ХИЛ ХАМГААЛАХ ЕРӨНХИЙ ГАЗАР
ХИЛИЙН ЦЭРГИЙН ХИЛ СУДЛАЛЫН ХҮРЭЭЛЭН

УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИ

МОНГОЛ УЛСЫН ХИЛ ОРЧМЫН АЙМАГ, СУМЫН НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН
049

Улаанбаатар хот
2025 он

МОНГОЛ УЛСЫН ХИЛ ОРЧМЫН АЙМАГ, СУМЫН НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО

Монгол Улсын Засгийн Газрын Хэрэг эрхлэх газрын харьяа Удирдлагын академи болон Хил хамгаалах ерөнхий газрын харьяа Хилийн цэргийн хил судлалын хүрээлэнгийн судлаачид "Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдал, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоо" сэдэвт судалгааг 2025 онд хамтран гүйцэтгэв.

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр болон хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

Судалгааны удирдагч

Гүррагчаагийн **Жаргал**	Удирдлагын академийн Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн багш, доктор (Ph.D), дэд профессор

Судлаачид

Галбадрахын **Цогбадрах**	ХХЕГ-ын Хилийн цэргийн хил судлалын хүрээлэнгийн дэд захирал, хурандаа
Наянбуугийн **Сэлэнгэ**	Мандах Их сургуулийн багш, доктор (Ph.D)
Пэрэнлэйн **Оюун–Эрдэнэ**	Удирдлагын академийн Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн багш, доктор (Ph.D)
Алагдаагийн **Ганбилэг**	ХХЕГ-ын Хилийн цэргийн хил судлалын хүрээлэнгийн захирал, доктор (Ph.D), хурандаа
Алтангэрэлийн **Алтанзул**	Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн багш, доктор (Ph.D), дэд профессор
Мягмарын **Ариунтуяа**	Удирдлагын академийн Судалгаа эрдэм шинжилгээний албаны Захиалгат судалгааны секторын эрхлэгч, доктор (Ph.D)
Баатарын **Мөнхбат**	ДХИС-ийн Хилийн албаны сургуулийн Хилийн албаны тэнхимийн эрхлэгч, доктор, дэд хурандаа
Цэнгэлийн **Өнөржаргал**	Удирдлагын академийн Улсын салбарын удирдлагын тэнхимийн багш, доктор (Ph.D)
Пүрэвжавын **Энхзаяа**	Удирдлагын академийн Төрийн албаны сургуулийн сургалтын ажилтан, магистр
Мөнхтайваны **Дорждамба**	Удирдлагын академийн Төрийн албаны сургуулийн сургалтын ажилтан, магистр

Арилдал ХХК-д хэвлэв.

АГУУЛГА

Товчилсон үгийн тайлбар v
Хүснэгтийн жагсаалт vi
Зургийн жагсаалт viii
Судалгааны хураангуй x

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ 1

1.1 Судалгааны үндэслэл, асуудал, зорилго, асуулт, хамрах хүрээ 1
1.2 Судалгааны үр дүн, ач холбогдол 3
1.3 Судалгаанд хэрэглэсэн нэр томьёоны товч тайлбар 4

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ, ОНОЛ, ХАНДЛАГА 6

2.1 Хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн талаарх судлагдсан байдал 6
2.1.1 Хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн онол, загвар 6
2.1.2 Орон нутгийн хөгжил, хил хамгаалах бодлогын уялдаа 9
2.2 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах талаарх судлагдсан байдал 11
2.2.1 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн уламжлал 12
2.2.2 Улсын хил хамгаалалтад орон нутгийн байгууллагуудын оролцоо 13

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ 16

3.1 Судалгааны үзэл баримтлал, судалгааны төрөл, нэгж 16
3.2 Өгөгдлийн төрөл, цуглуулсан арга, шинжилгээ 17
3.3 Судалгааны найдвартай, итгэлтэй байдал 20

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УЛСЫН ХИЛ ОРЧМЫН АЙМАГ, СУМЫН ТӨЛӨВ БАЙДАЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ 22

4.1 Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн онцлог 22
4.1.1 Аймаг, сум, багийн ангилал 22
4.1.2 Сумын нутаг дэвсгэр, төвөөс алслагдсан байдал 29
4.1.3 Хил орчмын сумын онцлог, тулгамдсан асуудал 31
4.2 Хил орчмын сумын хүн ам зүйн төлөв байдал 37
4.2.1 Хүн амын тоо, өсөлтийн төлөв байдал, хандлага 37
4.2.2 Хүн амын нас, хүйсийн бүтэц 41
4.2.3 Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний төлөв байдал 46
4.2.4 Хүн ам зүйн индекс 49
4.3 Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээний байдал 52
4.3.1 Боловсролын хамран сургалтын түвшин 52
4.3.2 Эмнэлгийн их эмчийн тоо, ачаалал 57
4.3.3 Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ 58
4.3.4 Аюулгүй байдал, гэмт хэрэг 60
4.3.5 Нийгмийн үйлчилгээний индекс 62
4.4 Хил орчмын сумын эдийн засгийн төлөв байдал 63
4.4.1 Хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл 63
4.4.2 Аж ахуйн нэгж, байгууллага 66
4.4.3 Хөдөлмөр эрхлэлтийн төлөв байдал 68
4.4.4 Татварын орлого бүрдүүлэлт 70

4.4.5 Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа 71
4.4.6 Орон сууц, инженерийн байгууламжийн хангамж 74

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. УЛСЫН ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ИРГЭДИЙГ ОРОЛЦУУЛАХ, ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ 76

5.1 Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах хууль, тогтоомж 76
5.1.1 Бодлогын баримт бичигт иргэдийн оролцоог тусгасан байдал 76
5.1.2 Зөвлөлийн удирдлага, зохион байгуулалт 77
5.1.3 Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг 83
5.1.4 Аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт 84
5.1.5 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам 90
5.2 Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн ажлын хэрэгжилт 93
5.2.1 Зөвлөлийн баримт бичиг: захирамж, төлөвлөгөө, тайлан 93
5.2.2 Зөвлөлийн ажил: оролцоо, асуудал, шийдэх боломж 103
5.2.3 Хамтын ажиллагааны түвшин 109
5.3 Хил орчмын сумын хөгжилд талуудын оролцоо, шийдэл 112
5.3.1 Хил орчмын сумын хөгжлийн асуудлыг шийдэх санал 112
5.3.2 Хил орчмын сумын хөгжилд талуудын оролцоо 114

ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ 119

Нэгдсэн дүгнэлт 119
Судалгааны 5 асуултын хариулт 122
1. Улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн онцлог юу вэ? 122
2. Хил орчмын сумын хүн амын өсөлт, бүтэц, шилжилт хөдөлгөөн ямар байна вэ? 123
3. Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засаг ямар түвшинд байна вэ? 124
4. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах тухай хууль, журмын хэрэгжилт ямар байна вэ? 126
5. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байна вэ? 127
Судалгааны санал 128
1. Улсын хил хамгаалалтыг дэмжих, иргэдийг оролцуулах талаар аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхой болгох санал 128
2. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааны түвшнийг ахиулах санал 129
Судалгааны зөвлөмж 130
1. Хил орчмын сумдын хөгжлийн сорилтыг хамтарч даван туулах нь 130
2. Зөвлөлийн ажлын агуулга, үзэл хандлагын өөрчлөлт 132
3. Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулах аргачлал, шаардлага 133
Хавсралт 135
Хавсралт 1. Зөвлөлийн ажлын талаарх ярилцлагын асуулт 135
Хавсралт 2. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (санал болгох) 137
Хавсралт 3. Туслах хүчний гишүүнтэй байгуулах гэрээ (загвар) 139
Хавсралт 4. Хил орчмын сумын зарим зураг 142
Эх сурвалж 146

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР

ААНБ	Аж ахуйн нэгж, байгууллага
БЕГ	Боловсролын ерөнхий газар
БОНХБТХ	Байгаль орчин, нийгмийн хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хэлтэс
БШУЯ	Боловсрол Шинжлэх Ухааны Яам
ГЗБГЗЗГ	Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар
ЕБС	Ерөнхий боловсролын сургууль
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ЗЗНД	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр
ИНХ	Иргэдийн нийтийн хурал
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
НБХ	Нийгмийн бодлогын хэлтэс
НҮБ ХС	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн сан
ОБА	Онцгой байдлын алба
ОНБЗГ	Орон нутгийн бодлого зохицуулалтын газар
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
ТЗУХ	Төрийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс
ТХГ	Туслах хүчний гишүүн
СӨБ	Сургуулийн өмнөх боловсрол
СТСХ	Санхүү, төрийн сангийн хэлтэс
УА	Удирдлагын академи
УТХГ	Улсын тусгай хамгаалалттай газар
УТХГЗ	Улсын тусгай хамгаалалттай газрын захиргаа
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ХЗХ	Хууль зүйн хэлтэс
ХХААГ	Хүнс, хөдөө аж ахуйн газар
ХХЕГ	Хил хамгаалах ерөнхий газар
ХХТХЗ	Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл (аймгийн түвшинд ажиллах)
ХХТХСЗ	Хил хамгаалалтад туслах хүчний салбар зөвлөл (сумын түвшинд)
ХЦА	Хилийн цэргийн анги
ХЦХСХ	Хилийн цэргийн хил судлалын хүрээлэн
ХЭГ	Хэрэг эрхлэх газар
ЭМД	Эрүүл мэндийн даатгал
ЭМТ	Эрүүл мэндийн төв
§	"тус судалгааны тайланд" гэдгийн товчилсон тэмдэглэл

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн түүхэн үечлэл 13
Хүснэгт 2. Аймаг, суманд өгөгдөл цуглуулсан гүйцэтгэл 16
Хүснэгт 3. Судалгааны асуулт, өгөгдлийн төрөл, шинжилгээ 17
Хүснэгт 4. Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдлын үзүүлэлт 19
Хүснэгт 5. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааны үзүүлэлт 19
Хүснэгт 6. Асуулга судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл 21
Хүснэгт 7. Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн тоо (2024 он) 23
Хүснэгт 8. Сум, багийн ангилал (2024 он) 25
Хүснэгт 9. Хил орчмын сумын онцлог (категори) 31
Хүснэгт 10. Хил орчмын суманд тулгамдсан асуудал (категори) 32
Хүснэгт 11. Хил орчмын суманд тулгамдсан асуудал (асуулга) 34
Хүснэгт 12. Хүн амын статистик үзүүлэлт, хэтийн төлөв (1990–2027 он) 37
Хүснэгт 13. Хүн амын өсөлтийн дундаж үзүүлэлт (1990–2024 он) 39
Хүснэгт 14. Хүн амын насны бүтэц, хүн ам зүйн ачаалал (2024 он) 45
Хүснэгт 15. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний үзүүлэлт (2022–2024 он) 46
Хүснэгт 16. Шилжин ирсэн, явсан хүний тоо (2022–2024 оны дундаж) 47
Хүснэгт 17. Хүн ам зүйн индекс тооцсон өгөгдөл, үзүүлэлт 50
Хүснэгт 18. Хүн ам зүйн индексийн статистик үзүүлэлт 50
Хүснэгт 19. ЕБС-ийн хамран сургалтын статистик (2020–2024 он) 53
Хүснэгт 20. ЕБС-ийн хамран сургалтын дундаж, тархалт (2020–2024 он) 53
Хүснэгт 21. ЕБС-ийн хамран сургалтын харьцуулалт 54
Хүснэгт 22. ЕБС-ийн хамран сургалт: аймаг, сум 54
Хүснэгт 23. СӨБ-ын хамран сургалтын дундаж, тархалт (2020–2024 он) 55
Хүснэгт 24. СӨБ-ын хамрагдалтын харьцуулалт (2020–2024 он) 55
Хүснэгт 25. Эмнэлгийн их эмчийн дундаж, тархалт (2020–2024 он) 57
Хүснэгт 26. Нэг эмчид ногдох хүн амын статистик, тархалт (2020–2024 он) 57
Хүснэгт 27. Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн статистик (2020–2024 он) ...59
Хүснэгт 28. Халамжийн мөнгөн дүн (2020–2024 он, сая төгрөг) 60
Хүснэгт 29. Гэмт хэргийн статистик үзүүлэлт (2020–2024 он) 60
Хүснэгт 30. Гэмт хэргийн хүн амын тоонд харьцуулсан статистик (2020–2024 он) 61
Хүснэгт 31. Гэмт хэргийн төрөл (10/27), эрэмбэ 61
Хүснэгт 32. Нийгмийн үйлчилгээний индекс: аймаг, сум 63
Хүснэгт 33. Малчин өрх, малын тоо толгойн статистик (2020–2024 он) 64
Хүснэгт 34. Тариалсан талбай, хураасан ургац (2020–2024 он) 64

Хүснэгт 35. Тариалсан талбай, хураасан ургац, төрлөөр (2024 он) 65
Хүснэгт 36. Нэг га талбайгаас авах ургацын түвшин (2024 он): аймаг, сум 66
Хүснэгт 37. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-ын статистик (2020–2024 он) 67
Хүснэгт 38. Хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин, статистик (2020–2024) 68
Хүснэгт 39. Хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин (2024 он): аймаг, сум 69
Хүснэгт 40. Татварын орлогын бүрдэл (2019–2023 он) 70
Хүснэгт 41. Нэг татвар төлөгчид ногдох хэмжээ (2019–2023 он) 70
Хүснэгт 42. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн статистик (2020–2024 он) 71
Хүснэгт 43. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа, тархалт (2020–2024 он) 73
Хүснэгт 44. Орон сууцны төрөл, тоо (2020 он) 74
Хүснэгт 45. Аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт (хууль) 85
Хүснэгт 46. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын харьцуулалт 90
Хүснэгт 47. Зөвлөлийн ажилтай холбоотой баримтын бүрдэл 93
Хүснэгт 48. Зөвлөлийн ажиллаж байгаа 6 хэлбэр 94
Хүснэгт 49. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний бүтэц, үйл ажиллагааны чиглэл 98
Хүснэгт 50. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (одоо) 100
Хүснэгт 51. Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцоо (категори) 103
Хүснэгт 52. Зөвлөлийн ажилд тулгардаг асуудал (категори) 105
Хүснэгт 53. Зөвлөлийн ажилд үүссэн асуудлыг шийдэх боломж (категори) 107
Хүснэгт 54. Хамтын ажиллагааны "3Со" түвшний үзүүлэлт 109
Хүснэгт 55. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулахад тулгарч буй сорилт ...111
Хүснэгт 56. Сумын хөгжилд тулгамдсан асуудлыг шийдэх санал (категори) 112

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын загвар 7
Зураг 2. Төв – захын бүс нутгийн хөгжлийн ялгавартай хөгжлийн загвар 8
Зураг 3. Хамтын ажиллагааны “3Co” түвшин 15
Зураг 4. Хил орчмын сумын баг, тэдгээрийн өрхийн тооны тархалт 25
Зураг 5. Увс аймгийн Тэс сумын засаг захиргааны хуваарь, багуудын хил зааг 27
Зураг 6. Засаг захиргааны харьяалал, нутаг дэвсгэрийн харьяалал зөрсөн байдал 28
Зураг 7. Хил орчмын 70 сумын нутаг дэвсгэрийн тархалт 29
Зураг 8. Хил орчмын сумын алслалын тархалт 30
Зураг 9. Хүн амын тооны тархалт, ангилал (2024 он) 39
Зураг 10. Хүн амын өсөлтийн тархалт 41
Зураг 11. Хүн амын хүйсийн харьцааны тархалт (2021–2024 он) 42
Зураг 12. Хүн амын тоо, насны бүлгээр (БӨ Алтай) 42
Зураг 13. Хүн амын насны бүтэц (суварга): 3 сумын харьцуулалт 43
Зураг 14. Насны бүтцийн хазайлтын тархалт 44
Зураг 15. Шилжин ирсэн, явсан хөдөлгөөний тархалт (3 жилийн дундаж) 48
Зураг 16. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний индекс, түвшний тархалт 48
Зураг 17. Хүн ам зүйн индексийн тархалт (2021–2024 он) 51
Зураг 18. Цэцэрлэг, сургууль, соёлын үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ 56
Зураг 19. Эмнэлгийн үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ 58
Зураг 20. Худалдаа үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ 68
Зураг 21. Ажлын байрны талаарх иргэдийн үнэлгээ 69
Зураг 22. Ажилчид, албан хаагчдын орлогын талаарх үнэлгээ 73
Зураг 23. Ядуурлын талаарх үнэлгээ 73
Зураг 24. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, оролцогч талуудын албан харилцаа 78
Зураг 25. Улсын хил хамгаалалтад иргэд оролцох байдал (асуулгын дүн) 81
Зураг 26. Төлөвлөгөөний зорилгын агуулгын шинжилгээний үр дүн 97
Зураг 27. Орон нутаг болон ХЦА-ийн хамтардаг ажлын төрөл, тоо хэмжээ 103
Зураг 28. Хил орчмын сумын онцлог, Зөвлөлийн ажлын уялдаа холбоо 115
Зураг 29. Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матрицын 2 тэнхлэг 116
Зураг 30. Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц 116

ТАЛАРХАЛ

Монгол Улсын хил орчмын аймгийн Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газар, түүний ТЗУХ, ХЗХ-ийн дарга, хил орчмын сумдын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга, мэргэжилтнүүд, багийн Засаг дарга нар, Хилийн цэргийн анги, салбарууд, Үндэсний статистикийн хороо, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын хамт олонд энэхүү судалгааны өгөгдөл бэлтгэхэд үзүүлсэн ажил, мэргэжлийн дэмжлэг, туслалцаанд талархал илэрхийлье!

Монгол Улсынхаа хил хамгаалалтад иргэний болон байгууллагынхаа
эрхэм үүргийг биелүүлж, үнэ цэнэтэй хувь нэмэр оруулсан
Танд баярлалаа, сайн үйлс дэлгэрэх болтугай!

2025 оны 11 дүгээр сарын 26

Доктор, дэд профессор Гүррагчаагийн Жаргал
jargal@naog.gov.mn

Судалгааны хураангуй

“Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдал, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоо” сэдэвт судалгааг Засгийн Газрын Хэрэг эрхлэх газрын харьяа Удирдлагын академи болон Хил хамгаалах ерөнхий газрын харьяа Хилийн цэргийн хил судлалын хүрээлэнгийн судлаачид 2025 онд хамтран, улсын төсвөөр гүйцэтгэв.

Судалгааны хүрээнд улсын хил орчмын 14 аймаг, хил орчмын 70 сумын хүн ам зүйн 5 үзүүлэлт, нийгмийн үйлчилгээний 4 үзүүлэлт, эдийн засгийн 6 үзүүлэлтийн 2020–2024 оны өгөгдөлд статистик шинжилгээ хийж, хөгжлийн түвшнийг тогтоож, үзүүлэлт тус бүрээр 3–4 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэж, голлох үзүүлэлтээр индекс тооцож, өнөөгийн байдлыг тодорхойлов.

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн түүхэн уламжлалыг 4–5 үечилж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын баримт бичигт тусгагдсан онолын үзэл баримтлалыг судалж, ололт амжилт, сорилтыг тодорхойлов.

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын дагуу нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтарч хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүн (ТХГ) ажиллуулдаг бөгөөд энэхүү ажлыг Хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөл (ХХТХЗ) хариуцан хэрэгжүүлж байна. Үүнийг баримт бичигт суурилсан ярилцлагын аргаар шинжилсний үндсэн дээр “ХХТХЗ-ийн ажлын 6 хэлбэр” байгааг илрүүлж, талуудын Хамтын ажиллагааны түвшнийг “3Со” загвараар үнэлж, “Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц” боловсруулав.

Монгол Улсын хилийн тухай хуульд заасан аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг судалж, улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг тодорхой бус, төсөв санхүүгийн хуулийн хязгаарлалт зэргээс бүрэн эрхийн хэрэгжилт 58 хувьтай байгааг тогтоож, чиг үүргийн хийдлийг арилгахын тулд холбогдох хуульд нэмэлт оруулах саналыг боловсруулав.

Хил орчмын алслагдсан сумын эдийн засаг идэвхгүй, дэд бүтэц хоцрогдсон, нийгмийн үйлчилгээ хангалтгүй, хүн амын шилжих яван хөдөлгөөн нэмэгдсээр байгаа нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэл үүсгэж болзошгүй байгааг онцлов. Энэхүү байдлыг Төрийн бодлогын түвшинд авч үзэж, алслагдсан сумын хөгжлийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хил орчмын сумдын хөгжлийг дэмжихэд аймаг, сумын ЗДТГ, ХЦА, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх санал, зөвлөмжийг дэвшүүлэв.

Research Summary

The study titled "Current Socio–Economic Conditions of Border–Area Aimags and Soums, and Citizen Participation in Border Protection" was jointly conducted in 2025 by researchers from the National Academy of Governance under the Cabinet Secretariat of the Government of Mongolia and the Border Troops Research Institute of the General Authority of Border Protection, with funding from the state budget.

Within the scope of the research, statistical analysis was performed on 2020–2024 data covering five demographic indicators, four social service indicators, and six economic indicators for 14 border–area aimags and 70 border–area soums. The level of development was assessed by classifying each indicator into three to four categories, grouping aimags and soums accordingly, and calculating composite indexes based on key variables to determine the current situation.

The historical tradition of citizen participation in border protection was examined and periodized into four to five stages. The study also reviewed the theoretical concepts reflected in the National Security Concept of Mongolia and the State Policy on Border Affairs, identifying key achievements and ongoing challenges.

In line with the Law on the State Border of Mongolia and related regulations, citizens participate in border protection activities in each border–area aimag through cooperation with local administrative bodies and by serving within Border Protection Auxiliary Councils and Members of Border Security Reserve. Through documentary analysis and semi–structured interviews, the research identified six operational models of Auxiliary Council activities. The level of cooperation was also assessed using the "3Co" model, and a corresponding Cooperation Matrix was developed.

The study further examined the implementation of the statutory powers of aimag and soum governors in border–area territories. It found that the mandates of aimags, soums, and baghs near the state border remain insufficiently defined, and budgetary and financial constraints have limited the effective implementation of these powers to 58 percent. To address gaps in functional responsibilities, recommendations for amendments to relevant legislation were formulated.

The research highlights that remote border–area soums face low economic activity, insufficient infrastructure, limited social services, and increasing population out–migration, all of which may pose risks to Mongolia's national security. The study therefore recommends that these issues be addressed at the state policy level by developing and implementing targeted development policies for remote soums, and by strengthening the involvement of aimag and soum governor's offices, border troop units, and local citizens in supporting the development of border–area communities.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

1.1 Судалгааны үндэслэл, асуудал, зорилго, асуулт, хамрах хүрээ

Судалгааны үндэслэл. Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумдын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлох, хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, аймаг, сумын ЗДТГ, ХЦА-ийн хамтын ажиллагааг судлах, хил хамгаалах бодлого, орон нутгийн хөгжлийн бодлогыг уялдуулах бодит хэрэгцээ үүссэн тул ХХЕГ-ын захиалгаар тус судалгааг хийв.

Аймаг, сумын удирдлага нь хуулиар хүлээсэн чиг үүргийн хүрээнд орон нутгаа хөгжүүлэх, иргэдийн амьдрах, ажиллах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах, зохицуулах *нийтлэг чиг үүрэг* гүйцэтгэж байдаг бол Улсын хил орчмын аймаг, сум, багууд нь хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хил хамгаалалтад дэмжин туслах, ХЦА-тай хамтарч ажиллах *тусгайлсан нэмэлт чиг үүргийг* хэрэгжүүлдэг.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (УИХ, 2010), Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого (УИХ, 2002), Монгол Улсын хилийн тухай хууль (УИХ, 2016), Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам (Ерөнхийлөгчийн зарлиг, 2000) зэрэг хууль, тогтоомжоор хил хамгаалалтын үйл ажиллагаанд аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрх, иргэдийн оролцоо, хил хамгаалалтад туслах хүчний ***зөвлөлийн*** (ХХТХЗ) ажлыг зохицуулсан байдаг.

Улсын хил хамгаалалт нь зөвхөн хилийн зурвас дахь цэргийн хяналтаар хязгаарлагдахгүй, харин хил орчмын нутаг дахь хил дамнасан гэмт хэрэг, хууль бус наймаа, хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, ойн болон тал хээрийн түймэр, шуурганд мал уруудах, ган, зуд, гамшиг зэрэг асуудлыг хамардаг. Иймээс хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтад нутгийн захиргаа, цагдаа, онцгой байдлын алба, иргэд зэрэг хууль сахиулах байгууллагуудын үүрэг зайлшгүй шаардлагатай байдаг тул эдгээр байгууллагуудыг оролцуулсан хамтарсан зөвлөл (ХХТХЗ) байгуулан ажилладаг. Доктор Ш.Лхачинжав "Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, аймаг, сумын ЗДТГ-тай хамтран ажиллахыг хууль, журмын дагуу хэрэгжүүлж байгаа боловч арга, ажиллагаа нь нийгмийн хөгжлөөс хоцрох хандлагатай тул шинжлэх ухааны түвшинд судлах хэрэгцээ байна" (Лхачинжав Ш, 2010) гэж онцолсон байна.

Судалгааны асуудал. Монгол Улсын бүс нутгийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд батлагдсан боловч хил орчмын аймаг, сумын эдийн засгийн хөгжил, нийгмийн үйлчилгээний байдал, хүн ам зүйн талаарх судалгаа байхгүй. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах тухай хууль, журам батлагдсан боловч түүний хэрэгжилтийн талаар судалсан зүйл байхгүй байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад хил орчмын аймаг, сумын үүргийг тодорхой болгох, хил хамгаалалтын тогтолцоонд иргэдийн оролцоо, нутгийн захиргааны хамтын ажиллагааг шинжлэх ухааны онол, арга зүйн хүрээнд судалж, үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох шаардлага тулгарч байна.

Судалгааны зорилго. Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдал, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог судлах зорилгын хүрээнд дараах 2 дэд зорилтыг дэвшүүлж, судалгааны 5 асуултад хариулав. Үүнд:

1). Хил орчмын сумын хүн ам зүй, нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засгийн өнөөгийн байдлыг судлах;

2). Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах зохион байгуулалтын хэлбэр болох Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн үйл ажиллагааны бүтэц, зохицуулалтыг судалж, түүнчлэн хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг болон удирдлагын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг судлах зорилт тавин ажиллав.

Судалгааны асуулт

1. Улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн онцлог юу вэ?
2. Хил орчмын сумын хүн амын өсөлт, бүтэц, шилжилт хөдөлгөөн ямар байна вэ?
3. Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засаг ямар түвшинд байна вэ?
4. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах тухай хууль, журмын хэрэгжилт ямар байна вэ?
5. Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байна вэ?

Судалгааны хамрах хүрээ. Монгол Улсын баруун, хойд, зүүн, өмнөд бүсийн хил орчмын нийт 14 аймгийн 70 сумыг төлөөлүүлэн сонгосон 13 аймаг, 52 сумын Засаг даргын Тамгын газар, төрийн үйлчилгээний байгууллага, зөвлөлийн үйл ажиллагааг хамруулж, өгөгдлийг 2025 оны 4–9 дүгээр сарын хооронд цуглуулав.

Хил орчмын 70 сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засгийн өнөөгийн төлөв байдлыг судлахдаа 3–5 жилийн өгөгдөлд шинжилгээ хийв. Нийгэм, эдийн засгийн салбарын уулзварт хүний нөөц онцгой байр эзэлдэг тул хил орчмын сумдын хүн ам зүйн бүтэц, шилжилт хөдөлгөөнийг дунд хугацаагаар тодорхойлох зорилгоор сүүлийн 35 жилийн өгөгдлийг ҮСХ-ноос авч, шинжлэв. Баримт бичиг, харьцуулсан, тоон, чанарын шинжилгээний аргуудыг хослуулан хэрэглэв.

Судалгааны хязгаарлалт

1. Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн хил хамгаалалттай холбогдох чиг үүрэг, зөвлөлийн ажлыг судалсан бөгөөд бусад аймаг, сумдын нийгэм, эдийн засгийн өгөгдлийг цуглуулж, шинжлээгүй.
2. Хил орчмын 70 сумын хүн ам зүйн 5 үзүүлэлт, нийгмийн үйлчилгээний 4 үзүүлэлт, эдийн засгийн 6 үзүүлэлтэд тоон судалгаа хийж, бусад сумдыг хамруулаагүй, бусад үзүүлэлтэд шинжилгээ хийгээгүй тул аймгийн хэмжээний дүгнэлт хийгээгүй. Мөн хил орчмын сумын угсаатны бүтэц, хувь хүний судалгаа хийгдээгүй болно.
3. Зөвлөлийн (ХХТХЗ) баримт бичгийг ЗДТГ, ХЦА-аас цуглуулсан бөгөөд ХЦА-ийн албан хаагчидтай сэдэвчилсэн ярилцлага хийгээгүй, үйл ажиллагааг судлаагүй. Нууцын зэрэглэлтэй (ТХГ-ий бүртгэл, тоо) мэдээлэл, зөвлөлийн санхүүжилт болон улсын аюулгүй байдалтай холбогдох мэдээллийг хамруулаагүй болно.

Судалгааны ажлын төлөвлөлт, гүйцэтгэл. Судалгааны ажлыг 2025 оны 1 дүгээр сарын 02-оос 11 дүгээр сарын 25-нд гүйцэтгэв. Ингэхдээ 1–3 дугаар сард арга зүй, дизайн боловсруулах, хээрийн судалгаанд бэлтгэх, 4–9 дүгээр сард судлаачид 13 аймаг, 52 суманд биечлэн ажиллаж өгөгдөл цуглуулах, 7–9 дүгээр сард боловсруулалт, шинжилгээ хийх, 9–10 дугаар сард үр дүнг хэлэлцүүлэх, тайланг 11 дүгээр сард хүлээлгэн өгөх гэсэн 4 үе шатаар хэрэгжүүлэв.

Судалгааны ажлын тайлан. Удиртгал, Судлагдсан байдлын тойм, Судалгааны арга зүй, Улсын хил орчмын аймаг, сумын төлөв байдалд хийсэн шинжилгээ, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагаанд хийсэн шинжилгээ, Дүгнэлт гэсэн 6 бүлэг, 42 дэд зүйлтэй бичив.

1.2 Судалгааны үр дүн, ач холбогдол

Судалгааны хүрээнд улсын хил орчмын 14 аймаг, хил орчмын 70 сумын хүн ам зүйн 5 үзүүлэлт, нийгмийн үйлчилгээний 4 үзүүлэлт, эдийн засгийн 6 үзүүлэлтийн 2020–2024 оны өгөгдөлд статистик шинжилгээ хийж, хөгжлийн түвшнийг тогтоож, үзүүлэлт тус бүрээр 3–4 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэж, голлох үзүүлэлтээр индекс тооцож, өнөөгийн байдлыг тодорхойлов.

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн түүхэн уламжлалыг 4–5 үечилж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын баримт бичигт тусгагдсан онолын үзэл баримтлалыг судалж, ололт амжилт, сорилтыг тодорхойлов.

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, журамд хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтарч ажиллах, Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл (ХХТХЗ), хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүн (ТХГ) ажиллуулж байгаа арга ажиллагааг баримт бичигт суурилсан ярилцлагын аргаар шинжилж, “Зөвлөлийн ажлын 6 хэлбэр”-ийг илрүүлж,

Хамтын ажиллагааны түвшнийг “3Co” загвараар үнэлж, “Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц” боловсруулав.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн хүрээнд улсын хил орчмын аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг судалж, улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг тодорхой бус, төсөв санхүүгийн хуулийн хязгаарлалт зэргээс бүрэн эрхийн хэрэгжилт 58 хувьтай байгааг тогтоов. Чиг үүргийн хийдлийг залруулахын тулд холбогдох хуульд нэмэлт оруулах саналыг боловсруулав.

Хил орчмын алслагдсан сумын эдийн засаг идэвхгүй, дэд бүтэц хоцрогдсон, нийгмийн үйлчилгээ хангалтгүй, хүн амын шилжих яван хөдөлгөөн нэмэгдсээр байгааг тогтоож, төв – захын бүс нутгийн ялгавартай хөгжлийн загвараар тайлбарлаж, энэ байдлыг өөрчлөх ямар нэгэн бодлогыг хэрэгжүүлэхгүй бол эрсдэлтэй болохыг онцлов. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааны талаарх санал, зөвлөмж боловсруулав.

Судлаачийн ёс зүй, ёс суртахууны мэдэгдэл. Бид энэхүү судалгааны ажлыг хийхдээ шинжлэх ухааны салбарын ёс зүйн хэм хэмжээг сахиж, оюуны өмчийн зөрчилгүй, эх сурвалж, эшлэлийг Удирдлагын Академийн бичлэгийн стандартын дагуу гүйцэтгэж, Хил хамгаалах байгууллагын нийтэд зориулагдсан мэдээ, мэдээллийг хэрэглэсэн болно. Энэхүү мэдэгдэлтэй зөрчилдөх ямар нэгэн нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд ёс зүйн болон хууль зүйн хариуцлагыг бүрэн хүлээнэ.

1.3 Судалгаанд хэрэглэсэн нэр томьёоны товч тайлбар

Монгол Улсын хилийн тухай хуульд тодорхойлсон дараах ойлголт, нэр томьёог судалгаанд хэрэглэв. Үүнд:

Хил орчмын оршин суугч гэж хил орчмын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суух бүртгэлтэй Монгол Улсын иргэнийг ойлгоно (УИХ, 2016) [3.1.12].

Хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүн (ТХГ) гэж хил хамгаалалтад туслах хүчний бүрэлдэхүүнд өөрийн хүсэлтээр орсон Монгол Улсын иргэнийг ойлгоно (УИХ, 2016) [3.1.10].

Хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөлийг (ХХТХЗ) хилийн аймаг, сумын Засаг дарга нь Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50.1-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор ажиллуулна [50.2], цаашид **Зөвлөл** гэнэ. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус салбар зөвлөлийг (ХХТХСЗ) суманд ажиллуулж байна.

Улсын хил орчмын дэглэмийн зорилго нь хил орчмын нутаг дэвсгэрт улсын хилийн дэглэмийг сахиулах, хилийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, улсын хил хамгаалах үйл ажиллагаа явуулахад оршино. Улсын хил орчмын дэглэм нь хилийн зурвас, боомт, бүсэд мөрдөх журмаас бүрдэнэ (УИХ, 2016) [24.1; 25.1].

Хилийн зурвас гэж хилийн шугамаас 0–15 км зай бүхий газар нутаг, ***хилийн бүс*** гэж хилийн шугамаас 0–150 км зай бүхий нутаг дэвсгэр болно.

