

**МОНГОЛ УЛСАД НИЙГЭМ ХАНГАМЖИЙН ТОГТОЛЦООНООС НИЙГМИЙН  
ХАЛАМЖИЙН ТОГТОЛЦОО ҮҮСЭН БҮРЭЛДЭХ ҮЙЛ ЯВЦ, ҮЕ ШАТ:  
ИНСТИТУЦИЙН ӨӨРЧЛӨЛТ БА ЗАЛГАМЖ**

**Г.Түмэннаст**

*Доктор, МУИС, Шус, Социологи, нийгмийн ажлын тэнхим*

Монгол улсад тохиосон шилжилтийн үйл явцад нийгмийн бодлогын дэглэм үндсээрээ өөрчлөгдсөн гэж хэлж болно. Учир нь үүгээр социалист нийгэм хангамжийн тогтолцоо уналтад орж түүний оронд зах зээлийн үеийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо үүсэн бүрэлдэх үйл явц явагдсан бөгөөд энэ нь өдгөө ч үргэлжилсээр байна. Социалист нийгэм хангамжийн тогтолцоо гэж юу байсан бэ? гэсэн асуулт зүй ёсоор урган гарч ирэх юм. Кауфманны үзсэнээр социалист нийгмийн хамгааллын бодлогын мөн чанарууд нь эдийн засгийн системтэй нь уялдан гарч ирэх бөгөөд эдгээр нь а) Социалист эдийн засгийн дэг ёсыг бүтээснээр хувь хүн болон нийгмийн дундах эсрэгцсэн сонирхлыг үгүй хийнэ, социалист нийгэм бол дотооддоо зохиролт нийгэм болой, б) Хөдөлмөрийн үүрэг бол хүнд өөрийнх нь сайн сайханд нийгмээс санаа тавьж буйн хариу болж үүсэх хүний жам ёсны хэрэгцээ гэж үзнэ, нийгмийн хамгааллын бүхий л хөтөлбөрүүд түүний хүрээнд боловсрогдох учиртай, в) Нийгмийн үйлчилгээний аливаа эрх нь нийгмийн гишүүд хөдөлмөрийн үүргээ гүйцэтгэсний өр төлөөс болж ирнэ, г) Хөдөлмөр болон нийгмийн үйлчилгээгээр дамжин бүрэлдэх амьдралын зохих стандарт нь хөдөлмөр эрхлэгчийн амьдралын нөхцөл байдлыг сайжруулна, хөдөлмөрчдийн бүтээмжийг дээшлүүлэх урам зориг болохын зэрэгцээ эдийн засгийн өсөлтийн гараанд хүргэхийн тулд цаашдын дэвшилд хөтөлнө. (Kaufmann F.-X. , 2003) Социалист нийгмийн хамгааллын бодлогын гурван зорилгыг ялгаж харах боломжтой бөгөөд эдгээр нь юуны өмнө хувь хүний дээр орших төрийн патерналист үүрэг, нийтийн ашиг сонирхлын төлөө эрүүл, боловсролтой, сэтгэл ханамжтай хүн амыг дэмжих, үүний үрээр улс төрийн хошуучлалын хүсэл зоригийг бэхжүүлж, эцэст нь капиталист нийгмээс өвлөж ирсэн шударга бус байдлыг (тэгш бус байдлыг) даван туулах хүслийг тээдэг. (Brant, 1998, p. 42) Монгол улсын нийгэм хангамж нь социалист тогтолцооны үеийн нийгэм-улс төр, эдийн засгийн ач холбогдол бүхий томоохон асуудал байсан юм. (Пүрэвдорж, 1986)

Ай Гуогийн тэмдэглэсэнчлэн, шилжилтээс өмнө төв ази болон Монголд нийгмийн хамгааллын суурь тогтолцоо зөвлөлт маягийн нийтийн сайн сайхны төрийн дэглэмээр хөгжиж байсан (Ai-guo, 2010, p. 45) бол Бэймийн тодорхойлсноор ЗХУ-д а) ажилчид, төрийн захиргааны болон үйлчилгээний албан хаагчдын нийгмийн хамгаалал (*sluzhashie*), б) зөвхөн улсын төсвөөр санхүүждэг зарим бүлэг болон хувь хүмүүсийн тэтгэмж, в) хамтралын ажилчдын (*the Kolhoz farmers*) нийгмийн даатгал гэсэн гурван чиглэлээр нийгмийн хамгааллын систем үйлчилгээ үзүүлдэг байжээ. (Beume, 1981, pp. 73-78) Судлаач Д.Ванданмагсарын үзсэнээр Монгол улсад нийгмийн хамгааллын систем дөрвөн дэд чиглэлийг бий болгон хөгжиж байсанба эдгээр нь а) ажилчид болон төрийн албан хаагчдын нийгмийн даатгал, б) хөдөө аж ахуйн нэгдлийн гишүүдийн нийгмийн даатгал, в) зарим бүлгүүдийн нийгмийн хангамж (ахмад настан, тахир дутуу иргэд, ганц бие эцэг эхчүүд, өнчин хүүхдүүд, гурваас дээш хүүхэдтэй гэр бүл, хүүхдийн цэцэрлэг, хүүхдийн өдөр өнжүүлэх болон бусад), г) бүх иргэдийн үнэ төлбөргүй эрүүл мэндийн болон эмнэлгийн үйлчилгээ зэрэг болно. (Д.Ванданмагсар, 2003, p. 54)

Социализмын үед хэдийгээр нийгмийн бодлого болон хамгааллын өргөн цараа бүхий тогтолцоо оршин байсан хэдий ч, нийгмийн бүхий л анги давхаргад түүний үйлчлэх байдал тэгш бөгөөд жигд хүртээмжтэй байсан гэж болохгүй. Судлаачдын тэмдэглэсэнээр, социалист нийгмийн хангамжийн тогтолцоонд зарим талаар ангийн хуваарь (class distribution) оршиж

байсан ба үйлчилгээ болон биет зүйлсийн хангамж бюрократ элит болон номенклатур ангийн зарим илэрхий эрх ямбыг хадгалж байсан, тэтгэмжүүд нь улсын баатар, хөдөлмөрийн баатар, тэтгэврийнхэн зэрэг зарим тусгай эрх ямба бүхий хүмүүст илүү хуваарилагдаж ирсэн зэрэгтэй холбоотой аж. (Beume, 1981, pp. 73-78) Судлаач П.Бямбасүрэн “социалист Монгол дахь нийгмийн хамгааллын системд зарим нэг ялгаварлах, алагчлах явдал байсан бөгөөд улсын нийгмийн хангамжийн систем социалист ажилчид болон малчдыг бодвол бюрократ ангид илүү их эрх, ямба олгодог байв” гэжээ. (Бямбацэрэн П, 2000)

Элстер болон бусад судлаачдын дүгнэснээр “социализмын нийгмийн хамгааллын бодлого бие даасан бодлогын талбар гэхээсээ бүтээлч хийгээд үнэнч ажиллах хүчний эгнээг бүрдүүлэхийн тулд зайлшгүй бий болох үйлдвэрлэлийн үйл явцын нэгдмэл хэсэг болж байсан. Нам төрөөс тодорхойлсон эрэлт хэрэгцээг хангахуйц ажиллах хүчийг нөхөн үйлдвэрлэхийн тулд социалист үйлдвэрийн нэг хэсэг болж, эргээд тэдгээр нь амралт сувилал, хүүхэд асрах газар, орон сууц, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, сургалт болон бусад хамгааллын үйлчилгээг зохион байгуулдаг. Үйлдвэрлэл дэх насан туршийн оролцоо нь ажил эрхлэгч хүн хамтач ёсны хамгаалалд [collectivist protection] хамрагдах нөхцөл болдог. Үйлдвэрлэл болон нийгмийн бодлогын энэ хослол нь эдийн засаг болон нийгмийн хүрээний нэгдмэл байдал гэсэн үндсэн гаргалгаатай. (Jon Elster, 1998) Энэ үеийн нийгмийн бодлогын онцлог нь бүх нийтэд хамаарах; хөрөнгө төсвийг улс бүрэн хариуцах; бүх талын, олон төрлийн хангамж үзүүлэх; гэсэн зарчмуудыг тунхаглаж байсан юм. Үндсэндээ хүн бүрийн хөдөлмөрийн үүрэг хариуцлагад уягдсан байсан ба судлаач О.Жамбалдоржийн тэмдэглэсэнчлэн, “БНМАУ-ын иргэдийн эд материалын хангамж авах эрх нь ихэвчлэн тус улсын үндсэн хуульд заасан хөдөлмөрлөх, эх орноо хамгаалах үүрэгтэй холбоотойгоор үүсч байдаг” гэжээ. Гэвч, тухайн нийгэмд хөдөлмөр эрхлэх боломжгүй социалист эдийн засагт хувь нэмрээ оруулж чадахгүй хэсэг мэдээж байсан ба тэднийг улсын тэтгэмжийн тогтолцоонд хамруулдаг байв. Тухайлбал, БНМАУ-ын иргэн хэн боловч хөдөлмөрийн чадваргүй болсон үедээ төрийн энэрэл хайрыг хүртэх ёстой гээд өндөр настан, хөдөлмөрийн чадваргүй болсон иргэд, өнчин хүүхэд, төрөлхийн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд (тахир дутуу гэж нэрлэдэг байв), олон хүүхэдтэй эх зэрэг хүмүүст урьд ажил эрхэлж байсан эсэх харгалзахгүй халамж үзүүлдэг байжээ. (Жамбалдорж, 1984) Гэхдээ, эдийн засгийн засгийн оролцоогүй энэ бүлэг хүмүүст чиглэсэн тэтгэмжийн тогтолцоо нь социалист нийгэм хангамжийн тогтолцооны түлхүүр институц байгаагүй, харин хавсарга шинжтэй зүйл юм. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооны мөн чанартай холбоотойгоор нийгмийн хамгааллын салбар дахь төрийн эн тэргүүний үүрэг бол халамжийн сүлжээ байгуулах бус, харин хамтын өмчид суурилсан нийгмийг бүтээхэд хүн бүрийг татан оролцуулж, эргээд нийгэм эдийн засгийн тэгш байдлыг бүтээхэд чиглэдэг. Судлаач Л.Пүрэвдорж энэ тухайд “тиймээс улсын нийгэм хангамж нь хөдөлмөрчдийн материаллаг аж байдлыг сайжруулах талаар социалист төрөөс явуулж буй нийгэм эдийн засгийн бодлогыг нэгтгэн тодорхойлогч хүчин зүйлийн нэг гэж үздэг” хэмээн онцолжээ. (Пүрэвдорж, 1986) Тиймээс өмнөх тогтолцооны үеийн нэг онцлог бол нийгмийн халамжийн бодлого нийгмийн хангамжийн тэр нүсэр тогтолцоон дотроос зах зээлийн тогтолцооны үеийн халамжийн бодлого лугаа төдийлөн ялгарч заагарч харагдахгүйд оршино. Аль ч нийгмийн байгууллын үед нийгмийн халамжийн тогтолцоо байх шаардлага байсан, цаашид ч байх болно. Социалист нийгэмд ядуурал нь тогтолцооны шинжтэй, өргөн царатай үзэгдэл биш байсан, харин зах зээлийн нийгмийн онцлог бол эсрэг нөхцөл байдал үүсдэг. Судлаачдын дүгнэсэнчлэн “үнэндээ капитализм ядуурлыг бүтээж байхад, социализм ядуурлыг бүтээдэггүй” хэмээсэн нь буй. (Ian Ferguson, 2015) Дээр өгүүлсэнчлэн, Кауфманн бичсэнээр “зах зээл өөрийнхөө дотор багтаж байгаа хүмүүст л үйлчилдэг” мөн чанартай тул зах зээлийн эдийн засаг, тэр дундаа либерал капитализмын дэглэм хөгжсөн орнуудад зах зээлийн гадна хөсөр хаягдан үлдсэн хамгийн ядуу [poorest] болон аминд тулсан хэрэгцээ бүхий [most needed] давхаргад зориулсан халамжийн сүлжээг хөгжүүлэх нь төрийн маш том зорилт болж, халамжийн тогтолцоо нийгмийн хамгааллын түлхүүр институц болж байдаг.

Социализмын үеийн нийгэм хангамжийн тогтолцоо нь улсын тэтгэвэр, улсын тэтгэмж, болон улсын асрамж гэсэн гурван багц арга хэмжээний төрлөөс бүрдэж байсан (Пүрэвдорж, 1986) бөгөөд улсын тэтгэмжийн болон асрамжийн тогтолцоо нь үндсэндээ тухайн үеийн эмзэг бүлгийн иргэдэд хүрч үйлчлэх зорилготой бодлогын хөтөлбөрүүд байсан юм. Үүнийг одоогийн ойлголтоор нийгмийн халамжийн тогтолцоо гэж үзэж болно. Сүүлийн хорь гаруй жилийн хугацаанд чухамдаа нийгэм хангамжийн тогтолцооноос нийгмийн хамгааллын системд шилжиж, түүний хүрээнд өмнөх нийгмийн үеийн улсын тэтгэмж, асрамжийн тогтолцоо нь одоогийн нийгмийн халамжийн тогтолцоонд шилжсэн хэрэг юм. Өнөөдрийг хүртэлх нийгмийн хамгааллын тогтолцоо даатгал, халамж, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих бодлого, эх хүүхэд, гэр бүлийг дэмжих арга хэмжээнүүдээс бүрдэл болж ирсэн юм. 2000-аад оны эхэн үед судлаач Ч.Дагвадорж нийгмийн халамжийн тогтолцоог а) халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, б) халамжийн хөнгөлөлт, тусламж, в) халамж асрамжийн үйлчилгээ гэсэн үндсэн гурван хэсэгт авч үзсэн (Дагвадорж, 2004) бол одоо хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүдийн хувьд дээрх гурван бүлэг дээр г) эх хүүхдийн тэтгэмж, д) алдар цолтой ахмадуудын тэтгэмж зэргийг нэмж болохоор байна. (Ониши Ж, 2014) Гэхдээ хөгжлийн хорь гаруй жилийн энэ үйл явцыг ийнхүү хураангуйлан, бас хялбарчлан дүгнэх нь өрөөсгөл билээ. Чухамдаа улсын тэтгэмжийн тогтолцооноос нийгмийн халамжийн өнөөгийн тогтолцоо бүрэлдэн бий болох энэ үйл явц нь хөгжлийн сонирхолтой үе шатыг туулсан бөгөөд академик түвшинд тухайлсан судалгаа ховор ч гэлээ зарим судлаачдын бүтээл туурвилд очин цоочин хөндсөн зүйл бий. Эдгээр бүтээлд хийгдсэн дүгнэлтүүдээс үзэхүл нийгмийн халамжийн тогтолцооны хөгжил нь социалист тогтолцооны халамжийн бодлогын өвийг зарим талаар хадгалсан, эсвэл эдгээр бодлогын өвийг шинэчилсэн, цаашилбал цуцалсан, басхүү зах зээлийн үеийн цоо шинэ арга хэмжээнүүдийг бүтээсэн гэх мэтээр нарийн төвөгтэй үйл явцыг тээж байгаа нь илэрхий байна.

Зарим судлаачид социализмын үеийн Монголын нийгмийн бодлогын салбарын хөгжлийн хүрсэн түвшин, нөхцөл байдлыг тоочсон байдаг. Тэдгээрээс дараах байдлаар утга санаа давтахгүйгээр товч сийрүүлж болно. Шилжилтээс өмнөх Монгол нь нэг хүнд ноогдох ДНБ-ий утгаар харьцангуй ядуу орон байсан хэдий ч, бүрэн хийгээд тогтвортой хөдөлмөр эрхлэлтийн бодлого, суурь хэрэгцээний хангамж, эрүүл мэнд, боловсролыг багтаасан нийгмийн үйлчилгээний өргөн царатай тогтолцоо оршин байсан нь өрнөдийн стандартаар тэгш бус байдал доогуур, ядуурал бараг үгүй байв. (Nixson R. , 2006) Тухайн үед Монголын төрийн социализм нийтийн сайн сайхны төрийг байгуулснаар ядуурлыг магадгүй устгаж чадсан (Smith, 2007, p. 18) бөгөөд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед ажилгүйдлийн туршлага бараг байхгүй, төрөөс бүхий л ажил хайгчдын хувьд ажлын байр бүтээх, ажилтай болгох ажлыг зохион байгуулдаг байв. (Goyal, 1999, p. 648) 1980-аад он гэхэд Монголчууд бүрэн ажил эрхлэлт, тэтгэврийн хангамж, бүх нийтийн боловсрол хийгээд эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хүүхдийн цэцэрлэг, ясли, өдөр өнжүүлэх төв зэрэг зүйлсээр баталгаатай хангагдсан амьдралын таатай нөхцөлд байсан агаад (Smith, 2007, p. 19) төрөөс гэр бүл, хүүхэд болон эмзэг бүлэгт чиглэсэн цогц тэтгэмжийг бий болгосон байжээ. (Tubadeza, 2008, p. 7) Нийгмийн бодлогын ийм өргөн царга бүхий тогтолцоо оршин байсан ч, түүний хүрээнд нийгэм хангамжийн тогтолцоо нь нийгмийн хамгааллын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг голлох институт байсан билээ.

