

ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ



Зохиогчид: Кара Апланд, профессор, хатагтай Каролин Хамилтон, Катерине Бурке, Жорун Арнатд

Корам Хүүхдийн хууль эрх зүйн төвийн дэргэдэх Корам Интернейшнл
41 Брансвикийн талбай
Лондон, WC1N 1AZ
Их Британи Улс

2021 оны 1 дугаар сарын 28

coram 
international

Энэ тайланг Корам Интернейшнл байгууллагын Кара Апланд, профессор, хатагтай Каролин Хамилтон, Катерине Бурке, Жорун Арнатд нар боловсруулж бичсэн. Корам Интернейшнл байгууллага нь Корам Хүүхдийн хууль эрх зүйн төвийн бүрэлдэхүүнд багтах бөгөөд хүүхдийн эрхийг дэмжих, хамгаалах чиглэлээр ажилладаг Их Британи Улсын төрийн бус байгууллага. Тус байгууллагын тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.coraminternational.org энэ веб хуудаснаас авч болно.

Талархал

Корам Интернейшнл байгууллагын хийж буй үнэлгээний ажилд туслалцаа үзүүлсэн НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн мэргэжилтэн Доржсамбуугийн Амараа, Дашдоржийн Хүрэлмаа, Спасиоз Хакизimana, Дагвын Болорчимэг, НҮБ-ын Зүүн өмнө Ази, Номхон далайн бүсийн байгууллагын Шин Шин Янг болон удирдах хорооны бүх гишүүд, ялангуяа Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны Сандагийн Тунгалагтамир, Нарантуяагийн Баярмаа нарт талархал илэрхийлье.

Түүнчлэн, бидний Монгол түнш, IRIM судалгааны хүрээлэн, үндэсний судлаач нартаа талархал илэрхийлье. Ялангуяа чанарын судалгааны ярилцлагад оролцогчдыг бидэнтэй холбох, үнэлгээний ажлыг зохицуулан зохион байгуулахад тусалсан Дэхчинжавын Түвшинтөгс, Ууганбаатарын Дагийсүрэн нарт талархал илэрхийлэхийг хүсэж байна. Мөн хэлмэрч Сүхбаатарын Энхтуяа, орчуулагч Адилбишийн Батхишиг, Чойжоогийн Алтангэрэл, Даринчулууны Нара нартаа бид баярласнаа илэрхийлж байна.

Цаг зав гарган бидэнтэй уулзаж, бидний тавьсан олон асуултад тэвчээртэй хариулж байсан, энд нэрсийг нь дурдвал их олон хүн болох ярилцлага өгсөн төрийн болон төрийн бус байгууллагын бүх оролцогчдодоо талархаж байна. Хүүхэд хамгааллын тогтолцоо болон хүүлийн талаарх өөрсдийн мэдлэг, үнэт туршлага, ажиглалтаа бидэнтэй хуваалцсан тэдэндээ их баярлалаа. Мөн бидэнтэй орон нутгийн хүүхэд хамгааллын тогтолцооны тухай, өөрсдийн үнэт мэдлэг, туршлагаа хуваалцсан Улаанбаатар хот, Баян-Өлгий, Хөвсгөл, Өмнөговь аймгуудын Засаг даргын тамгын газрын мэргэжилтэн, гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар, хэлтсийн удирдлага, мэргэжилтэн, сум, хорооны засаг дарга, нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүд, халамжийн төвийн ажилтан, сэтгэл зүйч, төрийн байгууллагын ажилтан, хүүхдийн эрхийн байцаагч нартаа тусгайлан талархаж байна. Тэдний туршлага, хийж буй ажил нь энэ үнэлгээний тайланг бичихэд үнэлж баршгүй хувь нэмэр оруулсан. Хамгийн сүүлд гэсэн санаа агуулаагүй ч эцэст нь ганцаарчилсан ярилцлагад оролцсон бүх хүүхдэд, фокус бүлгийн хэлэлцүүлэгт оролцсон олон нийтийн төлөөлөгч нартаа гүн талархал илэрхийлье. Үнэлгээнд оролцогчдын санал бодол нь үнэлгээний тайлан, зөвлөмжинд тусгагдсан болно.

Сэдэв:	Үнэлгээний тайлан: Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ
Үнэлгээний зорилго:	Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хуулийн хэрэгжилт
Үнэлгээ хийсэн хугацаа:	2020 оны 1-р сараас 2021 оны 1-р сар
Үнэлгээний тайлан бичиж дууссан хугацаа:	2021 оны 1 сар
Үнэлгээ хийсэн байршил:	Монгол Улс
Үнэлгээ хийсэн судлаачид:	Корам Интернейшнл байгууллагын Кара Апланд, профессор, хатагтай Каролин Хамилтон, Катерине Бурке, Жорун Арнатд
Үнэлгээг захиалсан байгууллагын нэр:	Монгол Улс дахь НҮБ-ын Хүүхдийн сан

ХУРААНГУЙ

2020 онд Корам Интернейшнл байгууллага Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хуулийн хэрэгжилтийг үнэлсэн. Хүүхэд хамгаалах цогц шийдлийг эрэлхийлсэн Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол улсын хууль нь Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулиудтай хамт 2016 онд батлагдсан. Уг хуульд хүүхдийн эрхийн зөрчлийн эсрэг хариу арга хэмжээ авах, зөрчлөөс сэргийлэх чиглэлээр бүх салбарын үүрэг хүлээгчдийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон. Хууль тогтоомжийн тухай¹ болон Хүүхэд хамгааллын тухай² хуулиудад заасан Засгийн газрын хүлээсэн үүргийг дагуу Нэгдсэн үндэсний байгууллага (НҮБ)-ын Хүүхдийн сан нь Монгол Улсын Засгийн газартай хамтран уг үнэлгээг захиалан хийлгэлээ.

Үнэлгээний зорилго, зорилт, хүрээ: Энэ үнэлгээ нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд хийх шаардлагатай өөрчлөлт хийгээд хүүхэд хамгааллын тогтолцоотой холбоотой бодлого, хууль, хөтөлбөрийг бэхжүүлэхийн тулд сайн практик, сургамжтай зүйлсийг тодорхойлж, мэдлэг бүтээн, үр дүн, зөвлөмж боловсруулах зорилготой. Үүний зэрэгцээ тус үнэлгээ нь 2021 оноос хойш хэрэгжих НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон Засгийн газрын хооронд шинээр байгуулах Улс орны хөтөлбөр, шинэ НҮБ-ын Хөгжлийн тусламжийн хүрээ (НҮБХТХ)-г боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, нотолгоог цуглуулах зорилготой байв.

Үнэлгээнд 2016 оны эхнээс 2020 оны дунд үе хүртэлх хугацаанд үндэсний, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны үүрэг хүлээгчдийн хүчин зүтгэл, амлалтыг үнэлэхээс гадна эдгээр түвшинд хийгдсэн үйл ажиллагаа, үйлчилгээнд үнэлэлт өгсөн. Газарзүйн байршлын хувьд уг үнэлгээ нь Улаанбаатар хот, бусад гурван аймгийг хамруулан үндэсний, орон нутгийн болон анхан шатны (сум, баг, хорооны) түвшинд хийгдсэн үйл ажиллагааны тухай анхдагч мэдээллийг цуглуулж үнэлсэн.

Арга зүй: Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/Хөгжлийн тусалцааны хороо (ЭЗХАХБ/ХТХ)-ны шаардлагын дагуу нийцэл, үр дүн, үр ашиг, тогтвортой байдал, шударга зарчим, жендэрийн тэгш байдал гэсэн зургаан шалгуурын дагуу нотолгоо баримт цуглуулахаар тус үнэлгээний загварыг боловсруулсан.³ Үүний тулд тоон ба чанарын мэдээллийн давуу талууд дээр тулгуурлах холимог судалгааны аргыг, ялангуяа чанарын судалгааны аргыг энэ үнэлгээнд түлхүү ашигласан. Үнэлгээний үр дүнгийн найдвартай байдлыг хангах, мэдээлэлд шударга бодитой хандах зорилгоор өргөн хүрээний холбогдох мэдээлэл, өгөгдлийг дараах аргуудаар цуглуулсан. Үүнд:

- Хууль тогтоомж, баримт бичиг, судалгаа шинжилгээний ажлуудад хийсэн баримт бичгийн дүн шинжилгээ;
- Үндэсний болон орон нутгийн гол мэдээлэгчтэй хийсэн ганцаарчилсан ярилцлага. Үндэсний, нийслэл, аймаг, дүүрэг, сум, хорооны түвшний 133 гол мэдээлэгчтэй ганцаарчилсан ярилцлага хийсэн ба тэдгээрийн 35 нь үндэсний түвшинд ажилладаг оролцогчид байв;
- Урьд нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ нь авсан 21 хүүхэд, эцэг эх, асран хамгаалагчтай хийсэн гүнзгийрүүлсэн ярилцлага;
- Таван өөр газарт орон нутгийн төлөөлөгчидтэй хийсэн 10 фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг;

¹ Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2017) 51 дүгээр зүйл.

² Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) 22.1.7 дугаар зүйл.

³ Энэ зургаан шалгуурыг Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн эхний үе шат ба форматив үнэлгээнд ашиглахаар тусгаагүй байсан.

- Зорилготойгоор 10 кейс файлыг сонгон, тэдгээр кейсийн хавтас тус бүрт хадгалагдах маягтууд, холбогдох бичиг баримтуудтай үнэлгээний багийн боловсруулсан маягтын танилцаж судлав.

Мэдээлэл цуглуулсны дараа үнэлгээний багийн гишүүд цуглуулсан мэдээлэлдээ системтэй дүн шинжилгээ хийн, гол сэдвүүд, тэдгээрийн хөдлөл зүй, сэдэв хоорондын холбоо, үнэлгээний асуултуудтай холбоотой тайлбаруудыг олж тогтоох замаар дүн шинжилгээ хийлээ. НҮБ-ын Хүүхдийн сан, үнэлгээний удирдах хороо, бусад сонирхогч талуудтай үнэлгээний дүн шинжилгээ, дүнг баталгаажуулах, зөвлөмжийг бодит болгох зорилгоор онлайн хурлыг зохион байгуулж, тэдний санал, зөвлөмжийг үнэлгээний эцсийн тайланд тусгасан.

Үнэлгээний дүн:

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн нийцэл: Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцооны хууль эрх зүйн хүрээг анх удаа үндэсний, орон нутгийн, анхан шатны түвшинд тогтоож өгсөн. Үнэлгээний оролцогчид Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, хууль нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооны үр дүнтэй үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн гэж цохон тэмдэглэж байв. Тус хуульд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг зохицуулах тогтолцоо болон хүүхэд хамгааллын ажилд оролцох олон салбарын оролцоог институтчилж өгсөн нь ач холбогдолтой болсон гэж тэд бас тэмдэглэсэн. Гэхдээ, бүх оролцогчид Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг магтан сайшаагаагүй. Зарим оролцогчдын хувьд тус хууль хүүхэд хамгааллын кейс менежменттэй холбоотой тодорхойлолт дутагдалтай, нарийвчилсан заалтууд байхгүй, мөн хамгаалагдах хэрэгцээтэй хүүхдэд санал болгох хэрэгтэй үйлчилгээг нарийвчлан тусгаж чадаагүй эсхүл хяналт үнэлгээ болон дэмжих үйл ажиллагаатай холбоотой заалтууд байхгүй гэж үзэж байв.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд өөрчлөлт оруулан хамтарсан багийн зохион байгуулалт, үүрэгтэй холбоотой заалтуудыг тус хуулиас авч Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд шилжүүлсэнд олон оролцогчид санаа зовж байгаагаа илэрхийлсэн. Энэ өөрчлөлтөөр хамтарсан багийн хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллах үүрэг дээр насанд хүрэгчдийн хооронд гарах гэр бүлийн хүчирхийллийн чиглэлээр ажиллах үүргийн нэмсэн. Хамтарсан багийг хариуцах байгууллагын үүрэг хариуцлагыг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (ХНХЯ)-наас Хууль зүй дотоод хэргийн яам (ХЗДХГ)-д шилжүүлсэн. Ингэж өөрчилснөөр хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээтэй холбоотой манлайлал, удирдлага зохион байгуулалтын дэмжлэгийг бүүруулж, хүүхэд хамгаалал дахь нийгмийн ажлын үйлчилгээнд зориулах санхүүгийн хуваарилалт, хариуцлагыг дутуу үнэлэн, улмаар хамтарсан баг нь хүүхэд хамгааллын ажлыг золиос болгон гэр бүлийн хүчирхийллийн дуудлага, тохиолдолд илүү их анхаарах ёстой гэсэн хандлагыг бий болгох зэргээр Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтийг сулруулсан дүр зураг харагдаж байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг боловсруулахдаа хэд хэдэн эмзэг бүлгийн хүүхдийн хэрэгцээнд нийцүүлэн боловсруулж чадаагүй байгааг үнэлгээнд оролцогчдын өгсөн мэдээлэл харуулав. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь голлон төвлөрсөн суурин газрын засаг дарга болон орон нутгийн төрийн байгууллагаар дамжин хэрэгжиж байна. Энэ нь хөдөө орон нутгийн нүүдэлчин өрхийн хүүхдийг хамгаалах чиглэлээр хамгааллын тогтолцоо нь сайн ажиллахгүй байна гэсэн үр дагаврыг үүсгэж байна. Бас дотооддоо шилжилт хөдөлгөөн хийсэн иргэдийн хүүхдүүд хамгааллын үйлчилгээ авахтай холбоотой саад бэрхшээлтэй тулгарч байна. Иргэдийн оршин суух бүртгэлд тавигдах шаардлагын улмаас шилжилт хөдөлгөөн хийсэн хүүхдүүд нийгмийн, халамжийн, бусад суурь үйлчилгээ авах, улмаар хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авахад хүндрэлтэй тулгарч байна. Үр дагаварт нь тэд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд авах дэмжлэг тусламж, урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээний гадна 'орхигдож', энэ байдал нь тэднийг хүчирхийлэл, мөлжлөгт өртөх эрсдэлтэй эмзэг байдалд оруулж байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн: Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь Монгол Улсын хүүхэд хамгаалалд эерэг үр дүн үзүүлсэн болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль хэрэгжсэний дүнд холбогдох салбарын төрийн албан хаагчид, анхан шатанд үйлчилгээ хүргэж буй ажилтнуудын хүүхэд хамгааллын асуудлыг ойлгон таних, хамгааллын асуудлыг нэн тэргүүнд анхаарах хандлага эрс сайжирсан гэж үнэлгээний оролцогчид байнга цохон тэмдэглэж байв. Гэр бүлд хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн асуудал гарахад хүмүүс хувийн асуудал гэж үздэг байсан, мөн мэргэжлийн болон нийгмийн үйлчилгээний байгууллагын ажилтнууд тухайн асуудалд нухацтай ханддаггүй байсан зэрэг хуучин хандлагыг эрс өөрчилсөн гэж оролцогчид үзэж байлаа.

Хүүхэд хамгааллын асуудалд анхаарал хандуулах, санаа зовних явдал нэмэгдсэнээр хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг илрүүлэх, мэдээлэх явдал ихэссэн.

- 108 хүүхдийн тусламжийн үтсанд хүүхэд хамгаалалтай холбоотой ирсэн дуудлагын тоо Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсаны дараа жил 14,623 -аас 26,149 хүртэл огцом нэмэгдсэн. Энэ үед хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ шаардлагатай тохиолдлын тоо 2016 онд 2,437 байсан бол 2017 онд 3,407 болж өссөн. Эдгээр дуудлагын ихэнх нь бие махбодын хүчирхийлэл, үл хайхрах явдалтай холбоотой дуудлага байсан бол цөөн тохиолдолд сэтгэл санааны хүчирхийлэл байлаа. Энэ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоо хөгжиж байгааг, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнг харуулахын сацуу хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авах хамгийн түгээмэл шалтгаан нь хүүхдийг үл хайхрах явдал болохыг илтгэж байна⁴.
- Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлыг илрүүлсэн, тэдгээр тохиодол дээр ажилласан тухай хамтарсан багийн тоон мэдээлэл нь Хүүхэд хамгааллын хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гарсан эерэг дүр зургийг харуулж байна. Мөн аймаг нийслэлийн түвшинд ажилладаг байгууллагуудын хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг таних, бүх хэлбэрийн хүчирхийлэл дарамт, эрсдлийг илрүүлэх чадавч алгуур сайжирч байгааг илтгэж байна. ГБХЗХГ-ын мэдээлсэнээр хамтарсан багууд 2017 онд хүүхэд хамгааллын 4,537 тохиолдол, 2018 онд 5,278 тохиолдол, 2019 онд 7,213 тохиолдолд тус тус хариу үйлчилгээ үзүүлсэн байна.

Эдгээр тоон мэдээлэл нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн дүнд хүчирхийлэгдэх эрсдэлд байгаа хүүхдийг илрүүлэх, түүний тухай мэдээлэл хүлээн авах замаар хүүхдийг хамгаалах гэсэн Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцооны үндсэн үүргийн биелэлт сайжирч байгааг илтгэж байна. Гэвч улс орны хэмжээнд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт бүрэн хэрэгжихгүй байгааг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хэмжээнд авсан хүүхэд хамгааллын тохиолдлуудыг илрүүлэхтэй холбоотой чанарын мэдээлэл илтгэж байна. Хэд хэдэн сум, хорооны, мөн хамтарсан багийн гишүүдийн хэлснээр эсвэл зарим нэг газарт маш цөөн хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол гардаг эсхүл тийм ямар ч тохиолдол байхгүй гэж үзсээр байна. Үнэлгээнд оролцсон зарим оролцогчдын хувьд ийм байдлаар хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг таньж мэдэхээс татгалзах, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл байхгүй, эсхүл түүнтэй холбоотой ийм муу зүйл гардаггүй гэх ташаа тогтсон хандлага үүнд хувь нэмэр оруулж байлаа. Мөн орон нутгийн удирдлагын зүгээс “гэмт хэрэг байхгүй” гэж нэр хүндээ хамгаалахыг шаардаж шахалт үзүүлдэг болох нь үнэлгээний явцад илэрсэн. Энэ нь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлыг мэдээлэх шугам, сүвгийн зохицуулалтын үр дүн мүү байгаатай холбоотой байж болох юм. Улмаар хамтарсан багууд нь хүүхэдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдолтой ажиллахын оронд гэр бүлийн хүчирхийллийн тохиолдолтой ялангуяа хосуудын маргааныг

⁴ Дараах эх сурвалжийг харна уу. Gonzalez D, Bethencourt Mirabal A, McCall JD. Child Abuse and Neglect. [Updated 2020 Nov 21]. In: StatPearls [Internet]. Treasure Island (FL): StatPearls Publishing; 2020 Jan-. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK459146/>

зохицуулах, “гэр бүлийн тогтвортой байдлыг хангах” тохиолдлуудтай ихэвчлэн ажиллаж байгааг тус үнэлгээний чанарын мэдээлэл харууллаа.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба шударга, тэгш байдал: Амьдарч буй газар нутгийн байршил, нийгмийн эдийн засгийн ялгаатай байдлаас шалтгаалан хуулийн хэрэгжилт хүүхэд бүрт ижил үйлчлэхгүй байгааг үнэлгээний дүн харуулж байна. Тус үнэлгээний олон оролцогчдын мэдээлснээр тусгай хэрэгцээтэй, эмзэг байдалд байдаг хүүхдүүд тухайлбал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, Монгол хэлээр ярьдаггүй үндэсний цөөнхийн болон иргэний харъяалалгүй хүүхэд, алслагдсан хөдөө орон нутагт амьдардаг хүүхдүүд хамгааллын тогтолцооны хүрээний гадна үлдэж байна.

Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын илрүүлэлт, авах хариу арга хэмжээ, үйлчилгээ нь хязгаарлагдмал байна. Ялангуяа, үндэсний дүрэм журмын хүрээнд хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын эсрэг хамтарсан багууд үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авах явдал харилцан адилгүй, ерөнхийдөө сул байна. Зарим газарт хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээний сайн практик туршлага байгаа ч ийм тохиолдол харьцангуй ховор байна. Кейс менежментийн хариу үйлчилгээ практик дээр бараг байхгүй- энгийн нөхцөл байдлын үнэлгээ, эсхүл үйлчилгээ үзүүлэх өөр байгууллага руу кейсийг холбон зүүчлэх эсхүл хаах зэргээр л хариу үйлчилгээ хязгаарлагдаж байна.

Кейс менежментийн журам, заавар, маягтуудыг үйл ажиллагаандаа жигд биш мөрдөж байгаа нь тэдгээр журам, заавар, маягтуудын ихэнх нь шинээр боловсруулагдсан, мөн тэдгээрийг холбогдох бүх ажилтнуудад түгээх, салбарын болон ажилтнуудын мөрдөж буй үйл ажиллагааны чиглэлтэй үялдуулах, хэрэгжилтийг хангах үйл явцтай шууд холбоотой. Энэ бас боловсон хүчний чадавхийн дутагдалтай холбоотой. Орон нутгийн төрийн байгууллагад ажилладаг нийгмийн ажилтнууд давхар олон чиглэлийн өргөн хүрээтэй үүрэг хүлээдэг тул ажлын ачаалал их, олон ажлын дунд тэлж самгарддаг болохыг үндэсний, аймгийн, сум, дүүрэг, хорооны түвшинд ажилладаг оролцогчид цохон тэмдэглэж байсан. Кейстэй ажиллах хангалттай цаг байхгүй гэдэг бэрхшээл нь хамтарсан багт ажилладаг нийгмийн ажилтнуудын чадвар сул, нийгмийн ажилтнуудыг удирдлага, мэргэжлийн удирдлагаар хангах явдал хязгаарлагдмал гэсэн бусад бэрхшээлүүдтэй хавсарч тохиолдож байна.

Хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээ хангалтгүй байгаатай холбоотой хамгааллын хариу арга хэмжээ нь хязгаарлагдмал байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хүүхдэд зориулсан яаралтай үед түр байрлуулж хамгаалах, мөн удаан хугацаанд байршуулан халамжлах зэрэг хамгаалах байр дээр түшиглэсэн үйлчилгээг нэмэгдүүлэхэд хүргэжээ. Үнэлгээний дүнгээс харахад Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоо нь хүүхдийг аюултай нөхцөл байдлаас холдуулж, түр хамгаалах байранд байрлуулан хамгаалах чадвартай, харин асралт гэр бүлтэй адил удаан хугацаанд гэр бүлд тулгуурласан, гэр бүлтэй адилтгах орчинд нь дэмжин, хамгаалах үйлчилгээ дутагдалтай байна.

Салбар дундын хамтын ажиллагааг практик дээр үр дүнтэй болгоход тодорхой сорилтуудтай тулгарч байна. Олон оролцогчид хамтын ажиллагаа сул байгаа тухай тайлбарлахдаа хамтарсан багийн гишүүд маш их ажилтай эсхүл хууль, журам, дүрэмд заасан үүргээ биелүүлэхгүй байсан ч хариуцлага бага тооцдог гэдгийг цохон тэмдэглэж байв. Бусад оролцогчид нэгэнт Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдаж, өргөн хүрээнд дагаж мөрдөж байгаа болохоор салбар бүрийн тусгай журам, заавар боловсруулан батлагдвал зохицуулалт сайжирна гэсэн итгэлтэй байгаагаа илэрхийлж байлаа.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэд тулгарч буй сүүлийн нэг бэрхшээл бол мэдээллийн хязгаарлагдмал байдал юм. Монгол Улсын өнцөг булан бүрд тохиолдсон хүүхэд

хамгааллын тохиолдлуудын тухай стандартчилагдсан захиргааны мэдээллийг цуглуулах хүүхэд хамгааллын олон талт мэдээллийн баазыг амжилттай бий болгож чадаагүй байгаа нь тод харагдлаа. Мэдээллийн дутагдалтай байдлыг үнэлгээнд оролцсон хэд хэдэн оролцогч ажиглаж, Засгийн газар хүүхэд хамгааллын мэдээллийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоог бий болгох ёстой гэж цохон тэмдэглэж байв.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үр ашиг: Монгол Улсын Засгийн газраас хүүхэд хамгаалалд хуваарилж буй төсөв хөрөнгө ихсэж байгаа нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн чухал үр дүн билээ. Үүнийг тус үнэлгээний оролцогчид хүлээн зөвшөөрч, цохон тэмдэглэж байв. Хэдийгээр төсвийн хэмжээ нэмэгдэж байгаа хэдий ч орон нутгийн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний санхүүжилт дутагдалтай хэвээр байна. Үнэлгээнд хамрагдсан сум, хорооны хамтарсан багийн гишүүд тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тухайлбал унаа, уулзалтын өрөө байхгүй, шаардлагатай хөрөнгө мөнгө дутагдалтайн улмаас үр дүнтэй хариу хариу арга хэмжээ, үйлчилгээг үзүүлж чаддаггүй эсхүл заасан хугацаанд үйлчилгээг хүргэж чаддаггүй гэж мэдээлсэн.

Хөрөнгө санхүүгийн дутагдалтай байдал нь хүний нөөцийн дутагдалтай хавсарч байна. Энэ тухай үнэлгээний оролцогчид, хороо болон сумын түвшинд ажиллах нийгмийн ажилтны тоо их цөөн байна гэж хэлж байв. Зарим тохиолдолд 20,000 давсан хүн амтай төрийн анхан шатны нэгж дээр ганц нийгмийн ажилтан тухайн хороо сумынхаа хүн амынхаа бүх хэрэгцээнд чиглэсэн үйл ажиллагаа, үйлчилгээг хариуцдаг байна. Үнэлгээнд оролцсон нэг ч хамтарсан багт зөвхөн хүүхэд хамгааллын кейсэд төвлөрөн анхаарч ажилладаг нийгмийн ажилтан байсангүй. Нийгмийн ажилтнууд маш өргөн хүрээтэй ажил хариуцах бөгөөд тэд кейс менежментийн цогц хариу үйлчилгээг үзүүлэх боломж хомс байдаг тухай үнэлгээний оролцогчид тайлбарлаж байв.

Хамтарсан багт хангалттай нөөц байхгүй байгаа нь гайхмаар биш зүйл байж болох юм. Сум, хорооны түвшинд ажилладаг хамтарсан багийн үйлчилгээнд мөнгө хуваарилдаг, хүүхэд хамгааллын төсөвтэй маш цөөн орон нутаг байгаа нь уг үнэлгээгээр илэрлээ. Түүнээс гадна, хүүхэд хамгааллын ажилд зориулсан орон нутгийн төрийн байгууллагын нөөц хязгаарлагдмал, тогтмол биш байна. Сум, хорооны засаг дарга нар хүүхэд хамгаалалд мөнгө зарцуулах нь тэдний нэн тэргүүнд хийх ёстой зүйл гэж боддоггүй учраас хамтарсан баг нь хязгаарлагдмал нөөцтэй, санхүүжилтгүй, улмаар хамтарсан багийн үйлчилгээг төлөвлөж, төсөв тавьдаггүй байж болох юм. Дараагийн нэг асуудал бол орон нутгийн захиргаанаас төсвийн хязгаарлагдмал байдлыг бууруулах зорилгоор хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд санхүүжилт хуваарилдаг ч энэ санхүүжилт нь үр дүнтэй зарцуулагдах явдал маш ховор байна.

Тогтвортой байдал: Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хэрэгжилтийнхээ эхний шатанд байна. Хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээнээс үзэхэд хүсэн хүлээж буй үр дүнд хүрэх, үр шимийг бодит болгохын тулд маш их зүйл хийх хэрэгтэй хэвээр байна. Гэвч, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үр дүн нь хир тогтвортой байх эсэхийг дүгнэх магадгүй хэтэрхий эрт байж болох юм. Монгол Улсын Засгийн газар Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг цаашид санхүүжүүлэхээ амлаж, хуулийн хэрэгжилт ирэх жилүүдэд сайжрах магадлалтай тухай тус үнэлгээний нотлох баримтууд илтгэж байна. Ирэх жилүүдэд болох Засгийн газрын санаачлагууд нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх боломжуудыг нэмэгдүүлэхээр байна. Гэр бүлийн тухай хуулийн төсөлд анхан шатны орон нутгийн төрийн байгууллагын харъяанд ажилладаг нийгмийн ажилтныг орон нутгийн хүүхэд, гэр бүлийн асуудал эрхэлсэн байгууллагын харъяанд шилжүүлэх тухай тусгасан нь хүүхэд, гэр бүлийн чиглэлээр нийгмийн ажилтны хүний нөөцийг бий болгох, улмаар Монголын хүүхэд хамгааллын салбарын боловсон хүчинг мэргэжлийн болгож, бэхжүүлнэ. Энэ шилжилт нь мэргэжлийн нийгмийн ажилтнууд Засгийн газрын хүүхэд хамгааллын асуудал хариуцсан байгууллагын шүүд харъяанд ажиллаж, мэргэжлийн удирдлагаар хангагдах, удирдлага, зохион байгуулалтын дэмжлэг авах боломжтой болно.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд хамгааллын дараахь үйлчилгээг хөгжүүлэх нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог үр дүнтэй тогтоон барихад чухал болохыг үнэлгээний үр дүн тодорхой харууллаа. Үүнд: зорилтот урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ тухайлбал, эцэг эхийн хөтөлбөрүүд нь хүчирхийлэл, үл хайхрах байдал гарахаас өмнө хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлийг бууруулах замаар тогтвортой байдлыг сайжруулах; нийгмийн ажлын кейс менежментийн цогц үйлчилгээ ба мэргэжлийн хариу үйлчилгээ үзүүлэх тухайлбал хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн асуудал болон тэдгээрийн шалтгаанд чиглэх гэр бүлд суурилсан зөвлөгөө, нийгэм сэтгэлзүй дэмжлэг үзүүлэх зэрэг үйлчилгээг тасралтгүй, тогтвортой хүргэх явдлыг нэмэгдүүлэх; гэр бүлд суурилсан халамжийн үйлчилгээ тухайлбал байгууллагад суурилсан халамжийн үйлчилгээг цөөлж гэр бүлтэйгээ байж чадахгүй хүүхдэд зориулсан удаан хугацааны гэр бүлд суурилсан асралт гэр бүлийн асрамж, үрчлэл, садан төрлийн асрамжийг нэмэгдүүлэх зэрэг сайн практик шийдлийг олох шаардлагатай байна. Засгийн газрын хүүхэд хамгааллыг хөгжүүлэх хүчин зүтгэл нь хамгааллын үйлчилгээний хэрэгцээнд чиглэсэн стратеги төлөвлөгөө болон үйлчилгээний зураглалын мэдээлэлд тулгуурлана.

Дүгнэлт ба сургамж:

Өнгөрсөн дөрвөн жилийн хугацаанд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэнд мэдэгдэхүйц дэвшил гарсан ч, бас нилээдгүй хийх ёстой зүйл үлдсэн байна. Үнэлгээний дүнд үндэслэн Монгол Улсын Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах, мөн хүүхэд хамгааллын олон чиглэл, бусад салбарт хамаарах дараах сургамжийг тодорхойллоо.

- **Бүтэц үүрэг нь бүрэн, хэвийн явагддаг хүүхэд хамгааллын тогтолцоог хөгжүүлэхэд Засгийн газрын улс төрийн болон санхүүгийн хүчин зүтгэл тогтвортой байх шаардлагатай.** Системтэй өөрчлөлт хийх болон төрийн бүх түвшний олон оролцогчдыг оролцуулах шаардлагатай өөрчлөлтийг хийхэд олон жилийн хүчин зүтгэл хэрэгтэй.
- **Хүүхэд хамгааллын бүхий л асуудлыг хамарсан цогц, уялдаа холбоотой хууль нь хүүхэд хамгааллын үр дүнтэй тогтолцоог баталгаажуулах хүчирхэг хэрэгсэл.** Хүүхэд хамгааллын асуудал нь ялгаатай хэд хэдэн суурь хуулиуд, мөн олон журам, дүрэм, заавар бүхий эрх зүйн хоёрдогч баримт бичгүүдэд тусгагдсан байдаг. Энэ нь хүүхдэд хамгааллын үйлчилгээ хэрэгтэй үед ямар шат дарааллаар, хэрхэн хүргэх талаар үүрэг хүлээгчид тодорхой ойлголт, мэдээлэлтэй байхад хүндрэл үүсгэж байна.
- **Нийгмийн ажлын мэргэжлийн боловсон хүчний чадавх сайн байх нь хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үр дүнд чухал нөлөөтэй.** Хүүхэд хамгааллын кейс менежмент нь чадварлаг, туршлагатай, хангалттай тооны хүний нөөц шаардах, шуурхай эрчимтэй хүргэх үйлчилгээ. Боломжтой бүх нөхцөлд, кейс хариуцсан нийгмийн ажилтан нь бусад ямар нэг ажилд сатаархахгүйгээр зөвхөн хүлээлгэн өгсөн хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлыг хариуцан кейс менежментийн үйлчилгээндээ анхаарах ёстой.
- **Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэхдээ нөхцөл байдлын үнэлгээнээс эхлээд кейсийг хааж төгсгөх хүртэл нь нэг ажилтан хариуцан, кейс менежментийг удирдах нь маш чухал.** Кейс менежмент нь ялгаатай олон байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг зохицуулахад тусалдаг бөгөөд кейс менежментийг үр дүнтэй хийхэд сайн манлайлал хэрэгтэй. Кейс менежер, эсхүл мэргэжилтэн нь ямагт тодорхой нэг кейс хариуцах ёстой.
- **Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд үйлчилгээг байнга хөгжүүлэх явдал их чухал.** Хуулийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд халамжийн хувилбарт үйлчилгээнээс гадна инновацлаг урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг хөгжүүлэх хэрэгтэй. Үүнд: хорт зуршлын эрсдэлт хүчин зүйлсэд түүштай нөлөөлөх хөтөлбөр, гэр бүл салалтаас сэргийлэх гэр бүлийн бүлгийн зөвлөгөө, эцэг эхэд зориулсан хөтөлбөр зэрэг багтана.
- **Хамгаалал хэрэгтэй хүүхэд бүр адил тэгш хамгаалагдах ёстой.** Хамгааллын үйлчилгээ нь зөвхөн амьдарч буй орон нутгийн харьяаллаас хамаарахгүй, малчин өрх, дотоодын

шилжилт хөдөлгөөн хийсэн өрхийн хүүхэд, тэдний гэр бүлийн гишүүдийн амьдралын хэв маягт тохирсон илүү уян хатан байх явдал их чухал.

Зөвлөмж:

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмжүүд нь үнэлгээний дүн, дүгнэлт, сургамжид тулгуурласан. Нэн тэргүүнд хийх ажлуудыг хариуцах эзэн, хугацааг илүү тодорхой тусгасан зөвлөмжийг үндсэн тайлангийн эцэст бичсэн.

Хууль эрх зүйн ба институцийн шинэчлэл: Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд (ХЭК-ий дагуу) Монгол Улсад амьдарч байгаа бүх хүүхдийг тэдний иргэншлээс үл хамааран хамгаална гэсэн өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна. Түүнээс гадна, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн тухай хуулиудад дараах зорилгоор өөрчлөлт хийхийг зөвлөж байна. Үүнд: орон нутгийн түвшинд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэх ажлыг хариуцах байгууллагыг тодорхой болгох. ХНХЯ уу эсхүл ХЗДХЯ хариуцах уу гэдгийг тодорхой болгох; орон нутгийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтэст хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол бүрийг мэдээлж, мэдээллийн дагуу үйлчилгээ хүргэх, холбон зуучлах нэгдсэн тогтолцоотой болох; хүүхэд хаана хүчирхийлэл, дарамт, үл хайхрах явдалд өртсөнөөс үл хамаарч хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдолтой нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүдийн ажиллах чиг үүрэг ижил байх зэрэг зөвлөмжийг өгч байна. Эцэст нь Гэр бүлийн тухай хуульд тусгагдсан орон нутгийн төрийн байгууллагын харъяанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтныг ГБХЗХГ-ын харъяанд шилжүүлэх өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх, хэрэв энэ үйл явц удаашрах төлөвтэй бол Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах замаар өөрчлөлтийг хийхийг зөвлөж байна.

Хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үйлчилгээний хүргэлт: Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд үр дүнтэй, шуурхай, тогтвортой кейс менежмент шаардлагатай. Үүнийг бодит болгохын тулд дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

- Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол-кейстэй ажиллаж буй бүх нийгмийн ажилтан нийгмийн ажлын боловсролтой, хүүхэд хамгааллын сургалтанд хамрагдсан байх ёстой.
- Хамтарсан багт шилжүүлсэн кейс бүрт тодорхой нэг 'кейс менежер'-ийг томилж, тухайн кейс менежер нь харилцаа холбоо тогтоох, нөхцөл байдлын үнэлгээ хийхээс эхлээд кейсийг хаах хүртэлх бүх алхмуудад холбогдох хамтарсан багийн гишүүдтэй хамтран ажиллаж, кейс менежментийн үйл явцыг хянаж, удирдан зохицуулах ажлыг хариуцана.
- ГБХЗХГ нь орон нутгийн ГБХЗХХ-ээс сүм хорооны нийгмийн ажилтныг мэргэжлийн удирдлагаар хангах тодорхой бүтцийг (Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18-р заалтын дагуу) бий болгох хэрэгтэй. ГБХЗХГ нь анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтныг тэдний хэрэгцээнд нийцэх шаардлагатай сургалтаар хангах, хамгааллын чанартай үйлчилгээ хүргэх, үйлчилгээний чанарыг хянахад тогтмол анхаарах хэрэгтэй.

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ: ГБХЗХГ нь улс орныхоо өнцөг булан бүрт тулгарах хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний хэрэгцээг тодорхойлох, одоо хүргэж байгаа болон дутагдалтай, хөгжүүлэх шаардлагатай үйлчилгээний зураглалыг гаргахыг зөвлөж байна. Энэхүү зураглал нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг илүү үр дүнтэй, хамгаалал шаардлагатай хүүхдэд чиглэсэн болгохын сацуу Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг илүү сайжруулах болно. Энэ зураглал дээр тулгуурлан ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, хүүхэд хамгааллын Олон улсын болон үндэсний ТББ-уудтай хамтран зорилтот урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг хүргэх, гэртээ үлдэх боломжгүй хүүхдэд зориулсан удаан хугацаанд түүнийг асарч халамжлах асралт гэр бүл, үрчлэл, албан ёсны садан төрлийн асрамж зэрэг гэр бүлд суурилсан үйлчилгээг хөгжүүлэхийг зөвлөж байна.

Мэдээллийг системийг бий болгох: ГБХЗХГ нь НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахын төлөө ажиллах бусад байгууллага, бүлгийн гишүүдтэй хамтран хүүхэд хамгааллын нэгдсэн дижитал мэдээллийн удирдлагын системийг бий болгохыг зөвлөж байна.

Манлайлал, зохицуулалт, хяналт, ерөнхий удирдлагыг бэхжүүлэх: Хүүхдийн төлөө үндэсний болон орон нутгийн зөвлөлийг чиг үүргийг тодорхой болгох нарийвчилсан төлөвлөгөө боловсруулахыг зөвлөж байна. Хүүхдийн төлөө зөвлөлийн гол үүрэг бол хүүхэд хамгааллын чиглэлээр яамдууд болон олон салбарын хамтын ажиллагааг дэмжих явдал юм. Зөвлөлүүд нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооний үйл ажиллагааг бүхэлд нь хянаж, ХНХЯ болон ГБХЗХГ-ын үйл ажиллагаанд "шүүмжлэлтэй ханддаг найз" байх хэрэгтэй.

Яам нь хэрэгжүүлэгч агентлаг, орон нутгийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн асуудал хариуцсан байгууллага, хэлтсүүдээр дамжуулан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар заалтыг бүрэн хэрэгжүүлэх стратеги, төсөвтэй төлөвлөгөө гаргахыг зөвлөж байна. Энэ төлөвлөгөөний яамны түвшинд хамаарах үйл ажиллагаанд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг тайлагнах, хариу үйлчилгээ хүргэх байгууллагыг сонгох, сургалтын хөтөлбөр батлах, хүүхэд хамгааллын судалгаа хийх, Засгийн газрын бүх түвшинд хамтын ажиллагаа, оролцоог дэмжих зэрэг үйл ажиллагаа багтана. Харин орон нутгийн түвшинд бол хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллаж буй оролцогч талуудад заавар, чиглэл өгөх, одоо болон ирээдүйд хийх үйл ажиллагаа, арга хэмжээний чиглэлийг тодорхойлох, дүн шинжилгээ хийх зэрэг үүргүүдийг тусгана.

АГУУЛГА

Хураангуй	4
Агуулга	12
Товчилсон үг.....	14
1. Танилцуулга	16
2. Нөхцөл байдал.....	18
2.1 Үнэлгээний зорилт: Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт	21
2.1.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журмууд	25
2.1.2 Хүүхэд хамгаалалд холбогдох бусад бодлого, хууль тогтоомж	26
2.1.3 Бусад бодлого, эрх зүйн орчин.....	28
2.1.4 Хэрэгжүүлэлтэд гарч буй ахиц дэвшил	29
2.1.5 НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол Улс дахь хөтөлбөрийн хувь нэмэр.....	30
2.1.6 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх Өөрчлөлтийн онол.....	32
3. Зорилго, хамрах хүрээ	33
3.1 Үнэлгээний зорилго	33
3.2 Зорилт, хамрах хүрээ.....	33
4. Арга зүй.....	34
4.1 Арга зүйн ерөнхий хандлага	34
4.2 Үнэлгээний хүрээ	35
4.2.1 Үнэлгээний асуултууд.....	36
4.3 Мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх аргууд.....	37
4.3.1 Мэдээлэл цуглуулах арга	37
4.3.2 Түүвэрлэлт.....	39
4.3.3 Мэдээллийн дүн шинжилгээ	40
4.4 Хэлэлцүүлэг ба бататгал	40
4.5 Ёс зүйн асуудал ба анхаарах зүйлс.....	41
4.6 Хязгаарлалт, бэрхшээлийг даван туулах стратеги	41
5. Үнэлгээний дүн	43
5.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн нийцэл	43
5.1.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх нь ...	43
5.1.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хамгийн эмзэг хүүхэд.....	45
5.1.3 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт дэх хүүхдийн оролцоо	47
5.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн	49
5.2.1 Ойлгон таних, тодорхойлох ба мэдээлэх явдал нэмэгдсэн нь	49
5.2.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хамгийн эмзэг хүүхэд.....	54
5.2.3 Чанартай үйлчилгээ хүргэлт.....	55

5.2.4	Салбар дундын хамтын ажиллагаа ба кейс менежментийн зохицуулалт	61
5.2.5	Үйлчилгээ авсан хэрэглэгчдийн санал бодол, туршлага	62
5.2.6	Хүүхэд хамгааллын тухай олон нийтийн мэдлэг, ойлголт	64
5.2.7	Үр дүнг үнэлэх, хянах ба тайлагнах нь	66
5.3	Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр ашиг	68
5.3.1	Нөөцийн хангалттай байдал	68
5.3.2	Үр ашигтай хэрэглээ.....	69
5.4	Хуулийн хэрэгжилт дэх жендэрийн тэгш байдал, шударга зарчим	71
5.4.1	Жендэрийн тэгш байдал ба Хүүхэд хамгааллын тухай хууль	72
5.4.2	Шударга зарчим ба Хүүхэд хамгааллын тухай хууль.....	73
5.5	Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтийн тогтвортой байдал	75
5.5.1	Төсвийн дэмжлэг ба тогтвортой байдал.....	77
5.5.2	Тогтвортой чадавхийн үе	78
6.	Дүгнэлт ба сургамж.....	80
6.1	Сургамж	81
7.	Зөвлөмж.....	83
7.1	Хууль эрх зүй ба институцийн шинэчлэл.....	83
7.2	Хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үйлчилгээг хүргэлт.....	85
7.3	Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх нь	86
7.4	Мэдээллийн системийг бий болгох нь	88
7.5	Хяналт ба зохицуулалт	89
8.	Хавсралтуудын жагсаалт.....	91
	Хавсралт 1. Ажлын даалгавар	91
	Хавсралт 2. Өөрчлөлтийн онол	91
	Хавсралт 3. Ярилцлагад оролцогчдын жагсаалт	91
	Хавсралт 4. Мэдээлэл цуглуулах хэрэгсэл	91
	Хавсралт 5. Ёс зүйн удирдамж	91
	Хавсралт 6. Судалсан баримт бичгийн жагсаалт	91
	Хавсралт 7. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн дагалдах журмууд	91
	Хавсралт 8. Үнэлгээний матриц	91

ТОВЧИЛСОН ҮГ

АД	Ажлын даалгавар
БСШУСЯ	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам
ГБХТТХ	Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль
ГБХЗХГ	Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар
ГБХЗХХ	Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтэс
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ДЭМБ	Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага
МУ	Монгол Улс
МУТХҮБ-2030	Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030
МТ	Монгол төгрөг
НҮБ-ҮБ	НҮБ-ын Үнэлгээний бүлэг
НҮБХС-СТГ	НҮБХС-ийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар
НҮБХС	НҮБ-ын Хүүхдийн сан
НҮБХАС	НҮБ-ын Хүн амын сан
НЦҮТ	Нэг цэгийн үйлчилгээний төвүүд
ОУХБ	Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага
ОУШХБ	Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллага
ОУТББ	Олон улсын төрийн бус байгууллага
ОУБТС	Олон үзүүлэлтийн бүлгийн түүвэр судалгаа
ӨО	Өөрчлөлтийн онол
САХ	Санал авах хүсэлт
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТХЗ	Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд
ҮТОУХС	Үнэлгээний тайлангийн олон улсын хяналтын систем
ФБХ	Фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг
ХАЗЭМС	Хүн ам зүйн эрүүл мэндийн судалгаа
ХБ	Хамтарсан баг
ХХМТГ	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар Харилцаа холбооны зохицуулах хороо
ХХММС	Хүүхэд хамгааллын мэдээллийн менежментийн систем
ХХТХ	Хүүхэд хамгааллын тухай хууль
ХЭК	Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц
ХХИ	Хүний хөгжлийн индекс
ХЭХЭЗ	Хүүхдэд ээлтэй хууль эрх зүй
ХЭХЗХ	Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо

ХШҮС	Хяналт шинжилгээ, үнэлгээ, суралцах
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХНХЯ	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам
ХСЦЖ	Хамран сургалтын цэвэр жин
ШХОУХ	Шилжилт хөдөлгөөний олон улсын хүрээлэн
ЭЗХАХБ/ ХТХ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага Хөгжлийн туслалцааны хороо
ЭМЯ	Эрүүл мэндийн яам

1. ТАНИЛЦУУЛГА

Хууль тогтоомжийн тухай хууль⁵, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (ХХТХ)⁶ -д заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газар 2016 онд батлагдсан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх үүрэг хүлээсэн байдаг. Энэ хүрээнд Нэгдсэн үндэсний байгууллага (НҮБ)-ын Хүүхдийн сан, Монгол Улсын Засгийн газартай хамтран Корам Интернейшнл байгууллагаар энэ үнэлгээг хийлгэлээ. НҮБ-ын Хүүхдийн сантай зөвшилцсөнөөр уг форматив үнэлгээг хийсэн болно.