Хил хамгаалах байгууллага гэж Монгол Улсын хэмжээнд хил хамгаалалтыг хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага буюу Хил хамгаалах ерөнхий газар, түүний харьяа хилийн цэргийн анги, салбарыг (ХЦА) ойлгоно.

Тус судалгаанд дараах нэр томьёог тодорхойлж хэрэглэв. Үүнд:

Улсын хил орчмын аймаг нь нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтын тогтолцоог бэхжүүлэх, сумдыг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, гадаад харилцаа, худалдааны бодлогыг хэрэгжүүлэх зэрэг стратегийн ач холбогдолтой онцгой бүс нутаг юм.

Хил орчмын сум гэж Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хамгийн зах хязгаарт байрладаг стратегийн ач холбогдол бүхий ЗЗНД-ийн нэгж бөгөөд аюулгүй байдал, эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой байдал, иргэдийн оролцоо зэрэг хүчин зүйлийг агуулдаг. Хил орчмын сумд нь улсын хилийн зурвас, бүсэд байрладаг тул үндэсний аюулгүй байдал, хил хамгаалалтын тогтолцоонд хамаардаг.

Хил орчмын баг гэж хил орчмын суманд харьяалагдах баг юм. ***Хилийн баг*** гэж хилийн зурвас, бүсэд иргэд, малчид нь байнга болон улирлын чанартай суурьшсан баг юм. 2024 оны байдлаар хил орчмын 349 баг, хилийн 140 баг байна.

Нутгийн захиргааны байгууллага гэж аймаг, сумын Засаг дарга, Засаг даргын Тамгын газрыг хамтатган үзэв.

Нийгмийн үйлчилгээнд бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын хамран сургалт (ЕБС), сургуулийн өмнөх боловсролын хамран сургалт (СӨБ), эмнэлгийн их эмчийн тоо, халамжийн үйлчилгээнд хамрагдалт, иргэдийн аюулгүй байдал (бүртгэгдсэн гэмт хэрэг) зэргийг авч үзэв.

Эдийн засгийн төлөв байдалд хөдөө аж ахуй (малын тоо, газар тариалангийн хэмжээ), аж ахуйн нэгж, байгууллага, хөдөлмөр эрхлэлт, иргэдийн санхүү (хадгаламж, зээл), татварын орлого, сумын төвийн орон сууц зэрэг 6–8 үзүүлэлтийн сүүлийн 3–5 жилийг хамруулав.

Хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоо гэж хилийн зурвас, бүсэд суурьшин амьдардаг иргэд, малчид өөрийн хүсэлтээр хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнээр элсэж, байршлаараа оролцох, мэдээлэх, иргэдийн баримт бичиг шалгах, ХЦА, салбараас зохион байгуулах ажилд оролцох зэрэг үйл ажиллагааг хэлнэ.

Хуулийн хийдэл нь тухайн үүрэг, ажил, харилцааг зохицуулах шаардлагатай хуулийн зүйл, заалт байхгүй, эсвэл дутуу тодорхойлсноос эрх зүйн үйлчлэл дутагдах байдал юм. Тухайлбал, улсын орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүргийг хуульчлаагүй нь хил хамгаалалтад дэмжин туслахад хязгаарлалт болж байна.

Хууль, журмын зөрүүтэй байдал нь хууль болон түүнийг дагаж мөрдөх журмын хооронд нэр томьёо, агуулга, логикийн нийцэл алдагдсан байдал юм.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ, ОНОЛ, ХАНДЛАГА

2.1 Хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн талаарх судлагдсан байдал

2.1.1 Хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн онол, загвар

Тус судалгааны "Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлох" нэгдүгээр зорилтын хүрээнд энэ чиглэлээр хийгдсэн судалгааг авч үзэхэд зарим нэг судалгаа байх боловч хэвлэгдсэн нь ховор байна.

Олон улсад "хил орчмын бүс нутаг" гэдэг ойлголтын хүрээнд улсынхаа хил хязгаарт байгаа орон нутаг, арал, алслагдсан нутаг зэргийг хамруулан үзэж, тухайн улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (жишээлбэл, муж, тойрог, хот, арал) нэрээр тодотгож хэрэглэдэг байна. Иймд хил орчмын бүс нутгийн ойлголт, онол, загварыг судалж, тэдгээрээс тус судалгааны үзэл баримтлалд тусгаж, шинжилгээний үр дүнг тайлбарлах онол, загварын агуулгыг дор бичив.

Хил орчмын бүс нутаг нь хоёр буюу түүнээс дээш олон улсын хилийн шугам дагуу оршдог, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын тогтолцоонууд огтлолцож харилцан нөлөөлдөг газар зүйн орон зайг илэрхийлдэг. Энэхүү бүс нь нэг талаас төрийн тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлын хил болж, нөгөө талаас гадаад харилцаа, худалдаа, соёлын солилцооны гүүр болдог хоёрдмол шинжтэй орон зай юм (Martínez, 1994; Anderson, O'Dowd, 1999; Brunet–Jailly, 2007).

Дэлхийн улс орнуудын хувьд хил орчмын бүсүүд нь газарзүйн байршил, эдийн засгийн нээлттэй байдал, төрийн бодлогоос хамаарч харилцан адилгүй хөгжсөн байдаг. Тухайлбал, далайд гарцтай орнуудын хувьд, хил орчмын бүс нутаг буюу далайн боомт хотууд нь олон улсын худалдаа, логистикийн төв болон хөгжиж, эдийн засгийн өсөлтийн гол зангилаа болдог бол далайд гарцгүй орнуудын хувьд төвөөс алслагдсан, эдийн засгийн идэвх сул, дэд бүтэц хомс, хүн ам сийрэг байх хандлагатай байдаг байна.

Хил орчмын бүсүүд төвөөс алслагдсан байрлалтай, улс төрийн хувьд ялгаатай тогтолцоотой боловч эдийн засгийн харилцаатай, соёл, хэл, угсаатны давхцалтай, ажиллах хүч, хөдөлмөрийн урсгалтай, аюулгүй байдлыг хангах хяналттай, байгалийн нөөц, экосистемийн холбогч, нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдал зэрэг онцлог шинжтэй байдаг юм (Anderson, O'Dowd, 1999; Newman, 2006).

Хил орчмын бүс нутгийн хөгжил нь тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, үндэсний аюулгүй байдал, бүс нутгийн хөгжлийн бодлогын бүрдэл хэсэг болдог. Тус судалгааны хүрээнд өөрийн улсын газар зүйн байрлалын онцлогийг харгалзан хил орчмын бүс нутгийн хөгжилд шууд болон дам байдлаар нөлөөлөх *Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын*

онол, Төв – захын бүс нутгийн ялгавартай хөгжлийн загвар, Бүс нутгийн тэнцвэргүй өсөлтийн онол, загварыг сонгон авав.

Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын онол нь эдийн засаг, нийгмийн тэгш бус байдал, хөгжлийн динамикийг тайлбарладаг. Шведийн эдийн засагч Мирдал бүс нутгийн хөгжил нь өөрөө аяндаа тэнцвэрждэг процесс бус, харин дахин давтагдан хуримлагддаг шалтгаан – үр дагаврын систем гэсэн үзэл санааг анх дэвшүүлсэн (Myrdal G, 1957).

Орон нутагт шинэ үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалт, инновац нэмэгдэхэд орлого, үйлчилгээ, эрэлт өсөж, дараагийн шинэ үйлдвэрлэлийг бий болгох хөгжлийн төв үүсдэг. Энэ нь төвийн бүсийн хөгжлийг улам хурдасгаж, мэдлэг, технологи, инновацын төвлөрлийг бий болгон бэхжүүлдэг. Төвийн бүс хөгжсөний дараа технологи, инновац, хөрөнгө оруулалт, ажил, үйлчилгээ, зах зээлийн боломжууд захын бүс рүү аажмаар түгэхийг *"хөгжил тархах үзэгдэл"* гэнэ. Харин захын бүсийн ажиллах хүч, капитал, нөөц, төв рүү татагдахад орлого, үйлчилгээний чадавх буурч, хүн ам цөөрч, эдийн засаг сулрахыг *"нөөц сорогдох үзэгдэл"* гэнэ (Зураг 1). *Жишээлбэл*, Өмнөговь аймгийн сумдын үнэлгээгээр Ханбогд сум нь 2 дугаар байранд байгаа (дэд бүтэц, орон сууцаар бусад сумдаас тэргүүлж, жижиг дунд үйлдвэр, худалдаа үйлчилгээний тоо огцом өсөж, шилжин ирэх хүний тоо нэмэгдсэн) боловч бусад сумдын хөдөлмөрийн насныхан шилжин явж, хүн ам цөөрч, эдийн засгийн идэвх буурч байгаа нь хөгжилд сорогдох үзэгдлийн нөлөө юм.

Зураг 1. Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын загвар

Эх сурвалж: (БХБЯ, 2021)

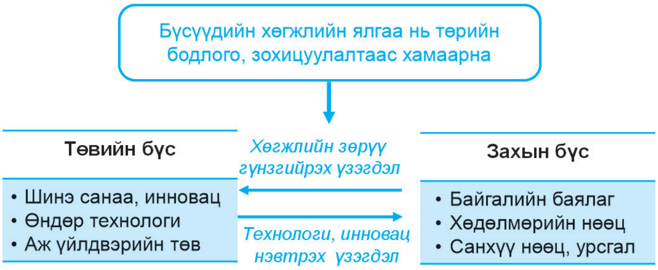
Хөгжил тархах, нөөц сорогдох үзэгдэл үргэлжлэхэд бүс нутгуудын хөгжлийн ялгаа улам гүнзгийрч, төв – захын тэнцвэргүй байдал бий болдог. Иймд нөөц сорогдох үзэгдлийн сөрөг нөлөөг саармагжуулах, бүс нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг дэмжихийн тулд төрөөс зорилтот бүс нутгуудыг хөгжүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай болдог.

Төв – захын бүс нутгийн ялгавартай хөгжлийн загвар нь орон зайнаас эдийн засаг, улс төр, соёлын тэгш бус байдал хамаардгийг тайлбарладаг. Британийн эдийн засагч Жон Фридман, ***төв бүс*** нь эдийн засгийн өсөлттэй, инновац, дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалттай, үйлчилгээ төвлөрсөн хот, суурин

газрууд нь хөдөлмөрийн нөөцийг татдаг. Харин ***захын бүс*** нь дэд бүтцийн хөгжил сул, үйлчилгээний хүртээмж муу, хүн ам цөөн, эдийн засгийн идэвх суларч, түүхий эд болон ажиллах хүч, нөөц боломжоо төв рүү алдаж байдаг гэж тайлбарласан (Friedmann J, 1966; Krugman P, 1991).

Төвийн бүс рүү хөрөнгө оруулалт, ажиллах хүч, нөөцийн урсгал татагдсанаар улам их хөгжиж, захын бүсийн хөгжил доройтохыг хөгжлийн зөрүү гүнзгийрэх үзэгдэл гэх бөгөөд энэ нь сөрөг процесс юм. Төвийн бүсийн хөгжлийн үр өгөөж урт хугацаанд аажмаар захын бүс рүү түгэх, *технологи, инновац нэвтрэх үзэгдэл* нь хөгжлийн ялгааг багасгадаг эерэг процесс юм (Зураг 2). Жишээлбэл, Говь-Алтай аймгийн Алтай сум нь *технологи, инновац нэвтрэх үзэгдлийн* нөлөөгөөр нарны эрчим хүч хэрэглэж байгаа нь сайшаалтай боловч УБ хотоос 1480 км, аймгийн төвөөс 340 км алслагдсан тул гол нэрийн барааны хангамж муу, үнэ өндөр, шинэ хүнс хэрэглэж чадахгүй байгаа нь хөгжлийн ялгаа гүнзгийрэх үзэгдлийн илрэл юм.

Зураг 2. Төв – захын бүс нутгийн хөгжлийн ялгавартай хөгжлийн загвар



Эх сурвалж: (Krugman P, 1991).

Төв, захын бүсүүдийн хоорондын хөгжлийн ялгаа ямар хугацаанд багасах, эерэг сөрөг процесс тэнцвэржих нь төрийн бодлого, зохицуулалт, хөрөнгө оруулалт, дэд бүтцээс шууд хамаардаг. Төрийн бодлогоор төвлөрлийг бууруулж, захын бүсийн хөгжлийг дэмжвэл тархалтын нөлөө идэвхжиж, төв – захын ялгаа аажмаар буурах боломжтой, харин бодлого үгүй бол ялгаа нэмэгдсээр байдаг байна (Krugman P, 1991).

Бүс нутгийн тэнцвэргүй өсөлтийн онолоор хөгжиж буй орнуудын эдийн засгийн хөгжлийг тайлбарладаг. Америкийн эдийн засагч Альберт Отто Хиршман хөгжиж буй орнууд хязгаарлагдмал нөөцтэй тул бүх салбарыг зэрэг хөгжүүлэх боломжгүй, ийм оролдлогууд нь үр ашиг багатай тул стратегийн ач холбогдол бүхий гол салбарыг түрүүлж хөгжүүлж, бий болсон тэнцвэргүй байдалд суурилж бусад салбаруудын өсөлтийг өдөөх нь илүү үр дүнтэй гэсэн үзэл санааг дэвшүүлсэн (Hirschman A.O, 1958).

Хиршман эдийн засгийн хөгжил нь тэнцвэртэй байдалд бус харин тэнцвэргүй байдлаас үүсдэг тул хөгжлийн дарамт болон дараалсан *"хариу үйлдлүүд"*-ээр дамжин эдийн засгийн өсөлт хурдацтай өрнөдөг гэсэн санааг дэвшүүлж, салбар хоорондын уялдаа холбоог дараах хоёр чиглэлээр тодорхойлсон. Нэг салбарын

хөгжил нь түүхий эд, материал, нөөц дэд бүтцийн хэрэгцээ бүхий *буцах холбоог* үүсгэдэг. *Жишээлбэл:* Машин үйлдвэрлэл хөгжихөд төмөр, ган, эрчим хүчний эрэлт нэмэгдэнэ. Харин нэг салбарын бүтээгдэхүүн дараагийн салбарын үйлдвэрлэлийн оролт, суурь материал болох буюу *урагшлах холбоог* үүсгэдэг. *Жишээлбэл:* Ган үйлдвэрлэл хөгжвөл барилга, машин үйлдвэрлэлийн салбар хөгжих боломж бүрдэнэ. Ийнхүү нэг салбарын хөгжил, нөгөө салбарт нөлөөлж, улмаар эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт ба хөгжлийн гинжин урвал үүсгэдэг гэж дүгнэсэн. Энэ онолыг анх эдийн засгийн салбарт хамааруулж байсан бол орчин үед бүс нутгийн хөгжилд хэрэглэх болсон байна.

Мирдалын *Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын онолын* дагуу хил орчмын сумд төвөөс хол, *"нөөц сорогдох үзэгдэл"*-ийн нөлөөнд автдаг тул хүн ам цөөрөх, эдийн засаг буурах хандлагатай байдаг. Харин Фридманы *Төв – захын бүс нутгийн ялгавартай хөгжлийн загвар* нь хөгжлийн төв болон алслагдсан хил орчмын сумдын ялгааг тайлбарлахад тохиромжтой тул эдгээр онол, загварыг тус судалгааны үр дүнг тайлбарлахад онолын үндэс болгож байна.

Хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн талаарх онол, үзэл баримтлал нь хил орчмын аймаг, сум, багийг гадаад, дотоод хүчин зүйлийн нөлөөнд орших хөгжлийн онцгой орон зай гэж үзэж, хил орчмын нутгийг хил хамгаалалтын хязгаарлалтад байгаа гэж урд өмнө үзэж байсан бол одоо хил залгаа улсын *эдийн засаг, соёл, нийгэм, хамтын ажиллагааны уулзвар* болгон хөгжүүлэх үзэл санааг улс орнууд хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Тухайлбал, Хил дамнасан бүс нутгийн хөгжил, Боомт төвтэй хөгжил, Хил орчмын бүсийн хөгжлийн онол, Хил орчмын тогтвортой хөгжил, Хил орчмын интеграцчилалын онол, үзэл санааг манай улс зарим талаар хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд дараагийн судлаачдад судлах орон зай болгон үлдээв.

2.1.2 Орон нутгийн хөгжил, хил хамгаалах бодлогын уялдаа

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалах бодлого нь орон нутгийн хөгжил, иргэдийн оролцоотой холбоотой болохыг судлаачид онцолсоор ирсэн.

Доктор (Sc.D) Ш.Арвай хил хамгаалах бодлогод орон нутгийн хөгжлийг уялдуулсан стратеги боловсруулахад тусгаж, хэрэгжүүлэх 8 зорилтыг онцлон тэмдэглэснээс 1) Хилийн бодлого, орон нутгийн хөгжилтэй холбогдох эрх зүй, хэм хэмжээг тогтоох, 2) Хил орчмын бүс нутгийн бүх талын шинж байдлын мэдээллийг судлах, 3) Бүс нутгийн хөгжлийн стратегийн зорилтуудыг тодорхойлох, 4) Хил орчмын нутаг дэвсгэр дэх болзошгүй аюулын эсрэг авах, арга хэмжээг системчлэн боловсруулах, 5) Хилийн бодлогын бүс нутгийн стратегийг хэрэгжүүлэх хүрээнд улс төр, төрийн болон мэргэжлийн байгууллага, аймаг, сумын ЗДТГ-ын чиг үүргийг зааглан тогтоох (Арвай Ш, 2024, хууд.139) гэсэн 5 зорилтыг тус судалгааны үзэл баримтлалд тусгасан. Хил орчмын бүс нутгийн суурь үнэлгээнд харгалзах 8 хүчин зүйл, Хил орчмын нутаг дэвсгэрт байгаа төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэгч талуудыг үнэлэх 5 багц үзүүлэлт, хил хамгаалах бодлого, орон нутагтай холбогдох асуудал, түүний шийдлийг бүтээлдээ онцолсон

байдаг. Тухайлбал, *Хил орчмын бүс нутгийн эдийн засаг, иргэдийн амьдралын түвшнийг дээшлүүлэх, хүн амын өсөлтийг дэмжих талаар бодлогыг төлөвлөх, хэрэгжилтийг хангуулах; Хил орчмын байгалийн унаган төрхийг хадгалах, оролцогч талуудын чиг үүргийг тодорхой болгох, байгаль орчны бохирдлоос сэргийлэх, хамгаалах; Хил орчмын нутаг дэвсгэрт гарч болзошгүй осол, сүйрэл, гэмт хэрэг, зөрчил, гамшгаас хамгаалах, үнэлэх, авран хамгаалах; Ан амьтан, малын байршил, эрүүл ахуйн нөхцөлийг судлах, онц аюултай халдварт өвчнийг нэвтрүүлэхгүй байх, ариун цэвэр, эмнэлэг хорио цээрийн хяналт явуулах; Хилийн нөхцөл байдлын онцлогийг харгалзаж цэрэг, иргэний хосолсон хэлбэрээр хил, хязгаарын аюулгүй байдлыг хангах"* (Арвай Ш, 2024, хууд.115) гэсэн нь хил орчмын аймаг, сумын судалгаанд анхаарах зүйл юм.

Доктор (Ph.D) Ш.Лхачинжавын "ХЦА, ЗДТГ-ын хамтын ажиллагаа нь материаллаг дэмжлэг авах, баяр ёслолыг хамтарч тэмдэглэх (наадмын морины комисс; аймаг, сумын 50, 90 жилийн ойн баярын гэр барилцах, үлээвэр хөгжим тоглох), аж ахуйн ажил гүйцэтгэж, хил хамгаалалтад иргэдийг ажил хэрэгч, үр дүнтэй, байнгын ажиллагаатай оролцуулж чадахгүй байна", үүнд *аймаг, сумын удирдлага бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт дутагдсан, нутгийн захиргааны байгууллагын удирдлагууд хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, зохион байгуулах ойлголт, хандлага, чадвар хангалтгүй байгаа нь нөлөөлж байна* (Лхачинжав Ш, 2010, хууд.18), "Хил хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа нь хил орчмын бүс нутгийг хөгжүүлэх зорилттой уялдаагүй, хил хамгаалалтын тогтолцооны үзэл, хандлага баримтлал бүрхэг", "Хил хамгаалалтын үйл ажиллагаанд нийгмийн зохион байгуулалт, оролцоо, хяналт болон дэглэм сахиулах арга хэмжээ ороогүй, хил орчмын бүс нутгийн хөгжлийн чиг хандлагатай уялдаагүй учир хил орчмын дэглэм сахиулах, урьдчилсан арга хэмжээ явуулахад хүндрэлтэй байна" (Лхачинжав Ш, 2010, хууд.22) гэж дүгнэж, *"Хил хамгаалалт нь хил орчмын бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн бодлого, хөгжлөөс; Хил хамгаалалтын зохион байгуулалт нь нутгийн захиргааны байгууллагаас; Хил хамгаалалтын үр дүн нь иргэдийн оролцооноос; Эдгээр нь хууль эрх зүйн зохицуулалтаас хамаарч байна"* (Лхачинжав Ш, 2010, хууд.25) гэсэн дүгнэлт, санал дэвшүүлсэн.

Хилийн аюулгүй байдлын судлаачдын *"иргэд хил, хязгаараас төв рүү нүүдэллэж, эзэмшилгүй орон зай үүсэж, хилийн аюулгүй байдал алдагдах бус харин иргэд хил орчмын газар нутаг руу шилжин суурьшиж, байгалийн үр шимийг хүртэж, хил орчмын нутаг дэвсгэр хүнтэй байснаар хилийн аюулгүй халдашгүй дархан байдал бэхэжнэ"* гэсэн нийтлэг санал, дүгнэлтийг тус судалгааны үзэл баримтлалд тусгасан.

2.2 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах талаарх судлагдсан байдал

Тус судалгааны хоёрдугаар зорилт нь Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн (ХХТХЗ) үйл ажиллагааг судлах бөгөөд энэ чиглэлээр Доктор Ш.Лхачинжав эрдмийн зэрэг хамгаалсан “Улсын хил хамгаалалт ба Иргэдийн оролцоо” (Лхачинжав Ш, 2010) нэг сэдэвт бүтээлдээ ололт, сургамж, цаашид судлах зүйлийг онцолсон байна.

Дэлхийн улс орнууд тусгаар тогтнож, хил хязгаараа тогтоосон түүхэн хөгжлийн явцад хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтыг *төрийн эрх бүхий мэргэжлийн байгууллагууд хариуцах үүрэгтэй, нутгийн иргэдийн оролцоо* чухал гэсэн хоёр туйлт үзэл баримтлал бий болж, онолын хувьд зэрэгцэн оршдог.

Хилийн аюулгүй байдал, хил хамгаалалтыг мэргэжлийн байгууллагууд хариуцах үүрэгтэй гэсэн үзэл баримтлал нь мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, тусгай бэлтгэл шаарддаг, хилийн аюулгүй байдлын мэдээлэл нь төрийн өндөр нууцлал шаарддаг, иргэд зөвхөн хууль сахих үүрэгтэй гэж үздэг (Buzan B., Wæver O., Wilde J., 1998).

Орчин үед нийгмийн аюулгүй байдлын тухай ойлголт хүрээгээ тэлж, нийгэм, эдийн засаг, хүний эрх зэрэг өргөн хүрээг хамрах болсноор ***хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоо чухал*** гэсэн үзэл хандлагыг судлаачид онцолж, улс орнууд хэрэгжүүлэх болсон (Commission on Human Security, 2003), (Donais T., 2012). Энэ нь 1) Хил орчмын иргэд нутгаа сайн мэддэг тул мэдээллийг мэргэжлийн байгууллагад цаг алдалгүй өгөх боломжтой, 2) Иргэд хил хамгаалалтад байршлаараа ажиглалт хийх байдлаар үүрэг гүйцэтгэдэг, 3) ХЦА, иргэдийн хооронд итгэлцэл бий болсноор хил хамгаалалт илүү үр дүнтэй болдог, иргэд, нутгийн захиргаа зэрэг талууд *хамтран хамгаалагч* болдог гэж үздэг. Энэ хоёр үзэл хандлага нь өөр өөрийн гэсэн давуу тал болон хязгаарлалт, сорилттой тул улс орнууд өөрийн онцлогт нийцүүлэн хэрэглэдэг байна.

Мэргэжлийн байгууллагууд хариуцах нь улсын нэгдсэн бодлого, зохион байгуулалттай, мэргэжлийн түвшний хамгаалалт сайтай боловч өндөр өртөгтэй, иргэдийн оролцоо сул, харин хил орчмын иргэд, нутгийн захиргааг оролцуулах нь иргэдийн идэвх, орон нутгийн нөөцөд тулгуурласан, өртөг багатай ч мэргэжлийн хяналт, тогтвортой байдал сулрах эрсдэлтэй. Иймд хоёр үзлийн давуу талуудад суурилж, сул талуудыг арилгахад чиглэсэн хамтын ажиллагааг “Хил хамгаалах байгууллагын мэргэжлийн чадавх” + “Иргэдийн оролцоо” гэж хослуулсан үзэл баримтлалыг хэрэглэх болсон байна (Ostrom E, 1996, p.1073).

Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж, нутгийн захиргаатай хамтарч ажиллахад тулгарч байгаа сорилт, хязгаарлалтыг судлахыг судалгааны үзэл баримтлалд тусгав.

2.2.1 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн уламжлал

Манай улс хил хамгаалалтад хошууны цэрэг, суман ард, хилийн харуул гэх зэргээр иргэдийн хүч, нөөцийг оролцуулж ирсэн түүхэн уламжлалтай бөгөөд нутгийн захиргааны байгууллага, иргэдийг оролцуулж ирсэн эрх зүйн зохицуулалтыг 1911–2024 оны байдлаар судалж, түүхэн 5 үед хураангуйлан үзэж байна (Хүснэгт 1).

Тусгаар тогтносон бүрэн эрхээ сэргээх тэмцлийн эхэн үе (1911–1921 он) нь "суман харуул, суман ард" бүхий тогтолцооноос ардын цэргийн тогтолцоонд шилжих эхлэлийн он жилүүд байв. 1914 онд өмнөх тогтолцооны хилийн харуулуудыг татан буулгасан боловч тухайн нутагтаа идээшиж дассан иргэд энэ үүргээ гүйцэтгэсээр иржээ. Тусгаар тогтносон Богд хаант Монгол улсын "Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг"-ийн (Батсайхан О, 1915, 2018) 11 дүгээр дэвтэрт өрх, эрийн бүртгэл хийх, эрчүүдийг цэргийн алба хаалгахыг орон нутгийн засгийн эрх баригчдад үүрэг болгосныг хэрэгжүүлж ирсэн.

Тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэх үед (1921–1959 он) аймаг, сумын захиргаа нь хил хамгаалалтад туслах хүчнийг зохион байгуулж, иргэдийг дайчлан оролцуулж, "Өөрийгөө хамгаалах сайн дурын морьт отряд" зэрэг хууль, тогтоомжийг 1941 оноос албажуулж, хэрэгжүүлсэн байна.

Социалист тогтолцооны үед (1960–1991 он) "Хилийн цэрэгт туслах бригад", Ардчилсан тогтолцооны эхэн үед (1992–2016 он) "Хил хамгаалалтад туслах орон тооны бус зөвлөл" зэрэг нэртэйгээр нутгийн захиргаа, иргэдийг хил хамгаалалтад оролцуулж байжээ.

Улс төр, нийгэм, эдийн засгийн тогтолцооны 1990-ээд оны өөрчлөлтэй уялдаж, хил хамгаалалтад төр, захиргааны байгууллага, иргэдийг оролцуулах агуулга, арга, хэлбэр өөрчлөгдсөн. *Тухайлбал,* Монгол Улсын хилийн тухай хуулийг 1993 онд УИХ-аар баталж, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмыг 1996, 2000 онд Ерөнхийлөгчийн зарлигаар, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын баримт бичгийг 2002 онд УИХ-ын тогтоолоор тус тус баталсан. Эдгээр эрх зүйн баримт бичгийг хэрэгжүүлснээр тухайн үед хил хамгаалалтад хүч хэрэгсэл, нөөц хүрэлцэхгүй байдал багасаж, хилийн болон хил орчмын дэглэмийн зөрчлийн илрүүлэлт нэмэгдэж, нутгийн захиргаа хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэх боломж зохих хэмжээнд нээгдсэн байна.

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах арга, ажиллагаа нь олон жилийн түүхэн уламжлалтай, 1911 оноос хойш хөгжлийн 4–5 үеийг туулахдаа улс төр, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлттэй уялдуулж хууль, журам, арга, зохицуулалтаа шинэчилж ирсэн байна.

Сүүлийн гучаад жилд нийгмийн харилцаа, сэтгэлгээнд өөрчлөлт явагдаж, эх оронч үзэл, нийгмийн төлөөх үнэлэмж өөрчлөгдөж, зарим талаар хувьч үзэл давамгайлах, мөн хяналт, хариуцлага сулрах, хуулийн зарим хязгаарлалтаас шалтгаалж хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулахад бэрхшээл, сорилт үүсэх болсон тул үүнийг шинжлэх ухааны онол, арга зүйгээр судлах хэрэгтэй болж байна.

Хүснэгт 1. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж ирсэн түүхэн үечлэл

Он цагийн үечлэл	*Хууль, журам*	*Нутгийн захиргааны бүрэн эрх*	*Иргэдийн оролцооны зохицуулалт*
1911–1921 он	Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг	11 дүгээр дэвтэр (өрхийн бүртгэл, цэргийн алба)	Шавийн ардаас бусад эрчүүд цэргийн алба хаах
1921–1959 он Тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэх	Батлан хамгаалах товчоо 1941 он; Өөрийгөө хамгаалах Сайн дурын морьт отряд 1942 он; Хээрийн сургууль 1944 он	Аймаг, сумын захиргаа нь иргэдийг дайчлах, зохион байгуулах үүрэг, эрхтэй	1939–1945 онд Дорноговь, Дорнод аймгийн сумын ард, иргэд хүнс, агт морь, мөнгө хандивлах; 18–45 насны эрчүүд хил хамгаалалтад биечлэн оролцох
1960–1991 он Социалист тогтолцоо	БНМАУ СнЗ 139 дүгээр тогтоол 1967 он, Хилийн цэрэгт туслах бригад; БНМАУ АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн даргын албан тоот даалгавар 1968 он	ХЦТБ 78, гишүүн 1400; Хилийн цэрэгт туслах бригад, штабыг аймгийн намын хорооны нарийн бичиг удирдах	ХЦТБ-ын гишүүд гүн талд харуул, манаанд гарах, хил зөрчигчийг илрүүлэх, баривчлах, улс төр, тагнуулын ажилд оролцох
1992–2016 он Ардчилсан тогтолцоо	Хилийн тухай хууль 1993 он; Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам 1996 он, 2000 он, Хилийн талаар баримтлах бодлого 2002 он	1993 оны хуулийн 39 дүгээр зүйл	Хил орчмын нутаг дэвсгэрт дэглэм сахиулах, зөрчил илрүүлэхэд туслах; Санхүүгийн тусламж, дэмжлэг үзүүлэх
2016 оноос хойш	Хилийн тухай хууль 2016 он;	2016 оны хуулийн 6, 7 дугаар бүлэг, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 дугаар зүйл	2016 оны хуулийн 7 дугаар бүлэг, 51, 54, 55, 56 дугаар зүйл
	Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын шинэчлэл хүлээгдэж байна.	Шинэ нөхцөл байдалд хамтын ажиллагаанд нийтлэг хэрэгцээг анхаарсан, сумын хөгжил, аюулгүй байдлыг хангах, үр дүн, үр нөлөөтэй байх шаардлага нэмэгдэж байна.	

Эх сурвалж: (Лхачинжав Ш, 2010)-ын бүтээлд үндэслэж энэхүү үечлэл, хүснэгтийг хийв.

2.2.2 Улсын хил хамгаалалтад орон нутгийн байгууллагуудын оролцоо

Улсын хил хамгаалалт нь зөвхөн хилийн зурвас дахь цэргийн хяналтаар хязгаарлагдахгүй, харин хил орчмын нутаг дахь хил дамнасан гэмт хэрэг, хууль бус наймаа, хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, ойн болон тал хээрийн түймэр, шуурганд мал уруудах, зуд, ган зэрэг гамшиг зэрэг олон асуудлыг хамардаг. Иймээс хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтад нутгийн захиргаа, цагдаа, онцгой байдал, байгаль орчин, иргэд зэрэг талуудын оролцоо зайлшгүй шаардлагатай байдаг тул эдгээр байгууллагуудыг оролцуулсан ХЦА, аймаг, сумын ЗДТГ-ын хамтарсан зөвлөл (ХХТХЗ) байгуулдаг.

Улсын хил орчмын нутаг дэвсгэрт сүүлийн 10 жилд [1] Ахуйн зорилгоор хил зөрчих, хилийн боомт болон боомт бус газраар эд, зүйл, мал давуулах, [2] Хууль бусаар оршин суух, ажиллах гадаад иргэдийн тоо нэмэгдэх, [3] Үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, уул уурхай, бусад аж ахуйг эрхлэх, [4] Газрын баялаг хайх, ашиглах, бичил уурхай эрхлэх, хууль бусаар олборлох, [5] Хар тамхи, мансууруулах бодисын наймаа, хүний худалдаа, ургамал түүх, тээвэрлэх, дамжуулах, хэрэглэх зэрэг зөрчил гарсаар байгаа (Наранжамц Н, 2024, хууд.12) тул иргэдийн оролцоо, аймаг, сумын ЗДТГ-ын хамтын ажиллагаа шаардлагатай байсаар байна.

Хамтын ажиллагааг оновчтой зохион байгуулж, үр дүнд хүрэхийн тулд асуудлыг ойлгож, шийдэхэд туслах арга, загварыг судлаачид тодорхойлсон байдаг.

Бодлогын уялдааг хангах хандлага нь төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог хангаж, нэгдсэн бодлого, стратегийн хүрээнд хамтран ажиллахад тусалдаг загвар юм. Тус загварын гол үзэл санаа нь салбар бүр тус тусдаа ажиллах бус, харин нэг зорилгын төлөө нөөц, мэдээлэл, бодлогоо нэгтгэн *системийн түвшинд* хамтран ажиллахад оршино (Christensen T., Lægreid P., 2007), (OECD, 2006). Энэ хандлага нь нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд илүү оновчтой бөгөөд үр дүнтэй гэж үздэг. *Тухайлбал,* Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар ХЦА, аймаг, сумын ЗДТГ-ын хамтарсан зөвлөл байгуулж ажиллахыг хуульчилсан байдаг.

