийвчлан Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх заалтад “улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй” хэмээн заасан байдаг. Энэ шинжийг тодруулахад юун түүрүүнд хүйсээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх болон жендэрийн эрх тэгш байдал хэмээх хоёр ойлголт хэрэглэдэг ба хүйс нь биологийн шинжийг илэрхийлдэг бол харин жендэр нь нийгмийн бүх төрлийн харилцаанд хүйсээс үл хамааран адил тэгш оролцох тухай илэрхийлдэг гэж үздэг. Жендэрийн тэгш байдлыг хангахын тулд ажлын, амьдралын, нийгмийн хүрээ салбарын харилцаанд тэнцвэртэй харилцаанд оролцох боломжийг бүрдүүлэхийг ойлгодог. Тухайлбал ажиллах, амрах цаг адилхан байх, хөдөлмөрлөх харилцаанд оролцох эрх, ажилд орох адил боломж тэгш олгогдсон байх, адил цалин хөлс авах, ажилдаа ахиж дэвших боломж, ямарваа дарамтаас тухайлбал бэлгийн дарамт зэргээс ангид байх

зэргийг жишээлэн нэрлэж болно. Нийгмийн бүхий л хүрээ салбар уялдаа холбоо, шүтэлцээтэй тул жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах асуудал салбар дундын шийдэл шаардлагатай бөгөөд тогтвортой хөгжлийг тодорхойлохдоо талуудыг жигд оролцуулах, байгалийн, нийгмийн, технологийн бүх салбар хүрээнд тэнцвэртэй хөгжих талаар тухайлан зорьдог билээ. Энэхүү сэдвийн хүрээнд зарим тухайлсан салбар болох улс төр, эдий засаг, боловсрол, эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн салбарын жендэрийн үзүүлэлт, статистик мэдээлэл, өнөөдрийн нөхцөл байдлыг танилцуулж, шийдлийг эрэлхийлэхэд саналаа хуваалцана.

**Түлхүүр үг:** Жендэр, тэгш эрх, ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчим, хөгжих эрх.

**Abstract:** *Within the main goal of building a humane and democratic society enshrined in the Constitution of Mongolia, the idea of an equal opportunity for all and an equal opportunity to participate in social relations is protected together. According to Part 2 of Article 14 of the Constitution of Mongolia, "No person shall be discriminated against on the basis of ethnic origin, language, race, age, sex, social origin and status, property, occupation and position, religion, opinion, and education. Every one shall be a person before the law." Part 11 of Article 16 of the Constitution specifically states, "men and women shall enjoy equal rights in political, economic, social, cultural fields and family relationship." First of all, these two concepts are used: non-discrimination on the basis of sex and gender equality. Sex is a biological term, while gender refers to equal participation in all aspects of society, regardless of sex. To ensure gender equality, everyone needs to be able to participate in an equal relationship in their work, life, and social spheres. Particularly, equal working and rest hours, equal access to employment and equal opportunities for employment, opportunity to get the same salary and advance in their work. Moreover, be free from any harassment such as sexual harassment. As all spheres of society are interconnected, the issue of gender equality needs to be addressed across sectors. In defining sustainable development, it needs to involve all parties equally and to achieve stable development in all areas of nature, society, and technology. This issue presents gender indicators, statistics, and the current situation of some specific sectors, such as politics, economics, education, health, labour, and shares ideas in the search for solutions.*

**Keywords:** Gender, equality, non-discrimination principle, right to development.

## I. ОРШИЛ

Хууль, шүүхийн өмнө хүн бүр эрх тэгш байна хэмээх Үндсэн хуулийн зарчим хэдийн нийтэд танил болсон билээ. Бүх хувьсгалууд хүний эрх, эрх чөлөөний тэмцэл энэхүү зарчмыг бий болгохын тулд гарсан байдаг. 1789 оны Францын хувьсгал ч тэр, 1862 оны Америкийн Нэгдсэн Улсын иргэний дайн ч тэр, бусад дотоодын мөргөлдөөн болон дэлхийн дайны шалтгаан нь улсад, иргэдэд, тодорхой бүлэгт, эсхүл тодорхой хүмүүст тэгш бус хандсан хандлага, арьс өнгө, үндэс угсаа, гарал үүсэл, эсхүл өмчийн хуваарилалтын ялгаварлалаас эхлэлтэй үүдсэн байдгийг түүхээс харж болно.

Ялгаварлан гадуурхалтын бүх хэлбэрийг хориглох тухай тэгш эрхийн зарчмын нарийвчилсан заалт болгон Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь заалтад заасан байдаг. “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно.” гэсэн заалтаар хамгаалагдаж буй зарчим гэдэгт яг юуг ойлгодог юм болоо. Энэ зарчмыг тухайлбал Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад “яг адил нөхцөл байдал, адил тохиолдолд хамаарах субъектэд дээрх шинж байдлын аль нэгнээр нь ялгаварлахгүйгээр хуулийн заалтыг ижил хэрэглэнэ, адил шийдвэр гаргана” хэмээн ойлгодог байна.<sup>1</sup> Эртний Грекийн гүн ухаантан Аристотелес энэ зарчмыг тайлбарласан агуулгад энэхүү ойлголт өдгөө ч суурилдаг. Үүний эсрэг бас үзэл баримтлагчид цөөнгүй байдаг. Бүх хүн адил тэгш гэсэн философийн эргэцүүлээс үүдсэн энэ зарчмын талаар одоо хүртэл харилцан адилгүй санаа дэвшүүлж нотлох нь элбэг байна. Тухайлбал:

Хамгийн хоосон бөгөөд хамгийн хортой нотолгоо бол бүх хүн адил тэгш гэсэн нотолгоо юм. Хүмүүс адил тэгш биш гэдэг тэртэй тэргүй тодорхой, тийм учраас бүгдийг нэг тэрэгний дугуйтай чацуулах нь аливаа ардчилсан үзэл дэвшлийг зогсоох гэсэн оролдлогоос цааш гарахгүй юм. Хүмүүст мөн адил ач тустай байдаггүй. Гарамгай авъяастай хүн даанч цөөхөн байдаг бол авьяасгүйчүүд даанч олон ...Ардчиллын үзэл санаа авъяас билгийн түвшинг доошлуулж байгаагаа нэрнийхээ цаана нууж, нийгэмд огт хэрэггүй хохирол учруулж байдаг... Байгальд ижил зүйл хоёр байдаггүй...<sup>2</sup>

...Боол эзэмших ёс үүссэн цагаас нийгэмд язгууртан дээд анги болон боол, хамжлагын тариачин мэт доод анги байх болов. Нийгэм хэдий чинээ энгийн байвал төдий чинээ тэгш байдалтай байжээ. Орчин үеийн нийгэмд баян, чинээлэг, эрх мэдэлтэй цөөнх болон ядуу зүдүү нэг хэсэг байдаг бөгөөд ийм хоёр туйлын хооронд бие даасан амьдралтай томоохон бүлэг

1 Sunjid Dugar “Der Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im deutschen und mongolischen Recht” Inaugural Dissertation, Muenchen, Herbert Utz Verlag, 2009, S.32.

2 Хэнри Форд “Миний амьдрал, миний амжилт” У.Нямсүрэнгийн орчуулга, “Номт Пресс” хэвлэлийн газар, УБ, 2010 он.



болох дунд анги оршдог болжээ.<sup>3</sup>

Энгийнээр бодоход гэр бүлийн харилцаа, ажил хөдөлмөрийн харилцаа, нийгмийн бүх хүрээ салбарт адил тэгш байх гэдэг ойлголт нь тун харьцангуй байдгийг хүн бүхэн мэдэх билээ. Энэ зарчим нь “хүн болгоныг адилхан болгох” гэсэн социализмын үзэл санаа, түүнийг нь хамгийн радикалаар хэрэгжүүлэх гэж оролдсон Камбож зэрэг улсын жишээтэй мэдээж адилгүй.

Хууль зүйн талаас энэхүү зарчмыг тэгш байдал гэдэг нь хуулиар адилхан хамгаалагдсан байх өөрөөр хэлбэл зах дээр тэрэг түрдэг хөдөлмөр эрхэлдэг хүн, үндэсний хэмжээний томоохон компанийн захирал хүн хоёр хүнд зодуулвал, хулгайд эд зүйлсээ алдвал хэрэглэх хууль нь нэг байна, адилхан нөхцөлөөр хуулиар хамгаалсан байна, төрийн байгууллага, цагдаа, прокурор, шүүх нь адилхан хандаж нэг хууль тогтоомжийг баримтлана гэсэн үг юм. Энэхүү хууль зүйн зарчмыг цааш нь нарийвчлан хууль тогтоомж адил тэгш үйлчлэл нь тухайлбал Чимгээ төрийн захиргааны албан хаагч, Болд малчин болох энэ хоёр хүн иргэний үнэмлэх авах болоход юм уу, эсвэл газар өмчлөхөд холбогдох байгууллагын албан хаагч нь хамаарах хуулийн заалтыг адил хэрэглэнэ гэсэн үг хэмээн дэлгэрэнгүй тайлбарладаг.

Үндсэн хуульд заасан хүмүүнлэг ардчилсан нийгэм байгуулах үндсэн зорилготой уялдан хүн бүр адил боломж, адил гарааны нөхцөлтэй байх, хүн бүр нийгмийн харилцаанд оролцох эхний боломжийг адил тэгш хангах зэрэг агуулга мөн давхар хамгаалагдана. Тэгэхээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх гэдгийг тодруулан товчхон тайлбарлавал адилхан буюу өөр хоорондоо төстэй нөхцөл байдал, тохиолдолд өөр өөр хууль хэрэглэхгүй байх, эсхүл өөр хоорондоо ялгаатай нөхцөл байдал, тохиолдолд адил шийдвэр гаргахгүй байх юм.

Мөн цаашлан шууд ялгаварлан гадуурхах болон шууд бусаар ялгаварлан гадуурхах талаар гэж онолын хувьд ойлголтыг ялгаж үздэг ба шууд бусаар ялгаварлан гадуурхах гэдэгт тухайлбал хэдийгээр аливаа шинжийг шууд нэрлэн заагаагүй ч эцэстээ ямар нэг өөр нөхцөлөөр ялгаварлан гадуурхагдах үр дагавар үүсгэхийг ойлгоно. Жишээлбэл “1.70-аас дээш өндөртэй царайлаг охидыг ажилд авна” гэх мэт хүйсээр, насаар болон бусад шинжээр ялгаварласан байх нь түгээмэл байдаг. Сүүлийн зарыг уншихад хэдийгээр шууд “40-өөс дээш настай хүнийг ажилд авахгүй юм уу, хижээл насны хүнийг авахгүй гээгүй боловч” “охид” гэдгээр залуу, 25 хүртэл насны хүнийг авна гэдэг шууд бусаар илэрхийлсэн хэлбэр байна гэж ойлгохоор байна.

Хэрэв зээ ямар нэг байдлаар хэн нэгэн ялгаварлан гадуурхсан шийдвэр гаргаж байгаа бол тэр шийдвэрийн үндэслэл нь Үндсэн хуулийн зарчим, агуулга, хүний эрхийн хамгаалалтад нийцэж байх ёстой. Аль нэг бүлгийг,

<sup>3</sup> Б.Саруулбат, “Нийгмийн тэгш байдал ба давхраажилт”, УБ, 2015 он.

хэн нэгнийг үндэслэлгүй дэмжих юмуу эсвэл ялгаварлан гадуурхахаас энэхүү ялгаварлалыг хориглох зарчмын зорилго учир зөвхөн Үндсэн хуульд заасан үндэслэлээр тухайн ялгавартай шийдвэрийг зөвтгөж болно. Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь заалтад заасан дараах гурван тохиолдолд төрөөс иргэний эрхийг хуульд нийцүүлэн хязгаарлахыг зөвшөөрдөг билээ. Үүнд: 1/бусдын эрх, эрх чөлөөг хөндсөн үед, 2/ нийгмийн хэв журмыг хангах, 3/үндэсний аюулгүй байдлыг хангах асуудал хамаарна. Энэхүү гурван үндэслэлээр эрхийг хязгаарлах нарийвчилсан зохицуулалтыг Үндсэн хуульд нийцсэн бусад хуулиар тодорхойлдог билээ.

Ерөнхийдөө тэгш эрхийн зарчим, ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчим нь уншихад ойлгомжтой мэт боловч амьдрал дээр өдөр тутам хэрэгжүүлэхэд тийм ч хялбар байдаггүй. Учир нь дээр дурдсанчлан хүмүүс төрөхөөсөө өөр өөр шинжтэй, орчинтой байдаг, мөн боловсрол, гэр бүлийн байдал, хөрөнгө чинээнээс эхлээд нийгэмд эзлэх байр суурь өөр өөр байдаг нь маргаангүй. Тэгвэл ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчим хамгийн түгээмлээр нийтийн эрх зүйд хэрэглэгддэг, өөрөөр хэлбэл төрөөс, төрийн байгууллага, албан тушаалтан, албан хаагчаас өөрийн ажил үүргээ гүйцэтгэх, чиг үүргийн дагуу шийдвэр гаргахдаа ямагт ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчмыг баримтлах үүрэгтэй. Түүнээс гадна Үндсэн хуулийн энэ зарчмыг хувийн эрх зүйд ч мөн дамжуулан хэрэглэдэг ба тухайлбал ажил олгогч хувийн компани ажилтан сонгон шалгаруулж авахдаа ялгаварлан гадуурхахгүй байх, эсвэл хувийн байгууллагаар үйлчлүүлж байгаа хэдий ч мөн үйлчилгээг ялгаварлан гадуурхахгүй хүртэх эрхээр тодорхойлогдоно. Хувийн эрх зүйн ялгаа нь хуулийг биелүүлэх үүрэг хүлээгч болохын хувьд мөн ашиг орлого ихэсгэх, нэр хүндээ хадгалах, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулахыг эрмэлзэх зэрэг үндэслэлийн улмаас ялгаварлан гадуурхахыг хүсдэггүй бол төр нь нийгмийг зохион байгуулагчийн хувьд төвлөрсөн бодлого, удирдлага хэрэгжүүлдэгээрээ нийгмийн гишүүн бүрээ адил боломжоор хангах үүрэгтэйд оршино.

“Хүйсээр ялгаварлан гадуурхаж үл болно.” хэмээн дээр дурдсан Үндсэн хуулийн заалтыг нарийвчлан Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх заалтад “улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй” хэмээн заасан байдаг. Энэ шинжийг тодруулахад юун түрүүнд хүйсээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх болон жендэрийн тэгш байдал хэмээх 2 ойлголт хэрэглэдэг ба хүйс нь биологийн шинжийг илэрхийлдэг бол харин жендэр нь нийгмийн бүх төрлийн харилцаанд хүйсээс үл хамааран адил тэгш оролцох тухай илэрхийлдэг гэж үздэг. Жендэрийн тэгш байдлыг хангахын тулд ажлын, амьдралын, нийгмийн хүрээ салбарын харилцаанд тэнцвэртэй харилцаанд оролцох боломжийг бүрдүүлэхийг ойлгодог. Тухайлбал ажиллах, амрах цаг адилхан байх, хөдөлмөрлөх харилцаанд оролцох адил тэгш эрх, ажилд орох адил боломж тэгш олгогдсон байх, адил цалин хөлс авах, ажилдаа ахиж дэвших

боломж адил байх, ямарваа нэг дарамтаас тухайлбал бэлгийн дарамт зэргээс ангид байх болно.

Монгол Улсын түүхээс харахад хаад, ноёдын хатад болон ээж нар нөлөө бүхий үүрэг гүйцэтгэдэг, хүндтэй хүмүүс байсныг Бөртэ, Ану, Мандухай хатнаар төлөөлөн мөн Монголчуудын эртний шүтлэгт бөөд эмэгтэй, эрэгтэй хүн адилхан удган бөө байдаг, 16 дугаар зуунаас дэлгэрсэн шарын шашинд ногоон, цагаан дарь эхийг бурханы нэг төрөлд үзэж шүтдэг, социализмын үед “эмэгтэй, эрэгтэй эрх тэгш” тул хүүхэд төрүүлсэн эх 45 хоноод ажилд ордог, бүхий л ажил үүрэгт эмэгтэй, эрэгтэй хүн адил оролцоотой, биеийн хүчний ажилд ч эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдтэй адил заавал оролцох үүрэгтэй байсан (мал нядалгаа, хадлан бэлтгэх) зэргээс үзэхэд Монголчууд эмэгтэйчүүдийг илэрхий дорд үздэггүй байсан нь харагдана. Энэ тухайд профессор Шоллерын “13 дугаар зууны эхээр Монголд эрэгтэйчүүд анх хийх, харин эмэгтэйчүүд хувийн эд зүйл эзэмших болон, арилжаа наймаа хийх эрхтэй байсан нь хөдөлмөрийн хувиарлалтаар эмэгтэйчүүдэд өмчийн, эдийн засгийн эрх чөлөөг олгодог байжээ. Өнөөдрийг хүртэл наадмын баяраар охид хөвгүүдтэй адил хурдны морь унадаг нь гадаадынханд сонин байдаг.”<sup>4</sup> гэж бичсэнээс мөн харж болно. Мэдээж “үс нь урт ухаан нь богино”, “тэнтгэр хатан зарга шүүдэггүй” зэрэг зүйр үг, хувьсгалаас өмнө олон эхнэр авдаг байсан ёс зэргийг харвал эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс шууд тэгш эрхтэй байгаагүй нь ойлгогдоно.

Хүйсээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглох Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь заалтын дээрх шинжийг зөвхөн эрэгтэй, эмэгтэй хэмээх биологийн хүйсийн тухайд бус мөн хүйсээ солиулсан этгээд, аль нэг хүйсэд биологийн хувьд шууд багтдаггүй хүмүүс ч бас багтана хэмээн мэт хүйс гэдэг шинжийг цааш илүү тодруулан тайлбарлах хэрэгцээ, шаардлага үүсдэг байна.

Жендэрийн тэгш эрх ярьж буй үед адил боломж олгох гэдэг ойлголтыг хэрэглэдэг, гарааны нөхцөл ижил байх тухайд ярьдаг ба энэ нь зөвхөн хуулиар баталгаажуулах бус нийгмийн асуудлыг цогцоор шийдэх шаардлагыг бий болгодог. Тухайлбал эмэгтэйчүүд хүүхэд гаргаад ажлаас завсардах магадлал өндөр тул хүүхэд асрахад туслах хүмүүсийг холбох, өдрийн хүүхэд асрагч зуучлахаас эхлээд ясли, цэцэрлэгт өгөх боломжтой байх, ясли, цэцэрлэгийн үнийг нь дундаж гэр бүлийн төсвөөс гаргаж чадахуйц байх, эрэгтэйчүүдэд хүүхэд асрах чөлөөг ажил олгогчоос олгох, хүүхдээ асрах чөлөөтэй жилээс дээш болсон эмэгтэйчүүдэд нийгмийн юм уу бүлгийн ажилд оролцох боломжит санаачилга өрнүүлэх, хагас өдрөөр ажиллах боломжит ажлын байр бий болгох гэх мэт жендэрийн тэгш эрхийн асуудал гэхэд эдийн засаг, нийгмийн, соёлын, гэр бүлийн асуудлын нэгдмэл шийдэл шаардлагатай болох нь харагдана.

4 Heinrich Scholler “Rechtsreform und Rechtstransfer in der Mongolei”, Berlin, LIT Verlag, 2010, S.5

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг бий болгоход яригддаг нэг онцлог бол “эерэгээр ялгаварлах” тухай ойлголт байдаг ба тодруулбал гарааны нөхцөлийг ижил болгох зорилгоор эрх мэдэл бага байгаа хүйсийг дэмжих, тухайлбал эмэгтэй хүнийг албан тушаал ахих, улс төрийн түвшинд шийдвэр гаргах оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигчдийн квот тогтоох, байгууллагад ажиллах ажилтны тоог хувь тэнцүүлэн хүйсээр заах, хагас өдрөөр ажиллахыг зөвшөөрөх, байгууллагын удирдлагын бүтцийг хүйсийн тэнцвэртэй бүрдүүлэхийг эрмэлзэх гэх мэт эмэгтэйчүүдийг дэмжсэн заалт байж болно. Жишээлбэл 2019 оны Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.2 дахь хэсэгт “Нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нийт нэр дэвшигчийн 20-оос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байна”, мөн 2020 оны Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2 дахь хэсэгт “Нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нэр дэвшигчийн 20-оос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийн нэр дэвшигч байна.” хэмээх хуулийн зохицуулалтыг тус тус нэрлэж болно.

Дэлхийн эдийн засгийн форумаас жил бүр гаргадаг үзүүлэлтээр Монгол Улс 2018 онд жендэрийн ялгаатай байдлын индексээр нийт 149 орноос 58-д байсан бөгөөд 2020 онд 79-д болж 21 байраар хойшилсон бол 2021 оны байдлаар 69-д жагсаж, өмнөх жилийн үзүүлэлтийг ахиулжээ.<sup>5</sup> Жендэрийн ялгаатай байдлыг дөрвөн ерөнхий индексээр хэмждэг. Үүнээс Монгол Улс нь эрүүл мэндийн индексээр хамгийн сайн, эдийн засгийн оролцооны байдлаар 23-т буюу харьцангуй сайн байгаа бол боловсролын амжилтын жендэрийн ялгаатай байдлын индексээр 153 орноос 73-т буюу дундаж үзүүлэлттэй, харин шийдвэр гаргах түвшний жендэрийн индексийн зөрүү хамгийн муу үзүүлэлттэй буюу 153 орноос 116-д тус тус эрэмбэлэгдэж байна.<sup>6</sup>

Дэд индекс	Монгол Улсын эрэмбэ (2021)	Оноо
Эдийн засгийн оролцоон дахь жендэрийн ялгаатай байдлын индекс	153 орноос 23-т	0.769
Боловсролын амжилтын жендэрийн ялгаатай байдлын индекс	153 орноос 73-т	0.993
Эрүүл мэндийн болон амьдрах чадварын индекс	153 орноос 1-д (39 орны хамт)	0.980
Улс төрийн эрх мэдэлжүүлэлтийн индекс	153 орноос 116-д	0.122

5 [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)

6 Мөн тэнд.

## II. ҮНДСЭН АСУУДАЛ

Жендэрийн тэгш эрхийн асуудлыг тухайлсан зарим салбараар тодруулж авч үзье.

### **Боловсрол:**

Азийн бусад улс орнуудаас ялгаатай нь Монгол Улсад охид, эмэгтэйчүүд тэр дундаа насны хувьд харьцангуй том охид, эмэгтэйчүүд сургуульд сурах, боловсрол эзэмших нь түлхүү байдаг. Эзэмшиж буй боловсролын чанар, түвшин (анхан, дунд, дээд), насны бүлэг, газар зүйн байршил, нийгмийн бүлэг (хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, малчид, цөөнх) зэргээс хамааран зарим анхаарал татсан, ялгаатай асуудал ажиглагддаг. Жендэрийн зөрүүтэй байдлын индексээр бичиг үсэг тайлагдалтын хувь 1,01, бага боловсролын элсэлт 0,99, дунд боловсролын элсэлт 1,06, дээд боловсролын элсэлт 1,49 байна.<sup>7</sup>

Боловсрол, шинжлэх ухааны яамны мэдээллээр 2019-2020 оны хичээлийн жилд сургуулийн өмнөх боловсролд охид, хөвгүүд хүйсийн хувьд тэгш хамрагдаж байна. Ерөнхий боловсролын сургуульд өдрөөр суралцагч нийт охид, хөвгүүдийн хүйсийн харьцаа тэгш (50:50) байна. Энэ харьцаа төрийн өмчийн сургуульд мөн адил 50:50, харин хувийн сургуульд 49,1:50,9 байна. Гэвч анги дэвших тусам хөвгүүдийн тоо буурдаг чиг хандлага хадгалагдсаар байна. Тухайлбал бага ангийн нийт суралцагчдын 48,9, дунд ангийн 49,5, ахлах ангийн 54,7 хувийг охид эзэлж байна.<sup>8</sup>

2010 оны судалгаагаар сургууль завсардсан хүүхдүүдийн 40 хүртэл хувь нь охид, 60 хүртэл хувь нь хөвгүүд байсан бөгөөд энэ харьцаа өнөөдөр ч өөрчлөгдөөгүй байна. Сургууль завсардалтын түвшин эрэгтэй хүүхдүүдийн дунд өндөр байгаа нь тэдний хувьд бага боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин эмэгтэй хүүхдийнхээс доогуур байх гол шалтгаан болж байна.<sup>9</sup> 2009 оны судалгаанд ядуу малчин айл өрхийн хөвгүүд дунд боловсрол эзэмших боломж хязгаарлагдмал байдаг бөгөөд 8-15 насны, сургууль завсардсан нийт хүүхдийн 60 орчим хувийг ядуу малчин айлын хөвгүүд эзэлж байна<sup>10</sup> гэсэн дүгнэлт 2020 он байдлаар төдийлөн өөрчлөгдөөгүй хэвээр байна. Үндэсний статистикийн хорооны 2020 оны боловсролын

7 Швейцарын хөгжлийн агентлаг, IRIM судалгааны хүрээлэн, "Монгол Улс дахь жендэрийн эрх тэгш байдал", 2014 он, 39 дэх тал.

8 Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, "Эм Эм Си Жи" ХХК, "Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ" УБ, 2021 он, 115 дахь тал.

9 Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, "Эм Эм Си Жи" ХХК, "Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ" УБ, 2021 он, 116 дахь тал.

10 Швейцарын хөгжлийн агентлаг, IRIM судалгааны хүрээлэн, "Монгол Улс дахь жендэрийн эрх тэгш байдал", 2014 он, 41 дэх тал дам эшлэв. Штайнер-Хамси ба Гэрэлмаа, 2009 он, 410.

салбарын танилцуулгаас үзэхэд 6-14 насны хөвгүүдийн сургууль завсардалтад амьдралын гачигдал болон өвчлөл голлох хүчин зүйл болдог ажээ.

Ерөнхий болон дээд боловсролын байгууллагад эмэгтэй оюутны тоо эрэгтэйгээс илүү хэвээр байна. Монгол Улсад их, дээд сургуулийн түвшинд суралцагчдын хүйсийн тэнцвэр хэт алдагдсанаас гадна мэргэжлийн чиглэлээр хүйсийн ялгаа их байгаа нь жендэрийн хувьд таагүй үзүүлэлт болж байна. Сүүлийн жилүүдэд дээд боловсролын салбарт элсэн суралцагчдын тоо нэмэгдэж, хүйсийн зөрүүтэй байдал багасах хандлагатай хэдий ч 2019 оны байдлаар эмэгтэй, эрэгтэй суралцагчдын элсэн сургалтын бохир жингийн харьцаа 1:46 байгаа нь эмэгтэйчүүдийн дээд боловсрол эзэмшихийг дэмждэг хөгжингүй улс орнуудаас дээгүүр байна. Үндэсний статистикийн хорооны мэдээллээр их, дээд сургууль төгсөгчдийн 64,3 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Их, дээд сургууль төгсөгчдийн дунд хамгийн их эзэмшсэн мэргэжилд дараах гурван мэргэжил орж байна. Нийт төгсөгчдийн 38,3 хувь нь нийгмийн ухаан, 16,5 хувь нь боловсрол, 12,7 хувь нь техник, технологийн чиглэлээр мэргэжил эзэмшиж төгсчээ.

Ерөнхий нөхцөл байдлыг ийнхүү харахын зэрэгцээ коронавируст халдварт цар тахлын улмаас хөл хорио тогтоосон, сургуулийг танхимаар хичээллээгүй 2 жилийн хугацаанд орлого багатай өрхүүд, нийгмийн эмзэг бүлгийн хүүхдүүдэд сөргөөр нөлөөлж сургууль завсардах, хоцрогдолд хүргэх үр дагавар хэдийнээ үүссэнийг салбарын яам, судлаач, мэргэжилтнүүд судалгаандаа дурдаад сургууль завсардах эрсдлийг хөвгүүдэд илүүтэй байгааг тэмдэглэжээ.<sup>11</sup>

### **Эдийн засгийн оролцоо:**

Бизнес эрхлэхүйн үзүүлэлтийн эхний үзүүлэлт болох бизнес эхлүүлэх буюу Монгол Улсын хувьд ХХК байгуулж, бүртгүүлэх үйл явцыг эрэгтэй, эмэгтэй хүйсээр нь ангилж гаргадаг. Энэхүү үзүүлэлтийг шат дамжлагын тоо, зарцуулагдах хугацаа өдрөөр, зардал, эхлэлтийн хөрөнгийн доод хэмжээ зэрэг дэд үзүүлэлтээр тооцдог. Эдгээр дэд үзүүлэлтийн утга Монгол Улсын хувьд ялгаагүй, өөрөөр хэлбэл компани байгуулах хугацаа, зардал, шат дамжлага эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хувьд ялгаагүй байна. Түүнчлэн Дэлхийн банкнаас дэлхийн 190 орныг хамруулсан эмэгтэйчүүдийн эдийн засгийн оролцоонд нөлөөлөх хууль эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийж, “Эмэгтэйчүүд, Бизнес ба хууль” (Women, Business and Law) тайланг гаргадаг. Энэ тайлангийн нэг үзүүлэлт нь эмэгтэйчүүд бизнес эхлүүлэх, эрхлэхтэй холбоотой хязгаарлалтуудыг дүгнэдэг аж ахуй эрхлэлт (Entrepreneurship)-ийн үзүүлэлт юм. Монгол Улсын хувьд бизнес

11

[http://forum.mn/index.php?sel=project&menu\\_id=237#&menu\\_id=581](http://forum.mn/index.php?sel=project&menu_id=237#&menu_id=581)

эрхлэлтийн үзүүлэлтийн утга 100 хувьтай буюу эмэгтэйчүүдийн бизнес эрхлэх боломж хуулиар бүрэн хангагдсан гэж дүгнэжээ.<sup>12</sup>

Ийнхүү тус үнэлгээнд дурдсанаар жижиг дунд бизнес эрхлэх, аж ахуйн нэгж байгуулах, бизнес эрхлэхэд тавигдах шаардлага, зөвшөөрөл олгох, бүртгэх, зээл олгох, төсөл хөтөлбөрт хамруулах гэх мэт процессын хувьд хүйсийн ямар нэг шаардлага тавьдаггүй. Эмэгтэйчүүдийн бизнес эрхлэх нөхцөл боломж эрэгтэйчүүдийнхтэй харьцуулахад ялгаатай байгааг харгалзан эмэгтэй бизнес эрхлэгчдийг төсөл хөтөлбөрүүдээр дэмжиж байдаг. Монгол Улсад бизнесийн орчин сайжирсан хэдий ч жендэрийн талаас нь авч үзвэл эдийн засгийн оролцоо, боломжийн үзүүлэлт буурчээ. Энэ байдал нь холбогдох хууль, журам, стандартад жендэрийн үнэлгээ хийж, жендэрийн шууд бус ялгаварлан гадуурхалт байгаа эсэхийг тогтоож, шаардлагатай арга хэмжээ авах үндэслэл болж байна.<sup>13</sup>

Дэлхийн эдийн засгийн форумын жендэрийн зөрүүтэй байдлын индексээр ижил ажилд ижил цалин хөлс олгож буй байдлаар 153 орноос 26-д жагсчээ. 2021 оны “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-нд дурдсанаар эрэгтэйчүүд нийт ажиллагчдын 52,9 хувийг бүрдүүлж нийт цалингийн 57,4 хувийг авч байна. Эмэгтэйчүүд нийт ажиллагчдын 47,1 хувийг бүрдүүлж байгаа хэдий ч нийт цалингийн 42,6 хувийг авч байна. Үүнээс үзэхэд тухайн жилд бий болгосон баялгийн 26,1 хувийг цалин хэлбэрээр дахин хуваарилж, түүнээс эрэгтэйчүүд нийт ажиллагчдад эзлэх хувиасаа илүү хувь (57,4 хувь)-ийг хүртэж, харин эмэгтэйчүүд нийт ажиллагчдад эзлэх хувиасаа бага хувь (42,6 хувь)-ийг хүлээн авч байна. Уг үзүүлэлтийн хувьд ахиц дэвшил төдийлөн гарсангүй. Түүнчлэн эрэгтэй, эмэгтэй ажиллагчдын цагийн дундаж хөлсний зөрүү мөн сүүлийн арван жилийн хугацаанд 4,0 дахин нэмэгджээ. Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хувьд ухралт гарчээ. Монгол Улсын хувьд цалин хөлсний үзүүлэлтийн утга 75 хувьтай байна. Тухайн салбарын нийт ажиллагчдын тоонд эмэгтэй ажиллагчид талаас илүү хувийг эзэлдэг боловсруулах үйлдвэр (52,3 хувь), бөөний болон жижиглэн худалдаа (56,6 хувь), зочид буудал, зоогийн газар (68,0 хувь), санхүү даатгал (67,9 хувь), боловсрол (73,4 хувь), Хүний эрүүл мэнд ба нийгмийн үйл ажиллагаа (84,2 хувь), Үйлчилгээний бусад үйл ажиллагаа (64,4 хувь) зэрэг салбарт нийт эмэгтэй ажиллагчдын 58.8 хувь ажиллаж байгаа бөгөөд дундаж цалингийн хэмжээ боловсруулах аж үйлдвэрийн салбараас бусад салбарын хувьд улсын дундаж цалингаас доогуур байна. Түүнчлэн эдгээр салбарт эрэгтэй, эмэгтэй ажиллагчдын дундаж цалингийн харьцаа 101,9:133,7 буюу эрэгтэйчүүдийн дундаж цалин эмэгтэйчүүдийнхээс 1,9-33,7 хувиар өндөр байна.<sup>14</sup>

12 Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, “Эм Эм Си Жи” ХХК, “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” УБ, 2021 он, 52-59 дэх тал.

13 Мөн тэнд.

14 Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, “Эм Эм Си Жи” ХХК, “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” УБ, 2021 он, 57 дахь тал.



Нөгөө талаас эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн цалингийн талаарх хэвшсэн ойлголтыг эвдсэн нэгэн сонирхолтой судалгааг 2019 онд Б.Болдмаа, С.Өнөр нар хийсэн бөгөөд “Монгол дахь эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн цалингийн зөрүү” хэмээх судалгааг Үндэсний статистикийн хорооны “Ажиллах хүчний статистик 2017” буюу үндэсний хэмжээний статистик датаг ашигласан байна. Үр дүнд нь эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдээс өндөр цалин авдаг бус, боловсролын түвшнээс хамаараад эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдээс бага цалин авч буйг дүгнэжээ. Энэ нь цалингийн талаар хүйсээр ялгаж биш, салбар бүрээр нарийвчлан гаргаж, түүнд нь тулгуурласан тогтолцоо бий болгох шаардлагатай илэрхийлэл хэмээн үзсэн байна. Арифметик дунджаар харвал эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдээс цагт 60 төгрөгөөр илүү цалин авч байна. Харин медиан утгыг харвал эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдээс 320 орчим төгрөгөөр илүү цалин авч байгаа. Арифметик дунджаар харвал эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдээс цагт 60 төгрөгөөр илүү цалин авч байна. Харин медиан утгыг харвал эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс 320 орчим төгрөгөөр илүү цалин авч байна. Бүтэн цагаар ажил эрхэлж буй ажиллагчдын дунд шинжилгээ хийхэд нийт эрчүүдийн 34 хувь бага цалинтай ажил хийж байхад эмэгтэйчүүдийн хувьд ердөө 6 хувь байгаа нь анхаарал татаж байна. Мөн эмэгтэйчүүдийн 87 хувь нь дунд түвшний (бага дунд + өндөр дунд) цалинтай ажил хийж байхад эрэгтэйчүүдийн ердөө 58 хувь нь дунд түвшний цалин авч байна. Бүтэн цагаар ажил эрхэлж буй ажиллагчдын дунд шинжилгээ хийхэд нийт эрэгтэйчүүдийн 34 хувь бага цалинтай ажил хийж байхад эмэгтэйчүүдийн хувьд ердөө 6 хувь байгаа нь анхаарал татаж байна. Эмэгтэйчүүдийн 87 хувь нь дунд түвшний (бага дунд + өндөр дунд) цалинтай ажил хийж байхад эрэгтэйчүүдийн ердөө 58 хувь нь дунд түвшний цалин авч байна. Ижил шинж чанартай ажиллагчдыг харьцуулахад бага орлоготой эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүд дунд ялгаварлал ажиглагдаагүй бол дунд орлоготой эрэгтэйчүүд 6,4, өндөр орлоготой эрчүүд 10,3 хувиар эмэгтэйчүүдээс илүү цалин авч байгаа нь зөвхөн хүйсээс хамаарсан цалингийн ялгаварлал байгааг илтгэнэ. Эдгээр судлаачид зөвхөн эрэгтэй, эмэгтэй гэсэн ерөнхий бүлэгт хувааж бодлого боловсруулах бус харин цалингийн аль түвшин (перцентил)-д, хаана, ямар салбарт ажил эрхэлж байгаа зэрэг олон хүчин зүйлсээр ялгаатай сегментэд хувааж, тулхтай тоон болон чанарын шинжилгээ хийснээр байгаа оносон, үр дүнтэй бодлого гарна гэдгийг энэ судалгаанд онцлон дүгнэжээ.<sup>15</sup>

ИЖИЛ  
СУДАЛГААНЫ САН

15 <https://ikon.mn/n/1np4>, [https://www.academia.edu/40194248/The\\_gender\\_pay\\_gap\\_in\\_Mongolia](https://www.academia.edu/40194248/The_gender_pay_gap_in_Mongolia)



### **Улс төрийн оролцоо:**

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн заалтын дагуу улс төрийн намууд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлж байгаа боловч сонгогдсон эмэгтэйчүүдийн тоо цөөн (Улсын Их Хурлын сүүлийн 2 сонгуульд 17 хувь), нэр дэвшүүлэлт нь квотыг хадгалах нэр төдий, улс төрийн дэмжлэг багатай байна. Анх 2005 оны Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.2 дахь хэсэгт “Нам, эвслээс нэр дэвшигчдийн 30-аас доошгүй хувь нь эмэгтэй байх” гэж заасныг 2011 онд 20 хувь болгож бууруулснаар ухралт хийсэн байдаг. 1992 оноос хойш Улсын Их Хурлын 7 удаагийн сонгуулийн дүнд нийт 532 гишүүн сонгогдсоноос давхардсан тоогоор 50 нь эмэгтэй гишүүн байжээ.

2017 онд хийсэн судалгаагаар “Эмэгтэйчүүдийг улс төрийн удирдлагын түвшинд гаргахын тулд намууд илүү ихийг хийх ёстой” гэдэгтэй судалгаанд оролцогчдын 66, “Эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлэх, томилох талаар намууд илүү ихийг хийх ёстой” гэдэгтэй 65 хувь нь санал нийлснээс үзэхэд улс төрийн намууд эмэгтэйчүүдийг Улсын Их Хурал болон орон нутгийн сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай нь харагдаж байна.<sup>16</sup>

2016 оны оноос өмнөх бүх шатны Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд нийт 40-өөс дээш хувьтай эмэгтэйчүүд нэр дэвшсэн байна. Харин засаг захиргааны түвшин ахих тусам эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл багасч байгааг статистик харуулдаг. Тухайлбал аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд эмэгтэйчүүд 17,6 хувь эзэлж байгаа бол 2016 оны байдлаар нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 45 төлөөлөгчийн 6 нь буюу 13,3 хувь нь эмэгтэйчүүд байжээ. Харин аймаг, нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргаар 2016-2020 онд эмэгтэй хүн сонгогдож байгаагүй бол 2020 онд Сэлэнгэ, Хэнтий аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргаар эмэгтэй хүн сонгогдсон байна. Сонгогчдын боловсролын төвийн захирал Р.Бурмаа “Манай Улсад эрэгтэйчүүд давамгайлсан парламентын гишүүдийн дунд бизнес эрхэлдэг гишүүд олон байдаг. Тиймээс улс төрд бизнесийн ашиг сонирхлын нөлөө их, томоохон компаниуд сонгуулийг санхүүжүүлж байгаа нь улс төрд орж буй эмэгтэйчүүд болон бага орлоготой эрэгтэй нэр дэвшигч сонгогдоход саад бэрхшээл болсоор байна” гэжээ. Монгол Улсад эмэгтэй нэр дэвшигчид сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад шаардлагатай хөрөнгө босгоход ихээхэн хүндрэлтэй тулгардаг байна. Мөн сонгуульд нэр дэвшихдээ хөрөнгө босгодог нээлттэй тогтолцоо болон эмэгтэй нэр дэвшигчдээ дэмжсэн бодлого, санхүүгийн болон аргагүйн дэмжлэг байхгүй байна.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, “Эм Эм Си Жи” ХХК, “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ” 2021 он, 42 дахь тал.

<sup>17</sup> Мөн тэнд.

Улсын Их Хурлын 2020 оны сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан Засгийн газрын бүтэц дэх төрийн улс төрийн албан тушаалтны хүйсийн хувьд 4 эмэгтэй сайд, 13 эрэгтэй сайд, 1 дэд эмэгтэй сайд, 13 эрэгтэй дэд сайд, аймаг, нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга 2 эмэгтэй, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга 2 эмэгтэй, сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга 53 эмэгтэй, аймаг нийслэлийн Засаг даргын орлогч 8 эмэгтэй, 34 эрэгтэй, дүүргийн Засаг дарга 1 эмэгтэй, 8 эрэгтэй, сумын Засаг дарга 35 эмэгтэй, 295 эрэгтэй, дүүргийн Засаг даргын орлогч 8 эмэгтэй, 12 эрэгтэй, сумын Засаг даргын орлогч 51 эмэгтэй, 279 эрэгтэй тус тус байна.<sup>18</sup> Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд заасан квотод дэд сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга, агентлагийн дарга нарын тухайд хуульд заасан квотод хүрэхгүй байна. Мөн аймаг, нийслэлд томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны доторх аль нэг хүйсийн төлөөлөл 15 хувиас доошгүй байна гэсэн хуульд заасан квот хангагдаагүй хэвээр байна. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль батлагдаж хэрэгжиж эхэлсэн 1992 оноос 2020 оныг хүртэлх хугацаанд аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргаар эмэгтэй хүн огт сонгогдож байгаагүй, 2020 онд 2 аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргаар эмэгтэй хүн сонгогджээ. Дүүрэг дэх төрийн улс төрийн албан тушаалтны доторх хүйсийн харьцаа хуульд заасан дүүрэгт томилогдох төрийн улс төрийн албан тушаалтны доторх аль нэг хүйсийн төлөөлөл 20 хувиас доошгүй байна гэсэн квотыг хангажээ. 2020 оны байдлаар сум дахь төрийн улс төрийн албан тушаалтны доторх хүйсийн харьцаа сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дарга, Засаг дарга болон Засаг даргын орлогч нь бүх түвшинд хуульд заасан квот хангагдаагүй байна.

Улс төрийн намын гишүүдийн 50 гаруй хувийг эмэгтэйчүүд бүрдүүлдэг хэр нь шийдвэр гаргах түвшин буюу Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, улс төрийн намын удирдлагад тэдний төлөөлөл хангалтгүй байна. Улс төрийн намын гишүүдийн хүйсийн харьцааг харуулсан бодитой тоо, статистик байхгүй байна. Намуудаас ирүүлсэн мэдээллийн дагуу тооцоолол хийж үзэхэд Монгол Ардын намын Бага хурал болон Ардчилсан намын Үндэсний бодлогын хорооны гишүүдийн 22 хувь нь эмэгтэй байгаа бол аймаг, нийслэл, дүүргийн намын даргад 2020 оны байдлаар нэг ч эмэгтэй байхгүй байна.<sup>19</sup>

Дээд шатны удирдлагын түвшинд буюу яамдын төрийн нарийн бичгийн дарга, агентлагийн дарга болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргын тамгын газрын дарга нарын доторх хүйсийн харьцаа алдагдаж, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн квотыг хангаж чадахгүй байгаа бол дунд шатны удирдлага буюу яамдын газар, хэлтсийн дарга, сум, дүүргийн

<sup>18</sup> Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны 2020 оны тайлан, <https://csc.gov.mn/s/52/914>

<sup>19</sup> Мөн тэнд.

Засаг даргын тамгын газрын дарга нарын доторх хүйсийн харьцаа хуульд заасан квотыг хангаж байна. Төсөв хуваарилах, захиран зарцуулах, шийдвэр гаргах түвшинд эрэгтэйчүүд давамгайлж байгаа бол гүйцэтгэх дунд шатанд эмэгтэйчүүд ажиллаж байна.

### **Хөдөлмөрийн харилцаа:**

Жендэрийн үндэсний хорооны 2020 оны статистик мэдээллээр эрэгтэйчүүдийн ажил эрхлэлт 60,8 хувь бол эмэгтэйчүүдийнх 48,7 хувь байна. Ерөнхийдөө нөхөн үржихүйн нас, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлогоос хамаарч эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр эрхлэх хувь бага байгаа бөгөөд адил хөдөлмөр эрхэлсэний төлөө ижил цалин хөлс авах болон албан тушаал ахих адил тэгш боломжийн хувьд эмэгтэйчүүдийн хувьд хязгаарлагдмал байдаг нь доорх тоо баримтаас харагдана.

2020 оны байдлаар төрийн албаны 61,65 хувь нь эмэгтэйчүүдээс бүрдэж байгаа аж. Төрийн улс төрийн албан тушаалд 23,9, төрийн тусгай албан тушаалд 25,7 хувь нь эмэгтэйчүүд эзэлдэг бол төрийн үйлчилгээний албан тушаалд 23, төрийн захиргааны албан тушаалын 38,4 хувь эрэгтэйчүүд байна. Төрийн албаны удирдах албан тушаалд эрэгтэйчүүдийн тоо их байгаа бол харин төрийн үйлчилгээний ажилтан, албан хаагчдын 75 хувь нь эмэгтэйчүүд байна. Өөрөөр хэлбэл багш, эмч, үйлчилгээний ажилд эмэгтэйчүүд давамгайлсан хэвээр байна.<sup>20</sup>

Үндэсний статистикийн хорооны хийсэн судалгаагаар 2020 оны байдлаар эрэгтэйчүүд өдөрт дунджаар 5.9 цаг, эмэгтэйчүүд өдөрт дунджаар 6.2 цагийг хөдөлмөр эрхлэхэд зориулдаг байна. Хөлсгүй хөдөлмөрт эмэгтэйчүүд эрэгтэйчүүдээс 3 дахин их цаг зарцуулдаг ажээ.

Энэ хүрээнд хөндөх нэг асуудал нь ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийн асуудал юм. Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын 2018 оны судалгаагаар 5 эмэгтэй тутмын нэг ажлын байрны дарамтад өртөж байна гэсэн бол 2021 оны Төрийн захиргааны алба дахь ажлын байрны бэлгийн дарамтын мэдлэг хандлага болон тархалтын байдлын судалгаанд оролцсон 7 албан хаагчийн 1 нь бэлгийн дарамтын үйлдлүүдийн талаар мэдлэг ойлголт сул байна. Судалгаанд хамрагдсан 4 төрийн албан хаагч тутмын 1 (хэлэхийг хүсэхгүй байгааг нийлүүлж тооцвол 3 албан хаагч тутмын 1) нь бэлгийн дарамтад 1 болон түүнээс дээш төрлийн үйлдэлд өртдөг гэжээ. Энэ нь тухайн байгууллагад бэлгийн дарамт хэр түгээмэл болох талаар санал асуулгын дүнгээр давхар баталгаажиж байна. Ажлын байрны бэлгийн дарамтын төрлүүдээс хэл амаар илрэх бэлгийн дарамтад өртсөн гэсэн хариулт хамгийн олон байсан бол бие махбодод халдах бэлгийн дарамтын

<sup>20</sup> Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны 2020 оны тайлан, <https://csc.gov.mn/s/52/914>

үйлдэлээр илрэх бэлгийн дарамтад өртөх явдал цөөнгүй байна. Бэлгийн дарамтын ямар үйлдэлд өртдөг талаар хариулж буй байдал нь энэ талаарх мэдлэг ойлголтоос хамаарч байна. Түүнчлэн өөрийгөө ямар нэг төрлийн бэлгийн дарамтад өртөж байгаагаа тодорхойлж буй байдал нь мөн боловсролын түвшингээс шалтгаалж байна гэж үзэхээр байна. Судалгааны хэд хэдэн асуултын хариултаас үзэхэд төрийн захиргааны байгууллагын орчинд ажлын байрны бэлгийн дарамттай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх таатай орчин бүрдээгүй болохыг харуулж байна. Учир нь судалгаанд оролцсон эмэгтэйчүүдийн 10 хүрэхгүй хувь нь асуудлыг шийдүүлэхээр албан ёсны субъектэд гомдол гаргасан бөгөөд тэдний гомдлын дийлэнх хувийг шийдээгүй, эсрэгээрээ буруутгагдсан гэсэн хариулыг өгчээ. Гомдол гаргадаггүй учир шалтгаан нь бэлгийн дарамтад өртсөн ч нэр төр, нууцыг хадгалж, асуудлыг шударгаар шийднэ гэдэгт итгэдэггүй, мөн ажлаар дарах, хов живэнд оруулах, заналхийлэх, одоогийн үйлчилж буй хууль тогтоомж хохирогчийг хангалттай хамгаалж чадахгүй хэмээн үздэг нь гомдол гаргахгүй байхад хүргэдэг байна.<sup>21</sup>

Хөдөлмөрийн хүрээний дарамт, хүчирхийллийн судалгааны<sup>22</sup> дүнгээс үзэхэд Монгол Улсын хувьд ажлын байрны дарамт хүчирхийллийн илрэх хэлбэр болох бие махбодын, сэтгэл санааны, эдийн засгийн дарамт, хүчирхийлэлтэй харьцуулахад эрх зүйн орчин бүрдсэн. 2022 оноос үйлчилж эхэлсэн Хөдөлмөрийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 7 дугаар зүйлд ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийг хориглох заалтыг тухайлан зохицуулсан билээ. Судалгаанд оролцсон эмэгтэйчүүдийн 10 хувь нь харин эрэгтэйчүүдийн 3 хувь нь ажлын байрны дарамт, хүчирхийлэлд өртөж байна. Төрийн албаны ажилтан, албан хаагчдын 4,3 хувь, харин хувийн хэвшилд 2,5 дахин их буюу 11 хувь нь энэ төрлийн дарамт, хүчирхийлэлд өртсөн гэжээ. Хувийн хэвшлээс аялал жуучлал, зочид буудал, паб, ресторан, караокед ажиллагчдад хамгийн их ажлын байрны дарамт, хүчирхийлэлд өртдөг гэсэн бол түүний араас эрүүл мэнд, биеийн тамир спортын салбар орж байна. Ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийн хамгийн түгээмэл хэлбэрээр биед хүрэх, илэх, таалах, биеэрээ наалдах, шахах болон бэлгийн сэдэлтэй асуулт асуух, нэмэх 18 сэдэвтэй онигоо, хошигнол ярих, эвгүй дуу авиа гаргах, хөдөлгөөн хийх зэргийг нэрлэжээ. Хохирогчийн аргагүй байдал, сул талыг ашиглах буюу ажилтны гаргасан алдаа зөрчлийг далимдуулан бэлгийн дарамт үзүүлдэг гэж оролцогчдын 6,3 хувь мэдүүлсэн бол бэлгийн харилцаанд орохыг оролдох, цалин хөлс нэмэх, албан тушаал ахиулахыг амлах хэлбэрээр хохирсон гэж оролцогчдын 7,4 хувь хариулсан. Мөн ажлын байрны дарамт, хүчирхийлэлд өртөгчдийн дөнгөж 17 хувь нь гомдол гаргасан байна.

21 Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, "Төрийн захиргааны алба дахь ажлын байрны бэлгийн дарамтын мэдлэг, хандлага болон тархалтын байдлын судалгаа", УБ, 2021 он.

22 Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Ололн улсын хөдөлмөрийн байгууллага, "Өмгөөлөл Баасанжав консалтинг" ХХК, "Хөдөлмөрийн хүрээний дарамт, хүчирхийллийн судалгаа", УБ, 2021 он.

Ажил олгогч ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийн талаарх сургалт мэдээллийг хийж байгаа байдал хангалтгүй гэж 16 хувь нь үзсэн байна. Түүнчлэн хангалтгүй байгаа шалтгаанд энэ төрлийн сургалтыг заавал хийх эрх зүйн зохицуулалтгүйтэй холбоотой гэжээ. Мөн байгууллагын хөдөлмөрийн дотоод журам, дүрэмд энэ талаарх заалт байгаа эсэхийг “мэдэхгүй” гэж судалгаанд оролцсон 5 оролцогч тутмын 2 буюу 40,4 хувь, байгууллагын дотоод журамд нь ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийн талаар зохицуулалт “байхгүй” гэж 27,6 хувь нь тус тус хариулжээ. Энэ нь төр, хувийн хэвшил, хот, аймаг орон нутагт ялгаагүй байна.

Үүнээс дүгнэхэд ажлын байрны дарамт, хүчирхийллийн талаар тухайлан анхаарах, ялангуяа хүйсээс хамаарсан ялгаварлан гадуурхалтад өртөж буйд дүгнэлт хийж, урьдчилан сэргийлэх, байгууллагын дотоод журамд нарийвчлан зохицуулах, гомдлыг хүлээн авч хянан шийдвэрлэх журмыг тодорхой болгох, хохирогчийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, хэрэгжилтийг хангаж ажиллах нь зүй ёсны хэрэгцээтэй байна.

### **Эрүүл мэнд:**

Хүйсээр ялгамжтай гаргасан ерөнхий мэдээллийн статистикаас үзвэл 2020 оны байдлаар Монгол эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 75,96 нас байгаа бол эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 66,38 нас байна. Сүүлийн арван жилийн хугацаанд хүн амын дундаж наслалт 2,3 жилээр, түүн дотроо эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 3,7 жилээр нэмэгдсэн байхад эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 1,5 жилээр нэмэгджээ. 2019 оны байдлаар эрэгтэйчүүдийн дундаж наслалт 66,4 байгаа нь эмэгтэйчүүдийнхээс 9,6 жилээр доогуур байна. Эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүдийн дундаж наслалтын зөрүү сүүлийн 10 жилийн хугацаанд 9,1-9,8 хооронд хэлбэлзэж, зөрүүтэй байдал нь тогтмол хэвээр байжээ.

Сүүлийн арван жилийн дунджаар хүн амын нас баралтын тэргүүлэх 5 шалтгааны 10,000 хүн амд ногдох нас баралтын түвшнийг хүйсээр авч үзвэл эрэгтэйчүүдийн эзлэх хувь бүх үзүүлэлтээр зонхилж зүрх, судасны тогтолцооны өвчний шалтгаант нас баралт эмэгтэйчүүдийнхээс 6,8 нэгжээр (1,4 дахин), хавдрын шалтгаант нас баралт 3,9 нэгжээр (1,3 дахин), гэмтэл, хордлого ба гадны шалтгаант нас баралт 11,9 нэгжээр (4,3 дахин), хоол боловсруулах тогтолцооны өвчний шалтгаант нас баралт 1,1 нэгжээр (1,3 дахин), амьсгалын тогтолцооны өвчний шалтгаант нас баралт 1,1 нэгжээр (1,6 дахин) өндөр байна.<sup>23</sup>

Дээрх тодорхой салбарын хүрээний асуудлаас гадна өсвөр насны 1,000 эмэгтэй тутамд төрөлтийн тоо 31 байгаа бөгөөд амиа хорлолт

<sup>23</sup> Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, “Эм Эм Си Жи” ХХК, “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”, УБ, 2021 он, 137 дахь тал.

эрэгтэйчүүдийн дунд илүү байдаг ажээ.

Үндэсний статистикийн хорооны 2020 оны судалгаагаар хөдөлмөр эрхэлж байгаа эмэгтэйчүүд өдөрт 218 минут гэрийн ажилд зарцуулдаг бол эрэгтэйчүүд 88 минутыг зарцуулдаг гэж гарчээ<sup>24</sup>. Хүн амын төрөлт нэмэгдсэн хэдий ч сургуулийн өмнөх боловсролын байгууллага-цэцэрлэгийн хүрэлцээ дутмаг байгаатай холбоотойгоор залуу гэр бүлийн хосын аль нэг нь гэрээр хүүхдээ асрах шаардлага нэмэгдсээр иржээ. 2018 оны байдлаар ажиллах хүчнээс гадуурх эмэгтэйчүүдийн 20,0 хувь нь хүүхэд асрах шалтгаанаар ажил эрхлээгүй байна. Гэтэл эрэгтэйчүүдийн хувьд энэ үзүүлэлт 2,4 хувьтай байжээ. Эрэгтэйчүүдтэй харьцуулахад эмэгтэйчүүд гэрийн ажилд 2,7 дахин их цаг зарцуулж байгаа бөгөөд цалинтай ажил эрхэлсэн ч энэ ачаалал, хугацаа буурдаггүй байна. Түүнчлэн агаар, орчны бохирдлын улмаас бага насны хүүхдийн өвчлөл нэмэгдсэн нь эмэгтэйчүүдийг гэртээ хүүхдээ харж, ажил хөдөлмөр эрхлэхгүй байхад хүргэжээ. Ерөнхийдөө ажил-ар гэрийн амьдралын тэнцвэрт байдлыг хангахад чиглэсэн зохицуулалт дутагдаж байна. Тухайлбал гэр бүлд чиглэсэн ажил-амьдралын алсын харааг бий болгох, гэр бүлдээ зарцуулах амралтын болон чөлөөний хугацааг олгох, уян хатан ажлын цагийг тогтоох, ажлын цагийг бууруулах инновацыг нэвтрүүлэх, хүүхэд асрах болон боловсролын үйлчилгээг сайжруулах, оролцогч талуудын оролцоог олон хэлбэрээр хангах, бага насны хүүхэдтэй эцэг, эхийн гэрээс буюу цагаар хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зэрэг болно.