Форматив үнэлгээ нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан гол оролцогч талууд болон үүрэг хүлээгчдийн ахиц дэвшлийг баримтжуулах; НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц (ХЭК) болон холбогдох олон улсын баримт бичгүүдэд нийцүүлэн хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөө, өгөөжийг дээшлүүлэх талаар зөвлөмж гаргах; цаашид сайжруулах шаардлагатай асуудлууд, олж авсан сургамжийг тодорхойлох зорилготой. Нэмж дурдахад энэхүү үнэлгээ нь 2021 оноос хойш хугацаанд НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон Засгийн газрын хооронд шинээр байгуулах Улс орны хөтөлбөр болон НҮБ-ын Хөгжлийн түслэмжийн хүрээ (НҮБХТХ)-г боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, нотолгоог бүрдүүлнэ.

Үнэлгээнд 2016 оны эхнээс 2020 оны дунд үе хүртэл хугацаанд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд оролцсон үүрэг хүлээгчдийн үйл ажиллагааг хамруулав. Үнэлгээг боловсруулах, судалгааны ажил 2020 оны 1 дүгээр сараас мөн оны 12 дугаар сарын хооронд, түүний дотор анхан шатны мэдээлэл цуглуулах ажлыг 2020 оны 10 болон 11 дүгээр саруудад гүйцэтгэв. Газарзүйн байрлалын хувьд үнэлгээ нь Улаанбаатар хот, дөрвөн аймгийг хамруулан үндэсний, орон нутгийн болон анхан шатны (сум, баг, хорооны) түвшний оролцоог хангалаа. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын дэд сайдаар ахлуулсан үнэлгээний удирдах хороог байгуулав.

Энэ үнэлгээний төсөв нийт 102,503.52 ам.доллар бөгөөд энэ төсөвт эхлэлийн тайлан бэлтгэх, мэдээлэл цуглуулах, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, баталгаажуулах, тайлан бичих ажлууд багтсан болно.

Үнэлгээний гол хэрэглэгчид нь Монгол Улсын Засгийн газар, түүний дотор Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (ХНХЯ), Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (ХЗДХЯ), Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам (БСШУСЯ), Эрүүл мэндийн яам (ЭМЯ), Гэр бүл, хүүхэд, залуучууд, хөгжлийн газар (ГБХЗХГ), Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, Харилцаа холбоо, мэдээлэл, технологийн газар (ХХМТГ), Цагдаагийн ерөнхий газар, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар; Хүүхдийг Ивээх Сан, Хүчирхийллийн эсрэг Үндэсний Төв, Хүүхэд хамгааллын ТББ-уудын Үндэсний сүлжээ, ТББ-ууд, байнгын ажиллагаа бүхий ажлын хэсгүүд болно. Орон нутгийн түвшинд мөн Засгийн газар, төрийн байгууллагууд, ТББ-ууд нь уг үнэлгээний үр шимийг хүртэх болно. Үнэлгээний үр шимийг хүртэх дараагийн олон нийтийн төлөөлөлд Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг устгах олон улсын түншлэл, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, НҮБ-ын Хүн амын сан, ДЭМБ, ОУХБ, Дэлхийн зөн болон бусад байгууллагууд, хандивлагчид болон орон нутагт хүүхэдтэй ажилладаг мэргэжилтнүүд, нутгийн иргэд болно. Хэдийгээр зөвлөмжүүд нь дээр дурдсан үндсэн байгууллагууд руу хандсан ч хүүхэд, залуучууд, тэдний эцэг эх, асран хамгаалагчид үнэлгээний эцсийн үр шимийг хүртэгчид байх болно.

Энэ үнэлгээ нь НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн хувьд чухал ач холбогдолтой. НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь нотолгоонд суурилсан судалгаа, үнэлгээнд тулгуурлан хүүхэд хамгааллын төсвийг нэмэгдүүлэх⁷, хүүхэд хамгааллын мэргэшсэн боловсон хүчний нөөц, чадавхийг нэмэгдүүлэх нөлөөллийн ажлыг тасралтгүй хийх, хуулийн талаарх олон нийтийн мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх, хүүхэд

⁵ Хууль тогтоомжийн тухай хууль (2017) 51 дүгээр зүйл.

⁶ Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) 22.1.7 дугаар зүйл.

⁷ НҮБХС-ийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газар, Улс орны хөтөлбөр, 2012-2016 он, хүүдас 9.

хамгааллын тогтолцооны ажилтнуудад зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг дэмжих зэргээр Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх эхний үе шатуудад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь Тогтвортой хөгжлийн зорилт (ТХЗ) 16.2-ын хэрэгжилтийг хангах, мөн хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх тулгын чулуу гэж НҮБ-ын Хүүхдийн сан үздэг. Үр дүнтэй, сайн ажилладаг хүүхэд хамгааллын тогтолцоог хөгжүүлэхэд туслах нь НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл бөгөөд тус байгууллага нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагаанд техникийн болон санхүүгийн туслалцааг Монгол Улсын Засгийн газарт үзүүлж байна.⁸

⁸ НҮБХС-ийн Монгол дахь сүүрин төлөөлөгчийн газар, Улс орны хөтөлбөр, 2016-2021 он, хуудас 8.

2. НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Монгол Улс нь ОХУ, БНХАУ-ын хооронд орших Төв Азийн далайд гарцгүй орон юм. Нийт 3.4 сая хүн амтай бөгөөд үүний 50.8 хувь нь эмэгтэйчүүд байдаг.⁹ Монгол Улс нь хөгжил жигд бус, хөдөө, хот суурин газрын хоорондын ялгаа ихтэй, дундын-бага орлоготой улс юм.¹⁰ 2018 онд Монгол Улсад үндэсний ядуурлын түвшин 28.4 хувь¹¹ болж, 2019 онд хүний хөгжлийн индексээр дэлхийн 189 орноос 92 дугаар байрт жагсав.¹²

Нийт 1,565 мянган хавтгай дөрвөлжин км нутаг дэвсгэрт хүн ам тархан суудаг, дэлхийн хүн амын нягтрал хамгийн бага орнуудын нэг юм. Монгол Улсын хүн ам насны хувьд харьцангуй залуу. Нийт хүн амын 30.4 хувь нь 0-14 насны хүүхэд, 65.7 хувь нь 15-64 насныхан байна. Хүн амын дундаж нас 29.8 нас болно¹³.

Монгол Улс угсаатны хувьд холимог¹⁴ бөгөөд шашны олон ургальч уламжлалтай. Хүн амын дийлэнх хэсэг (53 хувь) Буддын шашин, 30 хувь нь уламжлалт бөө мөргөлийг шүтдэг.¹⁵ Монголчууд уламжлалын хувьд нүүдэлчид бөгөөд хүн амын 25 хувь нь нүүдлийн амьдралын хэв маягаар аж төрж байна.¹⁶ Хүн амын дийлэнх нь хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн төв болох хойд болон төвийн бүсэд голлон төвлөрдөг. Хүн амын 68.4 хувь нь хот суурин газарт, харин 31.65 хувь нь хөдөө нутагт амьдардаг.¹⁷ 1990 оноос хойш хөдөө орон нутгаас хот руу шилжих хөдөлгөөн Монгол Улсад эрчимтэй явагдаж байна. Нийслэл Улаанбаатар хотын хүн ам сүүлийн жилүүдэд эрс нэмэгдэж нэг сая гаруй хүн амтай болсон нь Монгол Улсын хүн амын тавны хоёр орчим хувийг эзэлж байна.

Монгол Улс эрс тэс уур амьсгалтай бөгөөд зуны болон өвлийн дундаж температур +30 °-аас -30 °C Цельсийн хэмийн хооронд хэлбэлздэг. Газарзүйн байршил, эмзэг экосистемтэй тул Монгол Улс уур амьсгалын өөрчлөлтөд маш өртөмтгий бөгөөд Уур амьсгалын эрсдэлийн индексээр нийт 130 гаруй орноос 17 дугаар байрт жагсаж байна.¹⁸ Энэ нь хэт хуурайшилт, цөлжилт, газрын доройтол, усны хомсдол, бэлчээрийн даац буурах зэрэг байгаль орчны болон цаг уурын бусад асуудлыг нөхцөлдүүлдэг.¹⁹ Хөдөөгийн малчдын тогтвортой амьжиргааг хангахад бэрхшээлтэй байгаагийн улмаас хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн гарсаар байна.

⁹ Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын цахим хуудас: <http://eng.burtgel.gov.mn/home> (2020-12-07-нд хандав).

¹⁰ Орлогын тэгш бус байдлын олон улсын хэмжигдэхүүн болох Жини коэффициент Монгол Улсын хувьд 2018 онд 32.7 байв.

¹¹ 2018 оны уг үзүүлэлт нь Монгол Улсын эдийн засгийн мэдээллийн 2016 оны тооцоолоос 1.2 пунктээр буурсныг харуулж байна. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтын өгөөж: Өсөлтийг бий болгох санхүүгийн орон зай, 2018 оны 7-р сар.

¹² НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр: Хүний хөгжлийн илтгэл 2019 он.

¹³ Mundi-гийн индекс, дараах линкээс харах: https://www.indexmundi.com/mongolia/age_structure.html.

¹⁴ Монгол Улсын хүн амын дийлэнх (85 хувь) нь Халх монгол угсаатнууд юм. Дөрвөд, Буриад, Баяд, Дарьганга, мөн баруун монгол дахь түрэг хэл бүхий иргэд, түүний дотор казах (7 хувь), мөн Тувачууд, Цаатнууд нь бусад монгол ястнууд болно. НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн 2012-2016, 2017-2021 оны Улс орны хөтөлбөрөөс Тэгш хамруулах суурь боловсролын үнэлгээтэй танилцана уу.

¹⁵ 2010 оны Монгол Улсын хүн ам, орон сууцны тооллого. Брайн Ж. Грим нарын өгөгдөл. Шашны хүн ам зүйн жилийн эмхэтгэл 2014. BRILL, 2014. Хуудас 152. Britannica нэвтэрхий толь- Монгол. Төлбөр тооцооны хэв маяг. 2020. <https://www.britannica.com/place/Mongolia>

¹⁶ Дэлхийн банк (2020) Тоологдоогүйг тоолохуй - Монголын нүүдэлчдийн судалгааг хэрхэн хэнийг ч үлдээлгүй хийдэг вэ

¹⁷ Britannica Нэвтэрхий толь бичиг - Монгол Улсын сууршлын хэв загвар 2020.

<https://www.britannica.com/place/Mongolia>

¹⁸ Дэлхийн уур амьсгалын эрсдэлийн индекс 2020. Герман Вотч <https://germanwatch.org/en/cri>

¹⁹ Ус, цаг уур, орчны хяналт шинжилгээний газар, 2018 он.



Зураг 1. Монгол Улсын газрын зураг

Монгол Улсад хүүхдийн сургуульд хамрагдалтын түвшин өндөр, тодруулбал хөвгүүдийн 95 хувь харин охидын 97 хувь нь бага болон дунд сургуульд хамрагддаг. Харин казах хөвгүүдийн сургуульд хамрагдалтын хувь мэдэгдэхүйц бага 91 хувь байна²⁰. Арван нэгэн настайдаа бага ангиас дунд ангид шилжсэн сурагчдын хувь мөн өндөр, дундажаар 97.3 хувь байна²¹. Гэхдээ хүүхдийн гэр бүлийн эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамаарч орлогын түвшин хамгийн бага хорин хувьд багтах өрхийн хүүхдүүдийн 75 хувь, харин орлогын түвшин хамгийн өндөр хорин хувьд багтах өрхийн хүүхдүүдийн 98.7 хувь нь бүрэн бус дунд сургуулийн дүүргэж байна²². Харин бүрэн дунд сургууль дүүргэсэн эрэгтэй сурагчдын хувьд энэ ялгаа маш тод илэрч, хамгийн бага орлоготой хорин хувьд багтах өрхийн эрэгтэй хүүхдүүдийн 51.3 хувь нь, харин хамгийн их орлоготой хорин хувьд багтах өрхийн хөвгүүдийн 91.4 хувь нь бүрэн дунд сургууль дүүргэж байна. Охидуудын хувьд энэ ялгаа арай бага, хамгийн бага орлоготой хорин хувьд багтах өрхийн охидын 83.7 хувьд, хамгийн их орлоготой хорин хувьд багтах өрхийн охидын 90 хувьд бүрэн дунд сургуулиа дүүргэж байна²³. Түүнээс гадна, сургуульд хамрагдалтын түвшин улс орны хэмжээнд

²⁰ National Statistical Office, UNFPA, UNICEF, Social Indicator Sample Survey (Multiple Cluster Survey) 2018, Table LN.2.2 at p.206, https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Mongolia/2018/Survey%20findings/SS2018-MICS6%20SFR_English.pdf.

²¹ National Statistical Office, UNFPA, UNICEF, Social Indicator Sample Survey (Multiple Cluster Survey) 2018, Table LN.2.7 at p.211, https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Mongolia/2018/Survey%20findings/SS2018-MICS6%20SFR_English.pdf

²² National Statistical Office, UNFPA, UNICEF, Social Indicator Sample Survey (Multiple Cluster Survey) 2018, Table LN.2.8 at p.212, https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Mongolia/2018/Survey%20findings/SS2018-MICS6%20SFR_English.pdf

²³ National Statistical Office, UNFPA, UNICEF, Social Indicator Sample Survey (Multiple Cluster Survey) 2018, Table LN.2.8 at p.212, https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS6/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Mongolia/2018/Survey%20findings/SS2018-MICS6%20SFR_English.pdf

адил биш, тодорхой бүлгийн хүүхдүүд тухайлбал, бага орлоготой гэр бүл, газарзүйн хувьд алслагдсан бүсэд амьдардаг, хөгжлийн бэрхшээлтэй, цөөнхийн бүлгийн зэрэг хүүхдүүд боловсролын хүртээмж (элсэлт), хамран сургалт, сурлагын амжилт зэргийн хувьд сурч боловсрох эрхээ бүрэн эдэлж чаддаггүй.²⁴ Монголын хөдөө нутгийн нүүдэлчин өрхийн хүүхдүүд боловсролын хүртээмжид олон саад бэрхшээл тулгардаг.²⁵

Монгол Улсад боловсролын хүртээмжийн хувьд жендэрийн тэгш байдал хангагдсан хэдий ч тэгш бүс байдал оршсон хэвээр байна. Тухайлбал, хамгийн сүүлийн сонгуульд эмэгтэйчүүдийн дөнгөж 54 хувь нь оролцсон, цөөн тооны эмэгтэйчүүд төрийн албаны удирдах албан тушаал хашиж байна.²⁶ Олон тооны монгол эмэгтэйчүүд их сургууль төгссөн ч хөдөлмөрийн насны эмэгтэйчүүдийн 46 хувь нь эдийн засгийн идэвхгүй, эмэгтэй ажиллах хүчний оролцоо сүүлийн 10 гаруй жилд зогсонги хэвээр байна.²⁷ Эмэгтэйчүүдийн нийгэмд эзлэх байр суурийн талаарх уламжлалт хандлага, мөн гэр бүлийн хүчирхийлэл нийтлэг хэвээр байна.²⁸ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс ажил эрхлэлт, боловсролын салбарт ялгаварлан гадуурхах явдалтай тулгарсаар байна.²⁹ Хэдийгээр Эрүүгийн хуулиар үндэс угсаа, ажил мэргэжил, шашны итгэл үнэмшил, үзэл бодол, боловсрол, бэлгийн чиг хандлага, хүйсийн баримжаа, эрүүл мэндийн байдал зэргээр ялгаварлан гадуурхах аливаа үйлдлийг хориглодог ч Монгол Улсад ЛГБТКИА+ хүмүүс ялгаварлан гадуурхах байдалтай тулгарсаар байна.³⁰

Монгол Улс нь олон намтай, парламент бүхий ардчилсан улс төрийн тогтолцоотой, төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч. Улсын их хуралд олонх болсон улс төрийн намаас Ерөнхий сайдыг дэвшүүлдэг хууль тогтоох байгууллагатай. Шүүгч нарыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгодог бөгөөд иргэний, эрүү, захиргааны мэргэшсэн шүүх бүх шатанд ажиллах бөгөөд эдгээрээс Улсын дээд шүүх нь шүүх эрх мэдлийн дээд байгууллага юм. Засаг захиргааны хувьд нийслэл Улаанбаатар хот болон 21 аймагт хуваагдана. Аймагууд нь хөдөө, орон нутгийн 1613 багийг багтаасан ба 330 суманд хуваагддаг.

Монгол Улс НҮБ-ын ХЭК-д 1990 онд, Хүүхдийг зэвсэгт мөргөлдөөнд татан оролцуулахыг хориглох тухай Нэмэлт Протоколд 2004 онд, Хүүхдийг худалдах, хүүхдийн биеийг үнэлэх, хүүхдийг садар самуунд сурталчлахын эсрэг Нэмэлт протоколд 2003 онд, Мэдээлэл хүргүүлэх журмын тухай Нэмэлт протоколд 2015 онд тус тус нэгдэн орсон байна.³¹

prod.s3.amazonaws.com/MICS6/East%20Asia%20and%20the%20Pacific/Mongolia/2018/Survey%20findings/SI
SS2018-MICS6%20SFR_English.pdf

²⁴ Хөгжлийн үйл явц (2014) Уналтаас сэргэлтэд: Багаас дээшхи боловсрол Монгол Улсад. Кэмеяма, Ү., (2019) Сургуулиас гадуурх хүүхдүүд гэж хэн бэ? Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд. Харьцуулсан олон улсын боловсролын сэтгүүл. DOI: [10.1080/03057925.2019.1664894](https://doi.org/10.1080/03057925.2019.1664894)

²⁵ Дэлхийн банк, Монгол: Сайхан амьдралын гараа чанартай бага боловсролоос эхэлнэ, 2017 оны 7 сарын 28, <https://www.worldbank.org/en/results/2017/07/28/a-good-start-in-life-begins-with-quality-primary-education>. Бага орлоготой өрхийн хүүхдүүд хичээлийн жилийн хугацаанд ихэвчлэн 'дотуур байранд' суудаг боловч дотуур байрны орчин нөхцөл хангалтгүй байдаг. Чинээлэг олон гэр бүл сургуульд ойролцоо байр хөлсөлж, хичээлийн жилийн хугацаанд ээжүүд хүүхдийн хамт амьдрах бөгөөд харин аавууд нь малаа малладаг.

²⁶ Э.Төмөрбаатар., 2020 оны 3 дугаар сарын 12. Монгол дахь жендэрийн тэгш байдлыг хянах нь. УБ Пост. <https://theubposts.com/reviewing-gender-equality-in-mongolia/>

²⁷ Дэлхийн банк. Монгол Улсын ядуурлын талаарх шинэчлэл 2020 оны 3-р сарын 26. <https://www.worldbank.org/en/country/mongolia/publication/mongolia-poverty-update>

²⁸ Хүний эрхийн хороо, Дүгнэлт ажиглалт, ССР/С/MNG/CO/6, 2017 оны 8-р сарын 22. 17 дахь хэсэг;

²⁹ Хүний эрхийн хороо, Дүгнэлт ажиглалт, ССР/С/MNG/CO/6, 2017 оны 8-р сарын 22. 17 дахь хэсэг;

³⁰ Хүний эрхийн хороо, Дүгнэлт ажиглалт, ССР/С/MNG/CO/6, 2017 оны 8-р сарын 22, 9 ба 11 дэх хэсэг; Алжазира <https://www.aljazeera.com/news/2019/10/9/charges-in-mongolia-lgbt-attack-hint-at-changing-attitudes>

³¹ Хүний эрхийн дээд комиссарын газар. Монгол Улсын мэдээлэл бүхий вэб хуудас. <https://www.ohchr.org/en/countries/asiaregion/pages/mnindex.aspx>

2.1 Үнэлгээний зорилт: Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт

1990 онд эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлт өрнөснөөр Монгол Улсад хэд хэдэн шинэ эрсдэл, эмзэг байдал бий болжээ. Хүн амын дунд гарсан архидан согтуурах, ядуурал, шилжилт хөдөлгөөн, хүүхдийг үл хайхрах, сургууль завсардах зэрэг нийгмийн асуудлууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдэд туссан өөрчлөлтийн нөлөөлөл зэргийн улмаас гудамжид гарсан, хөдөлмөр эрхэлдэг, хууль зөрчсөн хүүхдийн тоо нэмэгдэж, энэ нь эргээд гадуурхагдах, ялгаварлагдах байдалд хүргэжээ. Эдгээр эмзэг байдлын ихэнх нь тухайн улс нэг нам бүхий коммунист улс төрийн тогтолцооноос олон намын ардчилалд шилжсэнтэй холбоотой бөгөөд цаг хугацааны явцад эдгээр асуудлыг шийдвэрлэж иржээ. Үүнд хүчирхийлэл, үл хайхралт, мөлжлөгт өртөх эрсдэлтэй хүмүүст урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах үйлчилгээ үзүүлэх хүүхэд хамгааллын нэгдсэн тогтолцоо байхгүй, бэлтгэгдсэн нийгмийн ажилтан зэрэг хүний нөөц дутагдалтай зэрэг бүтцийн асуудлууд сөргөөр нөлөөлжээ. Тухайн цагт хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ болон салбар хоорондын, байгууллагуудын хамтын ажиллагаа байхгүй байв.³²

1995 онд хүргүүлсэн анхны тайлангаас эхлэн 2010 оны 4 дэх тайланг хэлэлцсэн Хүүхдийн Эрхийн Хорооны зөвлөмжүүдэд Хүүхэд хамгааллын тухай цогц хууль байхгүй, Засгийн газарт хүүхдийн эрхийг дэмжих үр дүнтэй зохицуулалтын механизм байхгүйг тэмдэглэсэн байдаг.³³ 2017 онд хүргүүлсэн тав дахь тайлангийн дүгнэлтээс харахад уг нөхцөл байдал өөрчлөгдөж, Хүүхдийн эрхийн тухай болон Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг Хүүхдийн Эрхийн Хорооноос талархан хүлээн авжээ.³⁴

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиудыг 2016 онд баталсан бөгөөд эдгээр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Гэр бүлийн тухай хуулийн хамт хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц нь ийнхүү Монгол Улсын хууль тогтоомжид тусгалаа олж хэрэгжиж байна. Мөн 2016 онд батлагдсан Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд уг заалтуудыг тусган батлав. Эдгээр гурван хууль нь эмэгтэйчүүд, хүүхдийн эрхийн цогц хамгаалалт болж чадна.

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016) нь эрхийн талаарх өргөн хүрээний ойлголтыг тодорхойлж, үүрэг хүлээгчдийн хууль ёсны үүрэг хариуцлагыг голчлон хөндсөн бол Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) нь хүүхдийг үл хайхрах, хүчирхийлэх, мөлжих зэрэг бүх хэлбэрийн хүчирхийллээс хүүхдийг хамгаалахад чиглэсэн болно. Олон улсын гэрээнүүд нь эдгээр хуулийн үндсэн чиглэл болсон байна.³⁵

2016 онд батлагдсанаас хойш Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд гурван удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. 2016 оны 12-р сард хийсэн анхны нэмэлт өөрчлөлтөөр Хамтарсан баг (ХБ)-тай холбоотой заалтад зарчмын нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Хамтарсан багийн чиг үүрэгтэй холбоотой (Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны эрхлэх ажлын хүрээний) заалтуудыг Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиас Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд (Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны эрхлэх ажлын хүрээнд) шилжүүлсэн байна. Дараа нь буюу 2018 оны 6-р сарын 27-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын чиг үүргийг

³² Бест А., Монгол дахь хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, Хяналтын тайлан, Хүүхдийг Ивээх Сан, 2006 он. 12-р хуудас.

³³ CRC/C/15/Add.48 1996 оны 2-р сарын 13-ны өдөр, 9-18 ба 24 дэх хэсэг; CRC/C/15/ Add 264, 2005 оны 9-р сарын 21, 9 дэх хэсэг; Дүгнэлт ажиглалт, CRC/C/MNG/3-4,4 2010 оны 3-р сар, 41 дэх хэсэг.

³⁴ CRC/C/MNG/CO/5, 2017 оны 7 дугаар сарын 12-ны өдөр, 3 ба 5 дахь хэсэг

³⁵ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 1.1, 2.1 дэх заалт

тодорхой болгож, тус газрыг хүүхэд, гэр бүлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болохыг тодорхой болгожээ.³⁶

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь 18-аас доош насны хүүхдэд хамааралтай бөгөөд зөвхөн Монгол Улсын харьяалалтай хүүхдэд уг хууль үйлчлэхээр заасан нь ХЭК-той зөрчилдөж байна.³⁷ Өнгөц харвал энэ нь Монгол Улсад амьдарч буй иргэн бус хүүхдүүд хууль ёсоор болон хууль бусаар оршин сууж буй эсэхээс үл хамааран ямарваа хамгаалалтгүй үлдэнэ гэсэн үг юм.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь гэр бүл, боловсрол, эрүүл мэндийн салбар, хэвлэл мэдээлэл, дижитал орчин болон олон нийтийн орчинд үүрэг хүлээгчдийн хүлээх чиг үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон. Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд нарийвчлан тодорхойлсон үүрэг хариуцлага нь гэр бүл, төрийн байгууллага, хувь хүмүүсийн урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг тодорхойлж, хүүхдийн эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа хангалтгүй болсон тохиолдолд холбон зуучлах шаардлагатай болохыг тодорхойлжээ.

Хуулийн гуравдугаар бүлэгт “Эрсдэлт нөхцөлд байгаа” хүүхдүүдэд буюу гэмт хэргийн хохирогч болсон, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон, ял шийтгүүлж, албадлагын арга хэмжээ авагдсан, сургалт, хүмүүжлийн тусгай байгууллагаас суллагдсан хүүхдэд үзүүлэх хариу арга хэмжээ, үйлчилгээг тусгажээ. “Эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхэд” гэж эрүүл мэнд, амь нас, аюулгүй байдал, хөгжих хэвийн орчин нь алдагдсан, эсхүл асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, хууль ёсны төлөөлөгчгүй, эсхүл гамшиг, онцгой байдлын нөхцөлд байгаа хүүхдийг авч үзжээ.³⁸ Хуулийн 4.1.1-т хэсэгт заасны дагуу хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээ үзүүлэх зорилгоор хүүхэд, түүний гэр бүлийг танадах, нөхцөл байдлын үнэлгээ хийнэ.

Нөхцөл байдлын үнэлгээ хийсний дараа, хүүхдийг холбон зуучлах (14-р заалт) эсхүл хувилбарт үйлчилгээнд (14-р заалт) шилжүүлэх санал тавьж болно. Хэрэв (сэтгэл зүйн, хуулийн, боловсролын, эрүүл мэндийн, нийгмийн халамжийн эсхүл бусад шаардлагатай үйлчилгээнд) хүүхдийг холбон зуучлах шаардлагатай бол нийгмийн ажилтан холбон зуучилж, хүүхдийн эрхийн ажилтан тухайн холбон зуучилсан үйлчилгээний хэрэгжилтийг хянаана. Хэрэв үйлчилгээнд холбон зуучлах нь хангалтгүй, хүүхдийг хамгаалахад нэмэлт арга хэмжээг авах шаардлагатай бол нийгмийн ажилтан хамтарсан багтай хамтран хүүхдийг халамжийн хувилбарт үйлчилгээнд хамруулах ёстой эсэхийг шийднэ.³⁹

Хуулийг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлага нь ‘хүүхэд, гэр бүлийн асуудал эрхэлсэн’ төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудад ногдоно. Үндэсний хэмжээнд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг болох Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар (ГБХЗХГ), харин аймаг, нийслэл, дүүргийн түвшинд ГБХЗХГ-ын газар, хэлтсүүд хариуцна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд эрх бүхий байгууллагын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тодорхойлсон бөгөөд үүнд хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар Засгийн газар, Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөлд жил бүр тайлагнах; нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх, хариу үйлчилгээ үзүүлэх хуулийн этгээдийг сонгох; хүүхэд хамгааллын сургалтын хөтөлбөр, мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх; чанарын стандартыг тогтоох, хүүхэд хамгааллын жилийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх; төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, олон нийтийн оролцоог дэмжих; эрсдэлт бүлгийн хүүхдүүдээс

³⁶ 2019 оны 6-р сарын 6-ны өдөр ХХТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулж Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай шинэ хуультай уялдуулан "Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль"-ийн нэрийг "Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль" болгон өөрчлөв.

³⁷ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 3.3. дахь зүйл

³⁸ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 4.1. дэх зүйл

³⁹ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 13 дахь зүйл

урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, хууль зөрчсөн, гэмт хэргийн хохирогч, гэрч болсон хүүхдүүдийн талаарх мэдээллийн сан бүрдүүлэх зэрэг болно.⁴⁰

Орон нутгийн түвшинд ГБХЗХГ нь хүүхэд хамгааллын талаар мэдээлэл цуглуулах; хүүхэд хамгааллын оролцогч талууд болон боловсон хүчнийг сургах; нийгмийн ажилтнууд, Хамтарсан баг, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороог мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах; эцэг эхчүүдэд сургалт явуулах, гэрээсээ дайжсан хүүхдүүдийг бүртгэх, судалгаанд авах (гэр бүлд нь эргэн нэгтгэх) зэрэг чиг үүргийг хариуцуулжээ.⁴¹

Хуульд хүүхэд, гэр бүлийн асуудал хариуцсан байгууллага нь сум, хороо, багийн түвшинд хүүхдийн асуудал хариуцсан нийгмийн ажилтан ажиллуулахаар тусгажээ.⁴² Хэдийгээр им хуулийн заалт байгаа хэдий ч одоогийн байдлаар нийгмийн ажилтнуудыг ГБХЗХГ бус харин нутгийн захиргааны байгууллагууд хариуцан ажиллуулдаг. Гэр бүлийн тухай хуулийн төсөлд нийгмийн ажилтнуудыг хороо (нийслэлийн засаг захиргааны нэгж), сумдад (аймгийн засаг захиргааны нэгж) Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн газар нь ажиллуулахаар тусгасан тул дахин нэг өөрчлөх боломж гарч магадгүй. Гэвч Гэр бүлийн тухай хуулийн төслийг УИХ-аас харахан батлаагүй байна.

Орон нутгийн түвшинд ГБХЗХГ-ын зэрэгцээ аймаг, дүүргийн Засаг дарга тус бүр тухайн орон нутгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралтай зөвшилцөн Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо, байгуулах шаардлагатай байдаг. Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сөрөг үр дагаврыг хамгийн бага байлгах, хүүхдийг нийгэмшүүлэх, сэргээн засах үйлчилгээ үзүүлэх ерөнхий зорилгоор гэмт хэрэг, зөрчил үйлдсэний улмаас шийтгэл хүлээсэн, хариуцлага тооцуулсан хүүхдүүдтэй харилцдаг нь гайхмаар зүйл биш юм. Нөгөө талаар Хамтарсан баг нь эрсдэлд өртсөн хүүхдийг хариуцана. Анх Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд тусгагдсан боловч 2016 оны эцэст уг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар Хамтарсан багийн гишүүнчлэл, үйл ажиллагааны чиг үүргийг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хуулийн 20 дугаар зүйлд тусгахаар болжээ. Хамтарсан баг нь гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртөх эрсдэлтэй гэр бүлийг тодорхойлох, хүчирхийллийг таслан зогсоох арга хэмжээ авах ажлыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх; хохирогчид чиглэсэн үйлчилгээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх; мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах үүрэгтэй. Мөн хуулийн дагуу зөвхөн хүүхдээр хязгаарлагдахгүйгээр нөхөн сэргээх үйлчилгээг зохицуулна. Хамтарсан багийн үүрэг нь өмнө нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 15.4-т заасантай харьцуулахад хүүхдэд тусгайлан хандсан чиг үүрэг багатай болсон бөгөөд эрсдэлт нөхцөлд буй хүүхдийн нөхцөл байдлыг үнэлэх чиг үүрэг нь одоогоор ГБХЗХГ болон нийгмийн ажилтнуудад хамааралтай болно.⁴³

Хуульд зааснаар Засгийн газрын түвшинд Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл, мөн аймаг, нийслэлийн Хүүхдийн төлөө зөвлөлийг байгуулан ажиллаж байна. Эдгээр байгууллага нь үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хүүхэд хамгааллын бодлогын хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг хүлээдэг.⁴⁴ Олон улсын төрөлжсөн байгууллага, магадлан итгэмжлэгдсэн төрийн бус байгууллага, хуулийн этгээд өөрсдөө хүсэлт гаргавал Зөвлөлийн үйл ажиллагаанд оролцуулдаг.⁴⁵ Ерөнхийдөө хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь хүүхэд хамгаалал, хууль зөрчсөн хүүхдүүдийн талаарх мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх; эрсдэлтэй хүүхдэд үзүүлж буй үйлчилгээг үнэлэх, хянах; хүүхэд хамгаалалд төрийн байгууллагуудын

⁴⁰ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 18.1. дэх зүйл

⁴¹ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 18.2. дахь зүйл

⁴² Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 20.1. дэх зүйл

⁴³ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 21, 26 дахь зүйл

⁴⁴ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 21.1 дэх зүйл

⁴⁵ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 21.4 дэх зүйл

оролцоог үнэлэх; хүүхэд хамгааллын хүний нөөцийн бодлогыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.⁴⁶

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн энэ тодорхойлолтоос харахад хүүхэд хамгааллын чиг үүрэг орон нутгийн түвшинд хэд хэдэн байгууллагуудад хуваагдаж байна. 2017 оны 2 дугаар сараас хэрэгжиж эхэлсэн Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн үр дүнд уг үүрэг хариуцлагыг хувааж, хүчийг нь сулруулжээ. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль нь хүүхдэд холбогдох өргөн хүрээтэй гэр бүлийн хүчирхийллийн тодорхойлолтыг тусгажээ. Үүнд, гэр бүлийн орчинд болон боловсрол, эрүүл мэндийн салбар дахь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг хамруулсан байна. Хуулийн 28 дугаар зүйлд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд хүүхэдтэй хүнлэг бус, хэрцгий харьцах, ялгаварлан гадуурхах, сэтгэл санааны дарамт үзүүлэх, заналхийлэх, хүч хэрэглэх, зодож шийтгэх, тэвчишгүй хөдөлмөр эрхлүүлэх, үл хайхрах, хүүхдийн дэргэд архидан согтуурах, мансуурах, хүчирхийлэл үйлдэхийг хориглосон байна.⁴⁷ "Хуулийн үйлчлэлд хамрах этгээд"-д багтах хүмүүст эхнэр, нөхөр, гэр бүлийн бусад гишүүд, хамтран амьдрагчид, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, гэр бүлийн бусад хүмүүсийн асрамжид байгаа хүмүүс орно. Нэмж дурдахад энэ нь тусдаа амьдардаг үрчлэгдсэн болон цусан төрлийн холбоотой бүх хүүхдэд хамаарна.

Үндсэндээ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль нь хүүхдийн эсрэг дарамт, хүчирхийлэл (бие махбодийн, бэлгийн, сэтгэлзүйн) мөлжлөг, үл хайхралт зэрэг үйлдлийг гэр бүлийн орчинд үйлдэгдсэн эсвэл хүчирхийлэлд гэр бүлийн гишүүдийн оролцсон нөхцөл байдлыг хамруулдаг. Эдгээр нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн заалтуудын хүрээг нэмэгдүүлэх, зарим талаараа давхцаж байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиас ялгаатай нь Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд зөвхөн иргэний харьяалалтай хүүхдээр хязгаарладаггүй бүх хүүхдэд хамааралтай. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн нэгэн адил Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль нь холбон зуучлах тогтолцоог бий болгожээ. Үүнд, боловсролын бүх шатны сургууль, багш нар, нийгмийн ажилтан болон бусад ажиллагсад, эрүүл мэнд, нийгэм, хүүхэд, гэр бүлийн асуудал хариуцсан ажилтнууд, сум, дүүрэг, баг, хорооны албан тушаалтнууд 'гэр бүлийн хүчирхийлэл'-ийн талаар цагдаагийн байгууллагад мэдээлэх, цагдаагийн алба хаагч байхгүй тохиолдолд Засаг дарга эсвэл тусламжийн утасны үйлчилгээнд хандах бөгөөд шууд ГБХЗХГ-т ханддаггүй.⁴⁸ Хэрвээ тусламжийн утсанд мэдээлэл ирсэн тохиолдолд цагдаагийн байгууллагад мэдээлэх нь ГБХЗХГ-ын үүрэг юм⁴⁹. Хэрвээ тусламжийн утасны дуудлагаар мэдээлэл аваагүй бол Засаг дарга хохирогч хүүхдийн зөвшөөрснөөр харьяа сум, баг, хорооны нийгмийн ажилтанд мэдэгдэх үүрэг хүлээдэг.⁵⁰ Харин сум, багийн Засаг дарга хохирогч хүүхдэд аюул занал учрах эсхүл хүчирхийлэлтэй орчинд байж түүнийг харах, эсхүл хүүхэд хүчирхийлэлд өртөх эрсдэлд байна гэж үзвэл хохирогч зөвшөөрөл өгсөн эсэхийг үл харгалзан сум, баг, хорооны нийгмийн ажилтан эсхүл сургуулийн нийгмийн ажилтанд мэдэгдэнэ.⁵¹ Эндээс харахад холбон зуучлах үйл явц нь ихээхэн төвөгтэй бөгөөд холбон зуучлахад оролцож буй олон хүмүүсийн хувьд уг үйл явц нь зохих андууралд хүргэж магадгүй.

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 25.2-т заасны дагуу цагдаагийн байгууллага нь мэргэшсэн алба хаагчидтай, мөн сэтгэл зүйч, нийгмийн ажилтан, хүүхдийн эрхээр мэргэшсэн хуульчид бүхий нэгж байгуулж болно гэж заасан байдаг. Нийгмийн ажилтнууд нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх (тухайлбал хохирогчид учирч болох хүчирхийлэл, эсхүл гэр бүлийн хүчирхийллийн эрсдэл, шаардлагатай хохирогчид чиглэсэн үйлчилгээг тодорхойлох) үүрэг гүйцэтгэж байхад цагдаагийн байгууллага нь аюулын зэргийн үнэлгээ хийх (гэр бүлийн хүчирхийллийн

⁴⁶ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 22.1 дэх зүйл

⁴⁷ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 26.3 дахь зүйл

⁴⁸ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 29.1, 29.2 дахь зүйл

⁴⁹ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 29.4. дэх зүйл

⁵⁰ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 24.1.4 дэх зүйл

⁵¹ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 24.2 дахь зүйл

хохилогчийн аюулгүй байдал, амь нас, эрүүл мэндэд тулгарах эрсдлийг үнэлэх)-ийг заажээ.⁵² Хүүхдийг хүчирхийллээс хамгаалахын тулд сум, баг эсхүл хорооны цагдаа эсхүл засаг дарга хүүхдийг хамаатан садан, түр хамгаалах байр⁵³ -д хүргэж өгөх эсхүл, хэрэв боломжгүй бол хүүхдийг эцэг эх, хамаатан эсхүл "өөр айл"⁵⁴-д эсхүл төрийн эсхүл ТББ-ын халамжийн төвд хүргэж өгөх, дараагийн шатны арга хэмжээг авахуулахаар ГБХЗХГ-т мэдэгдэнэ⁵⁵. Үүний зэрэгцээ хуулийн 26, 29 дүгээр зүйлд заасны дагуу нийгмийн ажилтан нь хохирогч, ялангуяа хүүхэд, түүнд тулгарч буй нэн шаардлагатай хэрэгцээг тодорхойлох, шаардлагатай үйлчилгээ үзүүлэх үүргийг хүлээсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд заасны адил Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд сум, хорооны Засаг даргаар ахлуулсан Хамтарсан баг ажиллуулах тухай заажээ. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 20 дугаар зүйлд зааснаар Хамтарсан баг нь өрхийн эмч, сум, хороо, сургуулийн, халамжийн, хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн нийгмийн ажилтан, цагдаагийн алба хаагч, энэ чиглэлээр үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдэнэ. Хамтарсан багийг тухайн сум, хорооны Засаг дарга ахална. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд заасны дагуу хамтарсан багууд насанд хүрэгчид төдийгүй хүүхэдтэй ажиллахаар журамлажээ. Нийгмийн ажилтнууд нь Хамтарсан баг⁵⁶ийн үйл ажиллагааг зохицуулж, хүүхдэд зайлшгүй шаардлагатай ямар үйлчилгээ үзүүлэх ёстойг тодорхойлох үүрэгтэй.⁵⁷

Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуультай харьцуулахад гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогчид боломжтой, авч болох бүх үйлчилгээг үзүүлэхээр зохицуулжээ. Үүнд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ, эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, хууль зүйн үйлчилгээ, түр хамгаалах байр, нэг цэгийн үйлчилгээ зэрэг нь орно. Мөн хохирогч, гэрчийг хамгаалах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээр тусгажээ. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг нь Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хамаарна.⁵⁸

2.1.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журмууд

Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд хүүхэд хамгааллын тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох, хариу арга хэмжээ авах үйл явцыг нарийвчлан тусгах талаар дутмаг байна. Ялангуяа, нөхцөл байдлын үнэлгээг хэрхэн хийх, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний талаарх шийдвэрийг хэрхэн хүүхдийн дээд ашиг сонирхолд нийцүүлэн гаргах, хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхой тусгаагүй байна. Хүүхэд хамгааллын асуудлыг тусгасан бусад хуулиудад эрх бүхий байгууллагуудын үүрэг хариуцлага давхцах явдал байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсанаас хойш түүнтэй холбогдох олон тооны дагалдах дүрэм журмыг боловсруулжээ. Үүнд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг янз бүрийн нөхцөл байдалд тохируулан хэрэгжүүлэх стандартууд, үйл ажиллагааны журам, гарын авлагууд орно.⁵⁹ Хамтарсан багийн гишүүдийн гарын авлага (2017), Кейс менежментийн ерөнхий арга зүй (2020), Нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх журам (2017) гэсэн гурван үндсэн журмыг орон нутгийн түвшинд

⁵² Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 26.1, 31, 32 дахь зүйл

⁵³ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 30.1.1 дэх зүйл

⁵⁴ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 30.1.2 дахь зүйл

⁵⁵ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 30.1.4 дэх зүйл

⁵⁶ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 26.1 дэх зүйл

⁵⁷ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, (2016) 33.2 дахь зүйл

⁵⁸ Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 45 дахь зүйлд тус хуулийн хэрэгжилтэд хэрхэн хяналт тавих талаар тодорхой тусгаагүй боловч ярилцлагад оролцогчид ихэвчлэн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамыг нэрлэж байв.

⁵⁹ Монгол Улс дахь хүүхдийн эрхийн нөхцөл байдал, 2018 он, Хүүхдийг ивээх сан

ашигладаг байна. Нэмж дурдахад Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг дагалдан хэд хэдэн 'журам' батлагдсан бөгөөд үүнд Зөвлөгөө өгөх журам; Холбон зүүчлэх үйлчилгээний журам; Засаг дарга, Хамтарсан багийн гишүүд, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, цагдаа, нийгмийн ажилтан, сэтгэл зүйч, өрхийн эрүүл мэндийн төвийн эмч, ТББ зэрэг мэргэжилтнүүдэд зориулсан Хүүхэд хамгааллын кейсийг шийдвэрлэх талаарх гарын авлага зэргийг дурдаж болно. Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд болон холбогдох бусад сайд нар холбогдох "дүрэм, журам"-ыг боловсруулах, батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавихыг үүрэг болгосон байна. Энэ хүрээнд боловсруулсан журмууд⁶⁰ болон тэдгээрийн жагсаалтын дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт 9-өөс авна уу.

2.1.2 Хүүхэд хамгаалалд холбогдох бусад бодлого, хууль тогтоомж

Гэр бүлийн тухай хууль

Гэр бүлийн тухай хуулийг 1999 онд баталсан бөгөөд энэ хуулийн шинэчлэн найруулсан хувилбарыг одоо хэлэлцэж байна. Гэр бүлийн тухай хуулийн зорилго нь гэр бүлийн харилцаа, ялангуяа гэрлэлт, гэрлэлт дуусгавар болох, энэ үед гэр бүлийн гишүүдийн эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус харилцаа зохицуулахад чиглэгдсэн. Гэвч, тус хуулийн 5 дугаар бүлэг нь хүүхдийн үрчлэлт, асран хамгаалагч тогтоох зэрэг эцэг, эх, хүүхдийн хоорондын харилцааг зохицуулдаг. Энэ бүлэгт гэрлэлтээ бүртгүүлээгүй хүмүүсийн дундаас төрсөн хүүхэд нь гэрлэлтээ бүртгүүлсэн гэр бүлээс төрсөн хүүхдийн адил эрх эдлэх⁶¹, гэрлэлтээ бүртгүүлээгүй эцэг, эхээс төрсөн болон гэрлэгчдийн хэн нэгний нь дагавар хүүхдийг ялгаварлан гадуурхахыг хориглох⁶² тухай тус тус заасан. Энэ хуульд мөн Хүүхэд хамгааллын тухай болон Хүүхдийн эрхийн тухай хуулиудын өмнө хэрэгжиж байсан одоо хүчингүй болсон Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд тодорхойлж байсан 'хүнд нөхцөл дэх хүүхэд' -ийн тухай заасан. Гэр бүлийн тухай хуульд зааснаар эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч хүүхдийн дээд ашиг сонирхлыг хангахгүй бол сум, дүүргийн Засаг дарга хүүхдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах төлөөлөгч томилох, түүнчлэн бүтэн өнчин, эцэг, эх нь хоёулаа эрх зүйн чадамжгүй гэж тооцогдсон болон эцэг, эх байх эрхээ хязгаарлуулсан, хасуулсан, удаан хугацаагаар хүүхдээ тэжээн тэтгэх боломжгүй, хорих газарт ял эдэлж байгаа хүний хүүхдийг сум, дүүргийн Засаг дарга хамгаална⁶³ гэж заасан. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуультай адил, сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн байгууллагын ажилтнууд хүүхдийн тухай мэдээлэх үүрэгтэй бөгөөд мэдээлэл авсан сум, дүүргийн Засаг дарга гурав хоногийн дотор эцэг, эх, асран хамгаалагч нь хүүхдээ хамгаалах чадвартай эсэхийг тодорхойлох нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх үүрэгтэй⁶⁴. Засаг даргад мөн 'хүүхдийг хүнд нөхцөл дэх хүүхэд' гэж бүртгэх эрх мэдэл байх бөгөөд хүүхдийг асран хамгаалах хүсэлт гаргасан иргэнд шилжүүлэх эсхүл тийм боломж байхгүй бол асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч тогтоолгох, үрчлүүлэх, хүүхэд асран хүмүүжүүлэх байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэнэ⁶⁵. Эдгээр эрх мэдэл нь Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд заагдсан эрх мэдэлтэй давхцаж байна. Түүнээс гадна Гэр бүлийн тухай хуулиар эцэг, эх байх эрхийг хязгаарлах, тодорхой тохиолдолд эцэг эх байх эрхээ алдахад хүргэх 'эцэг, эх байх эрхийг хасах' хүртэлх эрхийг шүүхэд олгодог. Ийм эцэг, эхийн хүүхдийг асран хүмүүжүүлэх, халамжийн байгууллагад шилжүүлнэ⁶⁶

⁶⁰ Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хууль (2016) 10.4, 12.5, 12.6, 15.3 болон 15.5 дахь зүйл

⁶¹ Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 21.5 дахь зүйл

⁶² Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 25.2 дахь зүйл

⁶³ Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 25.5 дахь зүйл

⁶⁴ Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 25.8 дахь зүйл

⁶⁵ Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 25.9 ба 25.10 дахь зүйл

⁶⁶ Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хууль (1999) 27-с 31-р зүйл

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль 2016 онд батлагдсан. Энэ хуулийн зорилго нь хүүхдийн эрхийг хамгаалах төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийг тодорхойлж, хүүхдийн эрхийг хангах тогтолцоог бий болгоход чиглэгдсэн. Энэ хууль нь НҮБ-ын ХЭК-д заагдсан эрхүүдийг тусган хүүхэд бүрийн эдлэх үндсэн эрх, суурь зарчмуудад суурилсан. Түүнчлэн энэ хуулиар үндэсний болон орон нутгийн төрийн байгууллагын эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг тодорхой тогтоосон. Тус хуулийн 19 дүгээр зүйлээс 21 дүгээр зүйлд хүүхэд эрхээ зөрчигдсөн гэж үзвэл өөрөө болон эцэг, эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, бусад иргэн, байгууллагаар уламжлан эрхээ хамгаалуулахаар хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу гомдол, нэхэмжлэл гаргахаас эхлээд хүүхдийн эрхийн хангах хэрэгжилтийн механизмыг зааж өгсөн. Хүүхдийн эрх зөрчигдсөн үед эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн байгууллага, баг, сум, хорооны хүүхдийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн, нийгмийн ажилтан нь холбогдох төрийн байгууллагад гомдол хүсэлт гаргах, эсхүл шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж болно⁶⁷. Тус хуулийн 20-р зүйл нь хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийн хяналтанд чиглэсэн бол 20.4-р зүйлд хүүхдийн нэрийн өмнөөс хуулиар олгогдсон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, сум, дүүргийн холбогдох этгээдийн хүүхдийн эсрэг зөрчлийг шалган шийдвэрлэх замаар хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах эрх мэдэл, үүрэг хүлээсэн хүүхдийн эрхийн улсын байцаагчийг томилох тухай заасан. Эцэст нь ХЭК болон бусад олон улсын эрх зүйн баримт бичигт заасан Засгийн газрын чиг үүргийн дагуу хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтийг үндэсний хэмжээнд хянах тухай Хүүхдийн эрхийн тухай хуульд заасан.