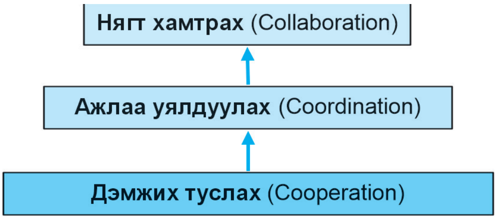
Төрийн байгууллагуудын түншлэлийн загвар нь хоёр буюу түүнээс дээш төрийн байгууллагууд урт хугацаанд хэрэгжүүлж буй, ашгийн бус хамтын ажиллагаа юм. Энэ нь гол төлөв нөөцөө нэгтгэх, мэдлэг, туршлагаа хуваалцах, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг сайжруулахад тусалдаг. Төрийн байгууллагуудын түншлэлийн үр дүнд нийгэмд чиглэсэн урт хугацаанд тогтвортой ажиллах тогтолцоог бий болгох боломжтой (Hall D., Lobina E., 2006) бөгөөд төрийн байгууллагуудын түншлэлийн гол зорилго нь нийтийн эрх ашигт чиглэсэн ажил, үйлчилгээ, санхүүг зохистой шийдэл, тогтолцоог бий болгох явдал юм (Yescombe E.R., 2007).

Аюулгүй байдлын хамтын удирдлага нь аюулгүй байдлыг нэг байгууллага хариуцах бус, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага зэрэг хамтын ажиллагаанд тулгуурлан удирдах арга юм. Тус арга нь харилцан итгэлцэл, мэдээлэл, нөөцөө нэгтгэх зарчмыг чухалчилдаг бөгөөд талуудын оролцоотойгоор илүү тогтвортой, үр дүнтэй тогтолцоо бүрдүүлдэг. Байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа нь зөвшилцөл, харилцан ойлголцол, хамтын шийдвэр гаргалтад тулгуурладаг (Ansell C., Gash A., 2008). *Тухайлбал,* Хилийн бүсэд гал түймэр, байгалийн онц аюултай үзэгдэл гарах үед ХЦА, ЗДТГ, ОБА хамтран ажилладаг.

Хамтын ажиллагааны түвшнийг тодорхойлох "3Co" загвар нь хамтын ажиллагааг дэмжин *туслах, ажлаа уялдуулах, нягт хамтрах* гэсэн гурван түвшнээр тайлбарладаг (Mattessich P.W, Monsey B.R, 1997). *Дэмжин туслах* түвшинд талууд тус тусдаа ажиллах бөгөөд нэг зорилгын хүрээнд мэдээлэл солилцож, нөөцөө

хуваалцаж, харилцан дэмжлэг үзүүлж ажилладаг. Ажлаа уялдуулах түвшинд талууд хамтарсан төлөвлөгөөний дагуу цаг, нөөцөө уялдуулан ажиллаж, гүйцэтгэлийг хянаж, үр дүнг үнэлдэг.

Зураг 3. Хамтын ажиллагааны "3Со" түвшин



(Mattessich P.W, Monsey B.R, 1997)

Нягт хамтрах түвшинд талууд хамтын зорилгоо тодорхойлж, нөөцөө нэгтгэн, хамтын шийдвэр гаргаж, бүтээлчээр ажиллаж, хариуцлагаа хамтдаа хүлээдэг (Зураг 3). Энэ түвшин нь давуу талтай боловч хариуцлагыг орхигдуулбал эрсдэл гарах сул талтай. Тухайлбал, итгэлцэл өндөр, талуудын ашиг сонирхол нэгдэх үед хяналт, хариуцлага суларч нөөцийг буруу зарцуулах, завших, зөвхөн талуудын эрх ашигт анхаарч, нийгмийн эрх ашгийг орхигдуулах эрсдэлтэй, үүнийг олон улсад хуйвалдааны шинжтэй хамтын ажиллагаа (Ansell C., Gash A., 2008), (Mattessich P.W, Monsey B.R, 1997) гэдэг байна. Иймд нягт хамтрах түвшинд ажиллахдаа давуу тал болон эрсдэлийг тэнцвэржүүлж, хяналт – хариуцлагын тогтолцоог зэрэгцүүлэх шаардлагатай байдаг.

Энэхүү 3 түвшин нь талууд хамтын ажиллагаag хэрхэн ойлгож, харилцаж, хамтын ажиллагаагаа өргөжүүлж байгааг илэрхийлдэг. Тус судалгаанд аймаг, сумын ЗДТГ, ХЦА хоорондын хамтын ажиллагааны түвшнийг тодорхойлоход энэхүү загварыг хэрэглэж, үр дүнг (§5.2.3) бичив.

Олон талт оролцооны загвар нь төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, иргэд зэрэг оролцогч талууд нэгдсэн зорилгын хүрээнд хамтран ажиллах арга, хандлага юм. Энэ загвар нь оролцогч талуудын харилцан ойлголцол, итгэлцэл, ил тод байдал, хамтын шийдвэр гаргалтыг чухалчилдаг бөгөөд нийгмийн олон талт асуудлыг шийдвэрлэхэд хэрэглэгддэг (Hemmati M, 2002). *Тухайлбал*, ХЦА, ЗДТГ, малчид, цагдаа, байгаль хамгаалагч зэрэг мэргэжлийн байгууллагууд хамтран хилийн аюулгүй байдлыг ханган ажилладаг.

Хамтын ажиллагааг удирдах нь нийтлэг зорилгын төлөө хамтын шийдвэр гаргаж, нөөц, үйл ажиллагааг зохион байгуулж, үр дүн, үр нөлөөтэй ажиллах удирдлагын арга юм. Энэ нь төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, орон нутаг, иргэд зэрэг оролцогч талуудын оролцоонд тулгуурлах, хамтарч хэрэгжүүлэх, хариуцлага хүлээх арга юм. Хилийн аюулгүй байдал, хил хамгаалалтад төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, иргэдийг оролцуулахад хамтран ажилласнаар зорилгодоо хүрч, тогтвортой, үр дүнтэй хил хамгаалалтын тогтолцоог бий болгох боломжтой.

Улсын хил хамгаалалт бол дан ганц нэг байгууллагын үүрэг биш, харин хамтын ажиллагааны онол, хандлага, загвар, менежментийн аргуудыг оновчтой хэрэглэх цогц үйл ажиллагаа юм.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1 Судалгааны үзэл баримтлал, судалгааны төрөл, нэгж

Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ. Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумдын нийгэм, эдийн засгийн өнөөгийн байдал, хүн амын шилжилт хөдөлгөөний хандлага, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцох хэлбэр, хамтын ажиллагааг шинжлэхэд чиглэсэн тодорхойлох судалгаа тул судлах зүйлийн хүрээг (I) Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдал, (II) Улсын хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоо гэсэн хоёр дэд хэсгээр тодорхойлов.

(I) *Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдлыг* судалж, хүн амын шилжилт хөдөлгөөний төлөв байдал, хил орчмын сумдын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн ялгаа их болсныг Мирдалын "Нөлөөллийн тойрог, хуримтлагдсан шалтгаан – үр дагаврын онол", Фридманы "Төв – захын бүс нутгийн ялгавартай хөгжлийн загвар"-аар тайлбарлахыг дэд судалгааны үзэл баримтлал болгов.

(II) *Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааг* судалж, хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж байгаа арга ажиллагааг тодорхойлохдоо "Хил хамгаалалтыг мэргэжлийн байгууллага хариуцахын зэрэгцээ иргэдийн оролцоотой хэрэгжүүлэх" загварыг дэд судалгааны үзэл баримтлал болгов.

Судалгааны төрөл, эх олонлог, түүвэр, нэгж. Хил орчмын сумын нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдлыг тоон аргаар шинжилж, баримтад суурилсан ярилцлагын өгөгдөлд чанарын шинжилгээ хийсэн тул зорилгын хувьд тодорхойлох судалгааны төрөлд хамаарна.

Хүснэгт 2. Аймаг, суманд өгөгдөл цуглуулсан гүйцэтгэл

Бүс	Аймаг	Хил орчмын		Түүвэр (судалгааны нэгж)					Хугацаа
		Сум	Баг	Айм	Тос	Сум	Хувь	Бүгд	
Зүүн	Хэнтий	4	20	1		3	80%	13	4 сард 13 өдөр
	Дорнод	8	35	1		4	56%		
	Сүхбаатар	5	26	1		3	67%		
Говь	Дорноговь	6	28	1		6	100%	17	5 сард 13 хоног
	Өмнөговь	7	26	1		6	88%		
	Баянхонгор	2	8	1		2	100%		
Баруун	Говь-Алтай	5	25	1		5	100%	23	6 сард 18 хоног
	Ховд	3	15	1		3	100%		
	Баян-Өлгий	7	63	1	1	6	100%		
	Увс	6	30	1		5	86%		
Хойд	Завхан	2	8	1		2	100%	12	9 сард 13 хоног
	Хөвсгөл	9	45	0		-	10%		
	Булган	2	10	1		2	100%		
	Сэлэнгэ	4	10	1	0	4	100%		
Бүгд		70	349	13	1	51	85%	65	

Хил орчмын 14 аймаг, түүний 70 сумыг эх олонлог (бүгд 85) гэж, 13 аймгийн ЗДТГ, ХЗХ, 52 сумын ЗДТГ-ыг *судалгааны нэгж* гэж үзэж, хоёроос олон хилийн багтай сумдыг түүвэрлэн судлаачид биечлэн очиж өгөгдөл цуглуулав. Төлөөлөх чадвартай түүврийн хэмжээг судалгааны 65 нэгжээр (13 аймаг, 52 сум) тооцвол итгэх түвшин 95%, алдааны хүлээн зөвшөөрөх хэмжээ ±5.93% байна. Улсын хил орчмын 14 аймаг, 70 сумын тоон өгөгдөл, 13 аймаг (93%), 52 сумын (74%) баримт, ярилцлагын өгөгдөл цуглуулав (Хүснэгт 2).

3.2 Өгөгдлийн төрөл, цуглуулсан арга, шинжилгээ

Өгөгдлийн төрөл, ангилал. Судалгааны өгөгдлийг баримт бичиг [X1, X2], тоон мэдээлэл [C1], зурган мэдээлэл [C2], ярилцлага [C3, X3], асуулгын [C4] аргаар өгөгдөл цуглуулж, тус бүрийг тохирох аргаар шинжлэв (Хүснэгт 3).

Хүснэгт 3. Судалгааны асуулт, өгөгдлийн төрөл, шинжилгээ

Судалгааны асуулт	*Өгөгдлийн төрөл*	*Шинжилгээ*
1). Улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн онцлог юу вэ?	• [C10] ҮСХ-ны засаг захиргааны мэдээлэл • [C2] ГЗБГЗЗГ-ын Засаг захиргааны хуваарь, зураг • [C3], [X3] Ярилцлага	• [C1]-д тоон шинжилгээ, харьцуулалт • [C2]-д харьцуулалт • [C3], [X3] контент, тематик шинжилгээ
2). Хил орчмын сумын хүн амын өсөлт, бүтэц, шилжилт хөдөлгөөн ямар байна вэ?	• [C11] ҮСХ-ны хүн ам зүйн мэдээлэл • [C3] Ярилцлага	• [C1]-д тоон шинжилгээ, индекс тооцох, үр дүнг бататгах
3). Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засаг ямар түвшинд байна вэ?	• [C3] Аймгийн ЗДТГ, ХЗХ, сумын ЗДТГ-т сумын хөгжлийн талаарх фокус ярилцлага • [C12] нийгмийн үзүүлэлт • [C13] нийгмийн үзүүлэлт • [C4] Иргэдээс асуулга	• [C3]-д контент шинжилгээ • [C4]-д тоон шинжилгээ, контент шинжилгээ
4). Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах тухай хууль, журмын хэрэгжилт ямар байна вэ?	• [X1] Хууль, журам • [X3] Аймгийн ЗДТГ, ХЗХ, сумын ЗДТГ-т Зөвлөлийн талаарх фокус ярилцлага, [X2] баримт бичиг	• [X1]-д баримтын шинжилгээ, харьцуулалт • [X3]-д контент шинжилгээ
5). Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байна вэ?	• [X2] Зөвлөлийн захирамж, төлөвлөгөө, тайлан • [X3] Ярилцлага	• [X2]-д баримтын шинжилгээ • [X3]-д контент, тематик шинжилгээ

Тайлбар: Эмхэтгэсэн өгөгдлийг төрөлжүүлэн, багцалж, дугаарлаж [ ] хаалтаар тэмдэглэв. C кодтой нь "сумын талаарх", X кодтой "хил хамгаалалтын талаарх", 1, 2 дугаартай нь баримт бичиг, тоон болон зурган мэдээлэл албан ёсны эх сурвалжаас авсан өгөгдөл, 3 дугаартай нь 2 төрлийн ярилцлага, 4 дугаартай нь асуулгын аргаар авсан өгөгдөл болно.

***Баримт бичиг* [X1]:** Монгол Улсын төрөөс хилийн талаарх бодлого, Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журамд *харьцуулсан шинжилгээ хийж, хуулийн давхардал, хийдэл, зөрүүг тус тус илрүүлэв*.

***Баримт бичиг* [X2]:** Зөвлөл байгуулсан Засаг даргын захирамж, ажлын төлөвлөгөө, тайлан зэрэг *баримт бичигт баримтад суурилсан контент болон харьцуулсан шинжилгээ хийж*, төлөвлөгөөний бүтэц, агуулга, ажлуудын давталт, төлөвлөлтөд хэрэглэж буй аргачлал, үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг тодорхойлов.

***Тоон мэдээлэл* [C1]:** ҮСХ-ны 1212.mn цахим сайт, мэргэжилтэн, аймаг, сумын ЗДТГ-ын мэргэжилтнүүдээс урьдчилан бэлтгэсэн хүснэгтээр авсан тоон мэдээлэлд статистик шинжилгээ хийж, төлөв байдлыг тодорхойлсон. **[C10]** ЗЗНД-ийн нэгж, мэдээлэл, **[C11]** хүн ам зүй, **[C12]** нийгэм, **[C13]** эдийн засгийн өгөгдөл.

***Зурган мэдээлэл* [C2]:** ГЗБГЗЗГ-ын https://khil.gazar.gov.mn/ цахим сайтаас сум, багийн хил зааг, байршлын мэдээлэл авч сум, багийг ангилав.

***Ярилцлага* [C3, X3]:** 13 аймгийн Засаг дарга, ЗДТГ-ын Хууль зүйн хэлтсийн дарга, мэргэжилтэн болон Зөвлөлийн гишүүн агентлаг, тэдгээрийн удирдах ажилтан, албан хаагчид, 52 сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга, багийн Засаг дарга, Хууль зүйн мэргэжилтэн зэрэг төрийн 198 албан хаагч оролцсон 52 удаагийн фокус ярилцлагыг дараах 3 сэдвээр хийв. Үүнд: **[C3]** Хил орчмын сумын онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэх боломж; **[X31]** Зөвлөлийн ажлын хэрэгжилт, тулгамдсан асуудал, шийдэх боломж; **[X32]** Хууль, журмын хэрэгжилт, түүнд тулгарч буй асуудал. Ярилцлагын чиглүүлэх асуулт, тоон мэдээллийн хүснэгтийг хээрийн судалгаанаас өмнө урьдчилан боловсруулж, оролцогчдод илгээснээр тэднийг ярилцлагад бэлтгэх боломжоор хангаж, мэдээллийн бодит байдал, чанарыг дээшлүүлсэн болно (Хавсралт 1).

***Асуулга* [C4]** нийгмийн үйлчилгээний байдал, сумын хөгжилд талуудын оролцох хандлагын талаарх иргэдээс хаалттай, нээлттэй асуулт бүхий асуулгыг авч, өгөгдөлд шинжилгээ хийв.

Шинжилгээний арга. Хил орчмын 70 сум, 350 багийн хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлт болон асуулгын өгөгдөлд тоон шинжилгээ (тархалтын төв, дундаж, стандарт хазайлт) хийж, гарсан үр дүнд үндэслэж түвшин тогтоож, индекс тооцож, ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэж дүгнэв.

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, зөвлөлийн ажил, хамтын ажиллагаа, сумын хөгжлийн талаарх баримт болон ярилцлагын өгөгдөлд контент, тематик шинжилгээ хийж, үр дүнг нэгтгэв. Ярилцлагыг бичвэр болгож, түүнээс агуулга, утга санааг илэрхийлэх түлхүүр ойлголтуудыг тэмдэглэн анхны код үүсгэж, төстэй кодыг нэгтгэн категори, дэд категори болгон бүлэглэж, категори тус бүр дэх давталтыг тооцоолсон. Тематик шинжилгээний хүрээнд

категориудыг дахин бүлэглэж, категори хоорондын уялдааг шинжилж, өгөгдлөөс илэрсэн паттернуудыг тодорхойлон, тайлбарлав.

Судалгааны үзүүлэлт, хувьсагч. Судалгааны 2 зорилт, бүрдэл хэсэг тус бүрд хэрэглэх үзүүлэлтийг (хувьсагч) тодорхойлов (Хүснэгт 4, 5).

Хүснэгт 4. Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдлын үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Дэд үзүүлэлт	Өгөгдөл, шинжилгээ
1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж	• ЗЗНД-ийн нэгж, ангилал (аймгийн төвийн сум, хил орчмын сум, бусад сум) • Хил орчмын сумын багийн ангилал • Орон нутгийн чиг үүрэг (аймаг, сум, баг)	Тодорхойлолт боловсруулах, ангилах Статистик болон чанарын шинжилгээ
2. Хүн ам зүй	• Хүн амын тоо, бүгд, хүйс (35 жил) • Хүн амын насны бүлэг (13 жил) • Төрөлт болон нас баралт (13 жил) • Шилжилт хөдөлгөөн (3 жил)	Статистик шинжилгээ Индекс тооцох
3. Нийгмийн үйлчилгээ	• Боловсролын хамран сургалт (5 жил) • Эмнэлгийн их эмчийн тоо, ачаалал (5 жил) • Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан байдал (4 жил) • Аюулгүй байдал, гэмт хэргийн тоо (5 жил)	Статистик шинжилгээ Индекс тооцох
4. Эдийн засаг	• Хөдөө аж ахуй (мал аж ахуй, газар тариалан) • Аж ахуйн нэгж байгууллагын тоо, төрөл (5 жил) • Татварын орлого бүрдүүлэлт (5 жил) • Хөдөлмөр эрхлэлт (5 жил) • Иргэдийн хадгаламж, зээл (5 жил) • Орон сууц, дэд бүтэц, эрчим хүч (5 жил)	Статистик шинжилгээ Индекс тооцох

Хүснэгт 5. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааны үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Дэд үзүүлэлт	Өгөгдөл, шинжилгээ
1. Хамтын ажиллагааны зохицуулалт	• Зөвлөлийн талаар хуульчилсан байдал • Аймаг, сумын чиг үүрэг, бүрэн эрх • Хууль, журмын нийцэл, зөрүүтэй байдал	Контент шинжилгээ
2. Хамтын ажиллагааны хэрэгжилт	• Захирамж: Баталсан хугацаа, бүрэлдэхүүн • Төлөвлөгөө: Боловсруулсан, зөвшилцсөн, баталсан байдал, төлөвлөгөөний бүтэц, агуулга, аргачлал • Тайлан: 2024 оны тайлан гаргасан байдал	Контент шинжилгээ
3. Хамтын ажиллагааны хэрэгцээ	• ЗДТГ-аас ХЦА-д дэмжин тусалдаг ажил • ХЦА-аас сумын ЗДТГ, иргэдэд тусалдаг ажил • Талуудын хамтарч хийдэг ажил	Контент шинжилгээ
4. Хамтын ажиллагааны сорилт	• Сумын хөгжилд тулгамдсан асуудал • Хамтын ажиллагаанд тулгамдсан асуудал • Тулгамдсан асуудлыг хамтарч шийдэх боломж	Контент, тематик шинжилгээ

3.3 Судалгааны найдвартай, итгэлтэй байдал

Чанарын судалгааны найдвартай байдал. Чанарын шинжилгээг *итгэлтэй байдал, шилжүүлэн хэрэглэх байдал, тогтвортой байдал, баталгаатай байдал* гэсэн 4 дөрвөн шалгуураар баталгаажуулав.

Улсын хил орчмын аймаг, сумын тоон өгөгдлийг 100 хувь, чанарын өгөгдлийг аймгуудын 93 хувь, сумын 74 хувиас цуглуулж, тал хээр, говь цөл, ой хээр, уулын бүсэд орших сумыг хамруулсан тул бүсүүдийн онцлог бүрэн тусгагдсан. Мөн судалгааны 65 нэгжээс нэг ижил удирдамж, аргачлалаар ярилцлага авсан тул судалгааны үр дүнгийн *тогтвортой байдал*, үр дүнг бусад *ижил төстэй нөхцөлд хэрэглэх* боломжийг нэмэгдүүлсэн. Ярилцлагын өгөгдлийг кодлоход 2–3 судлаач оролцож, үр дүнгээ харьцуулсан нь судалгааны *итгэлтэй, тогтвортой, баталгаатай* байдлыг нэмэгдүүлсэн.

Чанарын шинжилгээний үр дүнг хамтын ажиллагааны тайлан төлөвлөгөөний агуулга, баримтын шинжилгээ, сумын нийгэм, эдийн засгийн шинжилгээний үр дүнтэй тус тус *харьцуулж, баталгаажуулсан*. Ярилцлагад өргөн хүрээтэй *төлөөлөл оролцуулах зарчим* баримтлан сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга, багийн Засаг дарга, мэргэжилтэн, байгаль хамгаалагч, туслах хүчний гишүүн, эмч, багш, малчид, иргэдийн төлөөллийг оролцуулсан.

Судалгааны үр дүнг үнэн зөв, оролцогчдын байр суурийг бодитоор тусгасан эсэхийг *баталгаажуулах* үүднээс урьдчилсан дүгнэлт, ялангуяа хууль, бодлогод оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн саналыг аймгуудын ЗДТГ-ын ХЗХ-ийн дарга, сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга, мэргэжилтнүүдэд танилцуулж, зөвлөлдсөн. Мөн ХХЕГ, ХЦХСХ, ХЦА-уудын удирдлага, мэргэжилтнүүдтэй үр дүнгийн уулзалт, хэлэлцүүлэг хийж, саналыг зөвлөлдсөн болно.

Судалгааны үр дүн, тайлбаруудыг баримт, нотолгоонд тулгуурлан тодорхойлж, судлаачийн субьектив нөлөөллийг аль болох хязгаарлахыг зорьсон. Судалгаанд оролцогчдын мэдээллийн (аймаг, сум, баг, байршил, оролцогчийн нэр гэх мэт) нууцлалыг хамгаалж, чанарын шинжилгээний үр дүнг ярилцлагын эшлэлээр баяжуулах зэргээр *баталгаатай* байдлыг нэмэгдүүлсэн болно.

Асуулгын болон тоон судалгааны найдвартай байдал. Хил орчмын суманд нийгмийн үйлчилгээ (цэцэрлэг, сургууль, эмнэлэг, соёл), иргэдийн ажил эрхлэлт, сумын хөгжилд талуудын (ЗДТГ, ИТХ, ИНХ, иргэд) оролцооны талаарх асуулгын (асуумж) судалгаа авсан.

Судалгаанд нийт 889 хүн оролцсоноос 83.5 хувь (742) нь бүх асуултад бүрэн, 16.5 хувь (147) нь дутуу хариулсан тул тооцооллоос хасаж, судалгааны асуумжийн *найдвартай байдал* шалгахад Cronbach's Alpha = 0.76 гарсан нь асуултуудын хоорондын нийцэл "хүлээн зөвшөөрөхүйц, сайн түвшин"-д байгааг илтгэнэ.

Судалгаанд Баян-Өлгий аймгийн 4 сумаас 116 (13.0%) иргэн, Булган аймгийн 1 сумаас 24 (2.7%), Говь-Алтай аймгийн 2 сумаас 39 (4.4%), Дорноговь аймгийн 6 сумаас 157 (17.7%), Дорнод аймгийн 4 сумаас 87 (9.8%), Завхан аймгийн 2 сумаас 62 (7.0%), Өмнөговь аймгийн 5 сумаас 108 (12.1%), Сүхбаатар аймгийн 4 сумаас 96 (10.8%), Сэлэнгэ аймгийн 3 сумаас 63 (7.1%) иргэн, Увс аймгийн 2 сумаас 62 (7.0%) иргэн, Хэнтий аймгийн 3 сумаас 75 (8.4%) иргэн оролцсон буюу бүгд 11 аймгийн 36 сумын 889 иргэд оролцсон (Хүснэгт 6).

Хүснэгт 6. Асуулга судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл

Хүйс	*Тоо*	*Хувь*
Эр	372	42%
Эм	517	58%
Бүгд	**889**	100%

Нас	*Тоо*	*Хувь*
20 хүртэл	20	2.2%
21–30 нас	162	18.2%
31–40 нас	263	29.6%
41–50 нас	243	27.3%
50-аас дээш	201	22.6%
Бүгд	**889**	100%

Ажил эрхлэлт	*Тоо*	*Хувь*
Малчин	141	16%
Хувь.аж ахуй	78	9%
Бизнес эрхлэгч	61	7%
Албан хаагч	331	37%
Тэтгэвэр	55	6%
Бусад	223	25%
Бүгд	**889**	100%

Судалгааг сумын төвийн худалдаа, үйлчилгээ, захиргаагаар үйлчлүүлж байгаа иргэдээс авсан бөгөөд оролцогчдын 42 хувь эрэгтэй, 48 хувь эмэгтэй, албан хаагч 37 хувь, малчин 16 хувь, хувийн аж ахуй, бизнес эрхлэгч 16 хувь, тэтгэвэрт 6 хувь, бусад 13 хувь бөгөөд оролцогчдын насны байдлыг үзвэл хэвийн тархалттай байна. Асуумжид хийсэн шинжилгээний үр дүнг сумын нийгэм, эдийн засаг, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцооны шинжилгээ зэрэг холбогдох хэсэгт оруулав.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УЛСЫН ХИЛ ОРЧМЫН АЙМАГ, СУМЫН ТӨЛӨВ БАЙДАЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн сум, багуудыг газар зүйн байршил, нийгэмд гүйцэтгэх үүргээр нь ангилж, улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн онцлогийг тодорхойлж, бүлэглэсэн үр дүнг хураангуйлан бичив.

4.1 Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн онцлог

4.1.1 Аймаг, сум, багийн ангилал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 1-д "Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана" гэж хуульчилсан бөгөөд 2024 оны байдлаар 21 аймаг, 330 сум, 1647 баг, нийслэл Улаанбаатар хот, 9 дүүрэг, 143 хороо байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1-д "Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн" гэж хуульчилсан. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар (УИХ, 2020) орон нутгийн чиг үүрэг (20 дугаар зүйл), аймгийн чиг үүрэг (21 дүгээр зүйл), сумын чиг үүрэг (22 дугаар зүйл), багийн чиг үүргийг (23 дугаар зүйл) тус тус хуульчилсан бөгөөд орон нутгаа хөгжүүлэх, иргэдийн амьдрах, ажиллах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах, зохицуулах ***нийтлэг чиг үүрэг*** гүйцэтгэж байдаг. Үүнээс улсын хил орчмын аймаг, сум, багууд нь хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хил хамгаалалтыг дэмжих, ХЦА-тай хамтарч ажиллах ***тусгайлсан чиг үүрэгтэй*** *улсын хил орчмын 14 аймаг, хил орчмын 70 сум, 349 багийн 148 нь хилийн баг* байна.

Улсын хил орчмын аймаг нь нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтын тогтолцоог бэхжүүлэх, сумдыг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, гадаад харилцаа, худалдааны бодлогыг хэрэгжүүлэх зэрэг стратегийн ач холбогдолтой онцгой бүс нутаг юм. Нийт 21 аймгаас 14 аймаг хил орчмын 2–9 сумаар хил залгаа улстай хиллэдэг, орон нутгийн иргэд хил хамгаалалтад туслах хүчээр оролцдог нь иргэний оролцооны өвөрмөц хэлбэр болдог. Үүнийг Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн (УИХ, 2016) 50.1-д "хилийн аймаг" гэж томьёолж, аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг хуульчилсан байдаг.

Хил орчмын сум гэж Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хамгийн зах хязгаарт байрладаг стратегийн ач холбогдол бүхий ЗЗНД-ийн нэгж бөгөөд аюулгүй байдал, эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой байдал, иргэдийн оролцоо зэрэг хүчин зүйлийг агуулдаг. Хил орчмын сумд нь улсын хилийн зурвас, бүсэд

байрладаг тул үндэсний аюулгүй байдал, хил хамгаалалтын тогтолцоонд хамаардаг бөгөөд Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 3.1.14-д “хил залгаа улстай хиллэж байгаа сумын нутаг дэвсгэрийг *хил орчмын нутаг дэвсгэр* гэж ойлгоно” гэж заасан байдаг.

Хил орчмын 70 сум нь нийт сумдын 21.5 хувийг эзлэх бөгөөд 276,943 иргэн, 76 мянган өрх байгаа нь улсын хүн амын 8 хувь байна. Хүн амын нягтрал улсын дунджаас 2–3 дахин бага, маш сийрэг, шилжилт хөдөлгөөн төв рүү чиглэсэн, залуусын нүүдэл ихтэй, ахимаг насныхан зонхилсон, нийгмийн үйлчилгээний (сургууль, эмнэлэг, соёл) хүртээмж багатай байна. Эдгээр сумдад мал аж ахуй давамгайлсан, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний төрөл, тоо хэмжээ бага, гааль, боомт, худалдаа, тээвэр, аялал жуулчлал зэрэг хил дамнасан эдийн засгийн үйл ажиллагаа эхэлж байна.

Хил орчмын багт хил орчмын сумдын 349 багийг хамруулан (1647 багийн 21.2 хувь) үзэж, хилийн багт хилийн зурвас, бүсэд малчин өрхүүд байнга болон улирлын чанартай суурьшсан 148 багийг хамруулан (1647 багийн 9.1 хувь) үзэж байна (Хүснэгт 7).

Хүснэгт 7. Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн тоо (2024 он)

Аймаг	Сум тоо	Хил орчмын		Хилийн баг	Эзлэх хувь	
		Сум	Баг		Сум	Баг
Архангай	19					
Баян-Өлгий	13	7	63	24	54%	24%
Баянхонгор	20	2	8	2	10%	2%
Булган	16	2	10	4	13%	5%
Говь-Алтай	18	5	25	6	28%	7%
Говьсүмбэр	3					
Дархан-Уул	4					
Дорноговь	14	6	28	14	43%	22%
Дорнод	14	8	35	17	57%	25%
Дундговь	15					
Завхан	24	2	8	6	8%	5%
Орхон	2					
Өвөрхангай	19					
Өмнөговь	15	7	26	13	47%	21%
Сүхбаатар	13	5	26	10	38%	15%
Сэлэнгэ	17	4	10	8	24%	14%
Төв	27					
Увс	19	6	30	17	32%	18%
Ховд	17	3	15	6	18%	7%
Хөвсгөл	23	9	45	15	39%	12%
Хэнтий	18	4	20	6	22%	7%
Бүгд	**330**	**70**	**349**	**148**	**21%**	**42%**

Эх сурвалж: ҮСХ-ны 1212.mn-ээс аймаг, сум, багийн өрхийн өгөгдөл татан авч, ГЗБГЗЗГ-ын https://khil.gazar.gov.mn программ хэрэглэж, багийн байршил, хил заагийг бодит байдалтай тулгаж, сум, багийг ангилж, боловсруулалт хийв.

Тайлбар: Тоо хэмжээний их ⇧, бага ⇩, дундаж ≈, хувийг ◯ дүрслэлээр тэмдэглэв.

Улсын хил орчмын 14 аймгийг ***хил орчмын сумын*** тоогоор нь ***олон, дунд, цөөн*** гэж 3 ангилж үзвэл:

- *Хил орчмын олон сумтай аймаг:* Баян-Өлгий (7 сум, 54%), Дорнод (8 сум, 57%), Дорноговь (6 сум, 43%), Өмнөговь (7 сум, 47%), Увс (6 сум, 32%), Хөвсгөл (9 сум, 39%) зэрэг **6** аймгийн 6–9 сум нь хил орчмын сум байгаа нь тухайн аймгийн сумдын 32–57 хувийг эзэлж байна.
- *Хил орчмын дундаж тооны сумтай аймаг:* Говь-Алтай (5 сум, 28%), Сэлэнгэ (4 сум, 24%), Сүхбаатар (5 сум, 38%), Ховд (3 сум, 18%), Хэнтий (4 сум, 22%) зэрэг **5** аймгийн 3–5 сум нь хил орчмын сум буюу тухайн аймгийн сумдын 18–28 хувийг эзэлж байна.
- *Хил орчмын цөөн сумтай аймаг:* Булган (2 сум, 13%), Баянхонгор (2 сум, 10%), Завхан (2 сум, 8%) зэрэг **3** аймгийн тус бүр 2 сум нь хил орчмын сум буюу тухайн аймгийн сумдын 8–13 хувийг эзэлж байна.

Улсын хил орчмын 14 аймгийг ***хил орчмын багийн*** тоогоор нь ***олон, дунд, цөөн*** гэж 3 ангилж үзвэл:

- *Хилийн олон багтай аймаг:* Баян-Өлгий (24 баг, 24%), Дорнод (17 баг, 25%), Өмнөговь (13 баг, 21%), Увс (17 баг, 18%), Хөвсгөл (15 баг, 12%) зэрэг 5 аймаг **13-аас дээш** *хилийн багтай* байгаа нь тухайн аймгийн багуудын 22–24 хувийг эзэлж байна.
- *Хилийн дундаж тооны багтай аймаг:* Говь-Алтай (6 баг, 7%), Дорноговь (11 баг, 17%), Сүхбаатар (10 баг, 15%), Сэлэнгэ (8 баг, 14%), Ховд (6 баг, 7%), Хэнтий (6 баг, 7%) зэрэг 6 аймаг **6–11** *хилийн багтай* тухайн аймгийн багуудын 7–17 хувийг эзэлж байна.
- *Хилийн цөөн багтай аймаг:* Булган (4 баг, 5%), Баянхонгор (2 баг, 2%), Завхан (6 баг, 5%) зэрэг 3 аймаг **2–6** *хилийн багтай* байгаа нь тухайн аймгийн багуудын 2–5 хувийг эзэлж байна.