Дээр дурдсанчлан, улсын тэтгэмж, асрамжийн тогтолцооноос нийгмийн халамжийн тогтолцоо хүртэлх үйл явцыг улс төр, эдийн засаг болон нийгмийн хүчин зүйлсийн хүрээнд товч эргэцүүлэх шаардлага зүй ёсоор гарч байна. Ингэж эргэцүүлэх нь нийгмийн халамжийн өнөөгийн тогтолцоонд тулгарч байгаа сорилт болон асуудлуудыг дараагийн бүлэгт ултай шинжлэх үндэс болно гэж үзэж байна. Судлаач Г.Болормаа 1990-2010 он хүртэлх Монголын нийгмийн хамгааллын бодлогын хөгжлийг судлан, түүнийг дөрвөн үе шатанд хуваан тоймлон авч үзсэн нь цаашдын түүхчилсэн хандлага бүхий судалгаанд их ач холбогдолтой болжээ.

Тэрээр а) Нийгмийн халамжийн хөгжлийн зогсонги үе 1990-1995, б) Нийгмийн халамжийн хэлбэржих үе 1995-2005, в) Нийгмийн халамжийн өсөн тэлэлтийн үе 2005-2010 гэсэн гурван үе шатанд хуваасан байна. (Bolormaa, 2013) Өөрчлөлт шинэчлэлээс хойших халамжийн хөгжлийн талаарх түүний энэхүү үечлэлтэй зарим талаар санал нэгтэй байгаа боловч, зарим түүхэн үечлэлийн хувьд, ялангуяа шилжитийн дараах үеийг зогсонги үе (хэдий тийм боловч) гээд нэрлэх аваас агуулга мөн чанарыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй гэж үзэж байна. Түүнээс гадна, 2010-оноос хойш өнөөг хүртэлх хугацааг чухам ямар үечлэлд хамруулах, онцлох шинж юу байсан гэсэн асуулт гарч ирнэ. Сүүлийн таван жилийн халамжийн хөгжлийг авч үзвэл ихээхэн зөрчилтэй, санхүүгийн дарамт бэрхшээлийн нөхцөл байдалд байна гэж хэлж болно. Ингээд шилжилтээс хойших нийгмийн халамжийн бодлогын хөгжлийг дараах дөрвөн үе шатанд авч үзэж, тэдгээрийн гол онцлог шинжийг тоймлон эргэцүүлэхийг зорив.

*Нийгэм хангамжийн уналт ба халамжийн хөгжлийн завсрын үе (1990-1995)*

Социалист тогтолцоотой байсан бусад улс орнуудын нэгэн адил нийгэм эдийн засгийн шилжилт эхэлснээр Монголын социалист нийгэм хангамжийн систем бүхэлдээ уналтад орсон юм. Энэхүү уналтын үндсэн шалтгаан нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн сүйрэл бөгөөд зөвлөлтийн орнуудын эдийн засгийн туслалцаа, дэмжлэгт ихээхэн хэмжээгээр дулдуйдаж байсан Монголын эдийн засгийн тогтолцоо ийнхүү унасан явдал билээ. Судлаач Россабид бүтээлдээ “Монголын засгийн газрын өмнө хамгийн тулгамдсан асуудал бол тогтолцооны шилжилтийг хурдан хийж, зах зээлийн суурь зарчмуудыг хэрэгжүүлж эхлэх явдал байсан ба социаль хүрээний асуудлууд үүнтэй харьцуулахад хоёрдогч шинжтэй зүйл байлаа. Анхны засгийн газрын шинэчлэгчид зах зээлийн хүч нийгмийн хамгааллын асуудлуудыг шийдвэрлэх хүчирхэг эдийн засаг өөд хөтлөнө гэж төсөөлсөн юм” гэжээ. (Rossabi, 2005, p. 48) Судлаач Г.Болормаа тухайн үеийн засгийн газар нийгмийн бодлого гэхээсээ илүүтэй эдийн засгийн өөрчлөлтөд анхаарч байсан учраас нийгмийн халамжийн бодлогын хөгжлийн зогсонги үе гэж нэрлэх болжээ. (Bolormaa, 2013) Шилжилтийн эхэн үед нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бүтээх тухай асуудал төр засгийн нэн тэргүүний асуудал байгаагүй ч, нийгэм хангамжийн тогтолцооны зарим гол бодлогын хүрээнд шинэ нөхцөл байдалтай холбоотой шинэчлэлийн алхмууд хийгдэж байв. 1990 онд “БНМАУ-ын тэтгэврийн хууль”, 1991 онд “БНМАУ-ын тэтгэмжийн хууль”, мөн онд “БНМАУ-ын Нийгмийн даатгалын тэтгэмжийн тухай хууль”-ийг тус тус “Улсын Бага Хурал”-аас батлан гаргасан нь хэдийгээр социалист нийгмийн бодлогын өв хийгээд зарчмыг хадгалсан эрх зүйн зохицуулалтууд байсан ч гэлээ, шилжилтийн хүндрэлийг утгасан арга хэмжээнүүд байсан юм. Түүнчлэн, ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс, ядуу орлого багатай хүмүүсийн талаар “Засгийн газрын тогтоол”-ууд гарч байсан нь ялангуяа нийгмийн халамжийн шинжтэй завсрын үеийн арга хэмжээнүүд байжээ. (Дагвадорж Ч., 2004) Монголын засгийн газар энэхүү гэнэтийн шилжилттэй зэрэгцэн түүний нийгэмд үзүүлэх үр дагаврыг бууруулах, цочролыг намжаах үүднээс хүн амыг нийгмийн хамгаалалд хамруулах, ажилгүйдлийн тэтгэмж олгох, тэтгэвэрт гаргах, нийгмийн хомс баялгийг тэнцвэртэй хуваарилах (картаар хүнсний бараа олгох), цалин тэтгэврийг нэмэгдүүлэх зэрэг арга замуудыг эрэлхийлсээр ирсэн байдаг. Тухайлбал, энэ таван жилд тэтгэврийг дөрвөн удаа дээд тал нь 32 хүртэл хувиар ялгавартайгаар нэмэгдүүлж ирсэн бол төрийн секторын ажилчдын цалинг мөн тийм хувиар, дээд тал нь хоёр дахин нэмсэн мэдээ байна. (Эрдэнэ, 2013, pp. 65-67) Гэсэн хэдий ч, нэг талаас ядуурал, ажилгүйдэл болон бусад олон түмнийг өвсний түймэр мэт хамарч ирсэн социаль асуудлууд, нөгөө талаас төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн сүйрэл, мөнгөний худалдан авах чадварын уналт зэрэг нь социаль бүлгүүдийн амин зуулга хийгээд амьдралын чанарт хүчтэй сөргөөр нөлөөлж, социалист нийгмийн хамгааллын тогтолцооноос улбаатай дээрх арга хэмжээнүүд нь энэ зүвлон зүдгүүрийг хөнгөвчлөх төдий л байжээ. 1990-1992 оны завсрын үеийн ЗГ-ын ерөнхий сайд Д.Бямбасүрэн “ард түмний амьдралыг баталгаажуулах талаар зарим зорилт биелээгүй, ялангуяа ядуу хүмүүс, олон хүүхэдтэй айл өрхийн амьдралыг баталгаажуулах зорилт хөрөнгө

хүч, энэ ажлын удирдлага, зохион байгуулалт дутмагаас хэрэгжээгүй нь түүний удирдсан ЗГ-ын алдаа байсан” (Бямбасүрэн Д., 1992) гэж хэлсэн бол анхны ерөнхийлөгч П.Очирбат 1992 оны шинэ ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийг хэлэлцэх үеэр “хатуу ширүүн шилжилтийн үеийн сөрөг үр дагаварыг өмнөх ЗГ бууруулж чадаагүй, харин шинээр байгуулагдах ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрт энэ талын ажил тодорхой тусгагдаагүй байна” хэмээж байжээ. (Очирбат, 1992) Ядуус, ажилгүйчүүд, тэтгэврийнхэн, даржин малчид, эмэгтэйчүүд, орон гэргүй иргэд, хараа хяналтгүй хүүхдүүд гээд нийгмийн олон бүлэг нийгмийн хамгааллын гадна үлдсэн юм. Судлаач Россоби энэ үеийн нөхцөл байдлыг “ЗХУ-ын ханган нийлүүлэлт үгүй болж, эдийн засаг дахь төрийн үүрэг суларсан тул доноруудын зүгээс нийгмийн хангамжийн хэт өгөөмөр тэтгэмжүүдийг Монголын эдийн засаг цаашид даахгүй гэж үзэхийн зэрэгцээ засгийн газрийг халамжийн гараа хумихыг (rolling back) шаардсан юм. Засгийн газар төсвийн алдагдлаа боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллын зардлаа танах замаар нөхөх оролдлого хийж байсан” (Rossabi, 2005, p. 38), харин судлаач Л.Мөнх-Эрдэнэ **“социалист нийтийн сайн сайхны төр үндсэндээ нурж унасан нь хүн амын дунд нийгмийн хамгааллын эрхээ эдлэж чадахгүй байдлыг (welfare disentitlement) ихээхэн хэмжээгээр бий болгов”** гэж дүгнэжээ. (L.Munkh-Erdene, 2012, p. 64) Ийнхүү социалист нийгмийн үед оршиж байсан бүрэн ажил эрхлэлт, нийгэм хангамжийн өгөөмөр тогтолцоо төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтайгаа цуг үгүй болсон нь нийгэмд үүсч бий болоод байсан ядуурал, ажилгүйдэл, орон гэргүй амьдрах зэрэг нийгмийн суурь асуудлууд улам бүр даамжирч, цаашид цар хүрээгээ тэлэх томоохон хүчин зүйл болсон юм. Ажилгүйдэл 1990 онд байхгүйд тооцогддог байсан Монголд 1994 онд 8,7 болж, цаашид өссөөр байсан билээ. Гэвч энэхүү тооцоо нь ихээхэн дарагдсан дүн бөгөөд зарим тухайлбал 1996 оны Дэлхийн Банкны тооцооллоор 20 хувьд хүрсэн мэдээ байна. 1990-1992 онд бодит цалин хоёр дахин буурч, дараагийн жил нь бараг гуравны нэгээр доошилсон аж. Албан ёсны тооцоогоор ядуурлын шугамнаас доогуур амьдарч асан хүн ам 1992 онд 16 хувиас 1994 онд 26,5 хувьд хүрсэн бол 1996 онд ДБ-ы судалгааны үр дүнд хүн амын 36 хувь ядуу байгааг тогтоожээ. (Nixon, 2000)

Нэг талаас, 1990-ээд оны дунд үе хүртэл (тодруулбал 1995 он хүртэл) хуучин социалист нийгмийн хангамжийн бодлогын өв ихээхэн хэмжээгээр хадгалагдсан, нөгөө талаас нийгмийн эмзэг бүлэг, ядууст чиглэсэн тэтгэмжийн тогтолцоо зарим талаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх чадамжаа алдаж, зарим талаар түүний чиг үүргийг засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан арга хэмжээнүүд орлон гүйцэтгэх болсон байна. Заримыг дурдвал, ЗГ-аас 1991 оны 6-р сард зах зээлийн нөхцөлд анх удаа “Хүн амын амьжиргааны доод түвшингийн тухай”, 1993 оны 2-р сард “Зарим өрхийн хүүхдийн сүүний үнийн тал хувийг улс хариуцах тухай”, 1993 оны 3-р сард “Бага орлоготой зарим иргэдийн нийгмийн баталгааг хангах ээлжит арга хэмжээний тухай”, 4-сард “Амьдрал ядуу, бага орлоготой өрх, иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх талаар авах арга хэмжээний тухай”, 5-р сард “Хөдөлмөрийн хөлс, тэтгэвэр тэтгэмж дээр нөхвөр олгох, амьжиргааны баталгаажих доод түвшинг шинэчлэн тогтоох тухай, 7-сард “Амьдрал ядуу, нэн бага орлоготой өрх, иргэн болон ахмад дайчдын талаар авах зарим арга хэмжээний тухай”, зэрэг тогтоолуудыг гаргаж халамжийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлжээ. 1990-ээс 1993 он хүртэл батлагдан гарсан бодлогын арга хэмжээнүүд зах зээлийн үеийн нөхцөл байдалд нийцүүлсэн нийгмийн хамгааллын шинэчлэлийн эхлэл байсан болов ч, үнэн хэрэгтээ 1993 оноос нийгмийн шинэ тогтолцоонд нийцсэн хамгааллын суурь бодлогууд бүрэлдсэн гэж үздэг. Монголд зах зээлийн эдийн засгийн үеийн жишигт нийцэх нийгмийн хамгааллын тогтолцоог бүтээх тухай улс төрийн дискурс 1993 оны үеэс эхэлсэн байна. УИХ-ын холбогдох байнгын хороонд салбарын яамны буюу ХАБХЯ-ы сайдын хэлэлцүүлсэн илтгэлийн гол агуулга нь энэ асуудлын тухай байжээ. (Гомбожав, 1993) 1993-1995 оны хооронд хийгдсэн нийгмийн хамгааллын бодлогын суурь шинэчлэлүүд тухайлбал, 1993 онд батлагдсан “Иргэний эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль”, 1995 онд батлагдсан “Нийгмийн даатгалын тухай багц хууль” зэрэг нь хуучин нийгэм хангамжийн тогтолцоог шинэ нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд шилжүүлэх чухал алхам байв. Үр дүнд нь, нийгмийн даатгалын бодлого бие дааж ирсэн байна. Эдгээр

хуулиуд нь өндөр хөгжилтэй зах зээлийн эдийн засаг бүхий орнуудын хамгааллын тогтолцооны жишигт нийцсэн нийгмийн хамгааллын анхны эрх зүйн зохицуулалт болсон билээ. (Бямбацэрэн П, 2000) Улмаар нийгэм хангамжийн тогтолцоонд тэтгэврийн<sup>75</sup> бодлогын хавсарга шинжтэй, түүний бараанд бүдгэрч дарагдан байсан тэтгэмжийн бодлого нэгэн үе хуулийн статусгүй засгийн газрын тогтоолын статусаар хэрэгжиж байгаад бие даасан халамжийн бодлого болох үндэс тавигджээ. Энэ нь нийгмийн даатгал болон халамж гэсэн хоёр үндсэн багана бүхий өнөөгийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо бүрэлдэх эхлэл байв. Нийгмийн хамгааллын салбарын төрийн бюрократ бүтцийг шинээр бүтээх талаар мөн энэ үеэс алхмууд хийгдэж ирснийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Нийгэм хангамжийн төрийн байгууллагын бүтэц тогтолцоог өөрчлөн байгуулах тухайд янз бүрийн дискурс өрнөх болсон ба олон улсын байгууллагууд ч энэ чиглэлд дэмжлэг үзүүлжээ. Тухайлбал ОУХБ нийгмийн хамгааллын (даатгалын) шинэ бүтцийг нэвтрүүлэх чиглэлээр удирдлага, арга зүйн сугалтуудыг зохион байгуулж томоохон үүрэг гүйцэтгэсэн ба 1992 онд “Улсын нийгэм хангамжийн хороо”-г “Улсын нийгмийн даатгалын газар” болгон өөрчилсөн байна. Энэхүү байгууллага нь нийгмийн халамжийн асуудлыг хавсран хариуцан хэрэгжүүлдэг байжээ.(Ванданмагсар, 2002)

*Нийгмийн халамжийн шинэ тогтолцоо бүрэлдсэн үе (1995-2005)*

УИХ-аас 1995 онд “Нийгмийн халамжийн багц хууль”-ийг батлан гаргаснаар нийгмийн шинэ тогтолцоонд нийцэх бие даасан бодлого эрх зүйн орчин сая бий болжээ. Халамжийн шинэ хуулиар төрөөс эмзэг бүлэг болон ядууст зориулан хэрэгжүүлэх нийгмийн үйлчилгээг хуульчилж өгснөөр энэ чиглэлийн бодлого цаашид хөгжих үндэс суурь тавигдсан юм. Дээрх багц хуулиуд нь төрийн халамжийн үйл ажиллагааг зах зээлийн орнуудын жишгээр бие даасан бодлогын статустай болгосон, түүний хүрээнд барууны орнуудын жишгээр нийгмийн халамжийн бодлогыг тодорхойлсон, халамжийн зорилтот бүлэг болох эмзэг бүлэг болон ядуу иргэд хэн болох талаар зааж өгсөн, нийгмийн халамжийн мөнгөн шилжүүлгийн болон үйлчилгээний нэр төрлийг хуульчлан төрөлжүүлсэн зэрэг халамжийн бодлогын институцчилэлд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлсэн юм. Гэвч, уг хуулиар тодорхойлогдсон халамжийн хөтөлбөрүүдэд өмнөх тогтолцооны үеийн бодлогын өв ихээхэн хадгалагдсан болно. Нийгмийн халамжийн багц хууль нь суурь хууль болон түүнийг дагалдсан салбар хуулиудаас, тухайлбал нийгмийн халамжийн сангаас хүн амын эмзэг хэсэгт төрөөс үзүүлэх халамжийн болон асрамжийн үйлчилгээний тухай, нийгмийн халамжийн сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай, ахмад настан, түүнд үзүүлэх хөнгөлөлт үйлчилгээний тухай болон тахир дутуу хүний нийгмийн хамгаалалт түүний хөнгөлөлт, үйлчилгээний тухай зэрэг хуулиудаас бүрдэл болсон байна.(УИХТГ., 1996)

Хэдийгээр бие даасан хууль эрх зүйн орчин бүрэлдсэн ч, хуулийг хэрэгжүүлэх чухал хүчин зүйлс болох дэд бүтэц болон хүний нөөцийн асуудал халамжийн салбарт тавигдаж ирсэн нь харагддаг. Нийгмийн даатгалын байгууллагын хавсарга бүтэц болж ирсэн нь цаашид улс орон даяар нийгмийн халамжийн мөнгөн шилжүүлгүүд болон үйлчилгээг удирдан, зохион байгуулах бие даасан төрийн байгууллагын бүтэц, тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигджээ. Нийгмийн халамжийн асуудлыг хамгааллын өөр чиглэл болох даатгалын байгууллагын хавсарга болгосоноор халамжийн институцчилэлд дараах сөрөг үр дагавар бий болсон талаар судлаачид тэмдэглэсэн байна. Эдгээр нь, а) Нийгмийн халамжийн үйл ажиллагааг улсын хэмжээнд зангидан, мэргэжлийн нэгдсэн удирдлагаар хангах ажил хагас дутуу хийгдсэн; б) Нийгмийн халамжид зориулсан хөрөнгийн зарцуулалтад тавих хяналт, шалгалт хангалтгүй байснаас нийгмийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн зориулалттай хөрөнгө зориулалтын бусаар ашиглагдаж, үргүй зардал гарсан; в) Нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээний нэр төрлийг олшруулах, хүртээмжийг сайжруулах талаар идэвхи санаачлага

<sup>75</sup>Хөдөлмөр эрхлэгч хүн амд чиглэсэн нийгэм хангамжийн бодлого байсан бөгөөд өнөөгийн нэршлээр нийгмийн даатгалын бодлого юм.