Мэдээж “жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах” гэдэг нь бүх харилцаанд, бүх хүрээнд эмэгтэй, эрэгтэй хүн туйлын адил тэгш байх ёстой гэсэн ойлголт бус харин гэр бүлдээ гүйцэтгэж байгаа үүрэг, ачааллыг харгалзан ажил эрхлэх, хөдөлмөрлөх нийгэмд идэвхтэй байх боломж бүрдүүлэх, албан тушаалын хувьд ахих боломжийг шударгаар олгох, дэмжих, нийгмийн баялгийг харьцангуй шударгаар хүртэх гэх мэт зүйл дээр анхаарах хэрэгтэй л гэсэн үг юм. Үүнд нийгмийн сэтгэл зүйн бэлэн байдал бас чухал билээ. Нэгэн телевизийн ярилцлагаар “Нэг голд эмэгтэй дуучин очоод усанд нь сэлжээ гэвэл бузартана гэнэ, нэг алдартай бөх орсоон гэвэл хийморь сэргэнэ гэж нутгийнхан ярилцана” гэдэг нь эмэгтэй, эрэгтэй хүний ялгааны талаар хүлээж авах сэтгэл зүйн байдал ямар байгаагийн нэг тусгал гэж үзэхээр байна. Мөн сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор<sup>25</sup> дархан бэр шалгаруулах журмыг 2022 онд шалгаруулах, түүнд тавих шалгуур (өөрийн хүүхэд байх, дунд нь эмэгтэй хүүхэд төрөөгүй байх гэх мэт)-ыг тодорхойлж, төсвийн хөрөнгөнөөс

24 <https://peak.mn/news/news15185>

25 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн 50 дугаар Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор “Дархан бэр энгэрийн тэмдэг, үнэмлэх олгох” журмыг баталж, нийтэд мэдээлсэн байна. Журмын 3.2 дахь хэсэгт “..бусдаас үрчилж авсан хүүхэд хамаарахгүй”, 3.3 дахь хэсэгт “Анх бэр болж очсон айлдаа гурваас дээш хүү төрүүлж, өсгөсөн...”, 3.4 дэх хэсэгт “Охин төрүүлсэн бол дархан бэрд тооцохгүй” зэрэг заалтыг шалгуур болгон тусгажээ.

шагнахаар зохицуулж байгаа нь төрийн албан хаагчдын болон нийгмийн хандлагын хэсгийг илэрхийлнэ.

Монгол Улс хүний хөгжлийн индекстэй харьцуулвал жендэрийн тэгш байдлын индексээр бүс нутгийн түвшинд дээгүүр үзүүлэлттэй байдаг. Мөн эмэгтэй, эрэгтэй хүүхдийг төрснөөр нь ялгаварлах сэтгэлгээ угаас бидэнд байдаггүй, боловсролын тухайд харин ч эмэгтэй хүүхдүүддээ илүү анхаардаг зэрэг сайн тал байхаас гадна боловсрол нь бүх түвшинд эмэгтэйчүүд давамгайлж байгаа атал шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн хувь, оролцоо тун урвуу хамааралтай байгаад дүгнэлт хийх хэрэгтэй. Харин эрэгтэйчүүдийн боловсрол, эрүүл мэндийн асуудлыг анхаарч, дэмжих зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд хүн бүрийн хөгжих эрхийг тэгшитгэлгүйгээр хангах бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхгүй нөхцөл байдал энэ хэвээр үргэлжилвэл хэдэн жилийн дараа нийгмийн тэнцвэрт байдалд нөлөөлнө. Сэдвийн хүрээнд цаашид анхаарвал зохих дараах асуудал байна. Үүнд:

Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх заалтад заасан "...Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална..." зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд тухайлбал жендэрийн тэгш эрхийн байдлыг хангах бодлогын хүрээнд хүүхэд асрах чөлөөний улмаас гэр бүлийн нэг нь ажил эрхэлж чадахгүй байгаа тохиолдолд гэр бүлд ногдох татварыг хөнгөлөх, эсвэл хүүхдээ гэртээ асарч байгаа ээжийг нийгмээс тусгаарлагдсан байлгахгүй, эргээд хөдөлмөрийн болон нийгмийн харилцаанд оролцоход ямар нэг бэрхшээл үүсгэхгүй гэдэг үүднээс сайн дурын бүлгүүдийн үүсгэл санаачилгыг дэмждэг, гэр бүл, эх, эцэг болон хүүхдийн хамтын биеийн тамир, урлаг, соёлын талаар бүлгээр буюу оршин суугаа газартаа нэгдэх, хамтрах боломжийг бий болгож дэмждэг, мөн хүүхдийн цэцэрлэг, ясли, эсвэл хүүхэд харах асрагч нарын асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг санал болгодог байх зэрэг асуудалд анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Тоо баримтаас үзэхэд Монгол Улсад 2021 онд сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн 93,1 хувь нь цэцэрлэгт хамрагдсан, 2,818 хүүхэд хүүхэд харах үйлчилгээнд хамрагдсан байна. Нийт улсын хэмжээгээр 1,454 цэцэрлэг байгаагийн 948 нь улсын цэцэрлэг байна.<sup>26</sup> Энэхүү статистикийн нөгөө талд сургуулийн өмнөх боловсролын байгууллага-цэцэрлэгийн хүрэлцээ дутмаг байгаатай холбоотойгоор залуу гэр бүлийн хосын аль нэг нь гэрээр хүүхдээ асрах шаардлага бодитой тулгардаг тул 2018 оны байдлаар ажиллах хүчнээс гадуурх эмэгтэйчүүдийн 20 хувь нь хүүхэд асрах шалтгаанаар ажил эрхлээгүй байгаа үзүүлэлтийг зэрэгцүүлэн харьцуулах учиртай. Энэ статистик нь бага насны хүүхэдтэй эцэг, эх, ялангуяа эхчүүдийн хувьд хүүхэд гаргасны дараа эргээд ажилдаа орох хугацаа, боломж хир олгогдсон байгааг илэрхийлэх бөгөөд сүүлийн 2 жилд нэмээд коронавируст халдварын үеийн хөл хорионы зохицуулалтын



улмаас аав, ээж нарт ачаалал эрс нэмэгдсэн билээ. Тоогоор, статистикаар илэрхийлэх боломжгүй олон асуудал бас энэ хүрээнд байдаг. Тухайлбал жендэрт суурилсан хүчирхийлэл, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд ажилгүйдэл, ядууралд хамгийн их өртдөг, охид гэр бүлийн болон бусдын дарамтад өртдөг, коронавируст халдварт цар тахлын үед буюу хөл хорионы үед хүүхэд бэлгийн, гэмт хэргийн, хүчирхийллийн хохирогч болсон гэмт хэрэг эрс нэмэгдсэн, цэргийн албанд цол, зэрэг дэвийн эсвэл бусад дарамт байдаг, хүн худалдаалах гэмт хэргийн болон гэр бүл зуучлалаас үүдсэн золиост эмэгтэйчүүд өртдөг, хүүхдийн арчилгаа, нялхсын эрүүл мэнд, төрөх газрын хангамж үйлчилгээ хангалтгүй байдаг, гэр бүл салалтын золиос нь хүүхэд болдог, сэтгэл зүйн зөвлөгөө, үйлчилгээ хангалтгүй байдаг, малчин гэр бүлийн ажлын ачаалал, ялангуяа малчин эмэгтэйчүүдийн хөдөлмөр нэн хүндэд тооцогдохуйц байдаг, аймаг орон нутагт амьдардаг хүмүүс төв сууринг бодвол нийтийг хамарсан үйлчилгээнд хамрагдах боломж муу, өсвөр насныханд архи, тамхи хориотой барааг зарахад тавих хяналт муу, хувиараа ажил эрхлэгчид, зах дээр зогсдог, хүмүүсийн захиалгаар оёдол хийдэг, эсвэл гутал тосолдог хүмүүс нийгмийн даатгал, бусад шимтгэл төлдөггүйгээс бусад нийгмийн үйлчилгээнд хамрагдах боломж муу, насанд хүрээгүй охид жирэмсэн болох асуудал гэх мэтээр цааш үргэлжлүүлэн тоочиж болно.

Тиймээс төрөөс хууль зүйн, нийгмийн, эдийн засгийн, соёлын цогц бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх нь жендэрийн тэгш эрхийг тэнцвэртэйгээр хөгжүүлэх үндэс суурь болох бөгөөд энэ чиглэлээр үндэсний болон салбарын бодлогын бичиг баримтыг өмнөхийг үнэлж, дараагийнхийг боловсруулж баталсан билээ. Харин өнөөдөр жендэрийн асуудлыг зөвхөн нэг талын өнцгөөс, нэг салбарын мэдээллээр, эсхүл зөвхөн тоон мэдээлэлд үндэслэн дүгнэлгүй, асуудлын олон талт байдлыг харгалзан, салбар хоорондын уялдаа холбоон дунд авч үзэж, мэдээллийн санг бүрдүүлэн, хамгийн гол нь хууль тогтоомж, бодлогын бичиг баримтын хэрэгжилтийг амьдралд бодитоор хэрэгжүүлж, хангах нь чухал байна.

Жендэрийн талаарх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн сайжруулахын тулд юуны өмнө шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүдийн байр суурийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа Улс төрийн намын тухай хуульд Улс Их Хурлын эсхүл Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуульд нэр дэвшихэд эмэгтэй эсхүл зорилтот бусад бүлгийн нэр дэвшигчид санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалтыг оруулах, улс төрийн албан тушаалд эрэгтэй хүнтэй адил түвшинд дэмжих соёлыг төлөвшүүлэх шаардлагатай. Түүнчлэн Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлд заасан эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхийг дэвшилттэйгээр хангахын тулд хууль тогтоомжийн арга хэмжээг оролцуулан, зохистой арга хэмжээг байгаа бүх боломжийнхоо хэрээр авах үүрэгтэй. Үүний тулд сурч боловсрох, эрүүл мэндийн тусламж



үйлчилгээ авах, соёлын үйлчилгээ авах, нийгмийн хамгааллын үйлчилгээ, хөдөлмөр эрхлэх, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахад хүйсийн хувьд үүсдэг тэнцвэргүй байдлыг дэмжин зохицуулах үндсэн хэрэгцээнд тулгуурлан бодитой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Иймээс жендэрийн асуудлыг өрөөсгөл “догма” байдлаар тайлбарлаж, тогтмол ойлголттой зууралдахгүйгээр асуудалд олон талаас нь дүн шинжилгээ хийж сурах, явцуу хүрээнд гал унтрааж, богино зайн хариу арга хэмжээ авахаас зайлсхийх нь чухал байна.

Эцэст нь дүгнэхэд 2015 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр” түүний зорилт, үндэсний бодлогын бичиг баримт, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, жендэрийн тэгш эрхийг хангах тулд Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг баталсан нь энэ асуудлыг урагшлуулах чухал суурь болсон хэдий ч цаашлан үндэсний онцлогийг харгалзан улс төрийн амьдралд эмэгтэйчүүдийг дэмжих, боловсрол эзэмшихэд эрэгтэйчүүдийг дэмжих, мөн гэр бүл, хүүхдийн хөгжил, хамгаалал, дэмжлэгийн талаар нийгмийн цогц бодлогыг амьдралд буулгаж, ажил хэрэг болгоход талуудын оролцоотой шинэ хандлагыг төлөвшүүлэх нь өнөөдрийн зорилт болжээ.

Энэ бүхэн хэрэгжсэнээр жендэрийн эрх тэгш байдал харьцангуй тэнцвэртэй болж, улмаар зөвхөн Үндсэн хуульд заагдсан тэгш эрхийн болон ялгаварлан гадуурахаас ангид байх суурь зарчим биелэлээ олохоос гадна бүхэл нийгмийн харилцаанд харилцан тэнцвэртэй шийдвэр гаргах нөхцөл бүрдэж, нийгмийн хөгжлийг урагшлуулах, гэр бүл тогтвортой байх, ирээдүйн капитал хүүхдээ зөв орчинд адил тэгш боломжоор хангаж өсгөх, хүмүүжүүлэх, эрүүл орчинтой нийгэмд амьдрах зэрэг асуудлын уялдаа холбоог цогцоор нь шийдэхэд ач холбогдолтой болно.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

### III. НОМ ЗҮЙ

#### Эрх зүйн эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Жендэрийн эрх тэгш байдлын хангах тухай хууль, (2011).
3. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, (2006).
4. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2019).
5. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2020).
6. Улс төрийн намын тухай хууль, (2005).

#### Монгол эх сурвалж:

1. Б.Саруулбат, “Нийгмийн тэгш байдал ба давхраажилт”, УБ, 2015 он.
2. Швейцарын хөгжлийн агентлаг, IRIM судалгааны хүрээлэн, “Монгол Улс дахь жендэрийн эрх тэгш байдал”, УБ, 2014 он.
3. Жендэрийн үндэсний хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүн амын сан, “Эм Эм Си Жи” ХХК, “Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”, УБ, 2021 он.
4. Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааны 2020 оны тайлан.
5. Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн “Төрийн захиргааны алба дахь ажлын байрны бэлгийн дарамтын мэдлэг, хандлага болон тархалтын судалгаа”, УБ, 2021 он.
6. Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, “Өмгөөлөл Баасанжав консалтинг” ХХК, “Хөдөлмөрийн хүрээний дарамт, хүчирхийллийн судалгаа”, УБ, 2021 он.

#### Гадаад эх сурвалж:

1. Sunjid Dugar “Der Gleichheitsgrundsatz in Bezug auf das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im deutschen und mongolischen Recht” Inaugural Dissertation, Muenchen, Herbert Utz Verlag, 2009, S.32.
2. Хэнри Форд “Миний амьдрал, миний амжилт” У.Нямсүрэнгийн орчуулга, “Номт Пресс” хэвлэлийн газар, УБ, 2010 он.

3. Heinrich Scholler "Rechtsreform und Rechtstransfer in der Mongolei", Berlin, LIT Verlag, 2010, S.5

#### **Бусад:**

1. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)
2. [http://forum.mn/index.php?sel=project&menu\\_id=237#&menu\\_id=581](http://forum.mn/index.php?sel=project&menu_id=237#&menu_id=581)
3. <https://ikon.mn/n/1np4>, [https://www.academia.edu/40194248/The\\_gender\\_pay\\_gap\\_in\\_Mongolia](https://www.academia.edu/40194248/The_gender_pay_gap_in_Mongolia)
4. <https://peak.mn/news/news15185>
5. <https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/2649/files/Statistics/SUB/Overview%202020-2021.pdf>
6. Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчдийн 2021 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн 50 дугаар тогтоолоор "Дархан бэр энгэрийн тэмдэг, үнэмлэх олгох" журмыг баталж, нийтэд мэдээлсэн байна. Журмын 3.2 дахь хэсэгт "...бусдаас үрчилж авсан хүүхэд хамаарахгүй", 3.3 дахь хэсэгт "Анх бэр болж очсон айлдаа гурваас дээш хүү төрүүлж, өсгөсөн...", 3.4 дэх хэсэгт "Охин төрүүлсэн бол дархан бэрд тооцохгүй" зэрэг заалтыг шалгуур болгон тусгажээ.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



**И.БЯМБАБААТАР**

ЮНЕСКО-гийн ивээл дор  
Нүүдлийн соёл иргэншлийг судлах  
олон улсын хүрээлэнгийн захирал,  
Антропологийн доктор (Ph.D)



**Г.ЦОГЗОЛМАА**

ЮНЕСКО-гийн ивээл дор  
Нүүдлийн соёл иргэншлийг  
судлах олон улсын хүрээлэнгийн  
эрдэм шинжилгээ, хөтөлбөрийн  
зохицуулагч, Унгарын Дебрецени  
Их Сургуулийн байгаль орчны  
магистр

## НҮҮДЭЛЧИН МАЛЧДЫН УУР АМЬСГАЛЫН ӨӨРЧЛӨЛТӨӨС ҮҮДЭЛТЭЙ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨРЧИЛ, ШИЙДЭЛ

### HUMAN RIGHTS IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON NOMADIC HERDERS: VIOLATIONS AND SOLUTIONS

**Хураангуй:** Уур амьсгалын өөрчлөлт иргэдийн амьдралд шууд тусдаг. Мөн төрийн оролцоогоор дамжин шууд бус замаар нөлөөлдөг. Нүүдэлчин малчид уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийг уламжлалт соёл, хэм хэмжээгээр зохицуулж хамтдаа даван туулдаг байв. Харин газар, газрын дээрх, доорх нөөц ашиглалтын эрх, нөхөх олговрыг төрөөс нарийн зохицуулалтгүй орхисны улмаас иргэд байгалийн өөрчлөлтийг даван туулах уламжлалт соёлоо дагах, эсвэл бичмэл хуулийн зөрчилтэй заалтуудыг дагахад хүндрэлтэй болжээ. Иргэдийн нийгмийн байр суурь, хөрөнгө, бэл бэнчингээс хамаарч уур амьсгалын өөрчлөлт малчдад ялгаатай тусаж, тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлдэг. Олон улсын хэмжээнд үүнийг зохицуулах олон гаргалгаа, тухайлбал карбоны санхүүжилт, дасан зохицох сан зэргээр шийдэж, гэрээ, протокол,

пакт, шийдвэрүүдийг гаргаж, илүү өртөж байгаад нь нөхөх олговор, буцалтгүй тусламж өгөх байдлаар орлуулж байна. Харин Монгол Улс дотооддоо үүнийг тэгш шударгаар шийдсэн үү, шийдэх алхам хийж байгаа юу? Зохиогчид энэ нийтлэлийг бичиг баримтын судалгаа, хээрийн шинжилгээний ажлын туршлага дээр тулгуурлан бичив. Малчдын “нүүх эрхийг” баталгаажуулах, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээ хийж хэвших, дотоодын “дасан зохицох сан” байгуулж уур амьсгалын нөлөөлөлд өртөж буй иргэдэд дэмжлэг үзүүлэх, нүүдлийн ахуй соёлд мөрдөгддөг заншлын хууль (бичигдээгүй дүрэм, журам), хэм хэмжээг төрийн хууль тогтоомжид тусгах нь асуудлыг шийдэх энгийн хялбар шийдлийн талаар саналаа дэвшүүллээ.

**Түлхүүр үг:** Нүүдэлчид, уур амьсгалын өөрчлөлт, хүний эрх, нийгэм, соёлын эрх.

**Abstract:** *Climate change has a direct impact on the lives of many people. In combination with government interventions, it indirectly affects people. Nomadic herders, by their cultural and traditional norms and morals, used to co-manage threats and risks posed by climate change. However, the government has not regulated the separate rights to use resources above and below the surface in harmony. Therefore, the herders have faced dilemmas whether to follow their traditional cultures or legal codes, which are often in conflict. Moreover, climate changes have different impacts on herders depending on their social status, wealth, and wellbeing that further leading to inequalities. At the international level, multilateral agencies and communities propose solutions by adopting conventions, pacts, and agreements on carbon financing, assistance to developing countries, and establishing a “climate change adaptation fund” to compensate the victims of the climate change. Has Mongolia decided it domestically in ways that are just and fair? Has Mongolia made any efforts to solve these issues? Both authors used the discourse analysis and heavily relied on their previous field research findings in this article. The proper and cheaper solutions for reducing the impacts of climate change on nomadic herders are as follows: the state needs to protect and guarantee “rights of the herders to move freely” for better pasture within the Mongolian territory; to legalize and conduct social impact assessments for every project; to support and protect the livelihoods of people who are affected by the climate change through establishing “national climate change adaptation fund;” and reflect the customary laws and norms of nomadic cultures in the State legislation and laws.*

**Keywords:** *Nomadic herders, impact of climate change, human rights, social and cultural rights.*

## I. ОРШИЛ

Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хүний эрхийн зөрчил, сөрөг нөлөөллийг бууруулах асуудлыг олон улсад ихээхэн анхаарч, гэрээ хэлэлцээрт тусгаж, Засгийн газрууд үйл ажиллагаандаа тусгах болжээ. Уур амьсгалын тухай 2015 оны Парисын хэлэлцээрт “Гэрээнд оролцогч талууд уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой аливаа үйл ажиллагаа явуулахдаа хүний эрхийг хүндэтгэн дээдэлж, хүлээсэн үүргээ биелүүлнэ” гэж заасан юм. 2021 онд Глассгөү хотод баталсан Уур амьсгалын пактад хүний эрхийн асуудлыг тусгаж, сөрөг нөлөөллийг бууруулах зорилгоор “Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох зорилт”-ыг эрчимжүүлэх зорилгоор “Шарм эл-Шейхийн ажлын хөтөлбөр”-ийг баталж, хөгжингүй улс орнууд нийт 356 сая америк долларыг зориулахаа амлав. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн олон жижиг улсын хорооноос боловсруулсан дасан зохицох дэлхийн зорилтод<sup>1</sup> дасан зохицох чадамж, сэргэх чадварыг сайжруулж, эмзэг байдлыг бууруулахыг гол зорилго болгож тавьсан юм. Парисын хэлэлцээрт оролцогч улсууд хүлэмжийн хийн ялгарлыг бууруулах амлалтаа “үндэсний тодорхойлсон хувь нэмэр” (NDC) бичиг баримтаар тодорхойлж, үүнээс үүдэн гарах сөрөг үр дагаврыг бууруулах “дасан зохицох үндэсний төлөвлөгөө” (NAP) батлан хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улс хүлэмжийн хийг бууруулах олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг мөрдөх амлалт, үүрэг авч байгаа нь сайн боловч, хүлэмжийн хийн сөрөг нөлөөллөөс хүн амыг хамгаалах бодлого хангалтгүй байна. Монгол Улс 2030 он гэхэд үндэсний хэмжээнд 16,89 сая тонн (22,7 хувь), үүнээс малын тоог хязгаарлах замаар 5,28 сая тонн CO<sub>2</sub>-той тэнцэхүйц хүлэмжийн хийг бууруулах амлалт авч, энэ хүрээнд Засгийн газрын 2019 оны 407 дугаар тогтоолоор баталсан. Харамсалтай нь уур амьсгалын өөрчлөлтөөс гарах сөрөг үр дагаврыг бууруулах, дасан зохицоход туслах гол бичиг баримтаа бүрэн боловсруулж дуусаагүй боловч хүлэмжийн хий бууруулах төслүүдийг идэвхтэй хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал Уур амьсгалын ногоон сан, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр зэрэг байгууллагуудын санхүүжилтээр малчдын малын тоог бууруулахад 56,2 сая доллар зарцуулж, 79,3 сая долларын өртөг бүхий хүлэмжийн хий бууруулах төслийг 2021-2028 онуудад хэрэгжүүлж эхэлсэн. Уур амьсгалын өөрчлөлтийг бууруулах төслүүд гол төлөв төрийн яам, агентлагийн бодлого боловсруулах, уялдаа холбоог сайжруулах, мэдээлэл цуглуулах, хурал, семинар зохион байгуулах, орон нутгийн иргэдийн хамтын ажиллагаа сайжруулах, малын түүхий эд борлуулах, дэд бүтэц барьж

<sup>1</sup> Дасан зохицох чадамж: Учирч буй нөлөөлөл, хохиролд зохицох, давуу тал болгон ашиглах, хариу үзүүлэх чадвар (хүн, институц, систем, амьд организм өөрийн байгаль, санхүү, хүний, институцийн нөөцийг ашиглаж)

Сэргэх чадвар: Нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны системд тулгарч буй хор хохирол, гамшигт үзэгдэл зэргийг даван гарч өөрийн үндсэн чиглэлээ хадгалж, дасан зохицох байдлаар хувиран өөрчлөгдөх үйл явц.

Эмзэг байдал: Байгалийн болон байгаа байдлаараа өөрчлөлтөд автах, өртөх байдал.

малын худалдааг ихэсгэх замаар малын тоог бууруулахад шууд чиглэжээ. Энэ мэтчилэн хүлэмжийн хий ялгаруулах эрхийн худалдааг дэмжиж, ялгаралтыг бууруулах зорилтыг биелүүлж байгаа хэдий ч уур амьсгалын өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөллөөс хүн ардыг хамгаалах, тэдний амьжиргааг баталгаажуулах, нөхөх олговор олгох зэрэг хүний эрхтэй холбоотой асуудлыг тооцолгүй орхигдуулж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлт нь хүний эрхтэй шууд холбоотой бөгөөд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг өнгөрсөн хугацаанд баримталж ирэв (Toussaint & Martnez Blanco, 2020). Төрийн болон хувийн хэвшлийн аливаа гаргаж буй шийдвэрт хүний эрхийг дээдэлж, түүнд нийцүүлэн үйл ажиллагаагаа уялдуулах санаачилга эдүгээ илүү албан ёсны болж хуулиар дагаж мөрдөх бичиг баримт болон хэвшиж байна. Дэлхийн дулаарлын улмаас далайн түвшин нэмэгдвэл газар нутгаа алдах арлын болон далайн эргийн улс орнуудтай адил хагас хуурай, өндөрлөг бүс нутагт амьдарч буй бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэгчид дулаарлын улмаас бэлчээрийн доройтол, ундны усны гачигдалд ордог. Харин Монгол Улсын малчид уур амьсгалын өөрчлөлтийн золиос болж байгааг судлан тогтоож, хамгаалах ажил хангалтгүй төдийгүй малчдыг уур амьсгалын өөрчлөлтийг өдөөгч хэмээн буруутгаж, малын тоог нь хязгаарлах замаар Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн заалтуудыг зөрчих боллоо. Нэг талаар байгалийн шинжлэх ухаанд голлон түшиглэж, боловсруулж буй уур амьсгалын судалгаанд хөдөө аж ахуйн салбар, ялангуяа малчид өртөж, буруутгагддаг. Нөгөө талаар байгаль орчны олон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжиж, эдгээр төслөөс ашиг орлого олдог компаниуд, судлаачид, албан хаагчид, хамтлаг, хоршоод, төрийн бус байгууллагуудын төсөл хэрэгжүүлэх талбар нь бэлчээрийн доройтол болж хувирчээ. Үүнээс үүдэн байгаль орчинтой холбоотой хүний эрхийг зөрчсөн, зөрчөөгүй бүх шийдвэрийг эргэлзэлгүйгээр дэмждэг нийгмийн сэтгэл зүйг бүтээсэн гэж дүгнэж болох юм.

Уур амьсгалын өөрчлөлт хүний эрхэд ялангуяа орон нутагт хэрхэн нөлөөлж байгааг дараах хэсэгт танилцуулна. Үүнд уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөллийн улмаас нүүдэлчдийн эрх зөрчигдсөн байдал болон үүний дараа малчдын хэрхэн буруутгаж, мэдлэгийг бүтээж, улмаар дасан зохицох асуудлыг сөргүүлэн тавьж байгааг танилцуулна.

УУР АМЬСГАЛЫН  
СУДАЛГААНЫ САН

## II УУР АМЬСГАЛЫН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН НӨЛӨӨЛӨЛ, ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨРЧИЛ

Уур амьсгалын өөрчлөлт иргэдийн амьдралд шууд ба шууд бус замаар нөлөөлж байна. Шууд нөлөөлж байгаа жишээгээр орон нутагт хур бороо багасах, усны хомсдол үүсэх, бэлчээрийн ургац багасах, улирлын мөчлөг, хугацаа өөрчлөгдөх, нутгийн тогтсон цаг агаар өөрчлөгдөх, гамшигт үзэгдлийн давтамж нэмэгдэх зэргийг нэрлэж болно. Манай улсын хувьд ган, зуд, аадар бороо, мөндөр, хүчтэй цасан болон шороон шуурга, уруйн үер зэрэг байгаль, цаг агаарын аюултай болон гамшигт үзэгдлийн давтамж, эрч нэмэгдэж, улмаар хүн амын осол, эндэгдэл нэмэгдэж, нийгэм, эдийн засагт учруулах хор хохирлын хэмжээ сүүлийн 20 гаруй жилд 2 дахин нэмэгджээ (Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үндэсний хөтөлбөр, 2011). Хуурайшилтын улмаас 1990 онд гарсан олон түймэр, 10 жилийн давтамжтай 1999 болон 2009 оны зудыг нэрлэж болно. Тухайлбал 1993 оны 4 дүгээр сард Дорнод, Сүхбаатар аймгийг хамарсан түймэрт 12 хүн нас барж, 13 хүн түлэгдэж, 32 айл, олон мянган мал, бэлчээрийн 90 гаруй хувь шатаж байв (Пүрэвжав, 2019). Монгол Улсад гарсан ихэнх түймрийг иргэдийн болгоомжгүй байдал, түймэрийн давтамжит байдалтай холбон тайлбарлаж хэвшсэн байна. Мөн ган гачиг, зудын нөлөөллийг уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбон тайлбарлахын оронд малчид өвлийн бэлтгэл хангалттай сайн хийгээгүй, малаа хэтрүүлэн өсгөж, бэлчээрээ талхалсан хүний хүчин зүйлтэй холбон тайлбарлаж хэвшжээ. Түүнчлэн орон нутгийн нийгмийн үйлчилгээ, төрийн дэмжлэг сул байгаагаас малчид уур амьсгалын өөрчлөлтийн дүрвэгсэд болж, хот суурин газарт олноор нүүх болсон гэж судлаач Мэеэр (Mayer, 2016) дүгнэсэн байна.

Дээрх уур амьсгалын өөрчлөлт тухайн иргэдийн нийгмийн байр суурь, хөрөнгө, бэл бэнчингээс хамаарч иргэдэд өөр өөрөөр тусдаг. Судлаачид тухайлбал ЮНЕСКО-гийн ивээл дор Нүүдлийн соёл иргэншлийг судлах олон улсын хүрээлэн, МУИС, Оксфорд зэрэг их сургуулиудын явуулсан судалгааны (Ahearn, 2017; Ichinkhorloo, 2019; Ichinkhorloo & Yeh, 2016; Sternberg, Ahearn, & McConnell, 2019) үр дүнгээс харахад боломжийн амьдралтай, нийгмийн хэлхээ холбоо сайтай иргэд ган, зудыг даван гарах, машин тэргээр малаа нүүлгэж, бусад газруудад шилжин байрших замаар гамшигт үзэгдэл, эрсдэлийг даван туулж байна. Гэтэл хязгаарлагдмал нөөц боломжтой, хэлхээ холбоо багатай, бүл цөөнтэй иргэд нүүж чадахгүй суусаар мал нь хорогдох, улмаар нөөцөөс тэгш хүртэх боломжоо алдаж, эрүүл мэнд, амь насаараа хохирч, сурч боловсрох эрхээ бүрэн эдэлж чадахгүйд хүрч байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хуурайшилт иргэд, малчдын хооронд маргааны гол өдөөгч болж, тэгш бус байдлыг илүү гүнзгийрүүлдэг. Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.10 дахь хэсэгт “Бэлчээр ашиглах асуудлаар гарсан аливаа маргааныг Багийн иргэдийн нийтийн хурлаар



хэлэлцэж зохицуулах, эс тохиролцсон тохиолдолд сумын Засаг дарга шийдвэрлэнэ” гэж заасан байдаг. Гэвч малчин өрхүүдийн хооронд гарсан бэлчээр ашиглалтын маргааныг зохицуулж чаддаггүй. Мал ихтэй малчид, бага малтай малчдын ашиглаж буй бэлчээрийг хүч түрэн ашиглах зэргээр тэгш бус байдал ихэсч байна. Нөгөө талаар хуурайшилт, ган гачиг, зудаас дайжин нүүдэг малчдын уламжлалт харилцааг бэлчээр эзэмшүүлэх замаар эвдэж байгаа нь байдлыг улам дордуулдаг. Үүнээс шалтгаалан тухайн орон нутгийн малчид ойр орчмынхоо байгалийн баялгийг өмчлөх сэтгэлгээтэй болж, отороор яваа малчдыг гадуурхан хөөж, дарамтлах, албан болон албан бус татвар хураамжаар дарах болжээ. Хүний эрхийн үүднээс эдгээр тохиолдлыг авч үзвэл, малчдын түр болон байнга оршин суух газраа сонгох эрх, соёлын эрх, аюулгүй орчинд амьдрах зэрэг олон эрхийг ноцтой зөрчиж байна. Энэ нь малчид бэлчээр ашиглалтын уламжлалт соёлоо үргэлжлүүлэх эрхийг зөрчиж, бэлчээрийг хувааж, нэгдэл (социализмын үеэс эхэлсэн), сумын захиргаанд эзэмшүүлж, нүүдлийг хязгаарлах болсонтой холбоотой юм.

Мөн уур амьсгалын өөрчлөлттэй хавсарч төрөөс явуулж буй тусгай зөвшөөрөл, дэд бүтцийн төслүүд, хэсэгчлэн болон тодорхой бүлгийн эрх ашгийг хамгаалж нөөцийг хуваарилж, хяналтад оруулах бодлого хүний эрхийг зөрчихөд хүргэдэг. Компаниуд усны нөөц, гол горхи, булаг шандыг ашиглах давуу эрх эдлэх, хөрөнгийн давуу байдлаа ашиглан олон худаг гаргаж, усны нөөцийг шавхах, уурхайн эдэлбэрээр бэлчээр нутгийг хашиж, хуваадаг. Орон нутгийн, нийтээр ашиглах нөөц баялгаас хүртэх малчдын эрх зөрчигдөж, үүнийг дагаад хүний эрх ноцтойгоор зөрчигдөж, байгаль орчин доройтох болсон байна (Fernandez-Giminez et al., 2018; Sternberg, Toktomushev, & Ichinkhorloo, 2021). Тухайлбал нэг худгаас олон айлууд малаа услахад тэр хирээрээ бэлчээрийг талхалдаг учир худаг эзэмшигч малчид өөрсдийн дүрмийг тогтоож, бусад айлын малыг услахад хязгаарлалт тогтоодог учраас орон нутгийн зарим бүс нутагт усан хангамжийн тэгш хүртээмж алдагдаж байна. Хэдийгээр ус төрийн өмч, бүх хүн ашиглах эрхтэй хэдий ч дээр нь барьсан худаг болон тоног төхөөрөмжийн өмчлөгчөөс шалтгаалж, бусад иргэд ус уух эрхгүй болдог. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрх, ундны усны аюулгүй байдал, ариун цэврийн байгууламжийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Лео Хеллерын 2018 оны тайланд Монголын нүүдэлч малчдын хэрэглэж буй 9 мянга гаруй худгийн 70 хувь нь өнгөн хөрсний гар худаг тул малчдын хэрэгцээг хангаж чадахгүй, мөн уурхайн ойролцоох малчид хүнцлийн агууламж бүхий ус ууж байх эрсдэл өндөр байгааг анхааруулж, баталгаатай ундны ус, ариун цэврийн байгууламжаар хангагдах хүний эрхий зөрчиж байна гэж дүгнэжээ.

Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрх ба хүрээлэн буй орчны асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Жон Нокс 2017 онд Монгол Улсад

ажилласан тайландаа мөн л нүүдэлч малчдын усан хангамжийн аюулгүй байдал алдагдаж, эрх нь зөрчигдөж байна гэж дүгнэжээ. Тэрээр малчдын бэлчээр нутагт уурхайн лиценз олгохоос өмнө чөлөөт, урьдчилсан, мэдээлэлтэй зөвшөөрлийг (FPIC) авч байх, малчдын эрхийг хамгаалах тухай Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн зөвлөлөөс Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжийг (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2015) дахин дурдсан байна. Ус ховордсоноос болж өөрийн ашигладаг худгийг цоожилсноор маргаан гарч, хүний амь үрэгдсэн хэрэг, компанийн хамгаалагчийг гуйж ус худалдаж авах, уурхайн хүнд металлын агууламж бүхий ус ууж хордох зэрэг тохиолдол гарсаар байна. Эдгээр асуудлыг уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй сөрөг үр дагавар, түүнээс үүдэлтэй хүний эрхийн зөрчил гэж харах ёстой. Гэтэл үүнийг хүн хоорондын эсвэл аж ахуйн нэгжийн харилцааны зөрчил гэж буруу тайлбарлаж заншсан нь асуудлын гол болж байна.

Дээрх ус, бэлчээрийн төлөөх зөрчил нь угаас байгалийн эрхшээлд амьдарч, нүүдлийн соёлын үнэт зүйл, тогтсон хэм хэмжээ, зан заншлаар дамжуулан байгалийн өөрчлөлтийг даван туулдаг зүй тогтол алдагдсантай холбоотой. Үүнийг мөн өөр өөр үзэл баримтлал бүхий бичмэл хуулийг хэт шүтэж, улмаар нутгийн уламжлалт мэдлэг, ёс заншлыг үгүйсгэж, соёлын үнэт зүйл, хэм хэмжээ өөрчлөгдөх болсноор тайлбарлаж болох юм (Muers, 2018; Orebech et al., 2005; Sternberg et al., 2021). Монголчуудын хувьд өнө эртнээс найрсаг зочломтгой, хоол хүнсээ хамтаар хувааж хэрэглэдэг, аливаа хүнд бэрх цаг үед нэгнээ дэмжиж, тэтгэдэг байсан бүлсэг халуун сэтгэл нь нийгэм, цаг үеийн өөрчлөлт, олон улсын богино хугацааны хөгжлийн хандив тусламж, бодлого, хуулийн үзэл санааны огцом өөрчлөлтөөс үүдэн алдагдаж, иргэдийг хуваан талцуулахад хүргэж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийг хамтдаа даван туулахад газар, газрын дээрх, доорх нөөц ашиглалтын эрхийг нарийн зохицуулалтгүй орхиж, иргэд уламжлалаа дагах уу, эсвэл бичмэл хуулийн заалтыг дагах уу гэсэн эргэлзээнд орох болсон байна. Тиймээс Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага болон Уур амьсгалын тухай Парисын гэрээнд дасан зохицох, ялангуяа орон нутгийн мэдлэгийг ашиглах, мэдээллийн дата сан үүсгэх, улс орны үндэсний онцлогт тохирсон дасан зохицох төлөвлөгөө, хөтөлбөр боловсруулахдаа хүний эрхийн суурь зарчимд нийцүүлэхийг уриалж байгаа билээ.

### III. БУРУУТАН ХАЙСАН УУР АМЬСГАЛЫН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН БОДЛОГО, ДАСАН ЗОХИЦОЛ

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн тухай бодлого, шийдвэр гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэхдээ иргэд, орон нутгийн иргэдийн эрхийг зөрчих асуудал дэлхийд анхаарал татсан сэдэв болж байна. Уур амьсгалын өөрчлөлттэй тэмцэх шийдлийн хүрээнд төсөл хэрэгжүүлэхдээ эргээд орон нутгийн иргэдийн эрхийг зөрчих, соёлын эрхийг зөрчсөн олон тохиолдол гарчээ (Donders, 2019; Dunlap, 2018). Тухайлбал уур амьсгалын өөрчлөлтийн буруутан хайх, тэдний буруу үйлдлийг засах, чиглүүлэх нэрийн дор байдлыг улам дордуулдаг. Малчид малаа замбараагүй өсгөж бэлчээрийг талхалдаг, нүүдэлчид хоцрогдсон, заавал суурьших тухай ойлголтыг өнгөрсөн зуунд бий болгосон (Dulam, 2017). Үе хооронд өвлөгдөн дамжиж ирсэн орон нутгийн экологийн мэдлэг, туршлага хуучин колончлолын үед суулгасан дадал хэвшил мэдлэгээр эрлийзжиж, орон нутгийн мэдлэгт нөлөөлж, дасан зохицох чадварыг бууруулсан (Douglass K, 2020) нь энэхүү буруутгалыг улам бүр гааруулсан юм.

Монгол Улсын хувьд Манжийн эрхшээлийн үед тогтсон нүүдлийн хязгаарлалт, социализмын үеийн хувийн өмчийг хориглох, үг хэлэх, амьдрах газраа сонгох, үзэл бодлоо илэрхийлэх, амьд явах гэх мэт хүний суурь эрхийг зөрчил, хөдөө аж ахуйн нэгдлийг татаасаар амьдруулж байсан буруу хэвшлээс шалтгаалан амьдралгүй эрлийз мэдлэг туршлага, хүлээлт үүсгэж, үүнийгээ социалист болон социализмын дараах төрийн хууль тогтоомжинд тусгасан юм. 1990-ээд оноос эхэлсэн олон улсын байгаль орчны бодлогын өөрчлөлт үргэлжлүүлэн нөлөөлж, малчдыг дахин буруутгах болжээ. Улмаар нүүрсхүчлийн хий бууруулдаг бэлчээрийн чадварыг муутгадаг, малаас гарах метан хийг тооцох зэргээр уур амьсгалын өөрчлөлтийн бурууг малчдаас хайх болов. Үнэндээ ой хээрийн түймэр, галт уул, ойн нөөцийн багасалт, үйлдвэр, ил уурхайгаас гарч буй нүүрсхүчлийн хий, метаны алдагдлыг тооцож чадахгүй орхиж, гагцхүү мал маллагаанаас үүдэлтэй хүлэмжийн хийг голлон анхаарах болжээ (Barnes & Dove, 2015). Тодорхой нийгмийн бүлгийг онцолж, тэдний буруутай үйлдлийг хайж, яллах нь тэднийг илүү эмзэг, өртөмтгий болгон, уур амьсгалын өөрчлөлтийн давхар золиос, хохирогч болгож байгааг олон судалгаа баталж байна (Addison, Friedel, Brown, Davies, & Waldron, 2012; Behnke & Mortimore, 2016). Энэ нь Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал болон Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 4 дэх заалтад заасан Монгол Улсын иргэн бүр “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хувийн аж ахуй эрхлэх” эрхийг зөрчиж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгаа явуулах, шинжлэх ухааны мэдлэгийг бүтээн бий болгохдоо орон нутгийн болон иргэдийн санаа бодол, нүүдлийн соёлын онцлог зэргийг тусган, тэднийг шийдвэр гаргалтад заавал оролцуулан саналыг авах шаардлагатай болж байна. Үүнийг

2015 оны Парисын гэрээнд тодорхой тусгасан. Эрдэм шинжилгээний хүрээнд уур амьсгалын өөрчлөлтийг статистик мэдээнд тулгуурлаж, байгалийн шинжлэх ухааны мэдлэгт суурилж бодлого тодорхойлох, төсөл хөтөлбөрүүдийг боловсруулж, хэрэгжүүлдэг явдал өнгөрсөн 30 гаруй жил ихээхэн шүүмжлэлд өртөж байсан билээ. Шүүмжлэлийн үр дүнд Парисын гэрээ, Дасан зохицох тухай даян дэлхийн зорилго томъёологдон гарч, Уур амьсгалын өөрчлөлтийн салбар хорооноос иргэд болон орон нутгийн мэдлэг, туршлага, тэдний үзэл бодлыг судалгаа, тайлан, шийдвэртээ ихээхэн тусгах болжээ. Уур амьсгалын тухай бодлого тодорхойлж, үйл ажиллагаа явуулахдаа иргэдийн мэдээлэл авах, оролцох, үзэл бодлоо илэрхийлэх зэрэг эрхийн суурь зарчмуудыг зөрчих нь ноцтой алдаанд хүргэж, буруу ойлголтыг нийгэмд бий болгон ялгаварлан гадуурхалт зэргээс хүний эрх дахин дахин зөрчигдөх эрсдэл дагуулдаг байна.

Дасан зохицох тухай үзэл баримтлалыг нийгмийн ухаан ялангуяа антропологи, улс төр, экологийн үүднээс шүүмжилсээр байна. Уур амьсгалын өөрчлөлт ярвигтай, олон хүчин зүйлээс шалтгаалдаг. Дасан зохицох гэдгийг системийн онолын үүднээс тухайн систем, институц, хувь хүн гаднын өөрчлөлтөд өөрийн нөөц, чадварын хүрээнд хүлээн авч, эсвэл өөрчлөгдөх байдлаар системийг тогтвортой хадгалах хэмээн томъёолдог. Энэ нь хэвшиж тогтсон байдлыг хадгалах, хэрэв хадгалж чадахгүй бол дараагийн төлөвт шилжих асуудал юм. Нэг талаар гадны буюу уур амьсгалын өөрчлөлтөд иргэд эсвэл орон нутгийн иргэд дасан зохицох нь өөрсдийнх нь хариуцлага, тэдний асуудал бөгөөд эдийн засгийн ач холбогдлыг илүү онцлон дэмжиж, нийгэм, соёлын, орон нутгийн асуудлыг орхигдуулах болсон гэж судлаачид үздэг (Pelling, 2011; Perreault, Bridge, & McCarthy, 2015). Түүнчлэн дасан зохицоход дэмжлэг тусламж үзүүлэх нь хүмүүнлэг, иргэний, сайн дурын үндсэн дээр явагдаж буй өгөөмөр үйл ажиллагаа гэж үзсээр байна. Харин судлаачид дасан зохицоход тусалж байгаа нь өгөөмөр буяны ажил биш харин бүх нийтийн, хүн төрөлхтний үүрэг гэж ойлгон, хандлагаа өөрчлөхийг шаарддаг.

Өөрчлөлтийг хэн илүү мэдэрч, хэнд хүндээр тусч байгааг үндэсний, орон нутгийн хэмжээнд зайлшгүй бодолцож, сайн дурын гэж үзэлгүйгээр үйл ажиллагаа хуульчлан явуулахыг судлаачид сануулсаар байна. Дэлхийн хүн амын хамгийн баян 1 хувь, хамгийн ядуу 1 хувиас 175 дахин их хүлэмжийн хийн ялгарал бий болгодог (Gore, 2020). Бөмбөрцгийн хойд хагасын улс орнууд бөмбөрцгийн урд хагасын улс орнуудад хүлэмжийн хийгээ бууруулах илүү амлалт үүрэг хүлээх болжээ. Олон улсын хэмжээнд үүнийг зохицуулах олон гаргалгаа, тухайлбал карбоны санхүүжилт, дасан зохицох сан зэргээр шийдэж, гэрээ, протокол, пакт, шийдвэрүүдийг гаргаж, нөхөх олговор, буцалтгүй тусламжаар орлуулж байна. Харин Монгол Улс дотооддоо үүнийг тэгш шударгаар шийдсэн үү, шийдэх алхам хийж байгаа юу? Уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицож чадаагүй ядуурсан, бэлчээр,

усгүй болсон, ажилгүй, эсвэл бага цалинтай ажиллагчид болж дүрвэсэн, утаанд хордсон, амиа алдсан нь тэдгээр иргэдэд ямар шийдэл санал болгосон бэ?

Нэгэнт уур амьсгалын өөрчлөлт дэлхий даяар явагдаж байгаа нь гарцаагүй, мөн дасан зохицох нь хүний амьд явах болон бусад эрхтэй шууд холбогдож байгаа тул төрөөс иргэдийн эрхийг хамгаалж, баталгаажуулах, нөлөөллийг багасгах үндэсний сангуудыг үүсгэн, иргэдэд дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх ёстой болж байна.

#### IV. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Иргэд, олон нийт уур амьсгалын өөрчлөлтөд шууд ба дам байдлаар нэрвэгдэж хүний үндсэн эрхээ эдэлж чадахгүй, хохирдог. Түүнчлэн Уур амьсгалын өөрчлөлтийг бууруулах төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд мөн иргэдийн эрх зөрчигдөж байна. Хүний эрхийн зөрчлийг уур амьсгалын өөрчлөлттэй уялдуулан хамтад нь шийдвэрлэх дараах гарц байж болох юм.

Юуны түрүүнд аливаа явуулж буй дэд бүтцийн болон бусад төсөл хөтөлбөрт нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг заавал хийх шаардлагатай. Түүнчлэн томоохон төслүүдэд хүний эрхэд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг хийж хэвших хэрэгтэй. Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хөнгөвчлөх нэрийн дор зайлшгүй хийх ёстой хяналт-шинжилгээ үнэлгээний ажлаас зайлсхийдэг байдлыг халах нь зүйтэй. Ёс зүй өндөр аль ч компани нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг хийж хэвшсэн байдаг. Үнэлгээний чиглэлээр мэргэшсэн хүний нөөц бэлдэх, үнэлгээг олон улсын зарчимд нийцүүлэн хараат бус шинжээч, орон нутгийн иргэд, иргэний нийгмийн хамтарсан багаар хэрэгжүүлж хэвших нь цаашид гарах олон төлөвлөөгүй үр дагавраас сэргийлэх боломжтой (Purevsuren, Darambazar, & Lkhagvsuren, 2021; Vanclay, Esteves, Aucamp, & Franks, 2015). Үнэлгээг төр гүйцэтгэж, түүнийг нь төсөл хэрэгжүүлж буй хувийн хэвшил шууд санхүүжүүлэхээс татгалзах нь чухал байна. Энэ нь цаашдын сонирхлын зөрчлөөс сэргийлнэ. Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт Нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээний аргачлал боловсруулах ажлын хэсэгт Оксфордын Их Сургуулиас 2021 оны 2 сард боловсруулж өгсөн нь ихээхэн нэмэр болно гэдэгт итгэж байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлтөөс улбаатай хүний эрхийн зөрчлийн асуудлыг шийдэхдээ орон нутгийн мэдлэг, зан заншил, ёс зүй, заншлын хууль, хэм хэмжээг судалж, Монголчуудын ухамсар, үзэл санаанд далд шингэж, хүмүүсийн харилцааг зохицуулж буй нүүдлийн соёлын сэтгэлгээ, үзэл санааг судлах шаардлагатай. Ялангуяа байгаль, нийгэм хоорондын холбоо, эдгээрийг холбож байдаг мэдлэг, технологийн асуудлыг ултай судалснаар нийгэм, соёлын байнгын өөрчлөлт, хөдөлгөөнийг мэдэрч, төрийн бодлого үйл ажиллагаагаа оновчтой болгох боломж бүрдэнэ. Үүний тулд юун

түрүүнд малчдын нүүдэллэх байдлыг баталгаатай болгох, нөөц ашиглах хамтын уламжлалт арга барилыг сэргээн дэмжих, байгаль ертөнцийн тухай итгэл үнэмшлийг 2015 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр” түүний зорилттой нийцүүлэн дэмжих, байгаль-хүний нийгмийн харилцааг бодлогоор дэмжсэнээр хүний эрхийг хамгаалж, уур амьсгалын өөрчлөлтийг багасгана. Улсын Их Хурлын 2020 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын Хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод туссан нүүдлийн соёл, уур амьсгалын өөрчлөлтийн талаар дэвшүүлсэн үзэл баримтлалд өнөөгийн хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхийг үнэлж дүгнэх нь ойрын хугацаанд хийж болох бас нэг гарц юм.

Дасан зохицох гэдэг нь төрийн шууд хариуцлага хүлээх үүрэг бөгөөд хувийн хэвшлийн “бусдад хохирол бүү учруул” гэх зарчмаар явуулах бизнес, хувь хүний хүчин чармайлтаар хэрэгжих цогц ажил юм. Үндэсний хэмжээнд уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй хүний эрхийн зөрчлийг төр бүрэн хариуцаж, уур амьсгалын өөрчлөлтийг шууд болон хавсарга байдлаар бий болгож буй ашгийн байгууллагаас хураамж авч, үндэсний дасан зохицох сан байгуулж, нөлөөллийг бууруулах, бууруулж чадахгүй бол нөлөөлөлд өртсөн хохирогчдыг санхүүжүүлэн, нөхөх олговор олгох шаардлагатай.

Дэлхий даяар хүний эрхийг зөвхөн хувь хүний хэмжээнд хамгаалж байсан хандлага өөрчлөгдөж, нийтийн бүлгийн эрхийг хослуулан тавих болсон байна. Хүний эрхийн 1 дүгээр үеийн чиг хандлагад иргэний болон улс төрийн эрхийг түлхүү тавьж байсан бол 2 дугаар үеийн чиг хандлагад орон нутгийн, бүлгийн нийгэм, эдийн засаг, соёлын эрхийг баталгаажуулжээ. Хүний эрхийн 3 дугаар үеийн чиг хандлагад “тогтвортой байгаль орчны төлөө хүний эрх”-ийг гаргаж ирж (Quirico, 2017), ид хэлэлцэж байгаа энэ цаг үед Монгол Улсын хувьд үндэсний бодлогыг зөвхөн хүний эрхийн 1 дүгээр чиг хандлагаар тодорхойлж харах нь учир дутагдалтай байна. Өөрөөр хэлбэл уур амьсгалын өөрчлөлттэй тэмцэхэд хүний эрхийг орхигдуулдаг байдлыг өөрчлөх нь чухал байна. Хүний эрх, байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлттэй тэмцэх асуудлыг ижил тэнцүү авч үзэн, уялдуулах замаар эрх зүйн үнэлгээ, шинэтгэл хийх нь цаг хугацааны асуудал болж байна.

## V. НОМ ЗҮЙ

### Монгол эх сурвалж:

1. Улсын Их Хурлын 2011 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрийн 2 дугаар тогтоолоор баталсан “Уур амьсгалын өөрчлөлтийн үндэсний хөтөлбөр”.
2. Д.Пүрэвжав, “Цаг уурын өөрчлөлтөд дасан зохицох нүүдэлчдийн уламжлалт мэдлэг”, Нүүдлийн соёл, иргэншлийг судлах олон улсын хүрээлэн. УБ, 2019 он.
3. Хүний эрхийн олон улсын гэрээ ба Монгол Улс, II боть, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрх ба хүрээлэн буй орчны асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Жон Ноксийн тайлан, (2017). Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, УБ, 2021 он, 884-907 дугаар хуудас.
4. Хүний эрхийн олон улсын гэрээ ба Монгол Улс, II боть, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрх, ундны усны аюулгүй байдал, ариун цэврийн байгууламжийн асуудал хариуцсан тусгай илтгэгч Лео Хеллерийн тайлан, (2018). Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, УБ, 2021 он, 908-920 дугаар хуудас.

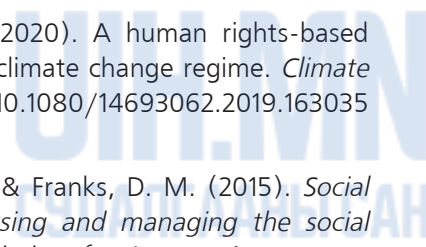
### Гадаад эх сурвалж:

1. Addison, J., Friedel, M., Brown, C., Davies, J., & Waldron, S. (2012). A critical review of degradation assumptions applied to Mongolia's Gobi Desert. *The Rangeland Journal*, 34(2), 125. <https://doi.org/10.1071/RJ11013>
2. Ahearn, A. (2017). Herders and hazards: covariate dzud risk and the cost of risk management strategies in a Mongolian subdistrict. *Natural Hazards*, 92(S1), 1–17. <https://doi.org/10.1007/s11069-017-3128-4>
3. Barnes, J., & Dove, M. R. (Eds.). (2015). *Climate cultures: Anthropological Perspectives on Climate change*. New Haven and London: Yale University Press.
4. Behnke, R. H., & Mortimore, M. (2016). Introduction: The End of Desertification? In R. H. Behnke & M. Mortimore (Eds.), *The End of Desertification? Disputing Environmental Change in the Drylands* (1st ed., p. 34). London: Springer.
5. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN. (2015). Concluding observations on the fourth periodic report of Mongolia. E/C.12.MNG/CO/4. <https://digitallibrary.un.org/record/798127>

6. Donders, Y. (2019). Cultural Rights in International Human Rights Law: From Controversy to Celebration. *Japanese Yearbook of International Law*, 62, 61–84.
7. Douglass K, C. J. (2020). Archaeology, environmental justice and climate change on islands of the Caribbean and south-western Indian Ocean. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117 (15) 8254-8262.
8. Dulam, B. (2017). The Afterlife of Nomadism: Pastoralism, environmentalism, civilisation and identity in Mongolia and China. In A. Ahearn, T. Sternberg, & A. Hahn (Eds.), *Pastoralist Livelihoods in Asian Dryland: Environment, Governance and Risk* (1st ed., pp. 17–40). Winwick: The White Horse Press.
9. Dunlap, A. (2018). The ‘solution’ is now the ‘problem:’ wind energy, colonisation and the ‘genocide-ecocide nexus’ in the Isthmus of Tehuantepec, Oaxaca. *International Journal of Human Rights*, 22(4), 550–573. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1397633>
10. Fernбndez-Gimйnez, M. E., Allington, G. R. H., Angerer, J., Reid, R. S., Jamsranjav, C., Ulambayar, T., ... Baasandorj, Y. (2018). Using an integrated social-ecological analysis to detect effects of household herding practices on indicators of rangeland resilience in Mongolia. *Environmental Research Letters*, 13(7). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aacf6f>
11. Gore, T. (2020, September 20). OXFAM International. Retrieved from [oxfam.org](https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality): <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality>.
12. Ichinkhorloo, B. (2019). *Development Intervention in Mongolia: the case of Environmental and Pastoral Agricultural Sector*. National University of Mongolia.
13. Ichinkhorloo, B., & Yeh, E. T. (2016). Ephemeral “communities”: Spatiality and politics in rangeland intervention in Mongolia. *Journal of Peasant Studies*, 43(5), 1010–1034. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1168812>
14. Mayer, B. (2016). Climate migration and the politics of causal attribution: a case study in Mongolia. *Migration and Development*, 5(2), 234–253. <https://doi.org/10.1080/21632324.2015.1022971>
15. Muers, S. (2018). *Culture, Values and Public Policy*. Retrieved from <https://www.bath.ac.uk/publications/culture-values-and-public-policy/attachments/CultureValuesandPublicPolicy.pdf>



16. Orebech, P., Bosselman, F., Bjarup, J., Callies, D., Chanock, M., & Petersen, H. (2005). *The Role of Customary Law in Sustainable Development*. Cambridge University Press.
17. Pelling, M. (2011). *Adaptation to Climate Change: From resilience to transformation*. London and New York: Routledge, Taylor&Francis Group.
18. Perreault, T., Bridge, G., & McCarthy, J. (Eds.). (2015). *The Routledge Handbook of Political Ecology*. London and New York: Routledge, Taylor&Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781351268646-13>
19. Purevsuren, B., Darambazar, T., & Lkhagvsuren, P. (2021). Social Impact Assessment in Mongolia: development and trends. In B. I. Troy Sternberg, Kemel Toktomushev (Ed.), *The Impact of Mining Lifecycles in Mongolia and Kyrgyzstan* (1st ed., pp. 97–114). London: Routledge.
20. Quirico, O. (2017). Systemic integration between climate change and human rights in international law? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35(1), 31–50. <https://doi.org/10.1177/0924051917695210>
21. Sternberg, T., Ahearn, A., & McConnell, F. (2019). From conflict to a Community Development Agreement: a South Gobi solution. *Community Development Journal*, 1–6. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsz018>
22. Sternberg, T., Toktomushev, K., & Ichinkhorloo, B. (2021). *The Impact of Mining Lifecycles in Mongolia and Kyrgyzstan*. (T. Sternberg, K. Toktomushev, & B. Ichinkhorloo, Eds.), *The Impact of Mining Lifecycles in Mongolia and Kyrgyzstan* (1st ed.). London and New York: Routledge, Taylor&Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781003097341>
23. Toussaint, P., & Martinez Blanco, A. (2020). A human rights-based approach to loss and damage under the climate change regime. *Climate Policy*, 20(6), 743–757. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1630354>
24. Vanclay, F., Esteves, A. M., Aucamp, I., & Franks, D. M. (2015). *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. International Association for Impact Assessment. Fargo: IAIA.