Эрүүгийн хууль

2017 онд Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, хүүхдийн эсрэг үйлдсэн гэмт хэргийн тухай бие даасан бүлэг оруулжээ. Эрүүгийн хуулийн 17-р бүлэгт хүүхдийг эрүүгийн хэрэгт татан оролцуулахад ногдуулах ял шийтгэлийг заасан хэд хэдэн зүйл тусгажээ. Үүнд: насанд хүрээгүй хүмүүст хүч хэрэглэн эрүүгийн хэрэгт татан оролцуулахыг дурдаж болно.⁶⁸ Тодруулбал, уг гэмт хэргийг эцэг, эх, асран хамгаалагч, сурган хүмүүжүүлэгч үйлдсэн бол ял шийтгэлийг нь өндөр тогтоожээ.⁶⁹ Уг хуульд хүүхдийн эсрэг хэд хэдэн гэмт хэрэгт оноох шийтгэлийг тогтоожээ. Үүнд хүүхдээ хаях;⁷⁰ эцэг эх, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчийн үүргийг ашиг орлого олох зорилгоор урвуулан ашиглах, асран хамгаалагчийг хараа хяналтгүй, зайлшгүй шаардлагатай тусламж үзүүлэхгүйгээр үлдээх;⁷¹ сургуулийн насанд хүрээгүй хүүхдийг асран хамгаалах үүргээ үл хэрэгсэх;⁷² эцэг эх, эхнэр/ нөхөр, төрсөн эсвэл үрчлэн авсан хүүхдийг асран хамгаалах үүргээс байнга зайлсхийх,⁷³ хүүхдийг албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх⁷⁴ зэрэг болно. Хуулийн эдгээр заалт нь хүүхдийг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцоор (ХЭК) тогтоосон стандартад нийцсэн, гэхдээ хүүхдийг бэлгийн мөлжлөгөөс хамгаалах тухай заалтуудыг боловсруулан, тус хуулийн шинэчилсэн найруулгад тусгах ажил хараахан хийгдээгүй байна.

Эрүүгийн хуульд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх доод насыг 16 нас гэж заасан бөгөөд зөвхөн хүн амины хэрэг, хүнд гэмтэл санаатай учруулах, хүчиндэх, хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар хулгайлах гэх мэт хүндэвтэр гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлагын доод хэмжээг 14 нас гэж заасан

⁶⁷ Монгол Улсын Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016) 19.1 ба 19.2 зүйл

⁶⁸ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 114 дүгээр зүйл

⁶⁹ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 115.2 дугаар зүйл

⁷⁰ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 117 дугаар зүйл

⁷¹ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 118 дугаар зүйл

⁷² Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 119 дүгээр зүйл

⁷³ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 120 дугаар зүйл

⁷⁴ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 121 дүгээр зүйл

байдаг.⁷⁵ Насанд хүрээгүй хүмүүст хорих болон бусад ял шийтгэл оногдуулах тодорхой заалтуудыг уг хуульд заасан байдаг.⁷⁶ Эцэст нь уг хуульд өөрийн хууль ёсны зөвшөөрөл өгөх насыг 16 нас гэж тогтоожээ.⁷⁷

Зөрчлийн тухай хууль

1992 оны Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийг орлон Зөрчлийн тухай шинэ хууль 2016 оны 9 дүгээр сарын 2-ны өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн байна. Өмнө нь 200 гаруй өөр хуульд зааж, хууль эрх зүйн бодлогын хувьд нэгдмэл биш байсан 1200 орчим зөрчлийг уг шинэ хуульд нэгтгэжээ.⁷⁸ Ингэснээр захиргааны бүх зөрчил, алдаа дутагдлыг Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу шийтгэдэг болсон.⁷⁹

Захиргааны хариуцлага нь нийтийн хэв журмыг зөрчсөн боловч уг зөрчил нь эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдохгүй аж ахуйн нэгж, иргэдэд шийтгэл ногдуулахад чиглэгддэг. Шинэ хуулийн дагуу зөрчил үйлдсэн этгээдэд ногдуулах гол шийтгэл нь торгох, эрхийг хасах, хязгаарлах явдал юм. Зөрчлийн тухай хууль нь хүүхдийн эрхийг зөрчихөөс хамгаалах, хүүхэд хамгааллыг хэрэгжүүлэх гол механизмын нэг юм.

Төсвийн тухай хууль

2002 оны Төсвийн тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиудыг нэгтгэн Төсвийн тухай хуулийг 2011 оны 12-р сарын 23-ны өдөр баталжээ. Төсвийн тухай хууль нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн хуваарилалтын үр ашиг, урьдчилан тооцоолох чадварыг дээшлүүлэх (замаар тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх), төсөвлөх үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэгджээ.⁸⁰ Энэ хүрээнд тусгай зориулалт бүхий шилжүүлэг хийх байдлаар хүүхэд хамгааллын төсвийг үндэсний түвшнээс аймаг, сумдад хуваарилах үйл явцыг шинэчлэгдсэн байна.

Хэдий Төсвийн тухай хууль нь төвлөрлийг сааруулах тухай үзэл санааг агуулсан хэдий ч тусгай зориулалт бүхий шинжүүлэг хийхэд энэ үзэл санаа нь тусгагдахгүй байна. Орон нутгийн Засаг захиргаа төсвийг хянах, босоо удирдлагатай байгууллагын оролцоо их хязгаарлагдмал байна. ГБХЗХГ-аас орон нутаг бүрт тодорхой хэмжээний төсвийг хуваарилан, хүүхэд хамгаалал ба хөгжлийн төсвийг боловсруулж, ХНХЯ-аас энэ төсвийг хянан, МУ-ын Их хурлаар төсвийг баталдаг. Улсын их хурлаас төсвийг баталсны дараа, орон нутаг бүрт хуваарилахаар тохирсон төсвийг орон нутгийн иргэдийн хурлаар батлуулахаар орон нутгийн төсөвт ордог.

2.1.3 Бусад бодлого, эрх зүйн орчин

Хүүхдэд холбогдох Монгол Улсын үндэсний бодлого, хөтөлбөрт Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал, Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого, Эх, хүүхэд, нөхөн үржихүйн эрүүл мэндийн үндэсний хөтөлбөр, Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөр, Үндэсний хоол тэжээлийн хөтөлбөр зэрэг багтана.⁸¹ Хүүхэд

⁷⁵ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 21 дүгээр зүйл

⁷⁶ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 51.2, 52.3, 53.4, 55.1.7, 62, 67 дугаар зүйл

⁷⁷ Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2002) (Шинэчилсэн найруулга) 122 дугаар зүйл

⁷⁸ Амартүвшин, А, 2016 оны 5-р сарын 23-ны өдөр. Зөрчлийн тухай шинэ хуулийн тайлбар Монгол Улсын хуулийн блог <http://lehmanlaw.mn/blog/the-new-law-on-infringement-explained/#:~:text=On%20Dec%204%2C%202015%2C%20the,passed%20the%20Law%20on%20Infringement.&text=Administrative%20liability%20aims%20to%20punish,re%20occurrence%20of%20such%20breach>

⁷⁹ Зөрчлийн тухай хууль (2016)

⁸⁰ Лхагвадорж, А. (2015). Монгол Улсын 2011 оны төсвийн тухай хуулийн шинжилгээ. 10.13140/RG.2.1.5045.3604. Хуудас 1.

⁸¹ Нийгмийн үзүүлэлтийн түүвэр судалгаа 2018 оны судалгааны үр дүнгийн тайлан.

хамгааллын тухай хуулийн үүднээс авч үзвэл үүнд хамгийн их хамааралтай нь Хүүхэд хөгжил, хамгааллын үйл ажиллагааны 2017 - 2021 оны үндэсний хөтөлбөр юм. Хөтөлбөрийн зорилго нь хүүхдийн аюулгүй, эрүүл орчинд амьдрах, сурч боловсрох, хөгжих, хамгаалуулах, оролцох эрхийг хангах; хүүхдэд ээлтэй орчныг бүрдүүлэх; түүний дотор нэн чухал нь холбогдох байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр хүүхэд хамгааллын үндэсний тогтолцоог хөгжүүлэх явдал юм.

Үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөрт тусгагдсан хамгийн чухал зорилго нь 2.2.4 дэх Зорилт буюу хүүхдийг үл хайхрах, дарамт, хүчирхийлэл, мөлжлөг зэрэг эрсдэлт нөхцөл байдлаас хамгаалах явдал юм.

2.1.4 Хэрэгжүүлэлтэд гарч буй ахиц дэвшил

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсаны дараах хэдэн жилийн хугацаанд Монгол Улсын Засгийн газар НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон тус улсад үйл ажиллагаа явуулдаг хүүхдийн эрхийн бусад байгууллагын дэмжлэгтэйгээр уг хуулийн хэрэгжилтийг дэмжих чиглэлээр хэд хэдэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлжээ.

Хүүхдийн эрхийн хорооны санал дүгнэлт, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Хүүхэд хөгжил, хамгааллын 2017 - 2021 оны үндэсний хөтөлбөр зэргийг хэрэгжүүлэхэд салбар дундын үялдаа холбоог хангах зорилгоор 2017 онд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын дэд сайдаар ахлуулсан Олон талт байнгын ажлын хэсэг байгуулагджээ. Ажлын хэсэг улирал бүр хуралдаж хэрэгжилтийн байдалтай танилцаж, цаашид авах арга хэмжээний талаар зөвшилцдөг байна.

Хүүхдийн эрхийн тухай хууль батлагдсанаас хойш 2018 оны 5-р сард Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл (Хүүхэд хамгааллын бодлого, хүүхдийн эрхийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага)⁸² анх удаа хуралджээ. Холбогдох яамд, үндэсний агентлагуудын 27 төлөөлөгч хүүхдийн эсрэг хүчирхийллээс урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах, хүүхдийн эрхийн хамгааллыг сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар хэлэлцжээ. Үндэсний зөвлөл нь эдгээр ажлын ахиц, явцын талаар тогтмол мэдээлэх төлөвтэй байна.⁸³

Дээр дурдсанчлан, хэдийгээр Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангахаар олон тооны дүрэм журам, удирдамж, гарын авлагыг боловсруулсан боловч эрүүл мэнд, хууль эрх зүйн салбар нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журам, салбарын бодлогыг хараахан боловсруулаагүй байна.

Засгийн газар НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Хүүхдийг Ивээх Сан, магадлан итгэмжлэгдсэн 23 байгууллага болон бусад үндэсний ТББ-уудын дэмжлэгтэйгээр шаардлагатай үйл ажиллагааны журам, удирдамж боловсруулж, эрсдэлтэй нөхцөлд буй, эсвэл хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдийг тодорхойлох, холбон зуучлах, хяналт тавих механизмыг бэхжүүлэн ажиллаж байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль 2016 онд хэрэгжиж эхэлснээс хойш Монгол Улсын Засгийн газар уг хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн хуваарилалтыг нэмэгдүүлсэн. Эдийн засгийн ноцтой хямралын улмаас ХХТХ-ийг хэрэгжүүлэх төсөвт өртгийг 2017 оны улсын төсөвт төлөвлөөгүй байна. Харин НҮБ-ын Хүүхдийн сан, олон улсын төрийн бус байгууллагууд нөлөөллийн ажлыг үргэлжлүүлэн хийснээр 2018 оны улсын төсөвт 5.0 тэрбум төгрөг хуваарилагдаж, улмаар 2019, 2020 онд 8.0 тэрбум төгрөгт хүрч нэмэгдсэн. Мөн 2020 онд 1.3 тэрбум төгрөг нэмж төсөвлөжээ. Улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүжилтээс гадна орон нутгийн засаг захиргаа хүүхэд хамгааллын арга хэмжээнд (өөрөөр хэлбэл нийгмийн ажилтны цалин хөлс

⁸² Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016)-ийн 16 дугаар зүйлд заасны дагуу байгуулжээ.

⁸³ Global Partnership End Violence Against Children Fact Sheet 2019. <https://www.end-violence.org/sites/default/files/paragraphs/download/Country%20Progress%20Fact%20Sheet%20Mongolia.pdf>

гэх мэт) орон нутгийн хөгжлийн төсвөөс санхүүжилт гаргадаг. Энэ нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний үйл ажиллагааны чадавхийг сайжруулна гэсэн хүлээлттэй байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль батлагдсанаас хойш үндэсний түвшинд нийт 678 хамтарсан баг байгуулагдаж, үйл ажиллагаа нь улам бүр идэвхжиж байна. НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн дэмжлэгтэй зохион байгуулсан чадавхийг бэхжүүлэх сургалтад 600 гаруй хамтарсан баг хамрагджээ.

Засгийн газар хүүхэд хамгааллын олон үйлчилгээг түүний дотор хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл (гэр бүлийн хүчирхийлэл)-ийн талаар дуудлага мэдээлэл хүлээн авах Хүүхдийн тусламжийн утас-108 зэрэг бий болгосон. Засгийн газар өмнө нь үйл ажиллагаа явуулж байсан зургаан үйлчилгээний төв дээр нэмж арван таван нэг цэгийн үйлчилгээний төв байгуулжээ. Гэхдээ уг хуульд заасан хүүхэд хамгааллын бусад үйлчилгээ хязгаарлагдмал байдаг. Тухайлбал, зөвлөгөө өгөх, сэтгэлзүйн дэмжлэг үзүүлэх хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг одоогоор хязгаарлагдмал нөөцтэй, цөөн тооны үндэсний ТББ-ууд гүйцэтгэж байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь ‘эрсдэлт нөхцөлд байгаа’ буюу хууль тогтоомжийн дагуу хамгаалалт шаардлагатай бүх монгол хүүхдэд үр өгөөжөө өгөх зорилготой. Хэдийгээр тухайн жилд хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ авах шаардлагатай хүүхдийн тоог нарийн тодорхой хэлэх боломжгүй ч уг хууль хэрэгжиж эхэлсэн эхний жилүүдэд жилд 9348 хүүхэд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдах боломжтой гэсэн тооцоог гаргажээ.⁸⁴ Уг төсөөлөлд (уг тооцоог хуулийн хэрэгжүүлэхэд гарч болзошгүй зардлыг тодорхойлоход ашигласан бөгөөд доор дэлгэрэнгүй тайлбарласан болно) холбон зуучлах систем бэхжсэнээр хүүхэд хамгааллын кейсийн тоо жилд ойролцоогоор 14.021 хүүхэд болж өснө гэж үзжээ. Өнгөрсөн нэг жилийн хугацаанд орон нутгийн Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар эрсдэлт нөхцөлд байгаа, мөн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ шаардлагатай байж болзошгүй нийт 22,754 хүүхдийг бүртгэлд хамруулжээ. Хэдийгээр Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд үйлчилгээ авсан хүүхдийн тооны талаарх мэдээлэл хязгаарлагдмал байгаа бөгөөд энэ талаар тайлангийн үр дүнгийн хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

2.1.5 НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол Улс дахь хөтөлбөрийн хувь нэмэр

НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг⁸⁵ боловсруулж, батлуулахад Монгол Улсын Засгийн газартай нягт хамтран ажиллахын зэрэгцээ Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг дэмжих асуудлыг одоогийн улс орны хөтөлбөрийн чухал хэсэг хэмээн үзэж, энэ чиглэлээр засгийн газрын байгууллагууд, ТББ-тай нягт хамтран ажиллаж ирсэн. Цаашид уг хуулийг хэрэгжүүлэхэд НҮБ-ын Хүүхдийн сан хэрхэн хувь нэмэр оруулах, ямар асуудлууд тулгамдсан хэвээр үлдсэн, хувь нэмэр нь тодорхой үр дүнд хүргэсэн (эсвэл хүргээгүй) эсэх зэргийг тодорхойлохын тулд НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн тодорхой стратеги, арга барилыг ойлгох нь ихээхэн чухал юм.

2017 оноос 2021 он хүртэл хэрэгжүүлэх Улс орны хөтөлбөрийн С хэсэг буюу “Тэгш хамруулсан, жендэр болон тэгш боломжид анхаарсан хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, хүүхдийн талаарх бодлого, төсөв, тогтолцоог бүрдүүлэх зорилго бүхий” нийгмийн бодлого, хамгааллын тогтолцоонд НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас хэрэгжүүлж буй хүүхэд хамгааллын ажил хамаардаг.⁸⁶ Шинээр батлагдсан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх хэрэгцээг шийдвэрлэхэд

⁸⁴ Барбертон, С., Гүнчинсүрэн, Э., ‘Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний төсвийн дүн шинжилгээ ба өртөг тооцоо’, 2016 оны 2-р сар.

⁸⁵ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 29.

⁸⁶ Улс орны хөтөлбөрийн баримт бичиг: Монгол Улс E/ICEF/2016/P/L.17 Хуудас 7.

онцлон анхаарах нь Улс орны хөтөлбөрийн баримт бичигт энэ бүрэлдэхүүн хэсгийн үндсэн чиглэл болно. Үүнд:

“Хүүхэд хамгааллын тухай шинэ хууль батлагдсанаар хэрэгжилтийн механизмыг тодорхой болгох, үйлчилгээнд мониторинг хийх гүйцэтгэлийн системийг бий болгох нь тэргүүлэх чиглэл болно. НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам нь нийгмийн хамгаалал, хууль эрх зүйн салбарын чадавхийг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ. Хөтөлбөр нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хангалттай санхүүжүүлж буй эсэхэд дэмжлэг үзүүлэхийн тулд төсөвлөх, хяналт тавих, тогтмол хянах чадавхийг бэхжүүлнэ. Орон нутгийн захиргааны нарийвчилсан мэдээлэл, дүн шинжилгээний хамт мэдээллийн менежментийн системийг хөгжүүлэх нь дарамт, мөлжлөг, хүчирхийллийн хэргээс үрждчилан сэргийлэх, түүнийг шийдвэрлэхэд туслах болно.”⁸⁷

Улс орны хөтөлбөрийн үр дүнгийн баримт бичигт хүүхэд хамгааллын ажлын тэргүүлэх чиглэл нь хяналт, даган мэдээлэх механизм бүхий үйлчилгээ үзүүлэх гүйцэтгэлийн системийг бий болгох явдал гэжээ. Үр дүн 3.2-т Үндэсний түвшинд, зорилтот орон нутагт дарамт, хүчирхийлэл, мөлжлөгөөс хүүхдийг хамгаалахын тулд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ үзүүлэх, мөн хууль тогтоох, төлөвлөх, төсөвлөх Засгийн газрын чадавхийг нэмэгдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой.⁸⁸ Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас үзүүлсэн дэмжлэг, тодорхой хөтөлбөрүүдийн оруулсан хувь нэмрийг дараах хэсэгт харуулав.

- **Төсөвлөлт** - Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан уг хууль, тогтоомжийг хэрэгжүүлэх төсөв боловсруулахад нь шийдвэр гаргагчдад туслах зорилгоор Монгол Улс дахь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний төсөвт дүн шинжилгээ хийх, өртөг тооцох ажлыг НҮБ-ын Хүүхдийн сан зохион байгуулав.⁸⁹ Шинжилгээгээр Засгийн газрын агентлагууд санхүүжилтийн ихээхэн дутагдалтай байдаг нь тогтоогджээ. НҮБ-ын Хүүхдийн сан Төсвийн шинжилгээ, өртөг тооцоонд үндэслэн ХХТХ-ийг хэрэгжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэхийн тулд хуваарилах төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэхийг засгийн газарт хандан нөлөөлсөн. НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас үргэлжлүүлэн сурталчилж ажилласны үр дүнд 2018 онд хүүхэд хамгааллын төсөвт 5.0 тэрбум төгрөг төсөвлөж, 2019, 2020 онд тус тус 8.0 тэрбум төгрөг болгон нэмэгдүүлжээ. Цагдаагийн алба хаагчдад 2020 онд мөн 1.3 тэрбум төгрөг нэмж хуваарилжээ.
- **Техникийн туслалцаа** - НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас хуулийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой дүрэм журам боловсруулах, мөн Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр боловсруулахад техникийн болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн.⁹⁰ Монгол Улсын Засгийн газраас Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр боловсруулсан 30 гаруй стандарт, удирдамжийн наймыг нь боловсруулахад 2017 онд НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас шүүд дэмжлэг үзүүлжээ.⁹¹ Мөн НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас Хамтарсан багууд, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо (ХЭХЗХ)-доос үзүүлсэн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд хяналт тавих хэрэглэгдэхүүнийг боловсруулахад техникийн туслалцаа үзүүлэв. НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь үндэсний болон сургуулийн түвшний хүүхэд хамгааллын бодлого, цогц тайлагнал, холбон зуучлах журам, хүүхэд хамгааллын өөрийн үнэлгээний арга хэрэгслийг боловсруулахад нь Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам (БСШУСЯ)-д туслалцаа үзүүлэв.⁹²

⁸⁷ Улс орны хөтөлбөрийн баримт бичиг: Монгол Улс E/ICEF/2016/P/L.17 Хуудас 8.

⁸⁸ Улс орны хөтөлбөрийн баримт бичиг: Монгол Улс E/ICEF/2016/P/L.17 Хуудас 14.

⁸⁹ Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний төсөвт дүн шинжилгээ хийх, өртөг тооцох аргачлал. 2016/004. НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар.

⁹⁰ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 28.

⁹¹ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 23.

⁹² НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 23.

- **Сургалт, чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагаа** - НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь оролцогч талуудад чиглэсэн олон төрлийн сургалт явуулж, чадавхийг нь бэхжүүлсэн. Үүнд сонгосон орон нутагт буй Хүүхэд залуучууд, гэр бүлийн хөгжлийн газар, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороод, Хамтарсан багуудыг сургах; Хүүхэд хамгааллын талаарх сургалтын модулийг Их Сургуультай хамтран боловсруулжээ.⁹³ Үүний үр дүнд Эрүүгийн хууль, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар сургалтад 1253 мэргэжилтэн хамрагдаж, 97 Хамтарсан баг үйл ажиллагаагаа эхлүүлэв.⁹⁴ НҮБ-ын Хүүхдийн сан мөн Хүүхэд хамгааллын салбар хоорондын хамтын ажиллагааны чиглэлээр 60 сургагч багш бэлтгэх үндэсний сургалтыг зохион байгуулж, улмаар эдгээр сургагч багш нар 600 хамтарсан багт сургалт хийжээ.
- **Мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх** - НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь 2016-2018 оны хооронд Дэлхийн зөн, Монгол Улсын Засгийн газар, орон нутгийн захиргаа, хувийн бизнес эрхлэгчидтэй хамтран ажиллаж, аудио-визуал контент, онлайн контент, зурагт хуудас, гарын авлага, удирдамж, семинар зэргээр дамжуулан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлж ажиллав.⁹⁵ Эдгээр үйл ажиллагаа нь шинэ хуулийн талаар болон хүүхэд хамгааллын асуудал, тайлагнах механизмийн мэдлэг, ойлголтыг бий болгох, нэмэгдүүлэх зорилготой байжээ.
- **Олон улсын хамтын ажиллагаа** - НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн нөлөөллийн ажлын үр дүнд Монгол Улсын Засгийн газар хүүхэд хамгааллын асуудлаар олон улсын түвшний үйл ажиллагаанд оролцох, түүний дотор дэлхий нийтийн өмнө үүрэг амлалт авах байдал алхам алхмаар нэмэгджээ. 2018 онд Монгол Улсын Засгийн газар Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг таслан зогсоох дэлхийн түншлэлд нэгдэж, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг устгахад чиглэсэн Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-тай холбогдох бүх зорилтыг хэрэгжүүлэхээр үүрэг хүлээжээ.⁹⁶ Хүүхдийг онлайн бэлгийн мөжлөгт өртөх явдлыг устгах олон улсын эвслийн WeProtect хөдөлгөөнд Засгийн газар 2018 оны 1 сард нэгдсэн.
- **Хяналт**- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын дэд сайдаар ахлуулсан олон талт байнгын ажлын хэсгийг Засгийн газар байгуулсан. НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн хорооны зөвлөмжийн хэрэгжилт, үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр энэ ажлын хэсэг нь улирал тутам хуралддаг.

2.1.6 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх Өөрчлөлтийн онол

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх талаарх өөрчлөлтийн онол боловсруулаагүй боловч үнэлгээний үйл явцыг мэдээллээр хангах зорилгоор НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Монгол Улсын Засгийн газрын баримталж буй уг хуулийн хэрэгжилтийг дэмжихийн зэрэгцээ тухайн онолыг тайлбарлах нь оновчтой юм.

Хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Засгийн газрын түншүүдийн хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэн (үүнд Хүүхэд, залуучуудын хөгжлийг дэмжих Үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгагдсан ажлуудыг оролцуулан) Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаарх Өөрчлөлтийн онол (ӨО) дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

Хэрвээ

- Яамд хоорондын зохицуулалтыг хангах байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бол;
- Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн стандарт, дүрэм журам, гарын авлага, удирдамжийг боловсруулж, хэрэгжүүлсэн бол;

⁹³ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 24.

⁹⁴ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 21.

⁹⁵ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 6.

⁹⁶ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Монгол дахь хөтөлбөрийн жилийн тайлан. НҮБХС. 2016. Хуудас 6.

- *Монгол Улсын Засгийн газар ХХТХ-ийн хэрэгжилтэд хангалттай санхүүжилт хуваарилдаг бол;*
- *Хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллах чадварлаг хүний нөөц хангалттай бол;*
- *Хүүхэд хамгааллын урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээг төлөвлөх, хянах, хэрэгжүүлэх, төсөвлөх талаар үндэсний болон орон нутгийн эрх бүхий холбогдох байгууллагуудын чадавх нэмэгдсэн бол;*
- *Хүүхэд хамгааллын асуудал, хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, асуудал тохиолдсон үед хэрхэн мэдээлэх талаар олон нийтийн мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлсэн бол;*
- *Үндэсний болон орон нутгийн оролцогч талууд нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, хууль тогтоомжийн хүрээнд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ үзүүлэх хангалттай чадавхитай болсон бол;⁹⁷*
- *Хүүхдийг үл хайхрах, дарамтлах, хүчирхийлэх, мөлжих зэрэг хүчирхийллийн бүх хэлбэрээс хүүхэд хамгаалагдах ёстой.⁹⁸*

Өөрчлөлтийн онолын бодит дүрслэлийг Хавсралт 2-т тусган оруулсан болно.

3. ЗОРИЛГО, ХАМРАХ ХҮРЭЭ

3.1 Үнэлгээний зорилго

Хавсралт 1-т тусгагдсан Ажлын даалгаврын дагуу энэхүү үнэлгээний үндсэн зорилго нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлэх хууль тогтоомж, бодлого, хөтөлбөрийг сайжруулах, Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтийг тодорхойлох зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар, үндэсний болон орон нутгийн бусад оролцогч талууд шийдвэр гаргахад шаардлагатай мэдээлэл, сургамж, сайн түршлагыг тодорхойлох, санал дүгнэлт, зөвлөмж гаргахад чиглэнэ. Үүний зэрэгцээ 2021 оноос хойших хугацаанд НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон Засгийн газрын хооронд шинээр байгуулах Улс орны хөтөлбөр, шинэ НҮБХТХ-т шаардлагатай мэдээлэл, нотолгоог бүрдүүлэхэд оршино.

Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, ТББ-ууд нь энэ үнэлгээг үндэсний түвшинд ашиглах гол хэрэглэгчид. Мөн олон нийт, мэргэжилтэн, хүүхэдтэй ажилладаг практикийн ажилтан, олон улсын байгууллага, хандивлагчид энэ үнэлгээг ашиглах болно.

3.2 Зорилт, хамрах хүрээ

Энэхүү форматив үнэлгээний үндсэн зорилго нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн ерөнхий зорилгод хүрэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, алхмуудыг үнэлэхэд оршино. Ингэхдээ Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон хүүхэд хамгаалалд холбогдох бусад хуулийг⁹⁹ хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хүчин чармайлт болон тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоо, учир шалтгааныг авч үзнэ.

Энэхүү үнэлгээ нь авсан сургамж, түршлагаа баримтжуулах, цаашид сайжруулах чиглэлийг тодорхойлох, оролцогч талууд, үүрэг хүлээгчдийн ололт амжилтыг цохон тэмдэглэх, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн, үр нөлөөг дээшлүүлэх санал зөвлөмж гаргахад чиглэнэ.

⁹⁷ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Улс орны хөтөлбөрийн Үр дүн 3.2-т нийцэх

⁹⁸ Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үндсэн зорилготой нийцэх

⁹⁹ Тухайлбал, Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн тухай хууль гэх мэт.

Үнэлгээний дэд зорилтууд нь:

1. Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд тусгасан бүх нөхцөлд хүүхдэд шаардлагатай хамгааллын хэрэгцээг хэрхэн хангаж буйг урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах хоёр хандлагыг харгалзан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт (болон хэрэгжээгүй асуудлууд) амар түвшинд байгааг үнэлэх;
2. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт (болон хэрэгжээгүй асуудлууд) нь олон түвшний үүрэг хүлээгчдийн хүлээх үүрэг, хариуцлагыг үр дүнтэй хуваарилах, урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах чиглэлд тэдний гаргаж буй бодлогын болон практик хүчин чармайлтыг зохистой үялдуулахад хэр зэрэг хувь нэмэр оруулсныг үнэлэх;
3. Хүүхэд хамгааллын тогтолцоог үндэсний, орон нутгийн болон олон нийтийн түвшинд бэхжүүлэх, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхийн тулд түвшин бүр дэх төрийн албан хаагчид, үйлчилгээ үзүүлэгчид, иргэний нийгмийн түншүүдийн чадавхийг бэхжүүлэх зэргээр Засгийн газрын манлайлал, нөөц, түншлэлийг зохистой дайчлан хэрэгжүүлж буй чадавхийг үнэлэх;
4. Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг бусад холбогдох салбарын үйлчилгээ, түүний дотор боловсрол, эрүүл мэнд, мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологи (МХТ) зэрэг салбарын үйлчилгээнд нэгтгэн интеграцчлах боломжтой эсэхийг шалгах;
5. Хүүхэд хамгааллын тогтолцоо, түүний хэрэгжилтийг зохицуулах хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах санал, зөвлөмжид тусгах зорилгоор үйл ажиллагааны хүрээнд авсан бодит сургамж, сайн туршлагыг тодорхойлж баримтжуулах зэрэг болно.

Энэхүү үнэлгээ нь 2016 оны эхнээс 2019 оны дунд үе хүртэл үндэсний, орон нутгийн болон анхан шатны бүх түвшний үүрэг хүлээгчдийн амлалт, гаргасан хүчин зүтгэлийг үнэлэхийн зэрэгцээ үндэсний, орон нутгийн болон анхан шатанд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, үйл ажиллагааг үнэлсэн. Газар зүйн байршлын хувьд Улаанбаатар хот, Баян-Өлгий, Хөвсгөл, Өмнөговь гэсэн гурван аймагт нийт дөрвөн газарт үндэсний, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, хороо, багийн түвшинд үнэлгээг хийсэн¹⁰⁰.

4. АРГА ЗҮЙ

4.1 Арга зүйн ерөнхий хандлага

Тоон болон чанарын судалгааны аль алины давуу талыг ашиглах зорилгоор уг үнэлгээнд судалгааны холимог аргыг хэрэглэж, үр дүнгийн найдвартай байдлыг хангах зорилгоор мэдээллээр баялаг, үнэн зөв, хэмжигдэхүйц өгөгдөл цуглуулж ажиллав.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах бүрэлдэхүүн хэсгүүд, хууль хэрэгжих нөхцөл байдлын ерөнхий тодорхойлолт, тоон хэмжигдэхүүн, хуулийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн хэрэгжилтийн байдал, түүний дотор Хүүхдийн тусламжийн утас-108 болон хамтарсан баг зэрэг үүрэг хүлээгчдийн үйл ажиллагаанд гарсан ололт, амжилтыг тодорхойлоход тоон мэдээллийг ашиглав. Уг үнэлгээний үр дүнг гүнзгий ойлгож, тоон үр дүнг тайлбарлах, зохих боловсруулалт хийхэд чанарын мэдээллийг ашиглав. Тодруулбал, субъектив болон контекстийн асуудлыг

¹⁰⁰ Энэ үнэлгээний тайлангийн арга зүйн хэсэгт үнэлгээ хийсэн газруудын тухай тодорхой өгүүлэх болно.

нарийвчлан судлах, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн зарим нь хангалттай сайн, зарим нь хангалтгүй үр дүнтэй байгааг олж тогтооход чанарын мэдээллийн өгөгдлийг ашигласан болно.

Энэхүү үнэлгээг оролцооны болон хүний эрхэд суурилсан хандлагад тулгуурлан сорилт туршилт хийхгүйгээр онолын судалгааны загварыг ашиглан хийсэн болно.

Онолд суурилсан хандлагыг ашиглахдаа үнэлгээ хийгчдийн зүгээс Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэд чиглэсэн Өөрчлөлтийн онолын загварыг (энэ онолын загварын тухай тус үнэлгээний 2.1.6-д өгүүлсэн) боловсруулав. Уг Өөрчлөлтийн онолоор НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон Засгийн газрын хүчин чармайлтад хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэн үндэсний болон орон нутгийн оролцогч талууд Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд заасан хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг үзүүлэх чадавхитай байх,¹⁰¹ улмаар хүүхдүүд үл хайхралт, хүчирхийлэл, мөлжлөг зэрэг хүчирхийллийн бүх хэлбэрээс хамгаалагдсан¹⁰² байхын тул ямар тодорхой стратеги баримтлан, ямар үйл ажиллагаа, үйлчилгээг хүргэж болохыг тооцсон "логик загвар"-ыг тодорхойлов. НҮБ-ын Хүүхдийн сан болон Засгийн газрын хүчин чармайлт нь төлөвлөж буй өөрчлөлтийн дагуу Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтэд хэрхэн дэмжлэг болсон, эсвэл яагаад хэрэгжээгүй талаарх нотлох баримт цуглуулах боломжийг Өөрчлөлтийн онол олгосон юм.

Оролцоонд суурилсан хандлагыг баримтлан үнэлгээг гүйцэтгэж, үнэлгээний явцын туршид зөвлөлдөх болон баталгаажуулах үүлзалтуудад гол оролцогч талууд, зорилтот үр ашиг хүртэгчдийг оролцууллаа. Энэхүү аргачлалыг үнэлгээнээс гарах үр дүн, зөвлөмжийн ач холбогдол, нөхцөл байдалд тохирсон байдлыг баталгаажуулах, мөн үнэлгээ дууссаны дараах асуудлууд буюу хариуцагч тал, зөвшилцөл, тогтвортой байдлыг дэмжих зорилгоор хэрэглэжээ.

Эцэст нь уг үнэлгээнд хүний эрхийн стандарт, хууль тогтоомжид суурилсан үзэл баримтлалын хүрээ, мөн судалгааны бүх үр дүнг нэгтгэсэн мэдээллийн дүн шинжилгээ хийхдээ хүний эрхэд суурилсан үзэл хандлагыг ашигласан. Уг үнэлгээ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооны талаарх хүмүүсийн санаа бодол, дадлага туршлагыг шинжлэхдээ тэгш бус байдал, ялгаварлан гадуурхалтын бүтцийн хэлбэрүүд болон эдгээрийг өдөөж буй шинж чанаруудыг анхаарч үзлээ. Мөн цуглуулсан бүх мэдээлэл өгөгдлийг аль болох боломжоор нь хүйс, нас, хөгжлийн бэрхшээлээр ангилах, жендэр болон тэгш боломжид мэдрэмжтэй байдлаар дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

4.2 Үнэлгээний хүрээ

Энэ үнэлгээ нь Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага/ Хөгжлийн туслалцааны хороо (ЭЗХАХБ/ХТХ)-ны шаардлагад нийцүүлэн дараах шалгууруудын дагуу нотлох баримт, мэдээлэл цуглуулсан. Үүнд: нийцэл, үр дүн, үр ашиг, тогтвортой байдал, тэгш шударга хандах зарчим, жендэрийн тэгш байдал. Харин зургаа дахь шалгуур болох үр нөлөөг форматив үнэлгээний мөн чанар, мөн Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь эхний үе шатандаа байгааг харгалзан энэ үнэлгээнд ашиглаагүй. Эдгээр шалгуур дээр нэмээд үнэлгээний арга зүй нь НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн жендэр, хүний эрх, тэгш шударга хандах зэрэг үндсэн зарчмуудыг баримтлав.

Шалгуур тус бүрд холбогдох мэдээлэл цуглуулахын тулд үнэлгээний багц асуулыг боловсруулсан. Үнэлгээний удирдамжид заасны дагуу судалгааны асуултуудыг боловсруулсан боловч судалгааны эхэн үе шатанд НҮБ-ын Хүүхдийн сантай зөвшилцөн нэмэлт тохируулга, өөрчлөлт хийж, боловсронгуй болголоо.

¹⁰¹ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Улс орны хөтөлбөрийн Үр дүн 3.2-т нийцэх

¹⁰² НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн Улс орны хөтөлбөрийн Үр дүн 3.2-т нийцэх

4.2.1 Үнэлгээний асуултууд

Уялдаа холбоо

Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлийн хүрээнд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь Монгол улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог үндэсний, аймгийн, анхан шатны түвшинд бэхжүүлэхэд хэр зэрэг нийцсэн бэ?

Үндэс угсаа, нийгмийн бусад шинжийг харгалзан Монгол Улсын хамгийн эмзэг нөхцөлд буй охид, хөвгүүдийн хамгаалуулах хэрэгцээнд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт хэр зэрэг нийцэж байна вэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь засгийн газар, бусад оролцогч талуудын өдөр тутмын болон сурталчилгаа нөлөөллийн үйл ажиллагаанд хүүхдийн дуу хоолойг сонсох, тусгах боломжийг хэр зэрэг хангаж өгсөн бэ?

Үр дүн

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь хүүхэд хамгааллын хандлагад эерэг өөрчлөлт гарах, хамгаалалт шаардлагатай хөвгүүд, охид, ялангуяа эмзэг, гадуурхагдсан бүлгийн хүүхдэд чанартай үйлчилгээ үзүүлэхэд ямар хувь нэмэр оруулсан бэ?

Байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны журам, стандартчилагдсан маягт, мэдээлэл солилцох ба хамгаалах протокол, мэдээллийн менежментийн системийн үйл ажиллагаанд хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ хэрхэн тусаж, хэрэгждэг вэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь салбар дундын, олон төрлийн салбарын үйл ажиллагаанд (хууль зүй, цагдаа, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээ, боловсрол, мэдээллийн технологийн салбарууд) хэр зэрэг туссан бэ? Хүүхэд хамгааллын кейс менежмент, хариу арга хэмжээ нь хүүхэд хамгааллын хэрэгцээ, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох асуудлыг хэр зэрэг шийдвэрлэсэн бэ?

Хүүхэд, өсвөр насныхан өөрсдийн хүлээн авсан урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах үйлчилгээний чанарт хэр зэрэг сэтгэл хангалуун байдаг вэ?

Хүүхэд хамгаалал, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн талаарх мэдлэг, ойлголтыг иргэд олон нийт, ялангуяа эцэг эхчүүдэд хүргэхэд чиглэсэн сурталчилгаа, нөлөөллийн кампанит ажил хэр үр дүнтэй байсан бэ?

Үр дүнг хэмжих, хянах, тайлагнахад хангалттай анхаарал хандуулсан уу? Бодлого, хөтөлбөрт өөрчлөлт, тохируулга хийх эсэх талаар мэдээллээр хангахын тулд баримт, нотолгоог хэр үр дүнтэй ашиглаж ирсэн бэ?

Үр ашиг

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд хуваарилсан нөөц хөрөнгийг (хөрөнгө, мэргэжлийн үр чадвар, цаг хугацаа, захиргааны дэмжлэг, мэргэжлийн удирдлага/ хяналт гэх мэт) хэр зэрэг үр дүнтэй, өгөөжтэй ашигладаг вэ?

Хуулийн үр дүнтэй хэрэгжилтийг хангахуйц шаардлагатай нөөцийг хэр зэрэг хуваарилдаг вэ?

Шударга зарчим ба жендэрийн тэгш байдал

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг дэмжихэд чиглэсэн арга хэмжээг (шийдвэр гаргах, төлөвлөх, хяналт тавих зэргийг оролцуулан) жендэрийн мэдрэмжтэй байдлаар хэрэгжүүлдэг үү?

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ нь охид, хөвгүүдийн олон төрлийн хэрэгцээнд, ялангуяа эмзэг бүлгийн, гадуурхагдсан хүүхдүүд, түүний дотор хөгжлийн бэрхшээлтэй, жендэрт суурилсан хүчирхийлэлд өртсөн, алслагдсан бүс нутагт амьдардаг хүүхдүүдийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцэхүйц үр дүнтэй хариу арга хэмжээ болж чаддаг уу?

Тогтвортой байдал

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлснээр гарах үр нөлөө хэр зэрэг тогтвортой байх боломжтой вэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь үндэсний, орон нутгийн болон анхан шатны түвшинд тогтвортой чадавх, манлайллыг бий болгоход хэр зэрэг хувь нэмэр оруулсан бэ?

Үндэсний эсвэл орон нутгийн түвшинд төсвийн дэмжлэг үзүүлэх зэргээр тухайн арга хэмжээг тогтвортой хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн механизмууд байдаг уу?

Хавсралт 8-т түсгасан үнэлгээний матриц нь энэхүү үнэлгээний шалгуурыг судалгааны асуулт болон аргуудтай холбон харуулсан. Энэхүү матриц нь боломжит хязгаарлалт бүхий асуулт бүрт хариу өгөх зорилгоор мэдээлэл, өгөгдлийн эх сурвалж, мэдээлэл цуглуулах аргууд, шалгуур үзүүлэлтийг харуулдаг.

4.3 Мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх аргууд

Үнэлгээнд үр дүнгийн найдвартай байдлыг хангах зорилгоор олон төрлийн мэдээллийн эх сурвалж ашигласан ба алагчлалгүй байдлыг сурталчлах, нэг талыг баримтлах байдлыг багасгах, үнэлгээг аль болох бүрэн гүйцэд, шинэчилсэн мэдээлэлд тулгуурлан боловсруулахыг эрмэлзлээ. Үнэлгээний эхний үе шатанд оролцогч тал болох бүх хувь хүн, байгууллагуудыг тодорхойлон хамруулахдаа ажлыг хөнгөвчлөх зорилгоор зураглалын арга сонгон хэрэглэсэн.

4.3.1 Мэдээлэл цуглуулах арга

Ерөнхий тойм гаргах

Үнэлгээний эхэн үе шатанд үнэлгээний баг Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хүүхэд хамгааллын тогтолцоотой холбогдох баримт бичиг, бодлого, хууль тогтоомж, одоо байгаа судалгааг шинжлэн судалсан. Хавсралт 6-д эдгээр баримт бичгийг хавсаргав. Үүнд Хүүхэд хамгааллын тухай хууль түүнд холбогдох журам, гарын авлага, бусад хууль тогтоомж, үндэсний хөтөлбөр, бодлого, асуулга, судалгаа, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжүүлэлтийн гол үйл ажиллагаа, ахицтай холбоотой хяналт шинжилгээний тайлан, судалгаа, баримт бичиг багтсан болно. Ялангуяа эхний үе шатанд ерөнхий тойм гаргаснаар үнэлгээний ажлын цар хүрээ болон ерөнхий арга зүйг боловсруулах тулгуур мэдээлэлтэй болдог. Гэвч үнэлгээний баг үнэлгээ хийх явцад холбогдох баримт бичиг, түүний дотор төрийн болон үйлчилгээний байгууллагуудаас захиргааны болон статистикийг мэдээллийг нэгтгэн хянаж, хоёрдогч нотлох баримтуудыг үргэлжлүүлэн цуглуулсан. Ерөнхий тойм нь нэн чухал нөхцөл байдлын талаарх мэдээллээр үнэлгээний багийг хангаж, өгөгдөлд дүн шинжилгээ хийх, зөвлөмж боловсруулахад мэдээллээр хангажээ.