хангалтгүй байсан; г) Боловсон хүчний хувьд бэлтгэгдээгүй, мэргэжилтэй боловсон хүчин бэлтгэх, ажилтны мэргэжил, боловсролыг дээшлүүлэх тогтолцоо бүрдээгүй; д) Нийгмийн халамжид хамрах хүмүүсийн судалгаа хангалтгүй хийгдэж, халамж, асрамжийн үйлчилгээнд хамрагдах хүмүүсийн хүрээ хэт хавтгайрсан; е) Нийгмийн халамжийн салбарын материаллаг баазыг бэхжүүлэх ажил өнөөгийн шаардлагыг хангаагүй зэрэг болно. (Оюунцэцэг Г, 2003)

Нийгмийн халамжийн багц хуулийг анхлан батлахдаа нийгмийн халамжийн үйл ажиллагааг салбарын төрийн захиргааны төв байгууллага бодлогоор хангаж, хэрэгжилтэд хяналт тавьж, нутгийн захиргааны байгууллага эрхлэн зохион байгуулж байхаар бүтэц, тогтолцоог бүрдүүлж, сангаас тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, нийгмийн халамжийн болон асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэхтэй холбогдсон үйл ажиллагаа нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн нийгмийн даатгалын байгууллага (байцаагч)-аар гүйцэтгүүлэхээр заасан байдаг. (УИХТГ., 1996) 1998 онд “Нийгмийн халамжийн тухай хууль”-д шинэчлэн найруулга хийгдсэнээр засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлагийн статус бүхий нийгмийн халамжийн төв байгууллага болох “Улсын нийгмийн халамжийн газар” улс орон даяар нийгмийн халамжийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулахаар болсон нь нийгмийн халамжийн тогтолцооны хөгжилд томоохон хувь нэмэр оруулсан байна. (УИХТГ. У. , 1998) Ардчилсан засаглал, зах зээлийн эдийн засаг бүхий Монгол улсад нийгмийн халамжийн бие даасан удирдлага, зохион байгуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн үндэс үндсэндээ тавигдсан ба(Оюунцэцэг Г, 2003) нийгмийн халамжийн салбарт цаашид төрийн бюрократжилт хурдацтай явагдах хөрс бүрдсэн байна. Шинээр бүрэлдсэн нийгмийн халамжийн байгууллагын тогтолцоо нь нийгмийн халамжийн төв байгууллага болох “Улсын нийгмийн халамжийн газар”, аймаг, нийслэлийн дүүргийн нийгмийн халамж, үйлчилгээний төв, сумын халамжийн байцаагчаас бүрдэж байв.

Шинэ зууны босгон дээр буюу 2000-аад оны үеэс Монголын нийгмийн хамгааллын салбарын хөгжилд олон улсын донор байгууллагууд дэмжлэг үзүүлж байв. Тэр дундаа, дээрх салбарын хөгжилд АХБ-ны санхүүгийн болон техникийн туслалцаа онцгой үүрэгтэй байсан агаад тус байгууллагын санхүүжилтээр 2002 оноос Монгол улсад “Нийгмийн хамгааллын салбарын хөгжлийн хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлсэн байдаг. Тус хөтөлбөрийн зорилго нь нийгмийн халамж, даатгал, хөдөлмөр эрхлэлтийн салбарын боловсон хүчин, байгууллагын чадавхийг нэмэгдүүлж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоог боловсронгуй болгох замаар нийгмийн эмзэг бүлгийн ядуурлыг бууруулах явдал байжээ. Түүнчлэн, дээрх байгууллагын техникийн дэмжлэгийн хүрээнд 10 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх “Нийгмийн хамгааллын салбарын стратегийн баримт бичиг”-ийг боловсруулсан бөгөөд 2003 онд МУЗГ-ын тогтоолоор батлагдсан байдаг. Учир нь бодлогын энэхүү баримт бичиг нь Монголын нийгмийн хамгааллын салбарын хөгжлийн стратегийг нийгмийн халамж, нийгмийн даатгал, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих гэсэн гурван үндсэн салбараар тодорхойлж, тус бүрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх зорилтуудыг нарийвчлан тусгажээ. Эдгээр нь голдуу мөнгөн хэлбэрээр үзүүлж байгаа тусламжийг олон талт сонголтын боломж бүхий үйлчилгээнд шилжүүлэх, халамжийн хамрах хүрээг оновчтой тодорхойлох, халамжийн үйлчилгээг плюралчлах буюу олон нийтэд түшиглэсэн, тэдний оролцоог хангасан хэлбэрээр явуулах, хүний нөөцийг чадавхижуулах, мэргэшүүлэх зэрэг болно. (МУЗГ, 2003) Германы техникийн хамтын ажиллагааны байгууллагын [GTZ] тусламжийн үйл ажиллагаа 2000 оны эхэн үеэс нийгмийн бодлогын салбарт эрчимжиж, УИХ-аас 2003 онд “Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль”-ийг батлан гаргасан бөгөөд ядуу болон ажилгүй хэсэгт чиглэсэн халамжийн агуулгатай хөдөлмөрийг дэмжих хөтөлбөрүүд бий болсон байна. Нийтийн сайн сайхны төрийн бодлогын чухал чиглэл болсон хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээ болон арга хэмжээ халамжийн бодлоготой хил залгаа байдлаар, нэгэн ижил зорилтот бүлэгт чиглэн зарим талаар огтлолцож, зарим талаар заагарч явсаар ирсэн юм.

2005 онд “Нийгмийн халамжийн тухай хууль”-инд шинэчилсэн найруулга хийснээр халамжийн бодлогын хөгжил бүтэц, хүний нөөц болон үйлчилгээний нэр төрлийн утгаар баяжиж ирсэн гэж хэлж болно. (НХХЯ ., 2006)*Нэгдүгээрт*, өмнөх хууль эрх зүйн орчны хүрээнд нийгмийн халамжийн бюрократизмын үндэс суурийг бүрдүүлж өгч байсан бол энэ шинэчлэлээр нийгмийн халамжийн плюрализмын үндэс тавигдсан болно. Тухайлбал, нийгмийн халамжийн үйлчлүүлэгчдийг тодорхойлох эрх бүхий АДЗ хэмээх орон нутаг болон олон нийтээс бүрдэх бүтцийг байгуулсан, түүнчлэн олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ хэмээх шинэ хөтөлбөрийг хуульчилсан болно. *Хоёрдугаарт*, нөхцөлт мөнгөн тэтгэмжийг хуулиар анх удаа тодорхойлж, түүнд хамаарах зарим төрлийг шинээр оруулж ирсэн байна. Энэ нь зах зээл хөгжсөн орнуудад түгээмэл хэрэглэдэг халамжийн арга хэмжээ бөгөөд үйлчлүүлэгчдээс үйлчилгээ авахын тулд тодорхой нөхцөл бүрдүүлэх болон үүрэг хариуцлагатай байхыг шаарддаг онцлогтой. Монголын халамжийн тогтолцооны хувьд шинэлэг хөтөлбөр нь хүүхдийн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж байсан бөгөөд ядуу өрхийн эцэг эхчүүдэд (асран хамгаалагч) 18 хүртэлх насны хүүхэддээ тэтгэмж авахын тулд тэднийг эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулах, боловсролд хамруулах, иргэний харъяаллын зөрчилгүй байх зэрэг нөхцөл тавьж байлаа. *Гуравдугаарт*, нийгмийн халамжийн салбарын бодлогыг хэрэгжүүлэгч гол мэргэжилтэн болох нийгмийн ажилтны эрх үүргийг анх удаа хуульчилсан явдал юм. Нийгмийн халамжийн салбарын нийгмийн ажилтанд тавигдах шаардлага, ажил үүрэг, тэдгээрийг мэргэшүүлэх асуудал зэргийг баталгаажуулсан байна. 2005 онд “Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тухай” болон “ХБИ-ний нийгмийн хамгааллын тухай” хуулиудыг шинэчлэн баталсан нь халамжийн бодлогын институцчиллийг хангахад чухал хүчин зүйл болжээ.

#### *Нийгмийн халамжийн өсөн тэлэлтийн үе (2006-2010)*

Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт болон түүгээр нөхцөлдсөн улс төрийн намуудын нийгмийн хамгааллын хөтөлбөрийн амлалтаас үүдэлтэйгээр 2006 оноос халамжийн бодлогын хөгжилд томоохон өөрчлөлт гарч эхэлсэн юм. Энэ өөрчлөлт нь халамжийн хөтөлбөрүүд шинээр үүсч бий болсонтой холбоотой. 2006 он хүртэлх нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүд нь гол төлөв эмзэг бүлэг болон ядуу хэсэгт чиглэж, харин цөөн төрлийн хөнгөлөлт тусламж<sup>76</sup> хүн амын бүлэгт тулгуурласан (categorical) байсан бол энэ үеэс эхлэн халамжийн универсал хөтөлбөрүүд хэрэгжих болсон билээ. Тиймээс хөгжлийн энэ үеийг халамжийн өсөн тэлэлтийн үе гэж нэрлэж байна. Мэдээж энэ нэршил халамжийн хөтөлбөрийн санхүүжилт өсөн нэмэгдэж ирснийг бас давхар илэрхийлнэ. Өмнөх хэсэгт өгүүлсэнчлэн, 2005 онд шинээр хуульчилан баталсан “хүүхдийн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж” хэмээх зорилтот бүлэгт чиглэсэн шинэ хөтөлбөрийг 2006 оны 5 сард хүчингүй болгосон бөгөөд түүний оронд хүн амын бүлэгт чиглэсэн болон универсал шинжтэй гурван төрлийн хөтөлбөрийг шинээр нэвтрүүлжээ. Ингэхдээ эдгээр хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхийн тулд “Хүүхдэд тэтгэмж олгох, хүүхэд, гэр бүлд мөнгөн тусламж үзүүлэх тухай” шинэ хуулийг батлан гаргасан юм. 2004 оны парламентын сонгуулийн дараа Монголын улс төрийн системд зонхилгогч хоёр намын эвслийн засгийн газраас тэдгээрийн мөрийн хөтөлбөрт дэвшүүлсэн амлалтыг хэрэгжүүлж эхэлсэн нь энэ билээ. Халамжийн сангаас 0-18 насны бүх хүүхэд сар бүр тэтгэмж, харин шинэ гэр бүл болон шинэ төрсөн хүүхэд нэг удаагийн мөнгөн тусламж авах хөтөлбөрүүд нь удалгүй 2006 оны 7 сараас эхлэн 2009 оны эцэс хүртэл хэрэгжсэн юм.

Түүнчлэн, социализмын нийгэм хангамжийн тогтолцооны үеэс өвлөгдөж ирсэн халамжийн арга хэмжээнүүд бол алдар цолтой ахмад настнууд болон тэдний гэр бүлд мөнгөн тусламж, хөнгөлөлт үзүүлэх, түүнчлэн алдарт эхчүүдэд тэтгэмж олгох зэрэг юм. 1995 оны анхны хууль эрх зүйн орчинд эдгээр арга хэмжээнүүд тусгагдсан бөгөөд дараа дараагийн

<sup>76</sup>Ахмад настны хөнгөлөлт тусламж болон жирэмсэн эхийн тэтгэмж зэрэг арга хэмжээ нь хүн амын бүлэгт суурилсан байснаас бусад нь зорилтот бүлэгт чиглэсэн агуулгатай байв.



хуулиудын хүрээнд ч хадгалагдаж хэрэгжсээр ирсэн билээ. Харин энэ удаад 2008 онд “Улсын баатар, хөдөлмөрийн баатар, ардын болон гавъяат цолтой ахмад настанд төрөөс нэмэгдэл олгох тухай” тусгайлсан хуулийг баталж халамжийн нэмэлт мөнгөн шилжүүлгийг олгох болсон байна. Энэ нь бас л халамжийн хөтөлбөрийн тэлэлтэд хамаарах зүйл мөн. (ХХҮГ, 2008) Тухайлбал социалист нийгэм хангамжийн тогтолцооноос өвлөсөн “Олон хүүхэдтэй эхийн тэтгэмж”<sup>77</sup> 2005 он хүртэлх халамжийн бодлогод хадгалагдаж ирсэн бөгөөд түүнийг тухайн онд батлагдсан шинэ хуулиар зогсоосон байна. 2010 онд УИХ-аас “Олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхийг урамжуулах тухай” хуулийг батлан гаргаснаар, 2011 оноос эхлэн энэ хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн юм. (ХАХНХЯ, 2013, хуудсд. 59-61)

Байгалийн баялгаас орж ирэх орлогод тулгуурлан “баялгийн сан” бий болгох бодлогын алхмууд хийгдэж, 2007 онд “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”-гийн тухай хууль батлан мөн оны эхнээс хэрэгжүүлсэн байна. Энэхүү сангийн зарцуулалт нь нэг талаас, улс орны эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, үйдвэрлэлийг хөгжүүлэх, нөгөө талаас нийгмийн бодлогын зорилгод буюу “хүүхэд, гэр бүл”-ийг дэмжихэд чиглэхээр тодорхойлсон билээ. 2008 оны сонгуулийн үеэр улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөрийн амлалт иргэдэд байгалийн баялгийг хуваарилах, ингэхдээ мөнгөн шилжүүлэг хэлбэрээр олгох асуудалд чиглэсэн билээ. Улс төрийн голлох хоёр хүчин болох Монголын ардчилсан нам иргэн бүрт 1 сая төгрөг, харин МАХН (одоогийн МАН) 1,5 сая төгрөгийг бэлэн мөнгөөр өгөх амлалтыг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө тусгасан байна. Энэ нь байгалийн баялгийг иргэдэд хуваарилж байгаа асуудал болов ч, бодлогын хэрэгжилтийг нийгмийн хамгааллын, тэр дундаа халамжийн байгууллагаар дамжуулан зохион байгуулсан юм. Умардын орнуудад илүүтэй хөгжсөн улсын иргэний хангамжийн тогтолцоо буюу халамжийн универсализмын (welfare universalism) шинж чанар бүхий бодлого боллоо. Ууул уурхайн орлогыг иргэдэд тэгш хүрээх бодлогыг халамжийн халамжийн салбараар хэрэгжүүлэхийн тулд өмнө байгуулагдсан “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”-г “Хүний хөгжил сан” болгон өөрчилсөн ба 2009 он УИХ-аас “Хүний хөгжлийн сангийн тухай хууль”-ийг батлан гаргажээ. Энэ хуулийн хүрээнд тус сангаас иргэд нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх, орон сууц худалдаж авсны төлбөр хийх, бэлэн мөнгөөр авах, эрүүл мэнд болон боловсролын үйлчилгээний төлбөр хийх зэрэг сонголтоор хишиг хувь хүртэх сонголтын боломжийг өгсөн байна. Нийгмийн бодлогын зориулалт бүхий баялаг хуваарилах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх аргачлалыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2010 оны тогтоолд нарийвчлан зохицуулсан билээ. Ийнхүү 2006 оноос хэрэгжиж эхэлсэн хүүхэд гэр бүлд чиглэсэн, хүн амын бүлэгт суурилсан халамжийн хөтөлбөрүүд<sup>78</sup> нь улсын иргэний хангамжийн загвар бүхий нийтийн сайн сайхны төрийн универсал хөтөлбөрөөр<sup>79</sup> солигдож, цаашид 2009 оноос 2012 он хүртэл гурван жил хэрэгжсэн юм. Мөнгөн шилжүүлгийн энэхүү универсал хөтөлбөр нь үндсэндээ иргэдэд сар бүр мөнгөн шилжүүлэг хийх загвараар хэрэгжсэн бөгөөд ахмад настан, ХБИ зэрэг эмзэг бүлгийн иргэдэд тэдний хишиг хувийг нэг удаа бөөнд нь авах боломжийг олгосон байна. (ХАХНХЯ, 2013) Байгалийн баялгийг иргэдэд тэгш хуваарилах энэхүү бодлого ба хөтөлбөрийг шууд халамжийн гэж тодорхойлж авч үзэж болохгүй ч, энэ арга хэмжээний хэрэгжилт нь ихээхэн хэмжээгээр халамжийн агуулгатайгаар явагдсан билээ. Нөгөө талаас энэхүү бодлого нь Монгол улсын халамжийн бодлогын хөгжил, түүний чиглэлд үлэмж нөлөө үзүүлсэн юм. Энэ хугацаанд халамжийн бодлогод гарсан нэг зарчмын өөрчлөлт бол 2009 оноос Монголд анх удаа халамжийн хамрах хүрээг оновчтой тодорхойлох ООТХА-ыг хэрэглэх, өрхийн амьжиргааны түвшин бүхий мэдээллийн нэгдсэн санг үүсгэх төслийг АХБ-ы санхүүжилтээр хэрэгжүүлж эхэлсэн явдал юм. 2008 онд ЗГ-аас 25-р тогтоолыг батлан

<sup>77</sup>Загварыг өвлөсөн болов ч, 1995 онд АБДТ-ээс доогуур орлоготой олон хүүхэдтэй эхэд өгөхөөр зохицуулсан болов ч, 1998 онд амьжиргаа харгалзахгүй олгохоор болсон.