Сум, багийн ангилал: Хил орчмын сум, багийн онцлог

21 аймгийн 330 **сумыг** *газар зүйн байрлал, нийгэмд гүйцэтгэх үүргээр нь* [1)] *аймгийн төвийн сум (хот),* [2)] *хил орчмын сум,* [3)] *бусад сум* гэж 3 ангилж, анхан шатны *1647* ***багийг*** *суурьшлын хэв шинжээр нь* [A)] *төвийн баг,* [B)] *хосолсон баг,* [C)] *хөдөөгийн баг,* [D)] *хилийн баг,* [F)] *тосгон* гэсэн 5 бүлэгт тус тус ангилав (Хүснэгт 8).

Аймгийн төвийн сум (1) нь тухайн аймгийн засаг захиргаа, нийгэм, эдийн засаг, зам тээврийн сүлжээнд голлох үүрэг гүйцэтгэж, орон нутгийн хот болон хөгжиж байна. 21 аймгийн төвийн 21 суманд төвийн 210 баг, хосолсон 10 баг, 3 тосгон, бүгд 223 нэгж байгаа нь засаг захиргааны анхан шатны нийт нэгжийн 13.5 хувийг эзэлж байна.

Бусад суманд (3) аймгийн төв, хил орчмын ангилалд ороогүй 239 сумыг хамруулсан бөгөөд үүнд төвийн 243 баг, хосолсон 179 баг, хөдөөгийн 641 баг, 12 тосгон, бүгд 1075 нэгж байгаа нь засаг захиргааны анхан шатны нийт нэгжийн 65.3 хувийг эзэлж байна.

Хүснэгт 8. Сум, багийн ангилал (2024 он)

	Үзүүлэлт	Сумын ангилал			Бүгд
		1. Аймгийн төвийн сум	2. Хил орчмын сум	3. Бусад сум	
	Сум тоо	21	70	239	330
Багийн ангилал	A. Төвийн баг	210	73	243	**526**
	B. Хосолсон баг	10		179	**189**
	C. Хөдөөгийн баг		124	641	**765**
	D. Хил.орчим.баг		148		**148**
	F. Тосгон	3	4	12	**19**
	Баг тоо	**223**	**349**	**1075**	**1647**

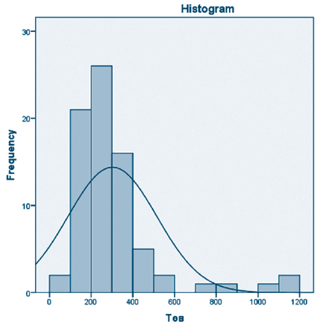
Хил орчмын сум (2) нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн зах хязгаарт байрладаг, хил залгаа улстай хиллэдэг, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн сум юм. Хил орчмын сумд нь хилийн болон хил орчмын дэглэм, хязгаарлалтыг баримталдаг, иргэд, малчид нь хил хамгаалалтад өөрсдийн хүсэлтээр оролцдог, нутгийн захиргааны байгууллага нь ХЦА, салбартай хамтарч ажилладаг. Хил орчмын суманд ХЦА, салбар болон 18 суманд хилийн боомт, 2–3 суманд эдийн засгийн чөлөөт бүс байрладаг.

Хил орчмын сум нь унаган төрхөө хадгалсан байгаль, соргог бэлчээртэй, төв сууринаас алслагдсан, хилийн бүсэд малын бэлчээр хязгаартай, мал сүргээ байнгын хариулгатай байх шаардлагатай. Байгаль цаг уурын хүндрэлийн улмаас орох, гарах орц хаагдаж эдийн засгийн болон бусад харилцаанд хүндрэл үүсдэг.

Хил орчмын 70 суманд *төвийн 73 баг (4.4%), хөдөөгийн 124 баг (7.5%), хил орчмын 148 баг (9%), 4 тосгон (0.2%)* буюу бүгд 349 нэгж байгаа нь засаг захиргааны анхан шатны нийт нэгжийн 21.2 хувийг эзэлж байгаа бөгөөд хүн амын тоогоор ялгаатай байна (Зураг 4).

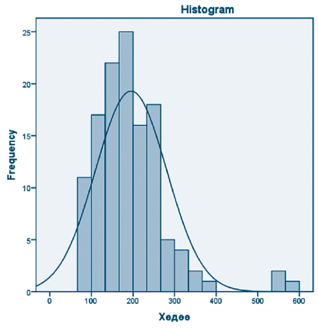
Зураг 4. Хил орчмын сумын баг, тэдгээрийн өрхийн тооны тархалт

2A. Төвийн 73 баг



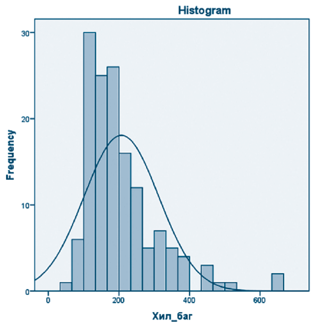
Дунджаар 300 өрхтэй, цөөн 90 өрх, олон 1110 өрх, баруун налалт бүхий хэвийн бус тархалттай (медиан 244, моод 189, стандарт хазайлт 214, далайц 1076)

2C. Хөдөөгийн 124 баг



Дунджаар 200 өрхтэй, цөөн 85 өрх, олон 580 өрх, баруун налалт бүхий хэвийн бус тархалттай (медиан 180, моод 236, стандарт хазайлт 86, далайц 492)

2D. Хил орчмын 148 баг



Дунджаар 210 өрхтэй, цөөн 50 өрх, олон 1170 өрхтэй, баруун налалт бүхий хэвийн бус тархалттай (медиан 183, моод 163, стандарт хазайлт 106, далайц 608)

Хил орчмын сумын төвийн баг (2А): Сумын төв нь орон сууц, гэр хороолол бүхий суурьшилтай, СӨБ, ЕБС, ЭМТ, цагдаагийн хэсэг зэрэг үйлчилгээтэй, ЗДТГ-т мэргэжилтнүүд, багийн Засаг дарга нар ажилладаг. Хил орчмын сумдын төвийн багт ХЦА, ОБА зэрэг байгууллага, тэдгээрийн гэр бүл оршин суудаг.

Хил орчмын сумын төв нь гэр хороолол зонхилсон, олонх нь 3–12 км хатуу хучилтай автозамтай (зарим нь шороон замтай), цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламжтай, иргэдийн амьдрах орчныг бүрдүүлж, ЗДТГ, ЕБС, хүүхдийн цэцэрлэг, эрүүл мэндийн төв болон 4, 8, 16 айлын орон сууцыг дулааны шугамд холбох, цэвэр усны шугам хийж байна.

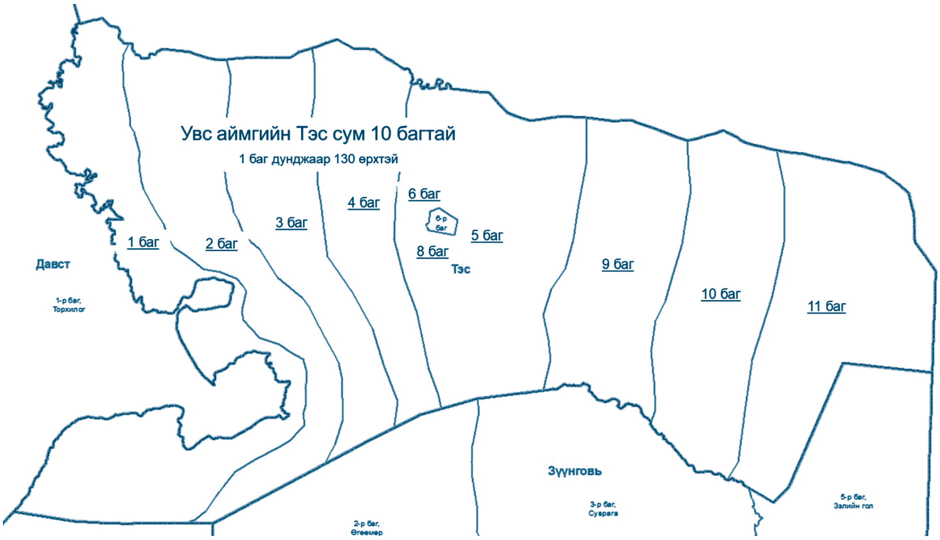
Хил орчмын сумын хөдөөгийн баг (2С): Бэлчээрийн мал аж ахуй зонхилсон, малчин өрхүүд өвөлжөө, хаваржаа эзэмшдэг (Дорнод, Сүхбаатар аймгийн хил орчмын сумын иргэд, малчдад эзэмшүүлээгүй), хот айлын зохион байгуулалттай, төрийн үйлчилгээг сумын төвөөс очиж авах бөгөөд явуулын үйлчилгээ жилд 1–2 удаа багт (намар, өвөл мал тооллогын үе, хавар ноос ноолуурын үеэр) ирдэг. Цөөн тооны сумын хөдөөгийн баг зориулалтын байшинтай (цахилгаан, дулаан байхгүй), багийн Засаг дарга сумын төвд хагас суурин, явуулын байдлаар ажилладаг. Олонх сумын хөдөөгийн баг "төв" байхгүй, уулзалт, багийн Иргэдийн нийтийн хурлаа айлуудад ээлжлэн хийдэг.

Хилийн баг (2D): Хилийн зурвас, бүсэд нутагладаг өрх, иргэдийг харьяалсан засаг захиргааны анхан шатны нэгж юм. Тус багийн малчид, иргэд түймэр унтраах, эрэн хайхад туслах зэргээр хил хамгаалалтад шаардлагатай үед оролцдог.

Хилийн 1 багтай 22 сум, 2 багтай 26 сум, 3 багтай 16 сум, 4 багтай 3 сум, 5 багтай 1 сум, 8 багтай 1 сум тус тус байна. *Тухайлбал,* Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум нь ОХУ, БНХАУ-тай хиллэдэг бөгөөд түүний 3 баг (Дэлгэр, Галуут, Цагаанчулуут) гурвуул хилийн баг юм. Увс аймгийн Тэс сум 10 багтай, түүний 8 хилийн баг (8/10), Баян-Өлгий аймгийн Улаанхус сум (5/11), Булган сум (4/7), Дэлүүн сум (4/12), Ногооннуур сумд (4/12) хамгийн олон хилийн багтай байна.

Хилийн багууд нь аймгийн төвөөс 25–400 км, сумын төвөөс 30–330 км алслагдсан, иргэд нь нийгмийн болон бизнесийн үйлчилгээг өдөр тутам, хүссэн үедээ авах боломжгүй, мөн тал хээр, ой, говь, уулын бүсэд малчин өрхийн тоо харилцан адилгүй байна. *Жишээлбэл,* Говь-Алтай аймгийн Тонхил сум нь УБ хотоос 1240 км, аймгийн төвөөс 230 км бол *хилийн Алтансоёмбо баг* нь сумын төвөөс дулааны улиралд 90 км, өвөл давааны зам хаагдсан үед 170 км явж очдог (Хавсралт 4); Говь-Алтай аймгийн Бугат сум нь УБ хотоос 1320 км, аймгийн төвөөс 320 км бол *хилийн Биж–Алтай баг* нь сумын төвөөс дулааны улиралд 70 км, өвөл давааны зам хаагдсан үед 310 км замаар тойрч очдог. Говь-Алтай аймгийн Алтай сум нь УБ хотоос 1480 км, аймгийн төвөөс 360 км бол *хилийн Уртын гол баг* нь сумын төвөөсөө 120 км зайтай байдаг. Эдгээр багийн төвд цэцэрлэгийн салбар бүлэг, бага сургуультай бөгөөд малчин өрхүүд намар есөн сараас хавар таван сард суурин, бусад сард зуслан, намаржаанд гардаг.

Зураг 5. Увс аймгийн Тэс сумын засаг захиргааны хуваарь, багуудын хил зааг



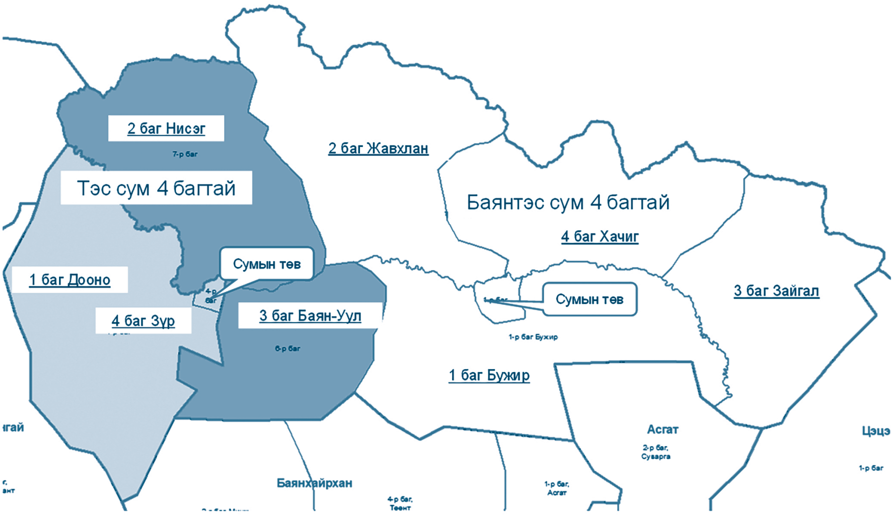
Хил орчмын сумын тосгон. Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур сумын Цагааннуур тосгон (400 өрх), Говь-Алтай аймгийн Цогт сумын Баян тоорой тосгон (235 өрх), Сэлэнгэ аймгийн Ерөө сумын Бугант тосгон (920 өрх), Хэнтий аймгийн Өмнөдэлгэр сумын Гурванбаян (Хурх) тосгодын (360 өрх) суурьшил тогтворжиж, нийгмийн болон бусад үйлчилгээг тосгоноос авдаг байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн талаарх зарим асуудал. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг хийхэд хил орчмын сум, багийн нутаг дэвсгэр, хүн амын тоо, өсөлт, чиг хандлага, эдийн засаг, нийгмийн үүрэг, ХЦА-ийн байршил зэргийг харгалзаж ирсэн боловч сүүлийн гучаад жилд ямар нэгэн шинэчлэл хийгээгүй байна. Байгаль газар зүйн онцлогоос шалтгаалж нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хоорондын зай, хүн амын тоо харилцан адилгүй байх боловч сум хооронд үүссэн хилийн маргаан, багийн харьяалал зөрүүтэй байдлыг цаашид судалж, хуулийн хүрээнд шийдэхгүй бол энэ нь иргэдийн ахуй амьдрал, сумдын ажилд сөргөөр нөлөөлж байна.

Тухайлбал, Завхан аймгийн Баянтэс сум, Тэс сумын 2 багийн асуудал (Зураг 6), Увс аймгийн Баруунтуруун сум, Зүүнговь сумын 1 багийн нутаг дэвсгэр, хилийн цэсийн асуудал шийдэгдэхгүй олон жил болж, улмаар Засаг захиргааны харьяалал, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг зөрүүтэй байдал бий болгож "сум доторх сум" гэсэн ойлголтыг бий болгож байна.

Сүхбаатар аймгийн Наран сумыг 1955 онд ХЦА байгуулах зорилгоор Онгон сумын 1, 6, 7, 10 дугаар баг, Дарьганга сумын 2, 10, 11 дүгээр багаас байгуулсан боловч эдүгээ ХЦА байхгүй, тус сумын төв нь зэргэлдээх Дарьганга сумын төвөөс 25 км, Онгон сумаас 45 км зайд 1500 орчим хүнтэй байдаг. Наран сумын хүн амын өсөлт –1.9 хувь болж буурч байгааг нарийвчлан судалж, шийдэл гаргах.

Зураг 6. Засаг захиргааны харьяалал, нутаг дэвсгэрийн харьяалал зөрсөн байдал



Тайлбар: Завхан аймгийн Тэс сум 1959 онд байгуулагдсан, засаг захиргааны 4 багтай боловч 2, 3 дугаар багийн нутаг дэвсгэрийг (зурагт тодруулсан) Баянтэс сумаас шилжүүлээгүй тул газрын бүх үйлчилгээг Баянтэс сум хариуцаж байна. Баянтэс сум нь засаг захиргааны 4 багтай боловч хуучин байсан 6, 7 дугаар багийн (1986 онд нутаг дэвсгэрийн хил цэс тогтоосон) нутаг дэвсгэрийг харьяалж, засаг захиргааны болон нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг зөрүүлсэн энэ байдлаас Тэс сумын ЗДТГ болон иргэдэд чирэгдэл, маргаан, улсын бүртгэл, хаяг, авто замын хөрөнгө оруулалт, хилийн боомт (Арц суурь) зэрэгт хүндрэл үүсгэж байна.

Увс аймгийн Давст сум 1540 хүнтэй, хүн амын өсөлт –1.6 хувь болж буурсан, аймгийн төвөөс 137 км байдаг. Түүний зэргэлдээх Сагил сум 2500 хүнтэй, хүн амын өсөлт 0.3 хувь болж зогсонги болсон, аймгийн төвөөс 61 км зайтай. Энэ хоёр сумын төв хоорондоо 70–80 км зайтай бөгөөд хоёулаа Улаангом хотын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засгийн таталцалд орсон байна. Сумын төвүүд нь хоорондоо 25–60 км зайтай 1400–2500 хүнтэй сумдын талаар холбогдох байгууллагууд хамтарч шийдэл гаргахгүй бол дунд, урт хугацаанд ямар эрсдэл гарах нь тодорхойгүй байна.

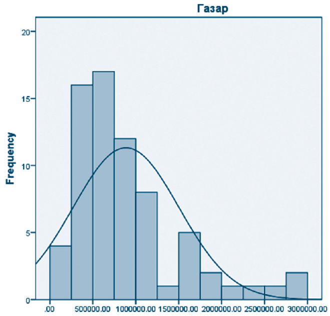
Дэд дүгнэлт 4.1.1

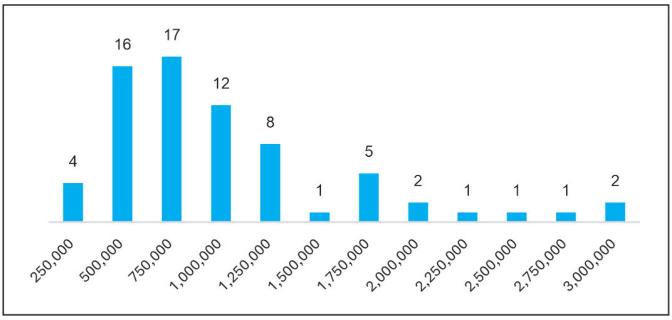
21 аймгийн 330 ***сумыг*** *газар зүйн байрлал, нийгэмд гүйцэтгэх үүргээр нь* [1)] *аймгийн төвийн сум (хот),* [2)] *хил орчмын сум,* [3)] *бусад сум* гэж 3 ангилж, анхан шатны *1647* ***багийг*** *суурьшлын хэв шинжээр* нь [A)] *төвийн баг,* [B)] *хосолсон баг,* [C)] *хөдөөгийн баг,* [D)] *хилийн баг,* [F)] *тосгон* гэсэн 5 бүлэгт тус тус ангилсныг Үндэсний аюулгүй байдлын бодлого, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, хил хамгаалах байгууллагыг бэхжүүлэх, хилчдийн нийгмийн хамгаалал, алслагдсан сумын хөгжлийн бодлого тодорхойлоход хэрэглэж болно.

4.1.2 Сумын нутаг дэвсгэр, төвөөс алслагдсан байдал

Сумын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, бүсийн онцлог. Хил орчмын сумдын нутаг дэвсгэрийн хамгийн бага нь 48,680 км^2 (ДГ Замын-Үүд сум), хамгийн их нь 2,809,299 км^2 (ӨМ Гурвантэс), дундаж 886,465 км^2 (хэвийн бус тархалттай) байна (Зураг 7).

Зураг 7. Хил орчмын 70 сумын нутаг дэвсгэрийн тархалт





Сумдын нутаг дэвсгэрийн хэмжээг дунд зэрэг (500,000 км^2 хүртэлх), их (500,000–1,000,000 км^2), уудам (1,000,000 км^2-ээс дээш) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Ай.	Дунд	Их	Хэт их	Сум
БӨ	3	4	0	7
Бу	1	1	0	2
БХ	0	0	2	2
ГА	0	2	3	5
ДГ	1	3	2	6
До	0	5	3	8
За	2	0	0	2
ӨМ	0	0	7	7
Сү	2	2	1	5
Сэ	3	1	0	4
Ув	5	1	0	6
Хо	0	2	1	3
Хө	2	6	1	9
Хэ	1	2	1	4
Бүгд	20	29	21	70
Хувь	29%	41%	30%	

Уудам нутаг дэвсгэртэй 21 сум (30%): Өмнөговь аймгийн 7 сум, Говь-Алтай, Дорнод аймгийн тус бүр 3 сум, Баянхонгор, Дорноговь аймгийн тус бүр 2 сум, Сүхбаатар, Ховд, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум. Энд 2 сая га-аас дээш нутаг дэвсгэртэй 7 сум байгаа нь хамгийн их газар нутагтай сумд юм.

Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ их 29 сум (41%): Хөвсгөл аймгийн 6 сум, Дорнод аймгийн 5 сум, Баян-Өлгий аймгийн 4 сум, Дорноговь аймгийн 3 сум, Говь-Алтай, Сүхбаатар, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Сэлэнгэ, Увс аймгийн тус бүр 1 сум.

Нутаг дэвсгэрийн хэмжээ дунд зэрэг 20 сум (29%): Увс аймгийн 5 сум, Баян-Өлгий, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 3 сум, Завхан, Сүхбаатар, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Дорноговь, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

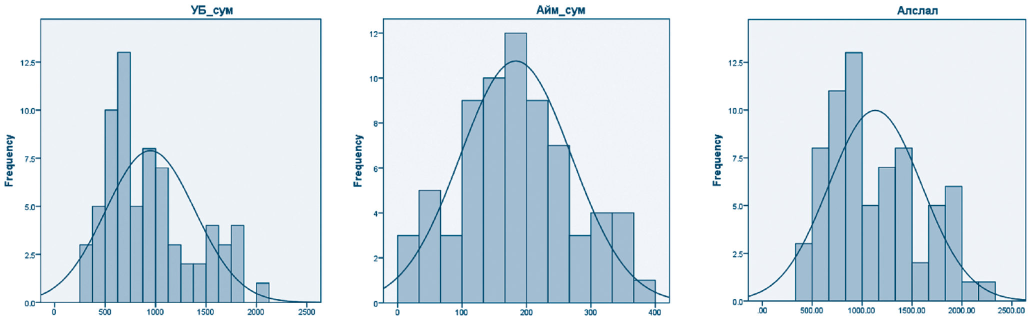
Зүүн буюу тал хээрийн бүсэд Дорнод аймгийн зүүн талын 5 сум, Сүхбаатар аймгийн 5 сум; *Говийн бүсэд* Дорноговь аймгийн 6 сум, Өмнөговь аймгийн 7 сум, Баянхонгор аймгийн 2 сум, Говь-Алтай аймгийн 3 сум; *Баруун буюу уулын бүсэд* Говь-Алтай аймгийн 2 сум, Ховд аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий аймгийн 7 сум, Увс аймгийн 6 сум; *Хойд буюу ойн бүсэд* Булган аймгийн 2 сум, Завхан аймгийн 2 сум, Сэлэнгэ аймгийн 4 сум, Дорнод аймгийн хойд хилийн дагуух 3 сум, Хөвсгөл аймгийн хил орчмын 9 сум, Хэнтий аймгийн 4 сумыг тус тус хамруулав.

Хил орчмын сумдын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ харилцан адилгүй, тухайлбал тал хээр (зүүн) болон говийн бүсийн сумдын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ их, харин уулын (баруун) болон ойн (хойд) бүсийн сумдын нутаг дэвсгэрийн хэмжээ дунд зэрэг байна.

Сумын алслагдсан байдал, бүсийн онцлог. Хил орчмын сумдын Улаанбаатар хотоос алслагдсан байдлыг үзвэл хамгийн бага нь 288 км (ХЭ Өмнөдэлгэр сум), хамгийн их нь 2,000 км (БӨ Булган сум), дундаж нь 948 км (медиан 823) буюу хэвийн бус тархалттай байна (Зураг 8А). Аймгийн төвөөс алслагдсан байдлыг үзвэл хамгийн бага нь 10 км (ДО Баянтүмэн сум), хамгийн их нь 400 км (ХО Булган сум 400 км, ГА Алтай 320 км, БӨ Булган 300 км), дундаж нь 183 км (медиан 178) буюу хэвийн тархалттай байна (Зураг 8Б).

Зураг 8. Хил орчмын сумын алслалын тархалт

А. УБ хотоос алслагдсан байдал *Б. Аймгийн төвөөс алслагдсан* *В. Төвөөс алслагдсан байдал*



Хил орчмын сумдын УБ-аас алслагдсан, аймгийн төвөөс алслагдсан байдлыг нэгтгэж ***төвөөс алслагдсан байдлыг*** үзвэл хамгийн бага нь 369 км (СЭ Алтанбулаг сум), хамгийн их нь 2000 км (БӨ Булган), дундаж нь 1132 км (медиан 1006), хэвийн тархалттай байна (Зураг 8В). Хил орчмын сумдыг ***УБ-аас алслагдсан байдлыг ойр*** (500 км хүртэлх), ***дунд зэрэг*** (501–1000 км), ***хол*** (1001–1500 км), ***их*** (1501–2000 км) гэж 4 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Аймаг	Жижиг	Дундаж	Том	Бүгд
БӨ		2	5	▲ 7
Бу		2		▼ 2
БХ	2			▼ 2
ГА	4	1		▬ 5
ДГ	5		1	▬ 6
До	2	6		▲ 8
За	2			▼ 2
Өм	5		2	▲ 7
Сү	1	3	1	▬ 5
Сэ	2	1	1	▼ 4
Ув	5	1		▬ 6
Хо		2	1	▼ 3
Хө	3	5	1	▲ 9
Хэ	1	2	1	▼ 4
	32	**25**	**13**	**70**

Алслал ойр 8 сум (11%): Сэлэнгэ аймгийн 4, Хэнтий аймгийн 3 сум, Булган аймгийн 1 сум.

Алслал дунд зэрэг 36 сум (51%): Хөвсгөл, Дорнод аймгийн тус бүр 7 сум, Дорноговь аймгийн 6 сум, Сүхбаатар аймгийн 5 сум, Баянхонгор аймгийн 2 сум, Булган аймгийн 1 сум.

Алслал хол 14 сум (20%): Говь-Алтай аймгийн 5 сум, Увс аймгийн 4 сум, Завхан, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 2 сум, Дорнод аймгийн 1 сум.

Их алслагдсан 12 сум (27%): Баян-Өлгий аймгийн 7 сум, Ховд аймгийн 3 сум, Увс аймгийн 2 сум.

Сэлэнгэ аймгийн 4 сум, Ховд аймгийн 3 сум, Дорноговь аймгийн 3 сум, Увс аймгийн 2 сум, Дорнод аймгийн 1 сум хатуу хучилттай автозамтай, бусад аймгийн сумд шороон замтай байна. Говь-Алтай, Баянхонгор, Өмнөговь аймгийн хил орчмын сумдын багууд сумын төвөөсөө 50–250 км байгаа нь хамгийн хол, харин Булган, Дорноговь, Сэлэнгэ аймгийн хил орчмын сумдын багууд сумын төвтэй харьцангуй ойрхон байдаг.

4.1.3 Хил орчмын сумын онцлог, тулгамдсан асуудал

Хил орчмын сумын онцлог, түүний хөгжилд тулгамдсан асуудал, шийдэх боломжийн талаар аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын удирдлага, багийн Засаг дарга, мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагад чанарын шинжилгээ, иргэдээс авсан асуулгын өгөгдөлд тоон шинжилгээ хийсэн үр дүнг нэгтгэн, тайлбарлан бичив.

Хил орчмын сумын онцлог. Ярилцлагад оролцогчдын хариултыг шинжилж Малчид, иргэд хил хамгаалалтад оролцдог, хил орчмын дэглэм сахидаг (75), Сумын нутаг дэвсгэрийн тодорхой хэсэг нь тусгай хамгаалалттай бүсэд хамаардаг (28), Төвөөс алслагдсан (15), Зах зээл байхгүй (16), Хүүхдүүд эх оронч үзэлтэй болж төлөвшдөг (8), Соргог сайхан бэлчээртэй (7), Хилийн боомттой (6) гэсэн 7 дэд категори болгон бүлэглэв (Хүснэгт 9).

Хүснэгт 9. Хил орчмын сумын онцлог (категори)

Онцлог (дэд категори)	*Агуулга (код)*
Малчид иргэд, хил хамгаалалтад оролцдог, хил орчмын дэглэм сахидаг (75)	• Малчид хил орчмын дэглэм сахидаг (39) • Малчид хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнээр ажилладаг (36)
Тусгай хамгаалалттай бүсэд хамаардаг (28)	• Сумын нутаг дэвсгэрийн тодорхой хэсэг нь тусгай хамгаалалттай бүсэд хамаардаг (28).
Төвөөс алслагдсан (15)	• Аймгийн төв, Улаанбаатараас алслагдсан (9) • Эх орны хязгаар нутаг (3) • Өөр улстай хиллэдэг (3)
Зах зээл байхгүй (16)	• Хилийн зурвас дахь тариалангийн талбай татвар төлдөггүй (5) • Малын гаралтай түүхий эдээ борлуулах зах зээл байхгүй (3) • Зах зээлээс хол эдийн засгийн хувьд хязгаарлагдмал (3) • Сум хөгжлөөс хоцрогдсон, орхигдсон мэт, хилийн цаадах нутаг хөгжөөд байдаг манайх байхгүй (3) • Дэлгүүрээс өөр аж ахуй эрхэлбэл дампуурдаг (2)
Хүүхдүүд эх оронч үзэл-тэй болж хүмүүждэг (8)	• Сумын сурагчид эх оронч үзэлтэй болж төлөвшдөг (7) • Сумын залуучууд цэргийн алба хаах сонирхолтой байдаг (1)
Соргог сайхан бэлчээртэй (7)	• Хилийн зурвас орчимд бэлчээр соргог сайхан байдаг (6) • Хил орчимд хараа хяналттай, бэлчээр сайхан гээд өвөл өөр аймаг, сумаас мал ирж өвөлждөг (1)
Хилийн боомттой (6)	• Боомт нь аймаг, сумын ажилд зарим талаар эерэг нөлөөлдөг (6)

> *3.6с12, 3.8с1: Монгол Улсын торгон хил дээр байгаа бид үе удмаараа эх орныхоо зах хязгаарыг хамгаалж ирсэн хүмүүс, түүгээрээ ч бахардаг, омогшдог.*
>
> *3.7с3: Ажлын байр байхгүй, жижиг бизнес хийх гэхэд зах зээлээс хол, авах хүн байхгүй, дэлгүүрээс бусад нь дампуурдаг.*
>
> *3.А9: Манай аймгийн Хил орчмын сумын (6) нутаг дэвгэрийн зарим газар нь УТХГ-т харьяалагддаг буюу хилийн бүс, УТХГ хоёр давхацдаг. Үүний улмаас зэрлэг амьтдын бэлчээр, малын бэлчээр хоёр давхцаад бэлчээр доройтож байна.*

Хил орчмын сумандтулгамдсан асуудал. Судалгаанд оролцогчдын хариултыг шинжилж *Амьдрах орчны нөхцөл боломж бага (81), Байгаль цаг уурын хүнд нөхцөлд ажиллаж амьдардаг (54), Хуулийг хэрэгжүүлэхдээ иргэдийн суурьшлыг хязгаарладаг (42), Хүн ам цөөн, хүний нөөц дутуу (32), хилийн боомт нь зарим талаар сумын хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байна (30), Дэд бүтцийн хөгжил сул (21), Гол нэрийн барааны үнэ өндөр (16), Төрийн үйлчилгээний ачаалал хэтэрсэн (10)* гэсэн 8 дэд катероги болгон бүлэглэв (Хүснэгт 10).