Ганцаарчилсан ярилцлага

Ганцаарчилсан ярилцлага нь үнэлгээний эхний шатанд мэдээлэл цуглуулах ажилд онцгой ач холбогдолтой байсан. Ганцаарчилсан ярилцлагыг үндэсний болон орон нутгийн оролцогч талууд буюу үнэлгээнд хамааралтай асуудлаар мэргэшсэн, мэдлэгтэй хүмүүстэй хийсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон хүүхэд хамгааллыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг улс, аймаг, орон нутгийн түвшний гол оролцогч талуудыг сонгон оролцуулав. Хүүхэд хамгааллын талаар гүнзгий мэдлэгтэй оролцогч талуудаас үнэлгээний асуултуудтай холбоотой тодорхой мэдлэг, түршлага, нарийн мэдээллийг олж авах зорилготой сонгож авсан. Үүнд улс, аймаг, орон нутгийн түвшний холбогдох төрийн байгууллагын оролцогч, эмнэлгийн мэргэжилтэн, цагдаагийн ажилтан, боловсролын мэргэжилтэн, ТББ, олон нийтэд түшиглэсэн байгууллага түнш зэрэг бүгд багтсан.

Ганцаарчилсан ярилцлага нь үүрэг хүлээгчдийн үүрэг, хариуцлагын хуваарилалт; кейс менежментийн хариу арга хэмжээ; Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт, нөлөөллийн ажилд зарцуулсан хөрөнгө; түншлэлийн үүрэг, тогтвортой байдал; салбар доторх болон салбар хоорондын уялдаа холбоо зэрэг асуултын дагуу явагдсан. Хагас стандартчилсан ярилцлагыг зохион байгуулалттай аргаар (мэдээлэл цуглуулах хэрэгслийг Хавсралт 4-д оруулсан) хийсэн хэдий ч оролцогчдын хариултад хөтлөгдөж, харилцан яриа өрнүүлэх боломж олгосон.

Үнэлгээний явцад нийт 133 ганцаарчилсан ярилцлага хийсэн. Эдгээрээс 35 нь үндэсний түвшинд ажилладаг оролцогчид байв. Үнэлгээнд оролцсон бүх оролцогч талуудын бүрэн жагсаалтыг хүйс, үндэсний болон орон нутгийн түвшинд хувааж Хавсралт 3-т үзүүлэв.

Гүнзгийрүүлсэн ярилцлага (Хүүхэд, түүний эцэг эх, асран хамгаалагчтай хийсэн ярилцлага)

Хамтарсан баг, Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо болон ТББ-ын хүүхэд хамгааллын арга хэмжээнд хамрагдсан тохиолдол бүхий хүүхэд, түүний эцэг эх/асран хамгаалагчтай ганцаарчилсан ярилцлагыг хийсэн. Гүнзгийрүүлсэн ярилцлагын оролцогчдын хүн ам зүйн мэдээллийг Хавсралт 3-т үзүүлсэн.

Эдгээр ярилцлагын зорилго нь хүүхэд, эцэг эх/асран хамгаалагчийн хүүхэд хамгааллын арга хэмжээний талаарх санал бодлыг судлах; шалгагдсан кейсийн талаар болон Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн дагуу кейсийг хэрхэн хянан шийдвэрлэсэн талаар ойлголттой болох; үйлчилгээнд хамрагдагчдад үзүүлж буй үйлчилгээний талаар байр сууриа илэрхийлэх боломж олгох байв. Эдгээр ярилцлага нь үнэлгээний баг тодорхой кейсийн хувьд хүүхэд, гэр бүлийн үзэл бодлоос хамааран урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээ авах үйлчилгээний чанарын талаар ойлголттой болох, хүүхдийн дуу хоолой, үзэл бодлыг хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд харгалзан үздэг эсэх, хүүхэд өөрт тохиолдсон зүйлийн улмаас хамгааллын тогтолцоогоор явахад төрсөн сэтгэгдэл, тэдний хамгааллын хэрэгцээг хэр хэмжээгээр хангаж байгаа талаар ойлголттой болоход тусалсан.

Судалгаа хийсэн газруудад нийт 21 ганцаарчилсан гүнзгийрүүлсэн ярилцлагыг хийсэн. Ярилцагчдыг хүйс, насны хувьд олон төрлийн ангилалд байсныг зориуд сонгосон. Хороо/баг тус бүрд ойролцоогоор хоёр тохиолдлыг сонгосон. Ярилцлагад хамрагдсан хүүхдүүдийн хамгийн бага нь 10 настай байв.

Фокус бүлгийн ярилцлага

Фокус бүлгийн ярилцлагыг тусламж үйлчилгээ үзүүлсэн зорилтот бүлгийн насанд хүрэгчидтэй явуулсан. Фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг нь хүүхэд хамгаалал, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлтэй холбоотой түгээмэл хандлага, хэм хэмжээг судлах, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомж, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн зан үйл өөрчлөх кампанит ажлын

талаар оролцогчдын мэдлэг, үзэл бодлыг судлахад чиглэжээ. Хэлэлцүүлгийн үеэр өнөөгийн хэм хэмжээ хэр зэрэг өөрчлөгдөх, эсвэл хэвээрээ байх төлөвтэй талаарх санал бодлыг судлав. Таван байршилд нийт 10 фокус бүлгийн ярилцлага хийсэн.

Кейс материалыг хянах

Хүүхэд хамгаалалтай холбоотой тохиолдлын талаар суурь мэдээлэл цуглуулах зорилгоор орон нутгийн засаг захиргаанд хадгалагдаж байсан кейс файлуудыг судлав. Цуглуулсан мэдээлэлд хүүхэд хамгааллын асуудал, зөвлөгөө мэдээлэл өгсөн арга, хариу арга хэмжээ, хэргийн байдал, үр нөлөө, хэрэг шийдэх үйл явцыг зэргийг багтаасан болно. Энэ нь үнэлгээний багт хүүхэд хамгааллын хэргийг анх мэдээлснээс шийдэж дуусах хүртэл хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар болон Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн удирдамж, журмыг үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрхэн хэрэгжүүлдэг талаар ойлголттой болох боломж олгосон.

Нийт 10 кейсийн бичиг баримт, бүрдүүлэлттэй танилцан хянав. Орон нутгийн засаг захиргааны хэд хэдэн байгууллага бодит байдал дээр кейсийн бичиг баримтыг баримтжуулдаггүй, кейс файл нээж хөтөлдөггүй байсан тул биечлэн шалгасан кейсийн тоо төлөвлөж байснаас бага байв.

4.3.2 Түүвэрлэлт

Судалгаа хийх газруудыг сонгох

Үнэлгээний хамрах хүрээ нь үндэсний хэмжээнд боловч үнэлгээний анхан шатны мэдээлэл цуглуулах ажлыг Улаанбаатар хот, Хөвсгөл, Өмнөговь, Баян-Өлгий аймгуудыг түүвэрлэн сонгож хийсэн. Үндэсний түвшний судалгааны газруудын сонголтыг үнэлгээний эхний үе шатанд цуглуулсан үйлчилгээ/арга хэмжээний зураглалаар баримжаалсан ба Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиар зохицуулагддаг хүүхэд хамгааллын тогтолцоонд багтдаг бүхий л механизм, үйлчилгээний газруудыг багтаасан болно. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн бүх талыг тусгаж, олон төрлийн түршлага, үзэл бодлыг тусгасан янз бүрийн орчин нөхцөл (нийгэм-эдийн засаг, газарзүй, соёл гэх мэт)-ийг төлөөлөх чадвартай түүвэртэй байхыг зорьсон.

Зураг 2: Түүвэрлэлтийн хамрах хүрээ

Үнэлгээ хийсэн газар	Улаанбаатар	Баян-Өлгий	Хөвсгөл	Өмнөговь
Үндэсний түвшин	Үндэсний түвшинд хийсэн ганцаарчилсан ярилцлага			
Орон нутгийн түвшин (нийслэл, аймаг)	Улаанбаатар хот	Баян-Өлгий аймаг	Хөвсгөл аймаг	Өмнөговь аймаг
Дүүрэг, сумын түвшин	Багануур дүүрэг, Хан-Уул дүүрэг	Цэнгэл сум, Өлгий сум	Мөрөн сум Тариалан сум*	Даланзадгад сум, Цогтцэций сум
(Хороо/Баг) Орон нутгийн Анхан шатны түвшин	Багануур дүүрэг - 1-р хороо - 5-р хороо Хан-Уул дүүрэг - 9-р хороо - 18-р хороо	Өлгий сум - 1-р баг - 12-р баг	Мөрөн сум - 4-р баг - 13-р баг	Даланзадгад сум - 1-р баг - 2-р баг

Дээр дурдсан судалгааны байршлаас гадна Улаанбаатар хотын Сонгинохайрхан дүүрэгт мэдээлэл цуглуулах хэрэгслээ туршсан. Туршилтаар цуглуулсан мэдээлэл нь чанарын хувьд судалгаанд ашиглахад хангалттай байсан.

Судалгаанд хамрагдагчдыг сонгох

Мэдээлэл цуглуулах аргаас чанарын шинж чанарыг голчлон харгалзан үзсэн ба оролцогчдыг сонгох стратеги нь зорилготой буюу санамсаргүй бус байсан. Ганцаарчилсан ярилцлагад оролцогчдыг Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг улс, аймаг, сүм, хороо, багийн түвшинд хэрэгжүүлэхэд гүйцэтгэсэн байр суурь, үүрэг даалгаврыг харгалзан сонгов. Түүнээс гадна, төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны ба үйлчилгээний байгууллага, хүүхэд хамгааллын тогтолцооны бүрэлдэхүүний олон салбарын оролцогч талуудын төлөөлөл дундаас оролцогчдыг сонгосон. Хавсралт 3-т үнэлгээнд оролцогчдын жагсаалтыг хавсаргав. Гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад оролцогчдыг "ердийн тохиолдлын" түүвэрлэлт дээр үндэслэн хүйс, насны хувьд олон янз байдлыг хамрах үүднээс сонгосон бөгөөд үүний адил фокус бүлгийн оролцогчдыг хүн ам зүйн төлөв байдал, амьдралын түүхийг янз бүрийн өнцгөөс харуулах зорилгоор зорилтот түүвэрлэлтээр сонгосон.

4.3.3 Мэдээллийн дүн шинжилгээ

Мэдээлэл цуглуулж дууссны дараа үнэлгээний баг цуглуулсан бүх өгөгдөлд системчилсэн хяналт шинжилгээ хийж, үнэлгээний асуулт, үзүүлэлтэд хамааралтай гол сэдэв, хэв маяг, хамаарал, тайлбарыг тодорхойлсон. Үнэлгээний материалыг өгөгдлийг цэгцлэх, дүн шинжилгээ хийхэд чиглүүлэх хүрээ болгон ашигласан.

Чанарын өгөгдлийн шинжилгээ

Чанарын өгөгдлийг NVivo програмд оруулж, үнэлгээний асуултуудтай холбоотой гол сэдэв, хэв маяг, хамаарлыг тодорхойлохын тулд кодолсон. Оролцогч талуудын ганцаарчилсан ярилцлага, фокус бүлгийн ярилцлагад сэдэвчилсэн дүн шинжилгээ хийсэн болно.¹⁰³ Үнэлгээ хийгчид сайн туршлага, саад бэрхшээл, ХХТХ-ийн хэрэгжилтийг сайжруулах боломжтой чиглэлийг тодорхойлохыг эрэлхийлэв.

Тоон өгөгдлийн дүн шинжилгээ ба олон талаас нягталсан нь

Microsoft Excel програм ашиглан тоон мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийн, үр дүнг тойм статистик үзүүлэлтүүдээр тодорхойлсон. Холбогдох тохиолдолд мэдээллийн зөрүүтэй байдлыг илрүүлэхийн тулд олон талаас нь мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийсэн. Мөн нэг судлаач ямар нэг аргыг сул ашиглах эсхүл явцуу үнэлэлт дүгнэлт өгөхөөс сэргийлж үнэлгээний мэдээлэл боловсруулах, дүн шинжилгээг хийхэд хэд хэдэн үнэлгээ хийж буй судлаачид оролцсон бөгөөд тэд олон талын байр сууринаас асуудалд хандаж нягт нямбай үнэлэлт дүгнэлт аргыг ашиглав.

4.4 Хэлэлцүүлэг ба бататгал

Дээр дурдсанчлан үнэлгээ нь зөвлөн туслах болон оролцооны аргачлалыг ашигласан болно. Эхний шатанд мэдээллээр хангах бүлэгт үнэлгээний тухай танилцуулга хийсэн бөгөөд тэдний санал хүсэлтийг авах, хэлэлцүүлэг хийх боломжийг олгов. Цаашилбал, мэдээллээр хангах бүлгээс судалгааны урьдчилсан тайлангийн талаарх санал, сэтгэгдлээ өгсөн нь судалгааны эцсийн аргачлалыг боловсруулахад нөлөөлсөн.

¹⁰³ Браун, Кларк нар 'Өгөгдөлтэй танилцах; анхны кодууд үүсгэх; сэдэв хайх; сэдвийг хянах; сэдвийг тодорхойлох; бичих' гэсэн зургаан үе шаттай үйл явцыг танилцуулсан.

Судалгааны ажлын үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжийг багтаасан тайлангийн төслийг англи, монгол хэл дээр хянан үзэх зорилгоор хуваалцаж, лавлагааны бүлэгт санал, сэтгэгдэл хэлэх боломж олгосон. Үүнээс гадна виртуал орчинд бататгах семинарыг зохион байгуулж, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, мэдээллээр хангах бүлэг болон үнэлгээний багийн гишүүд оролцоно. Бататгах семинар нь үнэлгээний үр дүн, зөвлөмжийг хэлэлцэх, оролцогч талуудад тайланд тухайн нөхцөл байдлыг нарийн тусгасан, зөвлөмжүүд нь нийцтэй, хэрэгжих боломжтой болохыг ойлгуулах болно.

Санал хүсэлт, санаа бодлыг тайлангийн эцсийн хувилбарт оруулах болно.

4.5 Ёс зүйн асуудал ба анхаарах зүйлс

Ёс зүйн хатуу удирдамж нь хараат бус байдал, алагчлалгүй байх, итгэл үнэмшил, ашиг сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх, хариуцлагатай байх "хор хөнөөл учруулахгүй" зарчмуудыг (түнш, оролцогч ба судлаачдын аюулгүй байдал, нууцлалыг бүхий л үед хангах) мөрдлөгөө болгосон.

Оролцогчдын нэрийг нууцлах, хувийн нууцыг хамгаалах, хүүхэд хамгааллын асуудалд хариу арга хэмжээ авахтай холбоотой журмуудад нийцүүлэн ёс зүйн журам боловсруулан (хавсралт 5) зөвшөөрлийн хуудас бүхий мэдээлэл өгч, сайн дурын үндсэн дээр авах (бусадтай хамт) заавар гаргасан болно. Ёс зүйн протоколыг НҮБ-ын Үнэлгээний багийн ёс зүйн удирдамж, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн судалгаа, үнэлгээ, мэдээлэл цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх ёс зүйн хэм хэмжээ, Хүүхдийг хамарсан ёс зүйн судалгаанд зориулсан НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн журам, Корам Интернейшнл байгууллагын судалгааны ёс зүйн удирдамжийн дагуу боловсруулсан болно.

Бүх багийн гишүүд хүүхдүүд болон бусад эмзэг бүлэг зэрэг оролцогч талуудтай судалгаа хийх туршлагатай байлаа. Үндэсний судлаачид хүүхдэд ээлтэй ярилцлага, ёс зүйн протоколын практик хэрэглээний талаарх чиг баримжаа олгох сургалт, хэлэлцүүлгийг ерөнхий ойлголт өгөх, удирдамж протоколыг дагаж мөрдүүлэх зорилгоор хийсэн болно.

4.6 Хязгаарлалт, бэрхшээлийг даван туулах стратеги

Үнэлгээний багт тулгарч буй хязгаарлалтыг шийдэхийн тулд авч хэрэгжүүлсэн даван туулах стратегийг дор сийрүүлэв.

Ковид-19 халдварт цар тахал нь энэ үнэлгээнд гол нөлөө үзүүлсэн бөгөөд аргачлалд хэд хэдэн өөрчлөлт оруулсан. 2020 оны 1-р сарын 27-ны өдрөөс эхлэн Монгол Улсад олон улсын зорчих хөдөлгөөнийг хориглосноос болж үнэлгээний багийн мэдээлэл цуглуулах зорилготой эхний томилолтоор Монгол руу зорчих боломжгүй болсон. Иймээс Монгол Улсын судалгааны агентлаг болох IRIM "Хараат бус судалгааны хүрээлэн" үндэсний болон орон нутгийн мэдээлэл цуглуулахаар төлөвлөж байснаас илүү их үүрэг гүйцэтгэсэн юм.¹⁰⁴ Үндэсний түвшний ганцаарчилсан ярилцлагыг олон улсын үнэлгээчид Zoom аппликейшн ашиглан зайнаас явуулсан. Энэхүү хязгаарлалт нь үнэлгээнд томоохон нөлөө үзүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх үүднээс олон улсын үнэлгээчид Монгол Улсын нөхцөл байдлын талаар цаг гарган судалж, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, үндэсний судлаачид, мэдээллээр хангах үндэсний багтай хамтран үндэсний нөхцөл байдлын талаарх цогц ойлголт, үялдаа холбоог хангаж ажилласан.

2020 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдөр Монгол орон даяар орон нутгийн сонгууль болов. Энэ нь үндэсний судлаачид орон нутгийн түвшинд мэдээлэл цуглуулахтай давхцаж байв. Үүнийг харгалзан Хөвсгөл аймгийн Ренчинлхүмбэ сумын орон нутгийн засаг захиргааны болон Хамтарсан багийн гишүүд зэрэг гол оролцогч талууд үнэлгээний багтай уулзах боломжгүй байв.

¹⁰⁴ Мэдээлэл цуглуулах ажлыг 2020 оны 10-р сард эхлэх үед Монгол иргэдэд Монгол Улсын хил нэвтрэхэд хориг тавиагүй байв.

Зарим оролцогч талууд өөрсдөө сонгуульд нэр дэвшиж байсан бол нөгөө хэсэг нь сонгуулийн штабт ажиллаж байв. Ярилцлага зохион байгуулахын тулд НҮБ-ын Хүүхдийн сантай зөвшилцөж, мэдээлэл цуглуулах газрыг Ренчинлхүмбэ сумтай ойролцоо хүн амтай Тариалан сум болгон өөрчлөх шийдвэр гаргасан.

Өмнө дурдсанчлан үнэлгээ хийх үед хүүхэд хамгаалалтай холбоотой захиргааны мэдээлэл маш хомс байсан. Тодруулбал, хамтарсан баг, Хүүхдийн тусламжийн утас, хамгаалах байр, бусад тусламж үйлчилгээ, цагдаа, сургуулийн нийгмийн ажилтнууд болон бусад холбогдох үйлчилгээнд хамрагдсан хүүхдийн тоо гэх мэт нарийвчилсан тоо баримт байхгүй. Үнэлгээний баг НҮБ-ын Хүүхдийн сан, судалгааны гол оролцогчид, ТББ-уудтай хамтран байгаа бүх боломжит мэдээллийг аль болох дээд хэмжээнд цуглуулсан ба шаардлагатай тоон мэдээлэл бүхий өгөгдлийг баяжуулахын тулд чанарын мэдээлэл ашигласан.

Үнэлгээ нь эмзэг асуудлыг хөндсөн, мөн мэргэжлийн хүмүүсийн ажлыг үнэлэх шаардлагатай болсон нь баримт нотолгоо цуглуулахад оролцогчийн хувийн үзэл, хандлага, сайн үнэлгээ авах оролдлого зэрэгтэй холбоотой мэдээллийн хазайлт гарсан байх магадлалтай. Судалгаанд оролцогчид өөрсдийн амьдралд тохиолдсон хүнд хэцүү үйл явдлын талаар эсвэл мэргэжлийн хүмүүс туршлагынхаа талаар мэдээлэхдээ өөрсдөдөө болон хамт ажиллагсаддаа сөргөөр нөлөөлөх вий гэж болгоомжилсон, хувийн мэдээлээ хуваалцах дургүй эсвэл хүсээгүй байх магадлалтай. Мэдээллийн хазайлтыг бууруулахын тулд судлаачид бүх ярилцлагад хамрагдсан хүмүүст үнэлгээ нь юун түрүүнд сурахад чиглэсэн судалгааны ажил гэдгийг сайтар ойлгуулж, цаашлаад тэдний нэрийг нууцлан хамгаалах, мөн хуваалцсан мэдээллийн дагуу хувийн амьдрал болон ажил мэргэжилд сөрөг нөлөө гарахгүй гэдгийг онцлон тайлбарласан. Асуултуудыг нарийн мэдрэмжтэй тавьж, харилцан уян хатан байж оролцогчдыг аясаар нь ярилцлагыг гартаа аван илүү чин сэтгэлээсээ байх боломжийг олгосон юм.

Ганцаарчилсан ярилцлага хийх, кейс материалтай танилцах зорилгоор хүүхэд, асран хамгаалагчидтай уулзахын тулд орон нутгийн нийгмийн ажилтнуудаас оролцох боломжтой оролцогч, хуваалцах боломжтой кейс материалыг сонгохыг хүссэн. Энэ үйл явц нь түүвэрлэлтийн алдаа гарах магадлалтай болгож байв. Ялангуяа нийгмийн ажилтнууд үйлчлүүлэгчид хэргийг шийдсэн байдал болон үр дүнд сэтгэл хангалуун бус байсан тохиолдлуудыг, эсвэл үр дүн нь эерэг гэж үзээгүй хэргийг танилцуулахаас татгалзсан байж болно. Энэ асуудлыг шийдэхийн тулд судлаачид нийгмийн ажилтнуудад өөр өөр үр дүн гарсны улмаас тухайн хэргийг үзэх сонирхолтой байгаагаа тайлбарлаж, нийгмийн ажилтнууд болон үйлчлүүлэгчдийн аль алины хувийн мэдээллийг хамгаалахын тулд бүх мэдээллийг нууцлах болно гэдгээ тодорхой ойлгуулах шаардлагатай байв.

5. ҮНЭЛГЭЭНИЙ ДҮН

5.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн нийцэл

5.1.1 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх нь

Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог үндэсний, орон нутгийн, олон нийтийн түвшин бэхжүүлэх Засгийн газрын нэн тэргүүнд хийх үйл ажиллагааны чиглэлтэй Хүүхэд хамгааллын тухай хууль хэрхэн нийцсэн бэ?

Монгол Улсын Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь тус улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэхэд шаардлагатай сүүрийг тавин, хууль эрх зүйн сул, дутагдалтай талуудыг нөхөж үндэсний, орон нутгийн, олон нийтийн бүхий л түвшинд хүүхэд хамгааллын тогтолцооны эрх зүйн хүрээг тогтоож өгсөн. Үнэлгээнд оролцсон төрийн байгууллагын төлөөлөгчид хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг боловсруулах нь нэн тэргүүнд хийх ёстой зүйл байсан гэж тодорхойлж байв. Төрийн байгууллагын нэг төлөөлөгч хэлэхдээ "1996 оноос хойш Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хууль манайд хэрэгжиж байсан, гэвч тэр хууль нь нилээн түнхаглалын шинжтэй, НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцийн үзэл санааг Монгол хуульд тусгасан хууль байлаа. Гэхдээ энэ хуульд хүүхдийг хэрхэн хамгаалах тухай заагаагүй байсан юм. Тиймээс өөр хуультай байх хэрэгцээ шаардлага тулгарсан. Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийг шинэчлэх хэлэлцүүлгийн үед бид Хүүхэд хамгааллын тухай бие даасан хуультай байх ёстой гэж шийдсэн".¹⁰⁵

Хууль эрх зүй ба зохицуулалтын хүчтэй хүрээ нь үр дүнтэй хүүхэд хамгааллын тогтолцооны гол бүрэлдэхүүн хэсэг. НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас хууль эрх зүй, зохицуулалтын хүчтэй хүрээ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх чухал бүрэлдэхүүн хэсэг гэж тодорхойлсон.¹⁰⁶ Монгол Улсад энэ чиглэл хандлага нь хүлээн зөвшөөрөгдөж, хүүхэд хамгааллын тогтолцоонд хууль эрх зүйн тусдаа хүрээг бий болгох нь чухал болохыг үнэлгээний оролцогч талууд цохон тэмдэглэж байсныг дараах оролцогчийн хэлсэн үг илтгэж байна. "Хүүхдийн эрхийн тухай, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг баталсан нь хүүхэд хамгааллын тухай ерөнхий ойлголт ба хүүхэд хамгааллын үйл явц гэсэн хоёр ойлголтыг тусад нь авч үзэх хууль эрх зүйн орчинг бий болгосон... Энэ нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хамгийн чухал амжилт".¹⁰⁷ Үнэндээ, ялгаатай олон бүлгийн төлөөлөл болох оролцогчид олон салбарын оролцоонд тулгуурлах хандлагаар хүүхэд хамгааллын ажлыг институтчлэн, хуульд заасан хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг зохицуулах тогтолцоог хуульчлахын чухлыг цохон тэмдэглэж байв.

Гэхдээ үнэлгээний бүх оролцогч талууд хуулийг нэг дуугаар дэмжиж магтаагүй. Зарим оролцогчид хуульд нарийн тодорхой заалтууд хангалтгүй гэж үзэж байв. Жишээ нь хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн нарийн тодорхойлолт дутагдаж байгаа, кейс менежментийг хэнд хариуцуулах талаар тусгаагүй эсхүл хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээний үйл шатуудыг тодорхой зааж өгч чадаагүй гэж хэд хэдэн оролцогчид тайлбарлаж байв. Өөр нэг асуудал бол хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ тодорхой томъёологдох ёстой, одоогийн хүүхэд хамгааллын хариу

¹⁰⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний хэмжээний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 6.

¹⁰⁶ Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Хүүхдийн сан, "Хүүхэд хамгааллын стратеги", E/ICEF/2008/5/Rev.1, ECOSOC, Нью-Йорк, 2008.

¹⁰⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 9 сарын 18.

үйлчилгээ, гэр бүлийг эргэн нэгтгэх, кейс менежментийн үйлчилгээ нь хамгаалал шаардлагатай хүүхдэд хүртээмжтэй байх, үйлчилгээг авах боломжтой байх ёстой, мөн хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих үйлчилгээг хүргэх, үйлчилгээг хянах боломжтой байх ёстой¹⁰⁸ гэж тус тус үзэж байлаа.

Энэ нь дан ганц Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд гарч буй алдаа биш. Ихэнх хуультай адил, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах нарийвчилсан заавар чиглэл болох хоёр дахь эрх зүйн баримт бичгүүдийг боловсруулах явдал их чухал. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хувьд хууль батлагдсанаас хойш хэрэгжилтийг хангах заавар чиглэл өгөхийн тулд олон журам, заавар, гарын авлага боловсруулагдаж, батлагдан мөрдөгдөж байна. Гэхдээ тэдгээрийг холбогдох талууд мөрддөггүй, бас тэдгээрийг практикт дагаж мөрдөж буй байдал жигд биш байна. Жишээ нь хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээ нь кейс менежментэд ихэвчлэн тулгуурладаггүй эсхүл кейс менежментийн үе шатуудыг дагаж мөрддөггүй, жигд тогтвортой байдлаар хүргэгддэггүй болох нь илэрсэн.

Эцэст нь хэлэхэд, Хүүхэд хамгааллын тухай батлагдсанаас хойш 2016 онд хуулийн хэрэгжилт, хүүхэд хамгааллын тогтолцоонд их нөлөөлсөн магадгүй маш хүчтэй нөлөө үзүүлсэн байж болох хэд хэдэн өөрчлөлт тус хуульд оржээ. Үнэлгээний хэд хэдэн оролцогч 2016 оны 12 сарын 22 нд Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд орсон өөрчлөлтийн талаар санаа зовниж явдгаа илэрхийлсэн.

2016 оны 12 дугаар сард Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлт :

15 дугаар зүйлийн 15.4 дүгээр заалт нэмэлт өөрчлөлтийн өмнө: “Хамтарсан баг нь сум, хорооны засаг даргын шийдвэрээр байгуулагдаж, эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийн нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх, хүүхдэд шаардлагатай үйлчилгээний зөвлөмж, дүгнэлтийг гаргах, шуурхай тусламж үйлчилгээ, зөвлөн туслах үйлчилгээг хүргэнэ. Хамтарсан баг нь хүүхэд, гэр бүл, сургуулийн асуудал хариуцсан нийгмийн ажилтан, эмч, цагдаагийн ажилтан, бусад мэргэжилтнүүдээс бүрдэнэ”.

15 дугаар зүйлийн 15.4 дүгээр заалт нэмэлт өөрчлөлтийн дараа: “Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тухай хуулийн 20.1-д заасан хамтарсан баг эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийн нөхцөл байдлын үнэлгээ хийж, цаашид тухайн хүүхдэд шаардлагатай үйлчилгээний талаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргах, хуульд заасны дагуу тусламж, үйлчилгээ үзүүлнэ”.

Дараагийн хүчингүй болгосон Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 4.1.5 ба 15.5 заалтууд:

4.1.5-р заалт нь хамтарсан багийн тодорхойлолтын тухай: “ хамтарсан баг гэж гэр бүлийн болон бусад орчинд үйлдэгдсэн хүүхдийн эсрэг гэмт хэрэг, зөрчил, эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдэд хариу үйлчилгээ үзүүлэх анхан шатны нэгжийг” хэлнэ;

15.5-р заалт: “Хамтарсан багийн ажиллах журам, тухайн багийн гишүүдэд урамшуулал олгох журмыг хүүхэд, гэр бүлийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална.”

Эдгээр өөрчлөлттэй холбоотой практик үр нөлөөний тухай энэ тайлангийн Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн гэсэн хэсэгт илүү тодорхой өгүүлэх болно. Гэхдээ Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд орсон эдгээр өөрчлөлт нь тус хуулийн Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чиглэсэн нийцлийг бууруулсан гэдгийг цохон тэмдэглэх нь чухал гэж үзэж байна. Энэ өөрчлөлтөөр хүүхэд хамгааллын кейстэй ажиллах хамтарсан багийн үүрэг хариуцлагыг хэвээр хадгалсан ч Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны хамтарсан багийг хариуцах чиг үүргийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд шилжүүлсэн. Энэ шинжилт нь хүүхэд хамгаалалд чиглэсэн нийгмийн ажлын үйлчилгээг хариуцах, төсөв хөрөнгийг хуваарилах, манлайлал, удирдлагын дэмжлэг үзүүлэх зэрэг зохицуулалтуудыг үхрэхэд хүргэсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд нь тус хуулийн хэрэгжилтийг сулруулж, хамтарсан баг хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ авах үүргээ золиосолж, гэр бүлийн хүчирхийлэлд илүү анхаарах хэрэгтэй гэсэн төсөөлөл, хандлагыг бий болгосон.

¹⁰⁸ Individual interview, national government representative, virtual interview (zoom), 8 October, 2020.

Миний бодлоор Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийн хамтарсан багтай холбоотой заалтыг буцааж хуульд оруулах хэрэгтэй. Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хамтарсан багийг хариуцуулж, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд үүнийг тусгасан одоогийн зохицуулалт нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэд бэрхшээл учруулж байна. Бүх хөрөнгө Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны мэдэлд болохоор Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар тэдэнтэй ажиллах ямар ч эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгө байдаггүй. Энэ өөрчлөлт нь хамтарсан баг гэр бүлийн орчинд гарч буй хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлд л зөвхөн хариу арга хэмжээ авах боломжтой болгож байна. Гэвч, гэр бүлийн гадна тохиолдож байгаа хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн өөр олон хэлбэрүүд байна, эдгээр тохиолдолд тэд хүүхдэд чиглэсэн үйлчилгээ хүргэж чадахгүй байна. Хамтарсан баг нь зөвхөн хүүхэд хамгааллын асуудлыг бүрэн хариуцах ёстой гэж хуульд тусгах хэрэгтэй гэж би боддог.¹⁰⁹

Санхүүжилтыг захиран зарцуулах, хүүхэд хамгааллын үндэсний тогтолцоог бүхэлд нь хянах эрх дутагдахаас гадна ГБХЗХГ нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ хүргэдэг нийгмийн ажилтнуудыг хариуцах боломж хязгаарлагдмал байдаг. Монгол Улсын Гэр бүлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хороо болон сумын түвшинд ажилладаг нийгмийн ажилтнууд нь Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн газар харъяанд ажиллах болно гэж заасан. Үнэлгээний тайлан бичих энэ цаг үед Гэр бүлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга нь хэлэлцэх шатандаа байсан бөгөөд Монгол Улсын их хурал тус хуулийн төслийг хараахан батлаагүй байлаа. 'Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн төсөвт өртөгт хийсэн дүн шинжилгээ'-ний тайланд "Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль эсхүл Гэр бүлийн тухай хуулиар бий болгох байгууллагын бүтэц, боловсон хүчний болон санхүүгийн нөөц дээр тулгуурлан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд үзүүлэх зарим үйлчилгээ нь хүргэгдэнэ"¹¹⁰ гэж оновчтой дүгнэжээ. Хүүхэд хамгааллын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагууд болох ХНХЯ, ГБХЗХГ-т хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг удирдан зохицуулах эрх мэдэл дутагдалтай байгаа нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэхэд мэдэгдэхүйц саад болсон хэвээр байна.

5.1.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хамгийн эмзэг хүүхэд

Монгол Улсын үндэстэн ястан, нийгмийн гарал үүсэл ялгаатай бүх хүтүүс, түүн дотор хамгийн эмзэг охид ба хөвгүүдийн хамгаалуулах хэрэгцээнд Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хир нийцсэн бэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн эрх зүйн хүрээ нь ерөнхийдөө Монгол Улсын иргэн бүх хүүхдэд үйлчлэхэд чиглэсэн. Хууль нь ямар нэг бүлгийн хүүхдийг алагчлахгүйгээр хүүхдийн хүйс, гарал үүсэл, бусад нийгмийн байдлаас үл хамаарч бүх хүүхдэд үйлчилнэ¹¹¹. Гэсэн хэдий ч хүүхэд нийгмийн байдал, гарал үүсэл, амьдарч буй газраасаа хамаарч хуулийн хэрэгжилт ялгаатай байгааг энэ үнэлгээний дүн харууллаа. Тусгай хэрэгцээтэй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн асуудал нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооны гадна үлдэж байна гэж олон оролцогчид үзэж байв. Хүүхэд хамгааллын тогтолцооны хүүхэд хамгааллын алхам бүр нь тусгай хэрэгцээтэй хүүхэд, тухайлбал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд эсхүл Монгол хэлээр ярьж чадахгүй хүүхдэд хүртээмжгүй байгааг үнэлгээний дүн харууллаа. Үнэлгээний энэ үр дүнг Жендэрийн тэгш байдал, Шударга зарчим гэсэн хэсэгт дэлгэрэнгүй танилцуулах болно.

¹⁰⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 12.

¹¹⁰ Budget analysis and costing of the child protection services in Mongolia. 2016/004. UNICEF Mongolia

¹¹¹ Хуулийн 3.3-т зааснаар хууль нь Монгол Улсын харъяа бүх хүүхдэд үйлчилнэ гэж тэмдэглэсэн нь харъяа биш хүүхдийг Хүүхэд хамгааллын тухай хуулиар хамгаалахгүй гэсэн мэт сонсогдож байна.

Түүнээс гадна эмзэг бүлгийн хүүхдийн хэрэгцээнд нийцэх талаар учир дутагдалтай байгаа талаар Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь Монголын соёлд сайн нийцэхгүй байна гэж хэд хэдэн оролцогч тайлбарлаж байв. Жишээлбэл, хүүхэд хамааллын тогтолцоо нь хөдөө орон нутгийн нүүдэлчин малчин өрхийн хүүхдийг хамгаалахтай холбоотой их сорилтуудтай тулгарч байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь анхандаа төвлөрсөн суурин газрын орон нутгийн засаг дарга болон орон нутгийн төрийн байгууллагаар дамжуулан хэрэгжиж байв. Гэхдээ Монгол Улсын хүн амын 25 хувь нь малаа оторлуулах зорилгоор байнга хол замд гэр бүлээрээ нүүдэллэн амьдардаг малчин иргэд.¹¹² Сургуульд явдаггүй эсхүл сургуулийн насанд (6 нас) хүрээгүй малчин айлын хүүхэд орон нутгийн үйлчилгээнээс алслагдсан орчинд амьдарч, эцэг эхээсээ бусад хүнтэй цөөн харьцдаг. Орон нутгийн үйлчилгээг байнга хүртэх боломжтой төвлөрсөн суурин газар амьдардаг гэр бүлд чиглэсэн Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн хүүхдийг илрүүлэх, холбон зуучлах, үйлчилгээг хянах зэрэг бусад журмын хэрэгжилт нь нүүдэлчин ахуй амьдралтай нийцэхгүй байна. Энэ тухай нэгэн оролцогч дараах зүйлийг хэлжээ.

*Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хөршийн холбооны хамтын ажиллагааг дэмжсэн... энэ нь хот суурийн газарт бол болно. Харин Монголчууд олон зуун жил нүүдэлчний ахуй соёлоор амьдарч ирсэн. Айлууд хоорондоо хамгийн багадаа гурваас дөрвөн км-ийн зайтай амьдардаг. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тухай мэдээлэхдээ Монгол ахуй нөхцөлд тохирсон арга замуудаар мэдээлэх тухай тусгах хэрэгтэй... Барууны сайн туршлага нь манай орон нутгийн нөхцөлд тохирохгүй байж болохыг анхаарах хэрэгтэй*¹¹³.

Үнэндээ, орон нутгийн хамтарсан багийн гишүүдтэй хийх үүлзалт болон үнэлгээний тайланд малчин өрхийн нэг ч хүүхдийн тохиолдол ороогүй байна.

Дотооддоо шинжилт хөдөлгөөн хийсэн хүүхдүүдийн хувьд төрөөс үзүүлж буй хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авахтай холбоотой бас өөр саад бэрхшээлүүд тулгардаг байна. Сүүлийн үед нийгэм, эдийн засаг, орчны асуудлаас үүдэлтэй олон малчин өрх хөдөөнөөс хот суурин газар шилжих шийдвэр гаргаж, том хотуудын ойролцоо тухайлбал Улаанбаатар хот орчим албан бус "гэр хороолол"-ыг үүсгэн нүүн ирж байна. Монгол Улсад оршин суух бүртгэлтэй байх нь нийгмийн суурь болон халамжийн үйлчилгээ, мөн хөдөлмөр эрхлэлт, хууль эрх зүйн туслалцаа авахад их чухал. Үүнтэй холбоотой бүртгэлгүй өрхүүд их сорилт бэрхшээлтэй тулгардаг. 2018 онд Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллагын хийсэн судалгаанд оролцсон гэр хорооллын нийт өрхийн гуравны нэг нь оршин суух газартаа заавал бүртгүүлэх ёстой дүрэм журмыг харгалзахгүйгээр хуулийн хугацаандаа шилжин ирсэн газартаа бүртгүүлсэн байна.¹¹⁴

Нийслэл Улаанбаатар хотын хүн амын тоо ихэссэнтэй холбоотой шилжилт хөдөлгөөнийг 2017-оос 2020 онуудад хязгаарласан.¹¹⁵ Гэвч, үнэлгээнд оролцсон олон оролцогчдын үзэж байгаагаар дотоодын шилжилт хөдөлгөөн үргэлжилсээр байна, оршин суух бүртгэлийг хязгаарласан хориглолт нь шилжин ирэгсэд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авахаас эхлээд нийгмийн суурь үйлчилгээ авахад тулгарах саад бэрхшээлийг нэмэгдүүлж байна. Төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс авсан дараах ишлэл нь тулгарч буй асуудлуудын тухай тодорхой өгүүлэх болно:

¹¹² Малчин өрх улирлаа дагаад зургаагаас найман удаа 9-өөс 12 мили буюу км-т шилжүүлбэл 14.5 км-ээс 19 км-тэй тэнцэх урт замыг туулж отор нүүдэл хийдэг. Говь цөлийн бүсэд бол үүнээс илүү хол замыг туулдаг.

¹¹³ Ганцаарчилсан ярилцлага, хуульч, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 24.

¹¹⁴ Монгол Улс: Дотоодын шинжилт хөдөлгөөний судалгаа (2018), Олон улсын Шилжилт хөдөлгөөний байгууллага, https://publications.iom.int/system/files/pdf/mongolia_internal_migration_study.pdf, хууд 36.

¹¹⁵ Монгол Улс: Хотын шинжилт хөдөлгөөний эмзэг байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (2018-ны 8 сар), Шилжилт хөдөлгөөний олон улсын байгууллага, https://publications.iom.int/system/files/pdf/urban_migrant_vulnerability_assessment_en.pdf, хууд 19.

Засгийн газар хэдэн жилийн өмнө хязгаарлалт тогтоосон, гэхдээ хэрэгжүүлэх чиглэлээр бол дутагдалтай байсан. Би жилд 40-50 хүүхэдтэй, ихэвчлэн дотоодын шилжин ирэгсдийн хүүхдүүдтэй ажилладаг. Тэд Улаанбаатарт эцэг эхтэйгээ ирдэг, тэдэнд амьдрах суурьших хаяг байдаггүй... Тэднийг ямар ч сургууль, эрүүл мэнд болон нийгмийн үйлчилгээнд авдаггүй. Энэ нь тэднийг маш эмзэг байдалд оруулдаг. ТББ-ын үйлчилгээ нь тэдний хэн нэгнээс зөвхөн авч чадах дэмжлэг болдог. Миний бодлоор манай Засгийн газраас үзүүлдэг үйлчилгээний гадуур байгаа гэр бүл, хүүхэд бол хамгийн эмзэг гэр бүл, хүүхэд гэж би боддог... Монгол хүмүүс хаана ч барьж болох гэрт амьдардаг. Хэрвээ тэдэнд амьдрах газрын зөвшөөрөл байхгүй бол 'хүмүүсийн задгай газар' гэж нэрлэх газар дээр гэрээ барьж амьдарна... энэ нь юу гэсэн үг вэ гэхээр тэд ямар нэг засаг захиргааны нэгжид хамаарахгүй нэгжид амьдарч, ямар ч нийгмийн үйлчилгээ хүртэх боломжгүй амьдарна. Төрийн байгууллагын хүмүүс тэднийг мэддэг, гэхдээ тэдэнд анхаарал тавьдаггүй. Энэ задгай газар амьдарч буй хүүхдүүдийн хамгаалуулах олон эрх зөрчигддөг тухайлбал цахилгаан байхгүй, мэдээлэл байхгүй, эсхүл боловсролын үйлчилгээнд хамрагдаж чадахгүй. Магадгүй архины хамааралтай хүмүүсийн асуудал том асуудал болно. Гэр бүлийн хүчирхийлэл ч бас асуудал. Тэнд хүчирхийлэл, дарамтын асуудал их байдаг, гэвч тэд ямар ч үйлчилгээ авдаггүй.¹¹⁶

Үр дүнд нь дотоодын шилжилт хийсэн иргэдийн хүүхдүүд нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд авах дэмжлэг, урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээний хүрээний гадна 'орхигдож', энэ байдал нь тэдний хүчирхийлэл, мөлжлөгт өртөх эмзэг байдлыг улам нэмэгдүүлж байна. Дотоодын шилжин ирсэн хүүхдийн талаар судалгааны материал хангалтгүй, улмаар ГБХЗХГ болон бусад байгууллагуудад эдгээр "үл үзэгдэгч" хүүхдүүдийн талаарх засаг захиргааны найдвартай мэдээлэл дутагдалтай байгааг үнэлгээний дүн тод харуулав.

5.1.3 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт дэх хүүхдийн оролцоо

Засгийн газар, оролцогч талуудтай хийх нөлөөллийн ажил болон өдөр тутмын үйлчилгээнд хүүхдийн дуу хоолойг сонсох, тусгах чиглэлээр Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэнд хир зэрэг анхаарсан бэ?

Хүүхдийн эрхийн тухай хуулийн дагуу томилогдсон Хүүхдийн элчийг оролцуулаад орон нутгийн болон үндэсний түвшний чуулган дээр хүүхдийн үзэл бодол, дуу хоолойг сонсох чиглэлээр албан ёсны бүтэц зохион байгуулалттай Монгол Улс нь хүүхэд, залуучуудын оролцоог хангах талаар сайн соёлтой улс.¹¹⁷ Жишээлбэл, ХЭК-ийн 12-р заалттай холбоотой аймаг, нийслэл, сумын засаг дарга нар "Хүүхдэд ээлтэй санаачлага"-ын хүрээнд сар бүр хүүхдүүдтэй уулздаг.

Орон нутаг, үндэсний болон олон улсын түвшний ардчилалд хүүхдийн оролцоог дэмжих Монголын хүүхэд, залуучуудын зөвлөл нь сонгуулийн үндсэн дээр бүрддэг зөвлөл. Энэ үнэлгээний ярилцлагад оролцсон оролцогчид хүүхдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг дэмжихийн ач холбогдлын талаар их сайн ойлголттой байсан бөгөөд шийдвэр гаргахад хүүхдийг оролцуулдаг тухай дараах жишээнүүдийг хуваалцсан юм.

Манай байгууллагад хүүхдийн төлөөлөл байдаг, бид хүүхэд дуу хоолойгоо сонсгон, үзэл бодлоо хэлж чадсан эсэхэд анхаарал хандуулдаг. Засаг даргын захирамжийн дагуу сар бүр бид хүүхдийн дуу хоолойг сонсохоор уулздаг. Засаг даргын тамгын газар болон

¹¹⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 11.

¹¹⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 20.

Иргэдийн хурлын дэргэд хүүхдийн клуб байгуулагдсан. Хүүхдүүдийн илэрхийлсэн үзэл бодол, саналыг ихэнх тохиолдолд бид анхаарч үздэг. Байгууллагууд ихэвчлэн хүүхдийн дуу хоолойг бидэнд байнга уламжилдаг....¹¹⁸

--

Орон нутгийн хүүхдийн зөвлөл нь жил бүр хүүхдийн дуу хоолойг сонсох арга хэмжээнүүдийг зохион байгуулж, хүүхдэд тулгарч буй асуудлуудын талаар мэдэж аван, тэдгээрийн шийдвэртэй тусгадаг. Хүүхдүүд Мөрөн сумын бүх гудамжийг гэрэлтүүлэгтэй болгохын биднээс шаардсан. Үр дүнд нь Мөрөн сумын бүх хэсэгт гудамжны гэрэлтүүлэгтэй болсон. Хүүхдийн дуу хоолойг сонсох энэ арга хэмжээнд бүх бүлгийн төлөөлөл болсон хүүхдүүд оролцдог.¹¹⁹

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг боловсруулах үед хүүхдүүдийг хэлэлцүүлэгт оролцуулж тэдний ирээдүйд хүүхэд хамгааллын тогтолцоо ямар байх талаар тэдний санал, үзэл бодлыг сонссон гэж оролцогчид тайлбарлаж байв. Жишээлбэл, хууль боловсруулахад оролцож байсан нэгэн оролцогч үндэсний хэмжээнд хэлэлцүүлгийг яаж зохион байгуулсан, хүүхдүүдийг оролцуулах талаар хэрхэн эрэлхийлж байсан тухай дараах тайлбарыг өгсөн. “Хүүхдийн оролцоог хангах, тэдний санал бодлыг авахын тулд дүүрэг болон орон нутагт фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг, гүнзгийрүүлсэн ярилцлагуудыг хийсэн... 24500 саналаас 30-аас илүү хувь нь хүүхдүүдийн санал байсан”.¹²⁰

Гол нь хүүхдүүдийн санал бодлыг сонсохоос өмнө тэдэнд хүүхэд хамгааллын асуудлын талаар мэдээлж, сургаж байжээ. Ингэж хүүхдэд урьдчилан хэлэлцэх асуудлын тухай мэдээлэл өгсөн нь тэд таниулсан зөвшөөрөлтэй мэдээлэл өгөх боломжоор хангагджээ. Жишээлбэл, ТББ-ын төлөөлөл болох үнэлгээний оролцогч нь Хүүхэд хамгааллын тухай үндэсний хэлэлцүүлэг дээр хүүхдүүдийг хэрхэн оролцуулсан тухай эргэн санаж, дараах мэдээллийг хуваалцсан.