<sup>78</sup>Халамжийн сангаас санхүүждэг бөгөөд энэ утгаараа халамжийн хөтөлбөрүүд юм. Эдгээр тэтгэмж нь хүн амын тодорхой бүлэгт чиглэдэгээрээ (categorical benefit) онцлог.

<sup>79</sup>Байгалийн баялгийг хуваарилахад чиглэсэн “Хүний хөгжлийн сан”-гаас санхүүждэг хөтөлбөрүүд юм. Энэ нь уул уурхайн орлогоос иргэддээ мөнгөн шилжүүлэг байдлаар хуваарилдаг зарим орнуудад хэрэгждэг универсал тэтгэмж (universal benefit) юм.

гаргаж, уг тогтоолоор “Нийгмийн эмзэг бүлэгт хоол тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх дэд хөтөлбөр”-ийг баталсан байна. Энэ хөтөлбөрийг 2012 он хүртэл хоёр үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр зааж, 2009 онд улсын төсвөөс 10 тэрбум, АХБ-аас 9 сая ам долларын буцалтгүй тусламжтайгаар эхлүүлсэн байна. (МУЗГ, 2016)

2001 оноос АХБ-аас Нийгмийн хамгааллын стратегийг баталж, улс орнуудын нийгмийн хамгааллын тогтолцоог хөгжүүлэх тусламжийг хэрэгжүүлснээс гадна, 2004 оноос ази номхон далайн орнуудын [эхний удаад Бангладеш, Индонез, Монгол, Непал, Пакистан болон Вьетнам гэсэн орнуудын хүрээнд] нийгмийн хамгааллын харьцуулсан тоон судалгаа явуулах, тоон судалгаа болон тайланд авагдсан чанарын мэдээлэлд тулгуурлан нийгмийн хамгааллын индексийн тайлан боловсруулж эхэлсэн байна. Ийнхүү 2006 онд хэвлэгдсэн улс орнуудын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны талаарх судалгааны тайланд Монгол улс оржээ. (Weber, 2006) Түүнчлэн уг төслийн хүрээнд боловсруулан 2008 онд хэвлэгдсэн хоёр дахь тайланд ази номхон далайн орнуудын нийгмийн хамгааллын индекс гаргах судалгаанд Монгол улс хамрагдсан байна. (Bob Baulch, 2008) Мөн байгууллагаас 2013 онд хэвлэгдэн гарсан “Нийгмийн хамгааллын индекс” [НХИ] гаргах судалгаанд Монгол улс байр эзэлсэн юм. (Terry McKinley, 2013) Нийгмийн хамгааллын өсөн тэлэлтийн үеийн нэгээхэн онцлог нөхцөл байдлыг дээрх хоёр удаагийн индексийн судалгааны үр дүнгээс харах боломжтой. Нийгмийн хамгааллын индекс гаргах үндсэн томъёолол нь нийгмийн хамгааллын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн нийт зардлыг нийгмийн хамгааллын бүрэлдэхүүн бодлогуудаас үр шим хүртэгсдийн нийт тоонд харьцуулах замаар тооцдог. (Энхцэцэг, 2014) АХБ-ы энэхүү үнэлгээнд нийгмийн хамгааллын үндсэн бүрэлдэхүүн бодлогуудад даатгал, халамж болон хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих арга хэмжээг авч үздэг юм.

**Хүснэгт. Ази номхон далайн орнуудын НХИ, 2007, 2009 онд эхний аравт жагссан улс орнууд**

№	Улс орнууд	НХИ	ДНБ дэх, НХЗ	№	Улс орнууд	НХИ	ДНБ дэх, НХЗ
1	Япон	0.96	16.0	1	Япон	0.416	19.2
2	БНСУ	0.76	7.5	2	Узбекстан	0.343	10.2
3	Киргизстан	0.62	11.0	3	<b>Монгол</b>	<b>0.206</b>	<b>9.6</b>
4	<b>Монгол</b>	<b>0.60</b>	<b>9.8</b>	4	БНСУ	0.200	7.9
5	Узбекстан	0.57	11.1	5	Азербайжан	0.187	6.1
6	Күүкийн арлууд	0.55	3.6	6	Сингапур	0.169	3.5
7	Казакстан	0.54	4.6	7	Маршаллын арлууд	0.167	4.8
8	Азербайжан	0.53	5.3	8	Малайз	0.155	3.7
9	Шри Ланка	0.47	5.7	9	Киргизстан	0.151	8.0
10	Энэтхэг	0.46	4.0	10	Палау	0.148	4.6

*Эх сурвалж: (Bob Baulch, 2008; Terry McKinley, 2013)*

***Халамжийн бодлогын зөрчил ба санхүүгийн дарамтын үе (2010- өнөөг хүртэл)***

Нийгмийн халамжийн өсөн тэлэлтийн үе нь хүн амын нийгэм, эдийн засгийн баталгааг хангах, өрхийн амьжиргааг дэмжихэд тодорхой хэмжээнд нөлөө үзүүлж байсан болов ч, уг салбарын хувьд урт хугацааны хөгжлийн стратеги, зорилгоосоо хазайсан гажиг хөгжил байлаа. Энэ үед нийгмийн хамгааллын салбарт, тухайлбал олон улсын донор байгууллагууд болон мэргэжлийн бюрократ бүтцийн хүрээнд нийгмийн халамжийн бодлогын гажуудлыг засварлах, түүнд шинэчлэл хийх дискурс өрнөж ирсэн байдаг. 2008-2009 онд нийт халамжийн зардлын

ердөө 20 хувь нь л нийгмийн тусламж дэмжлэг шаардлагатай хэсэгт очиж байсан боловч, 2007-2008 онд ядуурлын хамрах хүрээ 35.2 байснаа 2009 онд 38.7 болж 3.5 нэгжээр өссөн нь нийгмийн халамжийн бодогын үр нөлөөний асуудлыг бодлогын анхааралд авч ирсэн юм. (НХХЯ. Н. , 2010) 2010 онд МУЗГ, халамжийн салбарын байгууллагуудаас АХБ болон Жайка зэрэг олон улсын байгууллагуудтай хамтран “**Нийгмийн халамжийн шинэчлэл**”-ийн талаарх хөтөлбөрийг боловсуулан билээ. Энэхүү илтгэлд нийгмийн халамжийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх тулгамдсан шаардлага бий болсон талаар эргэцүүлж, шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх арга замуудыг хөндсөн ба шинэчлэлийн гол үзэл санаа нь бодлого болон хөтөлбөрүүдийг зорилтот бүлэгт чиглүүлэхэд оршиж байлаа. (НХХЯ. Н. , 2010) Улмаар 2012 онд салбарын бодлого боловсруулагчдаас шинэчлэлийн үзэл санааг тусган боловсруулсан “**Нийгмийн халамжийн тухай**” хууль батлагдсан болно.

2009 онд Монгол улс халамжийн бодлогын өгөөмөр хөтөлбөрүүдээ зогсоосон болов ч, нөгөө талд нь иргэн бүрт байгалийн баялгийн хишиг хувь хүртээх бодлого хэрэгжиж байсан нь төрийн бодлогын хэвтээ тэнхлэгт халамжийн бодлого нийгмийн баялаг хуваарилах [wealth distribution policy] бодлогын хооронд гадаад зөрчилтэй байдал бий болов. Цаашид байгалийн баялгийн орлогыг гадаадын зарим улс оронд хэрэгжүүлж ирсэн шууд хуваарилах арга хэлбэрийг сонгох, эвэл хуримтлал, тогтворжуулалтын сан бүрдүүлэх, хэрэв шууд хуваарилах арга замыг сонгосон тохиолдолд үүнийг халамжийн бодлоготой хэрхэн уялдуулах тухай ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүссэн билээ. Түүнчлэн, 2012 оны сонгуулиар бүрдсэн “Шинэчлэлийн Засгийн Газар” хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг үргэлжүүлэн олгох болсон нь зорилтот бүлэгт чиглүүлэх шинэчлэлийн үзэл санаанаас ухарсан алхам болсон төдийгүй халамжийн бодлогын дотоод зөрчилт байдлыг бүтээсэн юм. Мөн 2012 онд нийгмийн даатгалын тэтгэвэрт хамрагдаагүй үлдсэн бүх ахмадууд халамжийн сангаас тэтгэвэрт хамрагдахаар зохицуулсан юм. Үүнийг барууны орнуудын суурь болон олон шатлалт тэтгэврийн тогтолцоотой шууд адилтгаж болохгүй ч халамжийн хамрах хүрээг тодорхой хэмжээнд тэлсэн байна. Иргэн бүрт байгалийн хишиг хувь хүртээх бодлого, түүний дээр хүүхдийн мөнгө болон бусад бодлогууд хэрэгжсэнээр бодлого боловсруулагч хийгээд олон түмний аль ч түвшинд нийгмийн халамжийн бодлого мэтээр ойлгоход хүргэж, “халамж хавтгайрлаа, халамж бол улс орны хөгжилд хор уршигтай зүйл” гэсэн олон нийтийн ойлголт хандлага бий болов. Гэвч, нэг талаас олон түмэнд бэлэн мөнгөн шилжүүлэгт хамрагдах сонирхол, нөгөө талаас улс төрчдийн хувьд бэлэн мөнгө тараах амлалтаар эрх мэдлээ хадгалах сонирхол илт бүрэлдсэн байлаа. Хавтгайрсан гэгдэх халамжийн бодлого ийм гадаад дотоод зөрчилтэй замналаар замнах болсон юм.

2013 оноос уул уурхайн түүхий эдийн үнэ дэлхийн зах зээл дээр унасан, улс төрийн орчноос үүдэлтэй гадаадын хөрөнгө оруулалт хумигдсан, гадаад өрийн хэмжээ үлэмж нэмэгдсэн зэрэг нь Монгол улс санхүүгийн болон төсвийн томоохон алдагдал бүхий он жилүүдийг туулахад хүргэж байна. Эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндрэхийн хэрээр засгийн газрын зардлыг бууруулах шаардлага бий болж байгаа бөгөөд 2015 оны эхээр Монгол улсын ерөнхий сайд Ч.Сайханбилиг “Шийдлийн засгийн газар”-ын кабинетыг байгуулсан даруй парламентад тавьсан улс төрийн илтгэлдээ “Халамжийн универсал хөтөлбөрүүдийг, тухайлбал хүүхэд бүрт сар бүр олгодог мөнгийг дундаас доош орлоготой өрхөд, харин олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн эхчүүдэд жил бүр нэг удаа олгодог эхийн алдрын мөнгийг хүүхдүүд нь 18-аас доош насны хүүхэдтэй эхчүүдэд олгож тус бүрийн хамрах хүрээг хумих” зорилт тавьж байгаагаа мэдэгдсэн юм. (Сайханбилиг Ч. , 2015 он) Гэвч, олон нийтийн санал бодолд хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарч хуучин загвараар үргэлжлүүлсэн ба гагцхүү 2013 оны ООТА-аар [проху means test] бүрдүүлсэн ӨМНС-д бүртгэгдсэн өрхийн хүүхдэд олгохоор зохицуулав. Харин, 2016 оны парламентын сонгуулийн Засгийн газарын хөтөлбөрт нийгмийн хамгааллын зардлыг бууруулах шаардлагатай улам бүр тулгарсан учраас хүүхдийн мөнгийг амьжиргааны түвшний оноо 502,567-оос доош өрхийн 660 мянган хүүхдэд олгохоор боллоо. Энэ нь нийт хүүхдийн 60

хувьд бөгөөд МУЗГ үлдсэн 40 хувьд 2019 онд нөхөн олгохоор мэдэгдсэн болов ч, 2017 оны 5 сард төлөх гадаадын өрийн дарамт улс орны эдийн засагт хамгийн тулгамдсан асуудал болж ирлээ. Иймийн тулд, МУЗГ-аас ОУВС-ийн хөтөлбөрт хамрагдаж, хамтран ажиллах гэрээ хэлэлцээрт талууд тохиролцсоны үндсэн дээр “**өргөтгөсөн санхүүгийн дэмжлэг**” [extended fund facility] хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхээр болж байна. Хөтөлбөрт тавигдах үндсэн шаардлагуудын нэг нь нийгмийн хамгааллын зардлыг бууруулах явдал бөгөөд өнөөдрийн байдлаар хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг нийт хүүхдийн мөнгө хөтөлбөрийг нийт хүүхдийн 60 гаруй хувьд хүртэл хумих болж байна. 2016 оны 9 сараас ХНХЯ-ы сайдын “Босго оноо тогтоох тухай” тушаалаар 502.567 онооноос доош оноо бүхий өрхийн хүүхдэд олгохоор заасан юм. Ийнхүү сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд нэг талаас, төрийн бодлогын ихээхэн зөрчилэй байдал, нөгөө талаас, төсөв санхүүгийн ихээхэн дарамт бүхий нөхцөл байдал үүсч байгаа бөгөөд үүнийг хэрхэн гэтэлгэн гарах тухайд халамжийн бодлогын түүхэн өөрчлөлт, шинэчлэлийг шаардаж байж мэдэх юм.

**Хүснэгт. Өнөөгийн Монголын нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийг өмнөх нийгмийн тогтолцооны үеийн халамжийн хөтөлбөрүүдтэй харьцуулах нь**

	Социалист нийгмийн үеийн тогтолцоо	Ардчилал, чөлөөт зах зээлийн үеийн тогтолцоо
Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо	Нийгэм хангамжийн тогтолцоо	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоо
Нийгмийн халамжийн бодлогын статус	Нийгмийн даатгалтай харьцуулахад хоёрдогч буюу хавсарга шинжтэй	Нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд бие даасан тэнцүү статустай салбар
Нийгмийн халамжийн гол арга хэмжээ	Улсын тэтгэмж ба улсын асрамж	Халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж ба үйлчилгээнүүд [ОНОТХҮ болон төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ]
Зорилтот бүлгээ тодорхойлох арга	Хүн амын бүлэгт суурилах арга	Хүн амын бүлэгт суурилах болон эмзэг бүлгийг баримжаалах арга давамгайлсан, нэг хөтөлбөр орлогыг орлуулах тодорхойлох аргад суурилсан
Эх хүүхдэд чиглэсэн хөтөлбөр	Олон хүүхэдтэй эхийн тэтгэмж [8 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй бол “Эхийн алдар I”, 5-8 хүүхэдтэй бол “Эхийн алдар II”] Тэтгэмжийг жил бүр хүүхдийн тооноос хамаарч 7 шатлалтайгаар олгоно	Эхийн алдар I болон II одонтой эхчүүдэд жил бүр одонгийн зэрэглэлээс хамаарч тэтгэмж олгоно. [өмнөх тогтолцооноос өвлөгдөж 2005 он хүртэл хэрэгжээд зогссон болов ч 2011 оноос сэргээсэн байна]
	Жирэмсний болон хүүхэд төрүүлсний тэтгэмжийг дээд болон мэргэжлийн сургууль төгссөн эмэгтэйчүүдэд	Жирэмсэн болон хөхүүл нярай хүүхдийн тэтгэмж даатгалын сангаас аваагүй төрсөн бүх эмэгтэйчүүдэд
	Ихэр хүүхдийн тэтгэмж [2 ба түүнээс дээш ихэр хүүхдэд хүүхэд тус бүр нэг удаагийн тэтгэмж]	Онцгой тохиолдлын тэтгэмж [2 ба түүнээс дээш ихэр хүүхэд төрүүлж эсэн мэнд өсгөж байгаа өрх, иргэнд нэг удаагийн тэтгэмж]
	[Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн униерсал хөтөлбөр байгаагүй]  Ажилчин, албан хаагчийн төрсөн хүүхдэд арчилгаа тэжээлийн нэг удаагийн тэтгэмж	“Хүүхдийн мөнгө” универсал хөтөлбөр
	Бага насны олон хүүхэдтэй болон ганц бие эхчүүдийг амралт сувилалд үнэ төлбөргүй буюу хөнгөлөлттэйгөөр амраах	Онцгой тохиолдлын тэтгэмж [3 ба түүнээс дээш 14 хүртэлх насны хүүхэдтэй өрх толгойлсон эцэг, эхэд онцгой тохиолдлын тэтгэмж]