Хүснэгт 10. Хил орчмын суманд тулгамдсан асуудал (категори)

Асуудал	*Агуулга (код)*
Амьдрах орчны нөхцөл боломж бага (81)	• Усны чанар муу, хатуулаг ихтэй, зөөврийн ус хэрэглэдэг, говьд ус хүрэлцдэггүй (39) • Сургуулийн дотуур байрны хүрэлцээ, тохь тух муу, 9 жилтэй болохоор хүүхдээ дагаад шилждэг, багш дутуу сургалтын чанар муу (16) • Ажлын байр, үйлчилгээ байхгүй (10) • Шинээр ирсэн төрийн албан хаагч, багш, эмчид орон сууц байхгүй (9) • Эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар муу, хязгаар тогтоосон, ЭМД санхүүжилт хүрэлцдэггүй (5) • Шинэ хүнс хэрэглэж чаддаггүй, УБ-аас хамгийн хурдандаа 3–5 хоног ирдэг (2)
Байгаль цаг уурын хүнд нөхцөлд ажилладаг (54)	• Зун нь гантай, цөлжилт явагдаж, элсэнд дарагдаж байна. Уурхайтай холбоотой цөлжилт явагдаж, булаг шанд ширгэж байна (14) • Өвөл цас их ордог, зудын давтамж ихсэж байна (13) • Хавар нь шороо шуурна, түймэр гарна (14) • Бороо хугацаандаа орохгүй, гэнэт их үер болдог (8) • Байгалийн доройтол явагдаж зарим өвс ургамал устаж, бэлчээр доройтож байна (5)
Хуулийг хэрэгжүүлэхдээ иргэдийн суурьшлыг хязгаарладаг (42)	• Тусгай хамгаалалттай бүс гээд өвөлжөө, ногооны талбайдаа гэрчилгээ авч чаддаггүй, шилжин ирэгчдийг бүртгэдэггүй, худаг гаргах, утасны сүлжээ суурилуулах зөвшөөрөл өгдөггүй (12) • Сумын төв, өвөлжөө хилийн зурвас 15 км дотор байрладаг гээд өвөлжөөний газар, үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ авч чаддаггүй (11) • Шилжин ирэгчдийг үл хөдлөх хөрөнгөгүй, хаяггүй гээд бүртгэдэггүй (5) • Боомт, тээвэрлэлт өргөжөөд малын бэлчээргүй болж байна (5) • Тариалангийн талбайн захаас гадагш 500 метрийн зайд мал бэлчээхгүй гээд малчдыг хөөдөг (4) • Боомтын газар сургууль, эмнэлэг барих зөвшөөрөл өгдөггүй. Баригдсан барилгад хаяг олгодоггүй. Үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ олгодоггүй (3)

	• Уурхайн лиценз малын бэлчээртэй давхацдаг, малын бэлчээр, өвөлжөө худгийн хашдаг (2) • Газар, үл хөдлөх хөрөнгийн эзэмшлийн гэрчилгээгүй тул зээл авч чаддаггүй, шинэ хоршоонд хамрагдаж чадаагүй.
Хүн ам цөөн, хүний нөөц дутуу (33)	• Багш дутуу (10), Эмч, эмнэлгийн ажилтан дутуу (8) • Хязгаар нутагт хүн ирж суурьшихгүй, чадвартай хүн ирж ажиллахгүй (8) • Захиргааны ажилтан дутуу (7)
Боомт сөргөөр нөлөөлж байна (30)	• Хилийн боомт орон нутагт үр өгөөжөө өгөхгүй, сум хөгжилгүй, ядуурал нэмэгдэж байна (10) • Нүүрс тээвэрлэлттэй холбоотой тоосжилт их, үзэгдэх орчин хязгаарлагдаж осол их гарч, байгаль орчин бохирдож, хог хаягдал ихсэж байна (8) • Боомт өргөжөөд малгүй, малчингүй болж байна. Тээврийн машинууд мал дайрдаг (7) • Хилийн боомтод гэмт хэрэг, зөрчил ихсэж, эмх замбараагүй байдал үүсэж байна (5)
Дэд бүтцийн хөгжил сул (25)	• Зам муу, бартаатай, хэцүү даваа олонтой, өвөл даваа хаагддаг, хавар голын халианд боогддог (15) • Хилийн бүсийн алслагдсан айл, өрхөд үүрэн холбооны сүлжээ байхгүй, хэрэглэгчийн тоо цөөн гээд сүлжээгээ өргөтгөдөггүй (6) • Гол дээгүүр гүүр байхгүй (4)
Гол нэрийн барааны үнэ өндөр (16)	• Нүүрс, шатахуун, гурил будаа гэсэн гол нэрийн барааны үнэ УБ болон төвийн аймгуудын нутгаас 1.5–2 дахин их (8) • Суманд ойр байгаа уурхайгаас нүүрс өгдөггүй, экспортод гаргадаг (5) • Ойролцоох боомтоор шатахуун орж ирдэг боловч УБ-т очоод, эргэж түгээдэг тул илүү үнэтэй (3)
Төрийн үйлчилгээ ачаалалтай, санхүүжилт хүрдэггүй (10)	• ХЦА-ийн албан хаагчид болон түр оршин оршин суугчдад үзүүлсэн үйлчилгээний ЭМД-ын санхүүжилтээ авч чаддаггүй (8) • Хилийн боомтын нөлөөгөөр эмх замбараагүй байдал ихсэж, Цагдаагийн болон эмнэлгийн дуудлагад ачаалал үүсгэж байна (2)

Асуулгын судалгаанд оролцогчдын нээлттэй асуултад өгсөн хариултыг нэгтгэн эрэмбэлж үзвэл [1)] Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлт (38%), [2)] Уул уурхайн хор хохирол, гол, газрын хөрсний эвдрэл (26.4%), [3)] Хүн ам цөөрөх (18%), [4)] Гадаадын иргэд явах нь их болсон (8%) зэрэг асуудал нь 90 хувийг эзэлж байна (Хүснэгт 11). Үүний зэрэгцээ хог хаягдлын менежмент байхгүй, усны чанар болон орон сууц хангалтгүй, шороон зам ихсэж хөрс эвдэрсэн, мэргэжилтэй ажиллах хүн дутагдалтай, малын түүхий эдийн үнэ унасан гэсэн нь ярилцлагын утга ижил байна.

Хүснэгт 11. Хил орчмын суманд тулгамдсан асуудал (асуулга)

№	Асуудал	Тоо	Хувь
1	Уур амьсгалын өөрчлөлт (ган, зудын эрсдэл)	463	38.1%
2	Уул уурхайн сөрөг нөлөө, газар, хөрсний эвдрэл	320	26.4%
3	Хүн ам цөөн болох	215	17.7%
4	Гадаадын иргэд явах нь их болсон	98	8.1%
5	Хүн ам эрс нэмэгдэх	36	3.0%
6	Бусад	82	6.8%
	Бүгд	728	100%

Сумын иргэд, хилчдийн санааг хамгийн их зовоож буй асуудал нь амьдрах орчны нөхцөл боломж бага (усны чанар муу, шилжин явах нь их болсон, ажлын байр, үйлчилгээ хангалтгүй гэх мэт), иргэд, малчид байгаль цаг уурын хүнд нөхцөлд ажиллаж амьдарч байгаа, хилийн бүс, тусгай хамгаалалттай бүсэд иргэдийн суурьшлыг дэмжихгүй зэрэг болно.

Хил орчмын нутаг хүнгүй, эзэнгүй болж байна

11.3с4: Хил орчмын суманд ажиллаж амьдарч байгаагийн хувьд хил эзгүйрэх вий гэж санаа зовдог. Би хилийн суманд төрж өссөн, бидний үр хүүхдүүд сургуульд сураад сумандаа буцаж ирэхгүй байна. Бидний амласан хэдэн төгрөгт ирэхгүй байна ш дээ. Өнөөдөр тэдний хүсэж байгаа зүйлийг бид энд бий болгож чадахгүй байна. Тэр орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх тал дээр төр анхаармаар байна. Хананаасаа ус авч удгаа больё гэхэд гал түлдэггүй баймаар байна. Хол ойр бүх газрын хүн амьдрах нөхцөл ижил баймаар байна. Том, жижиг сум гэж ялгамааргүй байна. Бид хүмүүс ирэх нөхцөл бүрдүүлээгүй байж, хүн ирсэнгүй гэж ярих нь зохимжгүй байна.

3.7с3: Бидний удам гарал бол үе үеийн хилийн харуул. Энд нутагтай хайртай эсвэл тэнэг ч юм уу гэмээр хүн нь амьдарч байна. Баян тарган хүн алга. Хэрэглээний юмаа дэлгүүрээс зээлээр авна. Ноолуураар цуглуулсан хэдээ оюутан хүүхдүүдээ өгч явуулаад юмгүй болно. Хавар дараа жилийн ноос ноолуур гартал өрнөөс өрний хооронд явдаг. Амьжиргааны гол үндэс нь мал аж ахуй. Гэтэл байгаль цаг уур сүүлийн үед их л хавчдаг болж байна. Бидний амьдар ч байгаа аж байдал нөхцөлийг төвийн бүсийн сумынхантай харьцуулах аргагүй. Төв аймгийн нэг хүний авч байгаа 1 кг гурил, 1 литр бензинийг бидэнтэй харьцуулбал өдөр шөнө шиг зөрүүтэй.

3.А7: Цас ороод Бугийн даваа хаагдахад Биж Алтай руу Хэнгэрэгтийн хөндийгөөр явахад 7 хононо. Тийм үед битүү цас. Түүгээр ХЦА-ийн 66 машин л гарна. Бидний сард зарцуулах ёстой шатахуун хэд билээ, нэг зуднаар яваад л барна. Байгаль цаг уурын онцлогтой уялддаг төсөв санхүү байдаг баймаар байна. ЗДТГ-ынхан 66 машины тэвшин дээр суугаад олон хоног л авахад их л ядардаг даа.

Малчид, иргэдийн суурьшлыг дэмждэггүй

3.6с12: Голын эрэг дээр ногоо тарьдаг айлууд жижиг дунд аж ахуй эрхэлье, зээл авъя гэхээр Тусгай хамгаалалттай газар гээд гэрчилгээ олгодоггүй, зээлд хамрагдаж чаддаггүй.

3.9с2, 3.А6: Сумын газар нутаг Хөх сэрхийн тусгай хамгаалалттай газарт хамаардаг учир өвөлжөөний газрын эзэмшлийн гэрчилгээ гардаггүй. Тусгай хамгаалалттай газар утасны сүлжээ тавиулдаггүй, худаг ухуулдаггүй. Иргэд сүлжээгүй, усгүй амьдрах орчин тун хүнд байна даа.

1.3с1: Алслагдсан бүс нутагт ирж ажиллах, амьдрах хүмүүс жилээс жилд цөөрч байна. 10 хүн шилжин ирэхэд 30 нь явж байна, үүнд төрийн бодлого, тодорхой шийдэл үгүйлэгдэж байна. Жишээлбэл, Би гэрлэж, өөр сумаас эхнэртэй болсон боловч хөдөө амьдардаг болохоор үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ байхгүй гээд хаягийн бүртгэлгүй, хаяггүй болохоор гэрлэлтээ батлуулах боломжгүй. Тэгээд сумын төвийн хашаатай таньдаг айлдаа эхнэрээ бүртгүүлсэн. Иргэний бүртгэлийн энэ хууль, журмаар бид 2 хэзээ ч нэг хаяг, нэг ам бүлд байж чадахгүй. Энэ нь хилийн болон хөдөөгийн багийн иргэд шилжин ирж суурьшихад том хориг, саад болдог.

Хилийн боомтын сөрөг нөлөө

1.3с1: Бичигтийн боомтын дахин төлөвлөлт хийснээрээ улс, аймгийн эдийн засагт үр ашигтай боловч нөгөө малчдын амьдралд сөрөг нөлөөлж байна. Малын бэлчээргүй болж улмаар малчин, малгүй болж байна.

3.А7: Бургастайн боомтоор хүдрийн баяжмалыг шороон замаар зөөж гаргадаг, иргэд зорчих боломжгүй, малын түүхий эд гаргахгүй тул иргэдэд үр өгөөж бага, бид Булган сумын Ярантын боомт руу явдаг.

1.3с1: Манай сум боомттой, уул уурхайтай тул бусад сумдаас илүү хөгжилтэй сайхан амьдармаар байтал улам дордоод байна. Эсрэгээрээ сум нь ямар ч хөгжилгүй, иргэд нь ядуу, амьдрах орчин доройтсоор. Нутгийн иргэд нь эрхээ эдэлж, нутгийнхаа баялгаас хүртэж чадахгүй байгаа юм чинь уурхай байх хэрэг байна уу?

2.4с7: Боомт руу нүүрс тээвэрлэдэг машинууд мал дайрдаг. Малаа хариулсангүй гэж малчныг буруутгадаг. Малчин хүн 5 хошуу малынхаа бог, бодыг тусад хариулдаг. Машин ирээд дайрчих байх гээд өдөр шөнөгүй зам ширтэх боломжгүй, үүнийг хуулиар зохицуулах хэрэгтэй байна.

Барааны үнэ, ханш

3.А7: Алслагдсан суманд ажиллаж байгаа хүний цалин төвийн бүсийн цалинтай ижил, гэтэл өргөн хэрэглээний бараа 2 дахин их. Жишээ нь шатахуун 92 УБ-т 2570 төгрөг, энд 3200 төгрөг. Дизель түлш 4000 төгрөг. Нүүрс нэг тонн нь 400,000 төгрөг. Ховдын Хөшөөтийн уурхай гадаадын хөрөнгө оруулалттай гээд ойролцоох сумын иргэдэд нүүрс өгөхгүй. Гурил, будаа бас их үнэтэй. Алслагдсан суманд хүн, ажилтан байлгая гэвэл, малчид байлгая гэвэл төрийн бодлогоор дэмжих хэрэгтэй.

Төрийн үйлчилгээний ачаалал: *Сумынхаа 8000 хүнд үйлчлэхээс гадна уул уурхай, боомтыг дагасан 5000 харьяалалгүй, бүртгэлгүй хүмүүст үйлчилнэ гэдэг тун хүнд, өдөр шөнөгүй ажилладаг. Боомтын жолооч нар зодолдоно, баар шөнийн 4 цаг хүртэл ажиллана. Тэгээд цагдаа, эмч нар шөнийн 4 цаг хүртэл дуудлагаар ажиллана. Ийм ажлын орчинд ямар эмч, цагдаа удаан ажиллах вэ?*

Дэд дүгнэлт 4.1.3

Хил орчмын сумын иргэд нь дэглэм сахиж, хил хамгаалалтад байршлаараа оролцдог. Байгалийн соргог сайхан бэлчээртэй, хүүхдүүдийн эх оронч үзэлд эерэг нөлөө үзүүлдэг давуу талтай боловч зах зээлээс алслагдсан, эдийн засгийн хувьд боломж хязгаарлагдмал зэрэг сул талтай байна. Хил орчмын ихэнх сумдын (80%) нутаг дэвсгэрийн тодорхой хэсэг нь тусгай хамгаалалттай газарт хамаардаг тул сумын иргэд тусгай хамгаалалттай газрын журмыг давхар сахидаг байна.

Сумдын дэд бүтэц хоцрогдсон, барааны үнэ өндөр, амьдрах орчин нөхцөл (ундны ус хатуулаг, ариун цэврийн байгууламж хангалтгүй) боломж бага, нийгмийн үйлчилгээ хангалтгүй зэрэг асуудал тулгарч байна. Эдгээр нь хүн амын шилжин явах хөдөлгөөн, хүн ам цөөрөх, хүний нөөцийн хомсдолын шалтгаан болж байна.

Малчид бэлчээртэй байх, нийгмийн үйлчилгээ авах хоёр сонголтын улмаас гэр бүл 2–3 орон нутагт (сум, аймгийн төв, УБ хот) хуваагдан амьдарч, өрхийн амьдралын хэв шинжид өөрчлөлт орж байна. Энэ нь урт хугацаанд үргэлжилбэл хүүхдийн төлөвшил, гэр бүлийн амьдрал, нийгмийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй юм.

Байгаль цаг уурын өөрчлөлт, ган зудын давтамж ихсэх, уурхайн шороон замын тээврээс үүдэлтэй хөрсний эвдрэл, бохирдол, байгалийн тусгай хамгаалалттай газрын журам, хил орчмын дэглэм, хилийн боомтын тэлэлт зэргээс малгүй, малчингүй болж байна. Тусгай хамгаалалттай газар нь байгаль хамгаалах (биологийн олон янз байдлыг хамгаалах, устаж болзошгүй амьтан ургамлыг хамгаалах) зорилгоор малчдын суурьшлыг дэмждэггүй. Гэтэл энэ нь хил орчмын бүсийг эзэнтэй байлгах гэсэн хилийн аюулгүй байдлыг хангах зорилттой зөрчилддөг.

Ийм нөхцөл байдал нь алслагдсан сумдын хүн амын суурьшил, эдийн засаг, нийгмийн үйлчилгээнд анхаарсан бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх хэрэгцээг улам бүр тодотгож байна. Судалгаанд оролцогчдын саналыг нэгтгэвэл:

- Хил орчмын нутаг эзгүйрэхээс сэргийлж, хүн амын тогтвортой суурьшлыг хангах бодлогыг хилийн аюулгүй байдлын бодлоготой уялдуулах.
- Тусгай хамгаалалттай газар болон хил орчмын дэглэмийн зохицуулалтыг уялдуулах, малчдын ахуйд нийцсэн уян хатан зохицуулалт хийх.
- Хилийн боомтын өсөлтийн ачаа тээврийн урсгалыг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ сумын хөгжил, иргэдэд эерэг нөлөө үзүүлэх зохицуулалт хийх.
- Уурхайн нүүрс тээврийн стандартыг боловсронгуй болгож, бэлчээрийн нөөц, байгаль орчныг хамгаалахыг онцолсон болно.

4.2 Хил орчмын сумын хүн ам зүйн төлөв байдал

Хил орчмын сумдын 1990–2024 оны хүн амын тоо (аймаг, сум, багийн харьяалал, өрхийн тоо, хүйс, насны бүлэг, төрөлт, нас баралт), шилжилт хөдөлгөөний (2022–2024 он) өгөгдлийг ҮСХ-ны 1212.mn болон мэдээллийн сангаас авч, боловсруулалт шинжилгээ хийж, хүн ам зүйн индекс тооцов.

4.2.1 Хүн амын тоо, өсөлтийн төлөв байдал, хандлага

Хүн амын тооны өөрчлөлт, хандлага. Сумдын хүн амын тоо, өсөлтийн төлөв байдал, хандлагыг шинжлэхдээ 35 жилийн өгөгдлийг 4 үед хуваан (1990–2000 он, 2001–2010 он, 2011–2020 он, 2021–2024 он) үзэж, жил бүрийн болон үе тус бүрийн дундаж, өсөлтийг тооцоолж, динамик өөрчлөлт, зүй тогтлыг шинжлэв. Шинжилгээний үр дүнд сумдыг *хүн амын тоогоор нь **жижиг сум*** (1400–3000 хүн), ***дунд зэрэг сум*** (3001–5000 хүн), ***том сум*** (5000-аас дээш) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв (Хүснэгт 12).

Хүснэгт 12. Хүн амын статистик үзүүлэлт, хэтийн төлөв (1990–2027 он)

Үзүүлэлт	Хүн амын тооны дундаж				2024 он	Прогноз		
	1990-2000 он	2001-2010 он	2011-2020 он	2021-2024 он		2025 он	2026 он	2027 он
Бүгд	**248,147**	**256,741**	**260,514**	**278,114**	**276,943**	**276,793**	**276,690**	**276,633**
Хам.бага	1,246	1,469	1,413	1,339	1,295	1,274	1,253	1,232
Хам.их	9,466	13,609	16,740	18,530	18,359	18,176	17,995	17,816
Далайц	8,221	12,140	15,327	17,191	17,064	16,902	16,742	16,583
Дундаж	3,545	3,668	3,722	3,973	3,956	3,954	3,953	3,952
Медиан	2,941	2,934	2,888	3,152	3,120	3,105	3,136	3,118
Хазайлт	1,830	2,149	2,411	2,725	2,749	2,760	2,774	2,789
Жижиг	▲ 36	▲ 37	▲ 37	▲ 33	▲ 32	▲ 32	▲ 32	▲ 31
Дунд	▬ 21	▼ 19	▼ 20	▬ 22	▬ 25	▬ 25	▬ 25	▲ 26
Том	▼ 13	▼ 14	▼ 13	▼ 15	▼ 13	▼ 13	▼ 13	▼ 13
Бүгд	70	70	70	70	70	70	70	70

35 жилийн дунджийг үзвэл 33–37 ***жижиг сум*** байгаа нь 70 сумын 50 хувь, харин 19–22 ***дунд зэргийн сум*** байгаа нь 30 хувь, 13–15 ***том сум*** байгаа нь 20 хувийг эзэлж байгаа буюу хил орчмын сумдын 50 хувь нь жижиг, 30 хувь нь дунд, 20 хувь нь том сум байна.

1990–2000 он. Зах зээлд шилжсэн энэ 11 жилд 36 жижиг сум (51.4%), 21 дунд зэрэг сум (30%), 13 том сум (18.6%) байсан байна. Сумд дунджаар **3244** хүнтэй, хамгийн бага нь 1246 хүнтэй (Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сум 1246, Өмнөговь аймгийн Ноён сум 1462), хамгийн их нь 9466 хүнтэй (Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур сум 9466, Ховд аймгийн Булган сум 9117), их багийн зөрүү **8220** байсан байна. Мал хувьчлалтай холбоотойгоор 1990–1994 онд сумдын хүн ам нэмэгдсэн боловч сангийн аж ахуйнууд зогссон, жил дараалсан зуд зэргээс шалтгаалж *шилжин явах* хөдөлгөөн эхэлсэн.

2001–2010 он. 21-р зууны эхний арван жилд 37 жижиг сум (52.8%), 19 дунд зэрэг сум (27.2%), 14 том сум (20%) болж өмнөх үеэс жижиг сум, том сум тус бүр нэгээр нэмэгдэж, дунд зэргийн сум хоёроор цөөрсөн байна. Сумд дунджаар

3668 хүнтэй, хамгийн бага нь 1469 хүнтэй (Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур сум 1642, Өмнөговь аймгийн Ноён сум 1469, Дорноговь аймгийн Улаанбадрах сум 1551), хамгийн их нь 13609 хүнтэй (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум), их багийн зөрүү **12140** болсон байна. Өмнөговь аймгийн Ханбогд, Гурван тэс зэрэг сумдад уул уурхай ажиллаж эхэлснээр *шилжин ирэх*, Баян-Өлгий аймгийн иргэд Казакстан улс явах болсноор Дэлүүн, Ногооннуур, Улаанхус сумдад *шилжин явах*, Говь-Алтай аймагт жил дараалсан ган, зуд болсноор Алтай, Бугат, Тонхил, Цогт сумдад *шилжин явах* хөдөлгөөн тус тус эрчимжсэн байна.

2011–2020 он. 21-р зууны хоёр дахь арван жилд 37 жижиг сум (52.8%), 20 дунд зэрэг сум (28.5%), 13 том сум (18.6%) болж өмнөх үеэс дунд сум нэгээр нэмэгдэж, том сум нэгээр цөөрсөн байна. Сумд дунджаар **3772** хүнтэй, хамгийн бага нь 1413 хүнтэй (Өмнөговь аймгийн Ноён сум 1413, Сүхбаатар аймгийн Наран сум 1549), хамгийн их нь 16740 хүнтэй (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум), их багийн зөрүү **15327** болсон байна. Хил орчмын зарим сумдад уул уурхай ажиллаж эхэлснээр Дорнод аймгийн Баянтүмэн, Матад, Сэлэнгэ аймгийн Түшиг, Хүдэр суманд *шилжин ирэх*, Баян-Өлгий аймгийн иргэд Казакстан улсаас буцаж ирснээр Ногооннуур, Цэнгэл сумдад *шилжин ирэх* хөдөлгөөн тус тус нэмэгдсэн байна.

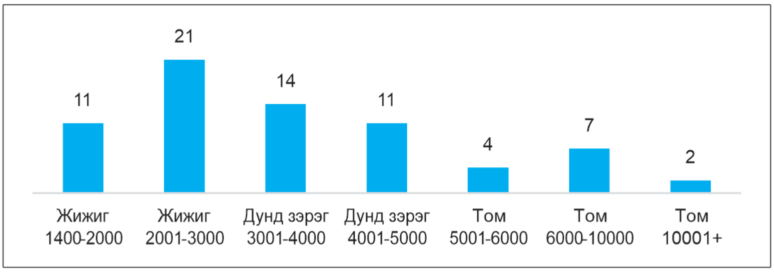
2021–2024 он. Сүүлийн 4 жилд 33 жижиг сум (47.2%), 22 дунд зэрэг сум (31.4%), 15 том сум (21.4%) болж өмнөх үеэс жижиг сум дөрвөөр цөөрч, дунд болон том сум бүс бүр хоёроор нэмэгдсэн байна. Сумд дунджаар **3973** хүнтэй, хамгийн бага нь 1339 хүнтэй (Өмнөговь аймгийн Ноён сум 1339, Дорноговь аймгийн Улаанбадрах сум 1488, Өмнөговь аймгийн Хүрмэн 1489, Увс аймгийн Давст 1541), хамгийн их нь 18530 хүнтэй (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум), их багийн зөрүү **17191** байна. Дорнод, Дорноговь, Өмнөговь зэрэг аймгийн уул уурхайтай сумдад *шилжин ирэх* хөдөлгөөн үргэлжилж байна.

Том, жижиг сумын хүн амын тооны зөрүүг 4 үеэр харьцуулж үзвэл 1990–2000 онд 8220 хүн, 2001–2010 онд 12140 хүн, 2011–2020 онд 15327 хүн, 2021–2024 онд 18520 хүн болж, ялгаа 2.2 дахин ихэссэн байна. Хил орчмын 70 суманд 1990–2000 онд 248.2 мянган хүн, 2001–2010 онд 256.7 мянган хүн, 2011–2020 онд 260.5 мянган хүн, 2021–2024 онд 278.1 мянган хүн байсан бөгөөд энэ 35 жилд 3780–17600 хүнээр нэмэгдсэн байна. Тэгэхдээ уул уурхайтай, нүүрс тээврийн боомт бүхий 9 сумын (13%) хүн ам нэмэгдсэн, харин 61 сумын (87%) хүн амын буурсан байна. Түүнчлэн Замын-Үүд, Ханги (Дорноговь аймаг), Бичигт (Сүхбаатар аймаг), Гашуунсухайт, Шивээ хүрэн (Өмнөговь аймаг) зэрэг хилийн боомтод нүүрс тээврийн жолооч, үйлчилгээ эрхлэгчид зэрэг бүртгэлгүй түр оршин суугчдын тоо 15.000–25.000 болсон бөгөөд энэ нь эмнэлэг, цагдаагийн ажил, үйлчилгээнд төлөвлөөгүй гэнэтийн ачаалал үүсэж, төлөвлөсөн зардлын хэмжээг нь хэтрүүлж байна.

Сумдын хүн амын тооны тархалт. Сумдын хүн амын тархалтыг 35 жил тус бүрээр тооцож, шинжилсэн бөгөөд жишээ болгож 2024 оныг авч үзвэл хамгийн бага нь 1295 хүнтэй, хамгийн их нь 18359 хүнтэй, дунджаар 3956 хүнтэй (медиан

3120, стандарт хазайлт 2749, далайц 17064, хэвийн бус тархалттай) байгаа нь сумдын хүний тоо харилцан адилгүй байгааг харуулж байна (Зураг 9).

Зураг 9. Хүн амын тооны тархалт, ангилал (2024 он)



Хүн амын тоогоор нь ***жижиг*** (1400–3000 хүн), ***дундаж*** (3001–5000 хүн), ***том*** (5001–18500 хүн) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Аймаг	Жижиг	Дундаж	Том	Бүгд
БӨ		2	5	▲ 7
Бу		2		▼ 2
БХ	2			▼ 2
ГА	4	1		▬ 5
ДГ	5		1	▬ 6
До	2	6		▲ 8
За	2			▼ 2
Өм	5		2	▲ 7
Сү	1	3	1	▬ 5
Сэ	2	1	1	▼ 4
Ув	5	1		▬ 6
Хо		2	1	▼ 3
Хө	3	5	1	▲ 9
Хэ	1	2	1	▼ 4
	32	**25**	**13**	**70**

Том 13 сум (18.6%): Баян-Өлгий аймгийн 5 сум, Өмнөговь аймгийн 2 сум, Дорноговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Ховд, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Дундаж 25 сум (35.7%): Дорнод аймгийн 6 сум, Хөвсгөл аймгийн 5 сум, Сүхбаатар аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий, Булган, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Говь-Алтай, Сэлэнгэ, Увс аймгийн 1 сум.

Жижиг 32 сум (45.7%): Дорноговь, Өмнөговь, Увс аймгийн тус бүр 5 сум, Говь-Алтай аймгийн 4 сум, Хөвсгөл аймгийн 3 сум, Баянхонгор, Дорнод, Завхан, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 2 сум, Сүхбаатар, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Баян-Өлгий аймгийн 5 сум том, 2 сум дунд; Дорнод аймгийн 6 сум дундаж, 2 сум жижиг; Хөвсгөл аймгийн 1 сум том, 5 сум дундаж, 3 сум жижиг; Өмнөговь аймгийн 2 сум том, 5 сум жижиг байгаа онцлог ажиглагдаж байна.

Хүснэгт 13. Хүн амын өсөлтийн дундаж үзүүлэлт (1990–2024 он)

Үзүүлэлт	Хүн амын өсөлтийн дундаж				2024 он
	1990-2000 он	2001-2010 он	2011-2020 он	2021-2024 он	
Хам.бага	-3.6%	-4.5%	-2.4%	-3.3%	-4.6%
Хам.их	17.4%	7.8%	8.2%	3.3%	11.3%
Далайц	21.0%	12.4%	10.6%	6.6%	15.9%
Дундаж	1.5%	-0.8%	1.1%	-0.3%	0.42%
Медиан	1.3%	-1.0%	1.1%	-0.3%	0.1%
Хазайлт	2.8%	1.9%	1.5%	1.3%	2.4%
Өссөн	58	15	56	29	40
Буурсан	12	55	14	41	30

Хүн амын өсөлтийн байдал, хандлага. *Хүн амын өсөлтийн харьцаа* нь тодорхой хугацаа дахь хүн амын тооны (нэмэгдсэн, буурсан) өөрчлөлтийг хувиар

илэрхийлдэг. Хүн амын өсөлтийн **Өсөлт_хувь = $(C_2–C_1)/C_1$**; (C_1 – оны эхний хүн; C_2 – оны эцсийн хүн) аргыг хэрэглэв.

Сумдын хүн амын 35 жилийн ***өсөлтийн дундаж*** хэмжээг авч үзвэл 1990–2000 онд 1.5 хувь өссөн, 2001–2010 онд –0.8 хувь буурсан, 2011–2020 онд 1.1 хувь өссөн, 2021–2024 онд –0.3 хувь буурсан, 2024 онд 0.42 хувь болсон буюу +1.5-аас –0.8 хувийн хооронд хэлбэлзэж байгаа нь улсын өсөлтийн дундаж (1.1–1.2%) хэмжээнээс бага, *өсөлтгүй зогсонги* байгааг харуулж байна (Хүснэгт 13).

Хүн амын ***өсөлтийн хамгийн их*** хэмжээг авч үзвэл 1990–2000 онд 17.4 хувь (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум), 2001–2010 онд 7.8 хувь (Замын-Үүд сум), 2011–2020 онд 8.2 хувь (Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум), 2021–2024 онд 3.3 хувь (Өмнөговь аймгийн Гурвантэс, Ханбогд) болж +17.4-аас +3.3 хувь болсон байна. Өмнөговь аймагт ажиллаж буй иргэдэд говийн нэмэгдэл өгөх болсонтой холбоотойгоор 2 сумын (Гурвантэс +597 хүн, 10.1%; Ханбогд +592 хүн, 6.2%) хүн ам 2024 онд хамгийн их буюу 10.1 хувь болсон байна.

Хүн амын өсөлтийн хамгийн бага хэмжээг авч үзвэл 1990–2000 онд –3.6 хувь (Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум), 2001–2010 онд –4.5 хувь (Увс аймгийн Баруунтуруун сум), 2011–2020 онд –2.4 хувь (Өмнөговь аймгийн Хүрмэн, Номгон сум), 2021–2024 онд –3.3 хувь (Баян-Өлгий аймгийн Булган) болж –3.6-аас –3.3 хувь болсон байна. Өмнөговь аймгийн 3 сумынхан (Баяндалай 88 хүн, 4.7%; Хүрмэн 67, 4.8%) шилжиж, 2024 онд хамгийн бага –4.8 хувь болсон байна.

1990–2000 онд хүн амын өсөлтийн хамгийн их нь 17.4 хувь (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум 1990 онд 1332 хүнтэй байсан бол боомт нээгдсэнээр 2000 онд 6363 хүнтэй болсон), хамгийн бага нь бууралт –3.6 хувь (Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур сум –3.6%, Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум –3.3% сангийн аж ахуй зогссон), өсөлтийн дундаж нь 1.5 хувь (медиан 1.3%) байгаа нь тухайн үеийн улсын (1.4%) дундажтай ойролцоо байна.

2001–2010 онд хүн амын өсөлтийн хамгийн их нь 7.8 хувь (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум), хамгийн бага бууралт нь –4.5 хувь (Увс аймгийн Баруунтуруун сумын газар тариалан буурсан), дундаж нь –0.8 хувь (медиан –1.0%) буюу өсөлтгүй, эрс буурсан байна.

2011–2021 онд хүн амын өсөлтийн хамгийн их нь 8.2 хувь (Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум), хамгийн бага нь бууралт –2.4 хувь (Өмнөговь аймгийн Хүрмэн, Номгон сумынхан бусад сум руу шилжсэн), дундаж нь 1.1 хувь (медиан 1.1%) буюу бага зэргийн өсөлттэй байсан байна.

2021–2024 онд хүн амын өсөлтийн хамгийн их нь 3.3 хувь (Өмнөговь аймгийн Гурвантэс, Ханбогд), хамгийн бага нь бууралт –3.3 хувь (Өмнөговь аймгийн Номгон, Баяндалай, Хүрмэн; Баян-Өлгий аймгийн Булган), дундаж нь –0.3 хувь (медиан –0.3%) буюу ерөнхийдөө өсөлтгүй болж буурсан байна.

1990–2000 онд хүний тоо өссөн 58 сум, буурсан 12 сум; 2001–2010 онд өссөн 15 сум, буурсан 55 сум; 2011–2020 онд өссөн 56 сум, буурсан 14 сум; 2021–2024 онд өссөн 29, буурсан 41 сум, 2024 онд хүний тоо өссөн 40, буурсан 30

сум байгаа нь хүн амын шилжилт хөдөлгөөний хэлбэлзэл их, эрчимтэй байгааг харуулж байна.

Сумдын хүн амын өсөлтийн тархалтаас (дундаж –0.35%, медиан –0.27%, далайц 6.6%, хазайлт 1.11, хэвийн бус тархалт) харахад ерөнхийдөө *буурсан, зогссон* байна (Зураг 10). Улсын хүн амын өсөлтийн (1.2%) хэмжээнээс сумдын өсөлт эрс доогуур байна.

Зураг 10. Хүн амын өсөлтийн тархалт

Хүн амын *өсөлтийн хувь хэмжээгээр* ***буурсан*** (–3.0 –0.5%), ***өсөлтгүй зогссон*** (–0.51 –0.01%), ***өсөж байгаа*** (0.01 +1.5%) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Ай.	Буур	Зогс	Өсөж	Сум
БӨ	1	2	4	7
Бу	1	1	0	2
БХ	1	0	1	2
ГА	4	1	0	5
ДГ	4	2	0	6
До	2	3	3	8
За	2	0	0	2
Өм	5	0	2	7
Сү	1	2	2	5
Сэ	1	2	1	4
Ув	4	2	0	6
Хо	2	0	1	3
Хө	1	8	0	9
Хэ	1	2	1	4
Бүгд	**30**	**25**	**15**	**70**

Хүн өссөн 15 сум (21%): Баян-Өлгий аймгийн 4 сум, Дорнод аймгийн 3 сум, Өмнөговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 2 сум, Баянхонгор, Сэлэнгэ, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сумын хүн ам өсөж, *шилжин ирэх* хөдөлгөөн нэмэгдсэн.

Хүний өсөлт зогссон 25 сум (36%): Хөвсгөл аймгийн 8 сум, Дорнод аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий, Дорноговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 1 сумын хүн амын *өсөлт зогссон* байна.

Хүний өсөлт буурсан 30 сум (43%): Өмнөговь аймгийн 5 сум, Говь-Алтай, Дорноговь, Увс аймгийн тус бүр 4 сум, Дорнод, Завхан, Ховд аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Булган, Баянхонгор, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сумын хүн амын *шилжин явах хөдөлгөөн их, төрөлт буурсан, нас баралт нэмэгдсэн* байна.