Би өсвөр насны 14-ээс 17 настай хүүхдүүдтэй уулзсан. Тэнд Улаанбаатараас ирсэн 150-аас олон хүүхэд байсан. Тэд бүгд хүүхдийн өөрийн удирдлагын байгууллагын гишүүн хүүхдүүд байв... Хүүхэд хамгааллын тухай хууль яагаад хэрэгтэй тухай шалтгааныг тэдэнд танилцуулж, бодит амьдрал дээр хүүхдэд тулгарч буй асуудлуудыг зарим үед статистик ашиглаж эсхүл статистик ашиглахгүйгээр тэдэнд тайлбарлаж өгсөн. Эдгээр асуудлыг хэрхэн шийдэж болох тухай тэдэнтэй санал бодлоо солилцсон. Тэд хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл бол гэр бүл, сургууль, олон нийтийн газар, талбайд байнга гардаг хэлж байсан. Бас хүүхдүүд хүчирхийлэлд өртсөн өөрийн найзынхаа бодит жишээг ярьж байв.¹²¹

Үүнээс гадна үндэсний хүүхдийн ТББ-ууд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэгт орж байжээ. Гэхдээ хүүхдүүд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн эцсийн төсөлтэй хир зэрэг санал нийлж байсан тухай тодорхой биш байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн төслийг боловсруулахад оролцож байсан ТББ-ын удирдлагын хэлснээр хүүхдүүд хууль боловсруулж дуусахаас өмнө тэдэнд тэр төслийг хэлэлцэхэд илүү их цаг хэрэгтэй, учир нь энэ хууль тэдний амьдралд их нөлөө үзүүлэх болно гэж санал бодлоо илэрхийлж байжээ.¹²² Түүнээс гадна, ажлын хэсгийн гишүүд цаг хугацаа болон хөрөнгө санхүүгийн нөөц хязгаарлагдмал байсан учраас илүү олон хүүхдэд хүрч чадаагүй гэж мэдээлсэн.

¹¹⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, орон нутгийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 12.

¹¹⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, орон нутгийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 10.

¹²⁰ Төрийн бүс байгууллагын хариулт, емейл, 2020 оны 12 сарын 7.

¹²¹ ТББ-ын хариулт, емейл, 2020 оны 12 сарын 7.

¹²² ТББ-ын хариулт, емейл, 2020 оны 12 сарын 7.

Хүүхдийн эрхийг хамгаалах тухай хуульд хүүхдийн үзэл бодол, саналыг хүндэтгэх үзэх тухай зааж¹²³, хүүхэд нь үзэл бодлоо шууд илэрхийлэх, эсхүл ямар нэг эвсэл холбоогоор дамжуулан илэрхийлэх, мэдээлэл хайх ба хүлээн авах эрхтэй¹²⁴ гэж заасан байдаг бол Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд хүүхдийн оролцоотой шууд холбоотой заалт байхгүй байна. Үүнтэй холбоотой хуулийг батлуулахад хүүхэд, залуучуудыг оролцуулах тал дээр их хүчин зүтгэл гаргасан ч хуулийн хэрэгжүүлэлтэд хүүхдийн оролцоо хязгаарлагдмал байгаа нь ажиглагдлаа. Хамтарсан багт зориулсан гарын авлага дотор 'тухайн кейсийн өвөрмөц нөхцөл байдлаас хамаарч'¹²⁵ Хүүхдийн элч нь Хамтарсан багийн үйл ажиллагаанд оролцож болно гэж бичсэн бол үнэлгээнд оролцсон нэг оролцогч хүүхэд нь хамтарсан багийн гишүүн байж болно гэж ярилцаж байсан тухайгаа эргэн санаж хуваалцав: *"Би хамтарсан багийн гишүүдтэй уулзаж явахад миний ажиллаж байсан хоёр гурван аймагт өсвөр насны хүүхдүүдийн төлөөлөл хамтарсан багийн нэг хэсэг болсон байсан"*¹²⁶. Гэвч, энэ бол үйлчилгээний явцад илэрсэн хамтарсан багийн үйл ажиллагаанд хүүхэд залуучууд шууд оролцох нэг л жишээ. Энэ нь хамтарсан багт хүүхэд залуучуудын оролцоо хязгаарлагдмал байгааг илтгэхийн сацуу хүүхэд хамгааллын асуудал хэлэлцэх үед хүүхэд, залуучуудын оролцоог тэр бүр ярилцдаггүй болох нотолгоог харуулж байна.

Гадуурхагдсан, эмзэг бүлгийн хүүхдүүд хүүхэд залуучуудын байгууллагад нэгдэх, үйл ажиллагаанд оролцох оролцоо нь бусад хүүхдүүдтэй харьцуулахад мэдэгдэхүйц бага байгааг үнэлгээний дүн харууллаа. Нэгэн Хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч *"бодит амьдрал дээр нийгмийн идэвхтэй хүүхэд санал бодлоо илүү олон удаа илэрхийлж, тэдний дуу хоолойг илүү их сонсдог. Эмзэг бүлгийн хүүхдүүд эсхүл зорилтот бүлгийн хүүхдүүд санал бодлоо илэрхийлэн дуу хоолойгоо хүргэх боломжгүй байдаг..."*¹²⁷ Жишээлбэл, сүргүүлд явдаггүй хүүхэд албан ёсны хүүхэд, залуучуудын байгууллагад хамрагдах боломж хязгаарлагдмал байна. Түүнээс гадна Монгол хэл төрөлх хэл нь биш хүүхдүүдийн хувьд оролцоход илүү их хүндрэлтэй: *"манай суманд хүүхдийн дуу хоолойг сонсох тал дээр дэвшил гарч байгаа. Гэхдээ би үүнийг хангалттай гэж бодохгүй байна. Зарим хүүхдүүд хэлний бэрхшээлээсээ болоод сонсох, ойлгож чаддаггүй."*¹²⁸ Эцэст нь хэлэхэд, хүчирхийлэл, эсхүл үл хайхрах явдалд өртсөн хүүхдүүд авсан үйлчилгээнийхээ талаар санал бодлоо илэрхийлэхэд саад бэрхшээлтэй тулгарах магадлал их, мөн тэдний оролцоог хангахад илүү дэмжлэг туслалцаа хэрэгтэй байж болох юм. Хүүхдэд чиглэсэн нийгмийн үйлчилгээ хүргэдэг ажилтан *"хүчирхийлэлд өртсөн хүүхэд айдаг учраас санал бодлоо хэлэх магадлал муу байх талтай"*¹²⁹ гэж хэлж байлаа. Энэ нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэд Монгол Улсын бүх хүүхэд дуу хоолойгоо сонсох боломжоор хангахын тулд илүү их ажил хийх хэрэгтэйг харуулж байна.

5.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн

5.2.1 Ойлгон таних, тодорхойлох ба мэдээлэх явдал нэмэгдсэн нь

Хүүхэд хамгааллын хандлага чиглэлд, охид хөвгүүд ялангуяа хамгаалал шаардлагатай хамгийн эмзэг, гадуурхагдаж буй хүүхдэд чанартай үйлчилгээ үзүүлэхэд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь хир зэрэг эерэг нөлөө үзүүлсэн бэ?

¹²³ Монгол Улсын Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016). 4.1.3 дахь зүйл

¹²⁴ Монгол Улсын Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016). 6.1.5 дахь зүйл .

¹²⁵ Хамтарсан багийн гишүүдэд зориулсан гарын авлага, хууд 12.

¹²⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 20..

¹²⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, Орон нутгийн Хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч, 2020 оны 10 сарын 12.

¹²⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, Орон нутгийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 6 October 2020.

¹²⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, төрийн байгууллагын хуульч, 2020 оны 10 сарын 5.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын эерэг үр дүн үзүүлсэн болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль хэрэгжсэний дүнд холбогдох салбарын төрийн албан хаагчид, анхан шатанд үйлчилгээ хүргэж буй ажилтнуудын хүүхэд хамгааллын асуудлуудыг ойлгон таних, хамгааллын асуудлыг нэн тэргүүнд анхаарах явдал эрс нэмэгдсэн гэж үнэлгээний оролцогчид байнга цохон тэмдэглэж байв. Олон нийтийн хүүхэд хамгааллын талаарх ойлголт мэдлэгийн тухай дараагийн бүлэг танилцуулах болно. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь бодлогын түвшинд болон олон нийтийн хүрээнд хүүхдийн эсрэг дарамт, хүчирхийллийн тухай ойлголтыг их сайн нэмэгдүүлж өгсөн. Хуулинд бүх салбарт тухайлбал, эрүүл мэнд, олон нийтийн орчинд, тэр бүү хэл цахимд орчинд хүүхэд хамгааллын үүрэг хариуцлагын тухай тодорхойлогдсон. Эдгээр заалтууд нь олон нийтийн ойлголт хандлагыг нэмэгдүүлэхэд тус болсон” гэж нэгэн оролцогч тайлбарласан.¹³⁰

Өмнө нь гэр бүл дэх хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн асуудал гарахад хувь хүмүүсийн хувийн асуудал гэж үзэж байсан, мөн мэргэжлийн болон нийгмийн үйлчилгээний байгууллагын ажилтнууд тухайн асуудалд нухацтай ханддаггүй байсан зэрэг хуучин хандлагыг эрс өөрчилсөн гэж оролцогчид үзэж байв. Үндэсний хэмжээнд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлдэг эмнэлгийн Нэг цэгийн үйлчилгээний төвийн нэгэн төлөөлөгчийн хэлсэн дараах жишээ энэ чиглэлээр хир зэрэг өөрчлөлт гарсныг тодорхой харуулж байна.

*Би энд 2009 оноос ажиллаж эхэлсэн. Би эмч нарыг сургахаар очиход тэдний зарим нь хүүхэд хамгааллын асуудлыг тохуурхаж хүлээж авч байв. Манай эмнэлэгт 600-700 эмч ажилладаг. Тэдний ихэнх нь хүчинг л хүчирхийлэл гэж үздэг байв. Одоо байдал өөр болсон. Хэрэв тэд ямар нэг хүчирхийллийн асуудалтай тулгарвал хэн ч дуугүй өнгөрүүлэхгүй болсныг цохон тэмдэглэмээр байна. Одоо эмч, ажилтнуудын хандлага өөрчлөгдсөн. Мэдээж, энэ бол Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой... Одоо жил бүр, ер нь байнга манай нийгмийн ажилтнууд ээлжинд ажиллаж байхдаа, шинэ өвчтөн хүлээн авах, тасгуудаар эргэж тойрч явах үедээ хүчирхийллээс хэрхэн сэргийлэх, хүүхдээ хэрхэн эерэг аргаар өсгөх, гэмтэл бэртлээс хэрхэн урьдчилан сэргийлэх тухай мэдээлэл хүргэдэг болсон.*¹³¹

Хүүхэд хамгааллын асуудлыг ойлгон таних явдал нэмэгдсэн нь эргээд хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлуудын илрүүлэлт ба дуудлага мэдээллийн тоог нэмэгдүүлсэн. “Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш бид маш их завгүй болсон. Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой маш их дуудлага мэдээлэл ирж, бид маш их цагийг түүнд л зарцуулж байна”¹³² гэж ГБХЗХГ-ын төлөөлөгч судлаачид хэлсэн. Ийм хандлага үйлчилгээ хүргэж буй бусад ажилтнуудтай хийсэн ярилцлагад нилээн давтагдаж байсан бөгөөд тэдний зарим нь хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой бидний ажиллах хүрээ мэдэгдэхүйц тэлсэн гэж тайлбарлаж байв. “2016 оноос өмнө өнчин хүүхэд, эцэг эх нь ял эдэлж буй хүүхэд, эсхүл эцэг эх асран хамгаалагч нь хөгжлийн бэрхшээлтэй эсхүл маш хүнд өвчтэй хүмүүсийн хүүхдүүд манай зорилтот бүлэгт хамаарч байв. Харин 2016 оноос хойш Хүүхэд хамгааллын тухай хуультай холбоотойгоор одоо хүчирхийлэлд өртсөн, орон гэргүй эсхүл гэр бүлдээ үл хайхрагдсан хүүхдүүдийг авч асран халамжилж байна.”¹³³ Ингэж хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын тоо ихэссэн нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ

¹³⁰Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ -ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 12.

¹³¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, Нэг цэгийн үйлчилгээний төвийн төлөөлөл, Улаанбаатар хот, 2020 оны 10 сарын 12.

¹³² Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний хэмжээнд хүүхдийн асуудал хариуцсан төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 5.

¹³³ Ганцаарчилсан ярилцлага, Асрамжийн төвийн төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 9.

шаардлагатай тохиолдлын хэлбэрүүдийн тухай хүүхэд хамгааллын ажилтнууд, үйлчилгээ хүргэгчид болон олон нийтийн ойлголт нэмэгдсэний үр дүн юм.

Хүүхдийн тусламжийн утсанд ирсэн мэдээлэл дотор хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлтэй холбоотой дуудлага, хүчирхийллийг илчилсэн мэдээлэл ихэссэн байна. Зураг 1, Зураг 2 дээр хүүхэд хамгаалалтай холбоотой дуудлагын тоог үзүүлээ. Зураг 1 дээр 2017 онд буюу Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсаны дараа жил хүүхэд хамгаалалтай холбоотой дуудлага 14,623 -аас 26,149 хүртэл огцом нэмэгдсэнийг харуулав. Энэ үед хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ шаардлагатай тохиолдлын тоо харьцангуй цөөн (2016 онд 2,437 байсан бол 2017 онд 3,407) тоогоор нэмэгджээ. Харин, Зураг 2 дээр хуулийн хэрэгжиж эхэлснээс хойш эдгээр дуудлагын тоо алгуур нэмэгдсэнийг харуулж байна. Ингэж хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн дуудлага, мэдээллын тоо ихсэн, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын тоо их байгаа нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үр дүнг харуулах нэг үзүүлэлт юм.

Зураг 3. Хүүхдийн тусламжийн утсаар хүүхэд хамгаалалтай холбоотой хүлээн авсан дуудлагын тоо

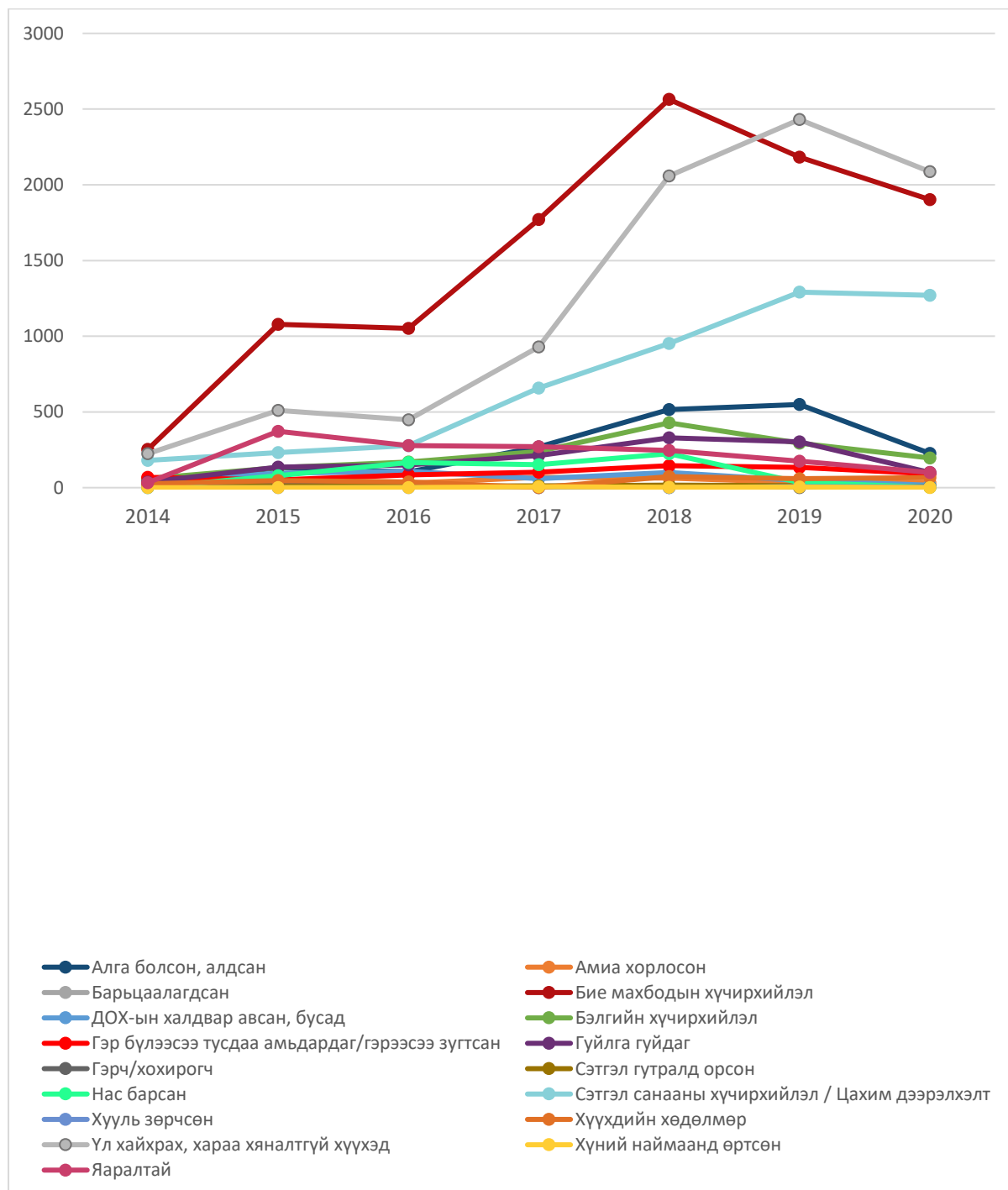
Зураг 4. Хариу арга хэмжээ шаардлагатай хүүхэд хамгааллын дуудлагын тоо



Хүүхдийн тусламжийн утсанд ирсэн хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ шаардлагатай дуудлагын ихэнх нь бие махбодын хүчирхийлэл, үл хайхрах явдалтай холбоотой дуудлага байсан бол цөөн тохиолдол сэтгэл санааны хүчирхийлэл байлаа. Дараагийн зурагт 2019 онд хамгийн түгээмэл тохиолдсон хариу арга хэмжээ шаардлагатай хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн хэлбэрүүд болох бие махбодын хүчирхийлэл, үл хайхрах явдал, хараагүй хяналтгүй орхих зэрэг тохиолдлуудын тархалтыг харуулав. Энэ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоо хөгжиж байгааг, мөн Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнг харуулахын сацуу хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авах хамгийн түгээмэл шалтгаан нь хүүхдийг үл хайхрах явдал болохыг илтгэж байна¹³⁴.

¹³⁴ See Gonzalez D, Bethencourt Mirabal A, McCall JD. Child Abuse and Neglect. [Updated 2020 Nov 21]. In: StatPearls [Internet]. Treasure Island (FL): StatPearls Publishing; 2020 Jan-. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK459146/>

Зураг 5. Хариу арга хэмжээ шаардлагатай хүүхэд хамгааллын дуудлагын тоо, жилээр ба хүчирхийллийн хэлбэрээр



Харамсалтай нь үнэлгээний тайлан бичих үед хүүхдийн нас, хүйс, газар зүйн байршилтай холбоотой нарийвчилсан тоон мэдээлэл байхгүй, авах боломжгүй байлаа. Түүнчлэн Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үед эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийн тохиолдлыг илрүүлэх, хариу арга хэмжээ авах, Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцооны үндсэн

үүргийн биелэлт хир нэмэгдэж байгаа тухай мэдээлэл одоо байгаа мэдээлэл дотор байхгүй байна.

Хүүхэд хамгааллын тохиолдол дээр ажилладаг хамтарсан багуудын тоон мэдээлэл нь Хүүхэд хамгааллын хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гарсан эерэг дүр зургийг харуулж, аймаг нийслэлийн түвшинд ажилладаг байгууллагуудын хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг таних, бүх хэлбэрийн хүчирхийлэл дарамт, эрсдэлүүдийг илрүүлэх чадавх алгүүр сайжирч байгааг илтгэж байна.¹³⁵ ГБХЗХГ-ын мэдээлснээр хамтарсан баг 2017 онд хүүхэд хамгааллын 4,537 тохиолдол, 2018 онд 5,278 тохиолдол, 2019 онд 7,213 тохиолдолд тус тус хариу үйлчилгээ үзүүлсэн байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг танилцуулж, хэрэгжүүлсэнтэй холбоотой эдгээр ололтуудаас гадна орхигдож хийгдээгүй үлдсэн их хэмжээний цоорхой байгааг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хэмжээнд авсан хүүхэд хамгааллын тохиолдлуудыг илрүүлэхтэй холбоотой чанарын мэдээлэл илтгэж байна. Хэд хэдэн сум, хорооны, мөн хамтарсан багийн гишүүдийн судалгаанд тэдний орон нутагт эсвэл зарим нэг газар маш цөөн хүүхэд хамгааллын тохиолдол гардаг эсхүл хүүхэд хамгааллын ямар ч тохиолдол байхгүй гэж үзсээр байна. Үнэлгээнд оролцсон зарим оролцогчдын хувьд ийм байдлаар хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг таньж мэдэхээс татгалзах, хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл байхгүй, эсхүл түүнтэй холбоотой ийм мүү зүйл гардаггүй гэх ташаа тогтсон хандлага үүнд хувь нэмэр оруулж байлаа. Мөн олон нутгийн удирдлагын зүгээс “гэмт хэрэг байхгүй” гэж тэдний нэр хүндийг нь хадгалахыг шаардаж шахалт үзүүлдэг болох нь үнэлгээний явцад гарсан. Энэ нь орон нутаг дахь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг хамтарсан баг хянах ёстой гэж үзэх хуулийн хэрэгжилтийн хувьд өмнө бодож тооцоолоогүй үр дагавар байж болох юм.

*Хэрэв мэдээлэгдсэн тохиолдлын тоо ихэсвэл удирдлага нь дуудлагын дагуу мөшгөх, дуудлага мэдээллийг дэмжих сонирхолгүй байдаг. Үүний оронд яагаад манай орон нутагт хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын дуудлага мэдээлэл ихсээд байна гэж асуудаг. Ийм тохиолдол хөдөө орон нутагт бас нийслэл хотод ч гардаг. Энэ бол үнэхээр төвөгтэй...*¹³⁶

Хэдий тийм ч амьдрал дээр хамтарсан багийн ажилласан тохиолдол дунд хүүхэд хамгааллын тохиолдолтой ажиллахын оронд гэр бүлийн хүчирхийллийн тохиолдол ялангуяа хосуудын маргааныг зохицуулах, “гэр бүлийн тогтвортой байдлыг хангах”-д чиглэсэн тохиолдлууд зонхилох хувийг эзэлж байна. 2017 онд хамтарсан багийн хүүхэд хамгааллын тохиолдлуудын 28.61% нь гэр бүлийн хүчирхийлэл гэсэн ангилалд байсан гэж ГБХЗХГ-аас мэдээлсэн бөгөөд энэ хувь нь 2018 онд 56.04% болж өсчээ. Гэр бүлдээ хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд хамтарсан багийн хариу үйлчилгээг авч байгаа нь эерэг үр дүн боловч хүүхэд хүчирхийллийн (гэрч болох) энэ байдал нь (энэ тухай дараагийн хэсэгт танилцуулах хэдий ч ийм хэлбэрийн хариу үйлчилгээ нь ихэвчлэн зохистой биш эсхүл хангалтгүй байдаг) бусад орчин дахь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлууд анхаарлаас гадна орхигдоход хүрч байж болох юм.

Дараагийн нэг санаа зовоосон асуудал бол хүүхэд хамгааллын тохиолдлуудын ихэнх нь өсвөр насны хүүхдийн (тухайлбал сургуулийн насны, өсвөр насны хүүхэд байх) тохиолдол байгаа нь хамтарсан багийн гишүүдээс авсан чанарын судалгааны мэдээлэлд их тод ажиглагдлаа. Энэ нь хүчирхийлэл, үл хайхрах явдлын хохирогч бага насны хүүхдийг анзаарахгүй эсхүл анхаарлын гадна хаях явдал байгааг илтгэхийн сацуу, магадгүй тэдний нөхцөл байдал хямралын дээд цэгт

¹³⁵ Хяналт үнэлгээний хэсэгт өгүүлсэнчлэн, хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээний тухай, ялангуяа хамтарсан багийн ажлын тухай, үр дүнгийн хэмжилт болон тайлангийн дүнгийн тухай мэдээлэл хязгаарлагдмал, түүнчлэн хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлын төрөл хэлбэрүүдийн тухай, үйлчилгээ авсан хүүхдийн нас, хүйстэй холбоотой гэх мэт нарийвчилсан мэдээлэл байхгүй байна.

¹³⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 9 сарын 18.

хүрэх үед л эсхүл хүүхдийн ээж нь хүчирхийллийн хохирогч болох үед л тэднийг илрүүлдэг байж болзошгүйг харуулж байна.

Хамтарсан багуудын ажилласан хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдлууд хязгаарлагдмал, цөөн тоотой байгаа нь хүүхэд хамгааллын тохиолдлыг мэдээлэх суваг, арга замуудын хооронд зохицуулалт сул байгаатай холбоотой байж болох юм. Хүүхдийн тусламжийн утасны ажилтнууд Улаанбаатарт байрлах төв байгууллагаараа дамжуулан холбон зүүчлах тохиолдлуудыг ихэвчлэн хүлээн авдаг ч, харин тэд холбогдох хамтарсан багийнхантай тэр бүр холбогдож зохицуулалт хийдэггүй болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Үүнтэй төстэй, зарим тохиолдолд хамтарсан багт мэдээлэхгүй эсхүл оролцуулахгүйгээр хүүхэд хамгааллын тохиолдлыг шийддэг болохыг хэд хэдэн тохиолдолтой холбон сургуулийн нийгмийн ажилтан, хэсгийн байцаагч нар тайлбарласан. Иймэрхүү үр дүн муутай зохицуулалт, холбогдох журмыг дагаж мөрдөхгүй байгаатай холбоотой үнэлгээний дүнг дараагийн Салбар хоорондын хамтын ажиллагаа ба кейс менежментийн зохицуулалт гэсэн хэсэгт дэлгэрүүлэн танилцуулна. Гэсэн хэдий ч хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэлд чиглэсэн хэд хэдэн хуулийн зэрэгцсэн арга хэмжээ, хариу үйлчилгээ, холбогдох байгууллагуудын сул хамтын ажиллагаа, тэдний үүрэг хариуцлага тодорхой бус зэрэг сорилтуудыг шийдэх явдал хуулийн хэрэгжилтэд тулгарч байгаа нь энэ үнэлгээгээр тод илэрсэн.

5.2.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль ба хамгийн эмзэг хүүхэд

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн тухай хууль бүгд хүүхэд хамгааллын тогтолцоонд нөлөөлөх хуулиуд юм. Тус үнэлгээнд хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой эмзэг, гадуурхагдсан бүлэг хүүхдүүд хангалттай хамгаалалт авч чадахгүй, хуулийн хэрэгжилтийн гадна байгаа нь илэрсэн. Энэ асуудлын зарим хэсэг нь 5.4-р хэсэгт (Хуулийн хэрэгжилт дэх шударга зарчим ба жендэрийн тэгш байдал)-т бичигдсэн. Гэхдээ энэ хэсэгт дурдах хоёр тодорхой асуудал нь одоо хэрэгжиж буй хуулийн хэрэгжилтийн үр дүн муу байгаагийн улмаас гарч байна гэж үзэн энэ хэсэгт хэлэлцүүлэхээр сонгосон болно.

Хүүхэд бэлгийн хүчирхийллийн субъект болох нь

Хэдийгээр охид, хөвгүүдийн аль аль нь бэлгийн хүчирхийлэлд өртөх эрсдэлтэй ч охид илүү их бэлгийн хүчирхийллийн хохирогч болж байгаа тухай мэдээлэл их байна. Хэдийгээр ярилцлагад оролцогчид хүүхдийн эсрэг бэлгийн хүчирхийлэл нь түгээмэл үзэгдэл гэх хандлага их байгаа ч бэлгийн хүчирхийллийн даван туулагч байдлаар тусламж хүсч буй тохиолдол цөөн байсаар байна. Бэлгийн хүчирхийллийн тохиолдол цөөн мэдээлэгдэж байгаагийн нэг шалтгаан нь авах боломжтой үйлчилгээнүүд дутагдалтай байгаатай холбоотой байж болох юм. Эрүүл мэндийн байгууллагын ажилтны тайлбарласнаар ихэнх бэлгийн хүчирхийллийн даван туулагч нар эхлээд охид, өсвөр үеийнхний кабинетийн эмч дээр эмчлүүлэхээр очдог¹³⁷. Гэхдээ өсвөр үеийнхний кабинетийн эмч нар, ялангуяа хөдөө орон нутгийн эмч нар бэлгийн хүчирхийллийн талаар сургалтанд цөөн хамрагддаг. Төрийн байгууллагын ажилтны тайлбарласнаар:

Хэрэв хүүхэд эмч дээр ирвэл магадгүй эмч нь хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд зориулсан тусгай үйлчилгээ үзүүлэх чадваргүй байж магад.тохирох үйлчилгээг нэг цэгийн үйлчилгээний эмч нар л үзүүлж чадна. Харин гадуур өөр эмнэлэг, эрүүл мэндийн төвүүд дээр бид сургалт явуулах, хүүхэд хамгааллын асуудлын талаар эмч нарын ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй.¹³⁸

¹³⁷ Шаардлагатай тохиолдолд бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн эсэхийг шинжилж үздэг.

¹³⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, төрийн байгууллагын төлөөлөгч, виртуал ярилцлага (zoom)2020 оны 11 сарын 25.

Баг, сүмын түвшинд мэдээлэх, тусламж хүсэх, эмчилгээтэй холбоотой дараагийн бэрхшээл нь тусламж авахаар хандан очиж байгаа хүний мэдээллийн нууцыг хадгалах чадвар, ёс зүйтэй холбоотой асуудал. Энэ нь цагдаа, эмч, эмнэлгийн ажилтан, нийгмийн ажилтан нартай холбоотой асуудал. Үнэлгээний чанарын мэдээллээр тусламж үзүүлсэн ажилтнууд хүүхэд, эцэг эхийн мэдээллийн нууцыг задалж, тэр нь эргээд даван туулагчид сөрөг үр дагавар үзүүлсэн тухай мэдээлэл илэрсэн.

Бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд дэмжлэг үзүүлэх ажлыг хэрэгжүүлэх нь их түвэгтэй, өндөр түвшний сургалт, нууц хадгалах чадварыг шаардана. Магадгүй энэ цаг үед сум, багийн түвшинд нарийн мэргэжлийн үйлчилгээгээр хангах гэдэг нь бодит биш мэт байв ч, Засгийн газар орон нутаг бүрт мэргэшсэн, мэдээллийн нууцыг хадгалж чадах, хамгийн эмзэг, гадуурхагдсан хүүхдэд хүрч чадах үйлчилгээг бий болгох ажлыг дэмжих хэрэгтэй.

Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон хүүхэд

Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдон шүүхээр шийтгүүлсэн хүүхдүүдийн дийлэнх нь нь хөвгүүд байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон эсхүл шүүхээр шийтгүүлсэн хүүхдэд үзүүлэх дэмжлэг, үйлчилгээний тухай заасан. Энэ үйлчилгээ нь хүүхэд хамгааллын тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд энэ үйлчилгээнд боловсролын хөтөлбөр, зөвлөгөө, уулзалт, нөхөн сэргээх үйлчилгээ, мэргэжлийн боловсрол, сургуультай эргэн нэгтгэх зэрэг үйлчилгээ хамаарна. Энэ үйлчилгээг хамтарсан багаар биш Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд заасны дагуу хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороогоор дамжуулан хүргэнэ.¹³⁹ Хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хороо нь мөн хохирогч, гэрч хүүхдэд тусламж үзүүлэх үүрэгтэй. Гэвч тус үнэлгээгээр энэ хороо нь амьдралд дээр ажилладаггүй болох нь илэрсэн. Нэг хуульчийн тайлбарласнаар:

Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд хүүхдийн хууль эрх зүйн хорооны тухай заалт байдаг, гэвч энэ хороо нь юу хийх тухай тодорхой биш... Жишээ нь цагдаа гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдийг хүүхдийн хууль эрхийн хороонд мэдэгдэнэ гэж заасан. Гэвч, миний түршлагаар цагдаа хууль эрх зүйн хороо хоёр хоорондын ямар ч холбоогүй, учир нь гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдүүд тэднээс хэрэгтэй тусламжаа авч чаддаггүй.¹⁴⁰

Хуульд төсөв, тодорхой зохицуулалт, хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхой зааж тусгаагүй учраас хүүхдийн эрхийн хууль зүйн хорооны шаардлагатай хамрах хүрээ, гишүүнчлэл, ажиллах журам нь орхигдон дутагдаж, хуулийн дагуу авах ёстой үйлчилгээгээ хүүхэд авч чадахгүйд хүргэж байна. Одоогийн тогтолцоонд гэмт хэрэг үйлдэж хорих ялаар шийтгүүлсэн хүүхдийг эргэн нийгэмд ороход туслах дэмжлэг байхгүй байна. Гэмт хэрэг үйлдсэн шалтгаанд чиглэсэн нарийн мэргэжлийн үйлчилгээ байхгүй үед хүүхдийн гэр бүлийн хэвийн үйл ажиллагаа алдагдсан, мансууруулах бодисны хамааралтай болсон, сэтгэцийн эрүүл мэндийн асуудалтай эсхүл оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй зэрэг асуудалтай хүүхэд богино хугацаанд дахин гэмт хэрэг үйлдэх магадлалыг ихэсгэх талтай. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхгүй, хүүхдийн хууль зүйн хорооны үйл ажиллагааг хэвийн явуулахгүй байгаа нь хөвгүүдэд шударга бус хандах, хөвгүүдийг гадуурхагдсан эрсдэлтэй бүлэгт хэвээр үлдээх үр дагавартай байна.

5.2.3 Чанартай үйлчилгээ хүргэлт

¹³⁹ Хүүхэд хамгааллын тухай МУ-ын хууль (2016). 15.1, 15.2. ба 15.3 дугаар заалтууд.

¹⁴⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, хуульч, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 28.

Хүүхэд хамгааллын хандлага чиглэл болон охид хөвгүүд ялангуяа хамгаалал шаардлагатай хамгийн эмзэг, гадуурхагдаж буй хүүхдийг чанартай үйлчилгээгээр хангахад Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь хир зэрэг эерэг нөлөө үзүүлсэн бэ?

Байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаанд дагаж мөрдөх стандарт, журам, заавар, стандартчилагдсан маягууд, мэдээллийг хуваалцах ба хамгаалах дүрэм, мэдээллийн удирдлагын тогтолцоо зэргийг хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээнд хир зэрэг тогтмол мөрддөг вэ?

“Бодлого, хууль эрх зүйн орчин маш сайн гэж би хэлнэ. Бидэнд хууль байна, журмууд байна. Харин үйлчилгээний тал дээр сул, яагаад гэвэл анхан шатны түвшинд нийгмийн халамж болон нийгэм сэтгэл зүйн олон үйлчилгээ байхгүй. Кейс менежмент гэж байхгүй, орон нутагт боловсон хүчний өөрчлөлт их. Орон нутгийн түвшинд ажиллаж байгаа нийгмийн ажилтнуудад ямар дэмжлэг үзүүлэхээ мэддэггүй.”¹⁴¹

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээнүүдэд чиглэсэн үндэсний олон талт цогц хандлагыг институтчлэх чиглэлээр шинэлэг хууль болсон. Нэг оролцогчийн мэдээлснээр өмнөх маш их хязгаарлагдмал хүүхэд хамгааллын үйлчилгээтэй харьцуулахад одоогийн хууль нь чухал өөрчлөлт авчирсныг цохон тэмдэглэсэн: “Хууль гарахаас өмнө ... хэдийгээр хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөр эрхэлдэг эсхүл орон гэргүй хүүхдэд чиглэсэн зарим нэг үйлчилгээ бас орон гэргүй хүүхдийн төвлөрсөн асрамжийн газар халамжлах үйлчилгээг бид үзүүлдэг байсан ч ихэнх үйлчилгээ хүүхэд хамгаалал гэхээсээ илүү хүүхэд, залуучуудын хөгжилд чиглэдэг байсан.”¹⁴² Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн чухал үр нөлөө бол олон салангид хүргэдэг хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг зохицуулалттай, системтэй болгохыг зорьсон явдал байв.

Гэхдээ амьдрал дээр энэ хандлага практикт буугаагүй, үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэхээр хэрэгжиж чадаагүй болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Ялангуяа, хамтарсан багууд үндэсний хэмжээнд дагаж мөрдөх журмуудын дагуу хүүхэд хамгааллын тохиолдолтой ажиллах явдал жигд биш, ерөнхийдөө сул байв. Нэгэн аймгийн багийн нийгмийн ажилтантай хийсэн дараах ярилцлагын хэсэг сэтгэл түгшээв:

Кейс үүсэх, хүлээн авахаас эхлээд кейс хаагдах хүртэл дагаж мөрддөг журам, хийдэг үйлдэл, авч хэрэгжүүлдэг үйл ажиллагаа зэргээ алхам алхамаар тайлбарлаж өгнө үү?

Би журмуудыг сайн мэдэхгүй.

Кейстэй ажиллах үедээ тодорхой журам, заавар, протокол дагаж мөрддөг үү?

Би энэ талаар мэдэхгүй.

Танай байгууллага энэ журмуудыг хэрэглэдэггүй гэсэн үг үү?

Яг тийм...¹⁴³

Сонирхолтой нь тухайн орон нутгийн засаг дарга нь ч хамтарсан багийн гишүүд тогтмол үүлздаггүй, кейс нээж байгаагүй гэж мэдээлсэн. Тодруулан асуухад, гэр бүлийн хүчирхийллийн ганц нэг тохиолдол түүний анхааралд өртсөн, тухайн асуудал болж буй айлын гэрт цагдаа болон сэтгэл зүйчтэй хамт очоод гэр бүлийнхэнд хандан ингэж болохгүй гэдгийг албан ёсоор хэлсэн.

¹⁴¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-уудын үндэсний сүлжээний төлөөлөл, виртуал ярилцлага(zoom), 2020 оны 11 сарын 5.

¹⁴² Ганцаарчилсан ярилцлага, салбар хариуцсан яамны төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 6.

¹⁴³ Ганцаарчилсан ярилцлага, нийгмийн ажилтан, (Багийн түвшин), 2020 оны 11 сарын 6.

Ийм л үйлчилгээ үзүүлсэн. Энэ тохиолдлыг эргэн хянаагүйгээс гадна кейс файл нээгээгүй ажээ. Энэ тохиолдол яаж шийдвэрлэгдсэн ямар үр дүн гарсан талаар асуухад засаг дарга “Яагаад, яаж ийм болсныг мэдэхгүй, гэхдээ тэр гэр бүл одоо аз жаргалтай амьдарч байгаа. Нөхөр нь заримдаа архи уудаг хэвээрээ, гэхдээ надтай болон цагдаатай дахиж холбогдоогүй” гэж энгийнээр хариулсан.¹⁴⁴ Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг дагаж гарсан дүрэм, журмыг мөрдөж дагахгүй байгаагаас гадна энэ тохиолдол нь бүх хэлбэрийн хүчирхийлэл, дарамтын эрсдэлийг үнэлж тодорхойлох, мөн асуудлын далд шалтгааныг олох, үйлчилгээг зохих ёсоор үзүүлэх эсвэл тухайн айлд очиж эрсдэлт хүчин зүйлсийг үнэлэх зэрэг үйлчилгээний шаардлагыг бүхэлд нь хангахгүй байгаагаас гадна, мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлдэггүй болохыг харуулж байна.

Үнэлгээний ярилцлагын чанарын мэдээлэл нь хамтарсан багийн гишүүд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд үүрэг, хариуцлагаа сайн мэддэг, хариу арга хэмжээг илүү утга төгөлдөр хүргэдэг олон эерэг жишээг харуулсан:

Кейс үүсэх, хүлээн авахаас эхлээд кейс хаагдах хүртэл дагаж мөрддөг журам, хийдэг үйлдэл, авч хэрэгжүүлдэг үйл ажиллагаа зэргээ алхам алхмаар тайлбарлаж өгнө үү?

Хүүхэд хамгааллын асуудлууд бидэнд холбогдох байгууллага, мэргэжилтнүүдээс мэдээлэгддэг. Хамгийн түрүүнд засаг дарга кейстэй танилцаж, кейсийг нийгмийн ажилтанд шилжүүлнэ. Нийгмийн ажилтан кейс менежментийг хариуцна. Нийгмийн ажилтан ярилцлагуудыг хийж, тэмдэглэл хөтлөн, бидэнд нууц хадгалах тухай гэрээг байдаг учраас үйлчлүүлэгч бидэнтэй итгэл төгс илэн далангүй ярилцдаг. Түүнээс гадна ярилцлагыг аюулгүй орчинд өрнүүлнэ. Бусад хүмүүс ярилцлагад хийхгүй байлгах үүднээс бид ганцаарчилсан ярилцлагыг засаг даргын өрөөнд хийдэг. Кейс уулзалтуудын дараа бид тухайн тохиолдлыг нийгмийн ажилтантай хийдэг. Нийгмийн ажилтан юу хийх ёстой тухай өөрийн санал бодлыг хэлж, түүний санал бодолд үндэслэн засаг дарга боломжтой шийдлүүдийг хамтарсан багийн гишүүдэд танилцуулна. Нууц хадгалах гэрээг оролцогч бүх талуудтай хийж, шийдвэрээ гаргадаг.

Их мэдээлэлтэй кейсийн хувьд уулзалтууд 3-4 цаг үргэлжилнэ, хэрэв энгийн кейс бол уулзалт 1-2 цаг үргэлжилнэ. Бид хүүхдэд тохирох шийдлүүдийг тухайлбал хүүхдийг ямар төвлөрсөн асрамжийн газар шилжүүлэх вэ эсхүл эцэг эхийн асуудлыг хэрхэн шийдэх вэ гэх мэт шийдлийг хэлэлцдэг. Жишээ нь, хэрэв хүүхэд аав, ээжтэйгээ хөдөө амьдардаг бол бид эцэг эхийн аль алинтай ярилцлага хийж, тэмдэглэл хөтөлнө. Тиймээс ихэнх кейсийн хувьд асуудал шийдэхэд хамгийн багадаа 14 хоног хэрэгтэй.¹⁴⁵

Энэ ярилцлага дээр гарч буй мэдээллийн тухайд хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээний хэд хэдэн сайн жишээг харуулж байна. Оролцогчийн хэлж байгаагаар кейсийг нэг үндсэн ажилтанд хариуцуулж тэр нь кейс менежментийн үйлчилгээг удирдан чиглүүлэх ажлыг хариуцдаг; хамтарсан баг нь тухайн кейсийн тохиолдолд тохирох шийдлүүдийг тодорхойлох чухал загвар болж өгдөг; гэр бүлийн гишүүдийг нөхцөл байдлын үнэлгээний нэг хэсэгт багтаан ярилцлага хийдэг; чухал зарчмууд тухайлбал, нууц хадгалах зарчмыг мөрддөг гэх мэт сайн жишээг энэ кейстэй ажиллаж буй байдал харуулж байна.

Гэхдээ аймаг, нийслэл, сүм хорооны түвшинд цуглуулсан чанарын мэдээлэл дотор ийм тохиолдол харьцангуй ховор байна. Амьдрал дээр нийгмийн ажилтан ерөнхий нөхцөл байдлын үнэлгээ хийж кейсийг хаах эсхүл өөр үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, мэргэжилтэнд шилжүүлдэг үр дүнтэй кейс менежментийн хариу арга хэмжээний тухай мэдээлэл виртуал ярилцлагуудад гараагүй. Нэг оролцогч нөхцөл байдал ямар байдгийг дараах байдлаар нэгтгэн дүгнэж хэлсэн.

¹⁴⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, засаг дарга, (Багийн түвшин), 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁴⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, Засаг дарга (Хорооны түвшин), 9 October, 2020.

*ТББ-ын ажилтны өнцгөөр харахад тэнд ямар ч үйлчилгээ байдаггүй. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг 108 тусламжийн утсанд мэдээлнэ, үндэсний хэмжээнд дуудлагыг хүлээн авч эргээд орон нутгийн байгууллагад мэдээлнэ. Тэгээд анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтан хүүхдийг гэрт очиж хүүхдийн гэр бүлийн болон эрсдэлт нөхцөл байдлыг үнэлнэ. Дараа ямар нэг үйлчилгээ үзүүлэхгүй, кейс менежментийн алхмуудыг хийдэггүй. Тодорхой хугацааны дараа тэд эргэж мэдээлээд кейсээ хаана. Гэвч нийгмийн асуудлууд хэвээр байсаар байна. Хүүхэд хүчирхийлэл дарамтад дахин дахин өртөж зовсоор байдаг. Яагаад гэвэл тэд асуудал шийдэгдтэл кейс менежментийн үйлчилгээг тогтмол хийдэггүй, тэгээд тэд хангалттай хэмжээнд хариу арга хэмжээ авдаггүй. Хүүхдэд зориулсан хамгааллын үйлчилгээг сайжруулах шаардлагатай.*¹⁴⁶

Кейс менежментийн журам, заавар, маягтуудыг үйл ажиллагаандаа жигд биш мөрдөж байгаа нь тэдгээр журам, заавар, маягтуудын ихэнх нь шинээр боловсруулагдсан, мөн тэдгээрийг холбогдох бүх ажилтнуудад түгээх, салбарын болон ажилтнуудын одоо мөрдөж буй үйл ажиллагааны чиглэлтэй уялдуулах, хэрэгжилтийг хангах үйл явцтай шүүд холбоотой. Эдгээр баримт бичгүүдийг боловсруулахад оролцсон нэгэн оролцогч “энэ бүх маягтуудын загварууд Засгийн газраар батлагдах хэрэгтэй. Бүх хамтарсан багт энэ маягтуудын талаар мэдээлээгүй... Тэд ялгаатай маягтууд болон кейс менежментийн өөр өөр загварыг үйл ажиллагаандаа ашиглаж байна... Кейс менежментийн хариу арга хэмжээний загварууд нь хүүхэд хамгааллын хариу үйлчилгээний дагаж мөрдөх нийтлэг стандарт байх ёстой. Энэ нь бидний дараагийн шатанд хийх ёстой зүйл”¹⁴⁷.