	Шинэ төрсөн хүүхдэд арчилгаа тэжээлийн дэмжлэг [Дээд болон мэргэжлийн сургууль төгссөн эмэгтэйчүүд хүүхэд төрүүлсэн бол]	Шинэ төрсөн хүүхдийн тэтгэмж [2007-2009 онд хэрэгжсэн]  Шинэ гэр бүлийн тэтгэмж [2007-2009 онд хэрэгжсэн]
Ахмад настны халамж	Тэтгэвэр авагчдын гэр бүлийн хөдөлмөрийн чадваргүй хүмүүсийн сар бүрийн нэмэгдэл тэтгэмж [хөдөлмөр эрхлэлттэй уясан халамжийн шинжтэй арга хэмжээ]  Өндөр насны тэтгэвэр авагчдыг ажилтан, албан хаагчдын нэгэн адил үзэж амруулж, сувилуулна. [хөдөлмөр эрхлэлттэй уясан халамжийн шинжтэй арга хэмжээ]	Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй 55 дээш настай эмэгтэй, 60 аас дээш настай эрэгтэйчүүд халамжийн тэтгэвэр  Ахмад настны хөнгөлөлт тусламж [Протез, ортопедийн, амралт сувиллын үнийн хөнгөлөлт, нийслэл болон аймгийн төвийн нийтийн тээврээр үнэгүй зорчих, ганц бие, тэжээн тэтгэх хүнгүй ахмадууд орон сууцны болон түлшний хөнгөлөлт, алслагдсан орон нутгийн ахмадын эмчлүүлэх тал замын зардал]
ХБИ-ний халамж	Байнгын тэтгэмж [тахир дутуугын I болон II групп хамрагдсан 16 насанд хүрсэн ХБИ]  Нийтийн тээврээр үнэгүй зорчих [тахир дутуугын I болон II групп байгаа хүн]  Протез болон ортопедийн үнэ чөлөөлөх ба хөнгөлөлт [ХБХ болон тахир дутуугын I болон II групп хамрагдсан 16 насанд хүрсэн ХБИ]  Амралт сувилал, эмнэлгийн үйлчилгээний хөнгөлөлт [ХБХ болон тахир дутуугын I болон II групп хамрагдсан 16 насанд хүрсэн ХБИ]	Халамжийн тэтгэвэр [Хөдөлмөрийн чадвараа 50 болон түүнээс дээш хувиар алдсан 16 насанд хүрсэн иргэн]  Бүрэн хараагүй, эсвэл хэлгүй, эсвэл дүлий, эсвэл байнгын асаргаа шаардлагатай, хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан ХБИ, одой хүнд орон сууцны мөнгө эсвэл түлшний үнэ олгох  ХБИ-ний хөнгөлөлт тусламж [18 нас хүртэлх ХБХ болон нийгмийн даатгалын сангуудаас хөнгөлөлт авах эрх үүсээгүй ХБИ-ний протез, ортопедийн, амралт сувиллын үнийн хөнгөлөлт, болон эмчлүүлэх тал замын зардал]
Алдар цолтой ахмад настнуудын халамж	Хөдөлмөрийн баатар, гавьяат ажилтан, болон хариуцлагатай үүрэг гүйцэтгэж явсан ахмадуудад олгох тусгай тэтгэвэр ба үзүүлэх хөнгөлөлт [1970 оноос хэрэгжиж эхэлсэн]	Төрийн шагналт, соёрхолт, Хөдөлмөрийн баатар, гавьяат цолтон, төрийн шагналт, соёрхолт, ахмад дайчин, генерал, улсын ударник хувьсгал тэмцлийн ахмад зүтгэлтэнд хот хоорондын нийтийн тээвэр, амралт сувиллын үнийг нэг удаа төлөх, түлш болон сууцны халаалтын зориулалтаар сар бүрийн тусламж. Төрийн шагналт, соёрхолт, ударник хувьсгал тэмцлийн ахмад зүтгэлтэнд сар бүрийн мөнгөн тусламж
Ядуу өрх ба иргэн [амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж]	Бага орлогтой гэр бүлийн хүүхдэд бүх нийтийг хамран сургах фондоос үзүүлэх тусламж тэтгэмж	Дэмжлэг тусалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд сар бүрийн тэтгэмж  Хүнс тэжээлийн дэмжлэг хөтөлбөр [ӨМНС-д байгаа хамгийн ядуу түвшний өрхөд]
Онцгой тохиолдлын тусламж	Тэтгэмжийн тогтолцоонд ийм тусламж байгаагүй. [Харин ажилчин, албан хаагч, нэгдлийн гишүүний гэр бүлийн хувьд онцгой тохиолдлууд үйчдвэрчний эвлэл болон нийгмийн даатгалын хариуцах асуудал байсан]	Гэнэтийн аюул ослоор гэр оронгүй болсон, амьжиргаагаа алдсан өрхийн тэтгэмж  18 нас хүрээгүй байхдаа бүтэн өнчин болсон 18-24 насны иргэн  Хорихоос суллагдсан өөрийн гэр оронгүй иргэний тэтгэмж  4 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй гэр оронгүй өрх толгойлсон эцэг, эх  Байнгын асаргаа шаардлагатай 16 хүртэлх

		насны хүүхэд болон түүнээс дээш насны иргэний тэтгэмж
Халамжийн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж	Нөхцөлт мөнгөн тэтгэмжийн хэлбэр байгаагүй.	Хуульд заасан нөхцөлд байгаа эмзэг бүлгийн иргэдийг (ахмад настан, ХБИ, хүүхэд) гэртээ авч асрамжилж, хамгаалж байгаа иргэнд олгоно.
Цөөнхөд зориулсан халамж	Ийм зориулалттай тэтгэмжийн хэлбэр байгаагүй.	Үндэсний цөөнхийн халамжийн тэтгэмж

*Эх сурвалж: О.Жамбалдорж, БНМАУ-ын нийгэм хангамжийн эрх зүй, 1984; Л.Пүрэвдорж, БНМАУ дахь нийгэм хангамжийн эдийн засаг эрхийн асуудал, 1986; Нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомийн эмхтгэл, ХХНХЯ, НХҮЕГ, УБ 2006, 2008, 2013 сурвалжуудад тулгуурлан харьцуулав.*

Ерөнхийдөө, нийгэм, улстөр, эдийн засгийн тогтолцоо үндсээрээ өөрчлөгдсөн учраас өмнөх нийгмийн хангамжийн болон өнөөгийн нийгмийн хамгааллын тогтолцоо мөн чанар, зорилгын хувьд уг чанараараа өөрчлөгдсөн гэдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Харин нийгмийн халамжийн тогтолцоонд бий болсон өөрчлөлтийн тухайтад, **нэгдүгээрт**, удирдлага, тогтолцооны хувьд нийгмийн хангамжийн хавсарга бүтцээс нийгмийн хамгааллын бие даасан салбар болж бүрэлдсэн, **хоёрдугаарт**, нийгмийн хамгааллын тогтолцоонд халамжийн эзлэх байр суурь, чиг үүрэг үндсээрээ өөрчлөгдсөн ч, өмнөх тогтолцооны үеийн халамжийн бодлогын өвийг ихээхэн хэмжээгээр өвлөн авсан, **гуравдугаарт**, халамжийн зарим хөтөлбөрүүд хөдөлмөр эрхлэлтэд [даатгал] уягдсан социалист бодлогын шинж чанараас зэх зээлийн үеийн төрийн халамжийн сүлжээний [safety net] хэлбэрт шилжсэн, **дөрөвдүгээрт**, зах зээлийн эдийн засгийн үеийн жишгээр барууны орнуудын халамжийн зарим хөтөлбөр цоо шинээр бий болсон зэргийг дурдаж болох юм.

## ХЭДЖИНГ ОНОЛ БА МОНГОЛ УЛСЫН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Д.Мягмарсүрэн

Доктор, Удирдлагын академи

**Түлхүүр үг:** аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, зөөлөн тэнцвэржүүлэх стратеги, гуравдагч хөрийн үзэл баримтлал, байнгын төвийг сахих бодлого, Монголын онцлогтой хэджинг стратеги.

### Хураангуй

Орчин үед улс үндэстнүүдийн аюулгүй байдлын бодлого, тэр дундаа Ази, Номхон далайн орнуудын харилцаа, хамтын ажиллагааг өрнөдийн уламжлалт онол, үзэл хандлагаар тайлбарлах нь нэгэнт учир дутагдалтай болжээ. Судлаачид Ази дахь бүс нутгийн гүрнүүд болон бусад тоглогчдын хоорондын шинэ тутам бүрэлдэж буй харилцаа, улс орнуудын аюулгүй байдлын концепцийг өөр онол, хандлагаар авч үзэхийг эрмэлзэх болов. Үүний нэг жишээ нь олон улсын харилцаан дахь болзошгүй эрдлээс зайлсхийх, аюул заналыг бууруулахын зэрэгцээ үр ашигтай харилцаа, аюулгүй байдлын нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн стратегийн хувилбаруудыг дэвшүүлдэг “хэджинг онол” юм. “Хэджинг онол”-оор дамжуулан Монголын улсын гадаад бодлого, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг тайлбарлах, онолжуулах боломжтойн зэрэгцээ улам бүр нарийн төвөгтэй болж буй гадаад орчинд зохицсон аюулгүй байдлын шинэ тутам үзэл, онолыг боловсруулахад чухал гарц гаргалгаа болно хэмээн хэмээн үзэж байна.

### **Оршил**

Монгол улс 1990-ээд оноос нээлттэй, олон тулгуурт гадаад бодлого явуулахаа зарлаж, нэн тэргүүнд Америк бол Монголын “гуравдагч хөрш” болохыг зарлан тунхагласан. Энэ нь нэг талаар Монгол улс сүүлийн 300 жил хөрш гүрнүүдийн дэмжлэг, хаялган дор явж ирсэний илэрхийлэл байсны зэрэгцээ нөгөө талаар хоёр их гүрний “хавчлага”-ыг гурав дахь этгээдийн хүчээр тэнцвэржүүлэх буюу “шаантаглах” стратеги байсан хэмээн үзэж болох юм. Улмаар 2011 онд баталсан “Гадаад бодлогын үзэл баримтлал”-даа дан ганц Америкт найдах бус бүс нутгийн болон дэлхийн хүчирхэг гүрнүүдийг “Монголын гуравдагч хөрш” болохыг тунхагласан. Нэг үгээр гурван тулгуурыг олон тулгуур болгохыг зорьсон.

Олон улсын харилцааны судлаачдын хувьд Монголын “гуравдагч хөршийн бодлого”-ыг гадаад бодлогын өвөрмөц загвар, виртуал эвсэл, хөршлөлтийн сонгомол жишээнд тоочин авч үздэг хэдий ч тодорхой онолын үндэслэлээр тайлбарласан нь тун хомс.

Дэлхийн бодлого тэр дундаа Ази Номхон далай, Зүүн Хойд Азид хүчний тэнцвэр өөрчлөгдөж буй нөхцөлд Монгол улс гадаад бодлого, аюулгүй байдлын стратегиа эргэж харах, шинэ гарц гаргалгаа хайхад эрхгүй хүрч байна. Үүний илрэл нь Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн институтаас 2016 оноос эхлэн “байнга төвийн сахих бодлого”-д шилжих санаачлагыг дэвшүүлсэн нь дотоод, гадаадын ажиглагчдын анхаарлыг татаад зогсохгүй, хөрш орнуудын бодлого тодорхойлогчдын эргэлзээ гайхлыг төрүүлсэн.

Монгол улс цаашдаа 1994 онд анх баталсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” дахь нөлөө бүхий улсуудын стратегийн сонирхлыг Монголд буй болгох зорилтыг үргэлжлүүлэх эсэх; олон тулгуурт байх уу, огт тулгуургүй төвийг сахьсан бодлого баримтлахуу; эсвэл өөр онол, концепци дэвшүүлэх үү гэсэн асуудлын зааг дээр байна. Иймээс Монгол улс урт болон дунд хугацаанд гадаад бодлого, аюулгүй байдлын стратегийн хувьд ямар хандлага баримтлавал зохих талаарх эрэл хайгуул, мэтгэлцээн хэлэлцүүлэгт нэмэрлэх үүднээс Ази Номхон далайн болон бүс нутгийн орнуудын аюулгүй байдлын стратегийг тайлбарлан тодорхойлохыг зорьсон “хэджинг стратеги”-ийн онолын талаар энэхүү өгүүлэлд авч үзэхийн зорьлоо.

### **Азид зориулсан олон улсын харилцаа, аюулгүй байдлын онолын эрэл хайгуул**

Олон улсын харилцааны орчин үеийн онол, үзэл баримтлал нь гол төлөв Европ дахьүйл явц, туршлага дээр үндэслэж хөгжиж ирсэн. Судлаач К.Уолтц “...Олон улсын бодлогын онолууд нь тухайн үедээ ноёрхож буй их гүрнүүдийн үзэл хандлагаар бичигдэж ирсэн. Тэгэхээр Малайз эсвэл Коста Рикагийн нөхцөлд суурилсан олон улсын бодлогын онолыг үндэслэх нь марзан хэрэг болох байсан биз. Иймд олон улсын харилцааны гол онолууд нь их гүрнүүдэд хөгжиж ирсэн нь зүй ёсны хэрэг...”<sup>80</sup> гэж тэмдэглэсэн байдаг. Өрнөдийн загварт суурилсан онол, үзэл хандлагаар дэлхийн бусад тив, бүс нутаг ялангуяа Ази, Дорно дахины улс орнуудын гадаад бодлого, харилцааны хандлага, үйл өрнөлийг тайлбарлах нь учир дутагдалтай, алдаатай дүгнэлтэд хүргэх талтай. Иймээс олон улсын хүчний харьцаанд чухал нөлөөтөйдэд бүсүүд, бүс нутагтаа төдийгүй дэлхий дахинд байр суурьтай Япон, Хятад, Энэтхэг, Орос зэрэг их гүрнүүд, хөгжлөөрөө төдийгүй эзлэх байр сууриараа анхаарал татаж буй Өмнөд Солонгос, Сингапур, Индонезийг багтаасан Азийн улс орнуудын аюулгүй байдлын бодлого, гадаад харилцааны асуудлыг судлан тайлбарлахад тохирох онол хандлага боловсруулах чиглэлээр эрдэмтэн судлаачид идэвхтэй эрэлхийлж, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх болов.

Үүний тодорхой илрэл бол хүчний тэнцвэрийн уламжлалт онолоос илэрхий ялгаатай байдлаар Азийн хүчний харилцааг авч үзэхийг судлаачид санал болгох болов. Тухайлбал, Канадын улс төр судлаач А.Ачарьягийн үзэж буйгаар “сонгодог реалист хандлага дахь хүчний тэнцвэрийн ойлголт нь Азийн нөхцөлд учир холбогдлоо алддаг. Учир нь Азид бүс нутгийн хамтын дэг журам, эдийн засгийн харилцан хамаарал болон улам бүр өсч буй институционал хэлхээ холбоогоороо дамжуулан аюул заналыг зохицуулах бололцоо нь нэмэгдэж буй

---

<sup>80</sup>Brantly Womack. China and Vietnam: The Politics of Asymmetry. 2006. P-19.

ажээ”<sup>81</sup>.Түүний хувьд мөн бүхий л улс орнуудадхүчирхэгжиж буй аливаа гүрний эсрэг “тэнцвэржүүлэх ба аялдан дагах”(balancing-bandwagoning)гэсэн хоёр л арга замаар хариу үйлдэл хийхсонголт байгаа мэтээр авч үзэх нь явцуу хэрэг болох юм.АНУ-ын судлаач Ж.Чиорчарихүч тэнцвэргүй гүрэнтэй тэнцвэржүүлэх бодлого хэрэгжүүлэх нь тухайн орны улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн хувьд үр ашиггүй төдийгүй улс төр, гадаад харилцааны хувьд аюул эрсдэл, заналхийллийг бий болгох зэргээр өөрт хохирол учруулахад хүргэх бол дан аялдан дагах (bandwagoning) бодлогоор эдийн засгийн хувьд үр нөлөөтэй хэдий ч жижиг улс орнууд аюулгүй байдал, бие даасан байдлаа алдах эрсдлийг дагуулдаг болохыг онцолжээ. Үүний оронд олон хэмжээст тэнцвэржилт болон завсрын бусад хувилбаруудаар Ази дахь хүчний харьцааг тайлбарлах, үнэлж дүгнэх бололцоотой аж.“Хүчний тэнцвэр”, “аюул заналыг тогтоон барих”зэрэг уламжлалт ойлголтын оронд “нөлөөллийг тэнцвэржүүлэх” гэсэн томъёоллоор Азийн улс орнуудын хүчний харилцааг авч үзэхийг санал болгосны зэрэгцээ бүс нутаг дахьхүч гүрний нөлөөллийг тогтоон барихын тулд цэрэг, эдийн засаг, институционал болон үзэл санаагэсэн дөрвөн хүчин зүйлийг хослуулан хэрэглэж байгааг тэмдэглэсэн байна.<sup>82</sup> Ийнхүү олон хэмжээст хүчний тэнцвэр, аюулгүй байдлыг хангах арга замын талаар нэг чухал онол хандлагыг өдгөө “хэджинг стратеги” хэмээн тооцох болжээ.