## М.МӨНХНАРАН

Нагояагийн их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн докторант,  
Турк Улсын Энергийн маргааны арбитрын Япон Улс дахь  
төлөөлөгч

### ХҮНИЙ ЭРХ БА СЕКСИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХУУЛИАР ЗӨВШӨӨРӨХИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ: МОНГОЛ УЛС НЕВАДА ЗАГВАРЫГ СОНГОХ ТАЛААР

### HUMAN RIGHTS AND THE SIGNIFICANCE OF LEGALIZING THE SEX WORK: CHOOSING THE NEVADA MODEL

**Хураангуй:** Олон улсад биеэ үнэлэх буюу сексийн үйлчилгээтэй холбоотой харилцааг хуулиар зохицуулах 4 загвар, тогтолцоо байна. Монгол Улс нь биеэ үнэлэхийг бүр мөсөн хориглосон Аболишинист загвартай улс юм. Гэтэл сексийн үйлчилгээ нь хууль бус байгаатай холбоотойгоор биеэ үнэлэх явцдаа гэмт хэрэгт өртсөн иргэд хууль, шүүхийн байгууллагад хандан, хуулиар хамгаалуулах хүний эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Мөн цагдаагийн байгууллагын биеэ үнэлэх зөрчлийг илрүүлэх ажиллагаа явуулахдаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан биеэ үнэлсэн иргэд төдийгүй үйлчлүүлэгчдийг хүнд нөхцөл байдалд оруулан ярилцлага авч үүнийгээ олон нийтэд цацаж, биеэ үнэлж буй иргэд төдийгүй үйлчлүүлэгч иргэдийн нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байдалд халдах явдал ихээр гарах болсон. Энэхүү судалгааны ажил нь улс орнуудын туршлага болон олон улсад сексийн үйлчилгээг хуулиар зохицуулах ерөнхий 4 загвар, чиг хандлагыг судалсны үндсэн дээр Монгол Улс сексийн үйлчилгээ эрхэлж буй иргэд болон үйлчлүүлэгчдийн хүний эрхийн зөрчлийн асуудлыг

шийдвэрлэхийн тулд сексийн үйлчилгээг зөвхөн зөвшөөрөл бүхий газар буюу “бродель”-д явуулахыг хуулиар зөвшөөрдөг Невада загварыг авч хэрэгжүүлэхийг санал болголоо.

**Түлхүүр үг:** Биеэ үнэлэлт, сексийн үйлчилгээний салбар дахь хүний эрхийн асуудал, секс воркерс буюу биеэ үнэлэгчдийн хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүйн чиг хандлага, үйлчлүүлэгчдийн хувийн амьдралын халдашгүй байдал, нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байдал, сексийн үйлчилгээний талаарх улс орнуудын хууль тогтоомж.

**Abstract:** Internationally, there are four legal models generally used on regulating sex work. Mongolia is an Abolitionist Model country where sex work is fully illegal. However, when the sex workers suffer from crimes in the course of their work, they cannot access to remedy due to the illegitimacy of the sex work. Moreover, not only sex workers but also clientele have their right to privacy and freedom from interference violated and their honor and reputation attacked due to broadcasting by media and coercive interviews when they are caught through the police operations against prostitution. This research studied the foreign countries' experience and the generally used four legal models which regulate sex work. Based on these comparative studies and qualitative research results, this paper suggests Mongolia adopt the Nevada Model which legally approves sex work only in the brothels in order to overcome the sex workers and the clientele's human rights infringements in the country.

**Keywords:** Sex work, human rights in the sex industry, international law approaches to human rights of sex workers, clients' rights to the protection of the law against arbitrary interference with their privacy and attacks upon their honour and reputation, legal acts on sex services in foreign countries.

## I. ОРШИЛ

Өнөөгийн байдлаар дэлхийн хэмжээнд нийт улс орнуудын дунд биеэ үнэлэлт (цаашид мөн сексийн үйлчилгээ гэж давхар нэрлэгдэх)-ийг хуулиар зохицуулахтай холбоотой ерөнхий 4 төрлийн загвар, чиг хандлага байна. Эдгээр нь сексийн үйлчилгээг бүр мөсөн хориглосон Аболишинист загвар<sup>1</sup>, сексийн үйлчилгээг зөвхөн эрхлэх зөвшөөрөл бүхий газар буюу “бродель”-уудад зөвшөөрсөн Невада загвар<sup>2</sup>, зөвхөн үйлчлүүлэгчийг хариуцлагад татсан Нордик загвар<sup>3</sup>, сексийн үйлчилгээг бүрэн хэмжээнд хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн Регулэйшинист загвар<sup>4</sup> гэсэн загвар юм. Манай

1 Larson, J. E. (2004). Prostitution, labor, and human rights. *U.C. Davis Law Review*, 37(3), 673-700.

2 Snadowsky, D. (2005). The best little whorehouse is not in Texas: How Nevada's prostitution laws serve public policy, and how those laws may be improved. *Nevada Law Journal*, 6(1), 217-247.

3 Mathieson, A., Branam, E., & Noble, A. (2015). Prostitution policy: Legalization, decriminalization and the Nordic model. *Seattle Journal for Social Justice*, 14(2), 367-428.

4 Crofts, P., Maher, J., Pickering, S., & Prior, J. (2012). Ambivalent regulation: The sexual services industries in NSW and Victoria sex work as work, or as special category. *Current Issues in Criminal Justice*, 23(3), 393-412.

улсын хувьд 1998 оноос хойш Аболишинист хандлагаар буюу сексийн үйлчилгээг бүрэн хэмжээнд хуулиар хориглож ирсэн.

Гэсэн ч 21 дүгээр зуун гарснаас хойш дэлхийн улс орнуудын ихэнх нь сексийн үйлчилгээг хуулиараа бүрэн хэмжээнд болон хэсэгчлэн хүлээн зөвшөөрөх буюу үлдсэн 3 загварыг сонгох болсон. Харин хуулиар сексийн үйлчилгээг зөвшөөрөх болсон улс орнууд Шинэ Зеланд Улс, Бүгд Найрамдах Турк Улс, Бүгд Найрамдах Австри Улс, Бүгд Найрамдах Кипр Улс, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Бүгд Найрамдах Латви Улс, Нидерландын Вант Улс, Швейцарын Холбооны Улс зэрэг<sup>5</sup> болно. Ихэнх нь биеэ үнэлэлтийг бүр мөсөн устгах маш хүнд гэдгийг ойлгоод биеэ үнэлж буй иргэдийнхээ эрхийг хамгаалах, тэднийг хууль хяналтын байгууллагад ямар ч нөхцөлд хандах боломжтой, мөн илүү эрүүл, аюулгүй орчноор хангахын тулд сексийн үйлчилгээг хуулиараа хэсэгчлэн болон бүрэн хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Жишээ нь Бүгд Найрамдах Турк Улс бэлгийн замын өвчний тархалт болон эмэгтэйчүүд, насанд хүрээгүй хүүхдийг хүчиндэх гэмт хэргийг багасгахын тулд биеэ үнэлэлтийг хэсэгчлэн хүлээн зөвшөөрөн сексийн үйлчилгээ үзүүлэх газар буюу “бродель”-уудад биеэ үнэлэх үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн<sup>6</sup> бол Шинэ Зеланд Улс энэ салбар дахь иргэдийнхээ жагсаал цуглаан хийж, тавьсан шаардлагад үндэслэн биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийг хамгаалахын тулд биеэ үнэлэлтийг бүрэн хэмжээнд хуулиар зохицуулсан байна.<sup>7</sup>

Харин Монгол Улс одоогийн энэ хандлагаар явах ёстой юу? Манай улсын биеэ үнэлж буй иргэд биеэ үнэлэгч гэдэг нэрэн дор бус Монгол Улсын иргэн гэдгээрээ Үндсэн хууль болон Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалд заасан үндсэн эрхүүдээ эдэлж чадаж байна уу? зэрэг асуулт хөвөрч байна. Үндэсний статистикийн хороо болон Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын хамтран гаргасан 2010 оны судалгаанаас үзвэл биеэ үнэлж байгаад үйлчлүүлэгчдийн зүгээс гэмт хэрэгт өртсөн иргэдийн ердөө 47,3 хувь нь цагдаагийн байгууллагад ханддаг байна.<sup>8</sup> Сексийн үйлчилгээ үзүүлэх нь хууль бус байгаатай холбоотойгоор биеэ үнэлэх явцдаа гэмтэл бэртэл авсан, хүчиндүүлсэн, дээрэмдүүлсэн болон өөр бусад гэмт хэрэгт өртсөн тохиолдолд биеэ үнэлж буй иргэд гэмт хэргийг мэдээлэн хууль хяналтын байгууллагад хандаж чаддаггүй. Энэ талаар дорвитой хийсэн статистикийн болон хууль эрх зүйн орчны судалгаа 2010, 2011 онуудаас

5 Platvoet, L. Netherlands Group of the Unified European Left, “Prostitution – Which Stance to Take?” Report, Netherland Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 9 July 2007, (Sep 24, 2021) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11596&lang=EN>

6 GENEL KADINLAR VE GENELEVLERİN TABİ OLACAKLARI HÜKÜMLER VE FUHUŞ YÜZÜNDEN BULAŞAN ZÜHREVİ HASTALIKLARLA MÜCADELE TÜZÜĞÜ, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 30.3.1961, No: 5/984, Dayandığı Kanunun Tarihi : 24.4.1930, No: 1593, Yayımlandığı R. Gazetenin Tarihi : 19.4.1961, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.4.5984.pdf>

7 Ghuma, R. (2013-2014). Situating Sex Work within Globalized Capitalism: Case for Decriminalization. *Human Rights and Globalization Law Review*, 5, 88-108. At 98.

8 Үндэсний статистикийн хороо, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, “Биеэ үнэлэгч болон бэлгийн мөлжлөгт өртсөн хүүхдийн судалгаа”, УБ, 2010 он, 49-50 дахь тал.

хойш байхгүй байна. Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг судлах биш, харин бодлогын түвшинд авч үзэн хуулийн үзэл баримтлалд хийсэн судалгаа, тэр тусмаа биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийн хамгаалалтын талаарх судалгаа ховор байна.

Энэ нийтлэлээр олон улсад сексийн үйлчилгээг хуулиар зохицуулах ерөнхий дөрвөн загвар, чиг хандлагыг судлан, мөн эдгээр загварыг авч суурьшуулсан улс орнуудын туршлагад (Невада загварыг сонгосон Турк Улс болон Регулайшинист хандлага бүхий Шинэ Зеланд Улсын туршлага) харьцуулалт хийж Монгол Улс биеэ үнэлж буй иргэд төдийгүй үйлчлүүлэгчдийн хүний эрхийн хамгаалалтыг хэрхэн сайжруулах талаар хариу өгөхийг зорилоо. Энэ сэдэв өөрөө эмзэг, нийтийн ёс зүй, зан заншил, бэлгийн амьдрал гээд, цаашлаад олон талаараа төвөгтэй нийгмийн харилцаатай холбоотой. Гэхдээ муу, муухай болохгүй юм гээд, нүдээ аниад нийтээрээ буруу хараад зогсохгүй, эсвэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч буй хорин настай залуухан эр уйлах шахан сурвалжлагчийн гутаан доромжилсон асуултад хариу өгч байгааг<sup>9</sup> хараад элэглэж дооглохгүйгээр бид дэлхий дахинд энэ талаар юу хийж байна? гээд олон жил энэ асуудлаар толгойгоо гашилгасан улс орнууд хэрхэн шийдсэн байна? яаж энэ салбар дахь иргэдийнхээ хүний эрхийг хамгаалсан байна? гэдгийг судалж, санал дэвшүүлэхийг зорилоо.

## II. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ БИЕЭ ҮНЭЛЖ БУЙ ИРГЭД БОЛОН ҮЙЛЧЛҮҮЛЭГЧДИЙН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ

Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу биеэ үнэлэх хориотой. Биеэ үнэлэхийг зохион байгуулах, биеэ үнэлэхэд зуучлах, татан оролцуулах нь Эрүүгийн хуулийн 12.6 дугаар зүйлд зааснаар гэмт хэрэгт тооцогддог бол биеэ үнэлэх болон үйлчлүүлэх нь Зөрчлийн тухай хуулийн 6.18 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар зөрчилд тооцогдож байна. Гэтэл Үндэсний статистикийн хороо, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын судалгаанаас үзэхэд 2010 оны үед нийслэлийн хэмжээнд нийт 4,640 биеэ үнэлж буй иргэд<sup>10</sup> байсан бөгөөд, биеэ үнэлж буй иргэдийн 63,4 хувь нь үйлчлүүлэгчдийн зүгээс дарамт шахалтад өртдөг, 49,1 хувь нь биеэ үнэлэх явцдаа ямар нэгэн гэмтэл авч байсан, харин эдгээр гэмтлийн 87,6 хувийг нь үйлчлүүлэгч учруулдаг бол ердөө 47,3 хувь нь цагдаагийн байгууллагад ханддаг гэжээ.<sup>11</sup>

9 *Mongolian News*, Үйл явдлын мэдээ, 2020 оны 09 дүгээр сарын 08-09-ний өдрийн дугаар, Баянгол дүүрэг дэх цагдаагийн хэлтэсээс Эмзэг цэг ажиллагааны хүрээнд тус дүүргийн 18 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт байрлах объектод явуулсан ажиллагааны сурвалжлага, Мэдээний нэр: “20 настай оюутан залууд 25-35 насны эмэгтэйчүүд биеэ үнэлжээ”, УБ, 2020 он.

10 Дэлхийн хэмжээнд *Prostitute* буюу биеэ үнэлэгч эсвэл янхан гэх үгийг хэрэглэхээс татгалзах болсон бөгөөд үүний оронд секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагч гэх нэршлийг хэрэглэж занших болсон. Иймд тус судалгааны ажилд Биеэ үнэлэгч гэсэн нэр томъёог хэрэглэхээс зайлсхийлээ.

11 Үндэсний статистикийн хороо, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, “Биеэ үнэлэгч болон бэлгийн мөлжлөгт өртсөн хүүхдийн судалгаа”, УБ. 2010 он, 49-50 дахь тал.

Цаашлаад биеэ үнэлж буй иргэд эмзэг нөхцөл байдалд орох нь зөвхөн үйлчлүүлэгчийн зүгээс гэмт хэрэг, дарамт шахалтад өртөхөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд цагдаагийн байгууллага биеэ үнэлэх зөрчлийг илрүүлэх ажиллагаа явуулж буй нэрээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй хамтран ажиллаж, тэднээс ярилцлага авч, олон нийтэд цацдаг нь тэдний нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байдалд халдаж буй хэлбэр болно. Энэ төрлийн үйл ажиллагаа нь зөвхөн биеэ үнэлж буй иргэдээр зогсохгүй, үйлчлүүлэгчдийн хувийн амьдралын халдашгүй байдал, нэр төр, алдар хүндэд сөрөг нөлөөтэй. Тухайлбал 2020 онд Баянгол дүүрэг дэх Цагдаагийн газрын албан хаагчид “Эмзэг цэг” ажиллагааны хүрээнд шөнийн ажиллагаа зохион байгуулж “Mongolian news” мэдээллийн хөтөлбөрийн сэтгүүлчдийн хамтаар сексийн үйлчилгээ явуулж байсан байранд нэвтэрч үйлчлүүлэгч 20 настай залууг хүнд нөхцөл байдалд оруулан гутаан доромжилсон шинжтэй асуулт тавин ярилцлага авч түүнийгээ олон нийтэд цацсан.<sup>12</sup>

Энэ талаар хийсэн нарийн судалгаа байхгүй ч цагдаагийн байгууллагаас биеэ үнэлэх зөрчлийг илрүүлэх нэрээр биеэ үнэлж буй иргэдийн аюулгүй байдал, нэр төр алдар хүндэд халдаж байгаа явдлын талаар Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс гаргасан судалгааны тайланд ийнхүү дурджээ.

Цагдаагийн байгууллагаас мэргэжлийн хяналт, хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай хамтран “Шөнийн сурвалжлага”, “Эрвээхэй” гэх мэт олны анхаарлыг татсан давхардсан шинжтэй олон үйл ажиллагаа явуулж биеэ үнэлэх үзэгдэлтэй холбоотой хуулийн зөрчлийг илрүүлэх нэрээр нүүр царайг нь олон нийтэд илчилдэг, хохирогчийг баривчилдаг, торгодог явдал нь биеэ үнэлэгчдийн эрсдэлтэй байдлыг улам даамжруулснаар аюулгүй байдлыг нь эмзэг болгож, цагдаа болон төрийн бусад байгууллагад хандах итгэл, боломжийг нь хааж байна.<sup>13</sup>

Үүнээс өөрөөр биеэ үнэлж буй иргэд болон үйлчлүүлэгчдийн хувийн амьдралын халдашгүй байдал, нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байдлын талаар онцлон тэмдэглэсэн, нарийн судалсан судалгааны ажил манай улсад байхгүй байна. Биеэ үнэлж буй иргэдийн гэмт хэрэгт холбогдох зэрэг эмзэг байдлын талаар 2011 оны судалгаанд авч үзсэн ч энэ талаар нарийн судлаагүй байна. Түүнчлэн Монгол Улсад биеэ үнэлж буй иргэд болон үйлчлүүлэгчдийн эрхийг хамгаалах талаар хууль, эрх зүйн орчны судалгаа дутмаг байна.

12 *Mongolian News, Үйл явдлын мэдээ, 2020 оны 09 дүгээр сарын 08-09-ний өдрийн дугаар, Баянгол дүүрэг дэх Цагдаагийн газраас Эмзэг цэг ажиллагааны хүрээнд тус дүүргийн 18 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт байрлах объектод явуулсан ажиллагааны сурвалжлага, Мэдээний нэр: “20 НАСТАЙ ОЮУТАН ЗАЛУУ 25-35 НАСНЫ ЭМЭГТЭЙЧҮҮД БИЕЭ ҮНЭЛЖЭЭ”, УБ, 2020 он.*

13 *Ж.Энхнасан, Х.Өсөх, Г.Амаржаргал, “Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай тайлан”, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, УБ, 2011 он, 10 дахь тал.*



### III. ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ СЕКСИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ САЛБАР ДАХЬ ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХАМГААЛАЛТ

Олон улсад ялангуяа барууны улс орнуудад 1950 оноос эхлээд биеэ үнэлэлт нь эмэгтэй хүнийг бэлгийн мөлжлөгт ашиглаж байгаа хэрэг гэж үзэн феминист судлаачид болон эмэгтэйчүүд эсэргүүцэж биеэ үнэлэлтийг таслан зогсоох нь зүйтэй гэсэн Аболишинист хандлагыг дэмжиж эхэлсэн.<sup>14</sup> Харин үүнээс ердөө 10-20 жилийн дараа про-проститушин феминист-үүд биеэ үнэлэх эсэх нь тухайн хүний өөрийн асуудал, өөрт олгогдсон биеэ яаж ашиглах нь тэр хүний дур<sup>15</sup> гэсэн шинэ хандлагыг гаргаж, биеэ үнэлэхийг хуулиар хориглох ёсгүй гэж тунхаглаж эхэлсэн. Үүнээс хойш 10-20 жилийн дараагаар ихэнх барууны улс орнуудад секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн төлөө тэмцэх хөдөлгөөн жагсаал өрнөж эхэлсэн.<sup>16</sup> Хөдөлгөөн, жагсаал өрнөж эхэлснээр олон нийт зөвхөн эмэгтэй хүн биеэ үнэлдэггүй, эрэгтэй хүн төдийгүй трансжэндэр гээд бэлгийн цөөнх ч энэ хууль бусад тооцогдож байгаа салбарт олноороо ажилладаг, тэдний хүний эрх зөрчигдөж, ажиллах орчны нөхцөл байдал нь эмзэг байгааг ойлгож эхэлсэн. Ингэснээр улс орнууд биеэ үнэлэлтийг өөрсдийн хууль тогтоомжоор хууль ёсны болгон зөвшөөрч эхэлсэн. Ийнхүү олон улсад биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийн асуудал өөрийн гэсэн байр сууриа олж эхэлсэн билээ.

#### **Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын “Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц”-ын үзэл баримтлал**

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 1979 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 34/180 дугаар тогтоолоор Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцыг баталсан. Монгол Улс уг ковенцод 1980 оны 7 дугаар сарын 10-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1981 оны 5 дугаар сарын 14-ний өдөр соёрхон баталсан. Тус конвенцын 6 дугаар зүйлд “Оролцогч улсууд эмэгтэйчүүдийг худалдах, тэднийг биеийг үнэлүүлэн ашиглах бүх хэлбэрийг таслан зогсоохын тулд зохистой бүх арга хэмжээ, түүний дотор хууль тогтоох арга хэмжээг авна.” гэж заасан байдаг. Үүнийг зарим судлаачид конвенцын санаа бол биеэ үнэлэх явдлыг ямар ч тохиолдолд тэр чигт нь эсэргүүцэж устгах ёстой гэсэн Аболишинист хандлагыг тунхагласан байна гэж үздэг<sup>17</sup> бол конвенцыг

14 Ahmed, A. (2011). *Feminism, power, and sex work in the context of hiv/aids: Consequences for women's health*. *Harvard Journal of Law & Gender*, 34(1), 225-258.

15 Ahmed, A. (2011). *Feminism, power, and sex work in the context of hiv/aids: Consequences for women's health*. *Harvard Journal of Law & Gender*, 34(1), 225-258.

16 Sontag, M., Leigh, C., Few, R., Gerson, L., Thukral, J., Brennan, D., & Spindelman, M. (2007). *Sex work explored: Rethinking the laws regulating prostitution*. *Georgetown Journal of Gender and the Law*, 8(3), 995-1016.

17 Berta E. Hernandez-Truyol & Jane E. Larson, *Sexual Labor and Human Rights*, 37 COLUM. HUM. RTS. L. REV. 391, 397 (2006) (explaining that the United Nations took an abolitionist approach towards sex work for a majority of the twentieth century), as cited in the Marshall, R. (2016). *Sex workers and human rights: critical analysis of laws regarding sex work*. *William & Mary Journal of Women and the Law*, 23(1), 47-74. At 52.

баталсан түүхийг харвал энэ нь өөр санааг илэрхийлсэн байдаг. Конвенцыг батлахад Мароккогийн Хаант Улсын төлөөлөл биеэ үнэлэлтийг устган дарах гэсэн үгийг тус заалтад оруулья гэсэн саналыг гаргаж байсан<sup>18</sup> бол Бүгд Найрамдах Итали Улс болон Нидерландын Вант Улс зэрэг улс орнуудын төлөөлөл уг саналыг хүчтэй эсэргүүцэн “6 дугаар зүйл бол бүх биеэ үнэлэлтийг биш зөвхөн албадлагын шинжтэй биеэ үнэлэлтийг таслан зогсоох ёстой гэсэн заалт”<sup>19</sup> гэж тайлбарлан тодотгож байснаар конвенцыг батлахад Мароккогийн Хаант Улсын төлөөлөгчийн гаргасан саналыг хүлээн авч байгаагүй байна.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах хорооноос Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын 6 дугаар зүйлтэй холбоотойгоор тус заалт нь биеэ үнэлэлтийг аболишинист хандлагаар хориглосон эсэх эсвэл зөвхөн албадлагын чанартай биеэ үнэлэлтийг таслан зогсоохыг уриалсан эсэх талаар шууд хариу өгөөгүй ч энэ талаар “Биеэ үнэлэгчид нь өөрсдийн нөхцөл байдлын онцлог (зарим тохиолдолд зарим улс оронд хууль бус байдаг)-оос хамааран гэмт хэрэгт өртөмтгий, эмзэг байх, эрх нь зөрчигдөх явдал өндөр байна. Тэд өөр бусад хүмүүсийн мөн адил хүчингийн болон өөр бусад гэмт хэрэг, хүний эрхийн зөрчлөөс хуулиар тэгш хамгаалагдах ёстой”<sup>20</sup> гэж тайлбарлаж байсан байна.

### **Олон улсын эрх зүйн бусад эх сурвалж**

Европт 2005 онд “Европ дахь Секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын талаарх Брусселийн тунхаглал”<sup>21</sup>-ийг батлан сексийн үйлчилгээний салбарт ажиллагчдын хүний эрхийг ханган хамгаалах шаардлагатай, биеэ үнэлэлтийг гэмт хэрэгт тооцохгүй байх талаар тунхагласан. Тунхаглалыг батлахад 30 орны 80 төлөөлөгчид болон 120 сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын төлөөлөгч оролцсон бөгөөд тунхаглал нь хүчин төгөлдөр хууль зүйн актын шинжгүй зөвхөн биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийг хамгаалах талаар уриалсан мөн Европын холбооны улс орнууд энэ талаар анхаарч байгааг зарласан бичиг баримт юм.<sup>22</sup>

Харин Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хэмжээнд секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн асуудлаар Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХДХВ/ДОХ-ын Нэгдсэн хөтөлбөрөөс 2012 онд

18 *Chi Mgbako & Laura A. Smith, Sex Work and Human Rights in Africa, 33 FORDHAM INT'L L.J. 1178, 1201 (2010).*

19 *Chi Mgbako & Laura A. Smith, Sex Work and Human Rights in Africa, 33 FORDHAM INT'L L.J. 1178, 1201 (2010).*

20 *UN CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, GENERAL RECOMMENDATION, No. 19, COMM. ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN, 11th session, (1992).*

21 *The Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe, (2005).*

22 *Marshall, R. (2016). Sex workers and human rights: critical analysis of laws regarding sex work. William & Mary Journal of Women and the Law, 23(1), 47-74. At 56.*



гаргасан нэг судалгаа байна. Гэхдээ тус судалгааны тайланд зөвхөн Азийн улс орнуудад биеэ үнэлж буй иргэдэд тулгарч буй хүндрэл бэрхшээл, хүний эрхийн асуудал болон Азийн улс орнуудын хууль тогтоомжийг харьцуулан судалж тусгасан байна.<sup>23</sup>

Сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын эвлэлдэн нэгдэх байгууллагуудын тухайд Америкийн Нэгдсэн Улс болон Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсаас анх гаралтай “Улаан шүхэр” байгууллага мөн “Улаан шүхэр сан” гэж байна.<sup>24</sup> Эдгээр байгууллага нь холбооны шинж чанартай бөгөөд биеэ үнэлж буй иргэд өөр өөрсдийнхөө орны “Улаан шүхэр”-д нэгдэн бүртгэгдэж, гишүүн нь болсноор тус холбооноос явуулж буй биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийг хамгаалахад чиглэсэн үйл ажиллагаа, үйлчилгээгээр хангагддаг. Үүнд үнэгүй хууль зүйн туслалцаа, зөвлөгөө авах, эрүүл мэндийн мэргэжлийн эмч байгууллагуудаас эрүүл мэндийн үйлчилгээ болон сургалт, семинар авах гээд олон төрлийн үйл ажиллагаа ордог байна.<sup>25</sup> Мөн NSWP буюу “Сексийн үйлчилгээний хөтөлбөрүүдийн дэлхийн сүлжээ”<sup>26</sup> байгууллага нь дэлхий даяар сексийн үйлчилгээний салбарт ажиллаж буй эрэгтэй, эмэгтэй хүйсийн болон бэлгийн цөөнх хүмүүст өөр өөрсдийн улс орондоо эрхээ хамгаалах холбоо, нэгдэл үүсгэн байгуулах, түүнчлэн зарим үйл ажиллагааг нь санхүүжүүлдэг байна.<sup>27</sup>

Үүнээс үзэхэд олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд сүүлийн жилүүдэд ялангуяа 2000 он гарснаас хойш секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн талаар ихээхэн анхаарч байна. Гэхдээ эдгээр үйл ажиллагаа нь олон улсын байгууллагууд өөрөө санаачилах бус ихэнх нь сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн төлөө тэмцэх хөдөлгөөний үндсэн дээр тэмцэгчдийн санаачилгаар хийгдсэн байгаа юм. Одоо хүртэл энэ асуудал нь өөрөө олон улсын эрх зүйд нэг талдаа гарган шийдэхэд хүнд шүдний өвчин болж байна. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалах хөтөлбөрөөс биеэ үнэлж буй эмэгтэйчүүдийн эрхийг хамгаалахад хууль эрх зүйн шинэтгэл хэрэгтэй талаар мэдэгдэл хийхэд олон нийтээс биеэ үнэлэлтийг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага дэмжиж байна гэж шүүмжилж байснаас<sup>28</sup> хойш Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас энэ талаар төдийлөн дахин дурдахаа больсон зэргээс үзвэл одоог хүртэл олон улсын байгууллагууд уг асуудлын талаар

23 UNDP Asia-Pacific Regional Centre and UNFPA Asia Pacific Regional Office, UNAIDS, Asia Pacific Network of Sex Workers (APNSW), Ed. John Godwin, “Sex Work and the Law in Asia and the Pacific Laws, HIV and Human Rights in the Context of Sex Work.” (October 2012). (Accessed September 25, 2021) <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/hiv/aids/English/HIV-2012-SexWorkAnd-Law.pdf>

24 Red Umbrella Fund, (Accessed September 25, 2021) <https://www.redumbrellafund.org/>

25 Red Umbrella Fund, (Accessed September 25, 2021) <https://www.redumbrellafund.org/>

26 Global Network of Sex Work Projects, NSWP, (September 30, 2021) <https://www.nswp.org/>

27 Global Network of Sex Work Projects, NSWP, (September 30, 2021) <https://www.nswp.org/>

28 Crosette B., “UN Women Is Criticized for Appearing to Take Sides on Decriminalizing ‘Sex Work’”, October 17, 2019 (Accessed September 30, 2021) <https://www.passblue.com/2019/10/17/un-women-is-criticized-for-appearing-to-take-sides-on-decriminalizing-sex-work/>

нэг талд хүрч, шууд дэмжин, эсэргүүцэж чадахгүй байгаа юм.

Эдгээрээс үзвэл олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд болон сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид биеэ үнэлэлтийг гэмт хэрэгт тооцохыг зогсоон хуулиар хүлээн зөвшөөрөн энэ салбарт ажиллаж буй иргэдийн хүний эрхийг хамгаалахыг шаардан, уг асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийн, эвлэлдэн нэгдэж, эрх ашгаа хамгаалах байгууллагуудыг байгуулж байгаа нь энэ талаарх олон улсын эрх зүйн чиг хандлагыг өөрчлөхөд бага багаар нөлөөлж байна. Гэсэн ч арилжааны сексийн үйлчилгээтэй холбоотой харилцаа нь нийтийн ёс суртахуун, зан заншлын хэм хэмжээнд харш гээд олон талаар шүүмж дагуулсан асуудал учраас Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага болон бусад олон улсын байгууллагууд төдийлөн тодорхой чиг хандлагыг гарган шууд олон улсын эрх зүйд энэ талаар дорвитой өөрчлөлт, зохицуулалтыг хийж чадахгүй байна.

#### **IV. СЕКСИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХУУЛИАР ЗОХИЦУУЛАХ ЕРӨНХИЙ ДӨРВӨН ЗАГВАР ЧИГ ХАНДЛАГА**

Улс орнууд өөр өөрсдийн эрх зүйн зохицуулалтаараа биеэ үнэлэлт буюу сексийн үйлчилгээтэй холбогдох харилцааг зохицуулж байна. Зарим улс орон бүрэн хэмжээнд хориглож байхад зарим нь хэсэгчлэн эсхүл бүрэн хэмжээнд сексийн үйлчилгээг хүлээн зөвшөөрдөг. Харин эдгээр улс орныг хууль эрх зүй, бодлогын тогтолцоогоор нь үндсэн дөрвөн загварт оруулан ангилдаг байна. Уг дөрвөн загвар нь сексийн үйлчилгээг бүр мөсөн хориглосон Аболишинист загвар<sup>29</sup>, сексийн үйлчилгээг зөвхөн эрхлэх зөвшөөрөл бүхий “бродель”-уудад зөвшөөрсөн Невада загвар<sup>30</sup>, зөвхөн үйлчлүүлэгчийг хариуцлагад татсан Нордик загвар<sup>31</sup>, сексийн үйлчилгээг бүрэн хэмжээнд хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн Регулэйшинист загвар<sup>32</sup> юм.

#### ***Аболишинист загвартай улс орнууд***

Аболишинист загвартай улс орнууд ямар ч төрлийн сексийн үйлчилгээг аль ч тохиолдолд хуулиар хүлээн зөвшөөрдөггүй, гэмт хэрэг болон зөрчил хэмээн авч үздэг. Уг хориглосон чиг хандлагатай улс орнуудад манайхаас гадна Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс, Исламын Бүгд

29 Larson, J. E. (2004). Prostitution, labor, and human rights. *U.C. Davis Law Review*, 37(3), 673-700.

30 Snadowsky, D. (2005). The best little whorehouse is not in Texas: How Nevada's prostitution laws serve public policy, and how those laws may be improved. *Nevada Law Journal*, 6(1), 217-247.

31 Mathieson, A., Branam, E., & Noble, A. (2015). Prostitution policy: Legalization, decriminalization and the nordic model. *Seattle Journal for Social Justice*, 14(2), 367-428.

32 Crofts, P., Maher, J., Pickering, S., & Prior, J. (2012). Ambivalent regulation: The sexual services industries in NSW and Victoria sex work as work, or as special category. *Current Issues in Criminal Justice*, 23(3), 393-412.

Найрамдах Афганистан Улс, Бүгд Найрамдах Албани Улс, Камбожийн Вант Улс, Исламын Бүгд Найрамдах Иран Улс, Бүгд Найрамдах Ирак Улс, Бутаны Хаант Улс, Исламын Бүгд Найрамдах Пакистан Улс зэрэг улсууд хамаарна.<sup>33</sup> Хэдий нийтийн ёс суртахууныг эрхэмлэсэн, садар самуун явдалтай тэмцсэн шинжтэй хууль тогтоомжтой байгаа ч эдгээр улс оронд тулгарч буй томоохон асуудлын нэг нь биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийн зөрчлүүд юм. Ялангуяа хүний эрхийн талаар хууль тогтоомж нь сул хөгжсөн улс орнуудад биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийн зөрчил илүү хүнд түвшинд байна. Тухайлбал Исламын Бүгд Найрамдах Пакистан Улсын биеэ үнэлж буй ижил хүйстэн, трансжэндэр иргэдийн хувьд хүний эрхийн ноцтой зөрчлүүд гарч байна. Тус улсын Эрүүгийн хууль (1860)-ийн 377 дугаар зүйлд заасны дагуу эрэгтэй хүйсийн хоорондох бэлгийн харилцаа гэмт хэрэгт тооцогддог<sup>34</sup> тул энэ нь трансжэндэр, эрэгтэй биеэ үнэлэгчид айлган сүрдүүлэг, доромжлолоос гадна цагдаагийн халдлага, өөр бусад гэмт хэрэгт илүү их өртөмтгий болгодог байна.<sup>35</sup>

### **Регулэйшинист загвартай улс орнууд**

Регулэйшинист загварын нэг онцлог нь биеэ үнэлэх үзэгдлийг болон үйлчлүүлэгчийн сексийн үйлчилгээ авсан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохыг бүр мөсөн халсан явдал юм. Уг чиг хандлага бүхий улс орнуудад сексийн үйлчилгээг хувьдаа болон сексийн үйлчилгээ үзүүлэх газар буюу “бродель”-уудад явуулахыг аль алийг нь хуулиар зөвшөөрсөн байдаг. Үүнд Бүгд Найрамдах Австри Улс, Бүгд Найрамдах Кипр Улс, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Бүгд Найрамдах Латви Улс, Нидерландын Вант Улс, Швейцарын Холбооны Улс зэрэг улс багтдаг.<sup>36</sup> Харин үүнээс Нидерландын Вант Улс 2000 онд холбогдох хуульдаа өөрчлөлт оруулан биеэ үнэлэлтийг ажил гэж үзсэнээрээ Европын түүхэнд хамгийн анх сексийн үйлчилгээг ажил, хөдөлмөр мөн гэж үзсэн улс орон болсон.<sup>37</sup>

33 UNDP Asia-Pacific Regional Centre and UNFPA Asia Pacific Regional Office, UNAIDS, Asia Pacific Network of Sex Workers (APNSW), Ed. John Godwin, “Sex Work and the Law in Asia and the Pacific Laws, HIV and Human Rights in the Context of Sex Work.” (October 2012).

34 Пакистан Улсын Эрүүгийн хууль (1860)-ийн 377 дугаар зүйл, Pakistan Penal Code (Act XLV of 1860) (Accessed September 30, 2021) <http://www.pakistani.org/pakistan/legislation/1860/actXL-Vof1860.html>

35 UNDP Asia-Pacific Regional Centre and UNFPA Asia Pacific Regional Office, UNAIDS, Asia Pacific Network of Sex Workers (APNSW), Ed. John Godwin, “Sex Work and the Law in Asia and the Pacific Laws, HIV and Human Rights in the Context of Sex Work.” (October 2012), page 82.

36 Platvoet, L. Netherlands Group of the Unified European Left, “Prostitution – Which Stance to Take?” Report, Netherland Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 9 July 2007, (Sep 24, 2021) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11596&lang=EN>

37 Platvoet, L. Netherlands Group of the Unified European Left, “Prostitution – Which Stance to Take?” Report, Netherland Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 9 July 2007, (Sep 24, 2021) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11596&lang=EN>

## **Невада загвартай улс орнууд**

Невада загвар гэж биеэ үнэлэлтийг явуулах эрх бүхий газар буюу “бродель”-уудад зөвшөөрдөг хууль эрх зүйн тогтолцоо юм. Яагаад Невада гэж нэрлэх болсон шалтгаан нь Америкийн Нэгдсэн Улсын Невада муж хамгийн анх удаа бусад 49 муж улсаас биеэ үнэлэх явдлыг хууль бус гэж үзэж байхад хуулиа өөрчлөн сексийн үйлчилгээг “бродель”-уудад хүлээн зөвшөөрөх болсон Америкийн Нэгдсэн Улс дахь анхны муж болсон юм. Невада муж анх 1971 онд хуулиараа “бродель”-уудыг албан ёсоор зөвшөөрч тусгай зөвшөөрөл олгож эхэлсэн бөгөөд 1980 он гэхэд мужийн тодорхой газар нутаг дахь ихэнх броделиуд нь тусгай зөвшөөрөлтэй болсон байжээ.<sup>38</sup> Невадагийн Их Сургуулийн судлаач Дариа Снадовскигийн үзсэнээр “Невада загвар бол сексийн үйлчилгээтэй холбоотой харилцааг зохицуулсан төгс тогтолцоо биш юм. Гэхдээ энэ загвар биеэ үнэлэлт нийгэмд буй бодит зүйл мөн гэдгийг ойлгоод устгаж тэмцэхээр оролдохын оронд энэ харилцаанд өртөж буй аль аль талын эрх ашиг сонирхол, хүний эрхийг хамгаалахын тулд байж болох хамгийн тохиромжтой хэмжээнд бүтээсэн тогтолцоо болно.”<sup>39</sup>

“Бродель”-ийн үйл ажиллагаа явуулах, тэнд ажиллагчдын шаардлагын хувьд тогтмол эрүүл мэндийн шинжилгээнд хамрагдах болон зайлшгүй бэлгэвч хэрэглэх гэсэн хуулиар батлагдсан ерөнхий шаардлагууд байдаг байна. Эдгээр нь 1988 онд Невадагийн Броделийн тухай хуульд тусгагджээ.<sup>40</sup> Ийнхүү Невада муж улс анх удаа биеэ үнэлэлтийг өөрөөр зохицуулсан Америкийн Нэгдсэн Улс дахь анхны муж болсон бөгөөд сүүлд нь хэд хэдэн муж тус тогтолцоог авч хэрэгжүүлснээр 1990-ээд оны үед ихээр гарч байсан ХДХВ/ДОХ-ын халдварыг мөн эрс бууруулсан байна.<sup>41</sup> Ийм учраас Невада загвар буюу сексийн үйлчилгээг зөвхөн зөвшөөрөгдсөн газарт үзүүлэх эрх зүйн зохицуулалт бүхий тогтолцоог Америкийн Нэгдсэн Улсын бусад муж төдийгүй улс орнууд жишиг болгон авч хэрэглэх болжээ.

## **Нордик загвартай улс орнууд**

Нордик загвар нь Умардын буюу Нордикийн улс орнуудын дунд биеэ үнэлэлттэй холбоотой харилцааг зохицуулахад хэрэглэхээр анх гаргасан тогтолцоо бөгөөд тус загвар бүхий улс орнуудад хувиараа биеэ үнэлэх үйл ажиллагаа зөвшөөрөгдсөн бол сексийн үйлчилгээгээр үйлчлүүлэх,

38 Snadowsky, D. (2005). *The best little whorehouse is not in Texas: How Nevada's prostitution laws serve public policy, and how those laws may be improved.* Nevada Law Journal, 6(1), 217-247. At 222.

39 Snadowsky, D. (2005). *The best little whorehouse is not in Texas: How Nevada's prostitution laws serve public policy, and how those laws may be improved.* Nevada Law Journal, 6(1), 217-247. At 218.

40 Stout, J. R., & Tanana, T. S. (1994). *Could California reduce aids by modeling Nevada prostitution law.* San Diego Justice Journal, 2(2), 491-506. at 500.

41 Stout, J. R., & Tanana, T. S. (1994). *Could California reduce aids by modeling Nevada prostitution law.* San Diego Justice Journal, 2(2), 491-506.

“бродель”-д ажиллуулах болон биеэ үнэлэлтийг сурталчлах нь хориотой байна.<sup>42</sup> Нордик загвар нь биеэ үнэлсэн иргэдийг биш үйлчлүүлсэн иргэдийг хариуцлагад татдаг онцлогтой. Тус загварыг Шведийн Хант Улсын санаачилгаар тус улсын Эмэгтэйчүүдийн хүчирхийллийн эсрэг хууль (1999)-иар анх зохицуулж Умардын улс орнуудын анхаарлыг татаж байсан бол Норвегийн Хант Улс Сексийн үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль (2009) батлахдаа тус загварыг оруулснаар<sup>43</sup> энэ нь бие даасан загвар, чиг хандлага болсон байна. Нордик загвар нь онолын хувьд социал демократик онолууд болон Марксист, радикал феминист үзлүүдээс анх үндэслэн гарчээ.<sup>44</sup>

Уг загвар нь биеэ үнэлэлтийг хуулиар бүрэн хориглосон Аболишинист болон хуулиар бүрэн хүлээн зөвшөөрсөн Регулэйшинист загваруудаас эрс эсрэг чиг хандлага бөгөөд эмэгтэйчүүдийг биеэ үнэлэлтээс гарган, эмэгтэйчүүдийн нийгэм эдийн засгийн харилцаанд тэгш оролцох эрхийг хангаж<sup>45</sup> байдгаараа бусад загваруудаас ялгаатай. Гэхдээ Нордик хандлага зөвхөн эмэгтэй секс воркерс нарт хэт төвлөрөн эрэгтэй биеэ үнэлэгчдийн хүний эрхийн хамгаалалтын талаар төдийлөн авч үзээгүй байна. Мөн тус загвар, тогтолцооны дутагдалтай тал болон хүний эрхийн зөрчлийн талаар Эмнести интернэшнл олон улсын байгууллагаас шүүмжлэн 2016 онд энэ талаар судалгааны тайландаа дурдсан байна.<sup>46</sup> Нордик загвар хэдий биеэ үнэлэлтийг үйлчлүүлэгчид чиглэсэн хариуцлагын тогтолцоогоор даван туулахыг зорьдог ч энэ нь төдийлөн хүний эрхийн хувьд мэдрэмжтэй, үр дүнтэй чиг хандлага болж чадаагүй байна.

42 Kingston, S., Thomas, T. No model in practice: a 'Nordic model' to respond to prostitution?. *Crime Law Soc Change* 71, 423–439 (2019). <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9795-6>

43 THE HUMAN COST OF 'CRUSHING' THE MARKET, CRIMINALIZATION OF SEX WORK IN NORWAY, 2016, [https://www.amnestyusa.org/files/norway\\_report\\_-\\_sex\\_workers\\_rights\\_-\\_embargoed\\_-\\_final.pdf](https://www.amnestyusa.org/files/norway_report_-_sex_workers_rights_-_embargoed_-_final.pdf)

44 Mathieson, A., Branam, E., & Noble, A. (2015). Prostitution policy: Legalization, decriminalization and the nordic model. *Seattle Journal for Social Justice*, 14(2), 367-428. At 371.

45 Mathieson, A., Branam, E., & Noble, A. (2015). Prostitution policy: Legalization, decriminalization and the nordic model. *Seattle Journal for Social Justice*, 14(2), 367-428. At 371.

46 THE HUMAN COST OF 'CRUSHING' THE MARKET, CRIMINALIZATION OF SEX WORK IN NORWAY, 2016, [https://www.amnestyusa.org/files/norway\\_report\\_-\\_sex\\_workers\\_rights\\_-\\_embargoed\\_-\\_final.pdf](https://www.amnestyusa.org/files/norway_report_-_sex_workers_rights_-_embargoed_-_final.pdf)

## V. ГАНЦХАН ХУУЛЬ ХАНГАЛТГҮЙН БАТАЛГАА: БҮГД НАЙРАМДАХ ТУРК УЛС БОЛОН ШИНЭ ЗЕЛАНД УЛСЫН ТУРШЛАГААС

### Бүгд Найрамдах Турк Улс

Бүгд Найрамдах Турк Улсын Ерөнхий эмэгтэйчүүд болон ерөнхий гэр, биеэ үнэлэх явдлаас үүдэн халдах бэлгийн замын халдварт өвчний эсрэг тэмцэх тухай хууль (1961)<sup>47</sup>-иар сексийн үйлчилгээг зохицуулдаг бөгөөд уг хууль нь бүтэн 60 жил хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Бүгд Найрамдах Турк Улс нь Невада загвар бүхий орон бөгөөд биеэ үнэлэлтийг уг хуулийнхаа дагуу зөвхөн “бродель” буюу турк хэлээр “Genel ev” (Ерөнхий гэр) гэх сексийн үйлчилгээ үзүүлэх зөвшөөрөл бүхий газруудад явуулахыг зөвшөөрдөг. Ерөнхий эмэгтэйчүүд гэх биеэ үнэлж буй эмэгтэйчүүд уг хуульд заасны дагуу тогтмол мэргэжлийн эмчийн эрүүл мэндийн үзлэг шинжилгээнд хамрагдан, сексийн үйлчилгээний явцад бэлгэвчийг тогтмол хэрэглэдэг.<sup>48</sup> Ерөнхий гэр гэх “бродель”-иуд нь цагдаагийн байгууллагын хамгаалалттай, ажиллах тогтмол цагтай мөн тус урт нэртэй хуульд заасны дагуу “бродель”-д ажиллаж буй эмэгтэйчүүд төрийн албан хаагч гэсэн статустайгаар ажлаа эрхэлдэг.<sup>49</sup> Бүгд Найрамдах Турк Улсын уг тогтолцоог гаднаас нь харахад биеэ үнэлж буй иргэдээ болон үйлчлүүлж буй иргэдээ аль алийг нь хамгаалсан тогтолцоо гэх боловч бодит байдалд Ерөнхий гэр-броделиудад биеэ үнэлж буй эмэгтэйчүүдийн цалин хөлс авах эрх ноцтой зөрчигддөг, ихэнх эмэгтэйчүүд гэр бүлийн шахалтаар, хүчээр Ерөнхий гэр-броделиудад ажиллах асуудал гардаг байна.<sup>50</sup>

Бүгд Найрамдах Турк Улсын Ерөнхий гэр-броделиудад ажилладаг эмэгтэйчүүдийн үйлчлүүлэгчээс авсан сексийн үйлчилгээний орлогоос броделиудын эзэд хураамж гэж 50, улсаас татвар гэж 18, цахилгаан дулаан, хүнсний зүйлийн хангамж гэж 5 хувийг тус тус суутган авдаг нь Ерөнхий гэр-броделиудад ажиллаж буй эмэгтэйчүүд гар дээрээ сексийн үйлчилгээнээс олсон нийт орлогынхоо зөвхөн 27 хувийг авдаг байна.<sup>51</sup> Харин үүнээсээ тогтмол үзүүлэх эрүүл мэндийн үзлэг шинжилгээний төлбөрөө өөрсдөө төлдөг

47 GENEL KADINLAR VE GENELEVLERİN TABİ OLACAKLARI HÜKÜMLER VE FUHUŞ YÜZÜNDEN BULAŞAN ZÜHREVİ HASTALIKLARLA MÜCADELE TÜZÜĞÜ, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 30.3.1961, No: 5/984, Dayandığı Kanunun Tarihi : 24.4.1930, No: 1593, Yayımlandığı R. Gazetenin Tarihi : 19.4.1961.

48 Мөн тэнд.

49 Мөн тэнд.

50 Alper Uyus, *Hayatsız Kadın Ayşe Bir Kadının Genelev Yaşamı*, (2008); Аешэ Түкрүкчүгийн 2019 онд Катарсис Экстра Телевизийн хөтөлбөрт өгсөн ярилцлага. Турк хэл дээрх ярилцлага: <https://www.youtube.com/watch?v=HNtLG6M7HNU>

51 GENEL KADINLAR VE GENELEVLERİN TABİ OLACAKLARI HÜKÜMLER VE FUHUŞ YÜZÜNDEN BULAŞAN ZÜHREVİ HASTALIKLARLA MÜCADELE TÜZÜĞÜ, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 30.3.1961, No: 5/984, Dayandığı Kanunun Tarihi : 24.4.1930, No: 1593, Yayımlandığı R. Gazetenin Tarihi : 19.4.1961; Alper Uyus, *Hayatsız Kadın Ayşe Bir Kadının Genelev Yaşamı*, (2008).

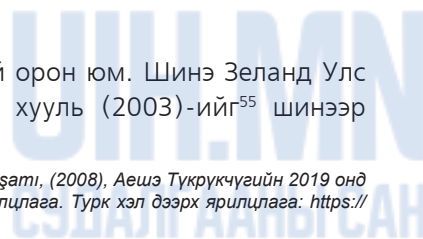
байна.<sup>52</sup> Ийнхүү Бүгд Найрамдах Турк Улсад хуулиар зөвшөөрөгдсөн Ерөнхий гэр-броделиудад ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн ихэнх нь сексийн үйлчилгээ үзүүлснийхээ хариуд маш бага төлбөр гар дээрээ авдаг тул хууль бус сексийн үйлчилгээ буюу Ерөнхий гэр-броделиудаас гадуур хувьдаа бие даасан байдлаар биеэ үнэлэх нь түгээмэл байна. Харин тус улсад зөвшөөрсөн Ерөнхий гэр-броделиудаас гадуур хууль бусаар биеэ үнэлж байгаа этгээдийг илрүүлэхийн тулд манай улсын “Эмзэг цэг”, “Шөнийн эрвээхэй” ажиллагаатай адил төстэй шөнийн мөрдлөг, үзлэг шалгалтаар<sup>53</sup> хувиараа биеэ үнэлж буй иргэдийг илрүүлдэг байна. Ингэхдээ мөн олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэлтэй хамтран ажиллаж, баривчлагдсан эмэгтэй, эрэгтэй, трансжэндэр биеэ үнэлэгчдийн зургийг авч, тулган шаардаж ярилцлага хийн, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацдаг байна.

Бүгд Найрамдах Турк Улс нь Невада загвар бүхий улс орон бөгөөд тус улсын Ерөнхий эмэгтэйчүүд болон ерөнхий гэр, биеэ үнэлэх явдлаас үүдэн халдах бэлгийн замын халдварт өвчний эсрэг тэмцэх тухай хууль (1961)-ийн зорилго<sup>54</sup> нь биеэ үнэлж буй иргэдийн эрхийг хамгаалахаас илүүтэй бэлгийн замын өвчний тархалтыг болон хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн хүчингийн гэмт хэргийг багасгахад чиглэсэн байсан тул төдийлөн Ерөнхий гэр-броделиудад ажиллаж буй иргэдийнхээ эрхийг үр дүнтэй хамгаалж чаддаггүй байна. Бүгд Найрамдах Турк Улсад эрэгтэй хүйсийн хүн биеэ үнэлэх хуулиар хориотой бөгөөд биеэ үнэлж буй эмэгтэйчүүдэд улс нь их хэмжээний татвар, хураамж, төлбөр ногдуулдаг зэргээс шалтгаалан тэдний эдийн засгийн эрх чөлөөт байдал, шударгаар цалин хөлс авах эрхийг нь бүрэн дүүрэн хамгаалагддаггүй. Үүнээс үүдэн биеэ үнэлж буй иргэд нь ихэвчлэн хуулиар зөвшөөрсөн Ерөнхий гэр-броделиудад ажиллах бус хууль бусаар хувиараа биеэ үнэлэх явдлыг илүүд үзэн, эрсдэл, аюул өндөртэй замыг сонгодог байна.

## Шинэ Зеланд Улс

Шинэ Зеланд Улс нь Регулэйшинист загвартай орон юм. Шинэ Зеланд Улс нь анх Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003)-ийг<sup>55</sup> шинээр

- 
- 52 *Alper Uyus, Hayatsiz Kadın Ayşe Bir Kadının Genelev Yaşamı, (2008), Аешэ Түкрүкчүгийн 2019 онд Катарсис Экстра Телевизийн хөтөлбөрт өгсөн ярилцлага. Турк хэл дээрх ярилцлага: <https://www.youtube.com/watch?v=HNtLG6M7HNU>*
- 53 *Хууль бус биеэ үнэлэлтийг илрүүлэх Туркын Цагдаагийн байгууллагын Fuhuş буюу садар самуун явдал, янхандалтыг илрүүлэх ажиллагаа гэх шөнийн ажиллагаагаар илрүүлсэн үйлчлүүлэгч болон биеэ үнэлж буй иргэдийн зургийг болон ярилцлагыг авч олон нийтэд цацсан байгаа нь (Турк хэл дээр): <https://www.hurriyet.com.tr/haberleri/fuhus-operasyonu>*
- 54 *Madde 1, GENEL KADINLAR VE GENELEVLERİN TABİ OLACAKLARI HÜKÜMLER VE FUHUŞ YÜZÜNDEN BULAŞAN ZÜHREVİ HASTALIKLARLA MÜCADELE TÜZÜĞÜ, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 30.3.1961, No: 5/984, Dayandığı Kanunun Tarihi : 24.4.1930, No: 1593, Yayımlandığı R. Gazetenin Tarihi : 19.4.1961.*
- 55 *Шинэ Зеланд Улсын Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003), New Zealand, Prostitution Reform Act, 2003, Шинэ Зеланд Улсын Их Хурлын Зөвлөх Байгууллага: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197815.html>*





баталж, биеэ үнэлэх үзэгдлийг гэмт хэрэг, зөрчилд тооцохоо больж, “биеэ үнэлэх” гэдэг нэр томъёог “арилжааны сексийн үйлчилгээ” гэж нэрлэхээр тогтжээ.<sup>56</sup> Тус хууль нь сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн талаар судалгааны ажил эрхэлдэг эрдэмтэд судлаачдаар сайшаагдсан<sup>57</sup> байна. Мөн хуульд биеэ үнэлж буй этгээдийг төрөөс бүртгэлжүүлж, тэдгээрийг тогтмол эрүүл мэндийн үзлэг шинжилгээ өгч байх, мөн бэлгэвчийг сексийн үйлчилгээнд тогтмол хэрэглэх гэсэн шаардлагыг хангасан тохиолдолд хувиараа болон “бродель”-д биеэ үнэлэх, гудамжинд зогсож, үйлчлүүлэгчээ олохыг зөвшөөрч, хэрэгжүүлжээ.<sup>58</sup> Уг хуулийн 3 дугаар зүйлд сексийн үйлчилгээний ажиллагчид гэж нэрлэх биеэ үнэлж буй иргэдийнхээ хүний эрхийг хамгаалах, иргэд албадан бэлгийн мөлжлөгт өртөхөөс сэргийлэх, сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын эрүүл аюулгүй орчинд ажиллаж амьдрах эрхийг нь хангах, 18 наснаас доош этгээдийг сексийн үйлчилгээний салбарт орж ажиллах явдлаас сэргийлэх гэсэн ерөнхий хэд хэдэн хүний эрхийг хамгаалалтын талаар тусгагдсан байна.<sup>59</sup> Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003)-ийн өөр нэг онцлог тал нь биеэ үнэлэх үзэгдлийг дэмжээгүй эсвэл нийгмийн ёс суртахууны эсрэг гэж буруутгаагүйгээ зарлан зөвхөн хүний эрхийн хамгаалалтын төлөө өөрчлөлт хийн сексийн үйлчилгээг хувиараа болон “бродель”-д явуулахыг хуулиар хүлээн зөвшөөрч, тунхагласан байна.<sup>60</sup>

Анх хууль батлагдахад судлаачид хууль амжилттай хэрэгжиж чадах болов уу? хэмээн эргэлзэнгүй харж байсан<sup>61</sup> бол уг хууль батлагдсанаар биеэ үнэлж буй иргэд гэмт хэрэг, халдлагад өртөх нь багасч, улмаар ХДХВ/ДОХ-ын халдварын тархалт эрс буурчээ.<sup>62</sup> Шинэ Зеланд Улс Регулэйшинист загварын жишиг хэдий ч тус загварыг улс орон бүр адилхан хуулбарлан хэрэгжүүлэх боломжгүй, тухайн улс орны иргэдийн хүний эрхийн мэдлэг, ойлголт, гэмт хэрэг болон бэлгийн замын халдварт өвчний тархалтын индекс, биеэ үнэлж буй иргэдийн тоо, тэдэнд хандах олон нийтийн хандлага зэрэг хүчин зүйлс нь уг хуулийн хэрэгжилтэд нөлөөлсөн байна.