Хэдийгээр стандартчилагдсан маягтууд болон заавар, зөвлөмжийг танилцуулж практикт нэвтрүүлсэн ч кейс менежментийн үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэхэд саад болох дараах хэд хэдэн сорилт, бэрхшээлийг тус үнэлгээгээр илрүүллээ. НҮБХС, түүний түншлэгч байгууллагууд нь хамтарсан багуудыг Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон дагалдах журмуудын талаар сургахад нилээд их хөрөнгө оруулж байгаа ч дээр дурдсан сорилт бэрхшээлүүдийн үлмаас үр дүнтэй кейс менежментийн хариу арга хэмжээг практикт нэвтрүүлэхэд учир дутагдалтай байсаар байна.

Юуны түрүүнд, орон нутгийн төрийн байгууллагад ажилладаг нийгмийн ажилтнууд давхар олон чиглэлийн үүрэг хариуцлага хүлээдэг тул ажлын ачаалал их, самгарддаг болохыг бүх түвшинд ажиллаж буй энэ үнэлгээнд оролцсон олон оролцогчид дахин, дахин цохон тэмдэглэж байсан. Энэхүү хүний нөөцийг дутагдалтай байдлын тухай дараагийн үр ашгийн тухай бүлэгт хэлэлцэх болно. Энэ нь орон нутгийн түвшинд хүүхэд хамгааллын кейс буюу тохиолдолд чиглэсэн нийгмийн ажлын үйлчилгээ нь кейс менежментийн цогц үйлчилгээ хүргэх тухайлбал зөвлөгөө засал хийх, гэр бүл төвт зэрэг бусад олон талт мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэхийн оронд зөвхөн ерөнхий нөхцөл байдлын үнэлгээ хийх, холбон зуучлах үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдаж байгаа нь магадгүй гайхах зүйл биш гэж дүгнэж болохоор байна. Кейстэй ажиллах хангалттай цаг байхгүй гэдэг бэрхшээл нь хамтарсан багт ажилладаг нийгмийн ажилтнуудын чадвар муу гэсэн сорилт бэрхшээлтэй хавсарч байна. Хэдийгээр Монгол Улсын их, дээд сургуулиуд бакалавр болон магистрийн боловсролын зэрэгтэй нийгмийн ажилтнуудыг бэлтгэсээр байгаа ч орон нутгийн төрийн байгууллагад ажилладаг нийгмийн ажилтнуудын ихэнх нь мэргэжлийн биш нийгмийн ажилтан байна гэсэн бас нэг сорилт тулгарсаар байна.

Хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ямар ч үр чадваргүй хүмүүс орон нутгийн түвшинд хүүхэд хамгааллын ажилтнаар ажиллаж байна. Жишээлбэл, манай хэлтэст, орон нутагт

¹⁴⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 5.

¹⁴⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага. ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага(zoom), 2020 оны 9 сарын 18.

*нийгмийн ажилтан эсхүл сэтгэл судлаачийг сонгон ажиллуулах ёстой. Гэтэл хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ойлголт байхгүй эмч, инженер хүмүүс ажилладаг.*¹⁴⁸

*Олон салбарт ялангуяа засаг захиргааны анхан ба дунд шатны шийдвэр гарах түвшинд хүний нөөцийн асуудал их улс төржсөн шинжтэй байдаг. Нийгмийн ажилтны албан тушаал дээр мэргэжлийн биш олон нийгмийн ажилтнууд ажилладаг. Шийдвэр гаргагчид нийгмийн ажлыг хэн ч хийж болно гэж боддог. Тэд нийгмийн ажилтан байхын тулд уураг тархи, зүрх сэтгэл аль аль нь хэрэгтэй, хүмүүстэй уулздаг, сонсдог, тэдэнтэй хамт ажилладаг хүн байх хэрэгтэй гэдгийг ойлгодоггүй...*¹⁴⁹

Үнэлгээний олон оролцогчид нийгмийн ажилтнуудыг лиценжүүлэх шаардлагыг бий болгох зэрэг хуулийн хэрэгжилтийг энэ хэсгийг сайжруулах эсхүл Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг шинэчлэн найруулахдаа мэргэжлийн нийгмийн ажилтан үйлчилгээ хүргэх ёстой гэсэн өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй гэж зөвлөж байв. Бусад нь нийгмийн ажилтнуудын ажлын нөхцөлийг сайжруулах хэрэгтэй, мөн цалинг нэмж, ажлын цагийг багасган, мэргэжлийн удирдлагын дэмжлэг тусалцааг сайжруулж чадвал нийгмийн ажилтны ажиллах орчин сайжирч, мэргэжлийн хүмүүс ажиллах сонирхлыг нэмэгдүүлэн, тэдний тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ гэж үзэж байв. Орон нутгийн төрийн байгууллагын ажилтнууд, нийгмийн ажилтнууд ажлын байран дээрээ тогтвор суурьшил муу байгаа нь сонгуулиас улбаатай улс төрийн өөрчлөлттэй холбоотой гэж оролцогч талууд бас тайлбарлаж байв.

Эцэст нь хэлэхэд, хүчтэй удирдлага зохион байгуулалт, мэргэжлийн удирдлагагүйгээр кейс менежмент нь удаан хугацаанд үр дүнгүй байсаар байх болно. Хэд хэдэн оролцогчид одоогийн тогтолцоонд байгаа энэ цоорхойг ХНХЯ гэхээсээ илүү хамтарсан багийг хариуцах чиг үүрэг бүхий ХЗДХЯ-ны удирдлага зохион байгуулалттай холбоотой гэж тайлбарлаж байв. Үнэхээр, ХНХЯ-ны төлөөлөгч хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд хамгийн түрүүнд хийх ёстой зүйл бол удирдлага зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх явдал гэж хүлээн зөвшөөрч байлаа. “Хууль батлагдсанаас хойш Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд үйлчилгээг хэрхэн хүргэх тухай төрөл бүрийн бодлогын баримт бичгийг бид боловсруулсан. Бүх зүйл шинэ байсан учраас тэр бүх журмыг боловсруулах их хүнд байсан. Гэхдээ бид НҮБХС болон бусад төрийн бус байгууллагууд техникийн тусламж дэмжлэг үзүүлж, бас нийгмийн ажлын их, дээд сургуулийн багш нараас дэмжлэг авч хийж чадсан. Бидэнд одоо бодлогын баримт бичгүүд байна, харин одоо мэргэжлийн удирдлагын тогтолцоог хөгжүүлэх нь чухал байна. Бид үйлчилгээний бүх шатанд нийгмийн ажилтнуудыг мэргэжлийг удирдлагаар хангах нь их чухал гэдгийг тогтоосон.”¹⁵⁰

Үйлчилгээний (холбон зуучлах) хүртээмж

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь урт болон богино хугацаанд хүүхдийг асран хамгаалах халамжийн төвд суурилсан үйлчилгээг нэмэгдүүлсэн. Жишээлбэл, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх хуулийн хүрээнд хүчирхийллийн хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд өмнө байсан зургаан төв дээр нэмээд 15 нэг цэгийн үйлчилгээний төвийг Засгийн газар байгуулсан¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшинд ажилладаг төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 5.

¹⁴⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 14.

¹⁵⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшинд ажилладаг төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁵¹ Энэхүү төсөл нь НҮБ-ын Хүн амын сан болон Швецарийн хөгжлийн агентлагийн санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжсэн. Дараах холбоосоос харна уу: <https://mongolia.unfpa.org/en/news/unfpa-launches-one-stop-service-center-survivors-domestic-violence-uvurkhangai-province>

Гэр бүлийн хүчирхийллийн тохиолдолд хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ нь хамгаалах байрны тухайлбал нэг цэгийн үйлчилгээ болон хамгаалах байрны үйлчилгээтэй маш их хамааралтай болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Хүчирхийллийн кейс гарсан тохиолдолд хамтарсан баг ямар хариу арга хэмжээ авдаг тухай асуухад яамны төлөөлөгч “хамтарсан баг нөхцөл байдлыг үнэлгээ хийнэ, хэрэв тэд хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол гэж шийдвэл цагдаа аюулын зэргийн үнэлгээг хийнэ. Хэрэв цагдаагийн ажилтан аюултай, эрсдэл өндөр гэж үнэлбэл тэднийг нэг цэгийн үйлчилгээнд холбож өгнө. Хэрэв хүүхэд гэртээ үлдвэл, ямар үйлчилгээ авах шаардлагатайг үнэлнэ. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд гэр бүлийн хүчирхийллийн хохирогч долоон төрлийн үйлчилгээг авах боломжтой тухай заасан. Үүнд: эрүүл мэндийн үйлчилгээ, аюулгүй байдлыг хангах, хүчирхийлэл үйлдэгчийг тусгаарлах гэх мэт. Зарим тохиолдолд гэр бүлийн нөхцөл байдал хүүхдэд аюулгүй болтол нь хүүхдийг халамжийн төвд аваачдаг”¹⁵² гэж тайлбарласан.

Дээрх оролцогчийн үг нь Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоо нь аюултай нөхцөлд тухайн газраас хүүхдийг холдуулж, түр хамгаалах байранд авах боломжтойг харуулж байна. Харин хүүхдийг гэр бүлийн орчинд нь дэмжих бусад үйлчилгээ тухайлбал, үр дүнтэй кейс менежментийн үйлчилгээ, удаан хугацааны гэр бүлд суурилсан халамжийн хувилбарт үйлчилгээний шийдлүүд тодруулбал асралт гэр бүл гэх үйлчилгээ дутагдалтай байгааг илтгэж байна. Хэд хэдэн оролцогчид хүүхэд, гэр бүлд үзүүлэх үйлчилгээ дутагдалтайгаас болж хамгааллын үйлчилгээ нь түр хамгаалах байр болон халамжийн төвүүдээс маш их хамааралтай болохыг хэлж байв:

*Хүүхдийг гэрээс нь түр хамгаалах байранд шилжүүлэх шаардлагагүй тохиолдлууд бидэнд том сорилт болж байна. Зарим хамтарсан багийнхан хүүхдийг холбон зуучлах нь тэдний гэр бүлтэй ажиллахаас амархан гэж боддог шиг байгаа юм. Хэрэв эцэг эх нь хоёулаа нас барсан бол хамтарсан баг нь ураг төрлийн асран халамжлах хүмүүс дундаас хүүхдийг асран халамжлах боломжтой хүн байгаа эсэхийг судалдаггүй, харин бидэнд хүүхдийг илгээх амар замыг сонгодог. Заримдаа холбон зуучилсан маягт эсхүл нөхцөл байдлын үнэлгээ эсхүл яагаад хүүхдийг халамжийн төвд аваачиж байгаа захиа зэргийг олж авахад хэцүү байдаг. Тэд биднийг, халамжийн төвийг хамгийн эцсийн арга хэмжээ гэж харах ёстой бөгөөд орон нутаг нь хүүхдийг асран халамжлах хүнийг олж, хүүхэдтэй ажиллахыг хичээх хэрэгтэй.*¹⁵³

Сонирхолтой нь Монгол Улсад төвлөрсөн халамж асрамжийн үйлчилгээг задлан гэр бүл төвт үйлчилгээг хөгжүүлэх чиглэлийг нэн тэргүүнд анхаарч байгаа, халамж асрамжийн төвөөс хүүхдүүдийг гэр бүлд түшиглэсэн асрамж халамжид шилжүүлж байгаа тухай хэд хэдэн оролцогчид хэлсэн. Энэ нь Монгол Улсын Засгийн газрын 2020 оноос 2024 он хүртэлх үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлд тусгасан “Засгийн газар нь гэр бүл төвт хүүхдийн эрхийн зарчмыг баримтална” гэсэн Засгийн газрын амлалттай нийцэж байна.¹⁵⁴ Түүнчлэн, энэ нь хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажилладаг олон улсын байгууллагууд тухайлбал НҮБ-ын Хүүхдийн Сангийн дэмждэг дэлхийн сайн түршлага, хандлагыг тусгасан байна. Гэр бүл төвт халамжийн хувилбарт үйлчилгээг бий болтол, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг эрт илрүүлэх, хямралыг дээд

¹⁵²Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 6.

¹⁵³ Ганцаарчилсан ярилцлага, Улсын асрамжийн газрын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 9.

¹⁵⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 10 сарын 8.

цэгт нь хүрэхээс өмнө арга хэмжээ авч болох ч энэ нь хүүхдийн өөр эрсдэлтэй газар аваачих, тогтвортой хамгаалж чадахгүй байж магад.

5.2.4 Салбар дундын хамтын ажиллагаа ба кейс менежментийн зохицуулалт

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт нь салбар дундын (тухайлбал хууль хүчний, цагдаа, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээг бэхжүүлэх, боловсрол, мэдээллийн технологи зэрэг салбарын) хамтын ажиллагааг хир дэмжсэн вэ? Хүүхдийн хамгаалагдах болон нэн тэргүүний хэрэгцээнд чиглэсэн хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн хариу арга хэмжээ нь хир зэрэг зохицуулалттай хүрдэг вэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн нэг өвөрмөц онцлог бол салбар дундын хамтын ажиллагааг дэмжсэн явдал юм. Тус хуульд эрүүл мэнд, боловсрол, хууль сахиулах, нийгмийн халамжийн салбарууд болон гэр бүл, олон нийтийн өргөн хүрээнд оролцогч талуудын үүрэг хариуцлагын зааж өгсөн байдаг. Өмнөх бүлгүүдэд өгүүлсэнчлэн, хуульд тусгасан хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллах олон салбарын хамтын ажиллагааг дэмжсэн энэ хандлагыг оролцогч талууд их үнэлж байв. Тэд энэ хамтын ажиллагаа бол Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог сайжруулахад сайнаар нөлөөлж хүчин зүйлсийг нэг гэж тодорхойлсон.

Салбар хоорондын үр дүнтэй хамтын ажиллагаанд хүрэхэд тодорхой сорилтуудтай тулгарсан. Тэдгээр сорилтуудаас, нэг сорилтыг онцлон тус үнэлгээний олон оролцогчид саналаа хэлж байсан. Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөл нь үндэсний түвшинд хуулийн хэрэгжилтийг хянах, нөгөө талаас Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам хэрэгжилтийг хангах ажлыг зохицуулах үүрэгтэй¹⁵⁵. Хуулийн хэрэгжилтэнд тулгарч буй сорилтуудын тухай үндэсний түвшинд ажилладаг нэгэн төрийн байгууллагын албан хаагчаас асуухад тэрээр маш тодорхой байдлаар дараах хариулт өгсөн. “Хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажиллаж буй бүх байгууллагуудыг зохицуулах ажлыг сайжруулах нь хамгийн гол сорилт гэж би харж байна... Салбар хоорондын зохицуулалттай холбоотой бид их сорилт бэрхшээлтэй тулгардаг”.¹⁵⁶ Үнэлгээнд орсон олон оролцогчид энэ хариулттай ижил олон сорилт, бэрхшээлийг хэлж байв.

Хуулийг хэрэгжүүлэхэд ямар сорилтууд тулгарч байна вэ?

*Сайн зохицуулалт хийх их чухал. Салбар хоорондын зохицуулалт бол муу байгаа.*¹⁵⁷

--

*Салбаруудын төлөөлөгчдийн баг байнга уулздаггүй, салбар хоорондын зохицуулалт муу... гишүүд их ажилтай болохоор хүүхэд хамгааллын асуудлыг тоодоггүй.*¹⁵⁸

Үнэлгээнд оролцсон нэг оролцогчийн ажигласнаар Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд заасан салбарууд үүргээ биелүүлж, салбар хоорондын үр дүнтэй зохицуулалтыг хангаж чадаагүй байна: “Хуульд олон бүлэг байгаа, тухайлбал эрүүл мэндийн салбар, боловсролын салбар, олон нийтийн үүрэг хариуцлага гэх мэт. Бид салбаруудын үүргүүдийг хуулиар өгсөн, гэхдээ бусад салбаруудын хуулиудад тэдний чиг үүргийг тусгах, тухайн салбарынхныг хүүхэд хамгааллын асуудлаар бидэнтэй хамтран ажиллахад сургах хэрэгцээ маш их байна.”¹⁵⁹ Боловсролын яам нь НҮБ-ын дэмжлэгтэйгээр хүүхэд хамгааллын бодлого боловсруулж баталсан ч Эрүүл мэндийн яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас Хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллах бодлогоо

¹⁵⁵ Хүүхэд хамгааллын тухай МУ-ын хууль, 18-р зүйл, Хүүхдийн эрхийн тухай МУ-ын хууль, 14.1-р заалт.

¹⁵⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 10 сарын 5.

¹⁵⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, Хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч, 2020.10.05

¹⁵⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, засаг дарга (Багийн түвшин), 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁵⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 10 сарын 8.

хараахан боловсруулаагүй л байна.¹⁶⁰Цаашилбал, зохицуулалт муу байдал нь байгууллагуудын үйл ажиллагаа, хүчин зүтгэл давхцаж, хөрөнгө мөнгө үр ашиггүй зарцуулахад хүргэж байгааг нэгэн оролцогчийн дараах үг харуулж байна. *“Бодит байдал дээр мэдээлэл, гаргасан шийдвэрээ солилцдоггүйн улмаас тэдгээр нь хоорондоо давхцах эсхүл хоорондоо уялдаа холбоогүй байх явдал харагддаг. Жишээ нь ... Засгийн газрын хэд хэдэн байгууллага НҮБСХ ба Дэлхийн Зөн Олон Улсын байгууллагаас [адилхан үйл ажиллагаанд] санхүүжүүлж хүсэх магадлал их өндөр, гэвч тэр тухайгаа бие биедээ хэлдэггүй!”*¹⁶¹

Орон нутгийн түвшинд хувь хүний идэвх зүтгэл, харилцаа холбооноос хамаарч салбар хоорондын зохицуулалт маш их ялгаатай байгаа нь илэрлээ. Зарим сум, хороонд нийгмийн ажилтан ба эрүүл мэндийн ажилтан хоёрын хамтын ажиллагаа сул, үр дүн муутай байсан бол зарим газар нь нийгмийн ажилтан ба цагдаагийн хоорондын хамтын ажиллагаа маш их сорилтуудтай тулгарч бүр мухардалд орсон байлаа. Олон оролцогчид хамтын ажиллагаа сул байгаа тухайгаа тайлбарлахдаа хамтарсан багийн гишүүд маш их ажил ихтэй эсхүл хуулийн хүрээнд хийх ёстой чиг үүргээ биелүүлэхгүй байсан ч хариуцлага бага тооцдог гэдгийг цохон тэмдэглэж байв. Бусад оролцогчид нэгэнт Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдаж, өргөн хүрээнд дагаж мөргөж байгаа болохоор салбар бүрийн тусгай журам, заавар боловсруулагдаж батлагдвал зохицуулалт сайжирна гэдэг итгэлтэй байгаагаа илэрхийлж байлаа.

Өмнө дурдсанчлан, үнэлгээний хэд хэдэн оролцогч талууд нийгмийн ажилтан дээр ирж буй ачааллыг бүүруулахын тулд хамтарсан багийн гишүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, салбар хоорондын хамтын ажиллагааны зохицуулалтыг сайжруулах явдал маш чухал гэж тэмдэглэсэн. Хэдийгээр бусад салбарын дэмжлэг чухал хэдий ч хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг үр дүнтэй хүргэх ажлыг нэг эрх бүхий байгууллага хариуцах нь их чухал болохыг бусад улсын туршлага харуулдаг. Мөн кейс менежмент нь үйлчилгээ хүргэж буй оролцогч талуудыг зохицуулах үйл явцыг дэмждэг. Гэвч эзэн биегүй үүргийг нийтэд нь хүлээлгэх, хэн нэгэн тодорхой үүрэг хариуцлага хүлээхгүй байх зэрэг явдлаас сэргийлж чадах, оролцогч талуудыг удирдан чиглүүлэх сайн удирдлага кейс менежментэд их хэрэгтэй. Байгууллагын манлайлал сул, чиг үүрэг тодорхой биш байдал явдал хуулийн хэрэгжилтэнд сөргөөр нөлөөлж байгаа хүчин зүйл болохыг үнэлгээний дүн тодорхой харууллаа.

5.2.5 Үйлчилгээ авсан хэрэглэгчдийн санал бодол, туршлага

Урьдчилан сэргийлэлт ба хариу үйлчилгээний чанарын талаар үйлчилгээ авсан хүүхэд, өсвөр үеийнхэн хир сэтгэл хангалуун байсан бэ?

Өмнөх бүлгүүдэд дурдсанчлан, халамжийн төвд урт ба богино хугацаагаар байрлуулах, түр хамгаалах байраар үйлчлэх, наад захын материаллаг тусламж үзүүлэх, эсхүл цагдаагийн байгууллагаар "сануулах", "сургах" зэрэг нь Монголын хүүхэд хамгааллын голлох хариу үйлчилгээ болж байна. Эдгээр хязгаарлагдмал арга хэмжээнээс гадна урьдчилан сэргийлэх, хариу үйлчилгээ үзүүлэх боломжууд улсын хэмжээнд их хязгаарлагдмал байгаа нь үнэлгээгээр илэрсэн. Хэдий тийм ч энэхүү үнэлгээнд оролцсон хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний үр шимийг хүртэгсдийн ихэнх нь авсан үйлчилгээндээ сэтгэл хангалуун байсан гэдгээ илэрхийлсэн. Олонх нь тэдний кейс дээр ажилласан нийгмийн ажилтны тухай, бусад мэргэжилтнүүдийн тухай эерэг зүйлүүдийг ярьж байв. Тэд талархлаа илэрхийлэхийн зэрэгцээ зарим тохиолдолд тэд нийгмийн ажилтанд итгэж, харилцан ойлголцдог болсон тухайгаа тайлбарлаж байв. Нэг өсвөр насны охин дараах зүйлийг санаж байгаагаа хуваалцлаа. Үүнд:

¹⁶⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁶¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 10 сарын 23.

*Нийгмийн ажилтантай ажиллахад эхлээд их сонин байсан. Би их дотогшоо хүн, тийм ч учраас миний хэлсэн зүйлийг тэр хүмүүст хэлнэ гэж бодож байлаа. Тэгээд хэсэг хугацааны дараа би тэдэнд итгэж, илэн далангүй ярьж эхэлсэн. Би одоо их нээлттэй, яг найз нартайгаа ярьж байгаа юм шиг их ойр дотно болсон...*¹⁶²

Өөр нэг хойд эцгийнхээ бэлгийн дарамтад өртсөн 17 настай охин нийгмийн ажилтан, сэтгэл зүйчтэй ярилцаж байсан тухайгаа ийнхүү хуваалцав:

*Би нийгмийн ажилтан, сэтгэл зүйчтэй ярилцсан. Дараа нь хотод очоод өөр нэг сэтгэл зүйчтэй ярилцсан... Тэр надад үнэхээр тусалсан. Юу хийж болохгүй, юу хийвэл надад сайн зүйл болохгүй, хэрхэн тайвшрах, бусад хүнтэй үүний талаар ярих гээд олон зүйлийг хэлсэн... Бас хорооны нийгмийн ажилтанд итгэж болохоор надад санагдсан ... Кейс маань нилээн сайн шийдэгдсэн....*¹⁶³

Энэ ярилцлагад охины кейстэй ажилласан үр дүнг асуухад, бүрэн сэтгэл хангалуун биш байгаагаа илэрхийлжээ; “Кейс маань нилээн сайн шийдэгдсэн. Гэхдээ тэр хүн миний амьдралтай одоо болтол холбоотой байгаад дургүй. Хоёр бага дүүгийнхээ сайн сайхны төлөө өөр сонголт байхгүй гэдгийг би ойлгож байгаа.... Гэхдээ хэн ч миний санал бодлыг сонсоогүй. Хүмүүс бүх зүйл болоод өнгөрсөн гэж бодож, надад аюулгүй болсон гэж бодож байгаа байх, гэвч тийм биш. Би дотроо бага зэрэг айдастай байдаг. Хамгийн муухай нь манай хойд эцгийн талынх их олон хамаатантай. Тэдэнтэй тааралдахад надад их эвгүй байдаг...”¹⁶⁴ Охин өөрт нь бодогдож явдаг хэцүү зүйлсийн талаар тайлбарлахдаа тэрээр сэтгэл зүйн гэмтлээ давахад хэцүү байгаа тухайгаа, мөн авсан үйлчилгээндээ сэтгэл хангалуун байгаа нь түүний энэ бодлыг үгүйсгэж чадахгүй тухай хэлж байна. Гэсэн хэдий ч энэ охины хэлсэн зүйл үйлчилгээний дараа хүүхдийн нөхцөл байдлыг эргэн хянах, хүүхэд эргэн хэвийн амьдралдаа ороход юу хэрэгтэй байгаа тухай тэдний санал бодлыг сонсох боломж олгох нь ямар чухал болохыг илэрхийлж байна.

Үнэлгээний мэдээлэл дотор үйлчилгээний үр шимийг хүртэгчид авсан үйлчилгээний талаар сэтгэл дундуур байгаа тухай мэдээлэл харьцангуй ховор байна. Магадгүй энэ нь үнэлгээ хийж буй хүмүүс нь үйлчилгээ үзүүлсэн хүмүүстэй холбоотой байж магадгүй гэсэн таамгаасаа болж оролцогчид гомдол саналаа хуваалцахаас цааргалсан байж болох эсхүл тэд үйлчилгээнээс ямар нэг тодорхой зүйлийг хүсэн хүлээгээгүй болохоор хүлээн авсан ямар ч үйлчилгээндээ сэтгэл хангалуун байсан байж болох гэсэн шалтгаануудтай байж болно. Нэг оролцогч харин авсан үйлчилгээнийхээ талаар их сэтгэл дундуур, сөрөг түршлага түүхтэй үлдсэн тухайгаа мэдээлсэн. Тэрээр гэр бүлийн хүчирхийллийн их хүнд нөхцөлд орж байсан бөгөөд орон нутгийн төрийн байгууллагын хүмүүс түүний нууцыг хадгалах үүргээ зөрчиж, улмаар хүчирхийлэлд өртсөнөөс үлбаалж түүнийг ялгаварлан гадуурхах болсон тухайгаа хэлсэн.¹⁶⁵ Түүний хүнд байдалд орсон түүх нь магадгүй тийм өвөрмөц биш байж болох ч оролцогч талууд нууц хадгалах дүрмийг зөрчсөн тухай хэд хэдэн тохиолдол үнэлгээний явцад мэдээлэгдсэн.

Эцэст нь хэлэхэд үйлчилгээ авсан үнэлгээнд оролцогчид талархсан сэтгэлээ илэрхийлж байсан ч тэдний хувьд авсан үйлчилгээ нь тэдний өртсөн дарамт, хүчирхийллийн далд шалтгаан, эрсдэлийн хүчин зүйлсэд хангалттай чиглэж чадаагүй тухай тайлбарласан.

¹⁶² Ганцаарчилсан ярилцлага, 17 настай охин, хорооны түвшинд хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁶³ Ганцаарчилсан ярилцлага, 17 настай охин, хорооны түвшинд хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 19.

¹⁶⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, 17 настай охин, хорооны түвшинд хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 19.

¹⁶⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, 45 настай эмэгтэй, орон нутагт хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 9.

5.2.6 Хүүхэд хамгааллын тухай олон нийтийн мэдлэг, ойлголт

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон хүүхэд хамгааллын тухай олон нийтийн ялангуяа эцэг эхийн ойлголтыг нэмэгдүүлэхэд олон нийтэд чиглэсэн компанит ажлуудын мэдээлэл хир үр дүнтэй байсан бэ?

Олон нийтийн хүүхэд хамгааллын тухай мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэхийн тулд оролцогч талуудын байнга зохион байгуулсан компанит ажлуудын үр дүнд олон нийт, гэр бүлийн хүүхэд хамгааллын тухай ойлголт нь мэдэгдэхүйц нэмэгдсэнийг үнэлгээний дүн харуулж байна. Бие махбодын шийтгэл болон гэр бүлийн хүчирхийллийг хүлээн зөвшөөрдөг хандлагыг өөрчлөхөд анхаарлаа хандуулахын зэрэгцээ олон нийт, нийгмийн үйлчилгээний байгууллага ба мэргэжилтнүүдийн хүүхдийн эрхийн талаарх ойлголтыг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн анхаарсан тухай үнэлгээний оролцогчид дараах байдлаар цохон тэмдэглэж байв:

Хүүхэд хамгааллын чиглэлээр олон нийтийг ойлголтыг нэмэгдүүлэх хүчин зүтгэлийн дүнд өөрчлөлтүүд гарсан гэж бодож байна үү?

*Тиймээс, ялангуяа цагдаагийн байгууллагаас хүүхэд хамгааллын асуудлаар их компанит ажил хийсэн. ГБХЗХГ бас олон арга хэмжээ, компанит ажлуудыг зохион байгуулдаг. Хүүхдийг Ивээх Сан, Дэлхийн зөн ОУБ, Сайн хөрш зэрэг олон улсын төрийн бус байгууллагууд энэ чиглэлээр манлайлдаг бөгөөд тэд үндэсний ТББ-уудтай хамтарч ажилладаг...*¹⁶⁶

--

*Миний бодлоор боловсролын байгууллагад [бие махбодын шийтгэл бусад хэлбэрийн хүчирхийлэл хэрэглэдэг байдал] 100 хувь өөрчлөлт гарсан. Эцэг эх болон гэр бүлийн орчин өөрчлөгдөж байна. Энэ нь хуулийн хэрэгжилтийг хангуулахын төлөө хийж буй ажлуудтай шууд холбоотой. Монголын хувьд хүүхдийг зодож шийтгэж байгаа өнөөгийн тоо хэмжээ харьцангуй цөөн. Өмнө нь хүмүүс хүүхдээ зоддог байсан, харин одоо хүмүүс буруу гэж боддог, тэд “зодох бол буруу, хууль бус” гэж боддог шиг байгаа юм.*¹⁶⁷

--

*Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой, хүмүүсийн зан үйл өөрчлөгдөж байна, ялангуяа бие махбодын хүчирхийлэлтэй холбоотой зан үйл өөрчлөгдөж байна. Гэхдээ хүмүүсийн нүдэнд харагдахгүй далд тохиолдлууд байна. Миний бодлоор кейсийн тоо буурсан. Хүүхдүүд одоо өөрсдийгөө хамгаалахын тулд хүүхдийн тусламжийн утас 108 дугаар луу утасдана гэдгийг мэднэ. Энэ нь өөрчлөлтийг харуулж байна.*¹⁶⁸

Үнэлгээнд оролцсон зарим оролцогчид ойлголт нэмэгдсэн ч зан үйл богино хугацаанд ч гэсэн өөрчлөгдөхөд хүргээгүй гэж илүү бодитоор тайлбарлахыг оролдож байв:

2016 оноос хойш хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн талаар олон нийтийн санаа бодол өөрчлөгдсөн үү?

¹⁶⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, Их дээд сургуулийн төлөөлөл, виртуал ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 15.

¹⁶⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, Аймгийн түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 6.

¹⁶⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, Аймгийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 11.

*100 хувь биш, гэхдээ залуу эцэг эхчүүд өөрчлөгдөж байна. Жишээ нь, тэд бие махбодын шийтгэлийг хэрэглэдэггүй. Гэхдээ амьдрал дээр хандлагыг өөрчлөхөд 10 гаруй жил болно. Ялангуяа, 30 ба 40 наснаас дээш хүмүүс бие махбодын шийтгэлд итгэдэг.*¹⁶⁹

Хэд хэдэн оролцогчид залуу ахмад үеийнхний хооронд ялгаа байдаг, шийтгэх зорилгоор хүчирхийллийн хэлбэрүүдийг хүлээн зөвшөөрөх хандлага байгаад санаа зовж байгаагаа илэрхийлж байв. Хотын өрхийн эмнэлгийн нэгэн ажилтны хэлсэн дараах үг залуу ба ахмад үеийнхний хандлагад ялгаа байгаа тухай өгүүлж байна:

*“Би үүнийг хоёр талтай гэж бодож байна. Хүүхдээ хүчирхийлж зодох, хамгаалахын тулд хайрлан, бие махбодын шийтгэл үзүүлэх хоёр ялгаатай. Залуу үеийнхэн хүүхдийг зодох буруу гэж боддог. Манай үеийнхэн, 50-иас дээш настай хүмүүс хүмүүжүүлэх ямар нэг хэлбэр байх ёстой гэж боддог. Заримдаа манай нөхөр охиноо хүмүүжүүлэх гэж цохидог. Тэр үед манай бага охин, яагаад үгээр хэлж болоогүй юм бэ гэж маш хүчтэй эсэргүүцэл илэрхийлдэг. Би охинтойгоо ярилцаж яагаад энэ асуудал болж байгааг түүнд хэлдэг. Том ах, эгч нар нь бол бидний юу гэж хэлснийг дагаж бидний үгэнд байнга ордог байсан. Тиймээс, одооны хүүхдүүд өөрчлөгдөж байна, эцэг эхчүүд мөн хүүхдээ хэрхэн хүмүүжүүлэх талаар өөрчлөгдөх хэрэгтэй болж байна”*¹⁷⁰.

Сонирхолтой нь нилээн хэдэн оролцогч хүүхэд эрхтэй байдагтай адил үүрэг хариуцлага хүлээх ёстой, Монгол Улсын нөхцөл бол бусад газрын (Барууны орнуудын) нөхцөл байдлаас ялгаатай, тухайлбал АНУ -д хүүхдүүд эрхээ эдэлж юу ч хийсэн чөлөөтэй байдаг гэж хэлж байв. Өөр нэг оролцогч “бид зөвхөн эрхийн тухай ярих ёсгүй, бид үүрэг хариуцлагын тухай бас ярих ёстой. Америк, Монгол хүүхдүүдийн эрх өөр. Бид Америк шиг өөрийн хүүхдүүдийг дээдэлж, хамгаалдаг байх албагүй”.¹⁷¹ Нэг эх ‘хүүхдийн хамгаалал’-ыг хүүхдийн эрхтэй холбож байсан бөгөөд түүнээс хүүхэд хамгааллын тогтолцоо гэж юуг хэлэх вэ гэж асуухад: “Би хүүхэд хамгааллын тогтолцоо гэдгийг хүүхдүүд эрх чөлөөтэй байж, тэднийг хүссэн зүйлийг нь хийлгэх гэж ойлгодог”¹⁷² гэж хариулсан.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээр хэвлэл мэдээллийнхэн хүүхэд хамгааллын асуудал илүү их анхаарах болсон нь олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлсэн. Хэвлэл мэдээллээр гарч буй мэдээллийн тухай хэд хэдэн фокус бүлгийн хэлэлцүүлэгт төрөл бүрийн хүчирхийллийн хэлбэрүүдийн тухай эсхүл хүүхэд хамгааллын талаар санаа зовох явдал ихэссэн, “хүүхдийн эсрэг хүчирхийлэл ихэссэн, би нийгмийн сүлжээнээс мэдсэн”¹⁷³ гэж жишээ татан ярьж байв.

Олон нийтийн ойлголт хандлагад нөлөөлөх хэвлэл мэдээллийн үүрэг нэмэгдсэн гэж үнэлгээнд оролцсон гол мэдээлэгчид цохон тэмдэглэж байв. Тэдний зарим нь олон нийтэд түгээж буй мэдээлэл тэр бүр үр дүнтэй хэлбэрээр түгэхгүй байгаад анхаарах хэрэгтэй гэж үзэж байв:

Монголчууд нийгмийн сүлжээнд их идэвхтэй. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тухай маш их хэлэлцүүлэг явагдаж байна... Хэрэв тэд нийгмийн сүлжээн дээр хүүхдийн эсрэг

¹⁶⁹Ганцаарчилсан ярилцлага, Их дээд сургуулийн төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 15.

¹⁷⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, Өрхийн эмнэлгийн ажилтан, 2020 оны 10 сарын 7.

¹⁷¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, Аймгийн түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 6.

¹⁷² Ганцаарчилсан ярилцлага, Дөрвөн хүүхдийн эх, орон нутагт хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 13.

¹⁷³ Фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг, 22-оос 71 насны хоёр эрэгтэй дөрвөн эрэгтэй оролцсон, орон нутагт хийсэн ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 17.

хүчирхийллийн чиглэлээр ямар нэг тохиолдлууд гарвал тэд төрийн байгууллага болон төрийн албан хаагчдад арга хэмжээ авах талаар шаарддаг¹⁷⁴.

--

Монгол хүүхэд хамгааллын ноцтой тохиолдлын тухай нийгмийн сүлжээгээр гарах үед бүх хэн нэгнийг буруутгаж эхэлдэг.... Маш их зүйл ярьдаг, харин ямар нэг үйлдэл хийдэггүй¹⁷⁵.

Ерөнхийдөө, фокус бүлгийн хэлэлцүүлгийн үеэр оролцогчид хүүхэд хамгааллын асуудлын тухай ямар ойлголттой болохоо харуулсан. Янз бүрийн хүчирхийлэл, үл хайхрах явдалтай холбоотой зохиосон түүхийг тэдэнд уншиж өгөхөд, тэд хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн төрөл бүрийн хэлбэрийг ялгахад бэлэн гэдгээ харуулав. Харин хүүхэд хамгаалалтай холбоотой ямар нэг санаа зовоосон асуудал гарвал хэрхэн мэдээлдэг вэ гэсэн асуултад оролцогчид янз бүрээр хариулж байв. Олон оролцогчид 108 тусламжийн утасны талаар мэдэж байсан бол цөөн оролцогчид орон нутгийн хүүхэд хамгааллын ажилтнууд тухайлбал нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүдийн тухай мэдэж байлаа.

Эцэст нь хэлэхэд олон нийтийн ойлголт нэмэгдсэн тухай тодорхойлсон ч гэсэн, олон оролцогч хот хөдөөгийн шилжилт хөдөлгөөн, архидалт, эцэг эхийн үүрэг хариуцлага багассан гэх мэт орчин цагийн сорилт бэрхшээлүүд нь орон нутагт хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлүүд нэмэгдэхэд хүргэж байгаа тухай өөрийн бодол, дүү хоолойгоо илэрхийлсэн. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр олон нийтэд хандсан урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ тухайлбал эцэг эхийн нарийвчилсан хөтөлбөр гэх мэт, мөн аль болох эрт хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ, үйлчилгээ үзүүлэх шаардлагатай байгааг үнэлгээний дүн харууллаа.

5.2.7 Үр дүнг үнэлэх, хянах ба тайлагнах нь

Үр дүнг үнэлэх, хянах, тайлагнахад хир их анхаардаг вэ? Нотолгоог бодлого, хөтөлбөрийн өөрчлөлт, тохируулгыг хийх, мэдээлэхэд хир үр дүнтэй ашигладаг вэ?

Өмнө дурдсанчлан Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тоон мэдээлэл олох боломж их хязгаарлагдмал байна. Монгол Улсын өнцөг булан бүрд тохиолдсон хүүхэд хамгааллын тохиолдлуудын тухай стандартчлагдсан захиргааны мэдээллийг цуглуулах өргөн хүрээтэй хүүхэд хамгааллын мэдээллийн баазыг бий болгож чадаагүй байгаа нь тод харагдлаа. Хүүхдийн тусламжийн утасны мэдээлэл нь дуудлага бүрийн шалтгааныг бүртгэдэг ерөнхий мэдээллийг баазыг агуулдаг хэдий ч дуудлага бүрийн цаана байгаа хүүхдийн нас, хүйс, эсхүл хөгжлийн бэрхшээлийн тухай нарийвчлан задалсан мэдээлэл байхгүй, мөн тухайн дуудлагын тохиолдол бүрд чиглэсэн хариу арга хэмжээний тухай мэдээлэл агуулаагүй байна. ГБХЗХГ хамтарсан багаар үйлчилгээ үзүүлсэн кейсийн тоо, үзүүлсэн хариу үйлчилгээний хэлбэрүүдийн тухай мэдээлэл цуглуулдаг ч хамтарсан багийн үйлчилгээний тухай (тухайлбал үйлчилгээ авсан үйлчлүүлэгчдийн нас, хүйс, газар зүйн байршил зэрэг) мэдээлэл мөн адил хязгаарлагдмал байна. Энэхүү мэдээллийн цоорхой дутагдалтай байдлыг үнэлгээнд оролцсон хэд хэдэн оролцогч ажигласан байсан. Тэд засгийн газар хүүхэд хамгааллын мэдээллийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоог бий болгох ажлыг нэн тэргүүнд хийх ёстой гэж цохон тэмдэглэж байв:

¹⁷⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, Хүний эрхийн чиглэлээр үндэсний түвшинд ажилладаг байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, 2020 оны 10 сарын 13.

¹⁷⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 11 сарын 4.

Энэ бол үнэхээр будлиан үүсгэдэг асуудалХүүхэд хамгааллын байгууллагуудад ямар нэг мэдээллийн бааз байдаггүй... Бид Засгийн газрыг мэдээлэлтэй болооч ээ гэж нөлөөлөхийг оролддог, гэвч одоо болтол байхгүй л байна.¹⁷⁶

--

Үндэсний хэмжээний эмзэг бүлгийн хүүхдийн тухай мэдээллийн тогтолцоог бий болгохын төлөө бид нөлөөллийн ажил хийдэг. Одоогоор бид цагдаагийн мэдээллийг л харж чадна, ХНХЯ-д хоёр өөр мэдээллийн тогтолцоо байдаг... нэг нь гэмт хэргийн хохирогч хүүхэд эсхүл гэмт хэрэг үйлдсэн хүүхдүүдийн тухай мэдээлэл, нөгөө нэг нь нийгмийн халамжийн үйлчилгээ хүртдэг хүүхдүүд ба хүүхэд хамгааллын тогтолцоонд бүртгэгдсэн хүүхдүүдийн тухай мэдээлэл байдаг. Хамгийн эмзэг бүлгийн хүүхдүүдийн мэдээлэл агуулсан үндэсний хэмжээний нэг мэдээллийн тогтолцоотой байхыг бид хүсэж байгаа юм.¹⁷⁷

Мэдээллийн хязгаарлагдмал байдал нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үр нөлөөг үнэлэх, хянахад бэрхшээл учруулж байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хэрхэн хянадаг тухай асуухад төрийн байгууллагын төлөөлөгчид олдох боломжтой мэдээлэл дээр л тулгуурладаг гэж тайлбарлан, хүчтэй хяналтын тогтолцоо байх хэрэгтэй гэдгийг онцлоод одоо байгаа мэдээлэл нь нь учир дутагдалтай гэж тэмдэглэж хэлж байсан. Төрийн байгууллагын нэг оролцогч "үр дүнг үнэлэх хэмжих, хянах зүйл тийм их хийдэггүйг та мэдэж байгаа" гэж судлаачид хэлж байв¹⁷⁸. Төрийн гол байгууллагын төлөөлөгч "хуулийн үр нөлөөг хэмжих үзүүлэлтүүдийг боловсруулах маш их хэрэгцээ байгаа" гэж шууд хүлээн зөвшөөрсөн¹⁷⁹.

Стандартчилагдсан хяналтын мэдээлэл байхгүй тохиолдолд яамд өөрсдийн тодорхой хугацаанд давтамжтай гаргадаг тайлан, мэдээндээ найдаж, түүнийгээ ашиглана. Жишээ нь ГБХЗХГ нь жил бүр хамтарсан багийн нээн ажиллуулж байгаа кейсийн тоо ба түүнтэй ижил хувиар тэдгээр кейсийн хаасан мэдээллийг цуглуулдаг. Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтийг хянахад кейсээ хаасан байдал чухал үзүүлэлт болох ч кейс хаасан гэдэг нь эерэг үр дүн гарсан эсхүл хүчирхийллийн эрсдэлийн хүчин зүйлд чиглэсэн үр дүнтэй арга хэмжээ авсан гэж үзэж болохооргүй байгааг үнэлгээний явцад илрүүлснийг өмнө нь өгүүлсэн билээ.

Хэдийгээр энэхүү үнэлгээ нь Монголын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог сайжруулах тухай мэдээллээр хангах боломж олгож байгаа хэдий ч хуулийн хэрэгжилтийн тухай тодорхой нотолгоо баримт байхгүй эсхүл хяналттай холбоотой мэдээлэл хангалттай биш байх нь нотолгоонд суурилсан өөрчлөлт, шинэчлэлийг хийхэд саад тотгор учруулна.

Энэ үнэлгээнээс гадна хоорондоо холбоогүй хэд хэдэн үнэлгээ, судалгаа хийх санаачлагууд тухайлбал ГБХЗХГ-аас бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд үзүүлсэн хариу үйлчилгээнд хийсэн дүн шинжилгээ¹⁸⁰ гэх мэт судалгаа, шинжилгээ хийгдсэн. Хүүхэд хамгааллыг хянах нэгдсэн тогтолцоо байхгүй байгаа нь магадгүй хүүхэд хамгааллын хариу арга хэмжээ, үйлчилгээ хэрэгтэй тохиолдолд хариу арга хэмжээ авах, стандартчилагдсан кейсийн баримт бичиг бүрдүүлэх чиглэлээр хамтарсан баг суралцаж хөгжиж байгаатай холбоотой байж болох юм. Гэвч, хуулийн

¹⁷⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom). 2020 оны 9 сарын 18.

¹⁷⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, ОУ-ын ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom). 2020 оны 9 сарын 23.

¹⁷⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom). 2020 оны 10 сарын 23.

¹⁷⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, Үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom). 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁸⁰ Энэ судалгаагаар мэргэжлийн нийгмийн ажил, тусгайлан бэлтгэсэн хөтөлбөрийн дагуу хүргэх сэтгэл зүйн дэмжлэг туслалцаа ба үйлчилгээний үр дүн (ойролцоогоор 80 хувь нь) эерэг үр дүнтэй гэж илрүүлжээ. Энэ үр дүн нь хүчтэй нийгмийн ажил, сэтгэл зүйн үйлчилгээг Монгол орон даяар хүртээмжтэй байлгах хэрэгцээг бататган харуулж байна.

хэрэгжилтийг цаашид хянахын тулд хүүхэд хамгааллын мэдээллийн удирдлагын тогтолцоог байгуулах, удирдан чиглүүлэх нь нэн тэргүүнд хийх ёстой зүйл болоод байна.