### **Зүүн Азийн орнуудынхэджинг стратеги**

Сүүлийн жилүүдэд судлаачид Зүүн Азийн аюулгүй байдлын асуудлыг “hedging”<sup>i</sup>хэмээх ойлголтын хүрээнд тайлбарлан авч үзэхийгоролдохболжээ. Гол төлөв санхүү, хөрөнгө оруулалтын салбарт ашиглагддаг “хэдж”хэмээх нэр томъёо хийгээд санхүүгийн зах зээл дэх “хэджинг” онол, үзэл санааг өдгөөолон улсын харилцаа, аюулгүй байдал судлалд өргөнөөрхэрэглэх болов. Анх 2006 онд АНУ-ын Үндэсний аюулгүй байдлын стратегид АНУ-аас Хятадтай харилцах шинэ хандлага, үзэл баримтлалыг тодорхойлох зорилгоор хэрэглэсэн гэж үздэг<sup>83</sup>. Олон улсын харилцаан дахь “хэджинг онол”-ын талаар цөөнгүй судлаачид зохиол бүтээл гаргасан байна<sup>84</sup>. Судалгаа шинжилгээний бүтээлүүдэд уг ойлголтыг өргөн хүрээгээр тайлбарлан авч үзжээ. Зарим нь тохиролцооны стратеги (engagement strategy)-ын хүрээнд эрсдлийг бууруулах зорилготой аюулгүй байдлыг хангаххязгаарлагдмал нөхцөл бүхий бодлого гэж тодорхойлжээ. Нөгөө хэсэг нь болзошгүй өрсөлдөгчийн эсрэг хариу тэнцвэржүүлэхээс аваад харилцан тохиролцоо стратеги бүхий өргөн хүрээтэй ойлголт үзсэн байна.

Уг стратеги нь жижиг болон дундаж улс орнуудын хувьд цэрэг хүчний эвсэлд нэгдэх, хамтарсан аюулгүй байдлын тогтолцоо бүрдүүлэх, давуу эрхтэй эвсэл холбооноос илүү түншлэгч их гүрэнтэй хязгаарлагдмал тэнцвэржүүлэх стратегиардамжуулан эрсдлээс хамгаалах зэрэг бололцоог олгодог давуу талтай аж. Улмаар түнш их гүрэнтэй улс төр, эдийн засгийн тогтвортой харилцаагаа хадгалахын зэрэгцээ түүний өнгөлзлөг, санаархлаас сэргийлэх, бие даасан тусгаар байдлаа хадгалах боломжийг бүрдүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, олон улсын харилцаан дахь тодорхойгүй нөхцөл, стратегийн хувьд түгшүүртэй төлөв байдлыг

<sup>81</sup> Amitav Acharya. Will Asia's Past Be Its Future? //International Security, Vol. 28, No. 3 (Winter, 2003/2004), p. 150

<sup>82</sup>John David Ciorciari, 'The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia', International Relations of the Asia-Pacific 9, (2009), pp. 157–196;

<sup>83</sup> A. Fiori, A. Passeri, 'Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the U.S.' SISP Conference firenze, 12-14 September 2013. p.8.

<sup>84</sup>Уг ойлголтын талаар: Acharya, A. (2003/04) 'Will Asia's past be its future?' International Security, 28(3). Chung, C.P. (2004) 'Southeast Asia –China relations: dialectics of 'hedging' and 'counter-hedging', Southeast Asian Affairs. Ciorciari, J.D. (2007) 'Hedging: Southeast Asian alignments with the great powers since the fall of Saigon', D.Phil. Thesis, University of Oxford.Khoo, N. and Smith, M.L.R. (2005) 'China engages Asia? Caveat lector', International Security, 30(1). Roy, D. (2005) 'Southeast Asia and China: balancing or bandwagoning?' Contemporary Southeast Asia, 27(2). Kuik, C.-C. (2008) 'The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China', Contemporary Southeast Asia, 30(2). John David Ciorciari, (2009)'The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia', International Relations of the Asia-Pacific 9. Pempel T. J., (2010) Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism Journal of East Asian Studies 10 (2010). Fiori A., Passeri A., (2013) Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the U.S.' SISP Conference.зэрэг судалгааны өгүүлэл, нийтлэлээс харж болно.



бууруулах нь “хэджинг стратеги”-ийн үндсэн зорилго юм. Аль ч улс орны хувьд гадаад нөхцөл байдал, хөрш гүрэнтэй харилцах харилцааны төлөв байдалд аюул занал хийгээд аз тохиоллын аль нь учрах нь тодорхойгүй байдаг. Хэджинг стратеги нь болзошгүй аливаа өрнөл, эрсдлээс урьтаж аюулгүй байдлын нөхцлийг удирдан чиглүүлэх, аюул заналыг бууруулах механизмыг бүрдүүлэх замаар найдваргүй, дайсагнасан, үр ашиггүй байдлыг урьдаас шийдвэрлэхийг зорьдог бодлого юм. Уг бодлого нь эрсдлийг бууруулж, үр ашгийг дээд зэргээр өсгөхөд чиглэдэг. Эхнийх нь шууд бус байдлаар тэнцвэрийг хангаж, давамгайлыг хязгаарладаг бол хоёр дахь нь аялдан дагах үйл явцыг бууруулж, харилцан тохиролцоонд суурилсан эдийн засгийн прагматик бодлого явуулах нөхцлийг бүрдүүлдэг.

Бүхэлдээ “аливаа улс гүрний зүгээс үзүүлэх давамгайлал, нөлөөллөөс шалтгаалж өнөөба ирээдүйн болзошгүй эрсдлийг саармагжуулах, ирээдүйгээ “даатгах”-ын тулд хэрэгжүүлж буй аюулгүй байдлын бодлого стратегийг хэджингонол” хэмээн тодорхойлж болно. Уг тодорхойлолтын үүднээс судлаачид Америк, Хятад, Япон гэх мэт улс гүрнүүдийн хоёр талт харилцаанаас аваад Ази, Номхон Далай зэрэг бүс нутгийг хамарсан олон улсын харилцааны үзэгдэл, үйл явцыг тайлбарлахад дээрх онолыг хэрэглэж байна.

Судлаачид Зүүн Азийн орнууд аюулгүй байдлын чиглэлээр Хятадын эсрэг хүчний тэнцвэрийг хангах бодлого баримтладаг гэхээсээ илүүтэй зохицон нийцэх арга зарчмыг чухалчилдаг гэж үзэх болов. Үүний тулд эдийн засгийн нөлөөлөл, “зөөлөн хүч”, соёлын хүчин зүйл зэрэг арга хэрэгслийг ашиглаж байна. Америкийн судлаач Дэвид Шамбогийн нотолж буйгаар “Азийн улс орнуудад “Хятадын аюул занал” өсч буй тухай болгоомжлол байгаа хэдий ч Хятадын өнөөгийн бодлого хор хөнөөлгүй, уян хатан байгаа явдал болон нягт хамтын ажиллагаа, харилцан хамаарлын үйл явц нь тэдгээр орнууд зохицон нийцэх зорилготой хэджинг стратеги баримтлах явдлыг аяндаа нөхцөлдүүлж байгаа<sup>85</sup>” аж.

Нөгөө талаас “хэджинг стратеги” нь – тэнцвэржүүлэх (balancing) ба аялдан дагах (bandwagoning) бодлогын завсрын хувилбарыг дэвшүүлж, улс үндэстний аюулгүй байдлаа хангах альтернатив бүхий л хувилбарыг санал болгодог, хүлээн зөвшөөрдөг өргөн хүрээтэй онол юм<sup>86</sup>. Зүүн Азийн орнуудын хувьд хэджинг буюу эрсдлээс хамгаалах бодлогоор дамжуулж, тэнцвэржүүлэх ба аялдан дагах бодлогын хооронд “алтан дундаж”-ийг баримтлахыг хичээж байна. Энэ нь улс орнууд тэнцвэржүүлэх ба аялдан дагах бодлого, төвийг сахсан харилцаа зэргээс аль нэгийг нь шууд дагаж мөрдөхөөс зайлсхийх боломжийг олгодог давуу талтай. Зүүн Азийн улс орон бүр ямар нэг байдлаар хэджинг стратегийн хүрээнд хөрш гүрнүүдтэй харилцаж байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Вьетнамын хувьд Хятадаас хамааралтай эмзэг байдлаа бууруулах, батлан хамгаалах харилцаа холбоогоо төрөлжүүлэх зорилгоор АНУ-ын цэрэг, батлан хамгаалах салбарт идэвхтэй хамтран ажиллахыг эрмэлзэж ирсэн. Тайланд улс Хятадтай нягт харилцаагаа хадгалахын сацуу АНУ-тай “НАТО-гийн бус холбоотон”-ы харилцааг бэхжүүлж, бүс нутаг дахь Америкийн цэргийн оролцоог дэмжих бодлого баримтладаг. Харин Филиппиний хувьд батлан хамгаалах чиглэлээр Америктай хамтран, түүний дэмжлэгтэйгээр гадаад, дотоод аюулгүй байдлын тогтолцоогоо бэхжүүлж ирсэн уламжлалтай.

Хятадтай улс төр, эдийн засгийн хувьд нягт харилцаатай улс орнуудын хувьд тэнцвэрийг хангах чиглэлээр адил төстэй бодлого явуулж байна. Үүнд, Америк, Япон, Энэтхэг зэрэг их гүрнүүдээс гадна бүс нутгийн Тайвань, Өмнөд Солонгос, Хойд Солонгос, Австрали, Индонез зэрэг дундаж тоглогчид тэрчлэн Бирм, Тайланд, Вьетнам, Малайз, Сингапур зэрэг жижиг орнууд Хятадтай явуулж буй эдийн засгийн хамтын ажиллагаагаа эрсдэлд оруулахгүйн тулд хамтын ажиллагаа, харилцан тохиролцоо, “эрсдлийг саармагжуулах” буюу хэджинг

<sup>85</sup> Shambaugh, D. (2004) ‘China engages Asia: reshaping the regional order’, *International Security*, 29(3), 64–99.

<sup>86</sup> Tzeng, B. and Wolfe, W. 2011. *Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy*. *International Studies Review*, 13(2), 214–40

стратегийн өөр өөрсдийн хувилбар, тэдгээрийн хослол бүхий зөөлөн тэнцвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэж байна<sup>87</sup>.

Бүхэлдээ Зүүн Азийн орнууд нь Америк ба Хятадын нөлөөллийн өрсөлдөөн дэх “жийргэвч бүс”-ийн нөхцлөө аюулгүй байдлаа хангах механизм болгохыг эрмэлзэж ирсэн гэж болно. Ийнхүү Хятадын нөлөөг АНУ-ын оролцоотойгоор тэнцвэржүүлэх бодлого баримтлахын зэрэгцээ Хятад руу хандсан хамтын ажиллагаа (ялангуяа эдийн засгийн салбарт)-г хөгжүүлэхийг эрмэлзсэн Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын бодлогыг судлаач Д.Рой хэджингстратегид багтаасан байна<sup>88</sup>. Тэдгээр орнууд нь Америкийн стратегийн дэмжлэгийг авч буй байдлаа Хятадтай эдийн засаг, дипломат, үзэл суртлын харилцаагаараа нөхөн тэнцвэржүүлж байдаг. Ийнхүү Америктай цэрэг, батлан хамгаалах салбар дахь аядуу хамтын ажиллагаагаар Хятадын давамгайлал, нөлөөллийг дам байдлаар тэнцвэржүүлэх бодлогыг судлаач Д.Рой “идэвхтэй бус тэнцвэржүүлэх” буюу “шууд бус тэнцвэржүүлэх” стратеги гэж томъёолжээ.

Хэджингонол нь цэрэг зэвсгийн хүчинд тулгуурласан хүчний тэнцвэрийн бодлогыг чухалчилдаг реалист онолтой харьцуулахад эдийн засаг, улс төр, дипломатийн харилцан хамааралд ач холбогдол өгдгөөрөө онцлог. Дээр дурьдсан орнууд эдийн засгийн харилцан хамаарал бүхий сүлжээг бий болгосноор хөрш зэргэлдээ хүчирхэг гүрэн бүс нутгийн энх тайван, тогтвортой байдлыг хангахад гол анхаарлаа хандуулах нөхцөл бүрдэнэ гэж тооцож байна. 2001 онд Филиппин улсын ерөнхийлөгч Фидель Рамос “эдийн засгийн харилцан хамаарал өсч буй нь энх тайван, тогтвортой байдлын баталгаа биш хэдий ч түүний үр нөлөө нь зөрчил мөргөлдөөнөөс зайлсхийх сэдэл түлхийг бий болгоход чухал нөлөөтэй<sup>89</sup>” болохыг цохон тэмдэглэж байв.

Эдийн засгийн хэлхээ холбоо нь их гүрний хувьд ч нөлөөллөө хадгалах, бүс нутгийн аюулгүй байдлыг хангах үйл явцад оролцох бололцоог нь хангаж өгөх ач холбогдолтой аж. Тухайлбал, АСЕАН-ын хамтын ажиллагааны хүрээнд Зүүн Азийн чөлөөт худалдааны бүс байгуулах нь Хятадын бүс нутаг дахь нөлөөллийг хадгалах, тэлэх стратегийн чухал алхам юм. Энэ зорилгоор 2004 онд Хятад-АСЕАН-ын хооронд чөлөөт худалдааны хэлэлцээр байгуулсан нь Зүүн Азид Хятадын эдийн засгийн нөлөөлөл өргөжих нөхцөл болсон гэж зарим судлаачид тооцдог<sup>90</sup>. Тэрчлэн ийнхүү институционал (олон улсын болон бүс нутгийн байгууллага, эвсэл холбоо) болон норматив хязгаарлалтаар дамжуулж тухайн гүрнээс ирж болох эрсдэл, аюул заналыг саармагжуулах арга замыг хэджинг стратегийн нэг хэлбэр болох “урхидах стратеги” (*enmeshment strategy*) хэмээн тооцох нь бий<sup>91</sup>. Харин жижиг, дунд түвшний тоглогчдын хувьд нэг улс гүрнээс эдийн засгийн хувьд хэт хамааралд орохгүйн тулд эдийн засгийн түншлэлийг өргөжүүлэхэд анхаарал хандуулах нь эрсдлийг саармагжуулах бодлогын чухал давуу тал юм. Тухайлбал, АСЕАН-ын гишүүн орнууд гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын хэмжээгээрээ эхний гуравт багтдаг түнш болох АНУ болон Европын холбоотой хамтын ажиллагаагаа бэхжүүлэх нь эдийн засгийн аюулгүй байдлын чухал зорилт болж байдаг.

2008 онд Япон улс АСЕАН-тай “Эдийн засгийн иж бүрэн түншлэлийн хэлэлцээр” байгуулсан нь бүс нутгийн эдийн засгийн тэнцвэрт жин нөлөөгөө өсгөхөд чухал арга хэмжээ болсны зэрэгцээ бүс нутагт хүчтэй тоглогчдын оролцоог өргөжүүлэх үйл явцад томоохон нөлөө үзүүлсэн гэж судлаачид тооцдог. Япон улсын Токио сангийн 2011 онд боловсруулсан

<sup>87</sup>Derek McDougall Responses to ‘Rising China’ in the East Asian Region: soft balancing with accommodation //Journal of Contemporary China (2012), 21(73), January, 1–17

<sup>88</sup>Denny Roy Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning? //Contemporary Southeast Asia 27, no. 2 (2005) p 313.

<sup>89</sup> Ramos, F.V. (2001) ‘Security and stability in the Asia –Pacific’, Speech at the World Economic Forum as Special Representative of President Gloria Macapagal Arroyo, Davos, Switzerland, 29 January; available at ,http://www.dfa.gov.ph/archive/speech/fvr/fvr\_dinner.htm.

<sup>90</sup> Robert S. Ross, Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia. Security Studies, vol. 15, no. 3, Fall 2006, p. 202.

<sup>91</sup>Wang Dong, Hedging in International Relations : The Cases of Asia Pacific States. 08/05/2015  
[https://d3qi0qp55mx5f5.cloudfront.net/cpost/i/content/Wang\\_Dong\\_Hedging\\_in\\_IR.pdf](https://d3qi0qp55mx5f5.cloudfront.net/cpost/i/content/Wang_Dong_Hedging_in_IR.pdf)

“Хятад руу хандсан Японы аюулгүй байдлын стратеги” бодлогын баримт бичигт тусгагдсан чиглэсэн интеграци, тэнцвэр хангах, тогтоон барих (integration, balancing, and deterrence) гурван өрөгт хандлагыг хэджинг стратегийн өргөжүүлсэн загвар гэж тооцох нь бий. Уг баримт бичигт тусгагдсанаар Хятадтай эдийн засаг, аюулгүй байдлын салбарт түншлэл, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ улс төр, дипломатийн болон бусад чиглэлээр тэнцвэрийг хангасан бодлого явуулж, харин цэрэг батлан хамгаалах үйл ажиллагааны хүрээнд тогтоон барих стратеги хэрэгжүүлэхийг зорилгоо болгодог байна<sup>92</sup>.

Зүүн Азийн орнуудын хэджинг стратегийг судлаачид янз бүрээр ангилж байна. Тухайлбал, Сингапурын судлаач Куик Чэнг Чуи хэджинг онолын хүрээллийг тодорхойлж, уг ангиллаар улс орнуудыг эрэмбэлэн байршуулсан байна<sup>93</sup>.