56 Шинэ Зеланд Улсын Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003)-ийн 4 дүгээр зүйл, *New Zealand, Prostitution Reform Act, 2003*.

57 Япон эрэгтэй биеэ үнэлж буй иргэдийн хүний эрхийн талаарх судалгаа хийдэг доктор Мана Такахашитай хийсэн ярилцлага, 2021 оны 9 дүгээр сарын 15-ны өдөр, Нагоя хот, (ярилцлага өгсөн: Хууль зүйн ухааны Доктор Мана Такахаши, ярилцлага авсан: М.Мөнхнаран.) Тэрээр Шинэ Зеланд Улсын хуулийг олон улсад биеэ үнэлэх харилцааг зохицуулах хууль зүйн чиг хандлагад тэсрэлт хийсэн хууль хэмээн тайлбарлав.

58 Шинэ Зеланд Улсын Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003), *New Zealand, Prostitution Reform Act, 2003*.

59 Шинэ Зеланд Улсын Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль (2003)-ийн 3 дугаар зүйл, *New Zealand, Prostitution Reform Act, 2003*.

60 Crofts, T., & Summerfield, T. (2006). *The licensing of sex work in Australia and New Zealand*. *ELaw Journal*, 13(2), 269-288. At 277

61 Crofts, T., & Summerfield, T. (2006). *The licensing of sex work in Australia and New Zealand*. *ELaw Journal*, 13(2), 269-288. At 277

62 G. Abel, L. Fitzgerald, C. Healy, and A. Taylor, (eds.), *Taking the Crime out of Sex Work: New Zealand Sex Workers' Fight for Decriminalisation*, Bristol, Policy Press, 2010, at 39., as cited in the Fawkes, J. (2014). *Sex worker rights are human rights*. *Human Rights Defender*, 23(2), 19-20.



## VI. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ: МОНГОЛ УЛС НЕВАДА ЗАГВАРЫГ СОНГОХ ТАЛААР

Монгол Улсад сексийн үйлчилгээ үзүүлэх нь хууль бус байгаатай холбоотойгоор биеэ үнэлэх явцдаа гэмтэл бэртэл авсан, хүчиндүүлсэн, дээрэмдүүлсэн болон өөр бусад гэмт хэрэгт өртсөн тохиолдолд биеэ үнэлж буй иргэд гэмт хэргийг мэдээлэн хууль шүүхийн байгууллагад хандахгүй байна. Түүнчлэн цагдаагийн байгууллага биеэ үнэлэх зөрчлийг илрүүлэх нэрээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй хамтран ажиллаж биеэ үнэлж буй иргэд болон үйлчлүүлэгчдийг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр (ямарваа нэгэн нарийн дуу хоолойны болон дүрс бичлэгийн өөрчлөлт хийлгүйгээр) цацаж байгаа нь биеэ үнэлж буй иргэд төдийгүй үйлчлүүлэгч иргэдийн нэр төр, алдар хүндийн халдашгүй байдалд халдаж байна. Монгол Улс Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн үзэл баримтлалд өөрчлөлт хийж, хүний эрхэд суурилсан, хандлага арга зүйгээр зохицуулах шаардлагатай байна.

Олон улсын эрх зүйн хувьд хүний эрхийн олон улсын байгууллагууд болон сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид биеэ үнэлэлтийг гэмт хэрэгт тооцохыг зогсоон хуулиар хүлээн зөвшөөрч энэ салбарт ажиллаж буй иргэдийн хүний эрхийг хамгаалахыг шаардан, судалгаа шинжилгээ хийн, эвлэлдэн нэгдэх байгууллагуудыг байгуулан олон улсын эрх зүйн энэ талаарх цаашдын чиг хандлагыг өөрчлөхөд бага багаар нөлөөлж байна. Гэсэн ч сексийн үйлчилгээтэй холбоотой харилцаа нь олон талаар шүүмж дагуулсан асуудал тул Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага болон бусад олон улсын байгууллагууд дорвитой өөрчлөлт хийн, олон улсын зохицуулалтыг хийж чадахгүй байна.

Иймд улс орнууд өөр өөрийн гэсэн үзэл баримтлалаар нийтийн ёс суртахуун, зан заншилд нийцүүлэн хүний эрхийн зөрчилдөөн бүхий энэхүү эмзэг асуудлыг шийдэж байна. Олон улсад энэ талаарх хууль тогтоомжийн түгээмэл хэрэглэгддэг 4 загварыг энэ нийтлэлд танилцуулсан бөгөөд үүнээс гадна өөр өөр чиг хандлага бүхий загвар, тогтолцоо байхыг үгүйсгэхгүй юм. Мөн улс бүр эдгээр 4 загварыг өөр өөрийн бодлогод нийцүүлэн сонгон авч, загварчлан хэрэгжүүлж байна. Загвар, чиг хандлага бүр өвөрмөц үзэл баримтлал, онцлогтой байхын зэрэгцээ сул тал, давуу талтай байна.

Бүгд Найрамдах Турк Улсын жишгээс харвал Невада загварыг хамгийн тохиромжтой хэмээн авч үзэн зөвхөн улсын Ерөнхий гэр-броделиудад биеэ үнэлэхийг зөвшөөрсөн ч улсаас нь тэнд ажиллаж буй эмэгтэйчүүдэд өндөр хэмжээний татвар, эрүүл мэндийн шинжилгээний төлбөр хураамжийг ногдуулдаг, мөн тухайн газрын эзэд, ажиллагчдын харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Ерөнхий гэр-броделиудын эзэд ажиллагчдынхаа сексийн үйлчилгээнээс олж буй нийт орлогынх нь

50 хүртэл хувийг байрны хөлс нэрийдлээр авдаг нь тэдгээр ажиллагчдын шударгаар цалин хөлс авах эрхийг зөрчдөг байна. Эл байдлаас шалтгаалан тус улсын ихэнх сексийн үйлчилгээний ажиллагчид нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн Ерөнхий гэр-броделиудад харуул хамгаалалттай, эрүүл, аюулгүй нөхцөлд ажиллахаас илүүтэйгээр хувиараа өндөр эрсдэлтэй нөхцөлд хууль бусаар биеэ үнэлэхийг сонгодог байна.

Харин Шинэ Зеланд Улс нь Регулэйшинист загварыг сонгон хэрэгжүүлж, 2003 онд баталсан хуулиараа ХДХВ/ДОХ-ын халдварын тархалт болон биеэ үнэлж буй иргэдийн гэмт хэрэгт өртөх явдлыг эрс бууруулсан байна. Регулэйшинист загвар нь магадгүй хүний эрхийн мэдрэмж өндөр хөгжсөн, өндөр хөгжилтэй улс орнуудад суурьшин хэрэгжих боломжтой харин хөгжиж буй улс орнуудад хүндрэлтэй байх талтай. Манай улсын хувьд Шинэ Зеланд Улстай адил хэмжээнд иргэд, олон нийтийн хүний эрхийн мэдлэг, ойлголт, хандлага хөгжөөгүй, биеэ үнэлэх үзэгдлийг заншлын хэм хэмжээнд авч үзэж байгаа тул Регулэйшинист загварыг авч хэрэгжүүлэхэд бэлэн биш гэж үзэж байна.

Монгол Улс Регулэйшинист загвараас илүүтэй Невада загварыг зөв авч хэрэглэж чадвал биеэ үнэлж буй иргэд, үйлчлүүлэгчдийн хүний эрхийн зөрчлөөс сэргийлж, хамгаалах боломжтой гэж дүгнэж байна. Ингэхдээ Бүгд Найрамдах Турк Улсын Невада загварыг суурьшуулахдаа гаргасан алдаанаас суралцан хуулиар зөвшөөрөгдсөн сексийн үйлчилгээ үзүүлэх газар буюу Ерөнхий гэр-броделиудын эзэд болон тэнд ажиллаж буй иргэд хоорондын цалин хөлстэй холбоотой харилцааг хуулиараа нарийн зохицуулж, мөн биеэ үнэлж буй иргэдэд өндөр хэмжээний татвар, татаас ногдуулахгүйгээр Невада загвар буюу зөвхөн тусгай зөвшөөрөл бүхий сексийн үйлчилгээний газарт биеэ үнэлэхийг хуулиар зөвшөөрсөн тогтолцоог бүрдүүлбэл биеэ үнэлж буй иргэд, үйлчлүүлэгчдийн эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлж, хамгаалах боломжтой юм.

Зохиогч энэ асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийн, нийтлэл бичих нь амаргүй байв. Биеэ үнэлэх явдал нь нийтийн ёс суртахуун, зан заншил гээд тодорхой нийгмийг үзэх үзэл зэрэгтэй олон талаараа зөрчилддөг, судлахад төвөгтэй, зөв эсвэл буруу гэж нэг талдаа гарган хариу өгөхөд хэцүү, эмзэг сэдэв билээ. Гэхдээ ёс суртахуун гэдэг зөвхөн нэг өнцгөөс харж биеэ үнэлэлт буюу сексийн үйлчилгээг буруушаахгүйгээр энэ салбарт ажиллаж буй иргэдийн эрхийн хамгаалалт хэр байгааг бодолцож үзэх нь чухал байна.

## VII. НОМ ЗҮЙ

### Эрх зүйн эх сурвалж:

1. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц, (1979).
2. Европ дахь Секс воркерс буюу сексийн үйлчилгээний ажиллагчдын талаарх Брюсселийн тунхаглал, (2005).
3. Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хууль, (1998).
4. Эрүүгийн хууль, (2015).
5. Зөрчлийн тухай хууль, (2017).
6. Шинэ Зеланд Улсын Биеэ үнэлэлтийн шинэчлэлийн тухай хууль, (2003), New Zealand Prostitution Reform Act, (2003).
7. Исламын Бүгд Найрамдах Пакистан Улсын Эрүүгийн хууль, (1860), Pakistan Penal Code, Act XLV, (1860).
8. Бүгд Найрамдах Турк Улсын Ерөнхий эмэгтэйчүүд болон ерөнхий гэр, биеэ үнэлэх явдлаас үүдэн халдах бэлгийн замын халдварт өвчний эсрэг тэмцэх тухай хууль, (1691),

GENEL KADINLAR VE GENELEVLERİN TABİ OLACAKLARI HÜKÜMLER VE FİHNÜŞ YÜZÜNDEN BULAŞAN ZÜHREVİ HASTALIKLARLA MÜCADELE TÜZÜĞÜ, Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 30.3.1961, No: 5/984, Dayandığı Kanununun Tarihi : 24.4.1930, No: 1593, (1961).

### Монгол эх сурвалж:

1. Үндэсний статистикийн хороо, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, “Биеэ үнэлэгч болон бэлгийн мөлжлөгт өртсөн хүүхдийн судалгаа”, УБ, 2010 он.
2. Ж.Энхнасан, Х.Өсөх, Г.Амаржаргал, “Садар самуун явдалтай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах тухай тайлан”, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, УБ, 2011 он.

### Гадаад эх сурвалж:

1. Ahmed, A. (2011). Feminism, power, and sex work in the context of hiv/aids: Consequences for women’s health. Harvard Journal of Law & Gender, 34(1), 225-258.
2. Amnesty International, Report, “The Human Cost of ‘Crushing’ The Market, Criminalization of Sex Work in Norway”, 2016, (Accessed September 29, 2021) [https://www.amnestyusa.org/files/norway\\_report\\_-\\_sex\\_workers\\_rights\\_-\\_embargoed\\_-\\_final.pdf](https://www.amnestyusa.org/files/norway_report_-_sex_workers_rights_-_embargoed_-_final.pdf)

УИИ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН

3. Alper Uyus, *Hayatsız Kadın Ayşe Bir Kadının Genelev Yaşamı*, (2008).
4. Chi Mgbako & Laura A. Smith, *Sex Work and Human Rights in Africa*, 33 *FORDHAM INT'L L.J.* 1178, 1201 (2010).
5. Crofts, P., Maher, J., Pickering, S., & Prior, J. (2012). Ambivalent regulation: The sexual services industries in NSW and Victoria sex work as work, or as special category. *Current Issues in Criminal Justice*, 23(3), 393-412.
6. Crofts, T., & Summerfield, T. (2006). The licensing of sex work in Australia and New Zealand. *ELaw Journal*, 13(2), 269-288.
7. Crosette B., "UN Women Is Criticized for Appearing to Take Sides on Decriminalizing 'Sex Work'", October 17, 2019 (Accessed September 30, 2021) <https://www.passblue.com/2019/10/17/un-women-is-criticized-for-appearing-to-take-sides-on-decriminalizing-sex-work/>
8. Fawkes, J. (2014). Sex worker rights are human rights. *Human Rights Defender*, 23(2), 19-20.
9. G. Abel, L. Fitzgerald, C. Healy, and A. Taylor, (eds.), *Taking the Crime out of Sex Work: New Zealand Sex Workers' Fight for Decriminalisation*, Bristol, Policy Press, 2010,
10. Global Network of Sex Work Projects, NSWP, ( Accessed September 30, 2021) <https://www.nswp.org/>
11. Ghuma, R. (2013-2014). Situating Sex Work within Globalized Capitalism: Case for Decriminalization. *Human Rights and Globalization Law Review*, 5, 88-108.
12. Kingston, S., Thomas, T. No model in practice: a 'Nordic model' to respond to prostitution?. *Crime Law Soc Change* 71, 423–439 (2019).
13. Larson, J. E. (2004). Prostitution, labor, and human rights. *U.C. Davis Law Review*, 37(3), 673-700.
14. Mathieson, A., Branam, E., & Noble, A. (2015). Prostitution policy: Legalization, decriminalization and the Nordic model. *Seattle Journal for Social Justice*, 14(2), 367-428.
15. Marshall, R. (2016). Sex workers and human rights: critical analysis of laws regarding sex work. *William & Mary Journal of Women and the Law*, 23(1), 47-74.
16. Platvoet, L. Netherlands Group of the Unified European Left, "Prostitution – Which Stance to Take?" Report, Netherland Committee on Equal Opportunities for Women and Men, 9 July 2007.
17. Red Umbrella Fund, (Accessed September 25, 2021) <https://www.redumbrellafund.org/>

18. Snadowsky, D. (2005). The best little whorehouse is not in Texas: How Nevada's prostitution laws serve public policy, and how those laws may be improved. *Nevada Law Journal*, 6(1), 217-247.
19. Sontag, M., Leigh, C., Few, R., Gerson, L., Thukral, J., Brennan, D., & Spindelman, M. (2007). Sex work explored: Rethinking the laws regulating prostitution. *Georgetown Journal of Gender and the Law*, 8(3), 995-1016.
20. Stout, J. R., & Tanana, T. S. (1994). Could California reduce aids by modeling Nevada prostitution law. *San Diego Justice Journal*, 2(2), 491-506.
21. The Declaration of the Rights of Sex Workers in Europe, (2005).
22. UNDP Asia-Pacific Regional Centre and UNFPA Asia Pacific Regional Office, UNAIDS, Asia Pacific Network of Sex Workers (APNSW), Ed. John Godwin, "Sex Work and the Law in Asia and the Pacific Laws, HIV and Human Rights in the Context of Sex Work." (October 2012). (Accessed September 25, 2021) <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/hivaids/English/HIV-2012-SexWorkAndLaw.pdf>

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



## Т.ОЧИРБАТ

Дотоод хэргийн их сургуулийн Шинжлэн магадлахуйн профессорын судалгааны багийн профессор, хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)

### НИЙСЛЭЛИЙН ДҮҮРЭГ, ХОРООДОД АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ИНДЕКС ТООЦОХ ЦОГЦ АРГАЧЛАЛ НЭВТРҮҮЛЭХ НЬ

### INTRODUCING A COMPREHENSIVE METHODOLOGY FOR CALCULATING SECURITY INDEX IN KHOROO AND DISTRICTS OF THE CAPITAL AREA

**Хураангуй:** Хэмжиж чадахгүй бол удирдаж чадахгүй гэсэн үг бий. Иймд нийслэлийн аюулгүй байдлын түвшинг дүүрэг, хороодод нь жил бүр гаргаж, түүний тайланг байгууллага, иргэдэд нээлттэй танилцуулдаг болчихвол аюулгүй байдлыг сайжруулах чухал хөшүүрэг болно. Энэ судалгааны ажлын зорилго нь нийслэл хотын аюулгүй байдлын индекс тооцох иж бүрэн аргачлал боловсруулж, нэвтрүүлэхэд оршино. Судалгааны хүрээнд нийслэлийн аюулгүй байдлыг хангах бодлого, түүний хэрэгжилтэд тойм судаллаа. Түүнчлэн хотын аюулгүй байдлын индекс тооцох тохиромжтой арга нутагшуулах чиглэлээр дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тооцож буй арга зүйг судалж байна. Улмаар судалгаандаа тулгуурлан аюулгүй байдлын зарим шалгуураар хорооны түвшинд тооцож туршсан болно.

**Түлхүүр үг:** Улаанбаатар хот, Хотын аюулгүй байдлын индекс.

**Abstract:** *There is a maxim that “if you can’t measure it, you can’t manage it.” Therefore, it would be an important incentive to improve security if the level of security in the Ulaanbaatar city is set annually by districts and khoroos, and its reports are made public to organizations and citizens. The purpose of this study is to develop and introduce a comprehensive methodology for calculating the security index of Ulaanbaatar city. The survey provided an overview of the city’s security policy and its implementation. In addition, the method of calculating The World Safe Cities Index is being studied as part of the goal of introducing a suitable method for calculating the urban safety index. Subsequently, based on the study, some safety indicators were calculated and tested at the Khoroo’s level.*

**Keywords:** *Ulaanbaatar city, Safe Cities Index.*

## I. ОРШИЛ

Монгол Улс Үндсэн хуулиараа хүний амьд явах эрх, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулсан. Хүний амьд явах эрх гэдэг нь зөвхөн амьд байх төдийгүй аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хамарсан өргөн хүрээтэй ойлголт юм.

Өнөөдөр аливаа үйл ажиллагаа явуулах хандлагад үзэл баримтлалын шинжтэй өөрчлөлт гарч байна. Тухайлбал хүн төвтэй нийгэм, хүн төвтэй бодлого, хүн төвтэй хөгжил, хүн төвтэй хот, хүн төвтэй бизнесийн тухай ихээр яригдах болсон. Аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг ч энэ хандлагаар авч үзэж болох юм. Тодруулж хэлбэл хүн төвтэй аюулгүй байдлын асуудал болно. Хүний аюулгүй байдал бол төрийн боломжийн зэрэгцээ хувь хүний хэрэгцээнд тулгуурласан үйлдлээр хангагдана.

“Бусармаг явдлыг хараад дуугүй байна гэдэг бол та түүнд оролцож байна гэсэн үг” гэж Францын философич Жан-Жак Руссо хэлсэн байдаг. Эндээс үзвэл аюулгүй байдлыг хангагч субъект нь төр байхаас гадна иргэдийн оролцоо чухал билээ. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн төрийн байгууллагаас тооцоолон гаргадаг гэмт хэрэг, зөрчил, эрүүл мэндийн зэрэг статистик мэдээнд дүгнэлт хийж, аюулгүй байдлын индекс тооцох нь нь өрөөсгөл юм. Аюулгүй байдлын асуудлаар төвлөрүүлсэн иргэдийн мэдээллийг хамтад нь авч үзэж байж аюул заналын талаар бодит дүгнэлт хийх боломж олдоно.

Судлаачид болон эрх бүхий байгууллагын тайлбарт хүний аюулгүй байдлыг өргөн хүрээнд авч үзэж байна. Тухайлбал Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас гаргасан “Хүний аюулгүй байдлын онол, практик” илтгэлд аюулгүй

байдлын агуулгыг дараах байдлаар томъёолсон. (Хүснэгт №1).<sup>1</sup>

Хүснэгт №1. Хүний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюулын хэлбэр

Аюулгүй байдлын төрөл	Гол аюул занал
Эдийн засгийн аюулгүй байдал	Ажилгүйдэл, ядуурал
Хүнсний аюулгүй байдал	Өлсгөлөн
Эрүүл мэндийн аюулгүй байдал	Халдварт өвчин, аюултай хоол хүнс, хоол тэжээлийн дутагдал, эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээний хүртээмжгүй байдал
Орчны аюулгүй байдал	Байгаль орчны доройтол, нөөцийн хомсдол, байгалийн гамшиг, бохирдол
Хувийн аюулгүй байдал	Бие махбодын хүчирхийлэл, гэмт хэрэг, терроризм, гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүүхдийн хөдөлмөр
Нийгмийн аюулгүй байдал	Үндэстэн хоорондын, шашин шүтлэг болон бусад үнэмшилд суурилсан хурцадмал байдал
Улс төрийн аюулгүй байдал	Улс төрийн хэлмэгдүүлэлт, хүний эрхийн зөрчил

Абрахам Маслоу 1943 онд Хувь хүний аюулгүй байдал ба хэрэгцээний 5 шатлалын онолыг боловсруулсан<sup>2</sup> бөгөөд үүнийг аюулгүй байдал, менежментийн шинжлэх ухаанд өргөн ашиглаж байна. Тэрээр хүний хэрэгцээ пирамид хэлбэрээр өндөрсөн 5 шатлалтай байх ба суурь хэрэгцээ хангагдсанаар дараагийн хэрэгцээг хангах эрмэлзлэл бий болно гэж дүгнэжээ (Зураг-1). Хэрэгцээг харгалзан тухайн хүнийг удирдан чиглүүлж идэвхжүүлж ажиллаж болно, аюулгүй байдлын салбарт хүний хэрэгцээ болон үнэт зүйлийг судалснаар удирдаж, мэдээлэл авч болно гэж үзсэн байна. Аюулгүй байдал болон физиологийн түвшний хэрэгцээг үндсэн хэрэгцээ гэж нэрлэдэг. Хүний наад захын хэрэгцээ болсон хоол хүнс, орон байр, түүнчлэн тэдгээрийн аюулгүй байдал хангагдагдаагүй нөхцөлд найз нөхөдтэй байх, бусдын хүндэтгэл хүлээх, нийгэмд сайн сайхныг бүтээх хэрэгцээ, хүсэл зоригийн тухай ярих нь учир дутагдалтай юм. Учир нь аюулгүй байдал бол хүний үндсэн хэрэгцээ болно.

1 Human security in theory and practice //Human Security Unit Office for the Coordination of Humanitarian Affairs United Nations. USA. 2009. P.7.

2 H.Tezcan Uysal. Maslow's hierarchy of needs in 21st century: the examination of vocational differences // Researches on Science and Art in 21st Century Turkey. 2017. P. 215.



Зураг №1. Абрахам Маслоугийн боловсруулсан хүний хэрэгцээний шатлал



## II. ХҮНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ БОДЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэн амьд явах, ...эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах, ...эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах үндсэн эрхийг баталгаатай эдэлнэ гэж заасан.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь хүний аюулгүй байдал бөгөөд тус үзэл баримтлалын 3.4 дэх заалтад “Монгол хүний эрүүл, аюулгүй амьдрах таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, хүнсний аюулгүй байдлыг хангах, амьдрах орчин, орон байрны аюулгүй нөхцөлийг баталгаажуулах, гэмт хэрэг, халдлагын золиос болохоос хамгаалах нь хүний аюулгүй байдлыг хангах үндэс мөн” гэжээ.

Хүний аюулгүй байдлыг хангах хэд хэдэн чухал бичиг баримт, хөтөлбөр баталсныг дурдвал:

1. Засгийн газрын 2015 оны 4 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хотжилт ба эрүүл мэнд” үндэсний хөтөлбөр.
2. Засгийн газрын 2018 оны 20 дугаар тогтоолын нэгдүгээр хавсралт “Орон нутгийн хөгжлийн индекс тооцох аргачлал”, хоёрдугаар хавсралт “Орон нутгийн хөгжлийн индекс тооцоход шаардагдах мэдээлэл, тэдгээрийг гаргах байгууллагын жагсаалт”.

3. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаалаар баталсан “Эрүүл аюулгүй байдлын индекс”.
4. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаалаар баталсан “Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлал”.
5. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2018 оны А/77 дугаар тушаалаар баталсан “Хотын хөгжлийн индекс тооцох аргачлал” зэрэг болно.

1990-2020 онд Монгол Улсад 600 орчим салбарын болон салбар хоорондын түвшинд урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг батлагдсанаас одоогийн байдлаар 200 гаруй нь хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байна.

Дээрх баримт бичиг, хөтөлбөрүүд агуулгын хувьд боловсронгуй бус, хэрэгжих хугацаа тодорхойгүй, яам, агентлаг, газрын бодлогын хоорондын уялдааг хангаагүй байгаа нь төрийн албан хаагчид, эрдэмтэн, судлаачдын шүүмжлэлд өртсөөр байгаа юм. Хамгийн гол нь эдгээр бичиг баримтын хэрэгжилт ямар байгааг орчны аюулгүй байдал төдийлөн сайн биш байгаагаар дүгнэж болно.

### **III. НИЙСЛЭЛИЙН ЭРҮҮЛ, АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ИНДЕКС ТООЦОХ АРГАЧЛАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

Эрүүл аюулгүй байдлын индекс болон түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох гол үзүүлэлтүүдийн тооцох аргачлалыг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс гаргасан Хүний хөгжлийн индекс, Засгийн газрын “Хөгжлийн индекс тооцох тухай” 2010 оны 88 дугаар тогтоол, Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын гаргасан “URBAN HEART”-(Хотын Зүрх) Хотын эрүүл мэндийн тэгш байдлын үнэлгээ, хариу арга хэмжээ гарын авлагыг ашиглан ерөнхий зарчим, үзүүлэлтийн тодорхойлолт, арга зүйд нийцүүлэн боловсруулж, Үндэсний статистикийн хороогоор анх батлуулжээ.

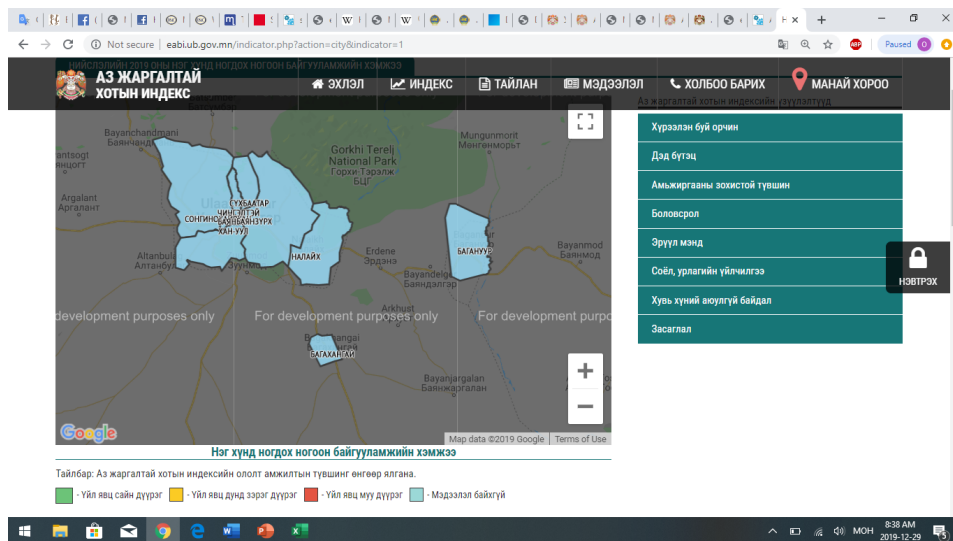
Улмаар 2015 онд уг аргачлалыг шинэчлэн Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлалыг баталсан байна<sup>3</sup>. Аргачлалд “Эрүүл, аюулгүй байдал гэж хүний эрүүл, аюулгүй амьдрах таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, хүрээлэн буй орчноос эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд үзүүлж буй сөрөг хүчин зүйлийг тандах, сэргийлэхэд чиглэсэн

---

3 Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаал.

нөхцөл, шаардлагыг хэлнэ”<sup>4</sup> гэж тодорхойлсон. Дээрх аргачлалын дагуу тодорхойлсон үзүүлэлтийг иргэдэд нээлттэй харуулах цахим хуудас хийж, 2015 онд байршуулсан боловч өнөөдөр түүнийг ашиглах, шинэчлэх ажил бүрэн хийгдэхгүй байна (Зураг №2).

Зураг №2. Эрүүл аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлалын дагуу тодорхойлсон үзүүлэлтийг иргэдэд нээлттэй харуулах цахим хуудас (хөгжүүлэлт хийгээгүй)



Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индексийг 7 бүлэг, 29 шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлж, дараах дарааллаар тооцохоор заасан.

Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлалын 2 дугаар зүйлийн 2.3 дахь хэсэгт эрүүл, аюулгүй байдлын индекс шаардлагатай мэдээллийн эх үүсвэрийг дараах эх сурвалжаас авахаар заажээ.

- 2.3.1. Салбарын яам, агентлагууд;
- 2.3.2. Статистикийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага;
- 2.3.3. Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газрын холбогдох хэлтэс, Засаг даргын хэрэгжүүлэгч агентлаг;
- 2.3.4. Хөндлөнгийн үнэлгээний багийн тайлан;
- 2.3.5. Холбогдох судалгааны тайлан.

4 Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаалаар баталсан “Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлал”-ын 2 дугаар зүйлийн 2.1.1.

Эндээс үзвэл эрсдэлд орчны талаар иргэдээс мэдээлэл авах явдал хангалтгүй байгаа нь анзаарагдана. Мөн индексийн шалгуур үзүүлэлтэд аюулгүй орчны талаар дүгнэлт хийхэд хамааралгүй шалгуурууд байгааг онцолж байна. Тухайлбал Газар өмчилж авсан иргэдийн эзлэх хувь, Олон нийтийн дунд хэрэгжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрт хамрагдсан иргэдийн хувь зэрэг шалгуур нь аюулгүй орчны индекс тогтооход нөлөө үзүүлэх шалгуур биш гэж үзэж байна. Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индексийг 7 бүлэг, 29 шалгуур үзүүлэлтийг бүхэлд нь авч үзвэл тэдгээрийг системийн хандлагаар авч үзээгүй, зөвхөн үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлт (гарц) зонхилжээ. Жишээ нь эрүүл мэндийн дөрвөн шалгуур үзүүлэлт буюу Нялхсын эндэгдлийн түвшин, Нэг хүртэлх насны хүүхдийн өргөн дархлаажуулалтад хамрагдсан дундаж хувь, Нэг хүртэлх насны хүүхдийн өсөлтийн хяналтын хувь, 10,000 хүнд ногдох халдварт өвчнөөр өвчлөгчдийн тоо гэсэн шалгуур нь зөвхөн эцсийн үр дүнгээр хэмжигдэнэ. Эрүүл мэндийн шалгуур үзүүлэлтэд орц буюу хүн амд харьцуулсан эмнэлгийн ажилтны тоо, эмнэлгийн ор, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, эмчилгээ үйлчилгээний чанар гэсэн шалгуур үзүүлэлт байхгүй байгаа нь индексийг бүхэлд нь үр дүнгүй байдалд хүргэжээ. Түүнчлэн эдгээр шалгуурт зөрчил, авилга, албан тушаалын гэмт хэргийг тусад нь шалгуур болгоогүй байгаа нь аюулгүй байдлын иж бүрэн индекс тооцох боломжийг хязгаарлаж байна.

Бие хүний аюулгүй байдлын түвшинг тогтооход эрүүл мэндийн байгууллага, түүнчлэн шүүхийн шинжилгээний байгууллагаас ЭМТ маягтын дагуу гаргадаг осол эндэгдэл, нас баралтын мэдээ, гэмтлийн зэрэг тогтоох шинжилгээний тоог зайлшгүй харгалзах ёстой. Жишээ нь 2018 онд Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнгийн Шүүх эмнэлгийн шинжилгээний газрын Нэг цэгийн үйлчилгээгээр 157 иргэн буюу гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн 126, бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн 31 иргэн үзүүлсэн байна. Эдгээр нь гэмт хэрэг болж бүртгэгдээгүй байж магадгүй юм. Мөн Шүүхийн шинжилгээний үндэсний хүрээлэнгээс Эрүүл мэндийн яамны мэдээллийн системд оруулдаг нас баралт, түүний шалтгааныг дараах хүснэгтээс харж болно (Хүснэгт №2).

Хүснэгт №2. Нас баралтын шалтгаан (улсын хэмжээнд, 2018 оны дүн)<sup>5</sup>

Нас баралтын шалтгаан	Бүгд	Хүйс	
		Эр	Эм
Мохоо зүйлээр хорлох	291	252	39
Зам тээврийн осол	622	456	166

Нас баралтын шалтгаан	Бүгд	Хүйс		
		Эр	Эм	
Галт зэвсгийн гэмтэл	27	26	1	
Хурц ир үзүүртэй зүйл	82	70	12	
Механик амьсгал бүтэлт	495	428	67	
Өндрөөс унах	98	78	20	
Амьсгаа боох бусад осол	114	89	25	
Осгох	248	214	34	
Түлэгдэх	40	30	10	
Усанд живэх	165	130	35	
	Угаарын хийн	86	59	27
	Архины	766	631	135
Хордлого	Хоолны	5	2	3
	Эмний	0	0	0
	Бусад	87	67	20
Цахилгаан гүйдлийн гэмтлээс	8	8	0	
Гэнэт нас барах (өвчнөөр)	1,146	902	244	
Бусад осол	59	50	9	
Төрөхтэй холбоотой	Эх	7	0	7
	Ураг, нярай	72	40	32
Эмнэлгийн үйлчилгээний үед	7	5	2	
Шалтгаан тодорхойгүй	67	56	11	
Нийт	4,492	3,593	899	

### Орчны аюулгүй байдлын талаар мэдээлэл цуглуулах бусад оролдлого

Нийслэлийн Засаг даргын захирамжаар 2019 онд нийслэлийн нутаг дэвсгэрт иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах, хэрэгжиж буй стандартыг мөрдүүлэх зорилтын хүрээнд орчны тохижилт, инженерийн шугам сүлжээ, авто замын засвар үйлчилгээний нөхцөл байдал зэрэгт нэгдсэн үзлэг шалгалт, судалгаа хийх ажлыг зохион

УИХ-ЫН  
СУДАЛГААНЫ САН

байгуулах үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулжээ. Ажлын хэсгийн хийсэн судалгаанд иргэдийн эрүүл, аюулгүй, ая тухтай орчинд амьдрах нөхцөлийг алдагдуулж буй зөрчил, дутагдал, тэдгээрийн хүчин зүйлсийг бодитоор тодорхойлж, дүгнэлт гаргах, цаашид холбогдох хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгоор 54 төлөөллийн бүрэлдэхүүнтэйгээр 9 дүүргийн 152 хороонд 14 хоног үзлэг, судалгаа хийж дууссан байна<sup>6</sup>. Хотын стандарт, орчны аюулгүй байдлын хяналт, зохицуулалтын газар, Газар зохион байгуулалтын албанаас хийсэн мэдээллээс үзвэл “Иргэдийн ая тухтай амьдрах нөхцөл байдлыг зөрчсөн 5,423 асуудал байгааг үзлэг шалгалтаар тодруулан асуудлыг багцлан холбогдох байгууллагуудад аюулгүй байдлыг хангуулахаар өгчээ (Зураг №3).

Зураг №3. Орчны тохижилт, аюулгүй байдлын талаар цуглуулсан мэдээлэл



Орчны аюулгүй байдлын талаар мэдээлэл цуглуулах бас нэг оролдлого бол Засгийн газрын Иргэд олон нийттэй харилцах 1111 төвийг 2012 оноос ажиллуулж байгаа явдал юм. “Хүнд суртлыг халж, хурдан шуурхай үйлчилгээг эрхэмлэж иргэдийн саналыг 10 сувгаар хүлээн авч, түүнд тодорхой хариулт өгөхөөр тус төвийг байгуулсан” гэж тус төвийн цахим хуудаст дурдсан байх ба байгуулснаас хойш 150,000 орчим санал, хүсэлт, гомдол, талархал хүлээн авчээ. Иргэд хотын аюулгүй байдлын талаар мэдээлж байгаа эсэхийг тогтоохын тулд бид тус төвд 2019 оны 12 дугаар сард бүртгэж авсан мэдээллийг ялган авч шинжилгээ хийлээ. Судалгаагаар дараах байдал ажиглагдав.

Дурдсан сард нийт 410 мэдээлэл ирсэн байх бөгөөд тэдгээрийг ангилж

үзвэл хүсэлт 246, гомдол 71, шүүмжлэл 2, талархал 91 байна. Биечлэн ирж өгсөн мэдээлэл 26, бусдыг нь утсаар ярих, мессеж бичих зэргээр ирүүлжээ. Санал хүсэлт, талархлыг холбогдох байгууллагад нь хүргүүлсэн байна. Тухайлбал Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газарт 206, Эрчим хүчний яаманд 34, Эрүүл мэндийн яаманд 29, Улсын Их Хурлын Тамгын газарт 16, Нийгмийн даатгалын ерөнхий газарт 7, Татварын ерөнхий газарт 5, Цагдаагийн ерөнхий газарт 4, Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний газарт 4, Зам, тээврийн хөгжлийн яаманд 3, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яаманд 1, Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газарт 3, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газарт 2, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт 2, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яаманд 1, Сангийн яаманд 3 мэдээлэл шилжүүлсэн.

Иргэдийн санал хүсэлтийг олон сувгаар хүлээн авах боломжтой байгаа нь сайшаалтай боловч нийт мэдээллийн багагүй хувийг иргэдийн талархал эзэлж байгаа нь төвийн “иргэдийн хүсэлтийг хүлээн авч, шуурхай шийдвэрлэх” зорилгод нийцэхгүй байгаагаас гадна тус төвийн үйл ажиллагаанд ачаалал нэмэхээр байна. Тухайлбал “...дүүргийн эрүүл мэндийн төвийн хамт олонд талархал илэрхийлмээр байна. Шинэ ондоо ажлын өндөр амжилт гаргахыг хүсэн ерөөе. Холбогдох газар нь дамжуулж өгнө үү” гэсэн утгатай зар олон байснаас үзвэл тухайн мэдээллийг зохиомлоор дамжуулж байгааг ч үгүйсгэмгүй юм. Бид дээрх мэдээллээс 249 мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийлээ. Ингэхдээ Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын түвшин (индекс) тогтоох шалгуурт хамаарах эсэхээр нь тодорхойлохыг оролдов. Судалгааны үр дүнгээс үзвэл дэд бүтцийн аюулгүй байдалд холбогдох мэдээлэл 33, эрүүл мэндийн аюулгүй байдалд холбогдох мэдээлэл 15, хувь хүний аюулгүй байдалд холбогдох мэдээлэл 4, цахим орчны аюулгүй байдалд холбогдох мэдээлэл 2 хувийг тус тус эзэлж байна.

#### **IV. ДЭЛХИЙН ХОТУУДЫН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ИНДЕКС ТООЦОЖ БУЙ ТУРШЛАГА**

The Economist Intelligence Unit<sup>7</sup> байгууллагаас жил бүр дэлхийн зарим томоохон хотыг аюулгүй байдлын түвшингээр нь индекс тооцож байна. Тус жагсаалтыг 2021 онд цахим аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн аюулгүй байдал, дэд бүтцийн аюулгүй байдал, бие хүний аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал гэсэн 5 үндсэн шалгуур ба 76 дэд шалгуур үзүүлэлтээр гаргажээ. Эрэмбэ тогтоох бүр дэд шалгуурууд өөрчлөгдөж байгаа нь нийгмийн хөгжлөөс шалтгаалж эрсдэлт хүчин зүйлд өөрчлөлт орж байдагтай холбоотой ажээ. 2015 онд 44 дэд шалгуураар 50 хотыг, 2017 онд 49 дэд шалгуураар 60 хотыг, 2019 онд 57 дэд шалгуураар 60 хотыг,

<sup>7</sup> Лондон, Нью-Йорк, Хонконг, Сингапур, Женев зэрэг хотод төвтэй байгууллага болно.

2021 онд 76 шалгуураар 60 хотыг эрэмбэлсэн байна.

2021 онд эрэмбэлсэн 60 хотыг 82,4 оноогоор Копенгаген хот тэргүүлж, Торонто, Сингапур, Сидней, Токио хот удаалжээ.<sup>8</sup>

**Түвшин тогтоох шалгуур үзүүлэлт** Хот бүрийг 5 үндсэн шалгуур үзүүлэлтээр хэмжиж байна. Шалгуур бүр 3-12 дэд шалгуураас бүрдэх ба эдгээр нь бодлого, үйл ажиллагаа зэрэг орц, агаарын чанар, гэмт хэргийн гаралт гэх мэт гарцуудыг агуулж байна.

**Цахим орчны аюулгүй байдал** нь хотын иргэд хувийн нууцаа алдах, эсвэл хүн хулгайлахаас айхгүйгээр интернэт болон бусад цахим сувгуудыг чөлөөтэй ашиглах боломжийг талаарх үнэлгээ юм. Орцод иргэдийн цахим аюулын талаарх мэдлэг, ашиглаж буй технологийн түвшин, кибер хамгаалалтын тусгай багууд байгаа эсэхийг дүгнэдэг. Гарц нь файл хулгайлсан давтамж, вирусын халдвар авсан компьютерын тоогоор хэмжигдэнэ.

**Эрүүл мэндийн аюулгүй байдлыг** хэмжихдээ хотууд орчин тойрноо тордож буй байдал, тусламж үйлчилгээний түвшин, чанар зэргийг харгалзана. Орцод хотын хүрээлэн буй орчны бодлого, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг авч үздэг бол гарцын шалгуур үзүүлэлтэд агаар, усны чанар, дундаж наслалт, нялхсын эндэгдэл багтана. Хотод гарсан химийн, биологийн болон цацраг идэвхт халдлагад анхаарал хандуулахын тулд түүнийг шинэ дэд үзүүлэлт болгож авсан.

**Дэд бүтцийн аюулгүй байдал** нь хүний гараар бүтсэн физик орчин, тухайлбал хотын дэд бүтэц гамшиг, террорист халдлагад өртөж болзошгүй эмзэг байдлыг авч үзнэ. Орцод дэд бүтцийн чанар, тээврийн аюулгүй байдлын сахилга бат зэрэг дэд үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэх бөгөөд гарцад тээврийн хэрэгслийн осол, явган зорчигчдын амиа алдсан тоо, террорист халдлагын тоо зэргийг багтаана.

**Хувь хүний аюулгүй байдал** нь иргэдийг гэмт хэрэг, хүчирхийлэл болон бусад заналхийллээс хэрхэн хамгаалж буй байдлаар авч үздэг. Орцын үзүүлэлтүүд нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаа, гэмт хэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлж буй байдал, түүнчлэн улс төрийн тогтвортой байдал зэрэг бодлого шийдвэрийг харгалзан үздэг. Харин гарцад гэмт хэрэг, зөрчил, иргэдийн аюулгүй байдлын ойлголт (иргэдийн оролцоо), түүнчлэн иргэний үймээн, цэргийн мөргөлдөөн, терроризмын аюул зэрэг шинэ дэд үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэж байна.

**Хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал** гэсэн шалгуурыг 2021 оны индекс тодорхойлоход шинээр оруулсан. Үүнд хүрээлэн буй орчны мастер төлөвлөгөө байгаа эсэх, түүний хэрэгжилт, сэргээгдэх эрчим

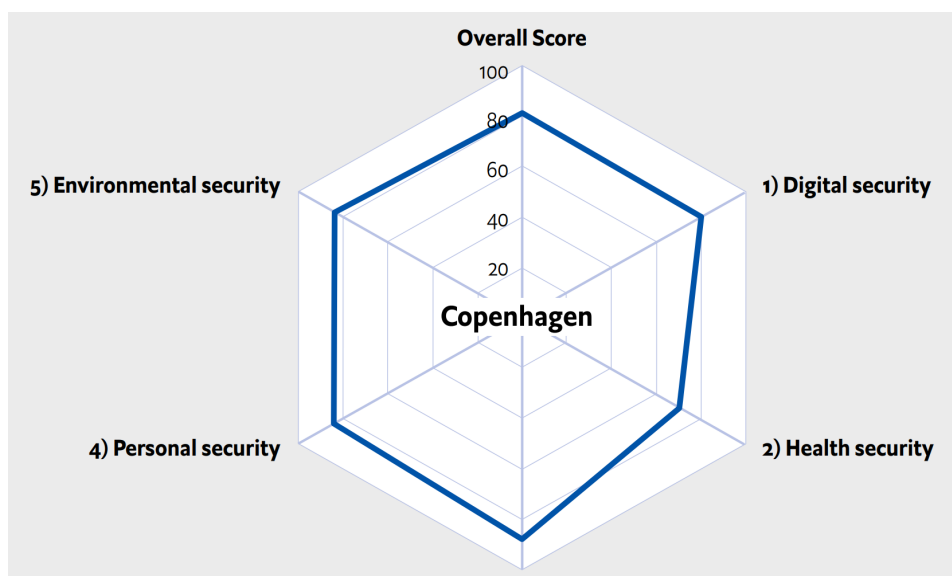
8

<https://safecities.economist.com/safe-cities-2021-whitepaper/>



хүчийг дэмжсэн бодлого, ногоон эдийн засгийн санаачилга, хог хаягдлын менежментийг орцын үзүүлэлт болгосон. Гарцад эрчим хүчний тогтвортой байдал, усны хангамж (гачаал), агаарын чанар, ойн сан бүхий газар, ялгаруулж буй хог хаягдлыг авч үзжээ (Зураг №4).

Зураг №4. Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тооцоход 2021 онд Копенгаген хот нийт оноогоор тэргүүлжээ.



2017 онд 49 дэд шалгуураар аюулгүйн түвшинг тодорхойлж байснаа 2019 онд 57 дэд шалгуур болгон нэмэгдүүлсэн бол 2021 онд таван үндсэн, 76 дэд шалгуураар дүгнэжээ. Индексийн 76 үзүүлэлтээс 31 нь чанарын судалгаа, 45 нь тоон судалгааны аргад үндэслэсэн<sup>9</sup> гэж тайланд дурдсан байна.

### Орц, гарцын шалгуур ба хэмжих нэгж, мэдээллийн эх сурвалж

Economist Intelligence Unit байгууллагын судалгаа, мэдээллээс гадна хотуудыг амьдрах чадвар, эрсдэлийн болон бусад асуудлаар хэмждэг ижил төстэй байгууллагын албан ёсны эх сурвалжаас хамгийн сүүлийн үеийн нийтэд нээлттэй мэдээллийг ашигласан байна. Анхдагч эх сурвалжид Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, Транспаренси Интернэшнл, Касперский лаборатори болон бусад холбогдох төлөөлөл орсон.

Хотуудын өгөгдлийг хооронд нь харьцуулах, түүнчлэн хот тус бүрийн онооны нийлбэрийг бүрдүүлэхийн тулд төслийн багийнхан эхлээд цуглуулсан өгөгдлийг харьцуулах шаардлагатай байжээ. Үүний тулд тоон

<sup>9</sup> Safe Cities Index 2021. P. 52.

үзүүлэлтийг мин-макс тооцоолол ашиглан 0-100 онооны масштабээр нормчилсон бөгөөд хамгийн сайн оноо 100 оноо, хамгийн муу оноо 0 байна. Чанарын шалгуур үзүүлэлт сайн нормчлогдсон гэдгийг тайланд дурдсан байна. Зарим тохиолдолд эдгээр оноо 0-100-ийн хооронд хэлбэлзэнэ. Зарим тохиолдолд 1-5 гэсэн оноог ашигласан. 1 нь хамгийн бага буюу сөрөг оноо, 5 нь хамгийн өндөр буюу эерэг оноо юм. Бусад үзүүлэлтүүдийг хоёр, гурав, дөрвөн оноогоор дүгнэхээр тооцоолсон байна.

Аюулгүй байдлын нийлбэр оноог гаргахдаа эхлээд дэд шалгуур тус бүрээр оноог гаргана. Эцэст нь үндсэн 5 чиглэлийн онооны нийлбэр дээр үндэслэсэн байр эзлүүлнэ. Үндсэн чиглэл бүгд ижил жинтэй буюу тус бүр 20 хувь байхаар тооцоолжээ (Хүснэгт №3).

*Хүснэгт №3. 5 үндсэн шалгуур, дэд шалгууруудыг орц, гарц, хэмжих нэгж, мэдээллийн эх сурвалжаар тоймлон харуулав.*

### 1. Цахим орчны аюулгүй байдал (эзлэх жин 20 хувь)

Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Мэдээллийн эх сурвалж
<b>ОРЦ</b>		
Нууцлалын бодлого	1 – 5 оноо	DLA Piper Data Protection Laws of the World <sup>10</sup> ; EIU Судалгаа
Цахим аюулын талаарх иргэдийн мэдлэг	0 – 3 оноо	EIU Судалгаа
Төр хувийн хэвшлийн түншлэл	0 – 2 оноо	EIU Судалгаа
Ашиглаж буй технологийн түвшин	0 – 100	EIU Судалгаа
Кибер аюулгүй байдлын бэлэн байдал	0-2	EIU Судалгаа
<b>ГАРЦ</b>		
Интернэт холболтын хувь	%	Дэлхийн банк; Олон улсын цахилгаан холбооны байгууллага; EIU
Аюулгүй интернэт серверийн тоо	1 сая комп. тутам	Дэлхийн банк
Халдлагын эрсдэл	0-4	EIU

<sup>10</sup> Дэлхий даяарх цахим орчин дахь аюулгүй байдлыг хангах, Өгөгдлийн санг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн талаарх тойм судалгааг хийдэг “Ди Эл Эй Пайпэр” Олон улсын хуулийн фирмээс гаргасан “Дэлхий дахины Өгөгдлийн сангийн тухай хууль тогтоомжийн талаарх гарын авлага”, 2019 он. <https://www.dlapiperdataprotection.com/> Одоогоор энэ жагсаалтад Монгол Улс багтаагүй. Тус гарын авлагад тодорхой улсуудын өгөгдлийн сангийн хамгаалалтын хуулийг маш чанга, чанга, дунд зэрэг, зөөлөн хэм хэмжээтэй гэж ангилсан байна. Тухайлбал Америкийн Нэгдсэн Улс маш чанга, Оросын Холбооны Улс дунд зэрэг, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс зөөлөн хэм хэмжээ бүхий хууль тогтоомжтой улсын ангилалд багтаж байна.

Мэдээллийн технологийн дэд бүтцийн эрсдэл	0-4	EIU
Цахим халдлагад өртсөн компьютерийн хувь	0-5	Kaspersky Lab <sup>11</sup>

## 2. Эрүүл мэндийн аюулгүй байдал (эзлэх жин: 20 хувь)

Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Мэдээллийн эх сурвалж
<b>ОРЦ</b>		
Бүх нийтийн эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ	0 – 100, 100 = сайн	EIU
Эрүүл мэндийн үйлчилгээ	0 – 100, 100 = сайн	EIU Амьдралын чанарын үзүүлэлт
1,000 хүнд оногдох орны тоо	#	Дэлхийн банк
1,000 хүнд оногдох эмчийн тоо	#	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
Хүнсний аюулгүй байдал	0 – 100, 100 = сайн	EIU Дэлхийн хүнсний аюулгүй байдлын индекс
Эмчилгээ үйлчилгээний чанар	1 – 5, 5 = сайн	EIU Амьдралын чанарын үзүүлэлт
<b>ГАРЦ</b>		
Наслалт	Жилийн дүн	Дэлхийн банк
Нярайн эндэгдэл	1,000 амьд төрөлт дэх нас баралт	Дэлхийн банк
Хорт хавдраар нас барсан түвшин	100,000 өвчлөгчид ноогдох	IARC (Хорт хавдрын судалгааны олон улсын агентлаг), Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
Яаралтай тусламжийн үйлчилгээ	0-2	EIU
Амьдралын хэв маягтай холбоотой өвчлөл	Нас баралт	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
Сэтгэцийн өвчлөл	100,000 хүн тутамд	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
Коронавируст халдварын нас баралт	100,000 хүн тутамд	EIU

11 “Касперскийн лаборатори”-Үндэстэн дамнасан цахим орчин дахь аюулгүй байдлыг хангах Оросын Холбооны Улсын нийслэл Москва хотод төвтэй байгууллага юм.

### 3. Дэд бүтцийн аюулгүй байдал (эзлэх жин: 20 хувь)

Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Мэдээллийн эх сурвалж
<b>ОРЦ</b>		
Тээврийн аюулгүй байдлыг хангаж буй байдал	0 – 10, 10 = сайн	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага; ЭЗТА-ны судалгаа
Явган зорчигчид ээлтэй байдал	0 – 5, 5 = сайн	ЭЗТА-ны судалгаа
Гамшгийн менежмент, бизнес төлөвлөгөө	1 – 5, 5 = сайн	ЭЗТА-ны судалгаа
Ус хангамжийн дэд бүтэц	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Аюултай бодисын хяналт	0-2	EIU Судалгаа
<b>ГАРЦ</b>		
Авто ослоор нас барсан тохиолдол	Сая хүн эзлэх	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
Байгалийн гамшгийн улмаас нас барсан тохиолдол	ранк	German Watch <sup>12</sup>
Тээврийн дэд бүтэц (авто тээвэр, төмөр зам, агаарын тээвэр)	0-4	EIU Судалгаа
Байгууллагуудын чадавхи, нөөц	0-1,	EIU Судалгаа
Гамшгийн эрсдэлийн даатгал	0-1	EIU Судалгаа
Гамшгийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх иргэдийн мэдлэг	0-2	EIU Судалгаа
Эрчим хүчний сүлжээ	0-4	EIU Судалгаа
Амжиргааны баталгаажих түвшингээс доогуур орлоготой өрхийн эзлэх хувь (хүн ам)	%	Дэлхийн банк, EIU Судалгаа
Орон гэргүй хүмүүсийн эзлэх хувь	%	EIU Судалгаа

<sup>12</sup> Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын "Жерман вооч" хөгжил болон байгаль орчны судалгаа, сургалт, шинжилгээний байгууллага юм.

#### 4. Бие хүний аюулгүй байдал (эзлэх жин: 20 хувь)

Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Эх сурвалж
<b>ОРЦ</b>		
Криминалистикийн тоо бүртгэл, автоматжуулалт	0-2	EIU Судалгаа
Галт зэвсгийн эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилт	0-10	EIU Судалгаа
Терроризмын заналхийлэл	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Цэргийн мөргөлдөөний аюул	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Иргэний эмх замбараагүй байдал үүсэх аюул	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Нэг хүнд ногдох цагдаагийн албан хаагч	100,000 хүн тутамд	EIU
Нэг хүнд ногдох прокурорын ажилтан	100,000 хүн тутамд	EIU
Нэг хүнд ногдох шүүгч, шүүхийн ажилтан	100,000 хүн тутамд	EIU
Нийгмийн хамгааллын зардал	%	Organisation for Economic Co-operation and Development <sup>13</sup>
Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль	0-4	Organisation for Economic Co-operation and Development
Бэлгийн дарамтын тухай хууль	0-4	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>ГАРЦ</b>		
Зөрчил (жижиг гэмт хэрэг)	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Хүчирхийллийн гэмт хэрэг	0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс
Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг	0-4	EIU
Террорист халдлага	0-10	Global Terrorism Index, Institute for Economics & Peace <sup>14</sup>
Мансууруулах бодисын хэрэглээний эмгэгийн улмаас нас барсан байдал		Global Health Data Exchange
Авлигын түвшин	Scale: 0-4	EIU Амьдралын чанарын индекс

<sup>13</sup> Бүгд Найрамдах Франц Улсын Парис хотод төвтэй Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага юм.

<sup>14</sup> Австрали Улсын Сидней хотод төвтэй Эдийн засаг, энх тайвны төлөөх институт юм.