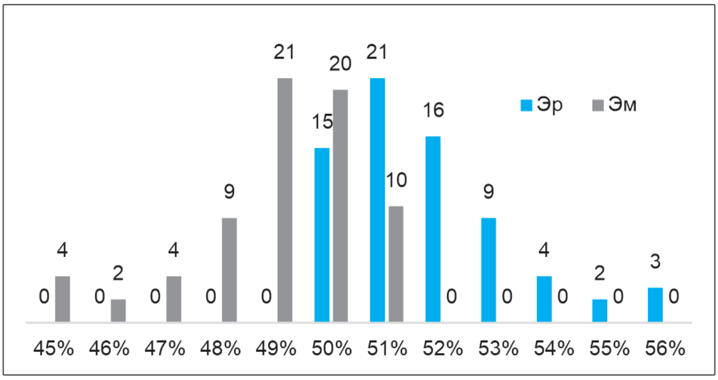
4.2.2 Хүн амын нас, хүйсийн бүтэц

Хүн амын хүйсийн харьцаа. Хил орчмын сумдын хүн амын 35 жилийн өгөгдлийн хүйсийн харьцааны дунджийг үзвэл эрэгтэй 50.4 хувь, эмэгтэй 49.6 хувь буюу харьцангуй тэнцвэртэй байна. Гэвч зарим сумдад 1994–1997 онд эрэгтэй 57 хувь, эмэгтэй 43 хувь (зөрүү 14%); 2015–2019 онд эрэгтэй 64 хувь, эмэгтэй 36 хувь (зөрүү 28%) болж хүйсийн харьцаа эрс алдагдаж, тэнцвэргүй болсон байна (Зураг 11).

Хүн амын хүйсийн харьцааны тархалтыг авч үзвэл ***эмэгтэй цөөн*** (45–48%, шаргал өнгөтэй хэсэг) 19 сум, ***эрэгтэй олон*** (53–56%, хөх өнгөтэй хэсэг) 18 сум, ***тэнцвэртэй*** *(49–52%) 33 сум* (47%) буюу 2 сумын 1 тэнцвэргүй болсон байна.

Булган аймгийн Сэлэнгэ; Дорноговь аймгийн Өргөн, Улаанбадрах, Хатанбулаг, Хөвсгөл, Эрдэнэ; Дорнод аймгийн Баянтүмэн, Баян-Уул,

Зураг 11. Хүн амын хүйсийн харьцааны тархалт (2021–2024 он)



Аймаг	Хэв 0.9-1.09	Хэв.бус 1.1-1.14	Бүгд
БӨ	7	0	7
Бу	1	1	2
БХ	2	0	2
ГА	5	0	5
ДГ	1	5	6
До	3	5	8
За	2	0	2
Өм	1	6	7
Сү	5	0	5
Сэ	4	0	4
Ув	6	0	6
Хо	3	0	3
Хө	9	0	9
Хэ	4	0	4
Бүгд	**53**	**17**	**70**

Дашбалбар, Матад, Халхгол; Өмнөговь аймгийн Баяндалай, Гурвантэс, Ноён, Номгон, Ханбогд сум зэрэг 17 суманд (эр 52–55%, эм 45–48%) тэнцвэргүй болсон, мөн Сэлэнгэ аймгийн Ерөө, Хүдэр; Сүхбаатар аймгийн Эрдэнэцагаан; Хэнтий аймгийн Батширээт суманд хүйсийн харьцаа (52:48) алдагдах төлөвтэй байна. Хүүхдээ 10–12 дугаар ангид сургахын тулд эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд аймгийн төв (85%), УБ хотод (15%) шилжин суурьших, мал аж ахуйгаа эрхлэх зэрэг хүчин зүйл нөлөөлж байна.

Насны бүтцийн харьцуулсан шинжилгээ. Хил орчмын сумдын 2010–2024 оны насны бүлэг (0–4, 5–9,..., 65–69, 70-аас дээш гэсэн 15 бүлэг) бүхий өгөгдөлд харьцуулсан (визуал) шинжилгээ, бүтцийн шинжилгээ хийж, хүн ам зүйн ачааллыг тооцов. Баян-Өлгий аймгийн Алтай сумын хүн амын өгөгдөлд визуал шинжилгээ хийсэн үр дүнг зураглалаар (Heatmap) жишээ болгон харуулав (Зураг 12).

Үр дүн, тайлбар: *Залуу хүн ам* (0–4, 5–9, 10–14, 15–19) их байгаа нь хүүхэд асрах, сургуулийн өмнөх, бага боловсрол, ажиллах хүчний ирээдүйн нөөцийг харуулж байна. *Бага насны хүүхэд* (0–4, 5–9 нас) 2010 оноос, залуучууд 2014 оноос жигд өсөж байгаа нь цаашид гэр бүл, төрөлт нэмэгдэхээр байна. *Залуу*

Зураг 12. Хүн амын тоо, насны бүлгээр (БӨ Алтай)

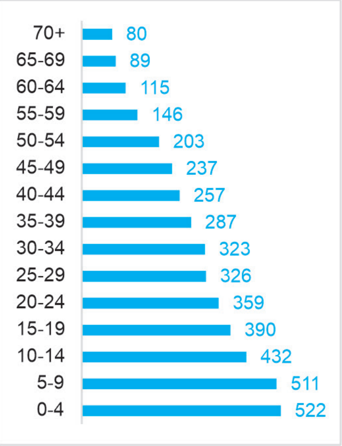
Дэд	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Бүгд	**3595**	**3495**	**3618**	**3681**	**3983**	**4143**	**4212**	**4257**	**4241**	**4242**	**4277**	**4342**	**4380**	**4277**	**4310**
0-4	414	414	415	437	510	573	571	572	556	523	507	509	533	522	529
5-9	396	387	397	387	406	439	460	476	476	520	544	557	528	511	508
10-14	438	415	407	399	432	403	406	411	421	413	426	435	449	432	438
15-19	399	367	395	396	393	445	424	424	415	421	378	387	391	390	394
20-24	336	285	294	304	316	403	414	407	390	374	395	379	374	359	354
25-29	316	317	303	336	359	364	385	376	363	355	341	347	350	326	328
30-34	292	280	300	288	317	316	315	313	327	317	327	340	338	323	326
35-39	249	251	260	266	281	288	287	299	281	289	294	294	287	287	285
40-44	201	212	244	248	259	246	251	244	260	260	266	267	280	257	261
45-49	150	151	156	172	214	192	205	230	224	213	225	227	227	237	238
50-54	145	140	151	141	157	146	151	149	159	169	173	189	203	203	211
55-59	65	88	103	117	135	134	131	128	128	137	136	136	135	146	145
60-64	58	57	54	50	56	53	78	94	105	114	126	118	118	115	113
65-69	44	40	40	49	50	49	47	40	39	44	48	70	81	89	97
70+	92	91	99	91	98	92	87	94	97	93	91	87	86	80	78

Тайлбар: Цайвар өнгө нь дундаж хэмжээ, тод хэсэг нь дунджаас их, бага хэмжээ.

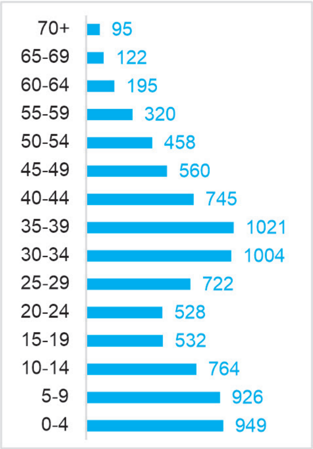
насныхны (20–24, 25–29) хэлбэлзэл нь мэргэжил, их дээд боловсрол эзэмших, хөдөлмөр эрхлэхээр шилжих хөдөлгөөн их байгааг харуулж байна. *Идэр насны бүлгүүд* (30–35, ..., 50–54) нь хөдөлмөрийн насныхан болон хүн амын насжилт, шилжих хөдөлгөөний тогтвортой байна. *Ахмад насны бүлэг* (60<) бусад насны бүлэгтэй харьцуулахад бага байгаа нь хүүхэд залуучууд давамгайлсан, 60–64, 65–69 бүлгийн өсөлт нь эрүүл мэндийн чанар, урт наслалт нэмэгдэж байгааг харуулж байна.

Насны бүтцийн шинжилгээ. Хүн амын насны бүтцийн (суварга) шинжилгээний үр дүнг ажиллах хүчний нөөц, боловсрол, ажлын байрны хэрэгцээ, тэтгэврийн ачаалал, хөгжлийн үе шат (демограф шилжилт) зэргийг төлөвлөх, бодлого боловсруулахад хэрэглэдэг. Монгол Улсын хүн амын насны бүтцэд хүүхэд (0–14 нас) 31 хувь, хөдөлмөрийн нас (15–64 нас) 63 хувь, ахмад настан (65<) 6 хувь байгаад үндэслэж, хил орчмын сумдын насны бүтцийг загварчилж ($Y_i=11.5+0.65*X_i$ шугаман тэгшитгэл), насны бүтцийн харьцуулалт, тархалтын шинжилгээ хийв. Жишээ болгож 3 сумыг харьцуулан тайлбарлав (Зураг 13).

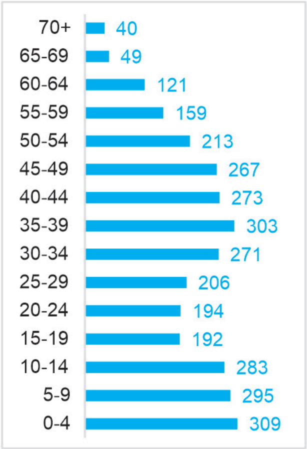
Зураг 13. Хүн амын насны бүтэц (суварга): 3 сумын харьцуулалт



Баян-Өлгий Алтай сум насны бүтэц хэвийн



Өмнөговь Ханбогд сум насны бүтэц хэвийн бус



Дорнод Матад сум насны бүтэц хэвийн бус

Баян-Өлгий аймгийн Алтай сум: 4310 хүнтэй, хүн амын өсөлт 0.54 хувь, төрөлт 115, нас баралт 15 (харьцаа 0.9), хүйсийн харьцаа эрэгтэй 50.5, эмэгтэй 49.5, хүн ам зүйн ачаалал 62 хувь, насны бүтэц *хэвийн* байгаа нь хүн амын жигд өсөлтийн “сонгодог” загвар болохоор байна. Тус аймгийн хил орчмын 7 сум дунджаар 7065 хүнтэй, насны бүтэц хэвийн, өсөлтийн дундаж 1.2 хувь байна.

Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум: 9533 хүнтэй, хүн амын өсөлт 4.8 хувь, төрөлт 180, нас баралт 22 (харьцаа 0.01), хүйсийн харьцаа эрэгтэй 59, эмэгтэй 41, хүн ам зүйн ачаалал 48.5 хувь, насны бүтэц *хэвийн бус* болж хүйсийн харьцаа, насны бүтэц алдагдсан байна. 15–24 насны оюутан, цэргийн алба хаах насныхан цөөн,

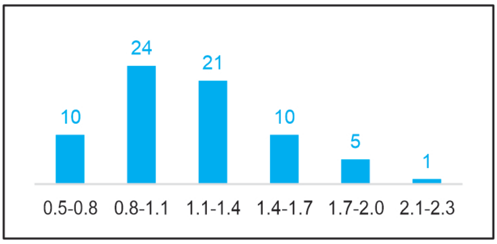
харин 25–49 насны хөдөлмөрийн насныхан 15–24 насны бүлгээс 2 дахин их байна. Энэ нь тус суманд Оюу-Толгойн үйлдвэр, ханган нийлүүлэгч компаниуд ажиллаж, хөдөлмөрийн насныхан нэмэгдсэнтэй холбоотой байна.

Дорнод аймгийн Матад сум 3100 хүнтэй, хүн амын өсөлт –1.0 хувь, төрөлт 122, нас баралт 6 (харьцаа 0.09), хүйсийн харьцаа эрэгтэй 59, эмэгтэй 41, хүн ам зүйн ачаалал 45 хувь, насны бүтэц *хэвийн бус* болж хүйсийн харьцаа, насны бүтэц, алдагдсан байна. 15–24 насны оюутан, цэргийн алба хаах насныхан цөөн, харин 25–49 насны хөдөлмөрийн насныхан 15–24 насны бүлгээс 1.5 дахин их байна. Энэ нь Дорнод, Сүхбаатар аймгийн сумдын эрэгтэйчүүд уул уурхайн компанид тээврийн жолоочоор ажиллах болсон, ЕБС 1–9 жилийн сургалттай тул эмэгтэйчүүд, хүүхэд аймгийн төвд суурьшсан (хашаа байшин, орон сууц) зэрэгтэй холбоотой байна.

Насны бүтцийн хазайлт *хэвийн бус тархалттай* (хамгийн бага 0.54, хамгийн их 2.23, дундаж 1.17, медиан 1.13, далайц 1.69, хазайлт 0.37, олон шовх орой) байна.

*Хүн амын насны бүтэц **хэвийн 10 сумын** (15%), насны бүтэц **хэвийн бус 60 сум** (85%) байгаа нь өсөлт буурч, зогссон болохыг харуулж байна* (Зураг 14). Хүн амын *хүйсийн харьцаа эрс зөрүүтэй, насны бүтэц хэвийн бус* болсон 60 сумдын цаашдын өсөлт ямар байх, ямар үр дагавар бий болох нь тодорхойгүй байна.

Зураг 14. Насны бүтцийн хазайлтын тархалт



Хүн ам зүйн ачаалал (ХАА). Хөдөлмөрийн насны хүн амд ноогдох хөдөлмөрийн наснаас бусад хүн амын тоог хүн ам зүйн ачааллаар хэмжиж, нийгмийн халамж, даатгал, тэтгэвэр, хөдөлмөрийн зах зээл зэрэг эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлтөд хэрэглэдэг үзүүлэлт юм.

ХАА = (Хөд.нас.доош.хүн + Хөд.нас.дээш.хүн) / Хөд.нас.хүн × 100 гэсэн аргаар тооцоолов. Үүнд: Хөдөлмөрийн наснаас доош хүн амд 0–14 насныхан; Хөдөлмөрийн насны хүн амд 15–64 насныхан; Хөдөлмөрийн наснаас дээших хүн амд 65-аас дээш насныхны тоог авч үздэг.

*Хүн ам зүйн ачааллаар нь **бага*** (45–52%), ***дунд зэрэг*** (52–60%), ***их*** (61–70%) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв (Хүснэгт 14).

ХАА их 2 аймгийн 10 сум (14%): Баян-Өлгий аймгийн 7 сум, Увс аймгийн 3 сум байна.

Дунд зэрэг 10 аймгийн 24 сум (34%): Говь-Алтай аймгийн 5 сум, Хөвсгөл аймгийн 4 сум, Увс, Ховд аймгийн тус бүр 3 сум, Баянхонгор, Дорнод, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Өмнөговь, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 1 сум.

Айм	Бага	Дунд	Их	Сум
БӨ	0	0	7	7
Бу	1	1	0	2
БХ	0	2	0	2
ГА	0	5	0	5
ДГ	6	0	0	6
До	6	2	0	8
За	2	0	0	2
Өм	6	1	0	7
Сү	5	0	0	5
Сэ	3	1	0	4
Ув	0	3	3	6
Хо	0	3	0	3
Хө	5	4	0	9
Хэ	2	2	0	4
	36	**24**	**10**	**70**

Бага 9 аймгийн 36 сум (51%): Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь аймгийн тус бүр 6 сум, Сүхбаатар, Хөвсгөл аймгийн тус 5 сум, Сэлэнгэ аймгийн 3 сум, Завхан, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум байна.

Улсын хүн ам зүйн бүтэц нь залуучууд давамгайлсан, хүн ам зүйн ачаалал (ХАЗА) 55–65 хувь байгаа бол харин хил орчмын сумдын ХАЗА нь 45–70 хувь буюу улсын дунджаас –10, +5 хувийн зөрүүтэй байна.

Хүснэгт 14. Хүн амын насны бүтэц, хүн ам зүйн ачаалал (2024 он)

Ачаалал их, дунд

Айм	Сум	Х.А.А	Н.Б.Х
БӨ	Сагсай	0.70	1.22
БӨ	Улаанхус	0.67	1.02
БӨ	Ногооннуур	0.66	1.13
БӨ	Цэнгэл	0.66	1.07
БӨ	Дэлүүн	0.65	0.89
БӨ	Булган	0.62	0.73
БӨ	Алтай	0.61	0.58
Ув	Зүүнговь	0.65	0.87
Ув	Тэс	0.63	0.63
Ув	Сагил	0.63	1.34
БХ	Шинэжинст	0.58	0.87
БХ	Баян-Өндөр	0.56	0.79
ГА	Эрдэнэ	0.59	0.84
ГА	Бугат	0.56	1.10
ГА	Алтай	0.55	0.72
ГА	Цогт	0.54	0.88
До	Баян-Уул	0.54	1.02
Өм	Гурвантэс	0.56	1.01
Ув	Бөхмөрөн	0.56	0.77
Ув	Давст	0.56	0.85
Хо	Булган	0.60	0.54
Хо	Үенч	0.60	1.00
Хо	Алтай	0.60	0.73
Хө	Баянзүрх	0.58	0.66
Хө	Цагааннуур	0.58	0.91
Хө	Цагаан-Уул	0.55	0.74
Хэ	Дадал	0.56	0.83
Хэ	Өмнөдэлгэр	0.54	1.02

Ачаалал дунд, бага

Айм	Сум	Х.А.А	Н.Б.Х
Бу	Тэшиг	0.53	1.35
ГА	Тонхил	0.53	1.13
ДГ	Замын-Үүд	0.51	1.62
ДГ	Хөвсгөл	0.51	1.76
ДГ	Эрдэнэ	0.50	1.35
До	Чулуунхороот	0.52	1.16
До	Чойбалсан	0.52	1.30
До	Дашбалбар	0.51	1.14
До	Баяндун	0.50	1.04
До	Халхгол	0.50	1.35
За	Баянтэс	0.51	0.83
Өм	Ханбогд	0.49	2.23
Сү	Эрдэнэцагаан	0.52	0.90
Сү	Онгон	0.52	1.21
Сү	Баяндэлгэр	0.51	0.96
Сэ	Хүдэр	0.53	1.17
Сэ	Түшиг	0.52	1.43
Сэ	Алтанбулаг	0.50	1.33
Сэ	Ерөө	0.50	1.04
Ув	Баруунтуруун	0.53	1.04
Хө	Рэнчинлхүмбэ	0.53	0.97
Хө	Улаан-Уул	0.52	0.85
Хө	Ханх	0.52	1.12
Хө	Цагаан-Үүр	0.52	1.37
Хө	Цэцэрлэг	0.51	1.13
Хө	Эрдэнэбулган	0.51	1.20
Хэ	Биндэр	0.51	2.01
Хэ	Батширээт	0.50	1.95

Ачаалал бага

Айм	Сум	Х.А.А	Н.Б.Х
Бу	Сэлэнгэ	0.45	1.68
ДГ	Улаанбадрах	0.49	1.51
ДГ	Хатанбулаг	0.49	1.71
ДГ	Өргөн	0.48	1.37
До	Баянтүмэн	0.49	1.59
До	Матад	0.45	2.01
За	Тэс	0.49	0.95
Өм	Хүрмэн	0.49	1.52
Өм	Ноён	0.49	1.64
Өм	Баян-Овоо	0.48	1.38
Өм	Баяндалай	0.48	1.73
Өм	Номгон	0.48	1.57
Сү	Дарьганга	0.48	1.25
Сү	Наран	0.45	1.57

ХАЗА – хүн ам зүйн ачаалал,
НБХ – насны бүтцийн хазайлт

Хүн ам зүйн *ачаалал бага* үед ажиллах хүчний болон татвар төлөгчийн эзлэх хувь өндөр, халамжийн дарамт бага тул богино хугацаанд эдийн засагт эерэг нөлөөтэй, урт хугацаанд үргэлжилбэл хүн амын хөгшрөлтөд шилжих магадлалтай. Хүн ам зүйн *ачаалал их* үед хүн амын төрөлт, өсөлт хэвийн, өсвөр насныхан болон өндөр насныхны эзлэх хувь давамгайлна, харин ажиллах хүчний хэмжээ бага тул даацын дарамт ихсэх, тэтгэвэр, боловсрол, эрүүл мэндийн зардал нэмэгдэх хандлагатай. Шинжилгээгээр хүн ам зүйн ачаалал, насны бүтцийн хазайлт хоёр дунд зэргийн урвуу (r=–0.567) хамааралтай гарсан бөгөөд насны бүтэц хэвийн суманд ачаалал ихсэх, харин насны бүтэц хэвийн бус суманд ачаалал багасах хандлага ажиглагдаж байна.

Өрхийн гишүүдийн тоо. Сумдын өрхийн ам бүлийн тоог шинжилж үзвэл өрхийн гишүүдийн дундаж 3.5 хүн, цөөн нь 2.8 хүн, олон нь 4.6 хүн, их багийн зөрүү 1.8 хүн байна. Баян-Өлгий аймгийн сумдын өрхийн дундаж их (4.1–4.6),

харин Дорнод (2.8–3.2), Өмнөговь (3.1–3.8), Хэнтий (3.0–3.3) аймгийн сумдын дундаж бага байна.

4.2.3 Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний төлөв байдал

Хил орчмын сумдад шилжин ирсэн, явсан хүний дундаж, шилжих хөдөлгөөнд оролцсон байдал, зөрүүг тооцож, тэдгээрийн тархалтыг сүүлийн 3 жилийн өгөгдлөөр шинжлэв. 2022 онд дунджаар 24 хүн шилжин ирж, 47 хүн шилжин явсан нь 2 дахин их байна. Тухайлбал, Өмнөговь аймгийн Ханбогд суманд 359 хүн шилжин ирж, 317 хүн шилжин явсан нь хамгийн их ирсэн, харин Дорноговь аймгийн Замын-Үүд суманд 215 хүн шилжин ирж, 483 хүн шилжин явсан нь хамгийн их явсан байна (Хүснэгт 15).

Хүснэгт 15. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний үзүүлэлт (2022–2024 он)

	Ирсэн				Явсан			
Он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Бүгд	**1,684**	**3,325**	**4,150**	**3,053**	**3,292**	**5,656**	**5,654**	**4,867**
Хам.бага	-	-	2	3	-	6	11	6
Хам.их	359	924	827	691	483	820	641	648
Далайц	359	924	825	689	483	814	630	642
Дундаж	**24**	**48**	**59**	**44**	**47**	**81**	**81**	**70**
Median	11	15	29	20	29	55	59	49

2023 онд дунджаар 48 хүн шилжин ирж, 81 хүн шилжин явсан нь 1.7 дахин зөрүүтэй байна. Тухайлбал, Өмнөговь аймгийн Ханбогд суманд 924 ирж, 325 явсан нь 3 дахин их ирсэн бол Дорноговь аймгийн Замын-Үүд суманд 790 хүн шилжин ирж, 820 шилжин явсан буюу явсан хүн (–30) их байна.

2024 онд дунджаар 59 хүн шилжин ирж, 81 хүн шилжин явсан нь 1.4 дахин их зөрүүтэй байна. Тухайлбал, Өмнөговь аймгийн Ханбогд суманд 791 ирж, 368 явж 2.1 дахин ирсэн, Замын-Үүд суманд 827 шилжин ирж, 641 шилжин явж ирсэн буюу ирсэн их (186) байна.

2022–2024 онд 70 суманд нийт 9159 хүн шилжин ирж, 14602 хүн шилжин явж, 5443 хүнээр цөөрсөн, 3 жилд дунджаар 3053 хүн шилжин ирсэн, 4867 хүн шилжин явсан, нэг суманд 44 хүн шилжин ирж, 70 хүн шилжин явсан байгаа нь ирсэн, явсны харьцаа 1.6 болж явах хөдөлгөөн их байна. Хамгийн их нь 691 хүн шилжин ирж, 648 хүн шилжин явсан байна (Хүснэгт 16).

68 сумын хувьд жилд дунджаар 3–166 хүн шилжин ирж, 3–175 хүн шилжин явсан, түүнчлэн 66 сум 1–140 хүнээр цөөрсөн, зөвхөн 4 сумын хүн нэмэгдсэн байна. Хамгийн их шилжилт хөдөлгөөнтэй 2 сумыг үзвэл Дорноговь аймгийн Замын-Үүд суманд 1 жилд дунджаар 611 хүн шилжин ирж, 648 хүн шилжин явж, хөдөлгөөнд орсон 1259 (3 ижил 3776) хүн, 37 хүнээр цөөрсөн байна. Тус сум нь манай улсын ачаа тээврийн үндсэн хилийн боомт юм. Өмнөговь аймгийн Ханбогд суманд 691 хүн шилжин ирж, 337 хүн шилжин явж, хөдөлгөөнд орсон 1028 (3 жилд 3084), 355 хүнээр нэмэгдсэн бөгөөд тус суманд Оюу-Толгой болон түүнд бэлтгэн нийлүүлэгч компаниуд ажилладаг.

Хүснэгт 16. Шилжин ирсэн, явсан хүний тоо (2022–2024 оны дундаж)

Аймаг	Сум	Ирсэн	Явсан	Бүгд	Зөрүү
ДГ	Замын-Үүд	611	648	1,259	(37)
Өм	Ханбогд	691	337	1,028	355
Сэ	Ерөө	116	175	291	(59)
Сэ	Алтанбулаг	64	149	213	(84)
Хо	Булган	58	154	211	(96)
Бу	Сэлэнгэ	58	122	180	(64)
Хэ	Өмнөдэлгэр	53	102	155	(49)
Хө	Цагааннуур	6	146	152	(140)
Ув	Тэс	26	124	150	(98)
Сү	Эрдэнэцагаан	56	94	150	(38)
Өм	Гурвантэс	51	96	147	(45)
До	Баян-Уул	33	110	144	(77)
За	Тэс	27	101	128	(73)
ГА	Цогт	35	89	124	(53)
Ув	Баруунтуруун	41	81	122	(40)
Бу	Тэшиг	33	87	121	(54)
Хэ	Дадал	46	69	115	(23)
ГА	Алтай	29	82	111	(53)
Хэ	Биндэр	43	65	108	(22)
Сэ	Хүдэр	39	67	106	(27)
Хо	Үенч	24	81	105	(57)
ДГ	Хатанбулаг	34	66	100	(32)
Сү	Баяндэлгэр	20	78	98	(58)
До	Баяндун	45	51	96	(6)
ГА	Эрдэнэ	41	54	94	(13)
Ув	Сагил	38	50	88	(12)
Хө	Цэцэрлэг	19	68	87	(49)
Хө	Рэнчинлхүмбэ	11	71	82	(60)
Сэ	Түшиг	30	48	78	(19)
Хө	Эрдэнэбулган	31	47	78	(16)
За	Баянтэс	17	58	75	(41)
Хо	Алтай	24	50	73	(26)
Хэ	Батширээт	25	49	73	(24)
До	Чулуунхороот	33	38	71	(4)
ГА	Тонхил	33	38	71	(5)

Аймаг	Сум	Ирсэн	Явсан	Бүгд	Зөрүү
БӨ	Булган	15	54	69	(39)
БӨ	Цэнгэл	20	49	69	(28)
Хө	Цагаан-Уул	8	60	68	(52)
ГА	Бугат	28	39	67	(11)
Өм	Номгон	46	21	67	24
До	Баянтүмэн	36	30	66	6
Ув	Зүүнговь	16	49	65	(33)
Сү	Онгон	12	53	65	(41)
БӨ	Ногооннуур	12	51	62	(39)
До	Дашбалбар	25	35	60	(10)
ДГ	Өргөн	19	41	60	(23)
ДГ	Эрдэнэ	16	42	59	(26)
До	Халхгол	18	38	57	(20)
Сү	Дарьганга	15	41	56	(26)
Ув	Бөхмөрөн	9	43	52	(34)
До	Чойбалсан	16	36	52	(20)
БӨ	Алтай	10	41	51	(31)
Хө	Улаан-Уул	7	43	50	(35)
До	Матад	17	32	49	(14)
БХ	Баян-Өндөр	16	32	49	(16)
Хө	Ханх	10	36	47	(26)
Хө	Цагаан-Үүр	12	33	45	(21)
БХ	Шинэжинст	14	30	44	(16)
Өм	Баян-Овоо	18	20	37	(2)
БӨ	Улаанхус	13	23	36	(10)
Ув	Давст	8	27	35	(20)
Хө	Баянзүрх	4	28	31	(24)
БӨ	Дэлүүн	11	14	25	(2)
Сү	Наран	7	18	25	(11)
БӨ	Сагсай	11	13	24	(2)
ДГ	Хөвсгөл	11	12	23	(1)
Өм	Ноён	8	13	21	(5)
Өм	Баяндалай	9	10	19	(1)
Өм	Хүрмэн	9	6	15	3
ДГ	Улаанбадрах	3	12	15	(10)

Хүн амын дотоод шилжих хөдөлгөөнийг тухайн орон нутагт шилжиж ирсэн, явсан хүний тоогоор тооцоолж шилжих хөдөлгөөний индекс (ШХИ), шилжих хөдөлгөөний түвшнийг (ШХТ) шинжилдэг. Эдгээр нь хүн амын шилжих хөдөлгөөний идэвх, чиг хандлага, татах, түлхэх хүчин зүйлийг харуулдаг байна

40 суманд 1–25 хүн, 21 суманд 25–50 хүн, 6 суманд 51–75 хүн, 3 суманд 160–350 хүн тус тус ***шилжин ирсэн*** нь ирэх урсгал идэвх бага, цөөн хүн ирж байгаа, 11 суманд 1–25 хүн, 28 суманд 25–50 хүн, 12 суманд 51–75 хүн, 9 суманд 76–100, 10 суманд 160–350 хүн тус тус ***шилжин явсан*** нь идэвхтэй байгааг харуулж байна.

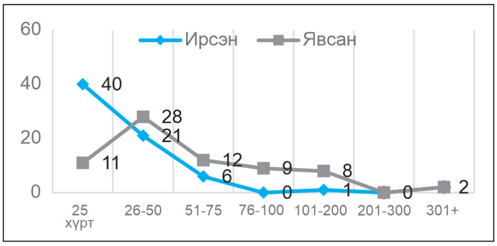
***Шилжих хөдөлгөөний индексийг* ШХИ** = (Ирсэн хүн – Явсан хүн)/ Нийт хүн × 1000 аргаар тооцоолох бөгөөд 100 хүн тутамд хэдэн хүн шилжиж ирсэн, явсныг харуулдаг.

Хил орчмын сумдын ХШИ-ийн 3 жилийн дунджийг үзвэл 40 сумын (57%) хүн ам буурч, 23 сумын (33%) хүн ам тогтмол, зөвхөн 4 сумын (6%) хүн нэмэгдсэн нь *шилжин явах хөдөлгөөн эрс их* байгааг харуулж байна. Тухайлбал, Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум 39 хүн (2022 онд 5, 2023 онд 67, 2024 онд 44), Номгон 11

хүн (2022 онд –2, 2023 онд 30, 2024 онд 4), Хүрмэн 2 хүн, До Баянтүмэн 2 хүн тус тус нэмэгдсэн, бусад 66 сумаас хүн шилжин явсан байна (Зураг 15).

***Шилжих хөдөлгөөний түвшнийг* ШХТ** = (Ирсэн хүн + Явсан хүн) / 2 × Нийт хүн × 1000 аргаар тооцоолох бөгөөд шилжих хөдөлгөөний идэвх, эрчмийг илэрхийлдэг.

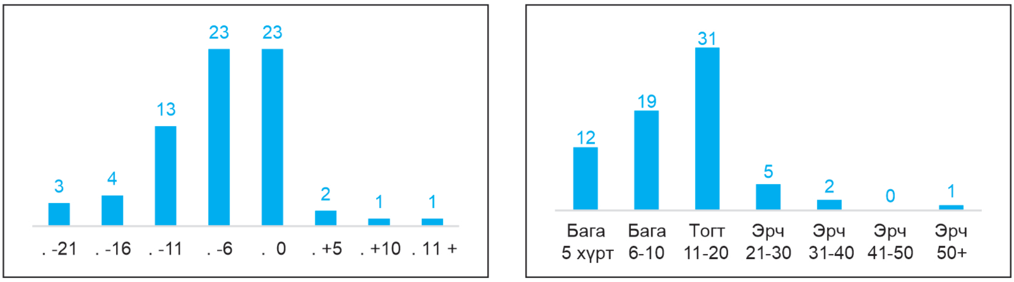
Зураг 15. Шилжин ирсэн, явсан хөдөлгөөний тархалт (3 жилийн дундаж)



Хил орчмын сумдын ШХТ-ий 3 жилийн дундаж 13, хамгийн бага нь 2, хамгийн их нь 57 байгаа нь хүн амын өсөлт тогтворгүй, буурaлттай буюу *хүн цөөрч* байгааг харуулж байна.

Шилжих хөдөлгөөний түвшнээр нь ***бага*** (2–10), ***тогтмол*** (11–20), ***их*** (21–57) гэж 3 ангилбал 31 сумын (44.3%) шилжих хөдөлгөөний *идэвх бага, хөдөлгөөнгүй*; 31 сумын (44.3%) *шилжих хөдөлгөөн тогтвортой* (ирэх, явах хүний тоо ойролцоо); харин 8 сумын (11.4%) шилжих хөдөлгөөн *эрчимтэй* байна. ШХТ эрчимтэй 8 сумыг авч үзвэл 1 сумын *шилжин ирэх* (ӨМ Ханбогд сум), мөн 1 сумын *шилжин ирэх–явах* (ДГ Замын-Үүд сум), бусад сумын (ХӨ Цагааннуур, ГА Алтай, Эрдэнэ, БУ Сэлэнгэ, ЗА Тэс, СЭ Алтанбулаг, Түшиг, Хүдэр) *шилжин явах* хөдөлгөөн эрчимжсэн байна (Зураг 16).