Тэнцвэржүүлэх стратеги	Хэджинг стратеги					Давамгайллын стратеги
	Эрсдэл тооцоогүй нөхцөл		Үр ашгийг дээд зэргээр тооцсон хувилбар			
	Дам тэнцвэржүүлэлт	Давамгайллаас татгалзах	Эдийн засгийн прагматизм	Холбоотны тохиролцоо	Хязгаарлагдмал давамгайлал	



Судлаач Ли Хонг Хэйп хэджинг стратегийг эдийн засгийн прагматизм, шууд тохиролцоо, хатуу ба зөөлөн тэнцвэр гэсэн дөрвөн хэлбэрээр ангилжээ<sup>94</sup>. Тэрчлэн хэджинг стратегийг өрсөлдөх буюу давуу тал олох, тэнцвэр хангах зорилготой арга зам, хэрэгслийг сонгож явуулж буй стратегийг “хатуу хэджинг”, хамтран ажиллах, тохиролцоо зарчмыг чухалчилсан, хамгаалах арга замд суурилсан стратегийг “зөөлөн хэджинг” хэмээн ангилсан байдаг. Мөн тоглогчдын оролцооны түвшин, хэлбэрээр нь “дан хэджинг”, “хоёрдмол хэджинг”, “олон талт хэджинг” хэмээн хуваасан нь бий.

### **Жижиг улс ба зөөлөн тэнцвэржүүлэх стратеги**

Жижиг улс орны хувьд өөрийн бие даасан байдлыг хангахын тулд янз бүрийн түнштэй харилцан үр ашигтай харилцааг хөгжүүлэхийн эрмэлздэг. Үүний тулд зонхилох хүчинтэй хамтрахын зэрэгцээ “зөөлөн тэнцвэржүүлэх” (soft balancing) арга хэрэгслийг хослуулах нь бий. *Цэрэг хүчний бус нөөц, арга хэрэгсэлд тулгуурлан олон улсын харилцаанд ноёрхох байр суурьтай улс орнуудын хүч нөлөөг тэнцвэржүүлэх, саармагжуулах, тогтоон барихад чиглэсэн стратегийг зөөлөн тэнцвэржүүлэх бодлого гэнэ.* Цэрэг хүчний бус арга хэмжээнд олон улсын институци, эдийн засгийн хүч нөлөө, төвийг сахьсан бодлого зэрэг цэргийн хүч нөлөөний эсрэг шууд бус тэнцвэржүүлэх хэрэгслүүдийг багтаадаг. Уг бодлогыг нэг туйлт системд манлайлагч гүрний эсрэг хоёр дахь түвшний хүчнүүд хэрэгжүүлэх боломжтой стратеги гэж тооцох нь олонтаа. А.Пэйпийн үзэж буйгаар ирээдүйд цэрэг зэвсэг зэрэг тэнцвэр хангах хатуу арга хэрэгслээс хамтын ажиллагаанд суурилсан зөөлөн тэнцвэрийн бодлого ач холбогдолтой болох аж. Цэрэг хүчний бус хамтын ажиллагаа тогтоох нь цэрэг хүчний хүчинд тулгуурлахаас илүү үр нөлөөтэй. А.Пэйпийн зөөлөн тэнцвэрийг хангах онолоор бол цэрэг хүчний эсрэг авах арга хэмжээгээр хязгаарласан бол уг ойлголтыг хүчирхэг гүрний эдийн засаг, улс төрийн ноёрхол, давамгайллын эсрэг тэнцвэр тогтоох зорилгоор ашиглаж болох ажээ. Роберт А.Пэйп зөөлөн тэнцвэрийн стратегийг дараах дөрвөн хэлбэрт ангилсан байна. Үүнд:

<sup>92</sup> Japan’s security strategy toward China: integration, balancing, and deterrence in the era of power shift (Policy Proposal). The Tokyo Foundation October 2011. [http://www.tokyofoundation.org/en/additional\\_info/security\\_strategy\\_toward\\_china.pdf](http://www.tokyofoundation.org/en/additional_info/security_strategy_toward_china.pdf)

<sup>93</sup> Kuik Cheng-Chwee The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China. Contemporary Southeast Asia Vol. 30, No. 2 (August 2008), p. 166

<sup>94</sup> Le Hong Hiep Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization. Contemporary Southeast Asia Vol. 35, No. 3 (2013), pp. 333–68

1. Нутаг дэвсгэрийн хориг саад.(territorial denial – нутаг дэвсгэр дээрээ цэргийн хүч байрлуулахаас татгалзах)

2. Дипломат урхи. (entangling diplomacy - олон улсын байгууллага болон олон улсын дүрэм журмыг ашиглан институционал тэнцвэрийг тогтоох, дипломат маневр болон ардчилсан засаглалтай хүчирхэг гүрний сөрөг хүчинг өөртөө татах)

3. Эдийн засгийн хүч нөлөө (economic strengthening – худалдааны эвсэл холбоо байгуулах, хориг саад тавих, хөрөнгө оруулалт, технологи, нөөц баялаг – эрдэс баялаг, эрчим хүчний нөөц)

4.Тэнцвэржүүлэх хамтарсан чармайлт(signaling of resolve to participate in a balancing coalition - Их гүрний хүч нөлөөний эсрэг улс орнуудын эвсэл үүсгэх, хамтын ажиллагаа тогтоох, бэхжүүлэх, харилцан итгэл үзүүлэх, тусалж дэмжих).<sup>95</sup>

Канадын олон улс судлаач Т.В.Паулын үзснээр даяаршлын үйл явц, улс орнуудын хоорондын харилцан хамааралт байдал тэр дундаа худалдаа, хөрөнгө оруулалт, арилжааны байнгын эргэлт, урсгал зэрэг эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, нийтлэг аюулгүй байдлаас үүдэн улс орнууд хүчний тэнцвэрийн уламжлалт хатуу бодлогоос илүүтэй зөөлөн арга барилыг сонгохыг чухалчлах болсон байна<sup>96</sup>. Зүүн Азийн улс орнууд Хятадтай улс төр, эдийн засгийн нягт хамтын ажиллагаа, түншлэлд тулгуурлан эдийн засгийн төдийгүй дипломат үйл ажиллагааны хувьд үр ашиг олж авахыг чухалчилсан прагматик бодлого баримтладаг. Үүний зэрэгцээ улам бүр хүчирхэгжиж буй Хятадын нөлөөг саармагжуулах зорилгоор зөөлөн тэнцвэржүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэхийг эрмэлздэг байна.

Жижиг улс орнууд их гүрэнтэй интеграци, харилцан тохиролцоогоо үргэлжүүлэх эдийн засгийн прагматик бодлогын зэрэгцээ хамтын ажиллагаа, хүч чадлаа нэмэгдүүлэх чиглэлээр аюулгүй байдлаа хангахыг эрмэлздэг. Жижиг улс их гүрэнтэй харилцах стратегийн харилцаан дахь эмзэг чанар, хараат байдлыг саармагжуулах (зөөлрүүлэх)-ыг чухалчилсан хэджинг онол нь тэдгээрийн гол бодлого стратеги гэж судлаачид тооцож байна<sup>97</sup>.

Даяаршлагдаж буй эринд цэргийн хүч чадлаас илүү эдийн засгийн харилцан хамаарал улс орнуудын аюулгүй байдлын асуудлыг тодорхойлох болсон. Америкийн улс төр судлаач Р.Кохейн, Ж.Най нарын “цогц харилцан хамаарлын онол”(complex interdependence)-оор улс үндэстнүүдийн хооронд нийтлэг саад бэрхшээлийг даван туулах, хамтын эрх ашгийг хангах зорилготой эерэг харилцан хамаарал, хамтын ажиллагаа улам бүр өргөжих болсон байна. Уг харилцан хамаарлын нөхцөлд улс орнуудын хүчин чадал нь учирсан саад бэрхшээл болон гадаад өөрчлөлтөд үр нөлөөтэй хариу үйлдэл үзүүлэх чадвараар тодорхойлогдох аж. Мөн төр улс нь олон улсын харилцааны гол субъект байх хэдий ч эдийн засаг, санхүүгийн ихээхэн нөөц хуримтлуулсан үндэстэн дамнасан корпораци, олон улсын санхүүгийн групп зэрэг тоглогчдын зүгээс улс хоорондын харилцаанд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэх болсон.

### **Монгол улсын гуравдагч хөршийн үзэл баримтлал хэджинг стратеги болох нь**

Австралийн судлаач Эвелин Гохын тодорхойлсноор гуравдагч улс гүрэнтэй улс төр, дипломат, эдийн засгийн харилцаа тогтоох замаар тодорхой улсын хүч нөлөөг тогтоон барихад чиглэсэн“шууд бус тэнцвэр”-ийн бодлого нь хэджингстратегийн чухал хэлбэр юм. Тухайлбал, Хятадын бүс нутаг дахь болзошгүй түрэмгийлэл, давамгайллыг АНУ-ын оролцоогоор дамжуулан бууруулахыг эрмэлзсэн Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын бүс нутгийн институционал болон батлан хамгаалах стратеги нь хэджингбодлогын чухал хувилбар ажээ<sup>98</sup>. Тухайлбал, Сингапур эдийн засгийн хувьд Хятадтай интеграцид орсон ч батлан хамгаалах, аюулгүй

<sup>95</sup>Robert A. Pape Soft Balancing against the United States. *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 7–45

<sup>96</sup>T. V. Paul Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy//*International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 46–71

<sup>97</sup>Alice Ba, “Southeast Asia and China,” in *Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the US and China*, ed. Evelyn Goh (Singapore: Institute of defence and strategic studies, s. Rajaratnam school of international studies, 2005), 93-108.

<sup>98</sup>Evelyn Goh. Understanding “hedging” in Asia-Pacific security. Pacific Forum CSIS, 2006.

<http://csis.org/files/media/isis/pubs/pac0643.pdf>

байдлаа хангах стратегийн хувьд далайн чинад дахь хөрш гэгдэх АНУ-тай хамтарч ирсэн. Үүнийг судлаач Э.Гох бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцийг дэмжсэн “азийн зам” ба “барууны маягтай” дипломат бодлогыг хослуулсан прагматик гадаад бодлого<sup>99</sup> хэмээн томъёолжээ. Ийнхүү тухайлсан тэнцвэржүүлэх стратегийн нэг илрэл нь бүс нутгийн бус хүчнүүдийн оролцоог хангах замаар хөрш их гүрний нөлөөлөлтэй харилцан тэнцвэржүүлэхийг эрмэлздэг Монгол Улсын гуравдагч хөршийн бодлого юм<sup>100</sup>.

1990 оноос Монгол улсын хувьд ч Хятад, Орос, “Гуравдагч хөрш” хэмээх гурвалсан тоглогчдын дунд стратегийн тоглолт хийх замаар тэдгээр их гүрнүүдийн нөлөөлөл давамгайллыг саармагжуулах, өрсөлдөөн үүсгэх замаар аюулгүй байдлаа хангах бодлого баримталах болсон. Хэджинг онолын үүднээс цэрэг зэвсгийн бус арга хэрэгсэл тухайлбал, геополитикийн эвсэл, олон талт харилцааны институциуд, эдийн засгийн түншлэлд суурилсан цогц бодлогоор дамжуулан их гүрний зүгээс үзүүлэх улс төр, эдийн засаг, цэрэг зэвсгийн аюул занал, эрсдлийг бууруулах, аюулгүй байдлаа хангах нь жижиг улс орнуудын хувьд аюулгүй байдлаа хангах үндсэн арга зам юм. Канадын судлаач Ж.Дэркес “ардчиллыг бэхжүүлэх, эрдэс баялгийн нөөцийг хамтран ашиглах талаар амлалтад суурилсан гадаад бодлого нь гурван сая хүн амтай, асар уудам газар нутагтай тус орныг дэлхийн тавцанд анхаарал татсан орон болгоход чухал нөлөө үзүүлсэн юм. Монголын бодлого гаргагчид Монголын өсөлт хөгжлийг хангахад хөшүүрэг болох улс төрийн харилцаанд анхаарал хандуулахын зэрэгцээ улам өргөжүүлэх нөхцлийг эрэлхийлж байна. Монголын гадаад бодлогын үндэс бол Орос, Хятадын хооронд эдийн засаг, цэрэг, улс төрийн бодлогоор дамжуулан тэнцвэржүүлэх явдал юм. Үүний тулд Монголын төр засаг хөрш хоёр оронтой харилцан ашигтай хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхийн хамт Австрали, Канад болон Европын холбооны орнууд, Энэтхэг, Япон, Өмнөд Солонгос, Турк, АНУ зэрэг хүчирхэг улс гүрнүүдтэй нягт харилцаа тогтоохыг урт хугацааны зорилго, стратегиа болгон хэрэгжүүлж ирсэн. Үнэхээр гурав дахь хөршийн бодлого, үйл ажиллагаа нь Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд бодит үр нөлөө үзүүлсэн”<sup>101</sup> гэж дүгнэсэн байна.

Монгол Улсын гадаад бодлого нь улс төр, дипломат харилцаанаас гадна эдийн засаг, шинжлэх ухаан-технологи, соёл, хүмүүнлэгийн чиглэлээр явагддаг. Канадын улс төр судлаач Б.Ж.Милиэт Монгол Улсын гадаад бодлого, аюулгүй байдлаа хангах үйл явц нь цэрэг, улс төр, эдийн засгийн харилцаа гэсэн гурван хүчин зүйлээс шалтгаалах бөгөөд эхний хоёр чиглэлээр гурав дахь хөрштэй хамтын ажиллагаагаа боломжийн түвшинд хөгжүүлж чадсан гэж үнэлсэн бол эдийн засгийн хувьд дорвитой амжилт үзүүлээгүй хэдий ч нөөц чадавхи бий гэж дүгнэжээ<sup>102</sup>.

Хэджингстратегийн үүднээс Монгол улсын гуравдагч хөршийн бодлого нь 1) Бусад улс орнуудтай эдийн засаг, улс төрийн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, тэдгээрийн дэмжлэгийг авах замаар хөрш гүрнүүдийн нөлөөллийг саармагжуулах 2) Хөрш гүрнүүдтэй иж бүрэн түншлэлийг хөгжүүлэх стратегийн хүрээнд хамтран ажиллах тохиролцоог урт хугацаанд үргэлжлүүлэх, харилцан ашигтай харилцах бололцоог өргөжүүлэх 3) олон тоглогчдын оролцоо, эрх ашиг, сонирхлоор дамжуулан стратегийн давуу тал олж авахад тус тус чиглэж ирсэн гэж болно.

### **Монгол улсын гадаад бодлого, аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тулгарч буй сорилт**

Монгол улс гадаад бодлого, аюулгүй байдлын үзэл баримтлал дахь гуравдагч хөршийн үзэл хэвээр байгаа хэдий ч уг стратегиа хэрэгжүүлэх талаар хүчин чармайлт саармагжсан гэж

<sup>99</sup>Evelyn Goh, “Singapore’s reaction to rising china: deep engagement and strategic adjustment,” Working Paper N67

<sup>100</sup>Brandon Joseph, Miliate Small power: Mongolia’s democratization and foreign policy objectives //University of Southern California, December 2012 pp 3-67.

<sup>101</sup> Julian Dierkes, Mongolia in the region: time for economic foreign policy//East Asia Forum. Quarterly Vol.6 No.1 January-March 2014. p.5.

<sup>102</sup> Thoughts on the third neighbor policy <http://www.miliatematters.com/1/post/2012/07/thoughts-on-the-third-neighbor-policy.html> 07/26/2012



олон улсын ажиглагч, судлаачид дүгнэх болов. Энэ нь нэг талаас бүс нутаг ялангуяа хөрш гүрнүүдийн хүчний тэнцвэр өөрчлөгдөж, Монгол улсын гадаад орчин нарийн төвөгтэй болж байгаа зэргээс шалтгаалан аюулгүй байдал, гадаад бодлогын шинэ эрэлхийлэл хийх, шийдэл гаргах асуудал тулгарч буйгаас үүдэж байж болзошгүй. Үүний нэг нотолгоо бол 2015 онд Монгол улсын дөрөв дэх ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржоос санаачилсан «Монгол Улс байнга төвийг сахих тухай хууль»-ийн төсөл юм. Энэ бол улс орны аюулгүй байдлыг хангах бодлогын нэг хувилбар. Судлаачид болон улс төрчид уг хувилбарын талаар ялгаатай байр суурьтай байна. Тухайлбал, байнгын төвийг сахих статусыг хуулиараа батласан байлаа ч энэ нь бусад орны зүгээс ялангуяа хөрш орнуудаас энэхүү статуст баталгаа олгох эсэх нь эргэлзээтэй<sup>103</sup> төдийгүй байнгын төвийг сахих үзэл баримтлал нь олон улсын тодорхой тоглогчид тухайлбал, гуравдагч хөршүүд болон олон улсын эвсэл холбоотой хамтран ажиллах идэвхтэй, давшингуй чанар алдагдахад хүрнэ хэмээн зарим нь дүгнэж байна<sup>104</sup>. Нөгөө талаас их гүрнүүдийн дайсагналцал сөргөлдөөнд татагдан орохгүй, аль ч талд нь тал алдахгүй, найрсаг харилцаатай байхын тулд төвийг сахих статусаа зарлах нь зөв гэж<sup>105</sup> зарим нь үзэж байна.

Гуравдагч хөршийн стратеги хийгээд байнгын төвийг сахих үзэл баримтлал нь онолын хувьд ч дэлхийн улс орнуудын аюулгүй байдлын стратеги бодлогын практикт ч шинэ зүйл биш болохыг дээр өгүүлсэн. Гэхдээ эдгээр стратегийн хувилбар нь онолын үндэслэлээр тайлбарлан тодорхойлсон эсэх, Монголын язгуур эрх ашиг, Монгол улсын гадаад орчин нөхцлийн өөрчлөлт хандлага, геополитик, аюулгүй байдлын эрсдэл, үр ашгийг тооцсон тухайд үндэслэл нотолгоо, магадлал тооцооллын талаар маргаантай асуудлууд бий.