Орлогын тэгш бус байдлын түвшин	Gini coefficient буюу Орлогын тэгш бус байдлын илтгэлцүүр	EIU Судалгаа
Эмзэг бүлгийн хүн амд эзлэх хөдөлмөр эрхлэлтийн хувь	%	Дэлхийн банк
Эмэгтэй хүний амь насыг хөнөөх гэмт хэргийн түвшин	# per 100,000	EIU Судалгаа
Гэр бүлийн хүчирхийллийн байдал	%	Organisation for Economic Co-operation and

## 5. Хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал (эзлэх жин: 20 хувь)

Шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	Эх сурвалж
<b>ОРЦ</b>		
Мастер төлөвлөгөө	1 – 5	EIU Судалгаа
Сэргээгдэх эрчим хүчийг дэмжиж буй байдал	1 – 5	EIU Судалгаа
Ногоон эдийн засгийн санаачилга	0 - 4	EIU Судалгаа
Хог хаягдлын менежмент	0 – 100	EIU Судалгаа
<b>ГАРЦ</b>		
Эрчим хүчний тогтвортой байдал	%	EIU Судалгаа
Усны хангамж (гачаал)	0-4	World Resources Institute <sup>14</sup>
Агаарын чанар	µg/m	EIU Судалгаа
Ойн сан бүхий газар	Нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд эзлэх хувь	EIU Судалгаа
Хог хаягдал	кг/хүн/жил (нэг хүнд ногдох хогны хэмжээ)	EIU Судалгаа

15 Америкийн Нэгдсэн Улсын Вашингтон хотод төвтэй “Дэлхийн нөөц баялгийн хүрээлэн” ашгийн бус олон улсын байгууллага юм.

## **V. УЛААНБААТАР ХОТЫН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЗЭРЭГЛЭЛ ТОГТООХ БОЛОМЖ**

Бид “Улаанбаатар хотын дүүрэг, хороодын аюулгүй байдлын зэрэглэл тогтоох аргачлал боловсруулах, боловсруулсан аргачлалын дагуу аюулгүй байдлын зэрэглэл тогтоох” зорилго дэвшүүлэн судалгааны ажлыг эхлүүлсэн бөгөөд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллаж байна. Үүнд:

1. Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тогтоох аргачлалын холбогдох үзүүлэлт нэг бүрийн мөн чанарыг тодорхойлж, хэмжиж буй аргачлал, мэдээллийн эх сурвалжийг тогтоох;
2. Улаанбаатар хот болон дүүрэг, хороодын аюулгүй байдлыг тодорхойлж буй өнөөгийн аргачлалыг судлах;
3. Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тогтоох аргачлалыг Монгол Улсад нутагшуулах боломжийг эрэлхийлж, Улаанбаатар хотод аюулгүй байдлын зэрэглэл тогтоох аргачлал боловсруулах;
4. Боловсруулсан аргачлалын дагуу Улаанбаатар хотын хэмжээнд 2019 оны байдлаар аюулгүй байдлын зэрэглэл тогтоож турших.

**Эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын** индекс тооцох чиглэлээр боломжтой аргачлалыг боловсруулсан ба түүнд тулгуурлан Улаанбаатар хотод эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын зэрэглэл тогтоох туршилт хийв (Хүснэгт №4).

Үзүүлэлтийн дээд болон доод хэмжээг “Дэлхийн аюулгүй байдлын индекс 2019” судалгааны тоон үзүүлэлтээр авлаа. Улаанбаатар хотын эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын индекс тооцоход ашигласан үзүүлэлтүүд дотроос хорт хавдрын түвшин (0 хувь), 1000 хүн амд ногдох эмчийн тоо (53 хувь), дундаж наслалт (53.2 хувь) зэрэг үзүүлэлтүүд хамгийн бага (муу) үзүүлэлттэй байна. Харин биологийн, химийн, цацраг идэвхт зэвсэг ашигласан халдлагын тоо сүүлийн 10 жилд Улаанбаатар хотод бүртгэгдээгүй тул хамгийн өндөр (сайн) үзүүлэлттэй (100 хувь) байна.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

Хүснэгт №4. Улаанбаатар хотын эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын индекс тооцсон туршилт

ОРЦ							
Үзүүлэлтийн нэр		Үзүүлэлтийн түвшин	Эх сурвалж	Оноо	Хэмжих нэгж	Дээд	Доод
1	1000 хүн амд ногдох эмнэлгийн орны тоо	2018 онд 8,98	Эрүүл мэндийн хөгжлийн төв, Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газрын статистик	70%	% Тоо	100 12,4	0 0,5
2	1000 хүн амд ногдох эмчийн тоо	2018 онд 4,82	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газрын статистик	53%	% Тоо	100 8,88	0 0,2
ГАРЦ							
1	Агаарын чанар	2018 онд 70 мкг/м <sup>3</sup>	Нийслэлийн агаарын чанарын алба	85,3%	% PM 2.5	100 5,0	0 143,0
2	Дундаж наслалт	2018 онд 71,65	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газар	53,2%	% Наслалт	100 87,6	0 53,4
3	Нярайн эндэгдэл (1 хүртэлх насны 1000 амьд төрөлтөд ногдох нярайн эндэгдэл)	2018 онд 13,6 Дүүргийн түвшинд гарах боломжтой	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газар	85,3%	% Тоо	100 1,8	0 82
4	Хорт хавдрын түвшин	2018- 120/100 000 Дүүргийн түвшинд гарах боломжтой	Нийслэлийн Эрүүл мэндийн газар	0%	% Тоо	100 28,3	0 85,5
5	Биологийн, химийн, цацраг идэвхт зэвсэг ашигласан халдлагын тоо	Сүүлийн 10 жилд УБ хотод 0 тохиолдол бүртгэгдсэн байна.	Дэлхийн терроризмын мэдээллийн сан	100%	% Тоо	100% 0	0% 0,4
Дундаж оноо				58%			

Дундаж оноо 58 хувь байгаа нь дэлхийн аюулгүй хотын индекс тооцсон 2019 оны дүнтэй харьцуулбал харьцангуй доогуур үзүүлэлт юм. Дэлхийн индексийн дундаж оноо 68 хувь байгаа бөгөөд Улаанбаатар хот дэлхийн 60 хотоос 48 дугаар байранд орсон Манила хоттой зэрэгцэж байна.

Эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын индекс тооцох зарим шалгуур үзүүлэлтийг одоогоор Улаанбаатар хотын хэмжээнд тооцоолж гаргах



боломжгүй байна. Тухайлбал индекс тооцоход хотын түргэн тусламжийн үйлчилгээг дуудлага авснаас хойш ямар хугацааны дараа очсоноор нь доорх гурван төрлийн оноогоор үнэлсэн:

- 0 оноо: Үйлчилгээ байхгүй, эсвэл 1 цагаас удаан хугацаанд;
- 1 оноо: 10 минутаас 1 цагийн дотор;
- 2 оноо: 10 минутын дотор.

Энэхүү үзүүлэлтийн тооцоход статистик тайлан, тоо бүртгэл шаардлагатай ба одоогийн байдлаар эдгээр нь Улаанбаатар хотод хийгдээгүй.

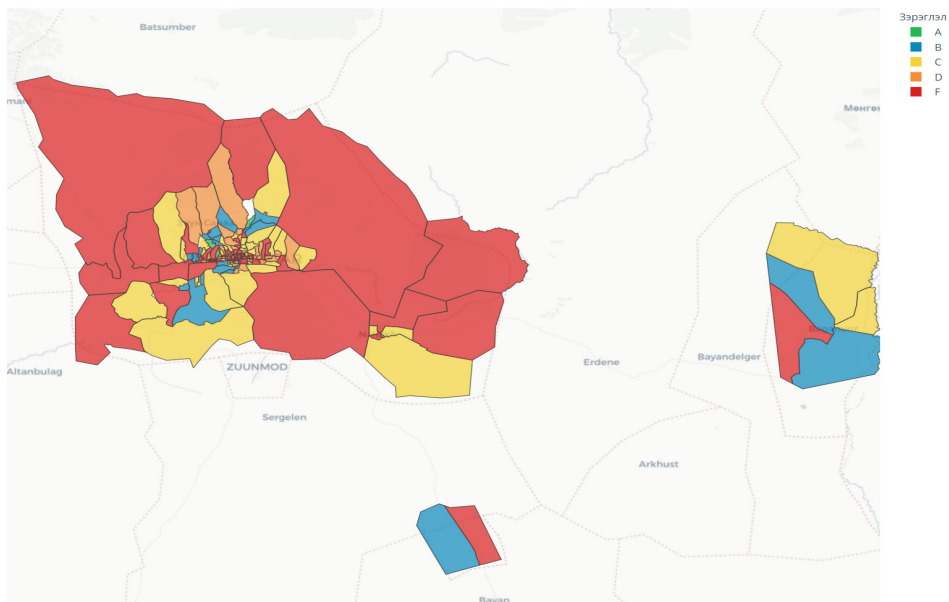
**Бие хүний аюулгүй байдлын** индекс тооцох чиглэлээр явуулсан судалгааны зарим үр дүн, тухайлбал Улаанбаатар хотын хэмжээнд гэмтэж бэртсэн<sup>16</sup> хүний тоог хороодын түвшинд харуулъя. Улаанбаатар хотын 9 дүүргийн 152 хороонд нийт 5,017 хүн гэмтсэн. Нэг хороонд ногдох дундаж нь 33 байна. Харин 10,000 хүнд ногдох байдлыг авч үзвэл дунджаар 39,5 хүн гэмтсэн байна. Үнэлэхдээ 10,000 хүн тутамд 10-аас доош хүн гэмтсэн бол А, 10-19 хүн гэмтсэн бол В, 20-29 хүн гэмтсэн бол С, 30-39 хүн гэмтсэн бол D, 40-өөс дээш хүн гэмтсэн бол F үнэлгээ өгсөн (Хүснэгт №5).

Хүснэгт №5. Хүний биед учирсан гэмтлийг үндэслэн хороодын индекс тооцсон байдал

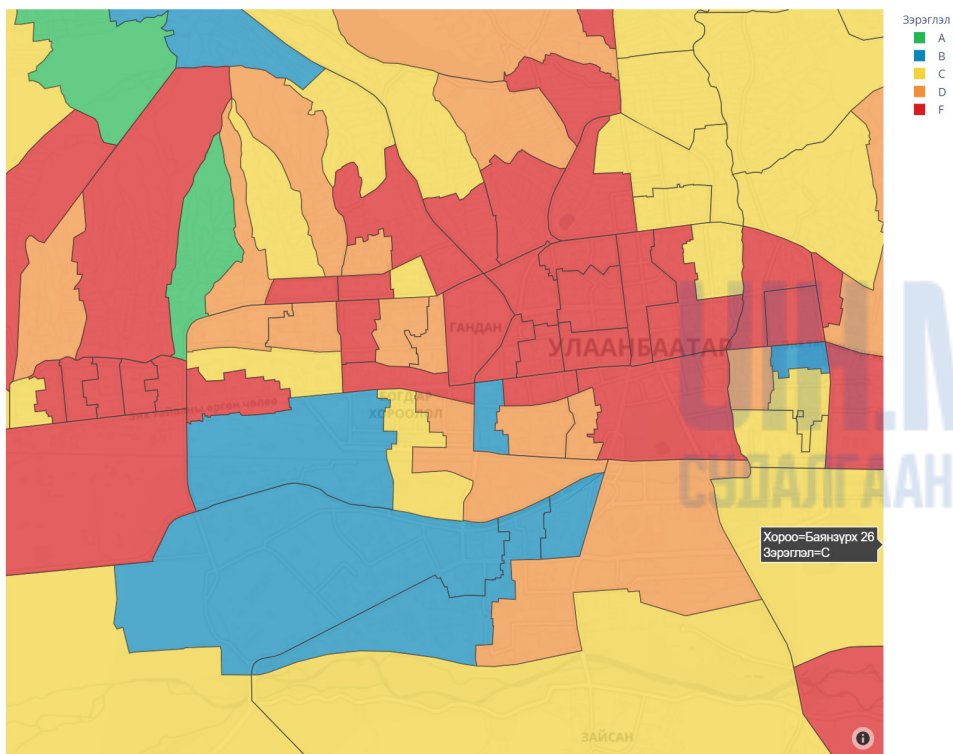
Д/д	Хороод	10,000 хүнд ногдох	Үнэлгээ (оноо)
1.	СБД-17	7.8	92.2
2.	БГД-21	8.3	91.7
3.	СХД-08	8.9	91.1
4.	ХУД-01	10.5	89.5
5.	СБД-16	11.8	88.2
6.	СХД-28	12.0	88.0
7.	СБД-05	12.2	87.8
8.	СБД-18	12.7	87.3
9.	СХД-10	12.7	87.3
10.	СХД-11	12.8	87.2
11.	СХД-09	13.1	86.9
12.	СХД-05	14.0	86.0
13.	ХУД-05	14.2	85.8
14.	ХУД-16	14.5	85.5
15.	БГД-04	14.8	85.2
16.	ЧД-17	14.8	85.2
17.	ХУД-02	15.2	84.8
18.	ХУД-03	15.2	84.8
19.	ХУД-08	16.7	83.3
20.	БХ-01	17.4	82.6
21.	БЗД-15	17.8	82.2
22.	СХД-04	18.5	81.5
23.	СБД-15	18.7	81.3
24.	БН-01	18.8	81.2
25.	БН-03	19.1	80.9
26.	СХД-03	19.6	80.4
27.	СХД-06	20.3	79.7
28.	ХУД-09	20.4	79.6
29.	СБД-12	20.5	79.5
30.	ХУД-06	20.8	79.2
31.	НА-03	21.1	78.9
32.	ХУД-04	21.6	78.4
33.	ХУД-12	21.7	78.3
34.	БЗД-18	21.7	78.3
35.	БГД-23	21.8	78.2
36.	НА-07	22.2	77.8
37.	ХУД-07	22.7	77.3
38.	БЗД-24	23.7	76.3
39.	БЗД-25	23.8	76.2
40.	СБД-11	24.1	75.9
41.	СХД-07	24.5	75.5
42.	БЗД-27	24.6	75.4
43.	БГД-15	25.1	74.9
44.	СХД-02	25.1	74.9
45.	СБД-20	25.2	74.8
46.	СХД-01	26.0	74.0
47.	БЗД-26	26.0	74.0
48.	ЧД-07	26.3	73.7
49.	СБД-07	26.3	73.7
50.	БГД-01	26.4	73.6
51.	ХУД-11	26.6	73.4
52.	СБД-10	26.6	73.4
53.	БГД-10	26.8	73.2
54.	БЗД-28	27.3	72.7
55.	ХУД-14	27.4	72.6
56.	СХД-17	27.7	72.3
57.	ЧД-15	27.7	72.3
58.	БН-04	28.0	72.0
59.	БГД-06	28.1	71.9
60.	БЗД-02	28.5	71.5
61.	БЗД-21	28.6	71.4
62.	НА-04	28.8	71.2
63.	СХД-29	28.8	71.2
64.	БЗД-12	29.0	71.0
65.	БЗД-09	29.2	70.8
66.	БН-05	29.6	70.4
67.	СБД-13	29.8	70.2
68.	БГД-17	30.0	70.0
69.	СБД-02	30.2	69.8
70.	ЧД-16	31.0	69.0
71.	БЗД-23	31.1	68.9
72.	БГД-12	31.5	68.5
73.	БГД-08	31.6	68.4
74.	СХД-25	31.9	68.1
75.	БГД-09	32.5	67.5
76.	СБД-03	32.7	67.3
77.	ХУД-15	34.0	66.0
78.	БЗД-04	34.1	65.9
79.	ЧД-18	34.2	65.8
80.	БЗД-17	34.4	65.6
81.	ЧД-14	36.0	64.0
82.	СХД-30	36.1	63.9
83.	ЧД-19	36.3	63.7
84.	БГД-03	36.4	63.6
85.	ЧД-10	36.4	63.6
86.	БГД-22	36.5	63.5
87.	БЗД-16	36.6	63.4
88.	БЗД-13	36.6	63.4
89.	СХД-24	37.0	63.0
90.	БГД-07	37.6	62.4
91.	БЗД-06	38.1	61.9
92.	БЗД-08	38.2	61.8
93.	БЗД-05	38.2	61.8
94.	БГД-18	39.0	61.0
95.	ЧД-12	39.9	60.1
96.	ХУД-10	40.5	59.5
97.	БЗД-19	40.5	59.5
98.	НА-05	40.8	59.2
99.	ЧД-09	41.1	58.9
100.	БГД-05	41.5	58.5
101.	СХД-27	41.6	58.4
102.	ЧД-03	42.8	57.2
103.	БХ-02	42.8	57.2
104.	СБД-14	43.2	56.8
105.	СХД-15	43.3	56.7
106.	СХД-13	43.8	56.2
107.	СХД-23	45.4	54.6
108.	ЧД-06	46.2	53.8
109.	БГД-19	46.9	53.1
110.	БЗД-22	47.6	52.4
111.	БГД-02	48.0	52.0
112.	БГД-20	48.4	51.6
113.	СХД-31	48.9	51.1
114.	СБД-06	48.9	51.1
115.	БЗД-01	49.2	50.8
116.	БЗД-10	49.9	50.1
117.	СХД-26	50.5	49.5
118.	ХУД-13	50.6	49.4
119.	ЧД-13	52.3	47.7
120.	НА-01	54.9	45.1
121.	СХД-12	55.4	44.6
122.	СХД-16	55.8	44.2
123.	СХД-14	58.3	41.7
124.	ЧД-01	58.6	41.4
125.	БЗД-14	59.0	41.0
126.	СБД-04	60.5	39.5
127.	ЧД-08	61.7	38.3
128.	СХД-19	62.3	37.7
129.	БЗД-03	62.8	37.2
130.	БГД-11	63.2	36.8
131.	ЧД-02	63.8	36.2
132.	СХД-21	64.3	35.7
133.	ЧД-04	65.7	34.3
134.	СБД-09	66.6	33.4
135.	СХД-22	67.4	32.6
136.	СХД-18	67.4	32.6
137.	СБД-19	68.5	31.5
138.	ЧД-11	69.8	30.2
139.	БГД-13	73.8	26.2
140.	БЗД-11	79.7	20.3
141.	БЗД-20	80.9	19.1
142.	СБД-08	82.3	17.7
143.	СХД-20	82.8	17.2
144.	БГД-16	83.2	16.8
145.	ЧД-05	85.0	15.0
146.	БЗД-07	88.7	11.3
147.	НА-02	94.7	5.3
148.	БН-02	106.9	-6.9
149.	СБД-01	116.2	-16.2
150.	НА-06	120.2	-20.2
151.	СХД-32	131.1	-31.1
152.	БГД-14	133.3	-33.3

16 Шүүх эмнэлгийн дүгнэлтээр гэмтлийн хөнгөн, хүндэвтэр, хүнд зэрэгт хамаарч байгаа гэмтлийн тоо.

Зураг №5. Хороодын аюулгүй байдлын (гэмтэл учирсан байдал) индекс тооцож, газрын зураг дээр харуулав.



Зураг №6. Хотын төвийн хэсгийг хэсэгчлэн харуулав.



## VI. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Улаанбаатар хотод эрүүл, аюулгүй орчин бүрдүүлэх бодлого, түүний хэрэгжилт хангалтгүй байна. Энэ нь хот суурин газрын аюулгүй байдлын чиглэлээр үнэлэлт, дүгнэлт өгөх цогц аргачлал байхгүй, аюулгүй байдлын индекс тооцдог бүтэц тогтолцоо бүрдээгүйтэй холбоотой. Нийслэлийн аюулгүй байдлын түвшинг дүүрэг, хороодоор нь жил бүр гаргаж, түүний тайланг байгууллага, иргэдэд нээлттэй танилцуулдаг болвол аюулгүй байдлыг сайжруулах хөшүүрэг болно.

Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлалыг судлан нутагшуулж, түүнд тулгуурлан Улаанбаатар хотын аюулгүй байдлын индекс тооцоход ашиглавал дэлхийн олон томоохон хотын аюулгүй байдлын индекс тэй харьцуулах боломжтой болно.

Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индексийг манай улс шууд авч хэрэгжүүлсэн тохиолдолд зарим шалгуур үзүүлэлт, гол төлөв чанарын судалгааны аргаар гүйцэтгэх орцын үзүүлэлт дээр тодорхой аргачлалуудыг боловсруулах шаардлага тулгарч байна.

Улаанбаатар хотын дүүрэг, хорооны түвшинд эдгээр үзүүлэлтээр түвшин тогтоосноор цахим орчны аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн аюулгүй байдал, дэд бүтцийн аюулгүй байдал, бие хүний аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдлыг хангаж чадахгүй байгаа дүүрэг, хороодыг тодорхойлж, ил тод мэдээлэн хотын аюулгүй байдлын түвшинг дээшлүүлэх боломжтой.

Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

Дэлхийн хотуудын аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлалыг Монгол Улсад нутагшуулах чиглэлээр иж бүрэн судалгаа хийж, түүнд тулгуурлан нийслэл, дүүрэг, хороодын түвшинд, улмаар аймгийн төв, сумын төвийн аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлал боловсруулж нэвтрүүлэх, аюулгүй байдлын баталгаатай загвар бүс бий болгох төсөл боловсруулж хэрэгжүүлэхэд холбогдох байгууллагын зүгээс дэмжлэг үзүүлэх;

Нийслэл болон засаг захиргааны бусад нэгжийн түвшинд аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлал боловсруулах, хөгжүүлэх, жил бүр аюулгүй байдлын индекс тооцох ажлыг зохих эрдэм шинжилгээний байгууллагад түшиглэн гүйцэтгүүлэх асуудлыг Засгийн газрын түвшинд шийдвэрлэх; Энэ хүрээнд аюулгүй байдал, хууль зүй, дотоод хэргийн чиглэлээр судалгаа хөгжүүлэлтийн ажил хийх үүрэг бүхий Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрдэм шинжилгээний нэгдсэн хүрээлэнд төвлөрүүлэн хэрэгжүүлж байхаар зохион байгуулах боломжтой юм.

## VII. НОМ ЗҮЙ

### Эрх зүйн эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Улсын Их Хурлын 2010 оны 07 дугаар сарын 15 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал.
3. Засгийн газрын 2015 оны 4 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хотжилт ба эрүүл мэнд” үндэсний хөтөлбөр.
4. Засгийн газрын 2018 оны 20 дугаар тогтоолын нэгдүгээр хавсралт “Орон нутгийн хөгжлийн индекс тооцох аргачлал”, хоёрдугаар хавсралт “Орон нутгийн хөгжлийн индекс тооцоход шаардагдах мэдээлэл, тэдгээрийг гаргах байгууллагын жагсаалт”.
5. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаалаар баталсан “Эрүүл аюулгүй байдлын индекс”.
6. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/160 дугаар тушаалаар баталсан “Нийслэлийн эрүүл, аюулгүй байдлын индекс тооцох аргачлал”.
7. Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2018 оны А/77 дугаар тушаалаар баталсан “Хотын хөгжлийн индекс тооцох аргачлал”.

### Монгол эх сурвалж:

1. Шүүхийн шинжилгээний статистик-2018, УБ, 2019 он.

### Гадаад эх сурвалж:

1. Human security in theory and practice //Human Security Unit Office for the Coordination of Humanitarian Affairs United Nations. USA. 2009.
2. Tezcan Uysal. Maslow’s hierarchy of needs in 21st century: the examination of vocational differences //Researches on Science and Art in 21st Century Turkey. 2017. P. 215
3. Safe Cities Index 2021. <https://safecities.economist.com/safe-cities-2021-whitepaper/>
4. Data protection laws of the world (Full handbook). 2019. <https://www.dlapiperdataprotection.com/>



### З.ӨНӨРЖАРГАЛ

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын  
Хүний эрхийн боловсрол,  
судалгааны хэлтсийн даргын  
үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч



### Ж.МОНГОЛЖИНГОО

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын  
хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын  
референт

## ХОТ ТӨЛӨВЛӨЛТ, ХОТ БАЙГУУЛАЛТ БА ОРОН БАЙРТАЙ БАЙХ ЭРХИЙН АСУУДАЛ

## ISSUES OF URBAN PLANNING, URBAN DEVELOPMENT AND RIGHT TO HOUSING

**Хураангуй:** Хот төлөвлөлт, хот байгуулалт, газар чөлөөлөлтийн бодлого, менежмент, үйл ажиллагааг хүний эрхэд суурилсан хандлагаар хөгжүүлэх нь чухал юм. Хүний эрхэд суурилсан хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын бодлогыг хэрэгжүүлэх нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдлоос хамгаалуулах эрх, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх болон бусад олон төрлийн эрх хэрэгжих баталгаат нөхцөл хангагдахын зэрэгцээ нийгмийн дэд бүтцийг цогцоор бүрдүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд хурдан шуурхай, чанартай хүргэх, хотын нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан олон асуудлыг үр дүнтэй шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ. Гэвч хүн амын хэт төвлөрлөөс үүдэн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн хүчин зүйлс болон бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийн алдааны улмаас хүний эрх зөрчигдөх явдал гарч байна. Тиймээс хот, суурин газрыг хүний эрхэд суурилсан хандлагад нийцүүлэн дахин төлөвлөхөд анхаарах шаардлагатай зарим асуудлыг тодорхойлж, холбогдох санал зөвлөмжийг дэвшүүлэхийг зорилго.

**Түлхүүр үг:** Хот байгуулалт, хот, төлөвлөлт, орон байртай байх эрх, шударга нөхөх олговор, бодитоор зөвлөлдөх, гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах, нүүлгэн шилжүүлэлт.

**Abstract:** It is important to develop urban planning, urban development, land eviction policies, management, and activities towards a human rights-based approach. The implementation of human rights-based urban planning and urban development policies will make it possible to build a comprehensive social infrastructure, provide fast and quality public services to citizens, and effectively address many social and economic issues of the city as well as ensure the right of citizens to live in a safe, healthy, and non-polluted environment and economic, social, cultural, and other rights are fulfilled. However, human rights violations are occurring due to overcrowding, errors in the implementation of policies and legal regulations, and social, economic, and political factors. Therefore, we aim to identify some of the issues that need to be addressed to the redevelopment of cities and towns in line with human rights-based approaches and to make relevant recommendations.

**Keywords:** Urbanization, urban, planning, right to housing, fair compensatory measures, real consultation, ger areas redevelopment, evictions.

## I. ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газраас 2030 он гэхэд дэлхийн хүн амын 60 хувь хот, суурин газарт суурьшин амьдрах болно гэсэн тооцооллыг гаргасан байна.<sup>1</sup> Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын үнэлгээгээр хотын хүн амын тоо 2011 онд 3,6 миллиард байсан бол 2050 онд 6,3 миллиард болж өснө гэжээ.<sup>2</sup> Түүнчлэн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ байгууллагаас гаргасан судалгаагаар 2020 оны байдлаар 300,000 гаруй оршин суугчтай 1,934 томоохон хот (метрополис) байна. Энэ нь дэлхий хот, суурин газрын хүн амын 60 орчим хувийг эзэлж байна. Нийт 34 томоохон хот, суурин газар 10 сая оршин суугчтай болсон. Харин 5-10 сая оршин суугчтай 51, 1-5 сая оршин суугчтай 494, мөн 300,000-1 сая хүртэлх оршин суугчтай 1,355 хот байна. 2035 он гэхэд хот сууриан газар амьдарч буй иргэдийн тоо 3,47 тэрбум болох буюу дэлхийн хүн амын 39 хувийг эзэлж, хот суурингийн хүн амын 62,5 хувийг хамрах төлөвтэй байна. Бараг 1 тэрбум хүн ирэх 15 жилд их хотын оршин суугчид болно. Ирэх 15 жилд 2 долоо хоног тутам томоохон хот суурин газар шинээр байгуулагдаж, нийт 429 шинэ хот бий болох төлөвтэй гэсэн тооцоог гаргажээ.<sup>3</sup> Энэ нь хотжилтын үйл явц 21 дүгээр зуунд дэлхийн

1 Urbanization and Human Rights <http://www.ohchr.org>

2 [http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/12/c\\_137318475.htm#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20July%2011%20\(Xinhua,UN%2DHabitat%20report%20said%20Wednesday](http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/12/c_137318475.htm#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20July%2011%20(Xinhua,UN%2DHabitat%20report%20said%20Wednesday).

3 <https://unhabitat.org/topic/metropolitan-management>



нийт хөгжилд нөлөөлөх, хөгжлийг тодорхойлох үндсэн хөдөлгөх хүч байх болохын сацуу хот, суурин газар амьдрах иргэдийн өсөх хандлагатай байна.

Хот, суурин газар бий болох, томрон тэлэх тусам ургамалын бүрхэвч, амьтны аймаг, хөрс, усан мандалд нөлөөллөө үзүүлж байгаль орчныг бохирдуулж хүлэмжийн хийн ялгаралыг нэмэгдүүлдэг. Нөгөөтэйгүүр хот, суурин газар нь нийгэм, эдийн засаг, соёл урлаг, улс төрийн төв учир эдийн засгийн өсөлтийн гол хүчин зүйл болдог.

Иймээс хотын дэд бүтцийг ногоон байдлаар төлөвлөх, ялгарал багатай хөгжил (Low Emission Development)-ийг хангах зорилт тавин ажиллах нь чухал асуудал болж байна. Ялангуяа уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүсэх байгалийн гамшигт үзэгдэл, онцгой байдалд хот, суурин газар нь бэлэн, бэлтгэлтэй байх, эрсдэлийг тооцон, даван туулах чадвар (resilience)-аа бэхжүүлэх зэрэг олон талт арга хэмжээг зэрэгцүүлэн авах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Энэхүү шинэчлэл, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхийн тулд улс орнуудын хувьд хүний эрхэд суурилсан хот төлөвлөлтийн бодлого, зарчим, хэм хэмжээг анхаарах нь шаардлагатай байна.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага нь 1970 оноос хот төлөвлөлтийн асуудалд анхаарал хандуулах болсон бөгөөд үүнээс өмнө нь дэлхийн нийт хүн амын 2/3 нь хөдөө, орон нутагт амьдарч байсан. 1970 оноос хойш эдийн засаг өсөхийн зэрэгцээ хот суурин газар эрчимтэй тэлж, тэр дундаа төлөвлөлтгүй, эмх замбараагүйгээр маш хурдтай өсч байгаа тул Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ буюу хүний нутагшилт суурьшлын байгууллагыг байгуулсан.<sup>4</sup> Хот төлөвлөлт, хот байгуулалт нь нийгэм, эдийн засаг, эрчим хүч, дэд бүтэц зэрэг олон салбарыг хамарсан, цаг хугацаа ихээр шаарддаг салбар бөгөөд аливаа зорилт, зорилгын үр дүн нь олон жилийн дараа бий болдог. Иймээс Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага нь ХАБИТАТ хурлыг 20 жил тутам зохион байгуулж байхаар тогтсон.<sup>5</sup>

Сүүлийн үед улс орнууд 2016 онд хуралдсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ III чуулганаас дэвшүүлсэн “Шинэ хотжилтын хөтөлбөр”-ийн тогтвортой хот байгуулалтыг хэрэгжүүлэх гол чиглэл, үзэл баримтлалыг харгалзахын зэрэгцээ дэлхийн хотуудын эдийн засгийн хөгжил, хотжилт, хүрээлэн буй орчны төлөв байдал, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжил, амьдрах орчны чанар, дэд бүтцийн хөгжил

4 <https://unhabitat.org/> 1976 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас дэлхийн анхдугаар Хотжилтын чуулга уулзалтыг зохион байгуулж, дэлхий нийтийн хотжилтын үндсэн зарчим, чиглэл хөтөлбөрийг боловсруулж, чуулга уулзалтын үр дүнд 1977 онд өнөөгийн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ байгууллагыг үүсгэн байгуулжээ.

5 <https://unhabitat.org/habitat-iii#:~:text=The%20United%20Nations%20General%20Assembly%20convened%20the%20Habitat%20I%20conference,especially%20in%20the%20developing%20-world.>

зэрэг “Амьдрах орчны чанарын индекс”<sup>6</sup>-ийн үзүүлэлтийг хангахад хот байгуулалтын бодлогоо чиглүүлэх болсон байна.

Ялангуяа шинэ зууны хот байгуулалтын үндсэн зарчим хотын хөгжилд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх болон хот, суурин газрын хүн амын тэгш эрхийг хангаж, иргэн бүрт боломж олгох, хөдөөгийн хөгжил, бага орлоготой, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглэсэн хүн төвтэй, хүний эрхэд суурилсан хот байгуулалтын зохицуулалтыг чухалчилж, хүний эрхийн олон улсын зарчим, хэм хэмжээг харгалзан үзэж байна.

Хот төлөвлөлтийн бодлого, зохицуулалт, үйл ажиллагааг хүний эрхэд суурилсан хандлагад нийцүүлэхийн тулд дараах зарчим, хэм хэмжээг баримтлахыг олон улсын эрх зүйн түвшинд баталгаажуулжээ. Эдгээр нь:

- Хот төлөвлөлтийн үйл ажиллагааг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх;
- Бодлого, эрх зүйн зохицуулалт нь олон улсын хэм хэмжээнд нийцсэн байх;
- Зөвхөн нийтлэг сайн сайхны төлөө хот төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх;
- Эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй хүмүүсийг бодитоор зөвлөлдөх, санал бодлоо илэрхийлэх боломжоор хангах, тэдний чөлөөт, идэвхтэй оролцоог бүрдүүлэх;
- Иргэдийн эрх тэгш байдлыг хангах, үл ялгаварлан гадуурхах;
- Хот төлөвлөлт болон нүүлгэн шилжүүлэлт хийхээс өмнө хуульд заасан буюу хангалттай хугацааны өмнө эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй хүмүүст урьдчилан мэдээлэх, шаардлагатай мэдээлэл өгөх;
- Шударга нөхөх олговор олгох гэх зэрэг болно.

Монгол Улс олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө хүлээсэн үүрэг, нэгдэн орж, соёрхон баталсан олон улсын гэрээ, конвенцод заасан шаардлагын дагуу хүн бүрийн орон байраар хангагдах эрхийг хүндэтгэх, хамгаалах, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “хүн бүр хоол хүнс, хувцас хунар, орон байр, эмчилгээ сувилгаа, нийгэм ахуйн зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээг оролцуулаад өөрийн болон ам бүлийнхээ эрүүл мэнд, аж амьдралыг тэтгэхэд хүрэлцэхүйц амьжиргаатай байх эрхтэй”, мөн 17 дугаар зүйлд “Хүн бүр бусадтай хамтарч болон ганцаараа өмчлөх эрхтэй. Хэний ч өмч хөрөнгийг дураар хураан авч

6 <http://urbandata.unhabitat.org/tools-city-prosperity-initiative#:~:text=City%20Prosperity%20Index%20is%20a,be%20applied%20at%20different%20scales.>  
[https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI\\_2015%20Global%20City%20Report\\_.0.pdf](https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI_2015%20Global%20City%20Report_.0.pdf)



болохгүй” хэмээн хүн бүрийн орон байр, газар, өмчтэй байх эрхийг тус тус баталгаажуулсан.

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын<sup>7</sup> 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүн бүрийн болон түүний өрх гэрийн хүрэлцээтэй хоол хүнс, хувцас, орон сууц оролцуулан, амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд аж төрөх, амьдралынхаа нөхцөлөө байнга сайжруулах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө. Оролцогч улсууд энэ талаар чөлөөтэй зөвшилцөлд үндэслэсэн олон улсын хамтын ажиллагаа чухал ач холбогдолтойг хүлээн зөвшөөрч, энэ эрхийн хэрэгжилтийг хангах зохистой арга хэмжээ авна” гэж заажээ.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын<sup>8</sup> 17 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хэний ч хувийн болон гэр бүлийн амьдралд хөндлөнгөөс дур мэдэн буюу хууль бусаар оролцох, орон байранд нь буюу захидал харилцааных нь нууцад дур мэдэн буюу хууль бусаар халдах, эсхүл нэр төр, алдар хүндэд нь хууль бусаар халдахыг хориглоно”, Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын<sup>9</sup> 27 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Оролцогч улсууд энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд үндэсний нөхцөл, хөрөнгө боллоцоондоо нийцүүлэн эцэг эх, хүүхдийн төлөө хариуцлага хүлээж буй бусад хүнд туслалцаа үзүүлэх арга хэмжээ авч, шаардлагатай тохиолдолд материаллаг тусламж, ялангуяа хувцас, орон сууцаар хангах хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ” гэж, Эмэгтэйчүүдийг алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцын<sup>10</sup> 14 дүгээр зүйлийн 2 дэх хэсгийн (h)-д “Амьдралын зохих нөхцөлөөр, ялангуяа орон сууц, ариун цэвэр, цахилгаан болон усан хангамж, тээвэр харилцаа холбооны тухайд хангагдах” талаар тус тус заажээ.

Орон байртай байх эрх нь хүний үндсэн эрх бөгөөд энэ нь газар болон өмчлөх эрхтэй салшгүй холбоотой хэрэгждэг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос<sup>11</sup> гаргасан 1991 оны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжид хүн бүрийн орон байраар хангагдах эрхийг хэрэгжүүлэх төрийн үүргийг тайлбарлажээ. Үүнд Засгийн газар нь хүн бүрийн орон байраар хангагдах эрхийг хүндэтгэх ёстой бөгөөд албадан нүүлгэхээс зайлсхийх, газрын эзэн, хувийн өмчит барилгын компани зэрэг гуравдагч этгээд хүний эрхийг зөрчихөөс хамгаалах, хүн бүрийн орон байраар хангагдах эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн

7 Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-ны өдөр соёрхон баталсан.

8 Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-ны өдөр соёрхон баталсан.

9 Монгол Улс 1990.01.26-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1990.07.05-ны өдөр соёрхон баталсан.

10 Монгол Улс 1980.07.10-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1981.05.14-ний өдөр соёрхон баталсан.

11 Гэрээний хороод нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хэмжээнд гэрээнд үндэслэсэн байгууллагын төрөлд хамаарах бөгөөд хүний эрхийн олон улсын гэрээний хэрэгжилтийг хянах үндсэн үүрэг хүлээнэ. Гэрээний хороод нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт зэрэг хүний эрхийн олон улсын гэрээнд үндэслэн байгуулагддаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, зөвлөмж өгөх чиг үүрэг бүхий байгууллага юм.

хууль эрх зүйн, захиргааны, төсвийн, шүүхийн, соён гэгээрүүлэх гэх мэт олон төрлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх ёстой гэжээ. Ингэхдээ Засгийн газар хүн бүрийг наад захын тав тух хангасан орон байраар хангах асуудлыг тэргүүлэх зорилгоо болгох бөгөөд төсөв хөрөнгийг хуваарилахдаа эмзэг бүлгийн хүн амыг эн тэргүүнд орон байраар хангах хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх ёстой байна.<sup>12</sup>

Түүнчлэн олон нийтийн оролцоо, эрх зүйн зайлшгүй, шударга процесс (due process), шударга нөхөх олговор олгох (just compensation) хүний эрхийн талаарх олон улсын эрх зүй, хэм хэмжээг мөрдсөн үед л Засгийн газар нийтийн хэрэгцээнд зориулж газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах эрхтэй юм. Үүнийг хангаагүй нүүлгэн шилжүүлэлтийг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд “албадан нүүлгэх” гэж үздэг.

Албадан нүүлгэх явдлыг гүйцэтгэж, зөвшөөрч, шаардаж, санал болгож, санаачилж буй этгээд нь Засгийн газар, нутгийн удирдлага болон мэргэжлийн байгууллага, хөгжлийг төлөвлөгч, газрын эзэд (нийтийн болон хувийн), өмч зуучлагч, олон улсын санхүүгийн байгууллага, агентлаг зэрэг хэн байхаас үл хамаарч тухайн албадан нүүлгэх төлөвлөгөөний гол хариуцлагыг Засгийн газар хүлээх ёстой байдаг.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч<sup>13</sup> нь 2007 онд улс орнуудын Засгийн газарт мэдээлэх, зөвлөх, мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх чиг үүргийнхээ хүрээнд “Хөгжилд суурилсан нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын суурь зарчим ба удирдамж”<sup>14</sup>-ыг боловсруулжээ. Уг журамд нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой хэм хэмжээ, нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед, түүний өмнө болон дараа авч хэрэгжүүлбэл зохих арга хэмжээг тодорхойлсон. Тухайлбал албадан нүүлгэхээс урьдчилан сэргийлэх хууль

12 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос орон байртай байх эрхийн асуудлаар гаргасан 1991 оны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж, 1997 оны 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмж.

13 “Тусгай процедур” нь хувь хүн (Тусгай илтгэгч, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын Тусгай төлөөлөгч, Бие даасан шинжээч гэсэн нэртэй байж болно) эсхүл ихэвчлэн 5 гишүүдээс бүрдэх (бүс бүрээс нэг хүний төлөөлөл бүхий) Ажлын хэсэг байж болдог. - Ихэнх Тусгай процедурууд нь улс орны хэмжээнд хүний эрхийн нөхцөл байдлыг шалгах, зөрчлийн баримт цуглуулах зорилгоор тухайн улсад очин газар дээр нь үзэж шалгадаг. Энэ тохиолдолд тухайн улсын Засгийн газраас урилга хүсдэг бөгөөд зөвшөөрсөн тохиолдолд хүний эрхийн нөхцөл байдалтай биечлэн танилцаж, шаардлагатай бол холбогдох этгээдээс нэмэлт мэдээлэл хүсч болдог. Зарим улс орон “Байнгын урилга”-тай бөгөөд Монгол Улс үүнд багтаж байна. Өөрийн айлчлалынхаа үр дүнд Тусгай процедурын эрх эзэмшигч нь холбогдох дүгнэлт зөвлөмжийг агуулсан илтгэл бэлтгэн хэлэлцүүлдэг. - Сэдэвчилсэн асуудлаар судалгаа явуулах: Хэм хэмжээ, стандарт тогтоох зорилгоор энэ ажлыг хийж болно. - Илтгэл хэвлүүлэх, хэвлэлийн бага хурал хийлгэх; - Улс орны түвшинд техникийн хамтын ажиллагааны зөвлөгөө өгөх; - Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих үйл ажиллагаа явуулах: Өөрийн мандатын хүрээнд олон нийтийн хүний эрхийн мэдлэгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулж болно.

14 “Хөгжилд суурилсан нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын суурь зарчим ба удирдамж. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Бичиг баримт А/ХЭК/4/18 (UN DOC, A/HRC/4/18).

зүйн хамгаалалтыг тогтоох, нүүлгэн шилжүүлэхэд олон улсын стандартыг мөрдөж байгаа эсэхийг баталгаажуулах, орон байраар хангах, нөхөх олговрыг шийдвэрлэх, нүүлгэн шилжүүлэх, шинээр суурьших явцыг хянах төрийн оролцооны хэлбэрийг тодорхой заажээ.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөж буй хүмүүстэй “Бодитоор зөвлөлдөх” нь албадан нүүлгэлтээс хамгаалах үндсэн арга гэж үздэг бөгөөд түүнд өртөж буй хүмүүсийн бодит оролцоог хангахын тулд бүрэн, зөв мэдээллээр цаг тухайд нь хангахыг хэлнэ гэж тодорхойлсон. Мэдээллийг нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөж буй хүмүүст ойлгогдохуйц хэлбэр, хэлээр хүргэх ёстой. Бодитоор зөвлөлдөх гэдэг нь нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртөгч, түүний гэр бүлийн гишүүдэд бодож тунгаах, хэлэлцэх, нөхөх олговор, дахин суурьших газар, нүүлгэн шилжүүлэлт зэрэг холбогдох төлөвлөгөөнд санал өгөх, засаг захиргааны байгууллагад асуудал тавих, хариу авах үйл явцыг хэлнэ.

Мөн 2015 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр”-т эрх нь зөрчигдөж болзошгүй хүмүүсийг эн тэргүүнд хамгаалж, хэнийг ч үл орхигдуулах үзэл санааг тунхаглан баталгаажуулж, хөтөлбөрийн зорилтын 11-д “Ээлтэй хот, иргэдийн оролцооны харилцаанд баримтлах зорилт”-уудыг тодорхойлсон.

Улс орнууд нь өөрийн орны байгаль газар зүйн болон улс төр, эдийн засаг, соёл иргэншлийн онцлогт тохирсон хот байгуулалтын бодлого, хөгжлийн стратегийг боловсруулан хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ дэлхийн уур амьсгалын өөрчлөлт, хүн амын төвлөрлөөс үүдэлтэй экологи-эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд анхаарлаа хандуулж “бүс нутгийн хөгжил”-ийг чухалчлах болжээ. Түүнчлэн “Хот байгуулалт”, “Хот төлөвлөлт” гэдэг нэр томъёоноос гадна нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн схем, бүс нутгийн хөгжлийн төсөл, хүн амын нутагшил суурьшлын бодлого, хөгжлийн төв, хөгжлийн коридор, ухаалаг (смарт) хот, эко хотын хөгжлийн төлөвлөгөө, хотын эдийн засаг, хотын тээвэр, хотын социологи, хөршлөл гэсэн орчин үеийн хөгжлийн агуулгыг харгалзсан шинэ нэр томъёог өгөх болжээ.

Хууль, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд ихэвчлэн кодекс буюу суурь багц хуультай байна. Тухайлбал Хөгжлийн төлөвлөлтийн буюу хот болон бүс нутгийн хөгжлийн хууль, үүнийг дагасан газрын болон бусад үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчийн эрхийн зохицуулалт, нөхөх олговрын зохицуулалт, мөн бүс нутгийн болон орон нутгийн институцийн маш нарийн чиг үүргийн зохицуулалт, харилцан уялдааг хангахад чиглэдэг. Түүнчлэн аливаа төлөвлөлтийн шийдвэр, хотын хөгжлийн хууль тогтоомжийг боловсруулж батлахдаа олон нийтийн оролцоог хангаж ажилладаг байна.

Үүний зэрэгцээ улс төрийн оролцоо, засаглалын тогтолцоог нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн бодлогоор удирдах, эрх мэдлийн төвлөрлийг орон нутагт шилжүүлэх, мэргэжлийн удирдлага, мэргэжлийн байгууллага, хүний нөөцийн асуудлыг хуульчлах, хот төлөвлөлт, байгуулалтыг зөвхөн салбарын нэг яам хариуцах бус байгаль орчин, хүн амын бодлого төлөвлөлт, эдийн засгийн хөгжилтэй уялдуулж институцээ ажиллуулж байна.

Дараах улс орнуудын жишээг энд авч үзлээ. Үүнд:

1. Канад Улсын Ванкувер хотын төлөвлөлт нь хүний эрхэд суурилсан иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулахын тулд төлөвлөгдөж, улмаар оршин суугчдын ажиллах, амьдрах, тоглох, худалдаа хийх боломж бүхий хотыг бий болгоход тэднийг дэмжиж, иргэдийн оролцоотой хотын орчинг бий болгох, “Хот байгуулалт ба бүсчлэлийн дүрэм”-ээр хотын бүх хэсэгт зөвшөөрөгдөх хот байгуулалтын загварыг тодорхойлсон нь хүмүүсийн сайн сайхан амьдрах боломжийг бүрдүүлжээ. Ногоон барилга, ногоон байгууламжийн Зөвлөлтэй, шинэ барилгад зориулсан байгаль орчны дүрэм журмаар байгаль орчны хатуу стандарт тогтоосон төдийгүй эрчим хүчний хэмнэлтийн стандарт боловсруулсан байна. Зөвлөл нь олон чиг үүрэг бүхий хороотой. Тухайлбал Ванкувер хотын төлөвлөлтийн хороо гэх мэт бүтэцтэй байна.<sup>15</sup>

2. Турк, Казахстан, Оросын Холбооны Улс нь бүс нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй, улс, орон нутгийн субъектүүд тухайн газар нутгийн онцлогт нийцсэн хөгжлийн бичиг баримт, хууль, дүрэм журамтай байна. Бүгд Найрамдах Турк Улс Газрын хөгжлийн тухай хуулиар, Бүгд Найрамдах Казахстан Улс Архитектур, хот төлөвлөлт ба барилгын тухай хуулиар, Оросын Холбооны Улс Хот байгуулалтын хуулиар газар зохион байгуулалт, нутаг дэвсгэрийн төлөвлөлтийн бичиг баримт, мөн суурин газрын ерөнхий төлөвлөгөөний бичиг баримт, хот байгуулалтын бүсчлэл, архитектур, барилгын зураг төсөл зохиох, судалгаа, шинжилгээ хийх, экспертиз хийх цогц асуудлыг зохицуулж байна. Ялангуяа Бүгд Найрамдах Казахстан Улс нь Төлөвлөлтийн тогтолцооны тухай Ерөнхийлөгчийн 2009 оны зарлигаар хот төлөвлөлтийн баримт бичиг, хөтөлбөрүүдийг үр ашигтай байлгахын тулд 5 жилийн мөчлөгтэйгөөр шинэчилдэг байна.

Хот төлөвлөлтийн асуудал нь эмзэг бөгөөд хэрвээ зайлшгүй харгалзан үзвэл зохих хүчин зүйлсийг орхигдуулах нь хүний эрхийн ноцтой зөрчилд хүргэдэг жишээ ч цөөнгүй бий.

Тухайлбал Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Ухань хотын жишээгээр авч үзвэл 2011 оны сүүлээр газрыг албан хүчээр дайчлан авч буй үйлдлийн эсрэг эсэргүүцлийн талаарх мэдээлэлүүд орон нутгийн хэвлэлүүдэд

15

<https://vancouver.ca/home-property-development/planning-zoning-development.aspx>

гарчээ. Тус улсад газар албан хүчээр дайчлан авах болон түүний эсрэг эсэргүүцлийн аль нь ч шинэ зүйл биш юм. 1993 оноос хойш хуулийн дагуух газар дайчлан авсан байдал болон зөвшөөрөлгүй газар худалдсан үйлдлүүдийн үр дүнд нутгийн иргэдийн өмчлөлд 600 га (гуравны нэг) газар л үлдсэн байжээ. Ухань хотод үйлдвэр, зочид буудал, цахилгаан эрчим хүчний эх үүсвэр барьж байгуулахад хэдэн зуун сая юаны хөрөнгө оруулалтыг хийж байсан ч нутгийн иргэдэд бага хэмжээний нөхөх олговор өгсөн. Тосгоны иргэд газар нутгаа нөхөн сэргээхийг удаа дараа шаардаж, Луфенг мужийн засаг захиргаанд 5 удаа, Гуандун мужийн засаг захиргаанд 7 удаа гомдол гаргажээ. Аргагүй байдалд хүрч 2009 онд тосгоны залуу иргэд газрын борлуулалтыг эсэргүүцэх бүлэг байгуулсан байдаг. Гэхдээ тэд намын нарийн бичгийн даргыг хөөж, шинэ сонгууль явуулахыг шаардан, цагдаа нартай мөргөлдөн, нэг гишүүн нь алагдсаны дараа л сая тэдний гомдол олон нийтийн анхаарлыг татсан юм. Тосгоны иргэд (бүлэг) орон нутгийн захиргаанд шахалт үзүүлж байсны үр дүнд Ухань хотын иргэд шинэ төлөөллийн хороог сонгох, тосгоны дансуудыг нийтэд мэдээлэх, газар нутгаа буцааж авах талаар яриа хэлэлцээг эхлүүлэхээр зөвшөөрөгдсөн байна. Ухань хотод өрнөсөн эсэргүүцлийн үр дүнгээс үүдэн Гуандунгийн бусад тосгонд, тухайлбал Зуотан, Синцужай, Лянтангуудад албадлагын замаар газар дайчлан авахыг эсэргүүцсэн хөдөлгөөнүүд өрнөжээ. Энэ талаар Жон Помфрет (2013) “Хятад Улс даяар хүмүүс “Уханийн хавар”-ын талаар ярьж эхэллээ” хэмээн бичжээ.<sup>16</sup> Гэвч сонгуулийн дараа хүчирхийлэл үргэлжилсэн. Бараг 20 жилийн туршид албадлага ашигласан дээрх нөхцөл байдлаас харахад хүчирхийллийн замаар хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх нь хүний эрхийн ноцтой зөрчлийг үүсгэн, сөрөг үр дагаврыг дагуулж байна.

## II. ҮНДЭСНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд иргэний амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, халдашгүй чөлөөтэй байх, хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах зэрэг эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд орон байраар хангагдах эрхийг тусгайлан хуульчлаагүй байна.

Харин Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална”, Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь заалтад “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй

<sup>16</sup> “Violence as development: land expropriation and China’s urbanization” *The Journal of Peasant Studies*, 2013 Vol. 40, No. 6, 1063–1085, <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2013.865603>

хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө”, Зургадугаар зүйлийн 4 дэх заалтад “Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно” гэж тус тус заасан. Үүнээс үзэхэд Үндсэн хуулиар иргэний өмчлөх эрхэнд халдах хязгаар нөхцөлийг тогтоож өгсөн байна.

Хот төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэдийн эд хөрөнгийн талаарх харилцааг Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай, Газрын тухай, Хот байгуулалтын тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулиар зохицуулж байна.

Үндсэн хуульд төр, түүний байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө хэмээн заасныг Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд нарийвчлан зохицуулжээ.

Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1 дэх хэсэгт зааснаар улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах, шинжлэх ухаан, технологийн сорилт, туршилт болон байгаль орчин, цаг агаарын төлөв байдлын байнгын ажиглалтын талбай байгуулах, улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих гэсэн 3 төрлийн зориулалтаар тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний өмчийн газрыг бүхэлд нь буюу түүний зарим хэсгийг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авахаар байна. Мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.2 дахь хэсэгт зааснаар иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах тухай шийдвэрийг Засгийн газар гаргах бөгөөд хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.4 дэх хэсэгт зааснаар шийдвэр гарахаас 1-ээс доошгүй жилийн өмнө газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага газар өмчлөгчтэй урьдчилан тохиролцохоор зохицуулсан.

Тодруулбал Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.5 дахь хэсэгт зааснаар газар өмчлөгч болон газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь газрын үнэ, газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ, өмчлөгчөөс уг газарт зарцуулсан хөрөнгө, газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авснаас өмчлөгчид учрах хохирлын хэмжээ, улсын тусгай хэрэгцээнд авах газрын хэмжээ, улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газрыг сольж олгох газрын байршил, хэмжээ, төлөв байдал, чанар, газрыг чөлөөлөх нөхцөл, хугацаа, газрыг чөлөөлөхтэй холбогдон талуудын хүлээх үүрэг, хариуцлага, нөхөх олговрын хэмжээ, түүнийг төлөх журам, хугацаа зэргийг урьдчилан тохиролцох ёстой байна.

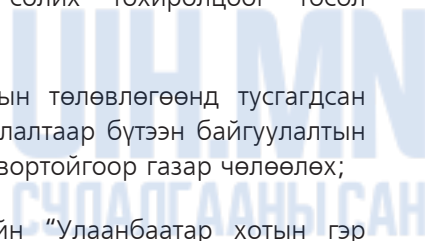
Иргэдийн өмчлөл, эзэмшлийн газрыг төрөөс солих, эргүүлэн авах нь хүний эрх, эрх чөлөөг нийтийн эрх ашгийн үүднээс хязгаарлаж буй онцгой нөхцөл юм. Бусдын өмчийг дайчлан авах, нөхөх олговортойгоор хураан авах зэрэг арга хэмжээг зохион байгуулах тохиолдолд тухайн хүний өмчлөх эрхээ эдлэх нөхцөлийг ямар нэг хэмжээгээр тасалдуулахгүй байх үүргийг төр хүлээдэг. Ялангуяа үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой маргааныг шүүх шийдвэрлэх онцгой харьяалалтай бөгөөд шүүхээс бусдын хувийн өмчтэй холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргахаас өмнө захиргааны журмаар албадлага хэрэглэж болохгүй юм.

Иргэн, хуулийн этгээдийн эзэмшил болон өмчлөлийн газрыг улсын шинж чанартай томоохон бүтээн байгуулалт болон нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн эргүүлэн авч, нөхөх олговор олгоход Үндсэн хууль, Иргэний тухай, Газрын тухай, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай, Хөрөнгийн үнэлгээний тухай, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулиуд болон Засгийн газрын 2018 оны 7 дугаар сарын 9-ний өдрийн 222 дугаар тогтоолоор баталсан “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журам”-ыг баримтлах ёстой.

Түүнчлэн Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.3-т “Хот, суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт (нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламж)”-д зөвлөлдөх санал асуулгыг заавал явуулахаар зохицуулсан байна.

Өнөөгийн практикт нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ болон дахин төлөвлөлт, улсын шинж чанартай томоохон бүтээн байгуулалтын ажлын хүрээнд нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах дараах хэлбэрүүд байна. Үүнд:

1. Дахин төлөвлөлтийн хүрээнд иргэд, хуулийн этгээдтэй орон сууцаар, эсхүл мөнгөн хэлбэрээр солих тохиролцоог төсөл хэрэгжүүлэгч хийж, газар чөлөөлөх;
2. Нийслэлийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан улс, нийслэлийн төсвийн хөрөнгө оруулалтаар бүтээн байгуулалтын ажил хийгдэх байршлуудад нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх;
3. Азийн хөгжлийн банкны хэлэлцээрийн “Улаанбаатар хотын гэр хорооллыг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтыг дэмжих” хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжиж буй дэд төвүүдийн нөлөөлөлд өртсөн иргэн, хуулийн этгээдийн нөхөх олговрыг Азийн хөгжлийн банкны нүүлгэн шилжүүлэлтийн бодлогын дагуу, олон улсын гэрээнд зааснаар газар эзэмших эрхтэй болон зөвшөөрөлгүй байсан ч нөхөх олговор олгож байна.





Харин Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулиар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэхтэй холбоотой харилцаанд төсөлд оролцогч иргэн, төсөл хэрэгжүүлэгч болон төрийн холбогдох байгууллагын хооронд үүсэх харилцааг зохицуулсан нь иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих, эргүүлэн авах харилцаанаас агуулгын хувьд ялгаатай байна.

Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1 дэх хэсэгт зааснаар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагаа дараах төрөлтэй байна. Үүнд:

- хот төлөвлөлтийн шаардлага хангахгүй барилгажсан хэсгийг дахин төлөвлөн барилгажуулах;
- ашиглалтын шаардлага хангахгүй барилга байгууламжийг буулган шинээр барих;
- гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах;
- гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах;
- нийтийн эдэлбэрийн газрыг дахин төлөвлөн байгуулах болно.