Зураг 16. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөний индекс, түвшний тархалт



Шилжих хөдөлгөөний индекс (ШХИ):
4 сумын хүн (+) нэмэгдсэн, 66 сум хүн (–) цөөрсөн;

Шилжих хөдөлгөөний түвшин (ШХТ):
8 сум эрчимтэй, 31 сум тогтвортой, 31 сум идэвхгүй

Хүн амын ШХИ 0.4-өөс дээш хүн ам нэмэгдсэн 4 сум, ШХТ 21–50 эрчимтэй 8 сумыг үзвэл хилийн боомт, уул уурхайн үйлдвэрлэл, тэдгээрийг дагасан бизнесийн орчин бүхий сумд байна. Мөн төрийн албан хаагчдад сүүлийн жилүүдэд 40–60 хувийн нэмэгдэл олгох болсон; Дорноговь, Өмнөговь аймаг багш, эмч болон нарийн мэргэжлийн албан хаагчдыг орон сууцаар дэмжих бодлого хэрэгжүүлсэн зэрэг нь *татах хүчин зүйл болж, шилжин ирэхэд* нөлөөлсөн байна.

Хүн амын ШХИ 0.4 хүртэлх буурсан, зогссон 66 сум, ШХТ 0–20 идэвхгүй, тогтвортой 60 сумаас хүн ам ***шилжин явахад*** дараах зүйл нөлөөлж, түлхэх хүчин зүйл болж байна. Үүнд:

1) Уур амьсгалын өөрчлөлт, уул уурхай, шороон тээвэрлэлтэй суманд тоосжилт ихсэх, хил орчмын болон тусгай хамгаалалттай бүс нутгийн хязгаарлалт, газар тариалан, эрчимжсэн мал аж ахуйтай суманд бэлчээргүй болох зэргээс малчид төв суурин, хот руу шилжих;
2) ЕБС-ийн 10–12 дугаар анги, МСҮТ, их дээд сургуульд сурахын тулд аймгийн төв, УБ шилжих, эсвэл гэр бүл хуваагдан амьдрах;
3) Төрийн албан хаагчдад нэмэгдэл олгохдоо төвийн сум, алслагдсан сумын ялгааг тооцохгүй тул хил орчмын суманд ажиллахыг дэмжиж чадахгүй;
4) Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах, урт хугацаанд асаргаа, сувилгаа шаардлагатай эмчилгээнд явахын тулд шилжих;
5) Сумын төвийн дэд бүтэц, нийтийн тээвэр зэрэг үйлчилгээний хоцрогдол нь шилжин явахад нөлөөлж байна.

Эдгээр нь сумын ажиллах хүчний хомсдол, нийгмийн үйлчилгээ буурах, улмаар УБ хотын төвлөрөл, замын ачаалал, бохирдол, гэр хорооллын тэлэлт зэрэгт нөлөөлж, хамгийн гол нь ***алслагдсан сумдын хүн амын тоо эрс цөөрч, хөгшрөх хандлагатай*** байна.

4.2.4 Хүн ам зүйн индекс

Хүн ам зүйн индекс нь хүн амын бүтэц, өсөлт, хөдөлгөөн, нас, хүйс, төрөлт, нас баралт, шилжилт хөдөлгөөн зэрэг үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн илэрхийлдэг. Хил орчмын сумдын хүн ам (харьяалал, хүйс, насны бүлэг, өрх, төрөлт, нас баралт), шилжилт хөдөлгөөн зэрэг үзүүлэлт (2020–2024 он) бүхий өгөгдлийн шинжилгээний үр дүнг нэгтгэж *хүн ам зүйн индекс* тооцоолов (Хүснэгт 17).

1) **Хүн амын тооны индекс:** Утга нь их (0.99) бол хүн амын тоо их, бага (0.01) бол цөөн хүн амтайг илэрхийлнэ, [**Тоо.и** = Сум_хүн_тоо/max] гэж (max гэж хамгийн их утга) тооцоолов.
2) **Өсөлтийн индекс:** Утга нь их (0.99) бол хүн амын өсөлт, бага (0.01) бол бууралтыг илэрхийлнэ, [**Өс.ин** = Өсөлт_хувь/max] гэж тооцоолов.
3) **Хүйсийн индекс:** Хүйсийн харьцааны зөрүү их байх нь сөрөг үзэгдэл тул индекс тооцохын тулд [**Хүйс.и** = (max – Abs(Зөрүү))/max]; [Зөрүү = (Эрэгтэй_% – Эмэгтэй_%)] гэж тооцоолов. Утга нь их (0.99) бол зөрүү бага (50:50), утга нь бага (0.01) бол зөрүү ихийг (55:45) илэрхийлнэ.
4) **Насны бүтцийн индекс:** Насны бүтэц хэвийн бус байгаа нь сөрөг үзэгдэл тул индекс тооцохын тулд [**Нас.и** = (max – Нас_бүт_хаз)/max]; [Нас_бүт_хаз = StDev{(Нас.бүлэгт харгалзах хүн.тооны дунд эзлэх %) – (Нас_бүтэц_Загвар)} гэж тооцоолов. Утга нь их (0.99) бол хазайлт бага (0.5), утга нь бага (0.01) бол хазайлт ихийг (2.2) илэрхийлнэ.
5) **Хүн ам зүйн ачааллын индекс (ХАЗА):** Тус судалгааны хувьд бага утга 45 хувь (ачаалал бага), их утга 72 хувь (ачаалал их) байгаа тул [**Ачаа** = ХАА/max] гэж тооцоолов.

6) **Төрөлт, нас баралтын индекс:** Төрсөн хүүхдийн тоо, нас барсан иргэдийн тоо хоёрыг [**ТөрНас** = (Төрсөн – Нас_бар)/Төрсөн] гэж тооцоолов. Утга их (0.9) бол төрөлт их, нас баралт бага, харин утга бага (0.0) бол төрөлт бага, нас баралт их байгааг илэрхийлнэ.

   Төрөлтийн тоо хэлбэлзэж, зарим жилүүдэд мэдэгдэхүйц өсөж (2011, 2014, 2017, 2019, 2022), заримд буурч (2012, 2013, 2016, 2021) байна. Нас баралтын тоо бага зэргийн хэлбэлзэлтэй боловч харьцангуй тогтвортой байна.

7) **Шилжилт хөдөлгөөний индекс (ШХИ):** Тус судалгааны хувьд бага утга –70 (явсан хүн олон), их утга + 40 (ирсэн хүн их) байгаа тул [**ШХИm** = ШХИ/max] гэж тооцоолов.

8) **Шилжилт хөдөлгөөний түвшин (ШХТ):** Тус судалгааны хувьд бага утга 2 (эрчим бага), их утга 60 (эрчим их) байгаа тул [**ШХТm** = ШХТ/max] гэж тооцоолов.

Хүн_ам_зүйн_индекс = (Тоо + Өсөлт + Хүйс + Нас + Ачаа + ТөрНас + ШХИ + ШХТ)/8

Хүснэгт 17. Хүн ам зүйн индекс тооцсон өгөгдөл, үзүүлэлт

Код	*Өгөгдлийн нэр*	*Статистик шинжилгээний үр дүн*	*Хүн ам зүйн индекс* (8 индексийн дундаж)
11	Хүн амын тоо, бүгд	Жил бүр болон 4 үеийн дундаж, өсөлт, ангилал	1) Хүний тооны индекс (Тоо.И) 2) Өсөлтийн индекс (Өсөлт.И)
12	Хүн амын хүйс	Хүйсийн харьцаа, зөрүү	3) Хүйсийн индекс (Хүйс.И)
13	Насны бүлэг (15 бүлэг)	Насны бүтцийн хазайлт, Хүн ам зүйн ачаалал	4) Насны бүтцийн индекс (Нас.И) 5) Ачааллын индекс (Ачаа.И)
14	Төрсөн хүүхэд тоо	Төрөлт, нас баралтын харьцаа	6) Төрөлт, нас баралтын индекс (Тө. Нас.И)
15	Нас барсан хүн тоо		
16	Өрхийн тоо	Өрхийн гишүүдийн дундаж	–
17	Шилжиж ирсэн, явсан хүний тоо	Шилжилт хөдөлгөөний индекс, түвшин	7) Шилжилт хөдөлгөөний индекс (ШХИ) 8) Шилжилт хөдөлгөөний түвшин (ШХТ)

Хүснэгт 18. Хүн ам зүйн индексийн статистик үзүүлэлт

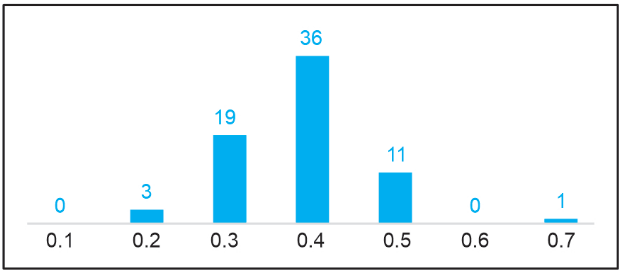
Үзүүлэлт	Индекс	Хүн ам зүйн индекс							
		Тоо	Өсөлт	Хүйс	Нас	Ачаал	ТөрНас	ШХИ	ШХТ
Хам.бага	0.17	0.07	(1.02)	-	-	0.45	0.66	(1.77)	0.03
Хам.их	0.61	1.00	1.00	1.00	0.76	0.70	0.90	1.00	1.00
Далайц	0.45	0.93	2.02	1.00	0.76	0.25	0.23	2.77	0.97
Дундаж	**0.34**	**0.21**	**(0.11)**	**0.83**	**0.47**	**0.54**	**0.78**	**(0.21)**	**0.24**
Медиан	0.34	0.17	(0.08)	0.89	0.50	0.52	0.78	(0.20)	0.20
Хазайлт	0.08	0.15	0.39	0.19	0.17	0.06	0.05	0.29	0.16
Орой К коэф	0.86	11.18	1.15	7.00	0.08	0.32	(0.31)	15.74	7.75
хариу	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор	Цө.мох.ор	Ол.шов.ор	Ол.шов.ор
Налуу Sk коэф	0.32	2.72	0.23	(2.30)	(0.68)	0.94	0.18	(1.27)	2.13
0.291	+ бар.нал	+ бар.нал	+ бар.нал	-зүү.нал	-зүү.нал	+ бар.нал	+ бар.нал	-зүү.нал	+ бар.нал
	1.10	9.35	0.78	7.91	2.32	3.23	0.62	4.36	7.31
хариу	Хэвийн	хэв.бус	Хэвийн	хэв.бус	хэв.бус	хэв.бус	Хэвийн	хэв.бус	хэв.бус
Интервал	0.09	0.19	0.40	0.20	0.15	0.05	0.05	0.55	0.19

Тайлбар: Ол.шов.о – олон шовх оройтой; Цө.шов.о – цөөн шовх оройтой; + бар.на – зэрэг баруун тийш налалттай; - зүү.на – сөрөг зүүн тийш налалттай тархалт.

Хил орчмын сумдыг *хүн ам зүйн индексээр нь* ***бага*** (0.1–0.3), ***дунд*** (0.31–0.4), ***өндөр*** (0.41–0.7) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв (Хүснэгт 18, Зураг 17).

Зураг 17. Хүн ам зүйн индексийн тархалт (2021–2024 он)

Айм	Бага 0.1-0.3	Дунд 0.3-04	Өндөр 0.4-0.7	Бүгд
БӨ	1	0	6	7
Бу	2	0	0	2
БХ	0	1	1	2
ГА	1	4	0	5
ДГ	5	0	1	6
До	2	6	0	8
За	1	1	0	2
Өм	5	0	2	7
Су	1	3	1	5
Сэ	1	3	0	4
Ув	1	5	0	6
Хо	0	2	1	3
Хө	1	8	0	9
Хэ	1	3	0	4
Бүгд	**22**	**36**	**12**	**70**



Сумдын хүн ам зүйн индекс *хэвийн тархалттай* (хамгийн бага 0.17, хамгийн их 0.61, дундаж 0.34, медиан 0.34, далайц 0.45, хазайлт 0.08, олон шовх орой) байна.

Индекс өндөр 12 сум (17%): Баян-Өлгий аймгийн 6 сум, Өмнөговь аймгийн 2 сум, Баянхонгор, Дорноговь, Сүхбаатар, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум нь 4300-аас олон хүнтэй (Баянхонгор аймгийн Шинэжинст сумаас бусад) дунд болон том сумд бөгөөд хүн ам бага зэрэг өсөж (+0.51 + 3.5) байна.

Дунд зэрэг 36 сум (51%): Хөвсгөл аймгийн 8 сум, Дорнод аймгийн 6 сум, Увс аймгийн 5 сум, Говь-Алтай аймгийн 4 сум, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Ховд аймгийн 2 сум, Баянхонгор, Завхан аймгийн тус бүр 1 сум нь 3300 орчим хүнтэй дунд зэргийн сумд бөгөөд хүн амын өсөлт зогссон (–0.51 +0.5) байна.

Бага 22 сум (31%): Дорноговь, Өмнөговь аймгийн тус бүр 5 сум, Булган, Дорнод аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Завхан, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус 1 сум нь 2500 орчим хүнтэй жижиг сумд бөгөөд хүн амын өсөлт буурч (–3.5 –0.5%) байна.

Дэд дүгнэлт (4.2)

Хил орчмын сумдад 1990–2000 онд 248.2 мянган хүн, 2001–2010 онд 256.7 мянган хүн, 2011–2020 онд 260.5 мянган хүн, 2021–2024 онд 278.1 мянган хүн байж, 35 жилд 3780–17600 хүнээр нэмэгдсэн байна.

Жижиг 32 сум (сумын 45.7%, 1400–3000 хүнтэй), дундаж 25 сум (сумын 35.7%, 3001–5000 хүнтэй), том 13 сум (сумын 18.6%, 5000-аас дээш хүнтэй) байгаа буюу 70 сумын 81.4 хувь нь жижиг, дунд сум байна. Энэ хэвээр байвал цаашид том сум нэмэгдэхгүй, харин дунд, жижиг сумд нэмэгдэх хандлагатай, 1400–2000 хүнтэй 11 сум нь энэ хэвээрээ байвал цаашид хэрхэн орших нь бүрхэг байна. Сумын хүн амын тооны ангиллыг ЗЗНД-ийн нэгжийг хөгжүүлэх, хүн амын (өсгөх, шилжилт хөдөлгөөн, зохицуулалт) бодлого, эдийн засаг,

нийгмийн бодлого, Хил хамгаалах байгууллагын бодлого, хамтын ажиллагааны үзүүлэлтэд тусгаж хэрэглэх боломжтой юм.

Хүн амын 35 жилийн *өсөлтийн дундаж* хэмжээ нь +1.5 хувиас –3.3 хувийн хооронд буурч (1990–2000 онд 1.5 хувь, 2001–2010 онд –0.8 хувь, 2011–2020 онд 1.1 хувь, 2021–2024 онд –0.3 хувь) хэлбэлзэж байгаа нь улсын өсөлтийн дундаж хэмжээнээс эрс бага, *өсөлтгүй зогсонги* байдал орсныг харуулж байна. Хүн амын хүйсийн харьцаа дунджаар эрэгтэй 50.4 хувь, эмэгтэй 49.6 хувь байгаа боловч энэ байдал алдагдсан (53:47) сумдын тоо нэмэгдэх хандлагатай байна. Иргэд, малчид нийгмийн (сургууль, эмнэлэг, бусад) үйлчилгээ авахын тулд 2–3 орон нутагт амьдрах хэв шинжийг судалж, бодлогын түвшинд шийдэл гаргахгүй бол гэр бүл төлөвлөлт, хүүхдийн төлөвшилд хэрхэн нөлөөлөх нь тодорхойгүй байна.

10 сумын (15%) хүн амын насны бүтэц, суварга хэвийн, 60 сумын (85%) насны бүтэц алдагдсан, хэвийн бус байна. Хүн ам зүйн *ачаалал багатай* (45–52%) 9 аймгийн 36 сум (51%), ачаалал *дунд зэрэг* (52–60%) 10 аймгийн 24 сум (34%), ачаалал *ихтэй* (61–70%) 2 аймгийн 10 сум (14%) байна.

Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ аймгийн уул уурхайтай сум, хилийн боомтод шилжин ирэх хөдөлгөөн, түр оршин суугчид нэмэгдсэн, үлдсэн 61 сумын хүн ам цөөрч, аймгийн төв, хот руу нүүж байна. Суманд шилжин ирэх хөдөлгөөнийг дэмжсэн, тэнцвэржүүлэх бодлого байхгүй, урсгалаараа байна.

Хүн ам зүйн ***индекс өндөртэй*** 12 сум (17%) нь 4300-аас их хүнтэй дунд, том сумд бөгөөд хүн ам бага зэрэг өсөж (+0.51 + 3.5) байна. ***Индекс дунд зэргийн*** 36 сум (51%) нь 3300 орчим хүнтэй дунд зэргийн сумд бөгөөд хүн амын өсөлт зогссон (–0.51 +0.5) байна. ***Индекс багатай*** 22 сум (31%) нь 2500 орчим хүнтэй жижиг сумд бөгөөд хүн амын өсөлт буурч (–3.5 –0.5%) байна. Өөрөөр хэлбэл, 12 сумын хүн ам өсөж, 36 сумынх зогссон байдалд, 25 сумынх буурч байна.

4.3 Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээний байдал

4.3.1 Боловсролын хамран сургалтын түвшин

Ерөнхий боловсролын сургуулийн хамран сургалтын түвшин. Хил орчмын сумдын ЕБС-ийн хамран сургалтын түвшнийг (тухайн насны суралцах хүүхдийн тоо, суралцагчдын тооны харьцаа) хичээлийн 5 жилээр үзвэл бага боловсрол *85–87 хувийн хооронд 2 хувийн зөрүүтэй*, суурь боловсрол *62–81 хувийн хооронд 19 хувийн зөрүүтэй*, бүрэн боловсрол *10–44 хувийн хооронд 34 хувийн зөрүүтэй* тус тус хэлбэлзсэн байна (Хүснэгт 19, 20).

Бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын хамран сургалтын хэлбэлзэл (2%, 19%, 34%) зөрүү их байгаа, анги дээшлэх тутам буурч (тархалтын зурагт: бага – цайвар, суурь – саарал, бүрэн дунд – тод) байгаа нь сурагчдын шилжих хөдөлгөөн их байгааг харуулж байна. Бүрэн дунд боловсрол 2019–2020 онд 17 хувь, 2021–2022 онд 10 хувь байсан бол 2021–2021 онд 48 хувь, 2022–2023 онд 46 хувь, 2023–2024 онд 44 хувь болсон байна.

Хүснэгт 19. ЕБС-ийн хамран сургалтын статистик (2020–2024 он)

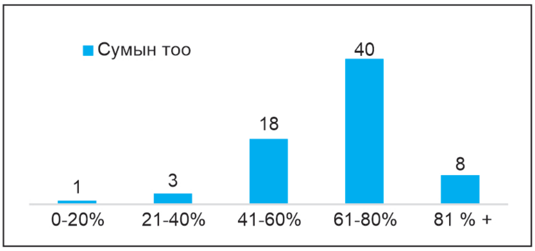
Хич.жил	2019-2020 он			2020-2021 он			2021-2022 он			2022-2023 он			2023-2024 он		
Боловсол	Бага	Суурь	Бүрэн	Бага	Суурь	Бүрэн	Бага	Суурь	Бүрэн	Бага	Суурь	Бүрэн	Бага	Суурь	Бүрэн
Дундаж	85%	81%	17%	87%	81%	48%	84%	62%	10%	87%	79%	46%	85%	79%	44%
Хам.их	114%	109%	34%	116%	115%	101%	112%	83%	26%	151%	130%	94%	108%	103%	91%
Хам.бага	34%	26%	0%	35%	21%	0%	6%	0%	0%	33%	29%	0%	7%	0%	0%
Далайц	0.80	0.83	0.34	0.82	0.94	1.01	1.06	0.83	0.26	1.18	1.00	0.94	1.01	1.03	0.91
Медиан	0.88	0.84	0.22	0.89	0.84	0.62	0.87	0.64	0.12	0.89	0.81	0.58	0.89	0.83	0.57
Стан.хазайлт	0.14	0.15	0.11	0.13	0.16	0.32	0.17	0.14	0.07	0.18	0.17	0.30	0.18	0.18	0.30
Корреляц	0.98	0.97	0.88	0.98	0.97	0.92	0.98	0.97	0.92	0.98	0.96	0.94	0.97	0.96	0.94
0-20%	0	0	31	0	1	19	1	1	68	0	0	19	1	1	20
21-40%	1	1	39	1	0	4	1	4	2	1	1	4	1	1	4
41-60%	3	6	0	1	6	9	2	23	0	3	8	16	3	8	18
61-80%	15	21	0	17	20	30	19	40	0	16	25	25	16	22	22
81 % +	51	42	0	51	43	8	47	2	0	50	36	6	49	38	6
Бүгд	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70

5 жилийн дунджийг үзвэл бага боловсрол 85.6 хувь, суурь боловсрол 76.5 хувь, бүрэн дунд боловсрол 33.2 хувь буюу дундаж нь 65 хувь байна. Энэ нь 6–10 насны 10 хүүхдийн 8–9 нь, 11–14 насны 10 хүүхдийн 7–8 нь, 15–17 насны 10 хүүхдийн 3 нь сумандаа суралцаж, бага ангид сумынхаа сургуульд, анги дээшлэхэд аймгийн төв, УБ хотод суралцаж, мөн сургууль завсардалт байгааг харуулж байна. Хилчдийн хүүхэд суралцдаг суманд бага боловсролын хамрагдалт 100 хувиас их байна.

Баянхонгор аймгийн Баян–Өндөр, Шинэжинст сум, Говь-Алтай аймгийн Бугат сум, Дорноговь аймгийн Өргөн, Улаанбадрах, Хатанбулаг, Хөвсгөл, Эрдэнэ сум, Дорнод аймгийн Баянтүмэн, Матад сум, Өмнөговь аймгийн Баян–Овоо, Ноён, Номгон, Хүрмэн сум, Сүхбаатар аймгийн Наран сум, Увс аймгийн Бөхмөрөн, Давст, Сагил сум, Хэнтий аймгийн Батширээт зэрэг 19 суманд 10–12 анги байхгүй тул бүрэн дунд боловсрол эзэмших эрхээ эдлэхийн тулд сорилттой тулгарч байна. Хамран сургах тойргийн хуваарь байдаг боловч тэр сургуулийн сургалтын чанар, дотуур байр хангалтгүй тул аймгийн төвийн сургуульд суралцах сонирхолтой байдаг байна. Гэтэл "төвийн сургуулиуд нь тойргийн бус гээд" хүүхдийг сургахгүй тул иргэд гэр бүлээрээ шилжин явах, эсвэл 2–3 орон нутагт тусдаа амьдарч байна.

Хүснэгт 20. ЕБС-ийн хамран сургалтын дундаж, тархалт (2020–2024 он)

Боловсол	Бага	Суурь	Бүрэн	Дундаж
Дундаж	85.6%	76.5%	33.2%	65.1%
Хам.их	112%	98%	67%	90%
Хам.бага	32%	25%	0%	19%
Далайц	0.80	0.73	0.67	0.71
Медиан	0.88	0.80	0.44	0.67
Стан.хазайлт	0.14	0.14	0.21	0.14
Корреляц	0.98	0.97	0.94	0.96
0-20%	0	0	19	1
21-40%	1	1	13	3
41-60%	1	9	36	18
61-80%	19	29	2	40
81 % +	49	31	0	8



Хамран сургалтын тархалт: 80 хувиас дээш 8 сум, (11.4%) байгаа бол 80 хувиас доогуур 62 сумын сургууль (88.6%) байна.

Боловсролын хамран сургалтыг улсын дундажтай (2023 он) харьцуулбал бага боловсрол –11.2 хувь, суурь боловсрол –19.3 хувь, бүрэн дунд боловсрол –64.1 хувь, дундаж нь –32.9 хувиар доогуур байна. 80 хувиас дээш 8 сумын сургууль (11.4%), 80 хувиас бага 62 сумын сургууль (88.6%) байна (Хүснэгт 21, 22).

Хүснэгт 21. ЕБС-ийн хамран сургалтын харьцуулалт

Ерөнхий боловсрол	*Улсын дундаж*	*Сумын дундаж*	*Зөрүү*
Бага (6–10 нас)	97.8%	85.6%	–12.2%
Суурь (11–14 нас)	95.8%	76.5%	–19.3%
Бүрэн дунд (15–17 нас)	97.3%	33.2%	–64.1%
Дундаж	**96.7%**	**65.1%**	**–32.9%**

ЕБС-ийн хамран *сургалтын хувиар нь* ***маш бага*** (<60%), ***бага*** (60–75%), ***дунд*** (76–85%), хангалттай (85% <) зэрэг ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Хүснэгт 22. ЕБС-ийн хамран сургалт: аймаг, сум

Ай.	Сум	Бага	Суурь	Бүрэн	Дундаж
БӨ	Алтай	0.64	0.57	0.37	▬ 0.53
БӨ	Булган	0.84	0.69	0.47	▲ 0.67
БӨ	Дэлүүн	0.84	0.72	0.48	▲ 0.68
БӨ	Ногооннуур	0.68	0.49	0.34	▬ 0.51
БӨ	Сагсай	0.74	0.68	0.47	▬ 0.63
БӨ	Улаанхус	0.82	0.74	0.31	▬ 0.62
БӨ	Цэнгэл	0.87	0.68	0.40	▬ 0.65
БУ	Сэлэнгэ	0.76	0.63	0.33	▬ 0.57
БУ	Тэшиг	0.88	0.81	0.29	▬ 0.66
БХ	Баян-Өндөр	0.89	0.81	0.00	▬ 0.57
БХ	Шинэжинст	0.86	0.80	0.00	▬ 0.55
ГА	Алтай	0.80	0.79	0.45	▲ 0.68
ГА	Бугат	0.85	0.75	0.00	▬ 0.53
ГА	Тонхил	0.77	0.70	0.49	▬ 0.66
ГА	Цогт	0.89	0.81	0.45	▲ 0.71
ГА	Эрдэнэ	0.88	0.76	0.23	▬ 0.63
ДГ	Замын-Үүд	0.94	0.89	0.52	▲ 0.78
ДГ	Өргөн	0.75	0.67	0.00	▬ 0.47
ДГ	Улаанбадрах	0.98	0.83	0.00	▬ 0.60
ДГ	Хатанбулаг	0.85	0.71	0.00	▬ 0.52
ДГ	Хөвсгөл	0.99	0.86	0.00	▬ 0.61
ДГ	Эрдэнэ	0.72	0.68	0.00	▬ 0.46
ДО	Баяндун	0.92	0.86	0.48	▲ 0.75
ДО	Баянтүмэн	0.32	0.25	0.00	▼ 0.19
ДО	Баян-Уул	0.98	0.86	0.51	▲ 0.78
ДО	Дашбалбар	0.88	0.77	0.42	▲ 0.69
ДО	Матад	0.70	0.55	0.00	▼ 0.42
ДО	Халхгол	0.73	0.62	0.28	▬ 0.54
ДО	Чойбалсан	0.67	0.60	0.35	▬ 0.54
ДО	Чулуунхороот	0.92	0.84	0.55	▲ 0.77
ЗА	Баянтэс	0.92	0.88	0.67	▲ 0.83
ЗА	Тэс	1.00	0.97	0.61	▲ 0.86
ӨМ	Баяндалай	0.73	0.57	0.33	▬ 0.54
ӨМ	Баян-Овоо	0.82	0.72	0.00	▬ 0.51
ӨМ	Гурвантэс	0.92	0.83	0.38	▲ 0.71

Ай.	Сум	Бага	Суурь	Бүрэн	Дундаж
ӨМ	Ноён	0.65	0.48	0.00	▼ 0.38
ӨМ	Номгон	0.72	0.61	0.00	▬ 0.44
ӨМ	Ханбогд	0.92	0.87	0.48	▲ 0.76
ӨМ	Хүрмэн	0.62	0.47	0.00	▼ 0.36
СБ	Баяндэлгэр	1.02	0.92	0.49	▲ 0.81
СБ	Дарьганга	1.01	0.91	0.36	▲ 0.76
СБ	Наран	0.98	0.88	0.00	▬ 0.62
СБ	Онгон	0.96	0.80	0.51	▲ 0.76
СБ	Эрдэнэцагаан	0.98	0.88	0.45	▲ 0.77
СЭ	Алтанбулаг	0.80	0.74	0.40	▬ 0.65
СЭ	Ерөө	0.96	0.86	0.44	▲ 0.76
СЭ	Түшиг	0.88	0.80	0.44	▲ 0.71
СЭ	Хүдэр	1.05	0.98	0.46	▲ 0.83
УВ	Баруунтуруун	0.96	0.94	0.61	▲ 0.84
УВ	Бөхмөрөн	0.91	0.87	0.00	▬ 0.59
УВ	Давст	0.71	0.57	0.00	▬ 0.43
УВ	Зүүнговь	0.86	0.78	0.50	▲ 0.71
УВ	Сагил	0.50	0.48	0.00	▼ 0.33
УВ	Тэс	0.82	0.76	0.46	▲ 0.68
ХО	Алтай	0.86	0.80	0.45	▲ 0.70
ХО	Булган	1.00	0.93	0.60	▲ 0.84
ХО	Үенч	0.86	0.74	0.47	▲ 0.69
ХӨ	Баянзүрх	0.93	0.82	0.43	▲ 0.73
ХӨ	Рэнчинлхүмбэ	0.81	0.71	0.44	▬ 0.65
ХӨ	Улаан-Уул	0.91	0.83	0.61	▲ 0.79
ХӨ	Ханх	0.97	0.87	0.47	▲ 0.77
ХӨ	Цагааннуур	1.12	0.96	0.61	▲ 0.90
ХӨ	Цагаан-Уул	0.91	0.88	0.45	▲ 0.75
ХӨ	Цагаан-Үүр	1.00	0.91	0.56	▲ 0.82
ХӨ	Цэцэрлэг	0.75	0.75	0.46	▬ 0.65
ХӨ	Эрдэнэбулган	0.92	0.84	0.50	▲ 0.75
ХЭ	Батширээт	0.97	0.91	0.00	▬ 0.63
ХЭ	Биндэр	0.97	0.91	0.46	▲ 0.78
ХЭ	Дадал	0.99	0.89	0.46	▲ 0.78
ХЭ	Өмнөдэлгэр	0.90	0.82	0.48	▲ 0.73

Хамран сургалт дунд 17 сум (24%): Хөвсгөл аймгийн 4 сум, Сүхбаатар аймгийн 3 сум, Дорнод, Завхан, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Дорноговь, Сэлэнгэ, Увс, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

Хамран сургалт бага 32 сум (46%): Баян-Өлгий, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 5 сум, Говь-Алтай аймгийн 4 сум, Сэлэнгэ аймгийн 3 сум, Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь, Сүхбаатар, Увс, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган аймгийн 1 сум.

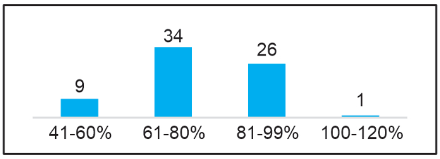
Хамран сургалт маш бага 21 сум (30%): Өмнөговь аймгийн 5 сум, Дорнод аймгийн 4 сум, Дорноговь, Увс тус бүр 3 сум, Баян-Өлгий, Баянхонгор аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Ай.	18-59%	60-75%	76%+	Бүгд
БӨ	2	5	0	**7**
БУ	1	1	0	**2**
БХ	2	0	0	**2**
ГА	1	4	0	**5**
ДГ	3	2	1	**6**
ДО	4	2	2	**8**
ЗА	0	0	2	**2**
ӨМ	5	2	0	**7**
СБ	0	2	3	**5**
СЭ	0	3	1	**4**
УВ	3	2	1	**6**
ХО	0	2	1	**3**
ХӨ	0	5	4	**9**
ХЭ	0	2	2	**4**
Бүгд	**21**	**32**	**17**	**70**

Сургуулийн өмнөх боловсролын хамран сургалтын түвшин. СӨБ-ын хамран сургалтын түвшнийг сүүлийн 5 жилээр шинжилбэл 62–82 хувийн хооронд 20 хувийн хэлбэлзэлтэй өсөж, дундаж нь 76 хувь байна (Хүснэгт 23). Энэ нь 2–5 насны 4 хүүхдийн 3 нь цэцэрлэгт хамрагдаж, 1 нь хамрагдахгүй байгааг харуулж байна.

Хүснэгт 23. СӨБ-ын хамран сургалтын дундаж, тархалт (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020	2021	2022	2023	2024	Дундаж
Дундаж	78%	62%	78%	82%	80%	76%
Хам.их	▼105%	▲123%	▲122%	▬115%	▼102%	▼ 109%
Хам.бага	39%	35%	38%	37%	46%	47%
Далайц	66%	88%	84%	78%	56%	62%
Медиан	81%	61%	76%	84%	80%	78%



СӨБ-д хамрагдалтыг ЕБС-ийн бага боловсролын хамран сургалтын түвшинтэй (85.6%) харьцуулбал 9.6 хувиар бага байгаа нь хүүхдүүд цэцэрлэгт бүрэн хамрагдаж чадахгүй байна. ХЦА, салбарын хүүхдүүд "Хилчдийн цэцэрлэгийн бүлэг"-т явдаг суманд СӨБ-ын хамран сургалт 100 хувиас дээш байна. Жишээлбэл, Дорноговь аймгийн Хатанбулаг сум (111%), Завхан аймгийн Баянтэс сум (115%), Хөвсгөл аймгийн Цагаан-үүр сум (123%).

СӨБ-ын хамран сургалтыг улсын түвшинтэй (86.8%) харьцуулбал –10.8 хувиар доогуур, 2019–2021 онд –3.1 хувиас –26.5 хувийн хэлбэлзэлтэй байсан бол 2021–2024 онд –4.4 хувиас –10.0 хувийн хэлбэлзэж, зөрүү буурах хандлагатай байна (Хүснэгт 24).