5.3 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр ашиг

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулсан (санхүүжилт, мэдлэг туршлага, цаг хугацаа, захиргааны дэмжлэг, мэргэжлийн удирдлага/заавар гэх мэт) хөрөнгө нь хир зэрэг үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулагдаж байна вэ? Хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд эдгээр нь хир зэрэг хангалттай дэмжлэг болдог вэ?

5.3.1 Нөөцийн хангалттай байдал

Монгол Улсын Засгийн газраас хүүхэд хамгаалалд хуваарилж буй төсөв хөрөнгө ихсэж байгаа Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн чухал үр дүн билээ. Үүнийг тус үнэлгээний оролцогчид хүлээн зөвшөөрч, цохон тэмдэглэж байв. 2018 онд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд улсын төсвөөс таван тэрбум төгрөг, 2019 онд энэ дүн өмнөх оноосоо мэдэгдэхүйц өсөж найман тэрбум төгрөг болсон. Гэхдээ НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Засгийн газрын захиалгаар хийсэн “Монгол Улсын Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний өртөг ба төсвийн дүн шинжилгээ”¹⁸¹ судалгаанд дурдснаар хуулийн хэрэгжилтийг хангахад 11.5 тэрбум төгрөг шаардлагатай гэж үзсэн ч төрийн байгууллагын сонирхогч талууд хуулийг хэрэгжүүлэхэд “тэнцвэртэй” төсөв байх хэрэгтэй гэж дүгнэж, хэмнэлтийн горимоор ажиллахад 4.3 тэрбум төгрөгийн төсөвтэй байхад даван гарна танилцуулсан байдаг. НҮБ-ын Хүүхдийн сан нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний өртөг, төсвийн дүн шинжилгээнд хийсэн судалгааг дэмжихээс гадна Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам хүүхэд хамгааллын төсвийн зарцуулалтандаа дүн шинжилгээ хийх, орон нутгийн хүүхэд хамгааллын нэн тэргүүнд хийх үйл ажиллагаанд чиглэсэн санхүүжилтийн арга зүйг санал болгох замаар хүүхэд хамгаалалд зарцуулах төсөв хөрөнгийг удирдан чиглүүлэхэд техникийн тусламж үзүүлсэн.

Хэдийгээр төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, мөнгөний зарцуулалтын үр ашгийг сайжруулах оролдлогууд хийж байгаа ч орон нутгийн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний санхүүжилт ноцтой хэмжээнд дутагдалтай хэвээр байгаа, үүний улмаас хуульд заагдсан хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэхэд саад бэрхшээл ихээхэн тулгарч байгаа тухай үнэлгээний дүн илтгэлээ. Үнэлгээнд оролцсон бараг бүх оролцогчид санхүүжилтийн хязгаарлагдмал байдал нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт, ялангуяа хамтарсан багийн үйл ажиллагаанд саад бэрхшээл болж байгааг цохон тэмдэглэж байв.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль бол маш их бэлэг тэмдгийн шинжтэй, хүний нөөц ба төсөв мөнгөний хуваарилалттай холбоотой зүйлийн хувьд хэрэгжилтэд жинхэнэ асуудал тулгардаг... Хамтарсан багийн гишүүд үйлчилгээгээ хүргэхдээ өөрийн халааснаас мөнгөө гаргахад хүргэдэг гэж тэд бидэнд хэлдэг¹⁸².

--

Үйлчилгээ шаардлагатай хүүхдэд хэрэгтэй бүх үйлчилгээг хүргэх мөнгө хангалттай хуваарилагддаггүй¹⁸³.

Үнэхээр энэ үнэлгээнд хамрагдсан сум, хорооны хамтарсан багийн гишүүд тэдний өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тухайлбал унаа, уулзалтын өрөө байхгүй, шаардлагатай хөрөнгө мөнгө

¹⁸¹ МУ-ын Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний үнэ өртөг, төсвийн дүн шинжилгээ. 2016/004. UNICEF Mongolia.

¹⁸² Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 23.

¹⁸³ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний хэмжээний үйл ажиллагаа хариуцсан төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 6.

дутагдалтайн улмаас хүүхэд хамгааллын кейсүүдэд үр дүнтэй хариу арга үйлчилгээг үзүүлж чаддаггүй эсхүл заасан хугацаанд үйлчилгээг хүргэж чаддаггүй гэж мэдээлсэн; *“төсөв, хөрөнгө болон хамтарсан багийн санхүүжилттэй холбоотой олон бэрхшээл сорилтууд тулгардаг. Саяхан бид нэг кейс дээр ажиллаж байсан. Бид хөдөөнөөс нэг хүнийг авчрахыг хүсэж байсан ч бидэнд унаа байхгүй бас түлшний мөнгө байхгүйн улмаас бид бүтэн нэг ажлын өдрийг алдсан”*¹⁸⁴. Олон хамтарсан багийн гишүүд тэд өөрсдийнхөө цалингаасаа хүүхэд хамгааллын үйл ажиллагаанд ялангуяа айлаар зочлохдоо унааны зардлаа өөрөө гаргадаг гэж тайлбарлаж байсан. Энэ нь тус тайлангийн үр нөлөөний хэсэгт танилцуулсан үйлчилгээг үргэлжлүүлэх, эргэн хянах явдал учир дутагдалтай байдгийн нэг шалтгаан байж болохыг илтгэж байна.

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдахаас өмнө хөрөнгө санхүү мөн л дутагдаж байсан. Тиймээс, хууль батлагдахаас өмнө Засгийн газар хөрөнгө санхүүгийн энэ дутагдалтай байдлыг урьдчилан тооцоолох ёстой байсан: 2016 оны Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үнэ өртгийн тооцоонд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ үзүүлж буй байгууллага мэргэжилтнүүдийн хамгааллын үйлчилгээг талбарт хүргэхэд нь нэн шаардлагатай төсөв бараг л байдаггүй гэж халаглаж байсан”.

185

Хөрөнгө санхүүгийн дутагдалтай байдал нь хүний нөөцийн дутагдалтай байдалтай хавсарч байна. Энэ тухай үнэлгээний оролцогчид, хороо болон сумын түвшинд ажиллах нийгмийн ажилтан их дутагдалтай байна гэв. Зарим тохиолдолд 20,000 давсан хүн амтай төрийн анхан шатны нэгж дээр ганц нийгмийн ажилтан тухайн хороо сумынхаа хүн амынхаа бүх хэрэгцээнд чиглэсэн үйл ажиллагаа, үйлчилгээг хариуцдаг байна. Үнэлгээнд оролцсон нэг ч хамтарсан багт зөвхөн хүүхэд хамгааллын кейсэд төвлөрөн анхаарч ажилладаг нийгмийн ажилтан байсангүй. Нийгмийн ажилтнууд маш өргөн хүрээтэй ажил хариуцах бөгөөд тэд кейс менежментийн цогц хариу үйлчилгээг үзүүлэх боломж хомс байдаг тухай үнэлгээний оролцогчид тайлбарлаж байв. Нэгэн хорооны нийгмийн ажилтан “Нэг газар хоёр нийгмийн ажилтан ажиллах хэрэгтэй байна. Нэг нь хүүхэд хамгааллын кейсээ хариуцаж кейс менежментээ хийгээд, нөгөө нь хорооны захиргааны ажлаа хийх хэрэгтэй. Одоо бол маш их ажлыг хийдэг. Ганцаараа тэр их ажлыг хийх үнэхээр хэцүү”¹⁸⁶.

Удирдлагын түвшинд ажиллах хүүхэд хамгааллын мэргэжилтэн дутагдалтай байгаа тухай хэд хэдэн үндэсний түвшинд үйл ажиллагаа эрхэлдэг оролцогч талууд цохон тэмдэглэж байв; *“Манай хэлтэст хоёр мэргэжилтэн хүүхэд хамгааллын асуудал хариуцдаг, үлдсэн 17 мэргэжилтэн, ажилтан хүүхдийн хөгжил болон захиргааны ажил хариуцдаг. Манай хэлтсийн хүүхэд хамгаалал хариуцсан мэргэжилтэн бусад ажилтнуудтай харьцуулахад маш их ачаалалтай. Ажлын ачаалал, хуваарилалт их ялгаатай, тэнцвэргүй байдаг... Удирдах түвшний хүнийг сонгохдоо салбараа сайн мэддэг, тохирох мэдлэг, туршлагатай хүнийг томилох маш чухал”*.¹⁸⁷ Энэ тайлангийн үр нөлөөний хэсэгт хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд чиглэсэн мэргэжлийн удирдлага, зөвлөгөө заавар дутагдаж байгаа тухай өгүүлсэн. Мөн Хүүхэд хамгааллын ажлыг дэмжих, удирдан зохион байгуулах сайн манлайлал, удирдлагатай байх нь Засгийн газрын нэн тэргүүнд анхаарах ёстой зүйл юм.

5.3.2 Үр ашигтай хэрэглээ

Улсын их хурал Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг баталсны дараа Монгол Улсын Засгийн газар хүүхэд хамгаалалд зориулсан төсвийг Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яаманд шилжүүлж,

¹⁸⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, цагдаагийн хэсгийн байцаагч, 2020 оны 10 сарын 9Ол.

¹⁸⁵ МУ-ын Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний үнэ өртөг, төсвийн дүн шинжилгээ. 2016/004. UNICEF Mongolia.

¹⁸⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, нийгмийн ажилтан (хорооны түвшин), 2020 оны 10 сарын 19.

¹⁸⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч, 2020 оны 10 сарын 9.

харин яам Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар (ГБХЗХГ)-т шилжүүлж ирсэн. Энэ төсвөөс мэргэжлийн удирдлага, зохион байгуулалт, сургалт; хүүхдийн тусламжийн утас, хэд хэдэн халамж асрамжийн төвүүд, ТББ-ын үйлчилгээ зэргийг багтаасан мэргэжлийн тусгай үйлчилгээ; эцэст нь ГБХЗХГ-т шилжүүлсэн санхүүжилтийн нилээн их хувийг Монгол Улсын 21 аймаг, 9 дүүрэгт шилжүүлнэ¹⁸⁸. Энэ нь төсвийг харьяа байгууллагадаа тухайлбал аймаг, нийслэлийн хүүхэд хамгаалал, хүүхдийн хөгжлийн үйлчилгээнд шилжүүлэх Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль (2011) -ийн заалттай нийцэж байгаа юм¹⁸⁹. Гэвч, орон нутаг, дүүрэгт шилжсэн энэ төсвөөс маш бага, эсхүл ямар ч төсөв хамтарсан багт, сум, хорооны хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд шилждэггүй болохыг энэ үнэлгээний дүн харууллаа. Үнэлгээний хэд хэдэн оролцогчид хамтарсан баг нь хангалттай санхүүжилтгүй байгаа нь хэн тэдний ажлыг санхүүжүүлэх үүрэг хүлээдэг, ялангуяа хамтарсан багийн тодорхойлолтыг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд шилжүүлэх шийдвэрийг хэн гаргасан тухай их ойлгомжгүй байдаг тухайгаа илэрхийлж байв:

Хамтарсан багийг Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд шилжүүлснээс улбаатай, Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтныг дэмжих хуулийн заалтгүй болсон. Хүүхэд хамгааллын зардал нь өөр зүйлд зарцуулагддаг тухайлбал сургалтын кино хийх гэх мэт. Энэ мөнгийг хэн ч хянадаггүй, энэ мөнгийг бодлого боловсруулагчид хүссэн зүйлдээ зарцуулдаг. Мөнгийг үр ашигтай зарцуулж байгаа нь тодорхой биш.

--

Хамтарсан багийн зардлыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (ХЗДХЯ)-наас гарах ёстой, учир нь Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг ХЗДХЯ хариуцдаг— ХЗДХГ -аас гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх үйлчилгээний санхүүжилтийг гаргадаг. Гэвч, Хүүхэд хамгааллын тухай хууль бол өөр. Тэд хүүхдэд чиглэсэн үйлчилгээний зардлыг хариуцах ёстой. Энэ нь хэн хамтарсан багийн санхүүжүүлэх вэ гэсэн хоёрдмол байдлыг үүсгэж байна¹⁹⁰.

Орон нутгийн хүүхэд хамгаалалд зарцуулж буй төсвийн зарцуулалтын задаргаа олдоогүй, харин чанарын мэдээллээр ихэнх мөнгө нь олон нийтэд чиглэсэн ажил, заримдаа сургалт, бас түр хамгаалах байр зэргийг санхүүжүүлдэг байна. Эдгээр нь дэмжих ёстой чухал ажлууд ч хамгийн эмзэг бүлгийн хүүхдийн хамгаалалд төсөв хөрөнгийг хэрхэн зарцуулдаг нь тодорхой биш байна. Энэ тайлангийн Үр дүн гэсэн хэсэгт өгүүлсэнчлэн нийгмийн ажлын кейс менежментийн үйлчилгээг бэхжүүлэхэд хөрөнгө оруулалт хийх, мөн үр дүнтэй мэргэжлийн удирдлага, удирдлага зохион байгуулалтын механизмыг нэвтрүүлэхэд зайлшгүй төсөв хөрөнгө хэрэгтэй.

Орон нутгийн төсвөөс хүүхэд хамгаалалд зарцуулж буй санхүүжилт харилцан адилгүй, жигд биш байна. "Орон нутгийн хөгжлийн сан их мөнгө зарцуулдаггүй, санхүүжилтийн хэмжээ нь засаг даргын дэмжих, эс дэмжих хүслээс маш их хамаардаг"¹⁹¹ гэж үнэлгээний нэг оролцогч тайлбарлаж байв

Нөгөө талаар сум ба хорооны засаг дарга нар хүүхэд хамгаалалд хамгийн түрүүнд хөрөнгө зарцуулах ёстой гэж үзэхгүй байгаагаас хамтарсан баг нь санхүүжилтгүй байна гэж хэлж болох юм. Мөн энэ нь хамтарсан багийн гишүүд үйлчилгээгээ төлөвлөх, төсөвлөх талаар хангалтгүй байгаагийн илрэл байж болно:

¹⁸⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний хэмжээний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 6.

¹⁸⁹ Төсвийн тухай МУ-ын хууль (2011), 61-р зүйл.

¹⁹⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 12.

¹⁹¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, их сургуулийн төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 15.

*Хороо ба сумын түвшинд хамтарсан багт зориулсан төсөв хэзээ ч төлөвлөдөггүй. Хуулиараа бол хамтарсан бол ирэх жилийнхээ төсвийг гаргах үүрэгтэй, тэр төсвийн дагуу хүсэлт гаргаж болно. Гэвч би нэг ч хамтарсан баг төсвөө бодоод эсхүл хэрэгцээтэй санхүүжилтээ авч байгааг хараагүй*¹⁹².

--

*Өөр нэг асуудал бол хамтарсан багийн гишүүд бүтэн жилийн төсвөө хэрхэн гаргахаа мэддэггүй... Дүүрэг, хорооноос мөнгө хуваарилахад тэд мөнгөө хэрхэн төлөвлөхөө мэддэггүй*¹⁹³.

Ажлын төсөвгүй, улмаар орон нутгийн засаг захиргаа хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний зардлаа хаанаас гаргах нь тодорхой биш бол энэ санхүүжилт үр ашигтай зарцуулагдах магадлал тун бага. Цаашилбал, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэхэд шаардлагатай төсвийг үр дүнтэй төлөвлөх, орон нутгийн засаг захиргаа эсхүл ГБХЗХГ-аас тогтвортой санхүүжилт, төсөв авах талаараа урьдчилсан тохирч, тэдгээр байгууллагын амлалтыг авч байх зайлшгүй шаардлагатай. ГБХЗХГ-ын төлөөлөл энэ тухай судлаачид дараах тайлбарыг өгсөн. “Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийг бодож тооцоолдоггүй... Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ хүргэх шат бүрд гарах төсвийг бас тооцож боддоггүй. Үйлчилгээний шат бүрд хэрэгтэй төсөв нь байхгүй бол тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл тулгарна. Төсөв бол маш тодорхой байх ёстой гэж боддог. Үйлчилгээний өртгөө тооцоод, ГБХЗХГ-аар батлуулах ёстой”¹⁹⁴.

Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдлийг үр дүнтэй илрүүлэх, төсөв хөрөнгийг үр ашигтай зорилтот бүлэгт зарцуулах, боломжтой бүх нөөцийг зохицуулах замаар хариу арга хэмжээг орон нутгийн түвшинд авахад таарч тохирсон санхүүжилттэй байх их чухал. Хүүхэд хамгааллын цогц үйлчилгээнд хангалттай хөрөнгө оруулалт хийхгүй үед хүүхэд хүнд нөхцөлд орохын сацуу тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсгүүд тусдаа салангид эсхүл давхцах болно Энэ тухай үнэлгээнд оролцсон нэгэн оролцогч “Хүүхэд хамгааллын мөнгө ухаалаг зарцуулагдах ёстой, мөн төсвийн ихэнх нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд зарцуулагдах ёстой”¹⁹⁵ гэж тайлбарласан.

5.4 Хуулийн хэрэгжилт дэх жендэрийн тэгш байдал, шударга зарчим

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг дэмжсэн үйл ажиллагааг (шийдвэр гаргах, төлөвлөх, хянах) жендэрийн мэдрэмжтэй хэлбэрээр зохион байгуулдаг уу? Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг янз бүрийн хэрэгцээтэй охид, хөвгүүдэд ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй, жендэрт суурилсан хүчирхийллийн хохирогч хүүхэд, алслагдсан газар амьдардаг хүүхэд гэх мэт хамгийн эмзэг, гадуурхагдсан бүлгийн хүүхдэд үр дүнтэй хүргэж байна уу?

¹⁹² Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 13.

¹⁹³ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 23.

¹⁹⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 8.

¹⁹⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага, (zoom), 2020 оны 11 сарын 5.

Энэ бүлгийн эхэнд жендэрийн тэгш байдлын тухай, дараа нь үйлчилгээ авахад ямар нэг сорилт бэрхшээлтэй тулгардаг, гадуурхагдсан гэх мэт тусгай нөхцөл дэх хүүхдийн нөхцөл байдлын тухай өгүүлэх болно. Хүүхэд хамгааллын хуулийг хэрэгжүүлэхдээ тусгай нөхцөл дэх хүүхэд тухайлбал алслагдсан бөглүү нутагт амьдардаг хүүхдийн өвөрмөц хэрэгцээнд нийцсэн тусгай үйлчилгээг хүргэх хэрэгтэйг тухай хүлээн зөвшөөрдөг. Тусгай хэрэгцээтэй хүүхдэд зориулсан үйлчилгээг бэлтгэгдсэн, мэргэшсэн боловсон хүчин хүргэх шаардлагатай. Алслагдсан хөдөө нутагт амьдардаг цөөн тооны хүүхдэд чиглэсэн үйлчилгээг хүргэхэд уламжлалт аргаар хүргэхээс илүүтэй шинэлэг инновацлаг хандлагыг ашиглахыг илүү шаардаж байж болох юм.

5.4.1 Жендэрийн тэгш байдал ба Хүүхэд хамгааллын тухай хууль

МУ-ын Засгийн газар, төрийн байгууллагууд хүүхдийн хүйсээс үл хамаарч хүүхэд бүрт хүүхэд хамгаалах үйлчилгээг хүргэхийн төлөө хүчин зүтгэдэг болохыг үнэлгээний үр дүн тодорхой харуулж байна. Үнэлгээнд оролцсон нэгэн сонирхогч тал хамгийн сүүлд ойлголт хандлага нэмэгдүүлэх компани ажлын үеэр тэд хэрхэн тэгш байдлыг хангасан тухай дараах мэдээллийг хуваалцсан: *“Бид [компани ажлын үеэрээ] хүйсээс нь хамаарч хэн нэгнийг алагчилан ялгаварладаггүй... бид охид хөвгүүд аль алиныг нь оролцуулдаг”*.¹⁹⁶ Ихэнх үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагын ажилтнууд тэдний үйлчилгээ бүгдийг хамруулах чиглэл барьдаг гэж хэлж байна. Гэхдээ практикийн ажилтнуудын жендэрийн талаарх ‘сохор’ хандлага нь хүүхэд жендэрээс үүдэлтэй ямар нэг хор уршигт өртөж байж болзошгүй гэсэн таамагт хангалттай хариу тайлбар өгч чадахгүй байх талтай. ТББ-н төлөөлөгч одоогийн нөхцөл байдлыг дараах байдлаар дүгнэсэн: *“Энэ Хүүхэд хамгааллын тухай хууль бол их ерөнхий... Жишээ нь хуульд охид эсхүл хөвгүүдэд чиглэсэн тусгай заалтууд байхгүй. Монгол Улсад хөвгүүдэд их үйлчилгээ хэрэгтэй байна, гэвч охид, хөвгүүдийн хэрэгцээ нь хуульд тусгагдаагүй”*.¹⁹⁷

Үнэлгээ хийх үед хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тухай мэдээлэл хүлээн авсан, нөхцөл байдлыг үнэлгээ хийсэн, үйлчилгээ хүргэсэн тухай мэдээлэлд хүйсээр нь ялгаж тооцсон бүртгэл мэдээлэл байхгүй байлаа. 108 Хүүхдийн тусламжийн утасны мэдээллийн баазад дуудлага өгсөн хүмүүсийн хүйсийн тухай мэдээлэл байдаггүй нь бүр харамсалтай бөгөөд хачирхалтай гэмээр зүйл байв. Гэхдээ сонирхогч талуудын мэдээлэлд охид ба хөвгүүд нь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тодорхой өөр өөр эрсдэлт хүчин зүйлд өртөмхий байх талтай гэсэн тодорхой тайлбар өгч байв. Жишээ нь хөвгүүд бэлгийн хүчирхийлэлд өртдөг болохыг хүлээн зөвшөөрч байгаа хэдий ч нэг цэгийн үйлчилгээн дээр ийм тохиолдолтой ажиллах тусгай багаж төхөөрөмж байхгүй эсхүл энэ хэлбэрийн хүчирхийллийг хэт эмзэг хүлээн авах эсхүл тоохгүй орхих явдал гардаг байна. Жендэрийн тухай болон охид хөвгүүдийн ялгаатай хэрэгцээний мэдээлэл хангалтгүй байгаа нь жендэрээс үүдэлтэй хор уршигийн улмаас тусламж хүсэж байгаа хүүхэд, тэдэнтэй ажиллах төлөвлөгөө болон үйлчилгээний талаар ойлгоход хүндрэл бэрхшээл үүсгэж байна.

Хүүхэд хамгааллын хяналт үнэлгээ хариуцсан төрийн байгууллагын төлөөлөгч хүүхэд хамгааллын тогтолцооны хяналтанд жендэрийн үзүүлэлт дутагдалтай байдаг тухайгаа “хүйстэй холбоотой шиг тийм тодорхой үзүүлэлт байхгүй”¹⁹⁸ гэж тайлбарлав. Жендэрт мэдрэг мэдээлэл, хяналтын тогтолцоогүй бол ГБХЗХ-ийн газар, хэлтэст хүүхэд хамгааллын чиг хандлагаа тодорхойлох, охид хөвгүүдэд тулгарах ялгаатай тусгай асуудлыг ойлгон таних, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг төлөвлөх зэрэгтээ жендэрт мэдрэмжтэй хандахад нь гарах хүндрэл бэрхшээл үргэлжлэн гарсаар л байх болно.

¹⁹⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, Цагдаагийн байгууллагын төлөөлөгч, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 7.

¹⁹⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 12.

¹⁹⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, төрийн байгууллагын төлөөлөгч, 2020 оны 10 сарын 12.

5.4.2 Шударга зарчим ба Хүүхэд хамгааллын тухай хууль

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг янз бүрийн хэрэгцээтэй охид, хөвгүүдэд ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй, жендэрт суурилсан хүчирхийллийн хохирогч хүүхэд, алслагдсан газар амьдардаг хүүхэд гэх мэт хамгийн эмзэг, гадуурхагдсан бүлгийн хүүхдэд үр дүнтэй хүргэж байна уу?

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ нь зарим эмзэг, гадуурхагдсан хүүхдэд, ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэсний цөөнхийн, Монгол Улсын харьяалалгүй, хөдөө алслагдсан газар амьдарч буй хүүхдүүдэд хараахан хүрч үйлчилж чадахгүй байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд хүүхэд хамгааллын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэгтэй холбогдох тулгарч буй хүртээмжтэй холбоотой бэрхшээлүүдтэй тулгарсаар байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль болон холбогдох дүрэм журмууд нь хүртээмжтэй холбоотой цөөн заалт агуулсан ч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тусгай хэрэгцээтэй холбоотой ямар нэг тусгай заалт агуулаагүй байна. Нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүд хөгжлийн бэрхшээлийн талаарх сургалтанд хамрагдах нь хязгаарлагдмал байдаг байна. Цөөн ажилтан л хүүхэд хамгааллын үйл явцаар дамжуулан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг дэмжих шаардлагатай үр чадваруудтай байна. Нэгэн ажилтан дараах тайлбарыг өгсөн. “Тэгш боломжийн талаар их дутагдалтай. Жишээлбэл, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнтэй, сонсголын бэрхшээлтэй хүнтэй нийгмийн ажилтан ажиллахад их сорилттой тулгардаг. Тэд сэтгэл санааны хямралд орсон хүүхэдтэй хэрхэн ажиллах эсвэл өөрсдийгөө илэрхийлэхэд нь туслах чадваргүй байдаг.”¹⁹⁹

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд зориулсан хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний дутагдалтай байдлыг нөхөн ТББ-үүд ажиллаж байна. ТББ-үүд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд хамгааллын үйлчилгээ хүргэхийн төлөө ажиллаж байгаа ч тэдний үйлчилгээ ихэвчлэн ерөнхий дэмжлэг туслалцаа голлон үзүүлж байна. Санхүүжилтын дутагдалтай нөхцөл байдал нь ТББ-уудын энэ тэдний энэ үйлчилгээг сулруулж байгаа юм.

*Манай үйлчилгээ [хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд зориулсан] нь ихэвчлэн хүүхдийн хөгжилд анхаарсан үйлчилгээ байдаг..... гэхдээ Зүүн бүсийн зарим салбарын зарим үйлчилгээ нь хамгааллын үйлчилгээ хүргэхээр магадлан итгэмжлэгдсэн бөгөөд төрөөс энэ үйлчилгээг хүргэхэд зориулж таван сая төгрөг ²⁰⁰авдаг нь хангалтгүй гэж надад боддог. Хүүхдэд эдгээр үйлчилгээ хэрэгтэй, гэхдээ энэ нь байгууллагад том дарамт болдог.*²⁰¹

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ хүргэх ТББ-ын авч чадсан хязгаарлагдмал төсөв нь хэн нэгнээ алдах, богино хугацаанд маш бага зүйлийг хийхийг санал болгох зэрэг үйлчилгээнд л зарцуулагдана. Хэрэв Хүүхэд хамгааллын тухай хууль бүрэн хэрэгжиж, гадуурхагдаж буй энэ бүлгийн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ авах тэгш боломжоор хангагдаж чадахаар байх бол хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд чиглэсэн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг урт хугацаанд үзүүлэх хандлагыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй болох юм.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэдтэй холбоотой бас нэг санаа зовоож буй асуудал бол эрсдэлт нөхцөлд байгаа болон хамгааллын үйлчилгээ шаардлагатай хүүхдийг илрүүлэх талаар хамгааллын тогтолцоо ажиллаж чадахгүй байгаа явдал. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд нь орон нутгийн иргэдтэй холбогдох, сургуульд явах, мэргэжлийн хүмүүс дээр очих зэрэг бусадтай

¹⁹⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, Нийслэлийн төрийн байгууллагын төлөөлөл. 2020 оны 11 сарын 12.

²⁰⁰ Таван сая төгрөг гэдэг нь 2020 оны 12 сарын 14-ны н-ханшаар 1,755USD америк доллартай тэнцэнэ.

²⁰¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 12.

харилцах, нийгмийн харилцаанд орох магадлал бага байдаг.²⁰² Энэ тухай нийгмийн ажилтан дараах жишээг эргэн санаж хэлсэн: “манай хороонд 60-аас 70 хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд бүртгэгдсэн байдаг. Эдгээр хүүхдээс арав гаруй хүүхэд сургууль, цэцэрлэгт явдаггүй... Манай хороонд хүчирхийлэл дарамтанд өртсөн ба өртөх эрсдэлтэй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийг илрүүлэх ажил сул гэж боддог....айлуудаар явахболомж их хязгаарлагдмал байдаг.”²⁰³

Төгсгөлд нь хэлэхэд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд хамгаалах зорилгоор хүүхдийг гэрт нь үлдээж болохгүй тохиолдолд хэрхэн шийддэг тухай өгүүлье. Түр хамгаалах байр болон нэг цэгүүд ихэнх нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн хэрэгцээнд тохиромжгүй, тэдний өвөрмөц хэрэгцээг хангаж чаддаггүй. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд зориулсан асрамжийн хувилбарт үйлчилгээ нь зөвхөн Монгол Улсад асуудал болж байгаа биш хэдий ч Монголын нөхцөл байдал иххурц байна. Хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч энэ асуудлыг тодорхой дүрслэн хэллээ: “Сэтгэцийн бэрхшээлтэй хоёр настай хүүхэдтэй эх хүүхэдтэйгээ хамт амьдардаг ...бидэнд энэ нөхцөлд тохирсон түр хамгаалах байр байхгүй. Тиймээс нийгмийн ажилтан хүүхдийг гэртээ авчирч нэг шөнө хамт хонох тохиолдол гарч байсан.”²⁰⁴

Үндэсний цөөнхийн хүүхэд

Угсаа, гарал үүслээс үл хамааран Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь бүх хүүхдэд үйлчилнэ гэдэг хэдий ч Монголын хамгийн олон,хамгийн цөөн хүн амтай үндэсний цөөнхийн бүлгүүд зэрэгцэн амьдардаг Баян-Өлгий аймаг нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой нилээд бэрхшээл сорилтуудтай тулгарч байна. Хуулийн хэрэгжилтэнд нөлөөлж байгаа гол асуудал бол хууль ба хуультай холбоотой журмууд үндэсний цөөнхийн бүлгүүдийн хэл дээр байхгүй асуудал байна. Нэг цагдаагийн ажилтны тайлбарласнаар “Тува, урианхай, казах хүүхдүүд манай аймагт амьдардаг. Тэдэнд хэлний асуудал тулгардаг. Ялангуяа Цэнгэл суманд зөвхөн Тува хүүхдүүд амьдардаг. Хэлний бэрхшээлтэй холбоотой хуулийг судалж хэрэгжүүлэх явдал хүнд, хэцүү.”²⁰⁵

Зөвхөн хэлний асуудал Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэнд саад болоод зогсохгүй, харилцах хэрэгсэлтэй холбоотой асуудал байна. Хэдийгээр Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд 108 Хүүхдийн тусламжийн утас нь гол мэдээлэх механизм боловч 108 дуудлагын утсанд дуудлага өгөхөд 108-утаснаас үндэсний цөөнхийн хэл дээр эсхүл өөр аялга хэлтэй харилцаж байгаа хүүхдийн ярианд хариулж чадахгүй байгаа²⁰⁶ нь хүүхдийг үр дүнтэй мэдээлэх боломжгүй нөхцөлд үлдээж байна.

Иргэний харъяалалгүй хүүхэд

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 3-р зүйлд Монгол Улсын иргэн хуульд заасан тусламж, үйлчилгээг хүртэнэ гэсэн заажээ. Энэ нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд иргэний харъяалалгүй хүүхдэд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ санал болгох уу гэсэн асуулыг нээлттэй үлдээж байна. Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд зааснаар иргэний харъяалалгүй хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ хүртэх боломжтой байхад Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд ийм заалт байхгүй байна. Гэр бүлийн тухай хуульд эцэг эх байх эрх, эцэг эх байх эрхийг хасах тухай хязгаарлалт, мөн иргэний харъяалалтай холбоотой хамгаалах үйлчилгээ авах талаар тодорхой биш байна.

²⁰² Yuriko, K. (2019) Who are out-of-school children? Children with disabilities in Mongolia, Compare: A Journal of Comparative and International Education. DOI: [10.1080/03057925.2019.1664894](https://doi.org/10.1080/03057925.2019.1664894)

²⁰³ Ганцаарчилсан ярилцлага, Өрхийн эрүүл мэндийн төвийн нийгмийн ажилтан, 2020 оны 10 сарын 19.

²⁰⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, Хүүхдийн эрхийн улсын байцаагч, 2020 оны 10 сарын 9.

²⁰⁵ Ганцаарчилсан ярилцлага, Орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын төлөөлөл. 2020 оны 10 сарын 5.

²⁰⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, Орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын төлөөлөл. 2020 оны 10 сарын 5.

Сургуулийн дотуур байрны хүүхэд

Үнэлгээний өмнөх хэсэгт тэмдэглэн хэлсэнчлэн газар зүйн байршлын хувьд үйлчилгээний төвөөс алслагдсан хөдөө орон нутагт амьдардаг малчин өрхийн хүүхэд бүх төрлийн үйлчилгээнд тэгш хамрагдаж чадахгүй байна. Үйлчилгээг хүртээмжтэй болгох ялангуяа бага насны хүүхдийг сургуульд бэлтгэхдээ гэрт суурилсан хөтөлбөрөөр сургах оролдлогуудыг хийж байна²⁰⁷. Алслагдсан орон нутгийн хүүхэд сургуульд орох болоход олон хүүхэд сургуульд явахын тулд гэрээсээ төв суурин газар луу очих хэрэгтэй болдог.

*Хөдөө орон нутагт амьдардаг малчин өрхийн 6 наснаас 18 насны хүүхдүүд сургуулийн дотуур байранд амьдарч, тэндээ сургуульд сурдаг. Том, насаар ахимаг хүүхдүүд нь бага насны хүүхдүүдийг ээж шиг нь асардаг...Тэд цуг унтаж, бага насны дүү нараа угааж, цэвэрлэж арчилдаг. Тиймээс хүүхэд жирэмслэхээс эхлээд хүүхэд хамгааллын олон асуудал тэнд гардаг.*²⁰⁸

Сургуулийн дотуур байрны хүүхэд нь хүүхдийн эсрэг дарамт, үл хайхрах явдалд голлон өртөх эрсдэлтэй.²⁰⁹ Сургуулийн насны нийт Монгол хүүхдийн найман хувь нь дотуур байранд амьдарч байна.²¹⁰ Ярилцлагын үр дүнгээс харахад дотуур байр нь хүүхдийн амьдрах орчныг зохистой хангах нөхцөл, нөөц хөрөнгө дутагдалтай байгааг ихэнх оролцогчид илэрхийлж байлаа. Түүнээс гадна хүүхдийг харж, хянах явдал ялангуяа шөний цагаар их сул.²¹¹ Тиймээс олон Монгол гэр бүл хэрвээ боломжтой бол хүүхдээ айлд тусдаа байлгах сонголтыг хийдэг.²¹² Харин орлого багатай өрхийн хүүхдүүд дотуур байрандаа үлддэг.²¹³ Үр дагавар нь орлого багатай айлын хүүхдүүд эмзэг байдалдаа үлдэж дотуур байрандаа үе тэнгийнхний харин дотуур байрнаас гадна амьдардаг хүүхэд орон нутгийн зарим хүмүүсийн зүгээс дээрэлхэлт, мөлжлөгт өртдөг. Хэдийгээр үнэлгээнд оролцсон ихэнх оролцогчид эдгээр асуудлын тухай мэддэг хэдий ч хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд дотуур байрны хүүхдийн өвөрмөц хэрэгцээтэй эмзэг бүлгийн хүүхэд чиглэж маш бага зүйлийг хийжээ. Нийгмийн ажилтан нөөц хөрөнгө, багш дутагдалтай байдал нь дотуур байрны хүүхдүүдийн хэрэгцээг хангаж чадахгүй байна гэж тайлбарлаж байлаа. Улсын сургуулийн дотуур байрны боловсон хүчний болон материалын нөөцөнд хөрөнгө оруулалт хийх, сургуулийн аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээний журмыг танилцуулан, хүүхэд хамгааллын эдгээр асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатайг үнэлгээний дүн харууллаа.

5.5 Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтийн тогтвортой байдал

²⁰⁷ Дэлхийн банк: Монголын хөдөө орон нутагт амьдардаг хамгийн эмзэг хүүхэд чиглэсэн суурь боловсролын үр дүнг сайжруулах нь. Дараах линкээс харах: <https://worldbank.org/en/news/feature/2015/02/05/in-mongolia-preparing-herders-children-for-school-and-improving-their-learning>

²⁰⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 23.

²⁰⁹ Тэдний ихэнх нь нүүдэлчин малчин өрхийн хүүхдүүд-энэ бүлэг хүн амд тулгарч байгаа саад бэрхшээлийн тухай асуулдлыг энэ үнэлгээний тайлангийн нийцэл хэсэгт хөндсөн.

²¹⁰ Эдгээр хүүхэд ихэвчлэн хөдөөний нүүдэлчин малчин өрхийн хүүхдүүд. Сурах эрхийн чиглэлээрх тусгай илтгэгчийн тайлан. Монголд ажилласан ажлын томилолын тайлан. А/HRC/14/25/Add.3. догол мөр 59.

²¹¹ Сурах эрхийн чиглэлээрх тусгай илтгэгчийн тайлан. А/HRC/14/25/Add.3. догол мөр 60-61.

²¹² Steiner-Khamsi, G. & Stolpe, I. (2005). Non-Traveling 'Best Practices' for a Traveling Population: The Case of Nomadic Education in Mongolia. European Educational Research Journal. 4. p27-28. DOI: 10.2304/eerj.2005.4.1.2.

²¹³ Steiner-Khamsi, G. & Stolpe, I. (2005). Non-Traveling 'Best Practices' for a Traveling Population: The Case of Nomadic Education in Mongolia. European Educational Research Journal. 4. p31. DOI: 10.2304/eerj.2005.4.1.2.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилт болон хэрэгжилтийг хангахтай холбоотой гарсан үр дүн хир зэрэг тогтвортой байх вэ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хэрэгжилтийнхээ эхний шатанд л байна. Хуулийн хэрэгжилт, үнэлгээнээс үзэхэд хүсэн хүлээж буй үр дүнд хүрэх, үр шимийг бодит болгохын тулд маш их зүйл хийх хэрэгтэй хэвээр байна. Үүнтэй холбоотой Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үр дүн хир тогтвортой байх эсэхийг дүгнэх нь магадгүй хэтэрхий эрт байж болох юм. Монгол Улсын Засгийн газар Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг цаашид санхүүжүүлэх амлаж, хуулийн хэрэгжилт ирэх жилүүдэд сайжрах магадлалтай тухай тус үнэлгээний баримтууд илтгэж байна. Ирэх жилүүдэд болох Засгийн газрын санаачлагууд нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх боломжуудыг бий болгохоор байна. Гэр бүлийн тухай хуулийн шинэчлэл, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ тухайлбал асралт гэр бүл, үрчлэлийн асуудалд чиглэсэн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх санаачлагуудын тухай оролцогчид мэдээлж байлаа. Төрийн байгууллагын оролцогч талууд эдгээр чиглэлд гарах өөрчлөлтийг хүлээн зөвшөөрснийг дараах ишлэл тодруулж байна. *“Засгийн газрын 2020 оноос 2024 он хүртэл үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлд Монгол улсын Засгийн газар гэр бүлд суурилсан хүүхдийн эрхийн зарчмуудыг баримтална гэж заасан. Миний бодлоор Засгийн газар хүүхэд хамгааллын дэмжинэ, яагаад гэвэл энэ нь өргөн хүрээнд хүний хөгжлийн чухал асуудал. Мөн, УИХ дээр Гэр бүлийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулахтай холбоотой өргөн хүрээний хэлэлцүүлэн явагдаж байна. Энэ нь гэр бүлийн боловсрол, эцэг эхийг дэмжих зэрэг гэр бүл, хүүхэдтэй холбоотой олон асуудал, нөхцөлийг сайжруулах боломж юм”*.²¹⁴

Орон нутгийн төрийн байгууллагын харьяа анхан шатанд ажилладаг нийгмийн ажилтнуудыг Гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газрын орон нутгийн салбарын харьяанд шилжүүлэх тухай Монгол улсын Гэр бүлийн тухай хуулийн төсөлд²¹⁵ тусгагдсан заалтууд нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг тогтвортой хангах гэр бүлийн нийгмийн ажилтны боловсон хүчнийг бий болгох, Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог мэргэжлийн болгож, мэдэгдэхүйц хэмжээнд бэхжүүлэхэд чухал хэрэгтэй заалтууд байх болно. Энэ шилжилт нь мэргэжлийн нийгмийн ажилтнууд Засгийн газрын хүүхэд хамгааллын асуудал хариуцсан байгууллагад харьяалалтай болж удирдлага зохион байгуулалт болон мэргэжлийн удирдлагаар хангагдах боломжтой болно. Түүнээс гадна нийгмийн ажилтнуудад тавигдах мэргэжлийн байх шаардлага нь энэ тайлангийн Үр дүн гэсэн хэсэгт өгүүлсэн чадавхтай холбоотой сорилт бэрхшээлийг давахад тусална.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээнд үйлчилгээг хөгжүүлэх нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог үр дүнтэй тогтоон барихад чухал хэрэгтэй болохыг үнэлгээний үр дүн тодорхой харууллаа. Дараах гурван бүлэгт багтах үйлчилгээ нь ямар нэг байдлаар дутагдаж, орхигдсон байна. Үүнд: 1) зорилтот бүлэгт чиглэсэн урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ тухайлбал, эцэг эхийн хөтөлбөрүүд нь хүчирхийлэл, үл хайхрах байдал гарахаас өмнө хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлийг бууруулах замаар тогтвортой байдлыг сайжруулна; 2) нийгмийн ажлын кейс менежментийн цогц үйлчилгээ ба мэргэжлийн хариу үйлчилгээ үзүүлэх тухайлбал гэр бүлд суурилсан зөвлөгөө, нийгэм сэтгэлзүй дэмжлэг үзүүлэх зэрэг үйлчилгээ нь хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн асуудал болон тэдгээрийн шалтгаанд чиглэх замаар тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлнэ; 3) гэр бүлд суурилсан халамжийн үйлчилгээ тухайлбал асралт гэр бүлийн асрамж, үрчлэл, садан төрлийн асрамж зэрэг нь байгууллагад суурилсан халамжийн үйлчилгээг багасгаж, гэр бүлтэйгээ байж чадахгүй хүүхдэд удаан хугацааны гэр бүлд суурилсан асрамжид байх сайн практик шийдлийг олгоно.

²¹⁴ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний түвшний сонирхогч тал, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 8.

²¹⁵ Гэр бүлийн тухай хуулийн төсөлд мөн (олон улсын болон үндэсний) үрчлэл, асралт гэр бүлтэй холбоотой заалтууд тусгагдсан.

Үнэлгээний оролцогч талууд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд орхигдог дутагдаж эдгээр үйлчилгээний хэрэгцээг олж харж, тэдгээр үйлчилгээнд нэн тэргүүнд анхаарах хүчин зүтгэл гаргахаа илэрхийлж байв:

Бидэнд урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ хэрэгтэй... зан үйл, мэдлэг олгох, хандлага өөрчлөх зорилготой үйлчилгээнүүд. Одоогоор үүнтэй адил үйлчилгээ тийм олон байхгүй байна. ... Миний бодлоор бид багш нар, эцэг эхийг сургах хэрэгтэй. Хуульд эдгээр үйлчилгээг маш тодорхой оруулах хэрэгтэй, тэдгээр үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд хир их хэмжээний мөнгө хэрэгтэй, хэн тэдгээр үйлчилгээг үзүүлэх тухайг тогтоох хэрэгтэй. Хэрвээ бидэнд урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ байвал бид цөөн тооны хүчирхийлэл, бас хүнд хэлбэрийн хүчирхийллийн тохиолдлууд багатай байна ...²¹⁶

Зорилтот бүлгийн хэрэгцээнд чиглэсэн үр дүнтэй үйлчилгээг баталгаажуулах үйлчилгээний зураглал, стратеги нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх Засгийн газрын хүчин зүтгэлийг чиглүүлж, мэдээллээр хангаж өгнө. Үүнийг хэрэгжүүлэхэд үндэсний болон олон улсын ТББ-ын үр дүнтэй хамтын ажиллагаа шаардлагатай. Хэд хэдэн оролцогчид одоогийн хамтын ажиллагаа сул, үйлчилгээ нь хоорондоо холбоогүй гэдгийг тэмдэглээд энэ тал дээр сайжруулах хэрэгтэй гэж тодорхойлж байв. Засгийн газрын нийгмийн үйлчилгээний байгууллагууд тогтвортой байдлыг хангахын тулд кейс менежментийг оролцуулан хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэх, хянах, зохион байгуулах хэрэгтэй хэдий ч Засгийн газар дангаараа чадавхийг бий болгох ажлыг хийх магадлал бага. Засгийн газар төрөл бүрийн үр дүнтэй үйлчилгээ санал болгох боломжтой. Бусад улс орнуудын жишээнээс харахад ТББ тай хамтран ажиллах хамтын ажиллагаа нь одоо үзүүлж буй төрийн үйлчилгээний чадавх, хүртээмжийг баталгаажуулан илүү үр дүнтэй, үр ашигтай үйлчилгээг дэмждэг байна.

5.5.1 Төсвийн дэмжлэг ба тогтвортой байдал

Үйлчилгээг тогтвортой байлгахын тулд төсвийн дэмжлэгийг багтаасан ямар нэг механизм үндэсний болон орон нутгийн түвшинд байдаг уу?

Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх тогтвортой байдлын талаар асуухад оролцогчид хүүхэд хамгааллын тухай хүүлийн хэрэгжилтэд зориулсан улсын төсвийг нэмэх хэрэгтэй гэсэн саналыг голлон гаргаж байв. Төрийн байгууллагын оролцогчийн дараах хариулт нөхцөл байдлыг илүү тодорхой дүрслэн харуулж байна. “Өмнө нь Монгол Улс маш бага хэмжээний төсвийг хүүхэд хамгаалалд зарцуулж байсан. Харин сүүлийн гурван жилд жил бүр таван тэрбум төгрөг хүүхэд хамгаалалд төсөвлөж байна. Энэ нь тийм ч их мөнгө биш, гэхдээ бас бага мөнгө биш. Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээ их байгаа учраас Засгийн газар цаашид төсвөө нэмэхийн төлөө хүчин зүтгэл гаргана гэж би итгэдэг”.²¹⁷

Засгийн газрын хүүхэд хамгаалалд хуваарилж байгаа мөнгөний хэмжээ нэмэгдэж байгаа нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоог тогтвортой байлгахад эерэг алхам болно. Гэхдээ, хүчирхийлэл, үл хайхрах явдалд өртөх эрсдэлтэй хүүхдийн кейсийг илрүүлэх, хариу арга хэмжээ авах тогтолцоог бэхжүүлэхийн тулд сум ба хорооны түвшинд үзүүлж буй хамгааллын үйлчилгээнд хангалттай санхүүжилтийг олгохыг баталгаажуулах нь нэн чухал гэдгийг үнэлгээний дүн харуулж байна.