Дээрх хуулиар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төслийг сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчдэд танилцуулж, 80-аас доошгүй хувийн зөвшөөрөл авах, төслийг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, иргэн, хуулийн этгээд, төсөл хэрэгжүүлэгч оролцсон гурван талт гэрээ байгуулсан нөхцөлд хэрэгжүүлэхээр заажээ.

Мөн төсөл хэрэгжүүлэх талаарх саналыг дэмжээгүй иргэн, хуулийн этгээдийг хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төсөлд хамруулах талаар дахин тохиролцох, тохиролцоонд хүрээгүй нөхцөлд Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуульд нийцүүлэн нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргаж, Газрын тухай хуулийн дагуу шийдвэрлэхээр байна.

Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай, Хот байгуулалтын тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомж, дүрэм, журмын дагуу хот төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх явцад эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг хангах, нөлөөлөлд өртөж байгаа иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахад дараах асуудал тодорхойгүй байна. Үүнд:

1. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.3.в-д заасны дагуу төсөл хэрэгжүүлэгч төслийн бэлтгэл үе шатыг дуусах хүртэл газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчтэй харилцан тохиролцоогүй тохиолдолд Үндсэн хууль болон холбогдох



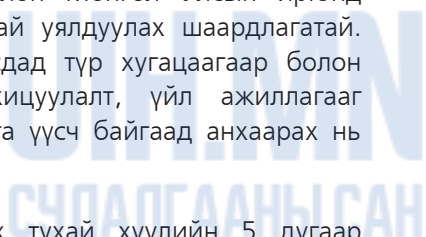
бусад хуульд нийцүүлэн нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх тухай нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргаж хандахаар төсөл хэрэгжүүлэгчид давуу эрх олгосон нь Үндсэн хууль болон Газрын тухай хуулиар хамгаалагдсан иргэний газар өмчлөх, эзэмших эрхэд халдах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Газрын тухай хуулиар төр, хуулийн этгээд, иргэн, гадаадын иргэн ба хуулийн этгээд зэрэг субъектийн газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг дараах байдлаар тогтоожээ. Үүнд Монгол Улсын төр, Монгол Улсын иргэн газар өмчлөх эрхтэй бол хуулийн этгээд, иргэн эзэмших, харин хуулийн этгээд, гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн ашиглах эрхтэй байна. Хот, суурин газрыг хөгжүүлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.5 дахь хэсэгт зааснаар газар чөлөөлөх, газар өмчлөх, эзэмших эрх шилжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг Газрын тухай хуулиар зохицуулахаар байна.

Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт зааснаар зөвхөн Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалахаар, харин Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.1-д заасны дагуу өмчийн газраа худалдах, арилжих, өвлүүлэх, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөл, эзэмшилд шилжүүлэхийг хориглосон байгаагаас үзэхэд өмчилсөн газраа бусдад шилжүүлэх нь зөвхөн Монгол Улсын иргэдийн хооронд хийгдэхээр байна.

Иймд Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1 дэх хэсэгт заасан төсөл хэрэгжүүлэгч нь сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг өмчлөгч, эзэмшигчтэй харилцан тохиролцож, гэрээ байгуулсны үндсэн дээр шилжүүлж авах зохицуулалтыг Газрын тухай болон Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай зэрэг хуулиудтай уялдуулах шаардлагатай. Ялангуяа өмч буюу газрын эрхээ бусдад түр хугацаагаар болон бүрмөсөн шилжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт, үйл ажиллагааг тодорхой хуульчлах хэрэгцээ шаардлага үүсч байгаад анхаарах нь зүйтэй.

2. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2-т заасан “олон нийтийн оролцоог хангах зарчим”, Хот байгуулалтын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3-т заасан “хот байгуулалтын үйл ажиллагаанд оролцогч этгээдийн эрх ашгийг тэгш хангах” зарчмын хэрэгжилтийг хангах, хот төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны олон улсын үндсэн суурь зарчим болох “Бодитоор зөвлөлдөх” зарчмыг хэрэгжүүлэх иж бүрэн, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг бий болгох нь чухал байна.



Үүний тулд хот төлөвлөлттэй холбоотой эрх бүхий байгууллагаас гаргасан эрх зүйн акт, бусад шаардлагатай үнэн зөв бодитой мэдээллээр иргэд, олон нийтийг хангах, мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах, тэдний эрх зүйн мэдлэг, боловсрол, ухамсрыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр арга хэмжээ зохион байгуулах хэрэгтэй. Ялангуяа нөлөөлөлд өртөж буй өндөр настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, өрх толгойлсон эмэгтэйчүүд зэрэг онцлог, хэрэгцээ шаардлагатай зорилтот бүлгийн эрх, ашиг сонирхол, оролцоог хангасан тусгай зөвлөлдөх арга, аргачлал байхгүйгээс тэд төслийн үйл ажиллагааны үе шат бүрт оролцох боломжгүй, тодорхой мэдээллээр тухай бүр хангагдаж чаддаггүй байна.

3. Хот төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд газар өмчлөгч, эзэмшигчээс газар, үл хөдлөх хөрөнгийг нь худалдан авах, солих явцад үнэлгээ болон шударга нөхөх олговрын асуудал чухал билээ. Шударга нөхөх олговор гэдэг нь шуурхай, бүрэн, зохистой байх шинжийг агуулсан ойлголт учраас энэ нь зах зээлийн үнэ ханшаар хязгаарлагдахгүй. Тодруулбал үнэлгээнд хөдлөх, үл хөдлөх эд хөрөнгөөс гадна эдийн бус ашиг сонирхол болох хөрш, хамаатан садны харилцаа, сүсэг бишрэлтэй холбоотойгоор газар, дэд бүтэц, орчны хүртээмж, тохижилт, орчны харагдац зэргийг харгалзан үзэх нь зүйтэй. Түүнчлэн төрийн захиргааны байгууллагуудын зүгээс иргэдийн хувийн өмчийн газрыг чөлөөлөхдөө газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн нөхөх олговрын үнэлгээг төрөөс захиргааны аргаар тогтоосон газрын суурь үнэлгээний арга, зарчмыг хэрэглэж иргэдийн эзэмшил, өмчлөлд олгогдсон газарт оногдуулах татвар, төлбөрийг тооцдог аргачлалаар тодорхойлж байгаа нь маргаан дагуулж, улмаар иргэд хэт өндөр нөхөх олговрыг төрөөс шаардах, үл ойлголцол бий болгож байна.<sup>17</sup> Дэлхийн улс орнууд үл хөдлөх хөрөнгийн өнөөгийн ашиглалтыг баримжаалж, газрын одоогийн үнэ цэнийг тодорхойлдог бөгөөд дараах арга, аргачлалыг нийтлэг баримталдаг байна<sup>18</sup>. Үүнд:

- Зах зээлийн жишиг үнийн хандлагыг тодорхойлох арга<sup>19</sup>
- Газрын үнэлгээний орлогын хандлагын арга<sup>20</sup>

17 Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл.  
<https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%B%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>

18 Сангийн яам, Хөрөнгийн үнэлгээний арга, хандлага. УБ, 2010 он.

19 Зах зээлийн жишиг үнийн хандлага гэдэг нь үнэлж буй объектод ижил төстэй болон түүнийг орлож чадах хөрөнгийн борлуулалт ба холбогдох зах зээлийн өгөгдөлд үндэслэн харьцуулалт хийн үнэлгээг тогтоодог хандлага юм. Энэхүү хандлагаар газрын үнэ цэнийг зах зээл өөрөө тогтоох бөгөөд харьцуулж үнэлгээг хийдэг байна. Харьцуулсан үнэлгээнд хөрөнгийн эрх, санхүүжилтын нөхцөл, борлуулалтын нөхцөл, худалдан авалтын дараах зардал, байршил, биет шинж чанар, эдийн засгийн шинж чанар, ашиглалт зэргийг харгалздаг байна.

20 Газрыг арилжааны зориулалтаар түрээслүүлэх, худалдаж арилжих зэргээр орлого олох эх үүсвэр болгож ашиглах бол газрын үнэлгээг орлогын хандлагын аргыг ашигладаг байна.

- Газрын үнэлгээний өртгийн хандлагын арга (татварын хандлага)<sup>21</sup>

Засгийн газрын 2017 оны 9 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 287 дугаар тогтоолоор “Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журам”-ыг шинэчлэн баталж, улсын тусгай хэрэгцээний газарт тавигдах ерөнхий шаардлага, газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах үйл ажиллагаа, нөлөөлөлд өртөж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өмчлөл, эзэмшлийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн солих буюу эргүүлэн авах тохиолдолд олгох нөхөх олговрын асуудлыг зохицуулсан. Мөн Засгийн газрын 2018 оны 6 дугаар сарын 20-ны өдрийн 182 дугаар тогтоолоор баталсан “Газрын үнэлгээний тойрог, зэрэглэл (бүс), суурь үнэлгээ, газрын төлбөрийн хэмжээг тогтоох тухай” дагуу газрын бүсчлэлээс хамааруулан тогтоож, уг тогтоолын гуравдугаар хавсралтаар Нийслэлийн дүүргүүдийн газрын үнэлгээний зэрэглэл (бүс), 1 га газрын суурь үнэлгээг тогтоосон байна. Үүүнээс үзэхэд газар, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээний нэгдсэн аргачлалтай болох шаардлагатай бөгөөд энэ нь холбогдох хууль тогтоомж, стандартыг нэг мөр ойлгож хэрэглэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Нөхөх олговрыг тооцохдоо өмчлөгч, эзэмшигчийн амьжиргаа, аж ахуйн үйл ажиллагааны нөхцөлийг өмнө байснаас дордуулахгүй байх ёстой. Нөхөх олговрыг үнэлэхдээ Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хуульд заасан зарчим, арга, аргачлал, гэрээний стандарт нөхцөлд тулгуурлан хүний өмчийн эрхийг ямар нэгэн байдлаар тасалдуулахгүй байх үүднээс нөхөх олговорт газар, үл хөдлөх хөрөнгийн<sup>22</sup> үнэлгээ, үл хөдлөх хөрөнгийг буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх зардал, амьдрах түрээсийн байрны хөлс зэргээс гадна бизнесийн үйл ажиллагаа болон тэр дундаа өрхийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний ашиг орлогын хохирол, алдагдал, харгалзан үзэхгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй юм.

4. Гэр хорооллыг дахин төлөвлөн барилгажуулах төслийн хүрээнд иргэдийн амьдарч буй газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг чөлөөлөхдөө тухайн газарт амьдарч байгаа иргэд шинэ орон сууц ашиглалтад орох хүртэлх хугацаанд түрээсийн байранд түр шилжин суух, эсхүл газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөө төсөл хэрэгжүүлэгчтэй харилцан тохирч, худалдах зэргээр газраа чөлөөлж байна. Гэвч нүүлгэн

21 Дэлхийн улс орнууд газрын татвар, газар дээрх барилга байгууламжийн татвар, газрын зах зээлийн үнэ цэнийн татвар, үнэ цэнэтэй газрыг татвар, газрын тохижилтын татвар, газар бүртгэлийн татвар, Хөдөө аж ахуйн газраас авах боломжтой бүтээгдэхүүний татвар гэх мэт олон төрлийн татварыг газарт оногдуулсан байдаг. Дээрх татварын зардлуудыг газрын өртөгт хамааруулж ойлгох бөгөөд нийт төлөлт зохих татварын хэмжээгээр харьцуулагдан газрын үнэ цэнийг тооцдог байна.

22 Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлд зааснаар аливаа этгээдийн эзэмшилд байгаа эд юмсыг эд хөрөнгө гэнэ. Мөн эд хөрөнгө нь үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө байх ба газар, түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж үл болох эд юмс үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарна.

шилжүүлэх, нөхөх олговор олгох, дахин суурьшихтай холбоотой мэдээлэл дутмаг, хэрэгжилтийг хянах тогтолцоо хангалтгүй ажиллаж байгаагаас шалтгаалан хот төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөр зөв хэрэгжихгүй байна. Ялангуяа нөлөөлөлд өртөж буй иргэдийг шууд төсөл хэрэгжүүлэгчтэй тохиролцон нөхөх олговроо олж ав хэмээн зөнд нь хаяж байгаагаас хүний эрх зөрчигдөх нөхцөл бүрдэж байна.

Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтан хот төлөвлөлтийн аливаа төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ хуульд заасан журам, дарааллын дагуу шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаагаа явуулах шаардлагатай байна. Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2018 оны 3 дугаар сарын 29-ны өдрийн 46 дугаар тушаалаар баталсан “Гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах үйл ажиллагааны журам”-ын 3.9 дэх хэсэгт төсөл хэрэгжүүлэгчийн худалдан авсан газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө нь төсөл хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээдийн нэр дээр эзэмших эрхтэйгээр шилжих бөгөөд төсөл хэрэгжүүлэгчийн худалдан авснаас бусад газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчийн эрхийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга хадгална гэж заасан.

Үүнээс үзэхэд нийслэлийн төр захиргааны байгууллага, түүний албан тушаалтан гэрчилгээг хадгалж, зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэж байна. Ингэснээр өмчийн газраа тохилог дулаан орон сууцаар солино гэсэн иргэдийн хүлээлтэд үндэслэн төр гэрээ байгуулж, иргэний хувийн өмчлөл, эзэмшлийн газрыг төсөл хэрэгжүүлэгчид шилжүүлэх боломжийг олгожээ. Түүнчлэн төсөл хэрэгжүүлэгч санхүүгийн чадавх болон бусад шалтгаанаар гэрээний үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд энэхүү эрсдэл, нөхөх олговрыг хэн, хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй үлдэж байна. Иймээс нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн аливаа нөхцөл байдлын улмаас хот төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжих боломжгүй болсны улмаас иргэдийн эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын хүлээх үүрэг, хариуцлага болон урьдчилан сэргийлэх, зайлшгүй хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгож, хуульчлах шаардлагатай.

5. Хот, суурины газрыг төлөвлөх, зохион байгуулах, хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулах шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг нээлттэй, олон нийтийн оролцоотой, тэгш үйлчлэх зарчим нь холбогдох хууль тогтоомжид хэт ерөнхий байдлаар тусгагдсанаас үүдэн хот төлөвлөлтийн нөлөөлөлд өртөж буй иргэд нутгийн захиргааны байгууллага, төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэгчдийн хооронд үл

ойлголцох байдал үүсч байна. Тухайлбал Хот байгуулалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.9-д зааснаар хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төсөл нь хот байгуулалтын баримт бичигт хамаарна. Тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх хэсэгт “Хот байгуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга, хотын захирагчийн ажлын алба нь энэ хуулийн хүрээнд гаргасан аливаа шийдвэрийн талаар тухай бүр олон нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан хэдий ч тухайн шийдвэрийг хэрхэн, ямар хугацаанд мэдээлэх асуудлыг хуулиар тодорхой заагаагүй байна.

Иймд иргэд, олон нийтийн бодитой оролцоог хангах, иргэдэд мэдээлэл хайх, олж авах, хяналт тавих нөхцөл, боломжийг бүрдүүлэх, тухайн төслийн төлөвлөлт, үйл явц, хэрэгжилтийн талаарх мэдээллийн нэгдсэн сан бий болгох хэрэгтэй. Мөн төлөвлөлтийн бичиг баримтыг олон нийтэд хялбаршуулсан байдлаар хүргэх, мэдээлэх сувгуудыг тодорхой болгох нь чухал байна.

6. Хот төлөвлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлтийн улмаас хэн ч орон гэргүй болох эрсдэлд өртөж болохгүй гэдгийг төрийн холбогдох бүх шатны байгууллага сайтар ухамсарлах хэрэгтэй. Гэтэл эдүгээ хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид оршин суугаа газар, орон байраа хууль ёсоор өмчилж, эзэмшдэггүй иргэдийн төлөвлөлтийн асуудлаар зөвлөлдөх, мэдээлэл авах, төслийн тодорхой үе шатны үйл ажиллагаанд оролцох эрх зүйн боломжийг бүрдүүлэлгүй орхигдуулсан байна. Энэ нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 2015 онд баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр”-т тодорхойлсон “хэнийг ч үл орхигдуулах” зарчимтай нийцэхгүй байна. Хэдийгээр иргэд Газрын тухай хуульд заасан хүчин төгөлдөр гэрээ, гэрчилгээгүй хэдий ч тухайн газартай объектив байдлаар холбогдон амьдран сууж байгаагийн хувьд төлөвлөлтийн талаар зохих мэдээлэл, оролцоотой байж ахуй амьдралын асуудлаа урьдчилан төлөвлөх, орон байргүй болох эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх боломж бүрдэнэ.

Иймээс оршин суугаа газар, орон байрандаа олон жил амьдарч объектив байдлаар тухайн газартай холбогдож байгаа иргэд нь нийгмийн эмзэг бүлэг буюу нийгмийн дэмжлэг туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай иргэд байх тохиолдол цөөнгүй байна. Тэдний асуудлыг Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т заасан “нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн” гэсэн шалгуурыг удирдлага болгон энэхүү шалгуурыг хангасан хүмүүст үзүүлэх тусламж

дэмжлэг, хөнгөлөлтийн талаар төсөл хэрэгжүүлэгч төлөвлөгөөндөө тусгаж, холбогдох төрийн байгууллагын оролцоотойгоор хамтран хэрэгжүүлэх үүргийг төр болон төсөл хэрэгжүүлэгчид даалгах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох хэрэгтэй байна.

7. Мөн хот төлөвлөлтийн төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ тухайн байршил дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчдийн 80-аас доошгүй хувийн зөвшөөрлийг авах<sup>23</sup>, гэрээ байгуулахаар хуульчилсан байх хэдий ч тухайн төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг хэрхэн хамгаалах асуудлыг Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулиар зохицуулаагүй байна.

Аливаа бүтээн байгуулалтын төсөл хөтөлбөр, үйл ажиллагааг иргэдийн өмчлөл, эзэмшлийн газар дээр зөвхөн тэдний оролцоо, зөвшөөрөлд тулгуурлан тэдгээрийн гаргасан санал, санаачилгыг төлөвлөгөөндөө тусгаж хэрэгжүүлэн, үнэн зөв мэдээллийг шуурхай, тасралтгүй хүргэж, бодитоор зөвлөлдөх нь хүний эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх үндсэн шаардлага юм.

### III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ-аас 60 улс орныг хамруулан 2015 онд хийсэн хотын хөгжлийн индексийн судалгаагаар Улаанбаатар хот нь хөгжлийн үзүүлэлтээр дундаж сул хөгжилтэй хот ангилалд багтаж, 42 дугаар байранд жагсчээ.<sup>24</sup>

Монгол Улс 1954 оноос эхлэн өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд нийслэл Улаанбаатар хотын ерөнхий төлөвлөгөөг 6 удаа баталсан байна. Үүнээс хамгийн сүүлд Улсын Их Хурлын 2013 оны 02 дугаар сарын 08-ны өдрийн 23 дугаар тогтоолоор “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлагын баримт бичиг”-ийг баталсан.

Барилга, хот байгуулалтын яам, Нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар, Нийслэлийн хот байгуулалт, хөгжлийн газар, Хот байгуулалт, судалгааны

23 Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.7.1.г-д заасны дагуу төслийн бэлтгэл үе шатад төслийг сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчдэд танилцуулж, 80-аас доошгүй хувийн зөвшөөрлийг авна. Мөн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2 дахь хэсэгт зааснаар төсөл хэрэгжүүлэгч нь гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах төслийн сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчдийн 80-аас доошгүй хувьтай гэрээ байгуулснаар төсөл хэрэгжих урьдчилсан нөхцөл бүрдэнэ. Мөн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.4 дэх хэсэгт зааснаар төсөл нь сонгосон талбай дахь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчдийн 80-аас доошгүй хувийн зөвшөөрөл авсан байх шаардлагыг хангасан байна.

24 [https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI\\_2015%20Global%20City%20Report.\\_0.pdf](https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI_2015%20Global%20City%20Report._0.pdf)

институт хамтран боловсруулсан “Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал (концепц)”-ын хүрээнд уг тогтоолын хэрэгжилтийг үнэлсэн бөгөөд хэрэгжилтийг 29.6 хувь гэж дүгнэж, хэрэгжилтэд дараах хүчин зүйлс нөлөөлсөн гэж үзжээ.<sup>25</sup> Үүнд:

- Ерөнхий төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх тогтолцоо бүрдээгүй;
- Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө хугацаа хоцорч батлагдсан;
- Салбарын мастер төлөвлөгөө бүрэн боловсруулагдаагүй;
- Ерөнхий төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд мониторинг хийх тогтолцоо бүрдээгүй;
- Ерөнхий төлөвлөгөөний хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт дутмаг;
- Улс төрийн нөлөөлөл.

Сүүлийн 10 жилд бүх аймаг, нийслэлийн хүн ам жилд дунджаар 0,9-3,9 хувиар өссөн. 2020 оны байдлаар Монгол Улсын нийт хүн ам 3,296,866 байх ба үүний 46,7 хувь буюу 1,539,810 нь Улаанбаатар хотод байнга оршин сууж байна. 2010 онтой харьцуулахад Улаанбаатар хотын хүн амын жилийн дундаж өсөлт 2020 оны байдлаар 2,7 хувиар өссөн байна. Улаанбаатар хотын нийт өрхийн 70,6 хувь нь гэр хороололд, 29,4 хувь нь орон сууцны хороололд амьдарч байна. Улаанбаатар хотын суурьшил үүссэн нийт талбайн хэмжээ 53,7 мянган га байгаагаас 16,5 мянгыг нь 2030 он гэхэд дахин төлөвлөж барилгажуулахаар шийдвэрлэсэн. Одоогоор дахин төлөвлөн барилгажуулах бүсийн 6,313,3 га буюу 38,3 хувийг барилгажуулаад байгаа бол үлдсэн 10,171,1 га буюу 61,7 хувийг нэмж барилгажуулахаар байна.<sup>26</sup>

Монгол Улсын хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын талаарх хууль эрх зүйн орчинг илүү боловсронгуй болгох, олон улсын хөгжлийн чиг хандлага, хүний эрхэд суурилсан хандлага, зарчим хэм хэмжээтэй уялдуулах нь зайлшгүй тулгамдаж байна. Хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын талаарх төрийн бодлого, холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа холбоо хангалтгүй, тэдгээрийг дагаж гарсан дүрэм журам нь цаг үеийн нөхцөл байдал, үйл явцыг зохион байгуулах, зохицуулах, хянах чадамжаар сул, байгаагаас иргэдийн орон байртай байх эрхийг бүрэн хамгаалж чадахгүй байна.

Монгол Улсын хот төлөвлөлт, хот байгуулалтад тулгамдаж буй асуудал, хэтийн хандлагад дараах асуудлыг анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

- Олон улсын эрх зүйн зохицуулалт болон хүний эрхийн суурь гэрээ конвенцод заасан зарчим хэм хэмжээтэй нийцүүлэх, ингэхдээ сайн

<sup>25</sup> <https://home.uda.ub.gov.mn/?p=8562>

<sup>26</sup> <https://home.uda.ub.gov.mn/?p=8593>

туршлага бүхий улс орнуудын чиг хандлага, бодлого, зохицуулалтыг судлах, боломжит хувилбарыг зээлдэн нутагшуулах;

- Уур амьсгалын өөрчлөлтөд бэлтгэлтэй байх үүднээс Тогтвортой хөгжлийн зорилго болон ногоон хөгжлийн бодлогыг Монгол Улсын газар зүйн онцлогт нийцүүлэн хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын арга зүйг тодорхойлох;
- 1950-1960-аад оноос эхлэлтэй хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын бодлогод шинэчлэл хийх, экологи-эдийн засгийн судалгаа дүгнэлт, шинжлэх ухаанд тулгуурласан нутаг дэвсгэрийн болон “хүн төвтэй суурьшлын төсөл”-үүдийг боловсруулах арга зүйд шилжих;
- Нутаг дэвсгэрийн хөгжил, хот суурин газрын хөгжлийн асуудлыг цогцоор авч үзэх, улс төр, засаглал, удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоог бодлогоор удирдан зохицуулах, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, эрхзүйг бүрдүүлэх;
- Хот төлөвлөлт, байгуулалтын бодлогын хэрэгжилтийг хөрөнгө оруулалтын чадавхтай уялдуулах;

Зах зээлээ дагасан хүн амын шилжих хөдөлгөөн нь нийслэл хотод ихээхэн хэмжээний ачаалал үүсгэж, төвлөрөл бий болгож байна. Хүн амын бөөгнөрөл, нягтаршил нь аяндаа хотын бодит хэрэгцээг өсгөж, хотод баригдах барилга, байгууламжийн тоо өдрөөс өдөрт нэмэгдэж, барилгажих, суурьших үзэгдэл маш эрчимтэй явагдаж байна.

Хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн их нүүдэл, нийгмийн болон дэд бүтцийн хангамжийн дутагдалтай байдал, ядуурал, байгаль орчны бохирдол, эрүүл мэндэд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл, орон зайн мэдээллийн хомсдол зэрэг олон зүйлээр илэрч байна.

Хот байгуулалт, хот төлөвлөлт нь газар ашиглалт, барилгажилтын үйл ажиллагаатай нягт уялдаатай тул газар зохион байгуулалт, газрын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг Хот байгуулалтын тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай, Барилгын тухай хуулиудтай уялдуулан шаардлагатай зохицуулалтыг шинээр томъёолох, өөрчлөн найруулах шаардлага бий болоод байна.

Үүнтэй холбоотойгоор хот байгуулалтын бичиг баримтын магадлал (экспертиз) хийх үе шат, зохион байгуулалт, хот төлөвлөлтийн норм, нормативын тогтолцоо, санхүүжилт, зөвлөх үйлчилгээ, сургалт, мэргэшлийн зэргийн ангилал, хот байгуулалтын бичиг баримтыг боловсруулах тусгай зөвшөөрөл, хот байгуулалтын үйл ажиллагаанд тавих төрийн болон олон нийтийн хяналттай холбоотой эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, хот суурины барилгажилт, газар ашиглалтын бүсчлэл, түүнд тавигдах шаардлагыг



мөрдөх, зөвшөөрөл олгохтой холбоотой зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Түүнчлэн хот байгуулалтын бодлогыг тууштай, зөв зохион байгуулах зорилгоор хот байгуулалтын бичиг баримтын бүрдэлд багтах “Хот, тосгоныг хөгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-г, батлагдсан ерөнхий төлөвлөгөөтэй бүх хот, суурин газарт боловсруулан хэрэгжүүлэх, түүндээ хяналт шинжилгээ, үнэлгээ өгч, биелэлтийг тайлагнах тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал юм.

Шударга нөхөх олговрын хэмжээг тогтоохдоо газар, өмчийн зах зээлийн үнээс гадна өмчийн эрх, эдийн бус ашиг сонирхлыг харгалзан үзэх нөхөх олговрын талаарх суурь харилцааг хуулиар нэг мөр тусгайлан зохицуулах нь зүйтэй байна.

Хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын талаарх хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа холбогдох хууль тогтоомж, норм, дүрэм, стандарт байгаа боловч тэдгээрийг даган мөрдөх, хэрэгжүүлэх, иргэн аж ахуйн нэгж, албан тушаалтанд хариуцлага тооцох механизм хангалтгүй байна. Үүнээс үүдэн иргэдийн хохирлыг цаг тухайд нь барагдуулах, тэднийг түр болон бүр орон байраар яаралтай хангах зохицуулалт, зохион байгуулалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхгүй байгаагаас хүний эрхийн зөрчлийн цар хүрээ улам тэлэх нөхцөл бүрдэж байна. Тухайлбал гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах үйл явцын нөлөөлөлд өртөн газраа чөлөөлсөн иргэдийг орон сууцаар хангах, түрээсийн зардал олгох үүргээ төсөл хэрэгжүүлэгч биелүүлээгүй, төрийн хяналт, зохицуулалт, зохион байгуулалтын үйл ажиллагаа бүрэн хангагдахгүй, түүнчлэн төрөөс авч хэрэгжүүлж байгаа түр болон тусгай арга хэмжээ нь иргэдийг давхар хохироож, улмаар тэднийг орон байргүй болгох эрсдэлт нөхцөл байдалд хүргэж байна. Иймд холбогдох хууль тогтоомжид хот төлөвлөлт, хот байгуулалтын үйл ажиллагаанд оролцогч иргэд, аж ахуй эрхлэгч, газар эзэмшигч, ашиглагч, өмчлөгчдийн үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Манай улсын хувьд бүсчлэлийг хуулиар тогтоож өгөх нь онц ач холбогдолтой байгаа бөгөөд хүн амын нутагшилт, суурьшлын асуудлыг үндэсний болон бүсийн хөгжлийн төвүүдийн хөгжлийн схемд буулган хот суурингийн чиг үүрэг, эдийн засгийн чадавх, ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлагаас хамааруулан ангилан тогтоож, бүсчлэх загварыг үндэсний онцлог, олон улсын жишигт нийцүүлэн авч үзэх хэрэгтэй. Мөн энэхүү зарчмыг хот байгуулалтын норм дүрэмд нарийвчлан тусган хэрэгжүүлэх асуудлыг хуульчлан тогтоох нь зүйтэй юм.

Хот байгуулалтын бодлого, төлөвлөлтийг улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах, тогтвортой урт хугацааны менежмент тэр дундаа уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицсон байгалийн нөөцийн тогтвортой менежментийг хэрэгжүүлэх боломжтой байх, мэргэжлийн бие даасан, хараат бус байдлыг дэмжих нь чухал байна.

Түүнчлэн дэлхийн улс орнуудын өмнө тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлт, түүнд дасан зохицох, даван туулах, үзүүлж буй нөлөөллийг бууруулах зэрэг асуудал нь хүний эрхтэй салшгүй холбоотой бөгөөд хүн төрөлхтний өмнө тулгараад буй энэхүү сорилтыг даван туулах нь аливаа төрийн зайлшгүй чиг үүрэг болж байгаад анхаарах хэрэгтэй байна.

#### IV. НОМ ЗҮЙ

##### Эрх зүйн эрх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Иргэний тухай хууль, (2002).
3. Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хууль, (2010).
4. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, (2017).
5. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, (2002).
6. Газрын тухай хууль, (2002).
7. Хот байгуулалтын тухай хууль, (2008).
8. Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль, (2015).
9. Нийгмийн халамжийн тухай хууль, (2012).
10. Улсын Их Хурлын 2013 оны 02 дугаар сарын 08-ны өдрийн 23 дугаар тогтоолоор баталсан “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлагын баримт бичиг”.
11. Засгийн газрын 2018 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн 222 дугаар тогтоолоор баталсан “Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх үйл ажиллагааны нөхөх олговор олгох журам”.
12. Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2018 оны 03 дугаар сарын 29-ний өдрийн 46 дугаар тушаалаар баталсан “Гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах үйл ажиллагааны журам”.
13. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглал, (1948).
14. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, (1966).
15. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, (1966).
16. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагынн Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос орон байртай байх эрхийн асуудлаар гаргасан 1991 оны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж, 1997 оны 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмж.

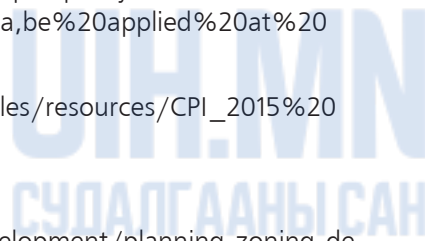
17. “Хөгжилд суурилсан нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын суурь зарчим ба удирдамж, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Бичиг баримт А/ХЭК/4/18 (UN DOC, A/HRC/4/18).
18. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 2015 онд баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр”.

### Монгол эх сурвалж:

1. Сангийн яам, Хөрөнгийн үнэлгээний арга, хандлага. УБ, 2010 он.
2. Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл.  
<https://nhrcm.gov.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D/%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B3%D1%8D%D0%BB/>

### Гадаад эх сурвалж:

1. Urbanization and Human Rights <http://www.ohchr.org>
2. [http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/12/c\\_137318475.htm#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20July%2011%20\(Xinhua,UN%2DHabitat%20report%20said%20Wednesday](http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/12/c_137318475.htm#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20July%2011%20(Xinhua,UN%2DHabitat%20report%20said%20Wednesday)
3. <https://unhabitat.org/topic/metropolitan-management>
4. <https://unhabitat.org/habitat-iii#:~:text=The%20United%20Nations%20General%20Assembly%20convened%20the%20Habitat%201%20conference,especially%20in%20the%20developing%20world>
5. <http://urbandata.unhabitat.org/tools-city-prosperity-initiative#:~:text=City%20Prosperity%20Index%20is%20a,be%20applied%20at%20different%20scales>
6. [https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI\\_2015%20Global%20City%20Report.\\_0.pdf](https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI_2015%20Global%20City%20Report._0.pdf)
7. <https://unhabitat.org/>
8. <https://vancouver.ca/home-property-development/planning-zoning-development.aspx>
9. [https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI\\_2015%20Global%20City%20Report.\\_0.pdf](https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/CPI_2015%20Global%20City%20Report._0.pdf)
10. <https://home.uda.ub.gov.mn/?p=8562>
11. <https://home.uda.ub.gov.mn/?p=8593>





# ОРОН СУУЦНЫ САЛБАРЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТОГТОЛЦООНД ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ: ХҮН БҮР ОРОН БАЙРААР ХАНГАГДАХ ЭРХЭЭ БАТАЛГААТАЙ ЭДЛЭХ НЬ<sup>1</sup>

## FACING FINANCIALIZATION IN THE HOUSING SECTOR: A HUMAN RIGHT TO ADEQUATE HOUSING FOR ALL

### Ингрид Лейтен

Нидерландын Вант Улс, Лейден хот, Лейден их сургуулийн Хууль зүйн факультетийн Үндсэн хууль, Захиргааны эрх зүйн тэнхим

### Кайса де Бел

Нидерландын Вант Улс, Амстердам хот, Амстердамын их сургууль, Олон улсын эрүүгийн эрх зүйн Магистрын оюутан

**Хураангуй:** Орон сууцыг нийтийн эд хөрөнгө гэхээсээ илүү баялаг хуримтлуулах хэрэгсэл гэж үзэх нь улам бүр нэмэгдсээр байна. Орон сууцны “санхүүжилт” гэсэн ойлголт нь орон сууцны салбарт өргөжиж, зонхилж буй корпорациуд болон санхүүгийн зах зээлд хамаарах ба энэ нь ялгаварлан гадуурхалт улмаар орон сууцны хүртээмжгүй, үнэтэй байдалд хүргэж байна. Энэ нь хүн бүрийн орон байраар хангагдах эрхтэй холбоотой ч санхүүжилт, түүний үр нөлөөг хүний эрхийн үүднээс авч үзэх нь төдийлөн ховор байна. Энэхүү нийтлэл нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан орон байртай байх эрхтэй холбоотой стандартыг тайлбарлахыг зорилоо. Сүүлийн үед хүний эрхийн байгууллагууд санхүүжилтийн асуудлыг илүүтэйгээр тулж авч хэлэлцэх болсон нь уг асуудал ямар чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна. Түүнчлэн энэ талаар Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын түвшинд гаргаж буй хүчин чармайлт нь орон нутгийн түвшинд авч буулгагдаж, тусгагдах болсон нь уг асуудлаар хүний эрхэд нийцсэн хандлага руу шилжих эхлэл нэгэнт тавигдсаныг харуулж байна. Орон сууцны санхүүжилт, хүний эрхийн хариу арга хэмжээ нь илүү ерөнхий асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг олгодог. Энэ нь хүний эрх хэрэгжихээ болих тохиолдолд (human rights backlash-тухайлбал хүний эрхийн гэрээг үгүйсгэх, иргэний нийгмийн орон зай хумигдах

1 Нидерландын Вант Улс, Хүний эрхийн улирал тутмын сэтгүүл, Боть, 38(2) 94-114 дүгээр тал, Зохиогч(ид) ©., 2020 он.

зэрэг) олонхын эрхийг хамгаалах талаар яригддаг. Үүнтэй холбогдуулан орон сууцаар хүртээмжтэй хангагдах нь хүний эрх бөгөөд энэ нь зөвхөн ядуу иргэдийг хамгаалдаггүй гэдгийг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй билээ. Санхүүжилтийн хүрээнд орон сууцны нөхцөлийг сайжруулахаас гадна хүмүүсийг өөрсдийн эрхээ эдлэхэд дахин холбож өгөх боломжтой.

**Түлхүүр үг:** Орон байраар хангагдах эрх, санхүүжилт, хүний эрх, хүний эрхийг үгүйсгэх, олонхын эрх ашгийг хамгаалах.

**Abstract:** *Housing is increasingly seen as a vehicle for wealth accumulation rather than a social good. 'Financialization' of housing refers to the expanding and dominant role of financial markets and corporations in the field of housing, leading to unaffordable and insufficient housing and discrimination. Although clearly linked to the right to adequate housing, financialization and its effects are not often viewed from a human rights perspective. This article fleshes out this important link by illuminating the standards set in relation to the right to adequate housing enshrined in Article 11(1) ICESCR. It is shown that recently, human rights bodies have confronted the issue of financialization more directly, translating general requirements to this particular issue. Moreover, efforts at UN level are mirrored in initiatives at the local level, signalling the beginning of a shift towards a paradigm that complies with human rights. The financialization of housing and the response of human rights also allow for addressing a more general issue, namely the potential of majority protection in times of human rights backlash. In this regard, it is worth emphasising that human rights such as the right to adequate housing protect not only the extreme poor. In the context of financialization, this may contribute to better housing conditions as well as reconnect people to their human rights.*

**Keywords:** *Right to adequate housing, financialization, human rights, human rights backlash, majority protection*

## I. ОРШИЛ

Орон сууцыг “нийтийн эд хөрөнгө гэхээсээ илүү баялаг, хөрөнгө оруулалт хийх хэрэгсэл” гэж үзэх хандлага улам бүр нэмэгдсээр байна.<sup>2</sup> Орон сууцны “санхүүжилт” нь түгээмэл байдаг ч энэ нь бага, дунд орлоготой өрхөд хүндээр тусдаг. Дэлхийн өнцөг булан бүрд хүмүүс шаардлагад нийцсэн

<sup>2</sup> Хүрэлцэхүйц амьжиргааны түвшинд хүрэх эрхийн хэсэг болох шаардлагад нийцсэн орон сууц, мөн энэ хүрээнд ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрхийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн цахим хуудаснаас үзнэ үү. 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан. <https://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx>

орон сууцны хомсдолтой тулгарч байна.<sup>3</sup> Иргэдийн хувийн амьдралын хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн, ажил, сургуульд нь ойр, тэдний хэрэгцээг хангахуйц амьдрах байр хомс байх ба залуучууд өөрийн гэсэн орон байртай болж чадахгүй байх, ялангуяа аюулгүй байдал хангагдаагүй орон сууцанд эмэгтэйчүүд амьдрах нь их байна. Хамгийн чинээлэг улс оронд ч мөн орон гэргүй байх үзэгдэл байсаар байна. Шаардлагад нийцсэн орон сууц хомс байхад олноор шилжих хөдөлгөөн нь бүр ч байдлыг дордуулж байна.<sup>4</sup>

Санхүүжилт, эдийн засгийн харилцааны асуудалд хүмүүс ихэнхдээ “орон сууц бол бараа биш харин эрх” гэсэн ойлголт цаана нь бас байдгийг мартаж орхидог.<sup>5</sup> Хэдийгээр “нийгмийн эрхүүдийн” жагсаалтад уг эрх нь тэргүүлдэггүй ч улам бүр хүлээн зөвшөөрөгдөх болсон.<sup>6</sup> Үүнийг олон улсын хэм хэмжээ болон улс орнуудын Үндсэн хуулиас харж болно. Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар ‘Хүн бүр хоол хүнс, хувцас хунар, орон байр, эмчилгээ сувилгаа, нийгэм ахуйн зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээг оролцуулаад өөрийн болон ам бүлийнхээ эрүүл мэнд, аж амьдралыг тэтгэхэд хүрэлцэхүйц амьжиргаатай байх эрхтэй. Ажилгүйдэл, өвчлөх, тахир дутуу болох, бэлэвсрэх, өтлөх, эсхүл өөрөөс үл хамаарах бусад шалтгаанаар амь зуулгагүй болох нөхцөлд тэтгэмж авах эрхтэй.’ Үүнийг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан ‘Оролцогч улсууд [ . . . ] хүн бүрийн болон түүний өрх гэрийн хүрэлцээтэй орон сууцыг оролцуулан, амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд аж төрөх [ . . . ]’. Илүү нарийвчлан үзвэл Европын нийгмийн дүрэмд (дахин хянан засварласан хэвлэл), тухайлбал улс орнуудад “хүртээмжтэй стандартын орон сууцанд хамрагдах боломжийг дэмжих”; “орон гэргүй байдлыг аажмаар арилгах хэтийн төлөвөөр урьдчилан сэргийлэх, багасгах”, “орон сууцны үнийг хангалттай орлогын эх үүсвэргүй хүмүүст хүртээмжтэй болгох”; арга хэмжээ авахыг шаарддаг.<sup>7</sup> Үүний адил Өмнөд Африк Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуульд “шаардлагад нийцсэн орон байранд хамрагдах эрхийг” буюу “төр нь энэ эрхийг дэвшилттэй байдлаар хэрэгжүүлэхийн тулд боломжит нөөц бололцоогоо ашиглан тохирох хууль тогтоомж батлах болон бусад арга хэмжээг авах ёстой гэж заажээ. Үүнтэй холбогдуулан “хэнийг ч холбогдох зайлшгүй бүх нөхцөл байдлыг харгалзан үзсэн шүүгчийн захирамжгүйгээр гэрээс нь албадан нүүлгэх, гэрийг нь буулгаж болохгүй. Аливаа хууль тогтоомжид үндэслэн дур мэдэн нүүлгэн

3 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблей, Хүрэлцэхүйц амьжиргааны түвшинд хүрэх эрхийн хэсэг болох шаардлагад нийцсэн орон сууц, энэ хүрээнд ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрхийн талаарх Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан харах (A/HRC/34/51, 2017 оны 1 дүгээр сарын 18-ны өдөр).

4 Дэвид Робинсон, 'Их Британи дахь нийгмийн орон сууцанд байгаа шинэ цагаачид ба шилжин суугчид: ярианы сэдэв ба бодит байдал' (2009) 38 дугаар тал, Бодлого ба улс төр, 57 дугаар тал.

5 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн цахим хуудас үзэх (№ 1).

6 Кортни Юнг, Ран Хиршл, Эван Роузвир, “Улс орнуудын Үндсэн хууль дахь эдийн засаг, нийгмийн эрх” (2014) 62 дугаар тал, Америкийн харьцуулсан эрх зүйн сэтгүүл, 1043 дугаар тал.

7 “Европын нийгмийн дүрэм”-ийн 31 дүгээр зүйл (Дахин хянан засварласан хэвлэл).

шилжүүлэхийг зөвшөөрч болохгүй.”<sup>8</sup>

Орон байртай байх эрх нь толгой хорогдох дээвэртэй байна гэсэн ойлголт биш юм. Нөгөө талаас “шаардлагад нийцсэн” орон байр гэсэн ойлголт нь эрчим хүч, бохир ус зайлуулах байгууламж зэргийг багтаасан орон сууцны тодорхой стандартыг илэрхийлэх бөгөөд боломжийн үнэтэй соёлын хувьд зохистой байна.<sup>9</sup> Нөгөөтэйгүүр орон байраар хангагдах эрхтэй байх нь уг орон сууцыг авахаар нэхэмжлэх гэсэн ойлголт биш бөгөөд орон байраар хангагдах эрхийн хэрэгжилт нь аажмаар төрийн албадан авах арга хэрэгсэлд багтана. Нарийвчлан боловсруулсан шүүхийн шийдвэр, хороодын шийдвэр, тайлан зэрэг олон төрлийн бичиг баримт, практикт орон байртай байх эрхийн олон тооны, хэсэгчлэн давхцаж байгаа хэм хэмжээ нь орон байртай байх эрхийг заавал тодорхой заадаггүй байна. Орон сууцны асуудалд төрөөс яг юу хүлээж болох вэ?

Санхүүжилтийн эрин үе буюу банк, санхүүгийн байгууллагууд эдийн засгийн харилцаанд өндөр эрх мэдэлтэйгээр оролцох болсон энэ үед дээрх асуулт маш чухалаар хөндөгдөж байна. “Санхүүжилт” (эсвэл ямар нэгэн бараа, үйлчилгээ зэргийг худалдааны бараа, объект болгон хувиргах ойлголт-Commodification) гэдэг нэр томъёо нь “орон сууцны салбарт санхүүгийн зах зээл, корпорацудын өргөжиж буй урьд өмнө үзэгдээгүй дүр” зургийн тухай ойлголт юм.<sup>10</sup> Засгийн газар нь санхүүгийн байгууллагууд зах зээлийг тогтвортой байлгадаг байхад хориотой, саадтай (prohibitive rents) зээлээс үүдсэн албадан эд хөрөнгийг нь хураах, барьцаалах (foreclosure-барьцаанд байгаа эд хөрөнгийг төлж авах эрхийг хасах) болон орон сууцны зохисгүй байдал нь холбогдох иргэдэд ихээхэн нөлөөлж байна. Нийтийн орон сууцны хөтөлбөрийг бууруулах, (цаашид) хувьчлах зэрэг хэмнэлтийн арга хэмжээтэй адил хөрөнгө/капитал болон хөрөнгө оруулагчдад анхаарал хандуулах нь орон сууцыг нийтийн чиг үүргээс нь салгаж байна. Санхүүжилт нь Засгийн газрын хангаж, хэрэгжүүлэх ёстой эрхүүдэд хамаарах орон сууцны ойлголтыг хүний эрхийн асуудлаас салгаж байна.

Өөр санаа зовоосон асуудал болох орон байртай байх эрх нь хүн бүрийн эрх гэж үзэгдэхгүй байгаа явдал нь хүний эрхийн ойлголт халдлагад өртөж буйн илрэл юм. Мөн цөөнхөд хамаарах эрх мэтээр байнга дүрслэн улмаар цагаачид, хоригдлууд, террористууд зэрэгт хамаарах зэргээр ташаа ойлголтыг түгээж байна.<sup>11</sup> Үүнийг хүний эрхийн эсрэг “популист

8 Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль (1996)-ийн 26 дугаар зүйл.

9 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж: Орон байртай байх эрх (пактын 11(1) зүйл) (E/1992/23, 1991 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр) 8 дугаар тал.

10 Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 1 дүгээр догол.

11 Зейд Раад Аль Хуссейн, “Олон улсын хүний эрхийн хууль аюул дор байна уу?” (Олон улсын болон харьцуулсан эрх зүйн Британийн (British institute) хүрээлэн, Жилийн Гроциусын лекц, 2017 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдөр) [https://www.biicl.org/documents/1680\\_is\\_international\\_human\\_rights\\_law\\_under\\_threat\\_speech\\_260617.pdf?showdocument](https://www.biicl.org/documents/1680_is_international_human_rights_law_under_threat_speech_260617.pdf?showdocument) 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан; Филип Алстон, “Хүний эрхийг популист талаас үгүйсгэх нь” (2017) Хүний эрхийн практик сэтгүүл, 9 дүгээр боть, 1.



хариу үйлдэл/эсэргүүцэл” гэж нэрлэдэг ба хүний эрхийн тогтолцоонд аюул учруулж байна.<sup>12</sup> Популист удирдагчид, Засгийн газрууд эрхүүдийн эсрэг уран цэцэн үг, илтгэл хэрэглэх замаар иргэдийг уриалах нь хүний эрхийн хамгаалалтын хүрээнд болон ард иргэд өөрсдийнхөө эрхэд эргэлзэх байдлыг өдөөж өгдөг. Хүний эрх, үндсэн эрхийг хамгаалах шинж чанар нь олонхын (мажоритар сонгогчид) үйл ажиллагааны үр дагавраас гадуурхагдсан хүмүүс, цөөнхийн бүлгийг олонхын хууль тогтоох эрх мэдлээс хамгаалдаг явдал юм. Гэхдээ олонхын эрх ашиг тийм ч сайн баталгаатай байдаггүй гэдэг тал дээр бас бид нүдээ аниад өнгөрч болохгүй.<sup>13</sup> Хүн болгоны үг хэлэхийг нь хориглох, шашны зан үйлийг хориглох эсвэл саналаа өгөх боломжгүй гэсэн асуудалтай биечлэн тулгарахгүй. Харин олон хүн амьдрахад шаардлагад нийцсэн орон сууцны хомсдолтой байна. Бидний олонх нь амьдралынхаа туршид орон сууцны асуудалтай тулгардаг. Хямд үнэтэй дотуур байрны өрөө дутмаг байх, нийтийн орон сууц авах боломжгүй, түрээсийн байрны хүрэлцээ муу, хөгжлийн бэрхшээлтэй эсвэл хөгширсөн тохиолдолд хүртээмжтэй орон сууцанд орж чадахгүй байх, мөн толгой хорогдох орон гэр олдхоггүй байх бэрхшээлтэй тулгарч байна. Нийгмийн эрх нь юуны өмнө нэн ядуу хүмүүсийн хэрэгцээг хангах ёстой гэж заримдаа ярьдаг ч, орон байртай байх эрх нь бид бүгдэд хамаатай чухал хүний эрх юм. Орон сууцны бодлогыг (санхүүгийн) хүний эрхийн асуудал болгон авч үзэх үед орон сууцны хүнд нөхцөлд байгаа хүмүүст ашигтай байж болохоос гадна хүний эрхийн талаарх ойлголтод илүү сайн дүр төрх бий болгоход хувь нэмэр оруулна. Энэ нийтлэл нь дараах асуултад хариулах зорилготой юм. Санхүүжилтийн асуудалд хамаарах орон байртай байх эрхтэй холбоотой ямар стандарт байдаг вэ? Хүн бүрийн хувьд уг 2 ойлголтын хоорондын холбоо нь хүний эрхийн ач холбогдлыг хэрхэн тусгадаг вэ? Орон байртай байх эрхийг санхүүжилтийн үед тодруулахыг хичээж байна. Ингэхийн тулд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хүний эрхийн механизм ялангуяа Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын нөхцөл байдалд анхаарлаа хандуулсан болно. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын хүрээнд тогтоосон орон сууцны стандарт, санхүүжилтийн үзэгдлийн талаар танилцуулсны дараа илүү тодорхой стандартыг тодорхойлох замаар уг асуудлын хүний эрхийн цар хүрээг тодорхойлно. Орон байртай байх эрхийн хүрээнд (орон нутгийн) бодлого, үйл ажиллагааны талаар хэд хэдэн жишээг үзүүлнэ. Төгсгөлд нь хүний эрхийн эсрэг “популист хариу үйлдэл/эсэргүүцэл” болон хүчингүй болсон орон байртай байх эрхийг сэргээх талаар авч үзнэ.

12 Мөн тэнд.

13 Самуэл Мойн, ‘Хүний эрх ба олонхын улс төрийн тухай: Феликс Франкфуртерийн ардчилсан онол’ (2019 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр), SSRN <https://ssrn.com/abstract3319515> хаягаар 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан; Дэвид Ландау, Розалинд Диксон, “Үндсэн хуулийн өөрчлөлтгүй байдал. Нийгэм-эдийн засгийн эрхүүд ядуусаас гадуур” Катарин Г. Янг (ред.), Эдийн засаг, нийгмийн эрхийн ирээдүй, Кембрижийн их сургуулийн хэвлэл (2019), 110 дугаар хуудас.



## II. ОРОН БАЙРТАЙ БАЙХ ЭРХ: НЭГДСЭН ҮНДЭСТНИЙ БАЙГУУЛЛАГЫН СТАНДАРТ ТОГТОЛЦОО

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалд анх хүлээн зөвшөөрөгдсөний дараа орон байртай байх эрхийг хүний эрхийн гэрээ, конвенц, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын тогтоол болон орон байраар хангагдах эрхийн тухай олон улсын тунхаглал зэрэг хүний эрхийн олон улсын бусад хэм хэмжээг баталсан.<sup>14</sup> Гол хууль эрх зүйн орчныг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан ба энэ нь хүрэлцээтэй амьжиргааны зохих түвшинд хүрэх эрхийн гол бүрэлдэхүүн хэсэгт байдаг, гэсэн хэдий ч Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт нь орон байртай байх эрхийг дангаар нь тайлбарласаар байна.<sup>15</sup>

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн агуулгыг 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжид орон байраар хангагдах эрхийн талаар, 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмжид албадан нүүлгэн гаргалт/хөөх талаар тодруулахаар зорьж байна. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактаас ялгаатай нь эдгээр нь хууль зүйн хувьд заавал биелүүлэх үүрэг хүлээдэггүй, гэхдээ эдгээр нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактад заасан эрхийн талаар албан ёсны тайлбар өгдөг тул орон байртай байх эрхийн агуулгыг тодорхойлоход сайн эхлэл юм. 1991 болон 1997 онд хамаарах хэдий ч Ерөнхий зөвлөмжид орон байраар хангагдах эрхийг ойлгох талаар үндсэн ойлголтыг өгсөөр байна.<sup>16</sup>

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжид орон байртай байх эрхийг явцуу утгаар тайлбарлаж болохгүйг харуулжээ. Үндсэндээ “хаа нэгтээ аюулгүй, амар амгалан, нэр төртэй амьдрах” эрх гэсэн үг юм.<sup>17</sup> Өмнө дурдсанаар зөвхөн толгой хорогдох дээвэртэй байх эрх биш, харин орон байр нь тохиромжтой байх ёстой. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг,

14 *Арьс өнгөөр алагчилах үзлийн бүх хэлбэрийг устгах тухай олон улсын конвенц (1965) 5(e)(iii) дугаар зүйл; Эмэгтэйчүүдийг алагчилах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц (1972) 14 дүгээр зүйл (2); Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц (1989) 27 дугаар зүйл (3); Нийгмийн хөгжил дэвшил, хөгжлийн тухай тунхаглал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий зөвлөмж 2542 (XXIV) (1969 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдөр) 10 дугаар зүйл; Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын R115 зөвлөмж: Ажиллагчдын орон сууцны талаарх зөвлөмж (1961 оны 6 дугаар сарын 7-ны өдрийн 45 дугаар Бага хурал).*

15 *Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 1 дүгээр зүйл.*

16 *Энэ нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны (саяхны) дүгнэлтийн ажиглалтын Ерөнхий зөвлөмжийн аль алиных нь эшлэлээс тодорхой харагдаж байна. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/pages/cescrindex.aspx> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.*

17 *Мөн тэнд 7 дугаар зүйл.*

нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь орон сууцны тохиромжтой стандартын талаарх анхаарах ёстой 7 зүйлийг дурдсан.

Нэгдүгээрт эзэмшигчдийг албадан нүүлгэх, айлган сүрдүүлэх, дарамтлах болон бусад аюул заналхийлэл зэргээс хамгаалах хууль ёсны тодорхой хэмжээний баталгаа байх ёстой.

Хоёрт шаардлагад нийцсэн орон сууц, байшин нь ундны ус, хоол хийх эрчим хүч, зохих бохирын ус зайлуулах ариун цэврийн байгууламж зэрэг эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангасан байна.

Гуравт орон сууцны өртөг нь тэр хэмжээгээрээ эзэмшигчдийн бусад үндсэн хэрэгцээ, эрхэд аюул эрсдэл учруулахгүйн тулд боломжийн авч болохуйц үнэтэй байх ёстой. Орон байр нь амьдрахад тохиромжтой байх ёстой ба хангалттай зай талбайтай байх, оршин суугчдыг цаг агаар болон эрүүл мэндэд учирч болох бусад аюулаас хамгаалдаг байх ёстой. Түүнчлэн орон сууц нь өндөр настан, хүүхэд, эрүүл мэндийн асуудалтай болон гамшигт өртөмтгий бүс нутагт амьдарч буй зэрэг боломжгүй хүмүүс ямар нэг хэмжээгээр нэн тэргүүнд авах эрхтэй гэж үзэж байна. Орон сууцны байршил нь бас чухал бөгөөд бохирдолгүй, аюулгүй газар байх ёстой бөгөөд ингэснээр хөдөлмөр эрхлэх боломж, нийгмийн үйлчилгээ түүний байгууллагыг ашиглах боломжтой болдог. Эцэст нь хэлэхэд орон сууц тодорхой хэмжээний боловсон байх ёстой бөгөөд энэ нь оршин суугчдад өөрсдийн соёлын онцлогоо илэрхийлэх боломжийг олгодог.<sup>18</sup>

Үл хөдлөх хөрөнгийн аюулгүй байдал нь орон байртай байх эрхийг баталгаажуулахад онцгой үүрэгтэй. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос орон байртай байх эрхийн олон бүрэлдэхүүн хэсэг нь дотоодын шүүх эрх зүйн хамгаалалтын хэрэглүүрийн хэм хэмжээтэй бага нийцтэй байгаа талаар болон энэ нь төлөвлөсөн нүүлгэн шилжүүлэлтийн эсрэг давж заалдах шатны гомдол орон сууцны түүнчлэн нөхцөл байдлын талаар түрээслэгчийн эсрэг гомдол гаргах журам зэргээр илэрч байгааг дурджээ.<sup>19</sup> Үүнтэй уялдуулан албадан нүүлгэх нь орон байртай байх эрхийг анхдагч (a prima facie violation) байдлаар зөрчсөн гэж үздэг.<sup>20</sup> “Албадан нүүлгэх” нэр томъёо нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмжид хүмүүсийг хууль ёсны хамгаалалтгүйгээр мөн хамгаалалт авах боломжийг нь хааж, тэдний хүсэл зоригийн эсрэг орон гэрээс нь гаргахыг хэлнэ.<sup>21</sup> Ямар тохиолдолд албадан нүүлгэх нь хууль ёсны вэ? гэхээр тухайлбал түрээслэгч түрээсийн төлбөрөө төлж чадахаа байх

18 Мөн тэнд, 8 дугаар зүйл.