Гадаад орчин нөхцлийн тухайд Зүүн Хойд Азийн орнууд болон Хятад, Энэтхэгийн эдийн засгийн хүчирхэгжилт нь Евроазийн төдийгүй дэлхий дахины гео-эдийн засаг, геополитик, цэрэг стратегийн шинэ төлөв байдлыг нэгэнт нөхцөлдүүлж эхэлжээ. Орос нөлөөний бүсээ алдахгүй байх, бүс нутагт тоглолт хийх хүч нөлөө бий гэдгээ илэрхийлсэн заримдаг тоглолтын зэрэгцээ Хятад улс улс төр, эдийн засаг, цэрэг хүчний хувьд бүс нутгийн хүчний шинэ төв болон улам бүр бэхжиж буйгаа илэрхий нотлох болов. Дэлхийн эдийн засаг, улс төрийн харилцаанд гол байр суурь эзэлж эхэлсэн Хятад улстай хөрш орнууд нь хэрхэн харилцах талаар өөр өөрсдийн бодлого стратегиа идэвхтэй дэвшүүлж, сорьж, хэрэгжүүлж байна. Хятадын хүчирхэгжилт нь боломж ба асуудал аль алийг нь дагуулж байгаа нь гарцаагүй. Гэхдээ Хятадын хүчирхэгжилтийг ямар нэг аюул заналхийлэл хэмээн болгоомжлон цэрвэх хандлагаас улс орнууд зайлсхийж байна. Монгол улсын хувьд ч энэхүү төлөв байдалтай холбоотойгоор “гуравдагч хөрш”-ийн бодлогыг үргэлжүүлэх эсэх, бүс нутагт байр суурь нь улам бүр өргөжиж буй их гүрний нөлөөллийг саармагжуулах, зарим талаар өөрт ашигтайгаар чиглүүлэх боломж бололцоог эрэлхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл, олон улсын харилцааны шинэ тутам бүрэлдэж буй төлөв хандлагад дүн шинжилгээ хийх замаар аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа боловсронгуй болгох, олон улсын харилцааны төлөв хандлагад нийцүүлэн гадаад бодлогын хувьд дараагийн түвшинд ахиулах шаардлага тулгарч байна. Үүний тулд Зүүн Азийн орнуудын хэджинг стратегийн хувилбаруудыг сайтар судалж, хэджинг онолын хүрээнд Монголын гадаад бодлого, аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг судлан тайлбарлах, уламжлалт геополитикжсон, айдас болгоомжлолд автсан явцуу хандлагаас 1) ирээдүйн үр ашгийг тооцсон түншлэлд суурилсан гео-эдийн засгийн прагматик хандлагын зэрэгцээ 2) хөрш гүрний нөлөө давамгайллыг саармагжуулах, үндэсний аюулгүй байдал, бие даасан байдлаа хадгалахад чиглэсэн стратегийн тоглолтын сонголт бүхий олон талт төрөлжсөн хамтын ажиллагаа аль алийг нь харгалзсан “Монголын онцлогтой хэджинг стратеги” руу шилжих шаардлага тулгарч байна.

### Дүгнэлт

<sup>103</sup> Ж.Цэрэнчимэд "Олон улсын эрх зүй дэх байнгын төвийг сахих статус" Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах судлал. 2015 № 21 (31) <http://bayarkhuu.niitelch.mn/content/7724.shtml>

<sup>104</sup> Б.Амарлин "Төвийг сахих бодлогыг гүйцэлдүүлэх нөхцөл, үр дагавар" <http://politik.mn/post/2768> 2015/11/23

<sup>105</sup> Д.Баярхүү Судлаачийн үг. УБ., 2017. х-295-297

Орчин үед олон улсын харилцааны онолд өрнөдийн загварт суурилсан онол, үзэл хандлагаар дэлхийн бусад тив, бүс нутаг ялангуяа Ази, Дорно дахины улс орнуудын гадаад бодлого, аюулгүй байдлын стратегийг тайлбарлах нь нэгэнт учир дутагдалтай болжээ. Иймээс олон улсын хүчний харьцаанд чухал нөлөөтэй Япон, Хятад, Энэтхэг, Орос зэрэг их гүрнүүд, хөгжлөөрөө төдийгүй эзлэх байр сууриараа анхаарал татаж буй орнуудыг багтаасан Ази, Номхон далайн улс орнуудын аюулгүй байдлын бодлого, гадаад харилцааны асуудлыг судлан тайлбарлахад тохирох онол хандлагыг дэвшүүлэх болсны нэг илрэл нь “хэджинг стратеги” юм. Болзошгүй аливаа өрнөл, эрсдлээс урьтаж аюулгүй байдлын нөхцлийг удирдан чиглүүлэх, аюул заналыг бууруулах механизмыг бүрдүүлэх, эдийн засгийн интеграци, түншлэлээр дамжуулан улс орны хөгжлийг хангах, улс төр, эдийн засгийн хэлхээ холбоог ашиглан бүс нутгийн тогтвортой байдлыг хангах, их гүрнүүдтэй тус тусдаа чиглэлээр хамтрах замаар хүчний тэнцвэрийг хадгалах зэрэг стратегийн альтернатив сонголтыг өөртөө багтаасан прагматик онолын хувьд “хэджинг стратеги” нь судлаачдын анхаарлыг ихээр татах болов.

Хэджингонол нь цэрэг зэвсгийн хүчинд тулгуурласан хүчний тэнцвэрийн онолтой харьцуулахад эдийн засгийн түншлэл, улс төр дипломатийн харилцаа, хамтын оролцоонд ач холбогдол өгч, түүгээр дамжуулан хүчний тэнцвэрийг хадгалах, аюулгүй байдлыг хангах, нэг зэрэг урт хугацаанд эдийн засгийн үр ашиг олох, хөгжлийн тогтвортой орчин бүрдүүлэх бололцоо олгодог тул жин нөлөө багатай улс орнуудын аюулгүй байдлын стратегитай нийцэж байдаг. Хоёр хүчирхэг хөршийн дунд хавчуулагдсан, бүс нутагт эзлэх байр суурь, жин нөлөө багатай Монгол улс гуравдагч хөршийн үзэл баримтлалаар дамжуулан хүчний тэнцвэрийг хангах, улс төр, эдийн засгийн түншлэлийг өргөжүүлэх, нээлттэй, олон тулгуурт гадаад бодлогыг хөгжүүлэх зорилгыг хэджингстратегийн нэг хувилбар гэж тооцож болно.

Цаашдаа бүс нутаг дахь хүчний тэнцвэр өөрчлөгдөж, олон улсын харилцаанд зөрчил сөргөлдөөнийг дагуулсан нарийн төвөгтэй олон асуудал урган гарах болсноос үүдэж Монгол улс уг төлөв байдалтай зохицох, аюулгүй байдлаа хангах стратегийн эрэл хайгуул шаардлага тулгарч байна. Энэ зорилгоор “Байнгын төвийг сахих статус”-тай байх зэрэг бодлогын хувилбар гарч буй хэдий ч бодлого боловсруулагчид, судлаач шинжээчид төдийгүй хөрш гүрнүүдийн хувьд эргэлзээ төрүүлсэн, эцэслэн шийдвэрлэхийн тулд эргэж харах цөөнгүй асуулт, маргаан дагуулсан сэдэв болоод байна. Ийнхүү цаг үеийн хэрэгцээ, гадаад орчны нөхцөл байдлын өөрчлөлт, аюулгүй байдлын болзошгүй эрсдэл, сорилтоос шалтгаалан гадаад бодлого, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг эргэж авч үзэх шаардлага хэрэгцээ бий. Үүний тулд бүс нутгийн орнуудын хэджинг стратегийг судлан шинжлэх, Монголын гадаад, дотоод нөхцөл байдалд нийцсэн, үндэсний эрх ашиг, гадаад бодлогын залгамж чанартай зохилдсон, онолын үндэслэлтэй “Монгол онцлогтой хэджинг стратеги” боловсруулах, хэрэгжүүлэх сонголтын өмнө Монгол улс ирээд байна.

### **Abstract**

*In modern time mutual cooperation, relations and security policy of countries especially Asia and Pacific seems more complicated to understand and interpret with traditional Western theory and perception. Researchers are tending to seek other theories and methodologies in order to deal with newly forming relations and security policies between Super powers and States of the Asian continent.*

*According to “The theory of hedging”, which serves as a bright example, will allow to develop variety of strategic planning in International relations to avoid possible risks and mitigate threats and same time giving opportunity to develop beneficial relations.*

*It is assumed that “theory of hedging” will give a chance to interpret and theorize modern foreign policy and national security concept of Mongolia; moreover it will give an opportunity to develop a theory and concept of security policy which will suits better for more complicated regional and worldwide international relations environment.*

### **Ном зүй**

1. Амарлин Б. "Төвийг сахих бодлогыг гүйцэлдүүлэх нөхцөл, үр дагавар"  
<http://politik.mn/post/27682015/11/23>
2. Баярхүү Д. Судлаачийн үг. УБ., 2017. х-297
3. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал Монгол Улсын Улсын Их Хурлын 2010 оны 7-р сарын 15-ны өдрийн 48-р тогтоол
4. Цэрэнчимэд Ж. "Олон улсын эрх зүй дэх байнгын төвийг сахих статус" Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах судлал. 2015 № 21  
(31)<http://bayarkhuu.niitlech.mn/content/7724.shtml>

#### **Гадаад хэлээр**

1. Alice Ba, "Southeast Asia and China," in *Between and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the US and China*, ed. Evelyn Goh (Singapore: Institute of defence and strategic studies, s. Rajaratnam school of international studies, 2005), 93-108.
2. Amitav Acharya. Will Asia's Past Be Its Future? // *International Security*, Vol. 28, No. 3 (Winter, 2003/2004), p. 150
3. Brandon Joseph, Miliate Small power: Mongolia's democratization and foreign policy objectives // *University of Southern California*, December 2012 pp 3-67.
4. Brantly Womack. China and Vietnam: The Politics of Asymmetry. 2006. P-19.
5. Denny Roy Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning? // *Contemporary Southeast Asia* 27, no. 2 (2005) p 313.
6. Derek McDougall Responses to 'Rising China' in the EastAsian Region: soft balancing with accommodation // *Journal of Contemporary China* (2012), 21(73), January, 1–17
7. Evelyn Goh. Understanding "hedging" in Asia-Pacific security. Pacific Forum CSIS, 2006.  
<http://csis.org/files/media/csis/pubs/pac0643.pdf>
8. Evelyn Goh, "Singapore's reaction to rising china: deep engagement and strategic adjustment," Working Paper N67
9. Fiori A., Passeri A. Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the U.S. SISP Conference firenze, 12-14 September 2013. p.8.
10. Japan's security strategy toward China: integration, balancing, and deterrence in the era of power shift (Policy Proposal). The Tokyo Foundation October 2011.  
[http://www.tokyofoundation.org/en/additional\\_info/security\\_strategy\\_toward\\_china.pdf](http://www.tokyofoundation.org/en/additional_info/security_strategy_toward_china.pdf)
11. John David Ciorciari, 'The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia', *International Relations of the Asia-Pacific* 9, (2009), pp. 157–196;
12. Julian Dierkes, Mongolia in the region: time for economic foreign policy// *East Asia Forum. Quarterly* Vol.6 No.1 January-March 2014. p.5.
13. Kuik Cheng-Chwee The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia* Vol. 30, No. 2 (August 2008), p. 166
14. Le Hong Hiep Vietnam's Hedging Strategy against China since Normalization. *Contemporary Southeast Asia* Vol. 35, No. 3 (2013), pp. 333–68
15. Paul T.V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy// *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 46–71
16. Ramos, F.V. (2001) 'Security and stability in the Asia –Pacific', Speech at the World Economic Forum as Special Representative of President Gloria Macapagal Arroyo, Davos, Switzerland, 29 January; available at, [http://www.dfa.gov.ph/archive/speech/fvr/fvr\\_dinner.htm](http://www.dfa.gov.ph/archive/speech/fvr/fvr_dinner.htm)
17. Robert A. Pape Soft Balancing against the United States. *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 7–45
18. Robert S. Ross, Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia. *Security Studies*, vol. 15, no. 3, Fall 2006, p. 202.
19. Shambaugh, D. (2004) 'China engages Asia: reshaping the regional order', *International Security*, 29(3), 64– 99.



20. Tessman, B. and Wolfe, W. 2011. Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy. International Studies Review, 13(2), 214–40
21. Thoughts on the third neighbor policy <http://www.miliatematters.com/1/post/2012/07/thoughts-on-the-third-neighbor-policy.html> 07/26/2012
22. Wang Dong, Hedging in International Relations : The Cases of Asia Pacific States. 08/05/2015 [https://d3qi0qp55mx5f5.cloudfront.net/cpost/i/content/Wang\\_Dong\\_Hedging\\_in\\_IR.pdf](https://d3qi0qp55mx5f5.cloudfront.net/cpost/i/content/Wang_Dong_Hedging_in_IR.pdf)

## **ХҮН АМЫН АМЬДРАЛЫН ЧАНАРЫГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ АСУУДЛЫГ ТӨРИЙН БОДЛОГОД ТУСГАХ НЬ**

**М.Багбаатар**

*Социологи, нийгмийн ажлын тэнхимийн ахлах багш, доктор (Ph.D)*

- **Асуудлыг дэвшүүлэхүй**

Социализмын дараах нээлттэй, зах зээлийн нийгэмд амьдарч буй хүмүүсийн орчин нөхцөл, ахуй амьдрал, харилцаа хандлага, оршин ахуйн үнэлгээ болоод тулгамдаж буй асуудал, хэрэгцээ үлэмж өөрчлөгдлөө. Энэхүү өөрчлөлт хувь хүнээсгэр бүлд, бүлгээс нийтлэгт, цаашилбал, нийгмээсбайгальорчныг хамран өргөн цар хүрээтэй явагдаж байна. Чухамдаа эдгээр өөрчлөлт, ахиц дэвшлийг нэгтгэн харуулах, хөгжил дэвшлийг тайлбарлах түлхүүр ойлголтын нэг бол амьдралын чанар юм. Орчин үедүлс орнууд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн түвшингээхүн амын амьдралын чанарын өсөлтөөр илэрхийлэх болсон. Амьдралын чанар нь объектив нөхцлийн хувьд хүн хэрэгцээгээ хангах, эрүүл, аюул түгшүүргүй амьдрах, субъектив хандлагын үүднээс хүмүүсийн аз жаргал, сэтгэл ханамжит байдлын чухал учир шалтгаан болох аж. Чухамдаа тухайн улс орны ард иргэдийн аюулгүй баталгаат байдал, нийгэм ахуйн хангамж, хэрэгцээ, хэрэглээний түвшин, сэтгэл ханамж, үнэлэмжээс өнөөгийн нийгмийн хөгжлийн төлөв байдал бүхэлдээ хамаарч байна.

Эдүгээ амьдралын чанарын судалгааны хүрээнд нийтийн сайн сайхан байдал, нийгмийн чанар(social quality), хүний болон орчны аюулгүй байдал, нийгмийн халамж, хамгааллын индекс, үндэстний аз жаргалын индекс зэрэг судалгааны шинэ тутам салбар, чиглэлүүд хөгжиж байна. Амьдралын чанарын үзүүлэлт дэлхийн улс орнууд, бүс нутаг, газарзүйн байршил, хүн амын онцлог, шилжилтийн дараах улс орнуудын нийгмийн өөрчлөлт, хөгжлийг тайлбарлахад чухал үүрэг гүйцэтгэх болов. Амьдралын чанар бол улс үндэстний хөгжлийн илэрхийлэл болохын зэрэгцээ улс орнуудын хөгжлийн түвшинг харьцуулах нэгэн чухал үзүүлэлт, үзэл баримтлал болжээ. Хөгжиж буй улс орнууд хүн амын хоол тэжээл, хүнсний аюулгүй байдал, цэвэр усны хангамж зэрэг материаллаг хэрэгцээ хангамжийг авч үздэг бол хөгжингүй улс орнуудад ард иргэдийн аюулгүй, амгалан тайван амьдрал, сайн сайхан байдал, нийгмийн чанар чухалд тооцогдох боллоо. Үүнтэй уялдан хүн амын амьдралын чанар хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг, нийгмийн амьдралд гарч буй макро болон микро түвшний өөрчлөлттэй холбон судлах зайлшгүй шаардлага бий. Учир нь өнөөгийн хүн амын ядуурал, нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлт хийгээд бууралт, нийгмийн ахиц дэвшил болоод ухралт, хөгжлийн тулгамдсан асуудал болоод бодлогын шийдвэрбүхэн хүний амьдралын чанартай ямарваа нэгэн учгаар холбогдсон байдаг.

Монгол Улс дэлхий нийтийн хөгжлийн хандлагад татагдан орсноор хүн амын амьдралын түвшинг дээшлүүлэх, ядуурал, эмзэг байдлыг бууруулах чиглэлээр хөгжлийн хувьд ойролцоо улс орнууд, түүнчлэн дэлхийн бусад хөгжингүй улс орнуудын туршлагыг нэвтрүүлэн, хөгжиж байна. Азийн улс орнуудын дотор ардчилал, зах зээлд шилжсэн туршлагаар дэлхий нийтэд