²¹⁶ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ -ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 12.

²¹⁷ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний түвшний сонирхогч тал, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 6.

Орон нутгийн төсөв эсхүл орон нутгийн хүүхэд хамгааллын төсвөөс тодорхой хувийг тусгайлан хамтарсан багийн гишүүдийн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд зориулна гэсэн “цагираган хашаан”-ы хаалт хэлбэрээр төсвийг тусгайлан салган авч, зарцуулах хэрэг байгааг тус үнэлгээний дүн үзүүлж байна.

Засгийн газрын хүүхэд хамгааллыг санхүүжүүлэх амлалтын талаар өөдрөг биш бодолтой хэд хэдэн оролцогч талууд саналаа илэрхийлж байв. Хүүхэд хамгаалалд удаан хугацааны хөрөнгө оруулалт хийх Засгийн газрын амлалтыг дэмжих, үр дүнг нь харуулахын мэдээлэл удирдлагын тогтолцоог бэхжүүлэх хэрэгтэй гэж төрийн байгууллагын нэгэн оролцогч цохон тэмдэглэж байлаа:

Засгийн газар биднийг хүүхэд хамгаалалд зарцуулсан мөнгөө хир үр ашигтай зарцуулав гэж шүүмжилдэг. Хүүхэд хамгааллын төсвийг хэрхэн ашигласан гэдгийг хэмжих үнэхээр хэцүү. Илүү их тогтвортой үр дүнг гаргахын тулд хүүхэд хамгаалалд илүү их тогтвортой төсөв хэрэгтэй байх хэрэгтэй гэж бид тайлбарладаг. Шийдвэр гаргагч нарт бид нөлөөлөхдөө илүү урт хугацааны хүүхэд хамгааллын төсөвтэй байхыг бид санал болгодог.

Хүүхэд хамгааллын зардлыг ‘юу ч биш’ хэрэггүй зүйлд зарцуулж, үр дүнг нь харагдахгүй байна гэж тэд бидний тухай ярьдаг... Жишээлбэл, бэлгийн хүчирхийлэлд өртсөн хүүхдэд 6 сараас 2 жил хүртэл хугацаанд үйлчилгээ үзүүлэх хэрэгтэй. Гэвч бидэнд зөвхөн богино хугацаанд үйлчилгээ үзүүлэх мөнгө байдаг, түүнийг зарцуулна... Энэ юу гэсэн үг вэ гэхээр богино хугацаанд хүүхдэд үр нөлөө гардаггүй гэдгийг ойлгох хэрэгтэй²¹⁸.

Дээр танилцуулсан ишлэлүүд нь Хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх Засгийн газрын дэмжлэг нь урт хугацаандаа сорилт бэрхшээлтэй тулгарч болзошгүйг, ялангуяа хүүхэд хамгааллын ажлын үр дүнг стандартчилгдсан хэлбэрээр гаргах нь хэцүү болохыг илэрхийлж байна. Гэхдээ сайжруулсан мэдээллийн тогтолцоо нь хүүхэд хамгааллын тогтолцоо ямар зүйлийг хийсэн тухайгаа баримт нотолгоогоор харуулан дээрх сорилт бэрхшээлүүдийг даван гарч болох юм. Энэ оролдлого нь Засгийн газар, түүний хамтран зүтгэгчид Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх тогтолцоо, үйлчилгээг бүтээн босгоход олон жилийн тогтвортой хөрөнгө оруулалт шаардлагатай гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхөд их чухал.

5.5.2 Тогтвортой чадавхийн үе

Чадавхитай холбоотой тогтвортой байдал үндэсний, аймаг, нийслэлийн болон орон нутгийн манлайлалд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хир хувь нэмэр оруулсан бэ ?

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үндэсний, аймаг, нийслэл, орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх үйл явцыг дэмжих тогтвортой чадавхыг бий болгоход хүндрэлтэй гэж үнэлгээний оролцогч талууд цохон тэмдэглэж байлаа. Энэ тайлангийн үр нөлөөний хэсэгт сүм, баг, хорооны нийгмийн ажилтны хязгаарлагдмал чадавх нь эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийн хэрэгцээнд чиглэсэн хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүчин мөхөс байдалд хүргэж байгааг харуулсан. Энэ сорилт бэрхшээл дээр ажлын нөхцөл, улс төрийн сонгуулийн үр дүнгээс улбаалан нийгмийн ажилтнууд ажлын байрандаа тогтвор суурьшилгүй ажиллах явдал нэмэгдэж байна:

²¹⁸ Ганцаарчилсан ярилцлага, үндэсний түвшний төрийн байгууллагын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 10 сарын 5.

*Ажлын байр тогтвортой, баталгаатай байх хэрэгтэй. Маш их ажлын ачаалалтай нөхцөлд уйгагүй ажилладаг хүмүүсийн цалин урамшуулал, чадавх бэхжүүлэх гээд ажлын нөхцөл [тэднийг ажилд нь үлдээхийн тулд] илүү сайн байх хэрэгтэй.*²¹⁹

--

*Хүний нөөцийн тогтворгүй байдал үнэхээр асуудал болж байна... дөрвөн жил тутам, сонгууль болоход, заримдаа бүр сонгуулийн хооронд бүх ажилтнууд солигддог. Энэ бол маш том сорилт, бэрхшээл - бид дахиад л эхлэх хэрэгтэй болдог. Тиймээс л бид төслүүдийн тогтвортой байдлыг хангахын төлөө шахаж үнэхээр их ажиллах хэрэгтэй.*²²⁰

--

*Бидний санааг хамгийн их зовоодог зүйл бол Засгийн газар боловсон хүчнээ их өөрчилдөг явдал. Жишээ нь ЖАЙКА-гийн төслөөр олон хүнийг чадавх бэхжүүлэх зорилгоор Япон луу явуулсан.... Нэг, хоёр жилийн дараа тухайн хүн ажлаа сольсон. Тэгээд шинэ ажилтан, дахиад л бүгдийг эхнээс сурах хэрэгтэй болно.*²²¹

Нийгмийн үйлчилгээний ажиллах хүчний тогтвортой байдлыг бий болгохын тулд хандлагаа өөрчлөх хэрэгтэй. Нийгмийн ажлыг мэргэжлийн болгох, практик ажиллаж буй нийгмийн ажилтнуудыг лицензитэй болгох шаардлагыг хөгжүүлэх хэрэгцээ байна. Үүнийг хийхийн тулд нийгмийн ажлыг хийж буй хүн мэргэжлийн нийгмийн ажилтан байх, энэ мэргэжлийг өөрийн карьер гэж сонгох, нийгмийн ажлын мэдлэг түршлагатай хүнийг удирдах албан тушаалд дэвшүүлэх, бэлтгэгдсэн нийгмийн ажилтнуудыг ажлын байранд нь тогтоон барих стратегийг хөгжүүлэх хэрэгтэй. Ойрын хугацаанд ажилтнуудыг илүү сайн чадавхжуулах, дэмжих, мэргэжлийн удирдлагаар хангах шаардлагатай. Нийгмийн ажилтнуудад зориулсан тухайн албан тушаалд ажиллахаас өмнөх нийгмийн ажилтан бэлтгэх [академик] сургалтын хөтөлбөрийг тогтмол эргэж харж, нийгмийн ажилтнуудад зориулсан сургалтын хөтөлбөртөө Монголын онцлогт тохирсон хүүхэд хамгааллын сэдвүүдийг оруулж тэдгээрийг байнга сайжруулж байх хэрэгтэй. Ажлын байран дээрх сургалтын хэрэгцээг мөн тогтмол эргэн харж, нийгмийн ажилтан бэлтгэх сургалтанд орхигдсон сэдвүүдийг ажлын байран дахь сургалтын хөтөлбөрт оруулж, хүүхэд хамгааллын салбартаа ажиллах, мэргэжлээрээ өсөн хөгжихийг дэмжин мэргэжил дээшлүүлэх шинээр боловсруулах сургалтын хөтөлбөртөө сайн туршлага ба үйлчилгээг хөгжүүлэхтэй холбоотой сэдвүүдийг оруулах хэрэгтэй.

²¹⁹ Ганцаарчилсан ярилцлага, орон нутгийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 9.

²²⁰ Ганцаарчилсан ярилцлага, нийслэлийн төрийн байгууллагын төлөөлөл, 2020 оны 10 сарын 9.

²²¹ Ганцаарчилсан ярилцлага, ТББ-ын төлөөлөл, виртуал ярилцлага (zoom), 2020 оны 11 сарын 12.

6. ДҮГНЭЛТ БА СУРГАМЖ

Энэхүү үнэлгээгээр нь 2016 онд батлагдсан Хүүхэд хамгааллын тухай Монгол Улсын хуулийн хэрэгжилтэнд гарч байгаа ахиц дэвшлийг, мөн Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэхэд оруулж уг хууль хир хувь нэмэр оруулж байгааг үнэлсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь анх удаа хүүхэд хамгааллын хууль, эрх зүйн хүрээг тогтоож, хүүхэд хамгааллын чиглэлээр орхигдож байсан Монгол Улсын хууль, эрх зүйн орон зайг нөхсөн болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь төрийн байгууллага, анхан шатанд үйлчилгээ хүргэж буй байгууллага, ажилтнууд, олон нийтийн Монгол Улсад гарч буй хүүхэд хамгааллын санаа зовоож буй асуудлын талаарх ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх, хүүхэд хамгааллын асуудлыг нэн тэргүүнд анхаарахад чухал түлхэц болсон гэдэг нь тодорхой байна. Үндэсний түвшинд Монгол Улсын Засгийн газраас хүүхэд хамгаалалд зориулан нөөц эх үүсвэр, хөрөнгө оруулалтаа ихэсгэсэн нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн чухал үр дүн юм. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг илрүүлэх, мэдээлэх явдал Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдсанаас хойш нэмэгдсэнийг төрийн анхан шатны захиргааны мэдээлэл харууллаа. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн дүнд хүчирхийлэгдэх эрсдэлд байгаа хүүхдийг илрүүлэх, түүний тухай мэдээлэл хүлээн авах замаар хүүхдийг хамгаалах гэсэн Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын тогтолцооны үндсэн үүргийн биелэлт сайжирч байгааг үнэлгээний дүн илтгэж байна.

Үүний зэрэгцээ тус үнэлгээ нь хүүхэд хамгааллын үр дүнтэй тогтолцоог практикт буулгахад мэдэгдэхүйц саад болж байгаа дутагдалтай зүйлсийг илрүүлсэн. Аймаг, нийслэл, тэдгээрийн харьяа орон нутаг, газруудад эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг илрүүлэх эсхүл бүр илрүүлэхгүй байх тохиолдол гарч байгаа нь үнэлгээний чанарын мэдээлэлд тусгагдсан байв. Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол илэрч, тухайн тохиолдлыг хамтарсан багт холбон зүүчлэх үед нийгмийн ажилтнууд нөхцөл байдлын үнэлгээг ерөнхий хийдэг, тухайн кейсийг хаах эсхүл өөр үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, ажилтанд холбон зүүчилсны дараа кейсийг эргэн хянадаггүй эсхүл маш бага зүйлийг хийдэг зэргээр кейс менежментийн бүх алхмуудыг бүрэн гүйцэд хийгддэггүй болохыг үнэлгээний дүн харууллаа. Кейс менежментийн журам, заавар, маягтууд нь харьцангуй шинэ ч түүнийг практикт ашиглах явдал хязгаарлагдмал байна. Мөн кейс менежментийг сайн хийхгүй байгаа нь нийгмийн ажлын чадавх сул, мэргэжлийн удирдлага хангалтгүй, удирдлага зохион байгуулалтын дэмжлэг сул, хамтарсан багийн үйл ажиллагааны зардал хүрэлцээгүй зэрэг хүчин зүйлстэй холбоотой болохыг үнэлгээний дүн илрүүлсэн. Түүнчлэн малчин өрхийн хүүхэд, дотоодын шилжил хөдөлгөөн хийсэн иргэдийн хүүхэд зэрэг зарим алслагдсан, нийгмээс тусгаарлагдсан бүлгийн хүүхдүүд үйлчилгээнд маш цөөн хамрагдсан, үйлчилгээ авахад тэдэнд мэдэгдэхүйц их бэрхшээл тулгардаг зэрэг бусад сорилт бэрхшээлүүд илэрсэн. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжилтийг хангахын тулд Засгийн газар, түүний түншлэгч талууд эдгээр орхигдсон асуудалд чиглэсэн арга хэмжээг эрэмблэн ирэх жилүүдэд нэн тэргүүнд хийх ёстой үйл ажиллагаагаа тодорхойлох хэрэгтэй.

Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилтэд тулгарч буй эдгээр дутагдал, сорилт бэрхшээлүүд нь гайхмаар зүйл биш юм. Хүүхэд хамгааллын тогтолцоог бэхжүүлэх үйл явц нь олон жилийн тогтвортой хүчин зүтгэл шаардлагатай урт хугацааны цогц үйл ажиллагаа юм. Тус үнэлгээгээр илэрсэн дутагдалтай, анхаарлын гадна орхигдсон дээр дурдсан асуудал дунд нэн тэргүүнд анхаарал хандуулах шаардлагатай бүтцийн шинжтэй хэд хэдэн асуудал байна. Хүүхэд хамгааллын хууль эрх зүйн хүрээний салангид уялдаа холбоогүй байдал нь Хүүхэд хамгааллын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлт хүчин зүйлсэд чиглэсэн хариу арга хэмжээ (Хамтарсан баг)-г хариуцах механизмыг удирдан чиглүүлэх эрх мэдлийг сулруулах, мөн яамны чиг үүргийн хүрээнд хийгдэх хүүхэд хамгаалалд чиглэсэн нийгмийн ажлыг хариуцах, манлайлах, удирдлага

зохион байгуулалтын дэмжлэг үзүүлэх, төсөв хөрөнгө хуваарилах зэрэг үүргийг сулруулж байна. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд хүүхэд хамгааллын үр дүнтэй тогтолцоог бий болгохын тулд эдгээр асуудалд анхаарах нь нэн чухал.

Хэрэгжилтийн явцад гарч буй дутагдал нь ямар нэг хүчирхийлэл, аюулд өртөх эрсдэлтэй хүүхдэд зориулсан, тэдэнд санал болгох, авах боломжтой үйлчилгээг хөгжүүлэх хэрэгцээтэй холбоотой. Бэлгийн хүчирхийллийн хохирогч, хууль зөрчсөн хүүхэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд зориулсан үйлчилгээг хөгжүүлэх хэрэгцээ байгаатай адил асралт гэр бүлийн үйлчилгээг хөгжүүлэх хэрэгтэй байна. Эдгээр үйлчилгээг хөгжүүлснээр Хүүхэд хамгааллын хуулийн хэрэгжилт нь илүү үр дүнтэй, хүртээмжтэй байх болно.

6.1 Сургамж

Тус үнэлгээний үр дүнгээс улбаатай дараах сургамж нь Монгол Улсын хүүхэд хамгааллын салбар болон холбогдох бусад салбарт хамаарах болно.

Бүтэц үүрэг нь бүрэн, хэвийн явагддаг хүүхэд хамгааллын тогтолцоог хөгжүүлэхэд Засгийн газрын улс төрийн болон санхүүгийн хүчин зүтгэл нь тогтвортой байх шаардлагатай. Системтэй өөрчлөлт хийх болон төрийн бүх түвшний олон оролцогчдыг оролцуулах шаардлагатай өөрчлөлтийг хийхэд олон жилийн хүчин зүтгэл хэрэгтэй. Тогтвортой өөрчлөлтөд хүрэхийн тулд дутагдалтай сул талуудаа засан, дэвшил өөд тэмүүлэх хүчин зүтгэлээ тогтвортой хадгалж, урт хугацааны өөрчлөлтийн төлөвлөгөө, бодитой хүсэн хүлээж буй зүйлсийг эргэн харж байх их чухал.

Хүүхэд хамгааллын бүхий л асуудлыг хамарсан цогц, уялдаа холбоотой хууль нь хүүхэд хамгааллын үр дүнтэй тогтолцоог баталгаажуулах хүчирхэг хэрэгсэл. Хүүхэд хамгаалалд мөрдөх хууль эрх зүйн асуудлууд нь ялгаатай хэд хэдэн суурь хуульд тусгагдана. Хамгааллын үйлчилгээ хүүхдэд хэрэгтэй үед, хүүхэд хамгааллын асуудалд хариу арга хэмжээ авах үйл явц, шат дараалал, эргэх холбоо, эрх зүйн зохицуулалт хийхэд шаардлагатай эрх зүйн хоёрдогч олон баримт бичиг, заавар журам, гарын авлага хэрэгтэй байна. Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээ, арга хэмжээ болон оролцогч талуудын үүрэг хариуцлага, мөн хүүхэд хамгаалах шат дарааллыг тодорхой мэдэх хэрэгтэй олон нийтэд чиглэсэн зохицуулалт зэрэг олон асуудал эрхзүйн хоёрдогч баримт бичгүүдэд тусгагдана. Ялангуяа, хүүхэд хамгааллын салбарт ажиллаж буй хүмүүст ч зайлшгүй дагах журам, шат дарааллыг өөрийн болгон мөрдөхөд хүндрэл тулгарах талтай байдаг.

Нийгмийн ажлын мэргэжлийн боловсон хүчний чадавх сайн байх нь хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үр дүнд чухал нөлөөтэй. Хүүхэд хамгааллын кейс менежмент нь чадварлаг, туршлагатай, хангалттай тооны боловсон хүчин, цаг хугацаа шаардсан эрчимтэй шуурхай хүргэх үйлчилгээ. Боломжтой бүх нөхцөлд, бусад ямар нэг хариуцсан ажил нь саад болохгүй байхаар зохицуулалт хийж, нийгмийн ажилтанд хүүхэд оролцсон кейсийг хүлээлгэн өгч тухайн хүүхэд, түүний гэр бүлд кейс менежментийн үйлчилгээ хүргэхийг хариуцуулах ёстой. Кейс менежментийн үйлчилгээ хариуцах нийгмийн ажилтан нь мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх шаардлага хангасан эсхүл нийгмийн ажлын мэргэжлийн боловсролтой, тухайн албан тушаалаар ажиллахаас өмнө болон ажиллах явцдаа хүүхэд хамгааллын тухай ойлголт мэдлэгтэй болох, үр чадваруудаа хөгжүүлэх, дасгалжихад чиглэсэн ажлын байран дээрх тасралтгүй сургалтад хамрагдсан байх мэргэжлийн шаардлагуудыг хангасан байх хэрэгтэй. Мөн нийгмийн ажилтныг түвэгтэй хүнд кейстэй ажиллах үед, хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэх явцад хангалттай сайн мэргэжлийн удирдлагаар хангах ёстой.

Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэхдээ нөхцөл байдлын үнэлгээнээс эхлээд нь кейсийг хааж төгсгөх хүртэл нь нэг ажилтан хариуцан, кейс менежментийг удирдах нь маш чухал. Кейс

менежмент нь ялгаатай олон байгууллага хооронд хамтын ажиллагааг зохицуулахад тусалдаг бөгөөд кейс менежментийг үр дүнтэй хийхийн тулд утга учиртай манлайллыг шаарддаг. Кейс менежментийг удирдаж буй ажилтан, кейс менежер нь анхны илрүүлэлт, эрсдэлийн үнэлгээг мэргэжлийн түвшинд хийх, нөхцөл байдлын үнэлгээг удирдах, кейс төлөвлөгөөг хийх, хэрэгжүүлэх, кейстэй холбоотой байгууллага, мэргэжилтнүүдтэй хамтран ажиллах, кейсийг төлөвлөгөөнд тусгагдсан ажлууд цаг хугацаандаа хийгдэх, тэдгээрийн эргэх хянах, үнэлэх зэрэг ажлуудыг хариуцна. Нэг ажилтанд кейсийг хариуцуулах нь тухайн кейсийг хэтэрхий олон хүн хариуцах, олон оролцогч талуудын хооронд кейс орхигдохоос сэргийлнэ.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд үйлчилгээг байнга хөгжүүлэх явдал их чухал. Хуулийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд нийгмийн ажилтнууд болон хамтарсан багийн гишүүд өөрсдөө үзүүлэх ба холбон зуучлах өргөн сонголттой үйлчилгээтэй байх хэрэгтэй. Энэ хэрэгцээ нь халамж, асрамжийн төвийн үйлчилгээ хүргэхээс илүүтэйгээр өргөн хүрээтэй олон үйлчилгээтэй байхыг шаардах бөгөөд тэдгээр үйлчилгээндээ гэр бүлийн салалт ба эрсдэлт нөхцөл байдлаас сэргийлэх гэр бүлийн бүлгийн зөвлөгөө, эцэг эхэд зориулсан хөтөлбөр, хорт зуршлаас сэргийлэх хөтөлбөр гэх мэт илүү инновацлаг урьдчилэн сэргийлэх, шинэлэг үйлчилгээний хэлбэрийг багтаах хэрэгтэй.

Хамгаалал хэрэгтэй хүүхэд бүр адил тэгш хамгаалагдах ёстой. Хамгааллын үйлчилгээ нь зөвхөн амьдарч буй орон нутгийн харьяаллаас хамаарахгүй, малчин өрх, дотоодын шилжилт хөдөлгөөн хийсэн өрхийн хүүхэд, тэдний гэр бүлийн гишүүдийн амьдралын хэв маягт тохирсон илүү уян хатан байх явдал их чухал. Адил тэгш хамгаалагдах зарчмын дагуу хуулийн хэрэгжилтийг хангахын тулд хаана амьдарч байгаагаас үл хамааран хамгааллын үйлчилгээ нь хүүхэд бүрт хүртээмжтэй байх шаардлагатай. Тодорхой орон нутагт шилжин ирсэн, тухайн орон нутгийн харьяалалгүй шалтгаанаар хүүхэд, гэр бүл нийгмийн үйлчилгээний гадна орхигдох ёсгүй. Иймд үйлчилгээний үр шим хүртэх иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнтэй холбоотойгоор төрөл бүрийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын хооронд зохицуулалт хийх хэрэгтэй.

7. Зөвлөмж

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмжийг дараах хэсэгт танилцуулж байна. Эдгээр зөвлөмжийг үнэлгээний гол үр дүн, дүгнэлт, сургамжид тулгуурлан боловсруулсан.

Эхний багц зөвлөмж нь Монгол Улсын нөхцөл байдал, боломжийг анхаарч, үнэлгээний үр дүн, гол мэдээлэгчдийн саналд тулгуурлан боловсруулсан. Дараагийн багц зөвлөмжийг амьдралд хэрэгжүүлэхэд бодитой болгохын тулд 2021 оны 1 дүгээр сард болсон Удирдах хорооны гишүүдтэй хийсэн оролцооны алсын онлайн уулзалтын үед баталгаажуулсан. Хэрэгжүүлэх боломжтой цаг хугацаа, хүрч чадах нэн тэргүүнд анхаарах үйл ажиллагаа зэргийг Удирдах хорооны гишүүдтэй хийсэн энэ уулзалтаас гарсан үр дүнд тулгуурлан боловсруулсан. Зөвлөмж нь Засгийн газарт чиглэхээс гадна НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн түншлэгч төрийн байгууллагуудад үзүүлэх техникийн туслалцаанд тусгагдах боломжтой.

7.1 Хууль эрх зүй ба институцийн шинэчлэл

1. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль нь хүүхэд хамгааллын эрх зүйн хүрээг танилцуулсан. Гэсэн хэдий ч Хүүхэд хамгааллын тухай хууль батлагдснаас арван сарын дараа тус хуульд хийсэн нэмэлт өөрчлөлттэй хамт Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай Монгол Улсын хуулийн шинэчлэн найруулга батлагдсан нь Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хүрээг бутаргаж хэд хэдэн хэсэг болгон салгасан. Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, аль аль нь батлагдаад удаагүй ч тэдгээр хуулийг дахин эргэн харж хуулиудад хамгаалал зайлшгүй шаардлагатай хүүхэд, ялангуяа ямар нэг хуулийн цоорхойгоос болж хүүхэд хохирч үлдэх ёсгүй гэсэн үзэл хандлагад тулгуурлан хүүхдийг хамгаалах цогц арга хэмжээг тусгах хэрэгтэй. Ялангуяа **Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж хүүхэд хамгаалалтай холбоотой бүх хуулийг Хүүхэд хамгааллын тухай хуультай нийцүүлэн Монгол Улсад амьдарч байгаа бүх хүүхдийг тэдний иргэншлээс үл хамааран хамгаалахад чиглэсэн өөрчлөлт хийх хэрэгтэй байна.** Түүнээс гадна, **Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн тухай хуулиудыг шинэчлэн найруулах эсхүл өөрчлөлт хийхдээ дараах зөвлөмжийг анхаарах хэрэгтэй.** Үүнд:

(а) Орон нутгийн түвшинд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэх ажлыг хариуцах байгууллагыг тодорхой болгох. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам хариуцан Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газраар (Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд зааснаар) дамжуулан хүргэх эсхүл Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд заасны дагуу) хариуцах эсэхийг тодорхой болгох.

(б) Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд заасны дагуу эсхүл Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль эсхүл Гэр бүлийн тухай хуулийн хүрээнд шийдэх эсэхээс үл хамааран орон нутгийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтэст хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол бүрийг мэдээлж, мэдээллийн дагуу үйлчилгээ хүргэх, холбон зуучлах нэгдсэн тогтолцоотой болох.

(в) Хүүхэд сургууль, олон нийт, гэртээ болон бусад газарт хаана хүчирхийлэл, дарамт, үл хайхрах байдалд өртснөөс үл хамаарч хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийг тохиолдолтой нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүдийн ажиллах чиг үүрэг ижил байх.

2. Үнэлгээнд оролцсон сонирхогч талуудын хувьд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хариуцах албан ёсны үүрэг хариуцлага нь тодорхой биш, тэдгээрийг практикт хэрхэн буулгах нь тодорхой биш байв. Тиймээс Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд дараах чиглэлээр өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна. Үүнд:

(а) Нийгмийн ажилтан хүүхэд хүчирхийлэлд өртсөн эсэх, хамгаалах үйлчилгээ шаардлагатай эсэхийг тодорхойлж хүүхдийн нөхцөл байдлын бүрэн үнэлгээ, шаардлагатай тохиолдолд гэр бүлийн нөхцөл байдлыг үнэлгээг хийх үүрэг хүлээх

(б) Хамтарсан багийн гишүүд ГБХЗХГ, хэлтэстэй хамтран ажиллах, ирсэн мэдээлэлд тулгуурлан хүүхдийн талаар шийдвэр гаргах, шаардлагатай хамгааллын үйлчилгээ хүргэхэд туслах үүрэг хүлээх

3. Гэр бүлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад тусгаснаар орон нутгийн төрийн байгууллагын харъяалалд ажилладаг нийгмийн ажилтнуудыг ГБХЗХГ-ы харъяа болгох өөрчлөлтийг магадгүй Гэр бүлийн тухай хуулийн өөрчлөлтөнд тусгах гэхээс илүү Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд тусгайлан өөрчлөлт оруулж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Зөвлөмж	Хариуцах байгууллага	Хугацаа
7.1. Хууль эрх зүйн шинэчлэл		
7.1.1. Иргэншлээс үл хамааран "Монгол улсад амьдарч байгаа бүх хүүхдэд энэ хууль хамаарна" гэж Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам (ХНХЯ)	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.1.2 Хүүхэд хамгааллын тухай хууль, Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хууль, Гэр бүлийн тухай хуульд оруулах шаардлагатай өөрчлөлтүүд: (а) Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хүргэх ажлыг хариуцах байгууллагыг тодорхой болгох: ХНХЯ хариуцан ГБХЗХГ-аар (Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд зааснаар) дамжуулан хүргэх эсхүл ХЗДХГЯ (Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуульд заасны дагуу) хариуцах эсэхийг тодорхой болгох. (б) Орон нутгийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн хэлтэст хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол бүрийг мэдээлж, мэдээллийн дагуу үйлчилгээ хүргэх, холбон зүүчлэх нэгдсэн тогтолцоотой болох. (в) Хүүхэд сургууль, олон нийт, гэртээ болон бусад газарт хүчирхийлэл, дарамт, үл хайхрах байдалд өртснөөс үл хамаарч хүүхдийн эсрэг	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар Хууль зүй, дотоор хэргийн яам	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх

хүчирхийллийг тохиолдолтой ажиллах нийгмийн ажилтан, хамтарсан багийн гишүүдийн чиг үүрэг ижил болох		
7.1.3. Нийгмийн ажилтан хүүхэд хүчирхийлэлд өртсөн эсэх, хамгаалах үйлчилгээ шаардлагатай эсэхийг тодорхойлж хүүхдийн нөхцөл байдлын бүрэн үнэлгээ, шаардлагатай тохиолдолд гэр бүлийн нөхцөл байдлыг үнэлгээг хийх үүрэг хүлээх	Гэр бүл, хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар Хууль зүй, дотоор хэргийн яам	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.1.4 Хамтарсан багийн гишүүд ГБХЗХГ, хэлтэстэй хамтран ажиллах, ирсэн мэдээлэлд тулгуурлан хүүхдийн талаар шийдвэр гаргах, шаардлагатай хамгааллын үйлчилгээ хүргэхэд туслах үүрэг хүлээх	Хууль зүй, дотоор хэргийн яам	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.1.5 Орон нутгийн төрийн байгууллагын харъяа ажиллах нийгмийн ажилтныг ГБХЗХГ-ын харъяа ажиллуулах тухай өөрчлөлтийг Гэр бүлийн тухай хуульд оруулж батлуулах	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх

7.2 Хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үйлчилгээг хүргэлт

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд үр дүнтэй, шуурхай, тогтвортой кейс менежмент шаардлагатай. Үүнийг бодит болгохын тулд дараах зөвлөмжийг өгч байна.

(а) Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол- кейстэй ажиллаж буй бүх нийгмийн ажилтан нь нийгмийн ажлын боловсролтой, хүүхэд хамгааллын сургалтанд хамрагдсан байх ёстой.

(б) Хамтарсан багт шилжүүлсэн кейс бүрт тодорхой нэг 'кейс менежер'-ийг томилж, тухайн кейс менежер нь анхны нөхцөл байдлын үнэлгээнээс эхлээд кейсийг хаах хүртэлх бүх алхмуудад холбогдох хамтарсан багийн гишүүдтэй хамтран ажиллаж, кейс менежментийн үйл явцыг хянаж, удирдах ажлын хариуцана.

(в) ГБХЗХГ нь орон нутгийн ГБХЗХХ-ээс сүм хорооны нийгмийн ажилтныг мэргэжлийн удирдлагаар хангах тодорхой бүтцийг (Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18-р заалтын дагуу) бий болгох хэрэгтэй.

(г) Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар заалтын ГБХЗХГ нь дараах ажлыг хийх ёстой. Үүнд:

- (1) Анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтныг тэдний хэрэгцээнд нийцэх шаардлагатай сургалтаар хангах
- (2) Хамгааллын чанартай үйлчилгээ хүргэх, үйлчилгээний чанарыг тогтмол хянахад анхаарах

(д) Сүм, хорооны түвшинд ажиллаж буй бүх хамтарсан багт хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үйлчилгээнд зориулсан тусгай төсөв хуваарилах хэрэгтэй. Хамтарсан багийн гишүүд энэ төсвийг урьдчилан тооцоолж гаргана.

Зөвлөмж	Хариуцах байгууллага	Хугацаа
7.2 Кейс менежментийн хүргэлт		
7.2.1 Хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн тохиолдол- кейстэй ажиллаж буй бүх нийгмийн ажилтан нь нийгмийн ажлын боловсролтой, хүүхэд хамгааллын сургалтанд хамрагдсан байх	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам/ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан Их дээд сургууль	Удаан хугацааны (Тав ба түүнээс дээш жил) Дунд хугацаанд хийх
7.2.2 Хамтарсан багт шилжүүлсэн бүх кейс дээр тодорхой нэг 'кейс менежер'-ийг томилж, тухайн кейс менежер нь анхны нөхцөл байдлын үнэлгээнээс эхлээд кейсийг хаах хүртэл бүх алхмуудад холбогдох хамтарсан багийн гишүүдтэй хамтран ажиллаж, кейс менежментийн үйл явцыг хянаж, удирдах ажлын хариуцах	Орон нутгийн ГБХЗХХ/ орон нутгийн төрийн байгууллагууд	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.2.3. ГБХЗХГ нь орон нутгийн ГБХЗХХ-ээс сүм хорооны нийгмийн ажилтныг мэргэжлийн удирдлагаар хангах тодорхой бүтцийг бий болгох	ГБХЗХГ НҮБ-ын Хүүхдийн сан, ОУ-ын ТББ-ын техник тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх
7.2.4 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар заалтын ГБХЗХГ нь дараах ажлыг хийх ёстой. Үүнд: (1) Анхан шатанд ажиллаж буй нийгмийн ажилтныг, тэдний хэрэгцээнд нийцэх шаардлагатай сургалтаар хангах (2) Хамгааллын чанартай үйлчилгээ хүргэх, үйлчилгээний чанарыг тогтмол хянахад анхаарах	ГБХЗХГ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техник тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх
7.2.5 Сүм, хорооны түвшинд ажиллаж буй бүх хамтарсан багт хүүхэд хамгааллын кейс менежментийн үйлчилгээнд зориулсан тусгай төсөв хуваарилах. Хамтарсан багийн гишүүд энэ төсвийг урьдчилан тооцоолж гаргах	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам Хууль зүй, дотоор хэргийн яам	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх

7.3 Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх нь

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн үндсэн зарчмуудын нэг болох хүүхэд хамгаалал нь гэр бүл төвтэй, дагнасан [мэргэшсэн], шуурхай, тэгш, хүртээмжтэй, үр дүнтэй байна гэсэн²²² зарчмыг санаж ГБХЗХГ нь улс орныхоо өнцөг булан бүрт тулгарах хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний хэрэгцээг тодорхойлох, одоо хүргэж байгаа болон дутагдалтай, хөгжүүлэх шаардлагатай

²²² Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) 2.3 дахь заалт

үйлчилгээний зураглалыг гаргахыг зөвлөж байна. Энэхүү зураглал нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг илүү үр дүнтэй, хамгаалал шаардлагатай хүүхдэд чиглэсэн болгохын сацуу Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг илүү сайжруулах болно. Энэ зураглал дээр тулгуурлан дараа үйл ажиллагаа, үйлчилгээг хөгжүүлэхийг зөвлөж болгож байна. Үүнд:

(а) ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, хүүхэд хамгааллын Олон улсын болон үндэсний ТББ-уудтай хамтран эцэг эх, асран хамгаалагчдад зориулсан эцэг эхийн ба тэдний дагуулах сургах хөтөлбөр, эцэг эхийн хүүхэд өсгөх мэдлэг чадварыг хөгжүүлэх, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлт хүчин зүйлээс урьдчилан сэргийлэх, дэмжих бүлэг зэрэг үйлчилгээ, үйл ажиллагааг багтаасан зорилтот урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг хөгжүүлэх хэрэгтэй.

(б) ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сан, хүүхэд хамгааллын олон улсын болон үндэсний ТББ-ууд хамтран гэр бүлд суурилсан хувилбарт үйлчилгээг бий болгох ёстой. Гэр бүлд суурилсан үйлчилгээнд гэртээ үлдэх боломжгүй хүүхдэд зориулсан удаан хугацаанд асарч халамжлах асралт гэр бүл, үрчлэл, албан ёсны садан төрлийн асрамж зэрэг үйлчилгээ багтана. Энэ зөвлөмжийг дагахад үйлчилгээний минимум шаардлага бүхий стандартыг боловсруулах, хяналт, шалгалтын тогтолцоог хөгжүүлэх шаардлагатай болно. Эдгээр үйлчилгээг орон нутгийн түвшинд удирдан чиглүүлдэг байх ёстой.

Зөвлөмж	Хариуцах байгууллага	Хугацаа
7.3 Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх		
7.3.1 ГБХЗХГ нь улс орныхоо өнцөг булан бүрт тулгарах хүүхэд хамгааллын үйлчилгээний хэрэгцээг тодорхойлох, одоо хүргэж байгаа урьдчилан сэргийлэх ба хариу үйлчилгээ, мөн дутагдалтай хөгжүүлэх шаардлагатай үйлчилгээний зураглалыг гаргахыг зөвлөж байна	ГБХЗХГ НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техникийн тусламж, дэмжлэг ОУ-ын болон үндэсний ТББ-ууд	Богино хугацаанд (Хоёр жил дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.3.2 Зураглал дээр үндэслэн Яам нэмэлт хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хөгжүүлэх төлөвлөгөө эсхүл стратегийг үндэсний болон ОУ-ын болон үндэсний ТББ-уудтай хамтран боловсруулах	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техникийн дэмжлэг, ОУ болон үндэсний ТББ-ууд	Богино хугацааны (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.3.3 Эцэг эх, асран хамгаалагчдад зориулсан эцэг эхийн ба дагуулан сургах хөтөлбөрүүд, эцэг эхийн хүүхдээ өсгөх мэдлэг чадварыг хөгжүүлэх, хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэлт хүчин зүйлээс урьдчилан сэргийлэх, дэмжих бүлэг зэрэг зорилтот урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг хөгжүүлэх	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх
7.3.4 Асралт гэр бүлийн үйлчилгээг хөгжүүлэх	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх

7.3.5 Гэртээ үлдэх боломжгүй хүүхдэд зориулж асралт гэр бүлийн үйлчилгээг хөгжүүлэх	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх
7.3.6 [Хүүхэд хамгааллын] үйлчилгээний стандартыг боловсруулах	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Нэн тэргүүнд хийх
7.3.7 Хүүхэд хамгааллын үйлчилгээг хянаж, шалгах тогтолцоог хөгжүүлэн, хэрэгжүүлэх	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) Дунд хугацаанд хийх

7.4 Мэдээллийн системийг бий болгох нь

ГБХЗХГ нь НҮБ-ын Хүүхдийн сан, Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахын төлөө ажлын хэсгийн бусад гишүүдтэй хамтран хүүхэд хамгааллын нэгдсэн дижитал мэдээллийн удирдлагын системийг бий болгохыг зөвлөж байна. Энэ мэдээллийн систем нь хамтарсан багийн үзүүлсэн үйлчилгээнээс эхлээд хүүхэд хамгааллын үйлчилгээтэй холбоотой мэдээллийг агуулсан байна. Бүртгэгдсэн кейсийн тухай мэдээлэлд наад зах нь дараах мэдээлэл агуулагдах ёстой. Үүнд: кейсийн хүлээн авсан, шилжүүлсэн эх үүсвэр, тухайн тохиолдлын хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн эрсдэл (хүүхдийн эсрэг хүчирхийллийн хэлбэрүүд гэх мэт), хүн ам зүйн мэдээлэл (хүйс, нас, угсаатны зүйн мэдээлэл, хэл, хөгжлийн бэрхшээл гэх мэт), хүүхэд хамгаалах хариу арга хэмжээний тухай (авсан арга хэмжээ тус бүрээр, тухайн авсан арга хэмжээний огноо), кейс хаасан тэмдэглэл зэрэг байна. Энэ мэдээллийн баазаас гаргаж авсан жилийн хугацаанд үзүүлсэн үйлчилгээний үзүүлэлтүүдээр орон нутаг болон дүүрэгт үзүүлсэн хүүхэд хамгааллын кейс, хариу арга хэмжээний тухай мэдээллийг авч үйлчилгээний хяналт болон хөгжүүлэлтэд ашиглаж болно.

Зөвлөмж	Хариуцах байгууллага	Хугацаа
7.4 Мэдээллийн баазын удирдлага		
7.4.1 Хүүхэд хамгааллын нэгдсэн дижитал мэдээллийн удирдлагын системийг байгуулж, хөгжүүлэх	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Богино хугацааны (Хоёр жил дотор). Нэн тэргүүнд хийх
7.4.2 Мэдээллийг удирдлагын системийг ажиллуулах; мэдээллийн удирдлагын системийг ашиглах талаар хамтарсан багийн гишүүдийг (ялангуяа	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Богино хугацааны (Хоёр жилийн дотор). Нэн тэргүүнд хийх

кейс менежментийг хариуцах нийгмийн ажилтныг) сургах		
7.4.3 Үйлчилгээний чиглэл хандлагыг тодорхойлох, үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор явцын дүн шинжилгээг хийх	ГБХЗХГ, Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөл, орон нутгийн төрийн байгууллага, ОУ-ын болон үндэсний ТББ, НҮБ-ын техникийн тусламж, дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил) гэхдээ гурван жилийн дотор гэж зорих. Дунд хугацаанд хийх

7.5 Хяналт ба зохицуулалт

Хүүхэд хамгаалалд оролцох олон салбарын байгууллагууд болон үүрэг хүлээгчдийн чиг үүрэг, хариуцлага нь тодорхой биш, тэдний хоорондын зохицуулалт хангалтгүй байгаа талаар үнэлгээнд оролцсон олон хүн мэдээлж байсан. Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 17-р зүйлд Хүүхдийн төлөө Үндэсний зөвлөлийн гишүүдийг олон салбарын байгууллагуудаас нэр дэвшүүлэх²²³, эрсдэлт нөхцөлд байгаа болон хууль зөрчсөн хүүхдийг нийгэмшүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллахыг заасан²²⁴ бол 21-р зүйлд зөвлөлүүд нь хүүхэд хамгааллын бодлогын хэрэгжилтэнд хяналт тавих үүрэгтэйг хуульчилсан. Гэсэн хэдий ч хүүхдийн төлөө үндэсний болон орон нутгийн зөвлөлүүд хүүхэд хамгаалалд оролцдог байгууллагуудыг хэрхэн зохицуулах үүрэг хариуцлага тодорхой биш байна. Хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөрт зөвлөл тогтмол ажиллах тухай заадаг²²⁵ ч Хүүхэд хамгааллын тухай хуульд тусгагдсан зөвлөлүүдтэй холбоотой заалтууд бүрэн хэрэгжиж байгаа нь харагдахгүй байна. Үнэлгээний явцад хүүхдийн төлөө зөвлөлүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах нарийвчилсан заавар, журмыг олох боломжгүй байлаа.

Иймд Хүүхдийн төлөө үндэсний болон орон нутгийн зөвлөлийг чиг үүргийг тодорхой болгох нарийвчилсан төлөвлөгөө боловсруулахыг зөвлөж байна. Хүүхдийн төлөө зөвлөлийн гол үүрэг бол хүүхэд хамгааллын чиглэлээр яамдууд болон олон салбарын хамтын ажиллагааг дэмжих явдал юм. Зөвлөлүүд нь хүүхэд хамгааллыг тогтолцооний үйл ажиллагааг бүхэлд нь хянаж, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам болон ГБХЗХГ-ын үйл ажиллагаанд "шүүмжлэлтэй ханддаг найз" байх хэрэгтэй.

Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар заалтад хүүхэд, гэр бүлийн хөгжлийн асуудал хариуцсан яам (Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам) болон хүүхэд гэр бүлийн асуудал хариуцсан олон нутгийн байгууллагуудын тухай олон талт үйл ажиллагааг тусгасан байна. Яамны түвшинд хамаарах үйл ажиллагаанд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн хэрэгжилтийг тайлагнах, хариу үйлчилгээ хүргэх байгууллагыг сонгох, сургалтын хөтөлбөр батлах, хүүхэд хамгааллын судалгаа хийх, Засгийн газрын бүх түвшинд хамтын ажиллагаа, оролцоог дэмжих зэрэг үйл ажиллагаа багтсан байна. Харин орон нутгийн түвшинд бол хүүхэд хамгааллын чиглэлээр ажиллаж буй оролцогч талуудад заавар, чиглэл өгөх, одоо болон ирээдүйн арга хэмжээний чиглэлийг тодорхойлох, дүн шинжилгээ хийх зэрэг үүргүүдийг тусгажээ. Иймд Яам, хэрэгжүүлэгч агентлаг, орон нутгийн гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн асуудал хариуцсан байгууллага, хэлтсүүд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар заалтыг бүрэн хэрэгжүүлэх стратеги, төсөвтэй төлөвлөгөө гаргахыг зөвлөж байна.

²²³ Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) 17.1.2 дахь заалт

²²⁴ Хүүхэд хамгааллын тухай хууль (2016) 17.1.4 дэх заалт

²²⁵ Үйл ажиллагааны үндэсний хөтөлбөр батлах тухай, тогтоолын дугаар 270, 2017 оны 9 сарын 20.

Зөвлөмж	Хариуцах байгууллага	Хугацаа
7.5 Хяналт ба үнэлгээ		
7.5.1 Үндэсний болон орон нутгийн Хүүхдийн төлөө зөвлөлүүдийн чиг үүргийг тодорхой болгох нарийвчилсан төлөвлөгөө боловсруулах	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техникийн тусламж, дэмжлэг	Богино хугацааны (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.5.2 Хүүхдийн төлөө үндэсний зөвлөлийн ажлын албыг байгуулах	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам	Богино хугацааны (Хоёр жилийн дотор)
7.5.3 Хүүхдийн төлөө Үндэсний болон орон нутгийн хүүхдийн төлөө зөвлөлийн чиг үүрэг, хариуцлага, үйл ажиллагааг тодорхой болгон Зөвлөлийн гишүүдэд зориулсан заавар хэвлэх	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам	Богино хугацааны (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх
7.5.4 Шинэ үүрэг, үйл ажиллагаагаа Зөвлөлийн гишүүд хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг болох сургалт зохион байгуулах	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техникийн тусламж дэмжлэг	Дунд хугацааны (Хоёроос таван жил дотор) гэхдээ гурван жилийн дотор гэж зорих Нэн тэргүүнд хийх
7.5.5 Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийг бүрэн хэрэгжүүлэх стратеги, төлөвлөгөө, төсвийг ГБХЗХГ боловсруулах	ГБХЗХГ, НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн техникийн тусламж дэмжлэг	Богино хугацаанд (Хоёр жилийн дотор) Нэн тэргүүнд хийх

8. ХАВСРАЛТУУДЫН ЖАГСААЛТ

ХАВСРАЛТ 1. АЖЛЫН ДААЛГАВАР

ХАВСРАЛТ 2. ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ОНОЛ

ХАВСРАЛТ 3. ЯРИЛЦЛАГАД ОРОЛЦОГЧДЫН ЖАГСААЛТ

ХАВСРАЛТ 4. МЭДЭЭЛЭЛ ЦУГЛУУЛАХ ХЭРЭГСЭЛ

ХАВСРАЛТ 5. ЁС ЗҮЙН УДИРДАМЖ

ХАВСРАЛТ 6. СУДАЛСАН БАРИМТ БИЧГИЙН ЖАГСААЛТ

ХАВСРАЛТ 7. ХҮҮХЭД ХАМГААЛЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ДАГАЛДАХ ЖУРМУУД

ХАВСРАЛТ 8. ҮНЭЛГЭЭНИЙ МАТРИЦ