19 Мөн тэнд, 17 дугаар зүйл.

20 Мөн тэнд, 18 дугаар зүйл.

21 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмж: орон байртай байх эрх (пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг): Албадан нүүлгэх (E/1998/22, 1997 оны 5 дугаар сарын 20-ны өдөр) 3 дугаар хэсэг.

эсвэл эд хөрөнгийг гэмтээх, мөн энэ нь үндэслэлтэй, пропорциональ байх зарчимд үргэлж нийцэж байх ёстой.<sup>22</sup> Үүнд нэмээд албадан нүүлгэхтэй холбоотой тодорхой процедурын хамгаалалт үргэлж байх ёстой ба урьдчилсан консультац зөвлөгөө өгөх, үндэслэлтэй мэдэгдэх хуудас болон эрх зүйн зохицуулалтаар хангах зэрэг юм.<sup>23</sup> Үүнээс гадна (хүндэтгэн үзэх шалтгаан) албадан нүүлгэн шилжүүлгээс болж хуучин оршин суугч/эзэмшигчийг орон гэргүй болгох эсвэл хүний бусад эрхийг зөрчих ёсгүй бөгөөд энэ нь тохиромжтой өөр орон сууц санал болгохыг шаардаж болно.<sup>24</sup>

Бусад хүний эрхийн нэгэн адил орон байртай байх эрх нь хүн бүрд хамаатай. Тэгэхээр хүний эрхийн тэгш байдал, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчим нь орон байртай байх эрхийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт бүх эрхийг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр хэрэгжүүлэх ёстой гэж заасан. Үүний дагуу хүн бүр, айл өрх, гэр бүлүүд ямарваа нэгэн арьсны өнгө, хүйс, эдийн засгийн байдал болон бусад ялгаварлан гадуурхсан үндэслэлээс үл хамааран орон байртай байх тэгш эрх эдлэх, эрх нь зөрчигдөхөөс хамгаалагдана.<sup>25</sup>

Орон байртай байх эрхийг өргөн хүрээнд тодорхойлох ба ялгаварлан гадуурхахгүй гэдэг нь газар дээр нь шаардах боломжтой гэсэн утгаараа хүн бүр орон сууц авах эрхтэй гэсэн үг биш юм. Улс орны эдийн засгийн нөхцөл байдал, чадавхыг харгалзан үзэж эдийн засаг, нийгмийн ихэнх эрхийн бүрэн хэрэгжилтэд зөвхөн аажмаар хүрэх боломжтой. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар улс орнуудад ногдуулсан ерөнхий үүрэг нь боломжтой нөөц бололцоог дээд зэргээр ашиглан пактад баталгаажуулсан хүний эрхийн хэрэгжилтэд аажмаар хүрэх арга замуудыг авах ёстой. Иймд улс орнууд хүн бүрийг орон сууцаар шууд хангах үүрэг хүлээдэггүй.<sup>26</sup>

Гэсэн хэдий ч улс орнууд нь хүний эрхийг хангах, хамгаалах, сахин биелүүлэх үндсэн үүрэгтэй ба эсрэгээрээ биелүүлэхгүй байх нь эдгээр эрхийг зөрчиж байна.<sup>27</sup> Нэгдүгээрт улс орнууд нь орон байртай болох эрхийг эдлэхэд саад болох аливаа арга хэмжээ авахаас татгалзаж, түүнийг

22 Мөн тэнд, 14 дүгээр зүйл.

23 Мөн тэнд, 15 дугаар зүйл.

24 Мөн тэнд, 16 дугаар зүйл.

25 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 6 дугаар зүйл.

26 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газар, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ "Орон байртай байх эрх", Мэдээллийн хуудас №. 21/Шинэчилсэн найруулга. 1 [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/F521\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/F521_rev_1_Housing_en.pdf) 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

27 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны "Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн зөрчлийн талаарх Маастрихтын удирдамж" (E/C.12/2000/13, 2000 оны 10 дугаар сарын 2-ны өдөр) 6 дугаар тал.

хүндэтгэх негатив үүрэгтэй (энэ нь негатив үүрэг-negative obligation). Тухайлбал тодорхой бүлэг хүмүүсийг албадан нүүлгэх эсвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн эзэмшлийн баталгааг няцаах нь орон байртай байх эрхийг биелүүлэх үүргийг зөрчиж байна. Хоёрт улс орнууд хүмүүсийн эрхэнд хөндлөнгөөс оролцох, саад хийсэн гуравдагч этгээдээс хамгаалах үүрэгтэй. Үүнд хувийн хэвшлийн хүчээр нүүлгэн шилжүүлэхээс хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг хангах мөн хувийн хэвшлийн талаар орон байртай байх эрхийн стандартыг дагаж мөрдөх хууль тогтоомжийг батлах болно. Эцэст нь улс орнууд сууцтай болох эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд зохих хууль тогтоомж, засаг захиргааны, төсвийн, шүүхийн болон бусад арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх туйлын-позитив (positive obligation) үүрэг хүлээдэг.<sup>28</sup> Уг эрхийг хамгаалах, хэрэгжүүлэхэд ямар арга хэмжээ авах нь улс, улсын онцлогоос хамаарч өөр өөр байж болно. Харин Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь хариуцлагыг хуваарилсан, төсөв, цагийн хуваарийг тогтоосон орон сууцны талаарх үндэсний стратегийг батлахыг шаарддаг.<sup>29</sup>

Хэдий улс орнуудын хүлээсэн үүрэг нь байгаа нөөц боломжоос хамааран аажмаар хэрэгжих ёстой ч Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо тодорхойлохдоо ‘үүнийг дагаж мөрдөхгүй байх үндэслэл’ гэж буруу тайлбарлаж болохгүй гэжээ. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үүрэг нь орон байртай байх эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд “яаралтай бөгөөд үр дүнтэй” шилжихийн тулд зохих бүх арга хэмжээг авах үндсэн үүрэг юм.<sup>30</sup> Иймээс улс орнууд нь уг эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэх тал дээр ахиц дэвшил гаргаж буйгаа нотлох үүрэгтэй болдог.<sup>31</sup> Эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд ‘төлөвлөсөн, зорилтот, тодорхой’ алхмуудыг хийх ёстой.<sup>32</sup> Төлөвлөсөн алхмуудын ухралтыг боломжит нөөц бололцоо болон пактад заасан бусад эрхийн дагуу зөвтгөх ёстой.<sup>33</sup> Тодруулбал орон сууцны нөөц, нөхцөл ерөнхийдөө буурч байгаа нь оролцогч орнуудын хууль тогтоомж, шийдвэрүүдтэй шууд холбоотой бөгөөд нөхөх олговор олгох арга хэмжээ аваагүйгээс пактын дагуу хүлээсэн үүрэг хариуцлагатай зөрчилдөж байна.<sup>34</sup> Эдийн засгийн хүнд нөхцөлд ч хэмнэлтийн арга хэмжээ (austerity) ямагт түр зуурын, зайлшгүй шаардлагатай,

28 Мөн тэнд.

29 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 12 дугаар зүйл.

30 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 3 дугаар Ерөнхий зөвлөмж: Оролцогч улс орнуудын үүргийн мөн чанар (пактын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг) (E/ 1991/23, 1990 оны 12 дугаар сарын 14 -ний өдөр) 9 дүгээр зүйл.

31 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 26 дугаар “Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн зөрчлийн талаарх Маастрихтын удирдамж” 8 дугаар зүйл.

32 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 3 дугаар Ерөнхий зөвлөмж, 2 дугаар зүйл.

33 Мөн тэнд 9 дүгээр зүйл.

34 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 11 дүгээр зүйл.

пропорциональ, ялгаварлан гадуурхахгүй байх ёстой. Хямралын үед улс орнууд өөрсдийн арга хэмжээ, бодлогоо тэгш бус байдлыг багасгах арга замаар боловсруулж, мөн гачигдалтай болон гадуурхагдсан хүмүүсийн эрх тэнцүү бус байдлаар хөндөгдөхгүй байхыг баталгаажуулах ёстой.<sup>35</sup>

Цаашилбал зарим үүргийг шат дараатай хэрэгжүүлэх боломжгүй. Хороо нь улс орнуудад нөөц бололцооноос үл хамааран “нэн даруй хүлээх үүрэг”-ийг (immediate obligations) хүлээлгэнэ. Орон байртай байх эрхэд саад учруулж буй зарим үйлдэл практикаас татгалзах үүргээс гадна, тухайн улс орнууд орон сууц авах эрхийг ялгаварлан гадуурхахгүй байх үндсэн дээр хэрэгжүүлэхийг нэн даруй баталгаажуулах ёстой. Мөн тааламжгүй нөхцөлд амьдарч буй бүлгүүдэд зохих ач холбогдол өгөх хэрэгтэй.<sup>36</sup> Түүнчлэн улс орнууд орон гэргүй байдал, орон сууцны хүрэлцээгүй байдлыг тогтоохын тулд орон сууцны нөхцөл байдалд үр дүнтэй хяналт тавих шууд үүрэг хүлээдэг.<sup>37</sup> Эцэст нь улс орнууд тухайн эзэмших эрхийг эдлэх баталгааг тодорхой хэмжээгээр олгох (security of tenure), албадан нүүлгэлтийн эсрэг хууль эрх зүйн хамгаалалтаар хангах шууд үүрэг хүлээдэг.<sup>38</sup>

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны мэдэгдэл, ерөнхий зөвлөмжийн дагуу орон байртай байх эрх нь юу болох талаар зааварчилгааг өгсөн.<sup>39</sup> Гэсэн хэдий ч улс орнууд орон байртай байх эрхийг дэмжих, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авах болон эрхийн цар хүрээ нь өргөн байгаа нь аль арга хэмжээ, элементүүд нь нэн тэргүүнд тавигдах ёстой, аль нь урт хугацааны бодлогын зорилгыг илэрхийлж, аль нь үйл ажиллагааны чиглэлийн зөвлөмж болохыг тодорхойлоход хэцүү болгодог. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын тухай олон улсын пактын нэмэлт протоколын дагуу хувь хүний гомдол гаргах харьцангуй шинэ журам нь энэ талаар нэмэлт мэдээлэл өгөх боломжтой. Үнэн хэрэгтээ өнөөг хүртэл шийдвэрлэгдсэн цөөн хэдэн хэрэг нь орон байртай байх эрхийн асуудал, зарим нь санхүүгийн асуудалтай холбоотой юм. Гэсэн хэдий ч орон байртай байх эрх ба санхүүжилтийн хоорондын уялдаа холбоог хэлэлцэхээс өмнө санхүүжилтийн талаар илүү нарийвчлан тайлбарлах нь зүйтэй юм.

35 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны даргаас хэмнэлтийн арга хэмжээний талаар оролцогч улсуудад илгээсэн албан захидал, (CESCR/48th/SP/.MAB/SW. 2012 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр) <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

36 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 10 дугаар зүйл.

37 Мөн тэнд, 13 дугаар зүйл.

38 Мөн тэнд, 8(а) дугаар зүйл.

39 Жесси Хоманн, “Орон байртай байх эрх: хууль, үзэл баримтлал, боломжууд”, (Hart Publishing 2013).

### III. САНХҮҮЖҮҮЛЭЛТИЙН ҮЕД ОРОН БАЙРТАЙ БАЙХ ЭРХ

#### Орон сууцны санхүүжилт:

Орон сууц нь хүмүүсийг орон байраар хангах нийгмийн үндсэн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Орон сууц өмчлөх нь хадгаламж, баялаг хуримтлуулах найдвартай орон зай болж өгдөг учраас эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй.<sup>40</sup> Түүхийн ихэнх хугацаанд орон сууц нь зах зээлд захирагдаж ирсэн. Гэсэн ч сүүлийн хэдэн арван жилд дэлхийн санхүүгийн оролцогчид энэ зах зээлд улам бүр ноёрхож байна. “Орон сууцыг санхүүжүүлэх” гэх чиг хандлага нь байшингийн үндсэн чиг үүргийг амьдрах байрнаас хөрөнгө оруулалт, хурдан ашиг олох зориулалттай бүтээгдэхүүн болгон хувиргаж байгаа нь маргаангүй.<sup>41</sup> Уг чиг хандлага нь өсөн нэмэгдэж буй санхүүгийн салбарт эдийн засгийн үйл ажиллагаа, баялгийн хуримтлалд ноёрхож буй “орчин үеийн капитализмын санхүүжилт” гэж тодорхойлогддог өргөн хүрээний үзэгдлийн нэг хэсэг юм.<sup>42</sup> Орон сууцны зах зээл дээр санхүүжилт нь 2 нөлөө үзүүлсэн. Нэгдүгээрт ипотекийн зах зээл нь орон сууцыг дэлхийн санхүүгийн зах зээл дээр арилжих боломжтой өр болон хувирсан. Энэ нь ипотекийн зээлийг үнэт цаасжуулах, өөрөөр хэлбэл ипотекийн зээлийг арилжаалах боломжтой санхүүгийн бүтээгдэхүүн болгон, улмаар хөрөнгө оруулагч гуравдагч этгээдэд зарах замаар явагдсан.<sup>43</sup> Улмаар дэлхийн хөрөнгийг орон сууцанд оруулах боломжийг олгосон. Ипотекийн зээлээр баталгаажсан үнэт цаас бий болсон нь 1980, 1990-ээд онуудад санхүүгийн систем болон ипотекийн зах зээлийн зохицуулалтыг сулруулж, либералчлагдсанаас үүдэлтэй.<sup>44</sup> Нео-либерал үзэл суртлаас үндэслэсэн эдгээр либералчлалын бодлого нь хувийн зах зээлийн (хувийн зах зээл гэдэг нь хувийн өмчит компаниудын өмч болон өрөнд оруулсан хөрөнгө оруулалтыг хэлнэ) шийдэлд тулгуурласан орон сууцны шинэ стратегийн нэг хэсэг юм. Америкийн Нэгдсэн Улс болон ихэнх Европын оронд энэ стратеги нь нийтийн орон сууцны санхүүжилтийг эргүүлэн татах, дараа нь санхүүгийн бодлогоор дамжуулан нийтийн орон сууцыг хувьчлах, орон сууц өмчлөх эрхийг нэгэн зэрэг дэмжих зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн. Ипотекийн зах зээлд нэмэлт зээлдүүлэгчдийг татахын тулд эдгээр улс орон өөрсдийн зохицуулалтыг бууруулах бодлогоор дамжуулан бонд гарган зарах эсвэл үнэт цаасжуулах (process of securitization-олон ипотекийн зээлийг багц болгон нэгтгэж, дараа нь уг сангийн хувьцааг бонд болгон зарах үйл явц;) үйл явцыг зөвшөөрсөн.<sup>45</sup>

40 Рэй Форрест, “Гэрийн өмчлөлийн үргэлжилсэн санхүүгийн байдал - шинэ цаг, шинэ нөхцөл байдал” (2015) 15(1) Орон сууцны бодлогын олон улсын сэтгүүл 1.

41 Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 1 дүгээр зүйл.

42 Жон Б Фостер, “Капитализмын санхүүжилт” (2007) 58(11) 1 дүгээр сарын тойм.

43 Мануэл Б Аалберс, “Орон сууцны олон янзын санхүүжилт” (2017) 41(4) Хот, бүс нутгийн судалгааны олон улсын сэтгүүл 542 дугаар хуудас.

44 Ракул Ролник, “Хожуу Неолиберализм: Орон сууц өмчлөгч ба орон байртай байх эрхийг санхүүжүүлэх” (2013) 37(3) Хот ба бүс нутгийн судалгааны олон улсын сэтгүүл 1058.

45 Мөн тэнд.

Эцэст нь орон сууцны барилгын ажлыг хөнгөвчлөх, орон сууц өмчлөх эрхийг дэмжих зорилготой байсан зүйл нь ашиг олох хэрэгсэл болсон.<sup>46</sup>

Хэдийгээр ипотекийн зээл нь орон сууц худалдаж авах боломжгүй айл өрхүүдэд орон сууц өмчлөх боломжийг олгодог боловч ипотекийн зээлийн эдгээр хөнгөлөлттэй бодлого нь санхүүгийн янз бүрийн оролцогчдыг улам хүчирхэгжүүлж, айл өрх өрийг өргөжүүлдэг. Сөрөг үр дагаврыг 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал харуулсан. Үнэт цаасжуулах үйл явц нь дэлхийн орон сууц, санхүүгийн хөөс үүсэхэд ихээхэн хувь нэмэр оруулахын зэрэгцээ ипотекийн зээлд хамрагдах боломжгүй дундаж орлоготой айл өрхүүдэд “дээд зэргийн ипотекийн зээл” олгосон.<sup>47</sup> Хөөс хагарсны дараа сая сая айл өрхүүд байшингаа хураалгах замаар хохирч, тэдгээрийг нүүлгэн шилжүүлж, зарим нь орон гэргүй болсон. Америкийн Нэгдсэн Улсад 2006-2010 онуудад 13 сая гаруй айл өрх орон гэргүй болжээ. 9 сая гаруй нүүлгэн шилжүүлэлт хийж, 30 сая орчим хүнд нөлөөлсөн байна.<sup>48</sup> Европын жишээ тухайлбал Испани Улсад 2008-2013 онуудад 500,000 барьцаалагдсан, 300,000 гаруй нүүлгэн шилжүүлэлт хийсэн.<sup>49</sup> Банкны хатуу зохицуулалт, зээлийн стандарттай улс орнуудад ипотекийн зээлийн эдгээр үлдэгдэл төлөлт тийм ч чухал биш байсан нь анхаарал татаж байв. Ипотекийн зах зээл хатуу зохицуулалттай байсан Канад Улсад орон сууцны хямрал хамаагүй бага байсан.<sup>50</sup>

Орон сууцыг санхүүжүүлэх 2 дахь нөлөө нь хөрөнгө оруулалт, баялаг хуримтлуулах хөрөнгө болох орон сууцны үл хөдлөх хөрөнгийн ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх явдал юм. Санхүүгийн хямралын дараа барьцаалагдсан асар их хэмжээний орон сууцны үл хөдлөх хөрөнгийг хөрөнгө оруулагчдад хямд үнээр худалдан авах боломжийг бүрдүүлсэн. 2017 оны сүүлээр дэлхийн үл хөдлөх хөрөнгийн тооцоолсон үнэ 280 их наяд ам.долларт хүрч, хамгийн их хувийг (220 их наяд ам. доллар) орон сууцны өмч эзэлж байв.<sup>51</sup> Орон сууцны үл хөдлөх хөрөнгийг дэлхийн хамгийн том хөрөнгийн ангилал болгож, энэ нь дэлхийн эдийн засагт чухал үүргийг гүйцэтгэж байна.

46 Питер Маркуз, Дэвид Ж Мадден нар, *Орон сууцны хамгаалалтад* (Verso Books 2016).

47 Ролник (43 дугаар) 1062.

48 Саскиа Сассен, ‘Санхүү нь чадавхи: Сайн, Муу, Аюултай’ (Arcade: A Digital Salon 2014) <https://arcade.stanford.edu/occasion/finance-capability-good-bad-dangerous> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

49 Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 5 дугаар зүйл.

50 Майкл Д.Бордо, Анжела Редиш, Хью Рокофф, ‘Яагаад Канад 2008 онд (эсвэл 1930, 1907, эсвэл...) банкны хямралд өртөөгүй вэ?’ (2014) 68(1) *The Economic History Review* 218; Жеймс Макги, ‘Канадын орон сууцны зах зээл яагаад уналтад орсонгүй вэ?’ (*Economic Commentary*, 2009), 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан. <https://www.clevelandfed.org/newsroom-and-events/publications/economic-commentary/economic-commentary-archives/2009-economic-commentaries/ec-20090909-why-didnt-cana-das-housing-market-go-bust.aspx>

51 ‘Дэлхийн үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ цэнийн талаар мэдэх ёстой 8 зүйл’ (Савиллс: нөлөө, 2017), Савиллс дэлхийн судалгаа. <https://www.savills.com/impacts/market-trends/8-things-you-need-to-know-about-the-value-of-global-real-estate.html> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.



Ялангуяа хувийн хөрөнгө оруулагчид (гадаадын) корпорациуд болон хувийн хөрөнгө оруулалтын сангууд ашиг олох зорилгоор орон сууц худалдан авахад асар их мөнгө зарцуулдаг. Зөвхөн 2015 он гэхэд олон улсын үл хөдлөх хөрөнгийн хөрөнгө оруулалтад зориулж 443 тэрбум долларын хөрөнгө босгосон бөгөөд хамгийн их хувийг орон сууцны үл хөдлөх хөрөнгө эзэлж байна.<sup>52</sup> 2013-2014 онд гадаадын корпорациудын үл хөдлөх хөрөнгийн худалдан авалт Амстердам хотод 248 хувь, Мадридад 180 хувь, Бээжинд 160,8 хувь өссөн байна.<sup>53</sup> Энэ хандлага буурах шинжгүй байна. 2018 онд Америкийн Нэгдсэн Улсад хөрөнгө оруулагчдын орон сууцны худалдан авалтын эзлэх хувь 2000 онд 6 хувь байсан бол 11,3 хувь болж, бүх цаг үеийн дээд хэмжээнд хүрчээ.<sup>54</sup> Одоо үндсэн оршин суух газраас бусад зориулалтаар орон сууцны үл хөдлөх хөрөнгийн дэлхийн зах зээл бий. Эдгээр хөрөнгө оруулалтын зорилго нь үл хөдлөх хөрөнгийг дахин зарж, ашиг олох мөн заримдаа буулгасны дараа өндөр байшинд тансаг зэрэглэлийн орон сууцыг дахин барьж, дангаар нь зардаг. Эсвэл үл хөдлөх хөрөнгийг түрээсийн орон сууц болгон хувиргах эсвэл түрээсийн төлбөрөөс (нэмэгдүүлэн) ашиг олох зорилгоор сэргээн засварладаг. Бусад жишээнд үл хөдлөх хөрөнгийг 2 дахь гэр, оффис эсвэл зочид буудлын байр болгон ашиглах зорилгоор хөрөнгө оруулалт хийдэг.<sup>55</sup> Тухайлбал “Airbnb” нь урт хугацааны орон сууцанд ашиглагдаж байгаа орон сууцны нөөцийг богино хугацааны зочид буудал болгон хувиргаснаар орон нутгийн орон сууцны үнэ болон түрээсийн өртөгт нөлөөлсөн байна.

Орон сууцны санхүүжилтийг улам бүр маргаантай гэж үзэх боллоо. Хэдий орон сууцны салбарт асар их мөнгө шилжиж байгаа ч хямд үнэтэй орон сууцны хомсдол дэлхий даяар улам бүр нэмэгдсээр байна. Ашгийн төлөөх санхүүгийн оролцогчид орон нутгийн орон сууцны хэрэгцээнд бус дэлхийн капиталд хариу үйлдэл үзүүлдэг тул бага, дунд орлоготой айл өрхүүдэд зориулсан хямд орон сууц гэхээсээ илүү үнэтэй тансаг орон сууцанд хөрөнгө оруулах хандлагатай байдаг.<sup>56</sup> Үүний зэрэгцээ санхүүгийн оролцогчид орон сууцны үнэ болон түрээсийн түвшинг өсгөж, иргэдээс

52 “Мөнгөний цагаан хэрэм” (Кушман ба Уэйкфилд, 2016) <http://www.cushmanwakefield.com/en/research-and-insight/2016/great-wall-of-money-2016/> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

53 Саскиа Сассен, “Манай хотыг хэн эзэмшдэг вэ? Яагаад энэ хотыг эзлэн авах нь бидэнд хамаатай вэ?” 248% growth rate-өсөлтийн хурдыг дараах байдлаар тайлбарлана. Тухайлбал 2013 онд нийт худалдан авалтын дүн нь \$10 сая байсан ба 2014 онд \$34.8 сая болсон бол дараах байдлаар 10-аас 34.8 болсон өсөлтийг бодно.

$$34.8 - 10 = 24.8\$$$

$$3.48 - 1 = 2.48$$

$$2.48 \times 100 = 248\%$$

Энэ байдлаар тооцоолон 248 хувиар өссөн гэж ойлгоно. (The Guardian, 2015 оны 11 дүгээр сарын 24-ний өдөр).

54 “Тусгай тайлан: Хөрөнгө оруулагчийн орон сууц худалдаж авах” (Корелогик, 2019) <https://www.corelogic.com/blog/2019/06/special-report-investor-home-buying.aspx> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

55 Жон Долинг, Ричард Рональд “Орон сууцны хувьд биш: Орон сууцны судалгааны цар хүрээг өргөжүүлэх” (2019) 6(1) 22 дугаар Орон сууцны шүүмжилсэн шинжилгээ 22.

56 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 31 дүгээр зүйл.



орлогынхоо өсөн нэмэгдэж буй хэсгийг орон сууцанд зарцуулахыг шаарддаг. Өнөөдөр Нью-Йорк, Хонг Конг, Лондон, Сидней зэрэг эдийн засгийн боломж өндөртэй хотод байр авах нь тэнд эдийн засгийн боломжоос хамгийн их ашиг хүртэх хүмүүст хүртэл байрны үнийг төлж чадахааргүй үнэтэй байна.<sup>57</sup>

Орон сууцны үнэ өсөх нь бага орлоготой өрхөд пропорциональ бус (үл нийцэх, тэнцүү бус) нөлөө үзүүлдэг. 2017 онд Европын холбооны ядуу айл өрхүүдийн 38 хувь нь (Европын холбооны нийт айл өрхийн 10,4 хувьтай харьцуулахад) орлогынхоо 40 гаруй хувийг орон сууцны зардалд зарцуулж, амьдралынхаа үндсэн хэрэгцээнд зарцуулах мөнгө хязгаарлагдмал хэвээр байна.<sup>58</sup> Орон сууцны үнийн хэт ачаалал нь барьцаалах, албадан нүүлгэх, ялангуяа эдийн засгийн хатуу бодлогод хүргэх, нийгмийн орон сууцны хомсдол, орон гэргүй болох зэрэг үзэгдлийг ихэсгэдэг. Орон гэргүй хүмүүсийн тоо нэмэгдэж байгаа ч Европ дахь хоосон орон сууцны тоо (11 сая) нь манай тив дэх орон гэргүй хүмүүсийг (4,1 сая) оруулахад хангалттай байна.<sup>59</sup>

Нарийн төвөгтэй зах зээлийн байгууллагуудад болох банк, үл хөдлөх хөрөнгийн хөгжүүлэгчид, хөрөнгө оруулалтын компани, хувийн өмчийн сан зэрэгт хүлээлгэх хариуцлага хязгаарлагдмал байна. Гэсэн ч улс орнууд орон сууцны санхүүжилтийг хөдөлгөх чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Засгийн газрууд хувьчлал, төрийн зохицуулалтыг халах, зах зээлжилтийг (marketization) дэмжих хууль тогтоомж, бодлого, стратегиар дамжуулан санхүүжүүлэлтийн бүтцийг дэмждэг. Үүний тод жишээ бол 2008 оны санхүүгийн хямралын дараах бодлогын арга хэмжээ юм. Хямралын өмнөх ипотекийн зээлийн бодлогоор олон гэр бүл орон сууцны өрөнд баригдсан ч нөхцөл байдал муудсан үед санхүүгийн оролцогчид тэдгээр айл өрхүүдээс илүү хамгаалалттай байсан. Санхүүгийн байгууллагууд өндөр үнэтэй тусламж, батлан даалтаар аврагдаж байхад, олон засгийн газрууд орон сууцны хөтөлбөрийг үлэмж хэмжээгээр танах, нийгмийн орон сууцыг цаашид хувьчлах, орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгийн их хэмжээний хөрөнгийг хувийн хөрөнгө оруулалтын санд худалдах зэрэг хатуу хэмнэлтийн арга хэмжээ авчээ. Санхүүжилтийг дэмжих бусад бодлогод (гадаадын) хувийн хөрөнгө

- 
- 57 '15 дахь жил бүрийн Demographia International орон сууцны боломжийн судалгаа: 2019' (Demographia - Хүн ам зүй, 2019) <http://www.demographia.com/dhi.pdf> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.
- 58 Орон гэргүй хүмүүстэй ажилладаг Европын үндэсний байгууллагуудын холбоо, "Европ дахь орон сууцны гадуурхалтын дөрөв дэх тойм 2019" (FEANTSA, 2019) <https://www.feantsa.org/en/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?bcParent=27> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.
- 59 Руперт Нейт "Европын 11 метр квадрат хоосон байшингийн дуулиан" (The Guardian, 2014 оны 2 дугаар сарын 23-ны өдөр). Эдгээр сул орон тооны өндөр хувь нь дэлхийн санхүүгийн оролцогчдын дамын хөрөнгө оруулалттай холбоотой байдаг. Үүнийг харна уу: Орон гэргүй хүмүүстэй ажилладаг Европын үндэсний байгууллагуудын холбоо, Орон сууцны санхүүжилт ба түүний хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө: Европын Холбоо дахь орон сууц ба орон гэргүй байдал. (FEANTSA, 2017) <https://www.feantsa.org/en/feantsa-position/2017/03/01/the-financialisation-of-housing?bcParent=27> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

оруулагчдыг татах татварын давуу тал, хувийн хөрөнгө оруулагчдыг “алтан виз” олгон, үл хөдлөх хөрөнгөд хамгийн бага хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсний хариуд байнгын оршин суух, иргэншил олгох зэрэг орно.<sup>60</sup>

Ерөнхийдөө орон сууцны зах зээлд санхүүгийн оролцогчдын үүрэг нэмэгдэж байгаа нь хүний амьдралд бодитойгоор нөлөөлж байна. Орон сууцыг санхүүжүүлэх нь барьцаалах, албадан нүүлгэх, шаардлага хангаагүй, худалдан авах боломжгүй орон сууцтай холбоотой бага орлоготой өрх болон бусад бүлэгт ялгаварлан гадуурхах нөлөө үзүүлсээр байна. Эндээс хүний эрхийн стандарт хамааралтай болж байна. Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан орон байртай байх эрх нь улс орнуудад янз бүрийн үүрэг оногдуулдаг. Санхүүжилтийн хувьд энэ нь яг юу вэ? гэдгийг дараа нь хэлэлцэх болно.

### **Хүний эрхийн хандлагаар тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж чадах уу?**

Орон байртай байх эрх болон санхүүжүүлэх хоёрын хооронд тодорхой уялдаа холбоо байдаг ч санхүүжилтийг хүний эрхийн үүднээс авч үздэггүй.<sup>61</sup> Харин сүүлийн үед хүний эрхийн байгууллагууд хүний орон байртай байх эрх болон өмнөх хэсэгт дурдсан хөгжил хоорондын уялдаа холбоог онцолсон. Санхүүжилтийг хүний эрхийн асуудал гэж үзэх нь төр болон бизнесийн байгууллагуудын хүлээх үүрэг, холбогдох зөвлөмжийг илүү тодорхой болгоход чухал ач холбогдолтой. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн дэвшүүлсэн орон байртай байх эрхийн асуудлаар “парадигмын (хандлагын) өөрчлөлт”-ийн тухай ойлголтыг тодруулах зорилготой юм. Хүний эрхийн үзэл баримтлал нь санхүүжилтээс үүдэлтэй бүх асуудлыг шийдэх гарцыг бүрдүүлдэг, тэр ч байтугай ийм арга барилд сөрөг тал байхгүй гэсэн үг биш юм. Үүнтэй холбогдуулан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн ажил нь үйл явдлыг судалж, хянах, эдгээрийн талаар олон нийтэд мэдээлэх боловч улс орон, компаниудад (хуулийн дагуу) үүрэг хүлээлгэхгүй гэдгийг онцгойлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Гэхдээ ямар ч байсан санхүүжилтийг хүний эрхтэй холбож үзэх нь хүмүүсийн орон сууцтай болох ашиг сонирхлыг илүү нухацтай авч үзэх боломжийг олгодог.

60 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 19-23 дугаар зүйлүүд.

61 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 7 дугаар зүйл.

Хүний эрхийн идэвхтэн, хамгаалагчид олон удаа санхүүжилтийн төрөлхийн эрсдэл болон асуудалтай шинж чанаруудыг тодорхойлсон байдаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн 2012 оны тайланд санхүүгийн бодлогын нөлөөллийг онцолсон байдаг.<sup>62</sup> 1970-аад оноос хойш “Засгийн газар хямд үнэтэй орон сууц нийлүүлэгч байх үүргээсээ татгалзаж, үр дүнг шууд өгөх бус зах зээлийн эрэлт хэрэгцээг дэмжигч байх ёстой” гэсэн өсөн нэмэгдэж буй харилцан зөвшилцөл (consensus) бий болсон гэж тэмдэглэжээ.<sup>63</sup> Гэсэн хэдий ч зах зээлд суурилсан орон сууцны санхүүжилт нь авч болохуйц үнэтэй орон сууцны хүртээмжийг хангаж чадахгүй байна, ялангуяа хамгийн ядуу хэсэгт хангагдахгүй байна.<sup>64</sup> Уг тайланд дурдсанаар нийгмийн илүү чинээлэг давхаргад чиглэсэн ипотекийн санхүүжилт нь бага орлоготой бүлгийг ялгаварлан гадуурхаж байна.<sup>65</sup> бодлогууд нь санхүүгийн үйлчилгээнд хамаагүй өндөр үнэ төлөх шаардлагатай ядуу хэсгийг ихэвчлэн “улаан шугам” болгон зааглаж, дэлхийн санхүүгийн зах зээл, өрийн дарамтаас үүдэлтэй санхүүгийн эрсдэлд оруулдаг.<sup>66</sup> Орон сууцны санхүүжилтийн бодлого нь орон сууцыг эд хөрөнгө, бараа бүтээгдэхүүн гэж үзэх үзэл баримтлалд хөтлөх мөн орон сууц худалдан авахад байрны үнийг төлөх боломжтой талыг онцолж, (ихэвчлэн баталгаажуулж чаддаггүй) харин Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмжид онцолсон бусад элементүүдийг үл тоомсорлодог.<sup>67</sup> Орон сууц нь сурч боловсрох, ажиллах боломжийн ойролцоо байх нь уг эрхийг эдлэхтэй адил чухал юм. Энэ бүгд хүний эрхийн асуудал бөгөөд эдгээр нь санхүүгийн асуудалтай шууд холбоотой.<sup>68</sup>

Үүнээс гадна санхүүгийн асуудлыг тусгайлан авч үзсэн 2017 оны тайлан онцгой ач холбогдолтой байна.<sup>69</sup> Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч Лейлани Фарха энэ сэдвээр “Орон сууцанд оруулсан (капитал) хөрөнгө оруулалт нь аюулгүй орчинд, нэр төртэй амьдрах нийгмийн чиг үүргээс нь улам бүр салгаж, улмаар хүний эрх гэж үзэх явдлыг алдагдуулж байна.”<sup>70</sup> 2015 онд

62 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблей, Хүрэлцэхүйц амьжиргааны түвшинд хүрэх эрхийн хэсэг болох шаардлагад нийцсэн орон байр, энэ хүрээнд ялгаварлан гадуурхахгүй байх эрхийн талаарх Тусгай илтгэгчийн тайлан харах (A/HRC/34/51, 2012 оны 8 дугаар сарын 10-ны өдөр).

63 Мөн тэнд, 3 дугаар зүйл.

64 Мөн тэнд, 12 дугаар зүйл.

65 Мөн тэнд, 22 дугаар зүйл.

66 Мөн тэнд, 65 дугаар зүйл.

67 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны 4 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (8 дугаар) 8 дугаар зүйл.

68 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2012 (2 дугаар), 48, 57, 66 дугаар зүйл.

69 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар).

70 Мөн тэнд 1 дүгээр зүйл.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн тогтоолоор баталсан “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр” түүний зорилтуудыг улс орнууд хэрэгжүүлж байгаатай холбогдуулан уг тайланг цаг үеэ олсон гэж үзэж байна. Түүний 11.1 дэх хэсэгт заасан хүн бүрийг тохиромжтой, аюулгүй, боломжийн үнэтэй, суурь үйлчилгээнд хамрагдах амлалт 2030 он гэхэд биелэгдэх юм бол орон сууцны тогтолцоонд олон улсын санхүү, санхүүгийн оролцогчдын үүрэг оролцоог анхаарч үзэх нь нэн чухал юм.<sup>71</sup> Орон байртай байх эрх нь эрх тэгш байх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, амьд явах эрхтэй харилцан уялдаатай байдаг ба үүний хажуугаар санхүүгийн зах зээл, орон сууцны салбарт хүний эрхийн үр дүнтэй хяналт, хариуцлагын тогтолцоо байхгүй байгаа нь хүний эрхийн үүрэг, ач холбогдлыг хэрхэн дутуу үнэлж байгааг илтгэх чухал асуудал болж байна.<sup>72</sup>

Санхүүжилтээс үүдэлтэй бэрхшээлийг аж ахуйн нэгжүүдийн үүрэг, хувьчлалын чиг хандлагаас тусад нь авч үзэх боломжгүй. Сүүлийнх нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ядуурал ба хүний эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн хувиар Филип Алстоны илтгэлд өргөн хүрээнд авч үзсэн болно.<sup>73</sup>

Алстоны хэлснээр Засгийн газраас нийтийн өмч хөрөнгийг дахин корпорацын бүтэмж, ашиг орлогоор хангагдсан эдийн засгийн либералчлал (хөгжлийг дэмжих зорилгоор хяналтыг багасгах) ойлголтын хүрээнд тодорхойлох нь хүний эрхийн үүднээс үндсэн асуултыг гаргаж өгдөг.<sup>74</sup> Өмч хувьчлалын гол зорилго нь ашиг байхад, хүний эрхийн нэр төр, тэгш байдал, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зэрэг асуудал өөрийн эрхгүй хасагдаж байна.<sup>75</sup> Эрх эзэмшигчид нь үйлчлүүлэгч болж хувирч, хүний эрхийн стандарт нь өмч хувьчлалын гэрээнд бага тусгагдаж байна.<sup>76</sup> Мөн улс орнуудыг шууд үйлчилгээ үзүүлэхээс ухрахад хүргэдэг хэмнэлтийн асуудлыг тайланд дурджээ. “Хүний эрхийг бүрэн хангасан зохицуулалтын дэглэмийг хувийн хэвшилд шилжүүлж болно” гэсэн санал ихэвчлэн болгодог ч уг

71 Мөн тэнд, 8 дугаар зүйл, 2015 оны Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын 11.1 дэх хэсэгт “2030 он гэхэд хүн бүрийг шаардлагатай, аюулгүй, хямд орон сууц, суурь үйлчилгээнд хамруулж, ядуусын хорооллыг сайжруулна” гэж заасан. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан. Энэ зорилт нь санхүүгийн асуудалтай нягт холбоотой байгаа нь ойлгомжтой. Энд бидний гол анхаарал нь хүний эрхийн хэтийн төлөвт оршдог тул Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудад цаашид анхаарал хандуулахгүй. Жишээ нь Томас Погге, Мину Сенгупта хоёрын хоорондох ялгааг харна уу, “Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хүний эрхийн үүднээс үнэлэх нь”, Олон улсын болон харьцуулсан нийгмийн бодлогын сэтгүүл 2016 он, 83-97 дугаар тал. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ ажлыг мөн адил шалтгаанаар хэлэлцэхгүй. <https://www.un.org/youthenvoy/2013/08/un-habitatunited-nations-human-settlements-programme/2020> оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

72 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 11, 12 дугаар зүйлүүд.

73 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблей, Ядуурал ба хүний эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн илтгэл (А/73/396, 2018 оны 9 дүгээр сарын 26-ны өдөр).

74 Мөн тэнд, 3 дугаар зүйл.

75 Мөн тэнд, 82 дугаар зүйл.

76 Мөн тэнд, 82, 83 дугаар зүйл.

ойлголт нь зөрчилддөг.<sup>77</sup> Өмч хувьчлал нь ардчиллыг дордуулж, Засгийн газар, нийтийн орон сууц зэрэг нийтийн өмч, үйлчилгээний хуваарилалтын тал дээр хяналт, шийдвэр гаргахад саад болдог. Үнэндээ “өмч хувьчлалтай нягт холбоотой хэмнэлтийн бодлого нь популист, хүний эрхийн эсрэг улс төрчдийг бий болгох таатай нөхцөлийг бүрдүүлсэн”.<sup>78</sup>

Хүний эрхийн стандартыг дагаж мөрдөхийн тулд компаниудаас юу шаардах вэ? Хамгийн түрүүнд авч үзэх зүйл бол Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Бизнес ба Хүний эрхийн үндсэн зарчмууд юм.<sup>79</sup> Зарчмууд нь улс орнууд хүний эрхийг гуравдагч этгээд зөрчихөөс хамгаалах үүргээс эхэлдэг бөгөөд энэ нь “үр дүнтэй бодлого, хууль тогтоомж, зохицуулалт, шүүхийн шийдвэрээр ийм зөрчлийг урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, шийтгэх, арилгах арга хэмжээ авах”-ыг шаарддаг.<sup>80</sup> Энэ нь “улс орнууд нутаг дэвсгэрт болон харьяалалд байгаа бизнесийн бүхий л аж ахуйн нэгжүүдэд үйл ажиллагааныхаа хүрээнд хүний эрхийг хүндэтгэх ёстой гэсэн ойлголтыг тодорхой зааж өгөх ёстой” гэсэн үг юм.<sup>81</sup> Улс орнууд хүний эрхийг хангахад нөлөөлөхүйц үйлчилгээ үзүүлэх бизнес эрхлэгчидтэй гэрээ байгуулахдаа, хүний эрхийг хангах үүргээ биелүүлэх зохих хяналт шаардлагатай.<sup>82</sup> Чиглүүлэх зарчмуудын дагуу бизнесийн байгууллагууд өөрсдөө хүний эрхийг хамгаалах, зөрчлөөс зайлсхийх, сөрөг нөлөөллийг арилгах үүрэгтэй.<sup>83</sup> Тэд үүнд хүрэхийн тулд зохих бодлого, үйл явцтай байх ёстой.<sup>84</sup> Хэдий орон байртай байх эрхийн талаар тодорхой дурдаагүй ч орон сууцны чиглэлийн зах зээлд оролцож буй бизнес эрхлэгчид хүний эрхийг анхаарч үзэх нь ойлгомжтой.<sup>85</sup>

Зарим тохиолдолд компаниудын хариуцлагыг хаа нэгтээ дурдсан байдгаас дурдвал нэгдүгээрт Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Амьдрах орчин, мөн Дүрвэгсдийн асуудал хариуцсан дээд комиссар шаардлагад нийцсэн орон байртай байх талаарх бичиг баримтад хүний бүх эрх тэр дундаа орон

77 Мөн тэнд, 84 дүгээр зүйл.

78 Мөн тэнд, 86 дугаар зүйл, Популисмын аюул ба хүний эрхийн хоорондын хамаарлын талаар энэ нийтлэлийн эцсийн хэсгийг үзнэ үү.

79 Хүний эрхийн зөвлөлийн 2011 оны 6 дугаар сарын 16-ны өдрийн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газрын 17/4 дүгээр тогтоолоор баталсан “Бизнес ба хүний эрхийн чиглэлээр баримтлах зарчмууд”.

80 Мөн тэнд, 2 дугаар үндсэн зарчим.

81 Мөн тэнд, 3 дугаар үндсэн зарчим.

82 Мөн тэнд, 5 дугаар үндсэн зарчим.

83 Мөн тэнд, 11, 13 дугаар үндсэн зарчим.

84 Мөн тэнд, 15 дугаар үндсэн зарчим, 16-24 зарчмуудыг харна уу.

85 Гэсэн хэдий ч Удирдах зарчмууд нь хууль ёсны хүчин төгөлдөр бус бөгөөд хэрэгжилт нь төвөгтэй байдаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын түвшинд Бизнес ба Хүний эрхийн тухай шинэ конвенц байгуулах оролдлого үргэлжилсээр байгаа ч энэ хөгжлийн эерэг болон сөрөг талууд, орон сууцтай болох эрхийн үр дагаврыг хэлэлцэх газар биш юм. Энэ сэдвийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны Ерөнхий зөвлөмжид (Бизнесийн үйл ажиллагааны хүрээнд Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактаас хүлээсэн төрийн үүргийн талаарх 24 дүгээр Ерөнхий зөвлөмж (E/C.12/GC/24, 10) 2017 оны 8 дугаар сар), орон сууцны талаар товч дурдсан бөгөөд Тусгай илтгэгчийн 2017 оны тайланд (2 дугаар) эш татсан болно.

байртай байх эрхийг хүндэтгэх үүрэг хариуцлага нь бизнес эрхлэгчдэд нийгмийн зүгээс тавьж буй үндсэн хүлээлт гэж тэмдэглэсэн байдаг.<sup>86</sup> Үүнээс гадна Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч “Бизнесийн болон хүний эрхийн удирдамжийг нэн тэргүүнд орон сууцны салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй санхүүгийн оролцогчдод тусгайлан боловсруулах ёстой” гэж 2017 оны тайландаа дүгнэжээ.<sup>87</sup> Тайланд бизнесийн байгууллагуудад бүтэн хэсгийг зориулж, бизнес ба хүний эрхийн талаарх тал бүрийн (сайн дурын) санаачилгууд нь санхүүгийн корпорациуд болон хувийн өмчийн компаниудын үүрэг хариуцлага, орон байртай байх эрхийн талаар хэрхэн анхаарч чадахгүй байгааг тайлбарласан болно.<sup>88</sup> Энэхүү хоосон орон зайг нөхөхийн тулд Тусгай илтгэгч болон Бизнесийн болон хүний эрхийн ажлын хэсэг хамтран үл хөдлөх хөрөнгийн хамгийн том компаниудын нэг Blackstone Group болон зургаан улсад (Америкийн Нэгдсэн Улс, Швед, Испани, Ирланд, Дани, Чех) хамтран захиа илгээсэн. Blackstone-д илгээсэн захидалд өрхийн орлогын хэмжээнээс хэтэрсэн түрээсийн нэмэгдэл, мөн нүүлгэн шилжүүлэлт, түрээслэгчдийн засвар үйлчилгээний зардал нэмэгдэж байгаа нь Африк гаралтай америкчуудад харьцангуйгаар их нөлөөлж буй бизнесийн загварын үр нөлөөг буруушааж байна гэжээ.<sup>89</sup> Нийгмийн чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ хүний эрхийг хамгаалах хүрээнд компани нь тодорхой хүний эрхийн үүрэг хүлээдэг талаар сануулсан. Боломжийн авч болохуйц үнэтэй орон сууцанд хамрагдах, ялгаварлан гадуурхахгүй байх түүнчлэн нүүлгэн шилжүүлэх сүрдүүлэг, нүүлгэн шилжүүлэхийн үр дүнд орон гэргүй болох зэрэг асуудлаас зайлсхийх хэрэгтэй.

Гэхдээ юуны түрүүнд хүний эрхийн хэм хэмжээ юунд хамаатай вэ? гэдэгт эргэн орьё. Улс орнуудын зан үйлийг удирдан чиглүүлэх юм. Улс орнуудад явуулсан захидалд хэдий орон сууцыг идэвхтэй сэргээх (commodification-аливаа зүйлийг худалдах, худалдан авах боломжтой зүйл болгон хувиргах үйлдэл, баримт) хувь нэмэр оруулсан ч яриангүй Засгийн газрийн өмнө хүлээсэн тодорхой үүргийг мөн орхиогүй. Бүгдэд нь бодит байдлыг сануулж, олон улсын хүний эрхийн хуулийн дагуу танай Засгийн газар хүн бүрийг ялгаварлан гадуурхахгүйгээр хүрэлцэхүйц орон сууцаар хангахын тулд боломжит нөөц бололцоогоо ашиглан аажмаар арга хэмжээ авах шаардлагатай.

86 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газар ба Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ мэдээллийн хуудас (25 дугаар), 37 дахь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Даян дэлхийн гэрээнээс харна уу.

87 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 66(d) дугаар зүйл.

88 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 18, 19 дүгээр зүйл.

89 Хүний эрх, үндэстэн дамнасан корпорациуд болон бусад бизнесийн байгууллагуудын асуудлаар Тусгай илтгэгч болон Ажлын хэсгийн Блэкстоун группт хаягласан захидал (2019 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдөр) [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Financialization/OL\\_OTN\\_17\\_2019.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Financialization/OL_OTN_17_2019.pdf) 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

Санхүүжилтийн асуудал болон орон байртай байх эрхийг эдлэхэд үзүүлэх нөлөөг шийдвэрлэхийн тулд танай Засгийн газар орон сууцыг хүний эрх болгон сэргээн тогтоох, хүртээмжтэй орон сууцны системийг дэмжих, урьдчилан сэргийлэх (speculation, дамлан зарах-спекулятив арилжаа гэдэг нь үнэ цэнийг алдах ихээхэн эрсдэлтэй боловч их хэмжээний ашиг эсвэл бусад томоохон үнэ цэнийн хүлээлттэй санхүүгийн гүйлгээ хийх үйлдлийг хэлнэ), түрээслэгчдийн зардлаар ашиг олохыг хязгаарлах зорилгоор бүрэн хэмжээний татварын, дүрэм журмыг багтаасан бодлого, хууль тогтоомжийг боловсруулах ёстой. Энэ нь танай Засгийн газар болон санхүүгийн салбарын хоорондын харилцааг өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд ингэснээр хүний эрхийн хэрэгжилтийг нэн тэргүүний зорилго болгоно.<sup>90</sup>

Орон сууцыг нийтийн өмч (эсвэл нийтийн сайн сайхан гэж орчуулах social/ common good нь цэвэр агаар, цэвэр ус, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг нь олон хүмүүст нэгэн зэрэг хүрэх хамгийн их ашиг тустай зүйл юм) гэсэн үндсэн чиг үүрэгт нь буцаах арга хэмжээ авахгүй эсвэл авч чадахгүй байгаа нь зөвхөн ухарсан алхам гэж үзэж, улмаар төрийг олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн үүднээс/хуулиар хүлээсэн үүргээ зөрчиж байна гэж захидалд тэмдэглэжээ.<sup>91</sup> Заримдаа Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын хүрээнд хямрал, хэмнэлтийн үед ухрах алхмуудыг (түр зуур) зөвшөөрдөг боловч эдгээр нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх зэрэг янз бүрийн шаардлагыг хангасан байх ёстой.<sup>92</sup>

Зах зээл болон том компаниудын ашиг сонирхлоор тодорхойлогддог хүрээнд ч гэсэн төрийн үүрэг нь бизнесийн үйл ажиллагаа хүний эрхийг дагаж мөрдөхийг хангахын тулд чадах бүхнээ хийхээр хязгаарлагдах ёсгүй.<sup>93</sup> Тусгай илтгэгчийн хэлснээр мөн ерөнхийдөө төр, зах зээлийн хоорондын харилцааг өөрчлөх түүнчлэн зах зээлийг өөрчлөхөд өргөн хүрээний арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. Орон сууцны зардлыг орлогын түвшинтэй тэнцүү байлгахын тулд улс орнууд нь бодлого, хууль тогтоомж боловсруулах ёстой.<sup>94</sup> Түүнчлэн эзэмшлийн аюулгүй байдлыг хангах хууль эрх зүйн болон бусад орчныг бүрдүүлэх ёстой<sup>95</sup> ба орон байртай байх эрхийг хангах болон албадан нүүлгэлтээс орон гэргүй болохоос урьдчилан сэргийлэх үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд улс

90 Хүний эрх, үндэстэн дамнасан корпорациуд болон бизнесийн бусад аж ахуйн нэгжүүдийн асуудлаарх Тусгай илтгэгч болон Ажлын хэсгээс Чех, Дани, Ирланд, Испани, Швед, Америкийн Нэгдсэн Улсад илгээсэн захидал (2019 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдөр) <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/FinancializationHousing.aspx> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан. Америкийн Нэгдсэн Улсын хувьд Пактын нэг тал биш тул Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактыг дурдаагүйг анхаарна уу.

91 Мөн тэнд.

92 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны даргын захидал 2012 (33 дугаар).

93 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017, 12, 13 дугаар зүйл.

94 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2012, (дугаар 61) 16 дугаар зүйл.

95 Мөн тэнд, 71(i) дүгээр зүйл.

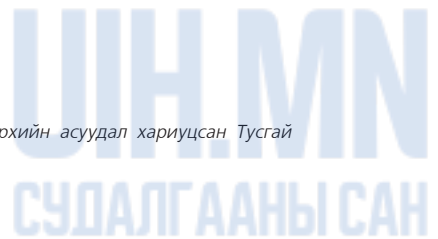


орнууд дагаж мөрдөж буй барьцаа болон өр төлбөрийн талаарх хууль тогтоомжийг хянах хэрэгтэй.<sup>96</sup> Шүүх болон бусад институциуд нь орон сууц, түүний санхүүжилттэй холбоотой дотоодын хууль тогтоомж, бодлогыг тайлбарлах, хэрэглэх, орон байртай байх эрхтэй уялдуулж, мөн хүний эрхийг дээдлэх эрхэм чанарыг хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх ёстой.<sup>97</sup> Энэ нь эргээд эрх эзэмшигчдийг сонсох боломжтой болох бөгөөд гомдлын журам болон шүүхийн хамгаалалтын хэрэглүүрийг ашиглах боломжоор хангагдана.<sup>98</sup>

Түүнчлэн улс орнууд орон байртай байх эрхийн хүрээнд орон сууцны бодлогын нөлөөг хянаж мониторинг хийх ёстой.<sup>99</sup> Зохих бодлого нь уг эрхэд хохиролтой болох нь тодорхой бол бодлогоо засаж, тохируулах ёстой.<sup>100</sup> Энэ нь Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, бодлогын хүрээнд шууд хүлээх үүрэг ба практик үйл ажиллагаа нь ялгаварлан гадуурхсан шинжтэй байж болохгүй, аль хэдийн давуу талтай бүлгүүдэд ашиг тусаа өгөхөөс илүү тэгш бус байдлын зөрүүг арилгах бодлогыг чиглүүлэх ёстой.<sup>101</sup>

Улс орнууд бага орлоготой айл өрхүүдэд зориулсан нийгмийн/нийтийн орон сууц хэлбэрээр эсвэл бага түрээсийн байраар хангах замаар орон сууц олгох үүрэгтэй.<sup>102</sup> Орон сууцыг хангах байдлыг зөвхөн зах зээл эсвэл хувийн байгууллагуудад бүхэлд нь орхиж болох ажил биш юм.<sup>103</sup> Аль хэдийн 2012 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч хандлагын (paradigm shift) үндсэн шинжээ өөрчлөн санхүүжилтээс холдон улам илүү хүний эрхэд суурилсан хандлага руу уриалсан. Санхүүжилтийн талаарх 2017 оны тайлан нь “Эх дэлхийгээ шинэчилье: 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн Хөтөлбөр”-т<sup>104</sup> болон “Шинэ хот байгуулалтын хөтөлбөр”-т<sup>105</sup> улс орнууд орон сууцны санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтын зах зээлийг дахин төлөвлөх шаардлагатай гэж дүгнэжээ.

- 
- 96 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (дугаар 2), 77(e) дугаар зүйл.
- 97 Мөн тэнд, 77(f) дугаар зүйл.
- 98 Мөн тэнд, 16 дугаар зүйл.
- 99 Мөн тэнд.
- 100 Мөн тэнд, 19 дүгээр зүйл.
- 101 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2012 (дугаар 61), 71(d) дүгээр зүйл.
- 102 Мөн тэнд, 18 дугаар зүйл.
- 103 Мөн тэнд, 71(h) дүгээр зүйл; Тусгай илтгэгчийн тайлан 2018 (дугаар 72), 228 23 дугаар зүйл.
- 104 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 2030 он хүртэлх Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр (2015 оны 9 дүгээр сарын 25-ны өдрийн А/70/1 дүгээр тогтоол).
- 105 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ХАБИТАТ Шинэ хотын хөтөлбөр III (2017 оны А/71/256 дугаар тогтоол)





Үүний тулд улс орнуудын болон бусад оролцогч талуудын олон улсын дээд түвшний уулзалтыг зохион байгуулахыг санал болгон<sup>106</sup>, боловсруулсан стратеги төлөвлөгөө нь орон сууцыг дахин нийтийн өмч болгож, хүртээмжтэй орон сууцны системийг дэмжих, спекулятив (дамлан зарах) болон хэт их баялаг хуримтлуулахаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд өргөн хүрээний татвар, дүрэм журам, төлөвлөлтийн арга хэмжээг багтаасан байна.<sup>107</sup> Энэхүү нийтлэлийг бичиж байх үед Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн ажил болох удирдамж орон байртай байх эрхийн хүрээнд шинээр хийгдэж байна.<sup>108</sup> Удирдамжийн төсөл нь одоогоор бэлэн байгаа, энэ нь зөвхөн санхүүжилтийн хүрээнд бизнесийн байгууллагуудад үүрэг хүлээлгэх бус, харин орон байртай байх эрхийн хүрээнд хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн төлөвлөгөө, өмч хувьчлал, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг эргэн харахыг зөвлөж байна.<sup>109</sup>

Эргэлзэгчид магадгүй дөнгөж танилцуулсан хүчин чармайлт нь хий хоосон гэх байх. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын Ерөнхий зөвлөмжтэй харьцуулахад удирдамж нь хууль зүйн хувьд хүчин төгөлдөр бус ч нөлөөтэй байх ба үүрэг хүлээлгэдэггүй үүргүүд болон удирдамжийн нэгдсэн сүлжээнд хувь нэмэр оруулдаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн ажил нь зөвлөх шинж чанартай байдаг. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн нарийвчилсан болон өргөн хүрээний зөвлөмжийг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактад тусгагдсан заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн хэм хэмжээний тайлбарт шилжүүлэхгүй. Илүүтэйгээр зөвлөмж нь орон сууцыг хүний эрхийн асуудал гэж үзэхийн төлөө хүчтэй дуу хоолойгоо илэрхийлж, санхүүжилтийн нөгөө талыг харуулж байна. Гэхдээ энэ нь эрх зүйн шинж чанартай ойролцоо байдал дээр ахиц байна. 2013 оны 5 дугаар сард Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын нэмэлт протокол хүчин төгөлдөр болсноос хойш Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь өөрсдийн улсад эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх зөрчигдсэн гэх хүмүүсийн (бүлгүүдийн) гомдлыг сонсох боломжтой болсон. 2017 онд Бен Жазиагийн Испани Улсын эсрэг гомдолд дээрх үзэл баримтлал батлагдсан ба энэ тохиолдолд бага насны хоёр хүүхэдтэй Испани гэр бүлийн байрны түрээсийн хугацаа дуусаж, түрээсийн байрнаас нь албадан нүүлгэсний дараа тэд нийтийн орон сууцанд хамрагдахаас удаа дараа татгалзсан.<sup>110</sup>

106 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 77(а) дугаар зүйл.

107 Мөн тэнд, 77(b) дугаар зүйл.

108 Орон байртай байх эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төсөл. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан. Эцсийн удирдамжийг 2020 оны 2 дугаар сард нийтэлсэн.

109 Мөн тэнд, 16, 17 дугаар зүйл.

110 Бен Жазиа нар Испани Улсын эсрэг, Харилцаа холбоо №005/2015 (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, 2017 оны 6 дугаар сарын 20-ны өдөр).

Уг тохиолдол нь санхүүгийн хямрал, үндэсний орон сууцны нөөц буурах үед тохиолдсон явдал юм. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо нь Испани Улсын бүс нутгийн удирдлагуудыг нийтийн орон сууцны хэрэгцээ нэмэгдэж байгаа энэ үед хувийн хөрөнгө оруулалтын компаниудад нийтийн орон сууцны хувьцааг худалдсаныг зэмлэж, пактын 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг тусад нь болон пактын 2 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгтэй хамтад нь зөрчсөн гэж үзсэн. Улс орнууд нь орон байртай байх эрхэд нөлөөлөх, мөн нийтийн орон сууцны хувьцааг зарах, татварын орлогыг ашиглах зэрэг өргөн хүрээний бодлогын арга хэмжээгээ зөвтгөх үүрэгтэйгээр оролцдог байдлыг харуулж байна.

Испани Улсын тайлангийн талаар Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны сүүлийн үеийн ажиглалтын дүгнэлтэд уг асуудал мөн тусгагдсан. “Бага орлоготой иргэд шаардлагатай орон сууцанд орох боломжтой байх, олж авах боломжтой байх, үнийн хувьд тохирсон авч болохоор байх зэргийг сайжруулахын тулд амины орон сууцны зах зээлийг зохицуулах шаардлагатай арга хэмжээ авахыг” Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо зөвлөдөг.<sup>111</sup> Ерөнхийдөө дээрх илэрцийн дагуу ажиглалтын дүгнэлт нь тогтмол зах зээл болон түүний орон сууцны үнийг төлж дийлэхгүй байдлын нөлөөг дурддаг. Дани Улсын кейс тохиолдолд санаа зовоож буй асуудал нь ‘хувийн хөрөнгө оруулагчдын үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах хандлага нэмэгдэж байгаагаас болж хямд үнэтэй орон сууцны хомсдолын талаар болон 1996 оны Орон сууцны нөхцөлийг түр зохицуулах тухай хуулийн дагуу, хувийн хөрөнгө оруулагчид нь түрээсийн байрны төлбөрийг түрээсний байрын чанартай нь хамааруулан ихэсгэхийг’ зөвшөөрсөн.<sup>112</sup> Хороо нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын талаар<sup>113</sup> үүнтэй ижил санаа зовниж байгаа ч дан ганц Европын орнуудаар хязгаарлагдахгүй. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын талаарх Хорооны ажиглах дүгнэлтэд “төр нь хувийн хэвшилд өсөж буй орон сууцны үнэ, үндэслэлгүй орон сууцны зардал зэргийг зохицуулах механизм бий болгож, түрээслэгчдийн удаан хугацааны баталгаат байдлыг дэмжих зорилгоор түрээсийн гэрээг шинэчлэх асуудлыг тусгахыг”<sup>114</sup> зөвлөжээ. Мөн сүүлийн жилүүдэд нийтлэгдсэн Шинэ Зеланд<sup>115</sup>,

111 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Испани Улсын 6 дахь үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/ESP/CO/6, 2018 оны 3 дугаар сарын 29-ний өдөр) 39(b) дүгээр зүйл.

112 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Дани Улсын зургаа дахь үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/DNK/CO/6, 2019 оны 10 дугаар сарын 18) 49 дүгээр зүйл.

113 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын зургаа дахь үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/DEU/CO/6, 2018 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдөр) 54 дүгээр зүйл.

114 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Солонгосын дөрөв дэх үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/KOR/CO/4, 2017 оны 10 дугаар сарын 6) 53(c) дугаар зүйл.

115 Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Шинэ Зеланд Улсын дөрөв дэх үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/NZL/CO/4, 2018 оны 3 дугаар сарын 29) 39 дүгээр зүйл.

Аргентин<sup>116</sup>, Сенегал<sup>117</sup> зэрэг улсад дээрх ажиглалтын дүгнэлтэд түрээсийн үнэ нэмэгдсэн, энэ талаар юу хийх ёстойг дурдсан байдаг. Өнөөдөр Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн ажлын дагуу мөн үндэстний шүүх эрх мэдэл, бусад эрх бүхий байгууллагууд, мөн хүний эрхийн байгууллагуудын хичээл зүтгэлээр санхүүжилтийн хүний эрхийн хэмжээсийг үл тоомсорлох болсон. Энэ нийтлэлийн үлдсэн хэсэгт хүний эрхийн үзэл баримтлал хаана, хэрхэн хэрэгжсэн зарим жишээг өгөх бөгөөд 'олонхын эрх'-ийг илүү онцолж авч үзнэ.

#### IV. ХҮН БҮРИЙН ШААРДЛАГАД НИЙЦСЭН ОРОН СУУЦ ХЭРЭГЛЭХ ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДАЛ

##### Зарим жишээний талаар:

Саяхан Америкийн Нэгдсэн Улсын Конгрессын гишүүн Александриа Окасио-Кортес илтгэлд Америкийн Нэгдсэн Улсын орон сууцжилт яагаад “зэрлэг балмад” (barbarism) болохыг онцолсон. Тэрээр өөрийнхөө туршлагаас ярихдаа хэт их түрээс төлөх талаар, амьдралын нөхцөлийг хүнлэг бус байдал болон commodification-байрыг бараа гэж үзэхийг эрс зогсоохыг уриалсан.<sup>118</sup> Энэ бол бүх хүнд хамаатай, улс төр нүдээ аниад өнгөрч болохгүй асуудал юм. Хандлагын (paradigm) үндсэн өөрчлөлтөд хүрэхэд хэцүү хэдий ч гэсэн хүний эрхийн хүчин чармайлтын дагуу хэд хэдэн дэвшил боловсруулалтын шатанд байна. Зарим жишээг энд дурдлаа. Эдгээр нь юуг харуулж байна вэ? гэхээр орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд (жишээ нь Европын буюу барууны улс орнуудад уг нэгж нь муж, хотын захиргаа байх) орон сууцжуулах бодлогын хэтийн төлөвийг өөрчлөх асар их боломж болж байна.

“The Shift” (Шилжилт) хандлагын өөрчлөлт хөдөлгөөнийг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч ‘Хотуудын нэгдэл ба орон нутгийн захиргаа’, Хүний эрхийн Дээд Комиссарын Газартай хамтран санаачилсан. Гол зорилго нь “хүний орон байртай байх үндсэн эрхийг сэргээж, хэрэгжүүлэх-илүүдэл хөрөнгө/капитал хуримтлуулдаг газар болгон ашигладаг ойлголтоос холдож, орон сууцанд нэр төртэй амьдрах газар/хэлбэр болгон, гэр бүлээ өсгөх, нийгмийн амьдралд оролцох газар болгон шилжүүлэх” юм.<sup>119</sup> Үйл ажиллагаа,

<sup>116</sup> Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Аргентин Улсын дөрөв дэх үечилсэн тайлангийн дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/ARG/CO/4, 2018 оны 10 дугаар сарын 12) 47 дугаар зүйл.

<sup>117</sup> Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Сенегал Улсын гурав дахь ээлжит тайлангийн талаарх дүгнэлтийн ажиглалт (E/C.12/SEN/CO/3, 2019 оны 10 дугаар сарын 18) 30 дугаар зүйл.

<sup>118</sup> “Александриа Окасио-Кортес Америкийн Нэгдсэн Улсын орон сууц яагаад “барбаризм” болохыг тайлбарлав” (2019 оны 9 дүгээр сарын 11-ний өдөр) <https://www.youtube.com/watch?vF79mCb-PcUDg> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

<sup>119</sup> Энэхүү санаачилгын цахим хуудсыг үзнэ үү. <http://www.unhousingrapp.org> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

санаачилгыг нэгтгэж, дэмжсэнээр “Хөтөлбөр 2030” (Agenda 2030), “Шинэ хот байгуулалтын хөтөлбөр” (New Urban Agenda)-т нийцүүлэн Засгийн газрын янз бүрийн түвшинд орон сууцны шинэ стратегийг хүний эрхийн дагуу хэрэгжүүлэхийг хүсч байна. Хүний эрхийн чиглэлээр 2018 онд гаргасан энэхүү санаачилга нь “Орон сууцанд орох эрх ба хот байгуулах эрхийн төлөөх орон нутгийн засаг захиргааны хотын засаглалын тунхаглал”-д хүргэсэн бөгөөд одоогоор 37 түнш хот, метрополитан бүс нэгж гарын үсэг зурсан байна.<sup>120</sup> Хотуудыг уг санаачилгад хамруулахад практикийн хувьд хүртээмжтэй орон байртай байх эрхийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй бэрхшээл нь гэвэл үндэсний хөрөнгө оруулалт/сан (fund)-гын хомсдолтой байдал, төрийн зохицуулалтыг халах болон commodification (бараа болгох) гэж тодорхойлсон. Нийтлэг байдлаар гарын үсэг зурсан хотууд (мөн байгууллагууд, хүмүүс) нь орон нутгийн үйл ажиллагаа болон бодлогыг хэрэгжүүлэхийн хүрээнд дараах зүйлсийг шаарддаг. Үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийн зохицуулалтыг сайжруулах, нийтийн орон сууцны нөөцийг сайжруулахад шаардагдах хөрөнгийг нэмэгдүүлэх юм. Нийтийн болон хувийн хэвшил хосолсон үүнд тулгуурласан орон сууцны сонголт руу гарын үсэг зурагч талууд явах ба хүртээмжтэй орон сууцыг тогтвортой дүүрэг/хороолуудын sustainable neighbourhoods (нийгэм, байгаль орчин, эдийн засгийн хувьд эрүүл хороолол, аюулгүй, сайн төлөвлөгдсөн, удаан хугацаанд баригдсан газар) хэлбэртэй хослуулан хот төлөвлөлт хийх, эдгээр зорилтыг дагаж мөрддөг хотын захиргаа хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах болно.

‘Push’ (түлхэх/түлхэлт/domino effect) баримтат кинонд найруулагч Фредерик Герттен, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгч Лейлани Фарха орон сууцны асуудлыг тодорхойлох хүчнийг хэрхэн тодорхойлж буй талаар гаргадаг.<sup>121</sup> Уг шагналт кино нь дэлхийн олон хотод цацагдсан ба өргөн хүрээнд хүрч хэлэлцүүлэг өрнөсөн. Платформыг хэлэлцүүлгээр хангахаас гадна, улам бүр нэмэгдэж буй хот орон сууцыг хүний эрхийн стратеги болгон олон нийтэд амлаж, санхүүжилт рүү буцах чиглэлийг санал болгох, бодлого үйл ажиллагааг зөвшөөрөх болно. Монреаль хот нь саяхан бүтээн байгуулагчдыг нийтийн хямд төлөх боломжтой орон сууц барих эсвэл нийтийн орон сууцыг санхүүжүүлэх санд хувь нэмэр оруулахыг албадан тулгах шинэ дүрэм журмыг танилцуулсан.<sup>122</sup> Канад Улсын өөр нэг хот Торонто нь нэмэлт өөрчлөлтөөр орон сууцны эзэд дахин төлөвлөлт хийх гэж буй байшин, өрөө түрээслэгчдийг зүгээр л нүүлгэх боломжийг олгодог хуулийн цоорхойг арилгах болно. Эзэд нь түрээсийн орон

120 Цахим хуудсыг харна уу. <https://citiesforhousing.org> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

121 <http://www.pushthefilm.com> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

122 “Түрээсийн зах зээл чангарч байгаа тул Монреаль хямд орон сууцыг нэмэгдүүлэхийг зорьж байна” (CBC News, 2019 оны 6 дугаар сарын 12) [https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/montreal-affordable-social-housing-by-law-rules-1.5172133?\\_\\_vz=medium%3Dsharebar](https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/montreal-affordable-social-housing-by-law-rules-1.5172133?__vz=medium%3Dsharebar) 2020 оны 1 дугаар сарын 15-ны өдөр хандсан.

сууцыг боломжийн төлж чадахуйц түвшний байраар солих, мөн нүүлгэн шилжиж буй түрээслэгчдэд ижил үнэтэй, ижил хэмжээтэй орон сууц, өрөөг (rooming house-түр оршин суух зориулалтаар өрөө түрээсэлдэг хувийн байшин) олох шаардлагатай гэж үзжээ.<sup>123</sup> Бас нэг орон сууцны хомсдолд орсон хот бол Барселон, саяхан шинэ хууль хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд үүний үр дүнд банкны эзэмшиж байсан “хоосон” байрыг албадан хурааж авсан байна.<sup>124</sup> Мөн Амстердам хотын мэдлийн газар дээр ‘buy-to-let’ (энэ нь оршин суух бус түрээслэх санаатай худалдаж авсан үл хөдлөх эд хөрөнгийг илэрхийлнэ) зорилгоор шинээр байшин барихыг хориглох төлөвлөгөөг боловсруулжээ.<sup>125</sup> “The Shift” хөдөлгөөнд нэгдсэн Мальмо хотын дарга хүний эрхийг дэмжих хэтийн төлөвийг зарлаж, үүнд орон нутгийн засаг захиргаа тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатайг онцлон тэмдэглэв.<sup>126</sup>

Герман Улсад мөн адил сонирхолтой шинэчлэлүүд өрнөж байна. Мюнхен хотод “Mietenstopp” (түрээсийн зогсолт) нь ирэх таван жилийн хугацаанд 60,000 орон сууцны түрээсийг нэмэгдүүлэхийг хориглоно.<sup>127</sup> 2019 оны 6 дугаар сард Берлин хотын сенат радикал (үндсэн мөн чанарт нөлөөлөх) түрээсийн тухай хуулийг дэмжсэн бөгөөд түрээсийн төлбөрийг таван жилийн хугацаанд царцаах болно.<sup>128</sup>

Берлин хотын ‘Mietendeckel’ (түрээсийн даатгал) нь ширүүн маргаантай сэдэв хэвээр байна. Хэдий 2019 оны 8 дугаар сард Герман Улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь шинэ дүрмийг Үндсэн хуульд нийцсэн ба өмчийг хамгаалах үндсэн эрх, тэгш эрхтэй зөрчилдөөгүй гэж үзсэн.<sup>129</sup> Уг шийдвэрт Герман Улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь орон сууцны нийтийн/нийгмийн

123 Дэвид Никл, “Торонто хотын зөвлөл орон сууцны түрээслэгчдэд илүү хамгаалалт өгөх шинэ дүрмийг авч үзэх болно” (The Star, 2019 оны 5 дугаар сарын 29) <https://www.thestar.com/news/gta/2019/05/29/toronto-council-to-consider-new-rules-that-would-give-rooming-house-tenants-more-protection.html> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

124 Жеймс Бадкок “Барселон банкны эзэмшилд байдаг “хоосон” байрыг анх удаа хураах тушаал өгсөн” (The Telegraph, 2019 оны 6 дугаар сарын 24) <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/06/24/barcelona-orders-first-expropriation-empty-flat-owned-bank/> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

125 Сенай Бозтас, “Худалдан авагч болгоомжил: Амстердам шинэ ‘buy-to-let’ зориулалтын байшин (энэ нь оршин суух бус түрээслэх санаатай худалдаж авсан үл хөдлөх эд хөрөнгийг илэрхийлнэ) барихыг хориглохыг эрмэлзэж байна” (The Guardian, 2019 оны 3 дугаар сарын 18-ны өдөр) [https://www.theguardian.com/world/2019/mar/18/buyer-beware-amsterdam-seeks-to-ban-buy-to-let-on-newbuild-homes?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/world/2019/mar/18/buyer-beware-amsterdam-seeks-to-ban-buy-to-let-on-newbuild-homes?CMP=Share_iOSApp_Other) 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

126 “Орон сууцны хямрал: Мальмо хотын дарга шинэ хэтийн төлөв хэрэгтэй байна” (Sveriges Radio, 2019 оны 9 дүгээр сарын 16-ны өдөр) <https://sverigesradio.se/artikel/7299023> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

127 Доминик Хаттер, ‘60,000 орон сууцны түрээсийг царцаах’ (Suëddeutsche Zeitung, 2019 оны 7 дугаар сарын 25-ны өдөр) <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-wohnen-mieten-mieterhoehung-bremse-1.4539674> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

128 Феаргус О’Салливан, ‘Берлин таван жилийн турш түрээсээ царцаах болно’ (Ситилаб, 2019 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-19/berlin-senate-approves-a-five-year-rent-freeze> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

129 Герман Улсын Үндсэн хуулийн шүүх, 2019 оны 7 сарын 18-ны өдөр 1 BvL 1/18. Энэ талаар цахим хуудсыг үзнэ үү. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/bvg19-056.html> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

үүрэг, гентрификацийн эрсдэлүүдийг (баян чинээлэг хүмүүс тухайн газарт нүүж, орон сууцаа сайжруулж, шинэ бизнесийг татах замаар ядуу хотын дүр төрхийг өөрчлөх үйл явц нь хуучин оршин суугчдыг нүүлгэн шилжүүлэх явдал юм.) онцолсон. Мөн дан ганц авч болох үнэтэй төдийгүй орон байртай байх эрхийн хэрэгжилтэд арга хэмжээ авах арга замыг нээж өгөх, бас эзэмшлийн баталгааг хангах ба боловсролын үйлчилгээ авах болон ажлын боломжтой ойр байхыг харгалзан үзнэ. Эдгээр жишээнээс харахад орон сууцанд орох эрх нь дан ганц орон гэргүй байдлаас хамгаалахад хувь нэмрээ оруулахаас гадна хүн бүрийн орон сууцны амьдрах нөхцөлийг сайжруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

### **Хүний эрх “олонх”-ыг хамгаалах нь:**

Оршилд дурдсаны дагуу хүний эрх нь үргэлж цөөнхийн эрхээр хамгаалагдахаар ойлгогддог ба угтаа олонхын шийдвэр гаргах зарчмаас ямар нэг байдлаар хохирч буй хувь хүн болон бүлэг хүмүүс юм. Мажоритар ардчилсан улс орнуудад, улс төрийн олонх нь хууль тогтоомжийн агуулга, Засгийн газрын үйл ажиллагааны гол чиглэлийг тодорхойлдог. Үр дүн нь цөөнхийн эрх ашгийн эсрэг байж болох ч, тэнцвэрийг сэргээх нь ихэвчлэн шүүхэд хамаарах ба хэт их хэмжээгээр (пропорциональ бус) өртөх байдлаас хамгаалах баталгааг гаргах ёстой. Орон сууцны санхүүжилт нь яагаад хүний эрхийн асуудал гэдгийг эргэцүүлэн бодохын тулд хүний эрхийг хамгаалахтай холбоотой олонх, цөөнхийн ялгаа яагаад тийм ч тодорхой бус байгааг энэ хэсэгт авч үзлээ. Нийгмийн эрхийг хамгаалах хүрээнд ялангуяа эдгээр эрх нь (бага зэрэг) өндөр орлоготой иргэд бус харин (нэн) ядуу иргэдэд ашиг тусаа өгөх ёстой гэсэн санаа ба эдгээр эрхийг хамгаалахад илүү өргөн хүрээг агуулсан үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэх боломжийг хааж өгдөг. Үүнийг тайлбарлахын өмнө хүний эрхийн өнөөгийн хэрэгжилтийн хувьд ухарсан байдлыг оруулав.

Хүний эрх дэлхий даяар аюул дор байна. “Хүний эрхийн хэрэгжилтийн хувьд ухарсан байдал”-ын талаарх нийтлэл нь олон эрхийн хувьд хэрэгжиж чадахгүй байгаа болон үүний хор нөлөөтэй үр дагаврын талаарх баримтад хамаарахгүй ба харин энэ нэр томъёо нь эрх, түүнийг хамгаалж буй байгууллагуудад үл итгэх байдал нэмэгдэж байгааг илтгэнэ. Популист удирдагчид болон үндсэрхэг хөдөлгөөнүүд биш, харин хүний эрх нь “цөөнхийг болон үндэстэн-улсын захад хамгийн эмзэг, сул дорой хүмүүсийг хамгаалах сахиус шиг” дүрслэгддэг.<sup>130</sup> Сүүлийн хэдэн арван жилийн хугацаанд хүний эрхийн ололт амжилт, түүнийг хамгаалж ирсэн тогтолцоо элэгдэж байна. Үүний үр дүнд хүний эрхийн мөн чанараас

130 Самуэл Мойн, 'Хүний эрх ба олонхын улс төрийн тухай: Феликс Франкфуртерийн ардчилсан онол' (12 дугаар) 4. (2019 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр), SSRN <https://ssrn.com/abstract3319515> хаягаар 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан;

хазайж, бидний цаг үеийн хамгийн таатай ололт амжилтаас зарим нэгийг үгүйсгэж байна. “Хүний эрхийн асуудал тэгээд миний төлөө юу хийх вэ?” гэж асуудаг эсвэл хүний эрх нь хүмүүсийн өдөр тутам тулгардаг бодит асуудлыг шийдэж чадахгүй гэж үздэг.

Гэсэн хэдий ч хүний эрх бидний төлөө юу хийж чадах вэ? гэсэн асуулт гарч ирж болно. Учир нь энэ нь хүний эрхийн хүчин чармайлт, үр нөлөөг элэгдэлд оруулахаас урьдчилан сэргийлэх боломжит гарц юм. Хүний эрх чухамдаа юу хийж байгааг хэний төлөө гэдгийг тодруулж, дахин хувь хүн болон бүлэг хүмүүсийг хүний эрхийг хамгаалах тэмцэж босгосон тогтолцоонд (fought-hard systems of protection) итгэх итгэлийг нь холбож өгнө. Эрхийн онолтой холбоотой олонх, цөөнхийн таамаглалыг эргэлзэх нь үүнтэй холбоотой. Цөөнхийн ашиг сонирхлыг дангаар нь хангахаас илүү хүний эрх нь олонхын (соёл, эдийн засаг болон бусад) ашиг сонирхлыг мөн хамгаалдаг.

Үнэн хэрэгтээ улс төрийн шийдвэр гаргалтаас гарсан хууль тогтоомж, бодлого нь автоматаар олонход ээлтэй гэж үзэх боломжгүй. Иймд шүүх мөн адил олонхын эрхийг хамгаалахын тулд алхам хийж, харин хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид болон холбогдох байгууллагууд улс төрийн хүрээнд хангалттай хүрэхгүй байгаа бүх хүний дуу хоолойг нэмэгдүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай үүрэг гүйцэтгэдэг.

Ялангуяа санхүүжилтийн үед энэ нь нийгмийн эрх, орон байртай байх эрхийн хувьд юу гэсэн үг вэ? Ландау, Диксон нар маргахдаа нийгмийн эрхийн гол зорилго нь “нийгмийн хамгийн ядуу иргэдийн эдийн засгийн байдлыг дээшлүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах явдал юм”. Гэхдээ энэ нь цорын ганц анхаарал хандуулах ёстой зүйл биш билээ.<sup>131</sup> Өндөр орлоготой бүлгүүдийн өмнөөс нийгмийн эрхийн практик бий болсныг тайлбарлах, тэд “capture” (барих) гэж харагдах зүйл нь үнэндээ мажоритарыг дэмжсэн хянан шалгах хэлбэр гэдгийг харуулж, энэ нь баячуудын эд баялаг нэмэгдэж байгаагийн үр дүнд хамгийн ядуу иргэдэд аажмаар ашиг тусаа өгч болно гэж үзжээ. Тухайлбал хамгийн бага хэмжээний нийгмийн тэтгэмж/халамжийг хамгаалах зорилгоор олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт нь улс орнуудыг нийгмийн зардлаа танахыг албадах үед орон сууцны санхүүжилтийг ахиулсан гэж үздэг. Тухайлбал:

Уг асуудал нь олон улсын улс төр, эдийн засгийн дарамт шахалтаас болж дотоодын төрийн институциуд ажиллаж чадахгүй байгаа нөхцөл байдлаас давсан. Орчин үеийн дотоодын хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь аливаа хууль батлахдаа олон тооны нарийн төвөгтэй хууль тогтоомжийг авч үзэх ёстой болдог бөгөөд үүний үр дүнд хууль тогтоомжийг нарийвчлан

131 Ландау, Диксон (дугаар 12).



судлахад шаардагдах цаг хугацаа ихэвчлэн дутагдсанаас олон хууль тогтоомжийг баталдаг. Үүнээс үүдэж хууль тогтоогчид хүний ямар нэгэн эрхэд санамсаргүй байдлаар хязгаарлалт тавих, мөн хууль тогтоомж нь ирээдүйд хүний эрхэд нөлөөлж болох бүх арга замыг урьдчилан тооцоолоогүй байдаг. Энэ нь эргээд ардчилсан олонхын дэмжлэгтэй ч гэсэн хувь хүний эрхийг хангахад саад учруулж болзошгүй нөхцөл байдлыг үүсгэдэг. Хөгжингүй эдийн засагт орлогын тэгш бус байдлын түвшин нэмэгдэж, дундаж давхаргын “шахагдах” зэрэг нь нийгэм, эдийн засгийн гол эрхүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хууль тогтоомжийн хүрээнд ийм төрлийн хуулийн хийдэл зөрчил улам бүр нэмэгдэж байгааг илтгэж магадгүй юм.<sup>132</sup>

Хүний эрхийн ухралт эсвэл хэрэгжихгүй байгаа нь зарим талаар хүний эрхийн институцээс өөрсдөөс нь шалтгаалдаг гэж үзэж байна. Хэт олон хүний эрхийн тархалт-тоогоор ч мөн хамрах хүрээний хувьд-энэ нь асуудлын нэг хэсэг гэж хэлдэг.<sup>133</sup> Үүний дагуу нөлөө бүхий хүний эрхүүдийг улам бүр хүлээн зөвшөөрч байгаа нь ардчиллын орон зай хязгаарлагдмал тул хэрэгжих нь ховор байдгаас болгоомжтой байхыг шаарддаг. Үүнтэй уялдуулан нийгмийн эрхийг дээд зэргээр хуульчилж, шүүхээр хянан шалгах<sup>134</sup> боломж нэмэгдэж байгаа нь нэр томъёоны хэт тархалт олширч, ерөнхийдөө салшгүй чухал гэж ойлгогддог “natural/ натурал” зорилгоос нь холдуулж байна.<sup>135</sup>

Хязгаарыг давахаас айх нь зөвхөн сонгодог (classical-үг хэлэх, цуглаан хийх эрх чөлөө гэх мэт сонгодог эрхүүд, сонгодог эрхүүд негатив талдаа илүүтэй байдаг), негатив (negative rights/liberties-хувь хүний жам ёсны эрх чөлөөг хангах эрх) эрхийг хамгаалж (магадгүй) улс төрд илүү орон зай үлдээдэг гэсэн утгаараа негатив-позитив (negative-positive dichotomy; positive rights нь эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг хүний сайн сайхан байдлын үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг хангахад бусдын эерэг тусламжийг хүн нэг бүрээр шаарддаг утгаараа “эерэг/позитив” юм) хуваагдал руу буцах ёсгүй. Ингэснээр нийгмийн эрх нь иргэний болон улс төрийн эрхээс дутахгүй чухал бөгөөд энэ хоёр ангилал нь харилцан хамааралтай гэсэн шаргуу тэмцсэн зөвшилцөлд эргэлзээ төрүүлж болдог. Нэр төртэй

132 Мөн тэнд 122, Авлига бол олонхын хамгаалалт хуурамч байж болох өөр нэг шалтгаан юм.

133 Жон Тасиулас, “Хүний эрхийг хүний эрхийн хуулиас аврах нь” (2019) Вандербилт үндэстэн дамнансан хуулийн сэтгүүл 1167-1207; Жон Тасиулас, “Улс төр эзэлсэн орон зайг хүний эрх эзэлж байна уу?” (NewStatesman, 2019 оны 8 дугаар сарын 26-ны өдөр) <https://www.newstatesman.com/2019/08/are-human-rights-taking-over-space-once-occupied-politics> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.

134 Jung нар (5 дугаар).

135 Ерөнхийлөгч Дональд Трампын салшгүй эрхийн комиссыг саяхан эхлүүлсэн нь шүүмжлэлтэй хүлээж авсан тухай бодоод үзээрэй. Тухайлбал “Яагаад Трампын салшгүй эрхийн асуудлаарх шинэ комисс хүний эрхийн нийгэмлэгийг бухимдуулж байна вэ?” (The Washington Post, 2019 оны 6 дугаар сарын 6-ны өдөр) <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/06/06/this-is-why-trumps-new-commission-unalienable-rights-is-likely-upset-human-rights-community/> 2020 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр хандсан.



амьдрахад нийгмийн эрх чухал үүрэгтэй хэдий ч орон байртай байх эрх ихэвчлэн орхигдож байдаг. Энэ нь толгой хорогдох дээвэртэй байх гэхээс илүүтэйгээр улс төр, ардчилал болон улс төрийн маргалдаж буй зүйлд (contestation) зөв нөлөө үзүүлдэг ухамсар юм.

Орон байртай байх эрхээс үүдэлтэй үүрэг нь ардчилсан шийдвэр гаргах орон зайг хязгаарлах зорилготой биш, харин зарим зүйлийг зах зээлд үлдээхээсээ илүү улс төрийн шинжтэй байх ёстойг сануулж байна. Санхүүжилт болон commodification (ямар нэгэн бараа, үйлчилгээ зэргийг худалдааны бараа, объект болгон хувиргах ойлголт) нь улс төрийн эзэмшлийн орон сууцны нийтийн өмч хомсдолтой холбоотой байх нь нэн ядуу, доод, дунд давхаргын аль алинд нь сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Энэ хүрээнд хүний эрхэд суурилсан хандлагад хүний эрхийн идэвхтэн, хамгаалагчид онцгой анхаарал хандуулахад хүргэж байна. Энэ нь хүмүүсийн амьдралын чанар, нөхцөл байдлыг сайжруулж, хүний эрх хэрэгтэй байгаа үед хүний эрхийг дэмжиж хүний эрхийн нөхцөл байдлыг сайжруулдаг. Үүнд Хүний эрхийн Үндэсний Байгууллагууд чухал хүчин чармайлт гаргаж, бидний өдөр тутмын асуудал болон хүний эрхийн хоорондын уялдаа холбоог уйгагүй сануулдаг.<sup>136</sup> Орон байртай байх эрхээс үүдэлтэй үүрэг, зөвлөмж олон талт болж, хүний эрх, тэр дундаа нийгмийн эрх заримдаа бусдаасаа илүү тэргүүлж байгааг нь асуух зөв байдаг. Гэсэн ч хүний эрхийг аливаа олон хүний гэрт ойр байдаг асуудалтай холбох нь ямар эерэг үр дагавартайг цаашид судлах нь зүйтэй. Шаардлагатай нийцсэн орон байртай байх эрх нь хүний эрхийн хүрээнд сүүлд байхаас илүү гол үүрэг (role) гүйцэтгэх нь ялангуяа дан ганц зөвхөн хамгийн ядуу хүмүүсийн хэрэгцээнд биш, “олонхын” хэрэгцээг мөн адил хөндөж болно. Энэ нь дангаараа уг эрхийг хүлээн зөвшөөрснөөр ажил хэрэг болно гэсэн үг биш юм. Тэдгээр нь нийгмийн хамгааллыг хангах өргөн хүрээний хууль тогтоомж, зах зээлийн зохицуулалт болон бусад бүрдэл хэсэг байх ёстой.<sup>137</sup>

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

<sup>136</sup> Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Тусгай илтгэгчийн тайлан 2017 (2 дугаар), 1 дүгээр зүйл.

<sup>137</sup> Жефф Кинг, “Нийгмийн эрхийн ирээдүй. Нийгмийн эрх нь Катерин Г. Янг (ред.), Эдийн засаг, нийгмийн эрхийн ирээдүй (Кэмбрижийн их сургуулийн хэвлэл 2019) 289 (нийгмийн эрхийг үйл ажиллагаа явуулж байгаа, шударга нийгмийн халамжийн төрийн тулгуур чулуу гэж үзэх ёстой гэж үзнэ.)

## V. ДҮГНЭЛТ

Санхүүжилтийн одоогийн тогтолцоо буюу банк, санхүүгийн байгууллага хүний амин чухал орон байртай байх эрхтэй шууд холбоотой бөгөөд эдийн засгийн харилцаанд өндөр нөлөөтэйгөөр оролцох болсон энэхүү тогтолцоо нь хүний эрх тэр дундаа орон байртай байх эрхийн үүднээс ихээхэн доголдолтой байна. Орон байртай байх эрхийг хүний эрхийн янз бүрийн жагсаалтад тусгасан байх ба өнгөц харахад маш ерөнхий утгаараа санхүүжилтээс үүдэлтэй орон сууцны зохисгүй нөхцөл байдал, ялгаварлан гадуурхалт, нүүлгэн шилжүүлэх, орон гэргүй болох зэрэгтэй тэмцэх цэг болж байгаа мэт харагдаж болох юм.

Энэ нийтлэлд орон байртай байх эрх нь тодорхой үүрэг, хүлээлтийг бий болгодог нь харагдсан бол үүний хажуугаар хүний эрхийн идэвхтэн, хамгаалагчид уг асуудлыг орон сууцны санхүүжилтийн бодлогын тодорхой түвшинд авчирсан мөн энэ талаарх зах зээлтэй холбоотой төрийн гүйцэтгэх үүргийн (role) тодорхой нөхцөл байдалд оруулж өгдөг байна. Түүгээр ч зогсохгүй энэ нь шаардлагатай орон сууцны талаар анхаарал хандуулдаг хүмүүст итгэл найдвар төрүүлэх мессежийг илгээсэн “the Shift/шилжилт” гэх мэт практик санаачилгыг идэвхжүүлсэн. Хүний эрхийн ухралтын ерөнхий хүрээнд уг хөгжил нь танилцуулагдсан ба орон байртай байх эрх нь цөөнхийг хамгаалахын зэрэгцээ олонхын хамгаалалт шаардлагатайг онцолсон бөгөөд энэ нь эргээд хүний эрхийн төлөөх хүчин чармайлт, ололт амжилтад эерэгээр нөлөөлөх юм.

*Орчуулсан: Монгол Улсын Хүний эрхийн  
Үндэсний Комиссын ахлах мэргэжилтэн Б.Болор*

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



## Д.ДАМДИНЦЭРЭН

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Тэргүүн дэд дарга,  
бригадын генерал

ХҮНИЙ ЭРХИЙН БАЙГУУЛЛАГАТАЙ ХАМТАРСНААР  
МАНАЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ХУУЛЬ,  
ЖУРМУУД АХУЙ НӨХЦӨЛӨӨСӨӨ ТҮРҮҮЛЖ ЯВАА

OUR COOPERATION WITH THE HUMAN RIGHTS  
INSTITUTION HAS CONTRIBUTED TO IMPROVEMENT IN  
TERMS OF LEGISLATION AND OTHER REGULATIONS IN  
OUR SYSTEM

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос эрхлэн гаргадаг “Хүний эрх сэтгүүл”-ийн энэ удаагийн “Зочин”-оор Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Тэргүүн дэд дарга, бригадын генерал Д.Дамдинцэрэн уригдан оролцлоо.

**Таны хувьд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад тасралтгүй 30 гаруй жил ажиллаж, Монгол Улсад орчин цагийн Зэвсэгт хүчин үүсч хөгжсөний 100 жилийн ойгоор “Бригадын генерал” цол хүртсэнд баяр хүргэе. Монгол цэргийн түүхэнд аав, хүү хоёр удам залган цэргийн дээд цол хүртэнэ гэдэг ховор тохиолдол. Ажил амьралын замналаа эхэлсэн түүхэн үеэс ярилцлагаа эхлэе.**

Миний хувьд 1992 оноос хойш Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх болон цагдаагийн байгууллагад тасралтгүй ажиллалаа. Цагдаагийн байгууллага маань одоогийн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын харьяа Хорих 461 дүгээр анги буюу Цагдан хорих төв нь нэг хэсэг Засан

хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн байгууллагын харьяанд байж байгаад, Цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авагдсан иргэн гэдэг утгаар хорих байгууллагын харьяанд байх нь зохимжгүй юм гэж үзээд Цагдаагийн байгууллагын харьяанд өгсөн бөгөөд улмаар хэдэн жилийн дараа эрүүдэн шүүхээс сэргийлэх зорилгоор буцаан засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн байгууллага руу шилжсэн. Энэ үед Засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн байгууллага маань Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нэртэй болсон байсан үе. Цагдан хорих 461 дүгээр ангид төлөөлөгч, ахлах төлөөлөгчөөр нийт долоон жил орчим ажиллаж байгаад, тэндээсээ Налайхын цагдаагийн хэлтсийн дэд даргаар дэвшиж ажиллаж байгаад, эргээд 461 дүгээр ангидаа ирсэн. Энэ үеэс хойш тасралтгүй бүх шатны албан тушаалд өөрөө хэлбэл бүх дэглэмийн хорих анги, гяндан, онцгой, чанга, жир, цагдан хорих, ангиудад төлөөлөгч, ахлах төлөөлөгч, дэд дарга, даргын ажил үүргийг гүйцэтгэсэн байна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага үндсэн хоёр чиглэлтэй. Эрүүгийн ял эдлүүлэх ажиллагаа болон иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа байдаг. Иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа хэрэгжүүлдэг гэж дээр хэлсэн. Энэ салбарт мөн ажиллаж Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх газрын даргаар, Улсын ерөнхий гүйцэтгэгчээр хоёр удаа ажилласан. Энэ хугацаанд тодорхой хийсэн шинээр санаачилсан одоо хэрэгжээд явж байгаа ажлууд багагүй бий. Нийтдээ 30 гаруй жил тасралтгүй ажиллаж байгаад энэ жил бригадын генерал гэдэг цэргийн дээд эрхэм цолыг байгууллагынхаа 100 жилийн ой дээрээ хүртсэн. Эр хүний хувьд, төрийн болон цэргийн байгууллагад нэг насаа холбосны хувьд үнэхээр баяртай үйл явдал тохиосон. Миний аав Дамдинсүрэн гэж Монгол Улсын зэвсэгт хүчин, Онцгой байдлын албанд 47 жил ажилласан жанжин штабын дарга, дэслэгч генерал цолтой хүн байсан. Монгол Улсад генерал цолыг олгож эхэлснээс хойш 77 жил өнгөрч байгаа. Энэ хугацаанд аав хүү хоёр генерал цол хүртсэн хоёр дахь тохиолдол боллоо гэж хүмүүс хэлж байсан, би нарийн судалж үзээгүй ч сайхан л санагддаг.

***Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүж чадаж байна уу? Танай байгууллагын алба хаагч бүр нэг талаас хуулийн байгууллагад, нөгөө талаас төрийн маш онцлог чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг юм шиг ойлгогддог.***

Юуны түрүүнд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага хуулийн хүрээнд төрийн өмнө хүлээсэн үүргээ бүрэн хэрэгжүүлж яваа гэж боддог. Хүнд хүчир ажиллахдаа манай ажил, тухайлбал орон тооны хувьд маш дутуу, ажиллаж байгаа орчин нөхцөл хүнд, зарим орон нутгийн хорих ангиудын байршил алслагдмал, улсын хил хязгаар дээр биш юмаа гэхэд төв суурин газраас хол алслагдмал байгаа тохиолодолд ар гэрийн амьдрал доголддог. Өглөө хар үүрээр гараад шөнө хагаслаад гэртээ ирж байгаа нь гэр бүлийн харилцаа, хүүхдийн хүмүүжилд сөргөөр нөлөөлөх нь түгээмэл байна. Ял эдлүүлэх ажиллагаа, хорих ангийн хувьд нэг онцлог зүйл нь манай

байгууллага үйл ажиллагаага нийтэд ил сурталчлаад түгээгээд байх нь хүндрэлтэй. Учир нь нийгэм хоёр талтай хүлээж авна. Нэг талдаа хүний эрхийг хангаад сайхан болж байна гэнэ, нөгөө талдаа “хорих байгууллага гэдэг чинь сайхан болсон шүү, энд орж ирвэл айх эмээх зүйл байхгүй” гээд ял эдлүүлэх үйл ажиллагааг нийтэд сурталчлаад байгаа ч юм шиг. Заавал айх ёсгүй ч гэлээ хэн ч байсан хуулийг зөрчвөл төрөөс цээрлэл хүлээнэ гэдгийг ойлгодог, эмээдэг, төрийн цээрлэл үзүүлдэг гэдгийг мэддэг байх хэрэгтэй. Тийм учраас Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх болон Хорих байгууллагууд өөрийн хийж хэрэгжүүлж байгаа ажлаа олон нийтэд 100 хувь сурталчлаад байхад хүндрэлтэй. Түүнээс хийж хэрэгжүүлсэн, төрөөс анхаарч хөрөнгө зарцуулж байгаа олон ажлууд байдгийн зэрэгцээ мэдээж урьдчилан сэргийлэх, ухуулж таниулах ажлыг нийт хоригдлуудын дунд ч ялгаагүй, иргэдийн хүрээнд ч явуулж байдаг.

***Манай улсын хорих ял эдлүүлэх орчин нөхцөл бүс нутгийн хэмжэнд ямар түвшинд байна вэ?***

Сүүлийн жилүүдэд цагдан хорих, таслан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлж байгаа барилга байгууламж нь хүний эрх, олон улсын байгууллагаас тавьдаг стандарт шаардлагыг хангасан. Нэг зүйлийг онцлон хэлэхэд Хүний эрхийн Үндэсний Комисс багагүй хүчин чармайлт гаргаж орон нутгуудаар явж хүний эрхийг хангах, хамгаалах чиглэлд сургалт явуулж, заавар зөвлөгөөг тогтмол өгч байгаа. Энэ хамтын ажиллагааны үр дүнд цагдан хорих үйл ажиллагаа, хорих ангид ял эдэлж байгаа хоригдлын ахуй нөхцөл байдал гадны орнуудаас дутахааргүй болсон. Үүний нотолгоо нь 2019 онд Монгол Улсад Ази номхон далайн бүс нутгийн хорих байгууллагын удирдах ажилтнууд оролцсон зөвлөгөөн болж, 27 улсын 240 гаруй төлөөлөгчид оролцож, манай хорих ангиудаар явж танилцсан. Тухайн хурлын удирдлагын зүгээс манай улсыг бүс нутагтаа ял эдлүүлэх чиглэлээр тэргүүлэх хэмжээнд хүрсэн гэдгийг албан ёсоор үнэлсэн. Ялангуяа боловсрол олгож байгаа, нийгэмшүүлж байгаа, хөдөлмөрийн дадал олгож байгаа асуудал дээр ахиц гарсан байдлаас туршлага судлая гэсэн саналууд хэд хэдэн улсаас ирүүлсэн. Харин Ковид-19 цар тахлаас шалтгаалж хил хаагдсантай холбоотойгоор хойшлогдоод байна.

***Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж Улсын Их Хурлын чуулганаар баталсан байгаа. Энэ хууль шинэчилж батлагдсанаар танай салбарт тодорхой ямар ямар ахиц дэвшлүүд гарч байна вэ. Цаашид авч хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн ажлуудаасаа дурдвал?***

Хуулийн шинэчлэлтэй холбоотой гол хэрэгжүүлэхээр орж ирж байгаа өөрчлөлт нь зорчих эрхийг хязгаарлах ял юм. Эрүүгийн ялд зарчмын өөрчлөлт орсон гэдэг нь Эрүүгийн хуульд хорихоос өөр төрлийн ял оноох боломжтой зохицуулалтууд орж ирсэн. Алсдаа хорих ялаас татгалзана

гэсэн хуулийн үзэл баримтлал явж байгаа. Гарч байгаа гэмт хэргийн өнгө, үйлдэгдсэн байдлаас шалтгаалж хорих ял байж л таарах байх. Гэхдээ аль болох хорихоос өөр төрлийн ял хэрэглэх, эдийн засгийн нөлөөлөл үзүүлэх, зорчих эрхийн хязгаарлах, бусад мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах албадлагын арга хэмжээ авах гэх мэт чиг хандлагатай байна. Олон улс ч, хөрш орнууд ч ялгаагүй ийм хандлага руу явж байна. Ялангуяа Ковид-19 цар тахлын үед хоригдлын тоо эрс цөөрсөн. Энэ нь эдийн засгийн хэмнэлтээс гадна хорих ялын үр нөлөө бага гэдгээс хамаарч байх шиг байна. Хүнийг байгаа орчинд нь ажил хөдөлмөрийг нь эрхлүүлдэг, сургууль соёлд сурч байсан бол энгийн үргэлжүүлэн нийгэмд амьдраад хөгжөөд явах боломжийг олгож байна. Нөгөө талаас хорих ял оногдуулах нь тухайн хүний ар гэр, гэр бүлийн гишүүдэд тодорхой хэмжээнд дарамт болдог. Харин хорихоос өөр төрлийн ялын онцлог нь тэгэх шаардлагагүй, хариуцлагыг нь хүлээлгэх үр нөлөөтэй ялын нэг хэлбэр юм. Байгууллагын хувьд цаашдын хөгжил энэ бодлогыг үргэлжлүүлэх, хоригдлыг ажлын байртай болгох. Үүнд гэм хор, бусдад учруулсан хохирлын асуудал яригдана, цаана нь хохирогч үлддэг. Хохирлоо нөхөн төлүүлж байж эрх нь сэргээгдэнэ. Бодитоор хохироод үлдсэн хүмүүс манайхаас хохирлыг нь нэхдэг асуудал гардаг. Хоригдлуудыг зүгээр ял эдлүүлээд байх биш ажил хөдөлмөр эрхлүүлэх нь хаа хаанаа хэрэгтэй. Тийм учраас бодитоор ажлын байртай болгоод үйлдвэрлэл явуулаад эхэлбэл манайх дотоодын хөрөнгө оруулалтаа байгууллага өөрсдөө шийдээд явах боломжтой. Төсвөөс цалин, хоолны зардлаа аваад, байгууллага өөрөө хөгжөөд явах боломжтой. Энэ шинэ зүйл биш.

***Шүүхийн шийдвэрт заагдсан гэмт хэргийн хохирол нөхөн төлүүлж хохирсон иргэдэд төлбөрийг барагдуулахад бодит ямар ахиц дэвшил гараад байна. Хууль эрх зүйн зохицуулалт ямар байдаг вэ?***

Хорих ял эдэлж байгаа хоригдлуудыг хөдөлмөр эрхлүүлж ашиг олж, цалин хөлсийг нь авч байна гэдэг талаас нь зарим иргэд хардаг. Байгууллагын аж ахуйн үйл ажиллагааг оновчтой, зөв зохион байгуулж явуулснаар хоригдлыг ажлын байртай орлоготой болгож байгаа, нөгөө талдаа байгууллагад ч хэрэгтэй. Цалингүй ажиллуулна гэж байхгүй, цалинг хийснээр үнэлж олгодог. Аж ахуйн нэгж, байгууллагатай гэрээ байгуулан ажиллуулахаас гадна байгууллага өөрийнхөө үйлдвэрлэл дээр ч цалинг нь олгодог. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд тогтмолжсон, хөндлөнгөөс прокурорын байгууллагаас хяналтыг сайн тавьдаг. Ажлын байраар хангах, хувь хүн орлоготой байх, ар гэртээ тодорхой хэмжээний эдийн засгийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэхээс гадна, бусдад учруулсан хохирлоо төлж барагдуулах нь гол зорилго байгаа. Хорих ангиуд төсвийн байгууллага, хоригдлууд ажиллахгүй байна гээд урсгал төсвөөрөө зардлаа нөхөөд явчина. Хоригдлуудыг ажиллуулж ашиг орлого олоод төсөв бүрдүүлж байдаг гэсэн хандлага өрөөсгөл ойлголт л доо. Засан хүмүүжүүлэх

хөдөлмөрийн байгууллага гэж байхад улсын төсвийн тодорхой хувийг өөрсдийн үйл ажиллагаагаараа бүрдүүлдэг, улсаас төлөвлөгөө өгдөг, хоригдлын цалин, хохирлыг гаргаад явах бүрэн боломжтой байгууллага байсан. Одоо төсвийн зохицуулалтын хувьд төрийн, төсвийн байгууллага гэдэг утгаараа чөлөөт энэ чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхлэх нь хязгаарлагдмал болсон. Эрх зүйн орчинг бүрдүүлээд өгвөл эдийн засгийн үр ашигтай ажиллах бүрэн боломжтой, цаашдын байгууллагын үйл ажиллагаа, хөгжил, хандлага энэ чиглэл рүү орно байх.

***Монгол Улсын эрүүгийн ялын бодлогод эрс шинэчлэл гарсан жил гэж үзэж байна. Эрүүгийн хуульд заасан ял эдлүүлэх ажиллагааг хүний эрх талаас нь энгийн байдлаар тайлбарлаж өгнө үү?***

Хүний эрх хоёр талтай, хүний жам ёсны эрх, хуулиар олгогдсон эрх гэж байна. Монгол Улсын иргэн бүр амьд явах эрхтэй. Хорих ял эдэлж байгаа хүний хувьд тодорхой эрхүүд нь хязгаарлагддаг ч жам ёсны эрхээ эдлэх ёстой. Тэр нөхцөл боломжийг төр, өөрөөр хэлбэл шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага хангах үүрэгтэй.

***Танай байгууллагын харьяа цагдан хорих ангиудын нөхцөл байдал сайжирч байгаа ч, хамгаалалтын үйл ажиллагаанд бэрхшээлтэй тулгамдсан ямар асуудлууд байна вэ?***

Нийгэм болон эрх зүйн батлагаа сайн байх ёстой. Хоригдлуудтай харилцахад улам бүр л хүндрэл гарч байна. Нэг талдаа ял эдэлж байгаа хүмүүсийн эрх зүйн боловсрол дээшилсэн, нөгөө талдаа ажлын нөхцөл байдал хүнд хөдөлмөрийн хуультай нийцэхгүй зохицуулалт байна. Шинэчлэгдсэн хуулиар ажилтнуудын нийгмийн асуудалд тодорхой хэмжээний ахиц дэвшил гарсан. Тухайлбал 5 жил тутам олгох урамшуулал, нэмэгдэл, орон сууцны дэмжлэг үзүүлж байна. Манайд ажлын нөхцөл, ачааллаас болоод харуул хамгаалалтын боловсон хүчний хөдөлгөөн маш их байдаг. Үүний хортой тал нь албан хаагч ажилдаа дадлагажиж, мэргэшиж амжилгүй солигдож, дараагийн хүн нь шинээр ирдэг.

***Шалтгаан нь юу вэ?***

Шалтгаан нь ажлын нөхцөл хүнд. Шинээр ажилд орж байгаа 12 дугаар анги төгссөн эсвэл цэргээс халагдаад ирсэн хүүхдүүд томилогдохын өмнөх сургалтад хамрагдаад цэргийн болоод орж ирдэг. Нийт харуул хамгаалалтын ахлагчийн бүрэлдэхүүний 30 орчим хувь нь 1-2 жилийн дотор хөдөлгөөнд ордог. Дахиад тэр хэмжээгээр шинээр ажилтан, албан хаагчид томилогдоно. Үр дагавар нь хүний эрх зөрчих, харуул хамгаалалтын журам зааврыг зөрчих, харамсалтай зүйл нь өөрсдөө хэрэгт холбогдоно, бусдын нөлөөнд автана. Офицерүүдийн зүгээс хараа хяналт тавих, зааж зааварлах, жилд хамрагдах сургалтын тодорхой цагууд бий.

Зохион байгуулагдаж байгаа сургалтын хөтөлбөрт хүний эрхийн чиглэлийн цаг сэдвүүд заавал ордог. Яагаад гэвэл гаргаж багаа алдаа зөрчил, хүнтэй буруу харьцах, эрх мэдлээ хэтрүүлэх, буруу шаардлага тавих зэрэг алдаанууд ихээр гардаг. Үүнийг ажлын байрандаа хэрхэн хэрэгжүүлж, ашиглаж байгаагаас шалтгаална.

***Харуул хамгаалалт, хуяглан хүргэх үйл ажиллагаанд цагдаагийн албан хаагчид хэрхэн хамтарч ажилладаг вэ?***

Цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах гэхээсээ илүү хуяглан хүргэх үйл ажиллагааг зохицуулдаг хууль, журмууд бий. Тодорхой хэсгийг манайх дангаараа, тодорхой хэсгийг цагдаагийн байгууллага зохион байгуулдаг. Өнөөдрийн байгаа зохицуулалтаар байгууллага тус тусдаа үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Тодорхой тохиолдолд тухайлбал хуяглан хүргэх ажиллагааг явуулахад цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах шаардлага гардаг.

***Дэлхийн нийтийн хэмжээнд ял шийтгэлийн бодлого нэлээд уян хатан тал руу шилжиж байна. Ялтны биед цахим бугуйвчийг хэрхэн байрлуулж хяналтыг яаж тавьж байна вэ? Өнөөдрийн байдлаар хичнээн хяналтад байна вэ?***

Цахим бугуйвч хүний эрүүл мэндийн байдалд сөрөг нөлөө үзүүлсэн зүйл одоогоор гараагүй байна. Өнөөдрийн байдлаар 1000 гаруй хүнд хэрэглэж байна. Техникийн хувьд зориулалтын бус юмаар цэнэглэх, гар утсыг хүртэл өөр цэнэглэгчээр цэнэглэхэд баттерей нь нурдаг асуудал гардаг. Үүнтэй л адил зориулалтын бусаар цэнэглэсэн, өгсөн заавар зөвлөгөөг дагаагүйгээс цэнэгээ авахгүй байна, сүлжээ унаж байна гэсэн хандлага гардаг ч асуудлыг дор нь засаж шийдээд явж байна. Ялын хувьд ч үр дүнтэй байна. Тодорхой хэмжээний хязгаарлалтууд бол бий.

***Хүний эрхийн Үндэсний Комисстой хамтран ажилласнаар танай байгууллагын үйл ажиллагаанд ямар ахиц дэвшил гарсан бэ?***

Хүний эрхийн Үндэсний Комисстой хамтарч ажилласнаар Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага ял эдлүүлэх ажиллагаа хуучнаар Засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн байгууллага ч гэдэг юм уу богино хугацаанд дэвшил олсон нь байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааны үр дүн. Зарим талаар өнөөдөр ял эдэлж байгаа шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын хууль, журмууд нь материаллаг талаасаа түрүүлээд явсан. Энэ нь хүний эрхийг хангах тал руугаа илүү бичигдсэн зохицуулалтууд орсон гэсэн үг. Түүнийгээ хэрэгжүүлэхийн тулд араас нь хөөж явдаг. Шинээр байшин барилга барих, ноогдох талбайн хэмжээ, байгалийн гэрлийг тусгах ёстой, ийм төрлийн үйлчилгээ төрөөс авах ёстой гэдэг ч юмуу зохицуулалтуудыг хуулинд тусгаад өгсөн. Эргээд хуулиа



хэрэгжүүлэхийн тулд төсөв мөнгөө батлуулах, түүндээ тааруулж байшин барилга барих гэх мэтээр явж байна. Тийм учраас Хүний эрхийн Үндэсний Комисстой хамтарснаар манай эрх зүйн зохицуулалт, хууль, журмууд материаллаг тал буюу ахуй нөхцөлөөсөө түрүүлж яваа. Үүнийг хууль, журмын хүрээнд оруулахад хүний эрхийн байгууллагын зүгээс тавьдаг шаардлагууд тодорхой хэмжээнд нөлөөлсөн гэж үздэг.

***Бидний урилгыг хүндэтгэн хүлээн авч, ярилцлага өгсөн Танд баярлалаа.***

*Ярилцсан: Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын референт Ж.Алтантуяа*

UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН



UIN.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс  
Тусгаар тогтнолын талбай, Засгийн газрын XI байр, V давхар  
Утас: 51-266506, 51-262902, Факс: 976-11-320284  
Цахим хаяг: [www.nhrctm.gov.mn](http://www.nhrctm.gov.mn), Цахим шуудан: [info@nhrctm.gov.mn](mailto:info@nhrctm.gov.mn)  
Иргэдээс гомдол хүлээн авах, хууль зүйн зөвлөгөө өгөх утас: 7000-0222  
Хүний эрхийн цахим номын сан: <https://lib4u.net/?lib=nhrc>

ISSN: 2617-9288