Хүснэгт 24. СӨБ-ын хамрагдалтын харьцуулалт (2020–2024 он)

Хичээлийн жил	*Улсын дундаж*	*Сумын дундаж*	*Зөрүү*
2019–2020	81.6%	78.5%	-3.1%
2020–2021	88.3%	61.8%	-26.5%
2021–2022	87.7%	77.7%	-10.0%
2022–2023	86.5%	82.1%	-4.4%
2023–2024	89.7%	79.8%	-9.9%
Дундаж	**86.8%**	**76.0%**	**-10.8%**

СӨБ-ын *хамран сургалтын хувиар* нь ***бага*** (40–60%), ***дунд*** (61–75%), ***хангалттай*** (81%<) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Хангалттай 30 сум: Увс аймгийн 5 сум, Дорноговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 4 сум, Сэлэнгэ, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Булган, Говь-Алтай, Өмнөговь аймгийн тус бүр 2 сум, Завхан, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

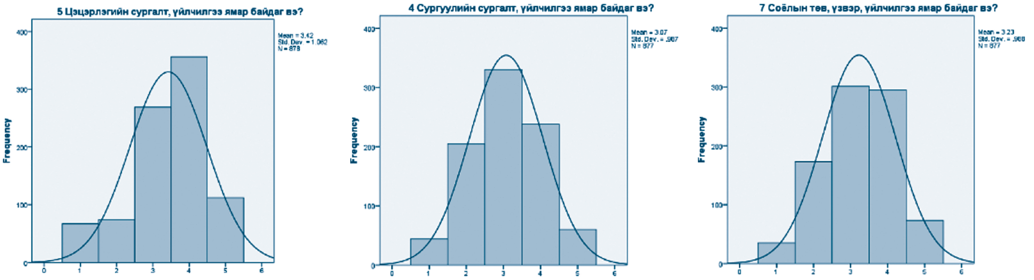
Дунд зэрэг 32 сум: Баян-Өлгий, Дорнод аймгийн тус бүр 6 сум, Хөвсгөл аймгийн 5 сум, Өмнөговь аймгийн 3 сум, Баянхонгор, Говь-Алтай, Ховд аймгийн тус бүр 2 сум, Дорноговь, Завхан, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Бага 8 сум: Дорнод, Өмнөговь аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Дорноговь, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 1 сум.

Ай.	**41-60%**	**61-80%**	**81-110%**
БӨ	1	6	0
БУ	0	0	2
БХ	0	2	0
ГА	1	2	2
ДГ	1	1	4
ДО	2	6	0
ЗА	0	1	1
ӨМ	2	3	2
СБ	0	1	4
СЭ	0	1	3
УВ	0	1	5
ХО	0	2	1
ХӨ	1	5	3
ХЭ	0	1	3
Бүгд	**8**	**32**	**30**

Цэцэрлэгийн үйлчилгээ ямар байдаг вэ? гэсэн асуултад 7.5 хувь нь мэдэхгүй, 8.3 хувь нь хангалтгүй, 30.3 хувь нь дунд зэрэг, 40 хувь нь боломжийн, 12.6 хувь нь хангалттай гэж хариулснаас үзвэл 52.6 хувь нь эерэг үнэлгээ өгсөн (дундаж 3.42, медиан 4.00, стандарт хазайлт 1.062, хэвийн тархалттай) байна. Цэцэрлэгийн үйлчилгээг сургуулийн үйлчилгээнээс 0.35 нэгжээр илүү үнэлсэн байна (Зураг 18).

Зураг 18. Цэцэрлэг, сургууль, соёлын үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ



Сургуулийн сургалт, үйлчилгээ ямар байдаг вэ? гэсэн асуултад 6 хувь нь мэдэхгүй, 23 хувь нь хангалтгүй, 38 хувь нь дунд зэрэг, 26 хувь нь боломжийн, 7 хувь нь хангалттай гэж хариулснаас үзвэл 33 хувь эерэг үнэлгээ өгсөн (дундаж 3.07, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.987, хэвийн тархалттай) байна.

Соёлын үйлчилгээ ямар байдаг вэ? гэсэн асуултад 4 хувь нь мэдэхгүй, 19.5 хувь нь хангалтгүй, 34 хувь нь дунд зэрэг, 33 хувь нь боломжийн, 8 хувь нь хангалттай гэж хариулснаас үзвэл 41 хувь нь эерэг үнэлгээ өгсөн (дундаж 3.23, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.988, хэвийн бус тархалттай) байна.

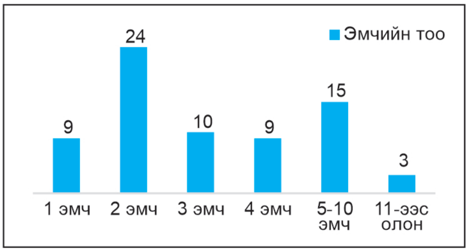
4.3.2 Эмнэлгийн их эмчийн тоо, ачаалал

Сумын эмнэлэг, их эмчийн тоо. Хил орчмын 66 суманд тус бүр 1 эмнэлэг, 4 суманд 2-оос олон эмнэлэг ажиллаж, алслагдсан хүн ам цөөн (2000 хүртэлх) суманд 1–2 их эмч, харин 5000-аас олон хүнтэй суманд 10–45 эмч ажиллаж байна.

Сүүлийн 5 жилийн дунджаар 70 суманд нийт 314 их эмч ажиллаж, нэг суманд дунджаар 3–5 их эмч байгаа боловч 1 их эмчтэй 9 сум, 2 их эмчтэй 24 сум байна. Сүүлийн 3 жилд их эмчийн тоо 12–20 нэмэгдсэн боловч их эмч дутагдалтай байсаар байна (Хүснэгт 25).

Хүснэгт 25. Эмнэлгийн их эмчийн дундаж, тархалт (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Дундаж	5	4	4	5	5	4
Хам.их	44	35	36	39	46	40
Хам.бага	1	1	1	1	1	1
Далайц	43	34	35	38	45	39
Ст.хазайлт	6	5	5	5	6	5
1 эмч	5	10	6	9	4	9
2 эмч	18	19	20	14	17	24
3 эмч	14	11	14	14	12	10
4 эмч	8	14	6	12	11	9
5-10 эмч	22	12	21	18	23	15
11-ээс олон	3	4	3	3	3	3



Сумдын 13 хувь нь 1 их эмчтэй (9 сум), 34 хувь нь 2 их эмчтэй (24 сум), 14 хувь нь 3 их эмчтэй байгаа бөгөөд их эмчгүй бол эрүүл мэндийн үйлчилгээ авч чадахгүй, хөнгөлөлттэй эм бичүүлж авч чадахгүй, 1 их эмчтэй үед үзлэг, эмчилгээ хийх, эмнэлгээ удирдах зэрэг ачаалал маш их, 2 их эмчтэй үед ачаалал бага зэрэг буурах боловч мэргэжлийн сургалтад явах, ээлжийн амралт авахад асуудал үүсдэг байна.

Нэг эмчид ногдох хүн амын тоо, ажлын ачаалал. Сүүлийн 5 жилд дунджаар 1 их эмчид 1147 хүн ногдож байгааг улсын дундажтай (2023 онд 226 хүн, 2024 онд 214 хүн) харьцуулбал 4–5 дахин их байна (Хүснэгт 26). Өмнөговь аймгийн Ноён сум 1300 хүнтэй 5 эмчтэй нэг их эмчид ногдох хүний тоо (191 хүн) хамгийн бага, Баянхонгор аймгийн Баян-Өндөр сум нэг их эмчид ногдох хүний тоо (2226 хүн) хамгийн их буюу 2021 оноос 1 их эмчтэй ажиллаж байна.

Хүснэгт 26. Нэг эмчид ногдох хүн амын статистик, тархалт (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Дундаж	1,106	1,287	1,162	1,157	1,023	1,147
Хам.их	3,181	3,007	3,539	3,175	2,535	2,226
Хам.бага	173	126	136	263	259	191
Далайц	3,008	2,881	3,403	2,912	2,276	2,034
Ст.хазайлт	601	628	585	621	477	429
600 хүрт	10	7	8	9	11	7
601-1000	28	19	24	26	29	19
1001-1400	17	18	17	17	14	24
1601-1800	10	12	15	10	13	17
1800 +	5	14	6	8	3	3
Бүгд	**70**	**70**	**70**	**70**	**70**	**70**

Нэг их эмчид ногдох хүн амын тоогоор нь ***хэт их ачаалалтай*** (1300-аас дээш хүн ногдох, 6.5–10 дахин их), ***их ачаалалтай*** (801–1300 хүн ногдох, 4.5–6 дахин их), ***дунд зэргийн ачаалалтай*** (200–800 хүн ногдох, 1–4 дахин их) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

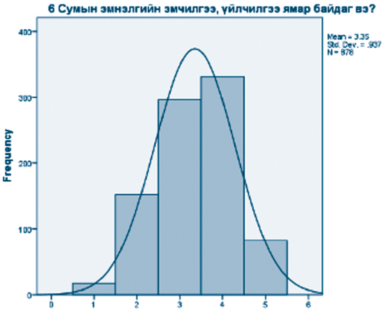
Ай.	Хэт их	Их	Дунд	Бүгд
БӨ	2	1	4	7
БУ	1	1	0	2
БХ	0	1	1	2
ГА	0	4	1	5
ДГ	1	3	2	6
ДО	5	1	2	8
ЗА	0	1	0	1
ӨМ	0	3	4	7
СБ	1	1	3	5
СЭ	2	2	0	4
УВ	0	4	2	6
ХО	0	1	2	3
ХӨ	6	3	0	9
ХЭ	0	3	2	5
Бүгд	**18**	**29**	**23**	**70**

Хэт их ачаалалтай 18 сум (26%): Хөвсгөл аймгийн 6 сум, Дорнод аймгийн 5 сум, Говь-Алтай аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий, Дорноговь, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Баянхонгор, Завхан аймгийн тус бүр 1 сум.

Их ачаалалтай 29 сум (41%): Баян-Өлгий аймгийн 4 сум, Увс, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 3 сум, Дорноговь, Дорнод, Сүхбаатар, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Баянхонгор, Говь-Алтай, Завхан, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Дунд зэргийн ачаалалтай 23 сум (33%): Өмнөговь аймгийн 7 сум, Сүхбаатар, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Дорноговь, Дорнод, Ховд, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 1 сум.

Зураг 19. Эмнэлгийн үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ



Эмнэлгийн үйлчилгээ ямар байдаг вэ? гэсэн асуултад 2 хувь нь мэдэхгүй, 17 хувь нь хангалтгүй, 33 хувь нь дунд зэрэг, 37 хувь нь боломжийн, 9 хувь нь хангалттай гэж хариулснаас үзвэл 46 хувь нь эерэг үнэлгээ өгсөн (дундаж 3.35, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.937, хэвийн бус тархалттай) байна. Эмнэлгийн үйлчилгээ нь соёл, сургуулийн үйлчилгээнээс 0.12, 0.28 оноогоор тус тус илүү байв (Зураг 19).

4.3.3 Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ

Хил орчмын сумдын сүүлийн 4 жилийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тоо, мөнгөн дүн бүхий өгөгдлийг шинжлэхэд халамжийн үйлчилгээнд 2020, 2021 онд нэг суманд дунджаар 746 иргэн хамрагдаж байсан бол 2022, 2023 онд 1538 иргэн болж 2.1 дахин өссөн байна (Хүснэгт 27А). Үүнийг сумын хүн амын тоотой нь харьцуулж үзвэл 2020, 2021 онд 20 хувь, 2022, 2023 онд 38 хувь болж 18 хувиар өссөн байна (Хүснэгт 27Б). Хамгийн их хувь нь 2020, 2021 онд 33–37 хувь байсан бол 2022, 2023 онд 83–85 хувь болж 49 хувиар (2.4 дахин) өссөн байна.

2022, 2023 оны халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тархалтыг үзвэл *иргэдийн 20–33 хувь нь хамрагдсан 9 сум, иргэдийн 33.1–36 хувь нь хамрагдсан 20 сум, иргэдийн 36.1–39 хувь нь хамрагдсан 24 сум, иргэдийн 39.1–85 хувь нь хамрагдсан 17 сум* байна. Энэ нь дунджаар 38 хувь буюу 10 хүний 3–4

Хүснэгт 27. Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн статистик (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	Дундаж
Дундаж	732	761	1,572	1,505	1,142
Хам.их	4,184	4,067	7,341	7,026	5,655
Хам.бага	252	267	468	447	420
Далайц	3,932	3,800	6,873	6,579	5,234
Ст.хазайлт	512	500	1,190	1,155	808
500 хүрт	21	19	3	4	6
501-1000 хүн	38	39	21	25	37
1001-1500 хүн	9	10	21	19	14
1501-2000 хүн	1	1	9	8	5
2000 +	1	1	15	13	7

А. Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн статистик (дундаж, тархалт, хазайлт)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	Дундаж	2022 он	2023 он	Дундаж
Дундаж	20%	20%	**20%**	38%	37%	**38%**
Медиан	19%	20%	20%	37%	36%	36%
Хам.их	37%	33%	**35%**	85%	83%	**84%**
Хам.бага	11%	9%	**10%**	20%	19%	**20%**
Далайц	27%	24%	**25%**	65%	64%	**64%**
Ст.хазайлт	5%	5%	**5%**	8%	8%	**8%**
33% хүрт	69	68	69	8	12	9
33.1-36%	-	2	-	14	24	20
36.1-39%	-	-	1	28	19	24
39.1-42%	1	-	-	12	7	9
42 % +	-	-	-	8	8	8

Б. Сумын хүн амын тоо, халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тооны харьцаа (эзлэх хувь хэмжээ)

хүн ямар нэгэн халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан байна. Хөвсгөл аймгийн Цагаан–Уул сумын иргэдийн 84.2 хувь, Цагаан–Үүр сумын иргэдийн 76.1 хувь байгаа нь хамгийн их (10 хүний 8 нь), Цэцэрлэг сумын иргэдийн 19.7 хувь байгаа нь хамгийн бага (10 хүний 2 нь) байна.

Сумын хүн амтай, халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тоог *харьцуулсан хувиар нь* ***халамж бага*** (33% хүртэл), ***дунд зэрэг*** (33.1–39%), ***их*** (39–85%) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Ай.	Бага	Дунд	Их	Бүгд
БӨ	0	0	7	7
БУ	1	1	0	2
БХ	0	1	1	2
ГА	0	4	1	5
ДГ	4	2	0	6
ДО	0	8	0	8
ЗА	0	2	0	2
ӨМ	2	5	0	7
СБ	0	5	0	5
СЭ	0	4	0	4
УВ	0	3	3	6
ХО	0	1	2	3
ХӨ	1	5	3	9
ХЭ	1	3	0	4
Бүгд	**9**	**44**	**17**	**70**

Халамжийн үйлчилгээ ихтэй 17 сум (24%): Баян-Өлгий аймгийн 7 сум, Увс, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 3 сум, Ховд аймгийн 2 сум, Баянхонгор, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 1 сум.

Халамжийн үйлчилгээ дунд зэрэг 44 сум (63%): Дорнод аймгийн 8 сум, Өмнөговь, Сүхбаатар, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 5 сум, Говь-Алтай, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 4 сум, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Дорноговь, Завхан аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Баянхонгор, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

Халамжийн үйлчилгээ багатай 9 сум (13%): Дорноговь аймгийн 4 сум, Өмнөговь аймгийн 2 сум, Булган, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Халамжийн үйлчилгээний мөнгөн дүнгээр тооцож үзвэл 2020, 2021 онд 143 сая төгрөг байсан бол 2022, 2023 онд 2,419 сая төгрөг болж 17 дахин өссөн байна. 2023 оны байдлаар хил орчмын сумдын 276,943 иргэдийн 105,329 иргэн халамжийн үйлчилгээнд (38%) хамрагдаж, нийт 167 тэрбум 184 сая төгрөг, нэг суманд дунджаар 2 тэрбум 388 сая төгрөгийг улсын төсвөөс зарцуулсан бөгөөд нэг хүнд дунджаар жилд 1,659,661.0 төгрөг, сард 138,305.0 төгрөг, хамгийн их нь 236,442.0 төгрөг, хамгийн бага нь 55,676.0 төгрөг олгогдсон байна (Хүснэгт 28).

Хүснэгт 28. Халамжийн үйлчилгээний мөнгөн дүн (2020–2024 он, сая төгрөг)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	Дундаж
Дундаж	152	134	2,450	2,388	1,281
Хам.их	1,942	1,236	10,669	10,551	6,100
Хам.бага	37	13	757	736	418
Далайц	1,905	1,223	9,912	9,815	5,682
Ст.хазайлт	231	152	1,711	1,670	911
50 сая хүрт	7	8	-	-	-
51-500 сая	61	61	-	-	5
501-1000 сая	1	-	7	7	32
1001-1500 сая	-	1	12	12	16
1501-2000 сая	1	-	20	20	8
2001-2500 сая	-	-	8	9	3
2500 сая +	-	-	23	22	6
Бүгд	**70**	**70**	**70**	**70**	70

Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тоо 2022 оноос 2 дахин, мөнгөн дүн 17 дахин нэмэгдэхэд Ковид–19 цар тахлын дараа 2021–2022 онд бизнес, аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа сэргэж эхэлсэн ч орлогын түвшин сэргээгүй, ажилгүйдэл өндөр хэвээр байсан. 2020, 2021 онд инфляц 3.7–9.6 хувь байсан бол 2022, 2023 онд 13–15 хувьд хүрсэн нь орлогын бодит үнэ цэнийг бууруулж, илүү олон өрх халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах болсон. Мөн өрхийн орлогын ялгаа ихэссэн, ядуурлын түвшин их (27–29%) хэвээр байсан, орлого багатай өрхийн тоо нэмэгдсэн, 2022 оноос "Хүүхдийн мөнгө"-ийг бүх хүүхдэд (100%) олгож эхэлсэн нь халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тоо, мөнгөн дүн өссөн байна.

4.3.4 Аюулгүй байдал, гэмт хэрэг

Хил орчмын сумдын сүүлийн 5 жилд бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоо, төрлийг шинжлэв. Нэг суманд дунджаар 25 гэмт хэрэг гарсан, 2020, 2024 оныг харьцуулбал 31 хувиар өссөн байна. 10 хүртэлх гэмт хэрэг гарсан 21 сум (30%), 11–20 гэмт хэрэг гарсан 35 сум (50%), 21–40 гэмт хэрэг гарсан 6 сум (8%), 41–150 гэмт хэрэг гарсан 8 сум (11%) байгаа (хэвийн бус, "урт сүүл" хэлбэрийн тархалттай) байна (Хүснэгт 29). Өмнөговь аймгийн Ханбогд 149, Дорноговь аймгийн Замын-Үүд 127 хамгийн их бол Өмнөговь аймгийн Ноён сум, Хөвсгөл, Завхан аймгийн суманд 4-7 гэмт хэрэг бүртгэсэн нь хамгийн бага байна.

Хүснэгт 29. Гэмт хэргийн статистик үзүүлэлт (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Бүгд	1,349	1,498	1,951	1,995	1,949	1,748
Дундаж	**19**	**21**	**28**	**29**	**28**	**25**
Хам.их	117	186	201	193	294	**149**
Хам.бага	1	1	-	1	-	**3**
Далайц	116	185	201	192	294	**146**
Ст.хазайлт	22	26	38	39	47	27
10 хүрт	28	25	23	24	18	21
11-20 хэр	31	28	30	30	36	35
21-30 г.м	4	10	8	4	5	3
31-40 г.м	2	4	-	-	3	3
41-150 г.м	5	2	7	9	6	8

Гэмт хэргийн гаралтыг сумын хүн амын тоотой нь харьцуулбал дундаж нь 0.66 хувь, 0.45–0.86 хувийн хооронд 0.40 хувийн хэлбэлзэлтэй (2020 онд 0.45%, 2021 онд 0.53%, 2022 онд 0.84%, 2023 онд 0.86%, 2024 онд 0.63%), 2022, 2023 онд өмнөх жилүүдээс 2 дахин өсөж, 2024 онд буурсан байна (Хүснэгт 30).

Хүснэгт 30. Гэмт хэргийн хүн амын тоонд харьцуулсан статистик (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Дундаж	0.45%	0.53%	0.84%	0.86%	0.63%	0.66%
Хам.их	1.6%	1.3%	12.2%	13.3%	3.1%	5.5%
Хам.бага	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Далайц	1.6%	1.2%	12.2%	13.3%	3.1%	5.4%
Ст.хазайлт	0.3%	0.3%	1.6%	1.7%	0.5%	0.7%
0.2% хүрт	13	12	12	15	9	4
0.21-0.4%	23	21	21	13	17	26
0.4-0.6%	18	12	14	15	17	12
0.6-0.8%	9	8	4	9	9	12
0.8-1.0%	3	8	3	3	7	6
1.0-1.2%	1	8	5	5	5	3
1.2 + %	3	1	10	9	6	7

Сумын хүн амд гэмт хэргийн эзлэх хувиар гэмт хэрэг бага (0–0.4%), дунд зэрэг (0.4–0.8%), их (0.8–1.2%) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Гэмт хэрэг ихтэй 15 сум (21%): Дорноговь, Дорнод аймгийн 3 сум, Өмнөговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Говь-Алтай, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Гэмт хэрэг дунд зэрэг 25 сум (36%): Дорнод, Увс аймгийн тус бүр 4 сум, Дорноговь, Өмнөговь аймгийн тус бүр 3 сум, Говь-Алтай, Сэлэнгэ, Ховд аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 1 сум.

Гэмт хэрэг багатай 30 сум (43%): Хөвсгөл аймгийн 9 сум, Баян-Өлгий аймгийн 6 сум, Баянхонгор, Говь-Алтай, Завхан, Өмнөговь, Сүхбаатар, Увс аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Дорнод, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Ай.	Бага	Дунд	Их	Бүгд
БӨ	6	1	0	7
БУ	1	0	1	2
БХ	2	0	0	2
ГА	2	2	1	5
ДГ	0	3	3	6
ДО	1	4	3	8
ЗА	2	0	0	2
ӨМ	2	3	2	7
СБ	2	1	2	5
СЭ	0	2	2	4
УВ	2	4	0	6
ХО	1	2	0	3
ХӨ	9	0	0	9
ХЭ	0	3	1	4
Бүгд	30	25	15	70

Алслагдсан, хүн ам цөөн жижиг (3000 хүртэлх) суманд гэмт хэрэг бага, харин уул уурхайтай, тээвэрлэлт ихтэй, хилийн боомт бүхий суманд гэмт хэрэг их байна.

Хүснэгт 31. Гэмт хэргийн төрөл (10/27), эрэмбэ

Код	Гэмт хэргийн төрөл	Хувь
Г06	Өмчлөх эрхийн эсрэг	30%
Г05	Хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг	20%
Г10	Залилах	10%
Г07	Хулгайлах	8%
Г08	Мал хулгайлах	7%
Г14	Хүрээлэн байгаа орчны эсрэг	7%
Г15	ХАБТХАЖ-ын эсрэг гэмт хэрэг	6%
Г16	Хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг	3%
Г11	Хөрөнгө завших	2%
Г02	Хүний амьд явах эрхийн эсрэг	2%
Г23	Нийтийн албаны ашиг сонирхлын эсрэг гэмт хэрэг	1.1%

Хил орчмын сумдад гарсан гэмт хэргийн 27 төрлийг эрэмбэлж, эхний 5 гэмт хэргийг үзвэл Өмчлөх эрхийн эсрэг (30%), Хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг (20%), Залилах (10%), Хулгайлах (8%), Мал хулгайлах (7%) буюу эдгээр нь 75 хувийг эзэлж байна. Хүний эрүүл мэндийн халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг улсын хэмжээнд (23.7%), 70 суманд (20%) байгааг харвал 5 хэрэг тутмын 1 нь энэ төрлийн гэмт байна (Хүснэгт 31).

4.3.5 Нийгмийн үйлчилгээний индекс

Хил орчмын сумдын нийгмийн үйлчилгээний индексийг [A)]Боловсролын (цэцэрлэг, бага, суурь, бүрэн дунд анги) хамран сургалтын хувь (0–100%); [B)] Халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн эзлэх хувь (20–85%); [C)]1000 хүн амд ногдох эмчийн тоо (0–6); [D)]1000 хүн амд ногдох гэмт хэргийн тоо (1–55) гэсэн 5 үзүүлэлтийн 3–5 жилийн өгөгдөлд хийв. Индексийг тооцохдоо: Цэцэрлэг, сургууль, эмнэлэг, халамжийн үйлчилгээ, гэмт хэргийн тоо өгөгдөл тус бүрийг стандартчилав.

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{SD}$$; Үүнд: X_i– өгөгдөл, $\bar{X}$– дундаж, SD– стандарт хазайлт.

Үзүүлэлтийн утга эерэг (хамрагдалт), сөрөг (гэмт хэрэг) болохыг тодорхойлж, Нийлмэл индекс тооцов. Үүнд: $Index = \sum(W_i \times Z_i)$; И – жин (хамрах хүрээ 0.5–1).

Нийгмийн үйлчилгээний индексийн хэмжээгээр ***сайн*** (+0.2<), ***дунд зэрэг*** (–0.2 + 0.2), ***бага буюу сул*** (<–0.2) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв (Хүснэгт 32).

Ай.	Сул	Дунд	Сайн	Бүгд
БӨ	2	4	1	**7**
БУ	1	1	0	**2**
БХ	0	2	0	**2**
ГА	1	4	0	**5**
ДГ	5	0	1	**6**
ДО	3	4	1	**8**
ЗА	0	0	2	**2**
ӨМ	3	3	1	**7**
СБ	0	3	2	**5**
СЭ	0	3	1	**4**
УВ	1	3	2	**6**
ХО	0	2	1	**3**
ХӨ	1	3	5	**9**
ХЭ	0	2	2	**4**
Бүгд	**17**	**34**	**19**	**70**

Сайн 19 сум (27%)*:* Хөвсгөл аймгийн 5 сум, Завхан, Сүхбаатар, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь, Сэлэнгэ, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

Дунд зэрэг 34 сум (49%)*:* Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Дорнод аймгийн тус бүр 4 сум, Өмнөговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 3 сум, Баянхонгор, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган аймгийн 1 сум.

Бага 17 сум (24%)*:* Дорноговь аймгийн 5 сум, Дорнод, Өмнөговь аймгийн тус бүр 3 сум, Баян-Өлгий аймгийн 2 сум, Булган, Говь-Алтай, Увс, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Хүснэгт 32. Нийгмийн үйлчилгээний индекс: аймаг, сум

Индекс сайн 19 сум

Ай.	Сум	Индекс
БӨ	Дэлүүн	0.21
ДГ	Замын-Үүд	0.61
ДО	Баян-Уул	0.23
ЗА	Баянтэс	0.42
ЗА	Тэс	0.28
ӨМ	Ноён	0.74
СБ	Баяндэлгэр	0.53
СБ	Онгон	0.36
СЭ	Хүдэр	0.28
УВ	Баруунтуруун	0.67
УВ	Зүүнговь	0.26
ХО	Булган	0.62
ХӨ	Цагаан-Үүр	1.86
ХӨ	Цагаан-Уул	0.96
ХӨ	Цагааннуур	0.63
ХӨ	Эрдэнэбулган	0.28
ХӨ	Улаан-Уул	0.22
ХЭ	Биндэр	0.47
ХЭ	Дадал	0.38

Боловсролын хамран сургалт сайн, эмнэлгийн их эмчтэй, халамжийн үйлчилгээ их, гэмт хэрэг бага.

Индекс дунд зэрэг 34 сум

Ай.	Сум	Индекс
БӨ	Цэнгэл	0.08
БӨ	Улаанхус	(0.04)
БӨ	Булган	(0.05)
БӨ	Сагсай	(0.11)
БУ	Тэшиг	0.03
БХ	Баян-Өндөр	(0.13)
БХ	Шинэжинст	(0.15)
ГА	Цогт	0.09
ГА	Алтай	0.08
ГА	Эрдэнэ	(0.16)
ГА	Бугат	(0.18)
ДО	Чулуунхороот	0.19
ДО	Баяндун	0.01
ДО	Дашбалбар	(0.15)
ДО	Халхгол	(0.17)
ӨМ	Баян-Овоо	0.07
ӨМ	Ханбогд	0.04
ӨМ	Гурвантэс	(0.09)
СБ	Дарьганга	0.08
СБ	Эрдэнэцагаан	0.06
СБ	Наран	0.01
СЭ	Түшиг	0.19
СЭ	Ерөө	(0.04)
СЭ	Алтанбулаг	(0.14)
УВ	Тэс	0.16
УВ	Бөхмөрөн	0.02
УВ	Давст	(0.13)
ХО	Үенч	0.20
ХО	Алтай	0.05
ХӨ	Ханх	0.08
ХӨ	Баянзүрх	(0.05)
ХӨ	Рэнчинлхүмбэ	(0.12)
ХЭ	Батширээт	0.17
ХЭ	Өмнөдэлгэр	(0.13)

Индекс бага 17 сум

Ай.	Сум	Индекс
БӨ	Алтай	(0.22)
БӨ	Ногооннуур	(0.30)
БУ	Сэлэнгэ	(0.37)
ГА	Тонхил	(0.28)
ДГ	Хөвсгөл	(0.29)
ДГ	Хатанбулаг	(0.46)
ДГ	Өргөн	(0.59)
ДГ	Эрдэнэ	(0.70)
ДГ	Улаанбадрах	(1.17)
ДО	Чойбалсан	(0.47)
ДО	Матад	(1.11)
ДО	Баянтүмэн	(1.33)
ӨМ	Баяндалай	(0.42)
ӨМ	Хүрмэн	(0.50)
ӨМ	Номгон	(0.55)
УВ	Сагил	(0.54)
ХӨ	Цэцэрлэг	(0.48)

Боловсролын хамран сургалт хангалтгүй, эмнэлгийн их эмч дутуу, халамжийн үйлчилгээ бага, гэмт хэрэг их.

4.4 Хил орчмын сумын эдийн засгийн төлөв байдал

4.4.1 Хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл

Мал аж ахуй. Улсын хэмжээнд 2024 оны байдлаар 249.5 мянган малчин өрх 57.6 сая мал маллаж байгаагаас хил орчмын 70 суманд 40.4 мянган малчин өрх (16.2%), 11.3 сая мал (19.5%) маллаж байна. 2024 онд малын тоо 11.3 сая болсныг 2020 онтой харьцуулахад 16.6 хувиар буурсан, үүнийг малчин өрхөөр үзвэл 2020 онд дунджаар 418 тоо толгой малтай байсан бол 2024 онд 297 болж буурсан байна. Мөн хамгийн их малтай малчин өрхийн малын тоо 2020 онд 2539 тоо толгой байсан бол 2024 онд 769 болж буурсан байна. Хамгийн их болон бага малтай өрхийн малын тоо толгойн зөрүү (1100) их байна. Нэг малчин өрхөд ногдох малын дундаж 373 байгаа нь улсын дунджаас (294 толгой мал) их байна (Хүснэгт 33).

Хүснэгт 33. Малчин өрх, малын тоо толгойн статистик (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Малчин өрх	36,860	38,880	39,740	39,410	40,460	39,070
Малын тоо (мян)	13,614	13,884	14,347	12,677	11,394	13,183
Дундаж	**418**	**401**	**393**	**354**	**297**	**373**
Хам.их	2539	1877	906	1319	769	1101
Хам.бага	90	81	77	71	69	81
Ст.хазайлт	296	237	172	185	122	172
Малчин өрх		5.5%	2.2%	-0.8%	2.7%	2.4%
Малын тоо		2.0%	3.3%	-11.6%	-10.1%	-4.1%

Нэг малчин өрхөд ногдох дундаж малын тоогоор нь ***дунд зэрэг малтай*** *(100–200 малтай өрх, зудад мэдрэмтгий),* ***боломжийн малтай*** *(200–500 малтай өрх, өөрийгөө тэтгэх чадвартай),* ***их малтай*** *(500–2500 малтай өрх, эрсдэл даах чадвартай)* гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Айм.	Дунд	Боломж-той	Их	Бүгд
БӨ	6	1	0	**7**
БУ	1	1	0	**2**
БХ	0	2	0	**2**
ГА	0	4	1	**5**
ДГ	0	6	0	**6**
ДО	0	5	3	**8**
ЗА	0	2	0	**2**
ӨМ	0	7	0	**7**
СБ	1	4	0	**5**
СЭ	1	3	0	**4**
УВ	2	4	0	**6**
ХО	0	3	0	**3**
ХӨ	5	4	0	**9**
ХЭ	2	2	0	**4**
Бүгд	**18**	**48**	**4**	**70**

Их малтай малчин өрхтэй 4 сум (6%): Говь-Алтай аймгийн Эрдэнэ сум, Дорнод аймгийн Баяндун, Дашбалбар, Чулуунхороот сум.

Боломжийн малтай малчин өрхтэй 48 сум (69%): Өмнөговь аймгийн 7 сум, Дорноговь аймгийн 6 сум, Дорнод аймгийн 5 сум, Говь-Алтай, Сүхбаатар, Увс, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 4 сум, Сэлэнгэ, Ховд аймгийн тус 3 сум, Баянхонгор, Завхан, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Баян-Өлгий, Булган аймгийн тус бүр 1 сум.

Дунд зэргийн малтай малчин өрхтэй 18 сум (26%): Баян-Өлгий аймгийн 6 сум, Хөвсгөл аймгийн 5 сум, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Сүхбаатар, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Газар тариалан. Хил орчмын сумдын сүүлийн 5 жилд дунджаар 250–322 мянган га талбайд тариалалт хийж, 2024 онд 248.8 мянган га болж 2020 оны үеийнхээс 4.2 мянган га талбайгаар буурсан байна. Тариаланд тохиромжтой бүс нутаг болох Сэлэнгэ, Дорнод, Хэнтий аймгийн сумдад газар тариалан түлхүү эрхэлж байна (Хүснэгт 34).

Хүснэгт 34. Тариалсан талбай, хураасан ургац (2020–2024 он)

Үзүүлэлт		2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Тариалсан талбай	Тариалсан талбай	291,618	322,246	307,740	277,531	248,838	289,595
	Дундаж	**4,107**	**4,539**	**4,334**	**3,909**	**3,505**	**4,079**
	Хамгийн их	49,265	70,546	62,151	53,543	33,386	53,778
	Дунджаас дээш (сум.тоо)	▼ 13	▼ 15	▼ 14	▼ 16	▼ 17	▼ 15
	Дунджаас доош (сум.тоо)	▲ 58	▲ 56	▲ 57	▲ 57	▲ 58	▲ 57
Хураасан ургац	Хураасан ургац	326,632	351,730	313,676	240,053	266,671	299,752
	Дундаж	**4,600**	**4,954**	**4,418**	**3,381**	**3,756**	4,222
	Хамгийн их	56,520	70,674	52,749	40,312	43,009	52,653
	Ст.хазайлт	10,494	12,066	9,923	7,115	8,296	9,579
	Дунджаас дээш (сум.тоо)	▼ 14	▼ 14	▼ 14	▼ 16	▼ 12	▼ 14
	Дунджаас доош (сум.тоо)	▲ 57	▲ 57	▲ 57	▲ 55	▲ 59	▲ 57

Сүүлийн 4 жилийн дунджаар 4,078.8 га талбайд тариалалт хийсэн, хамгийн их тариалалт эрхэлсэн сум 2024 оны байдлаар 33.3 мянган га талбайд тариалсан байна. 2024 онд 266.6 мянган тонн ургац хураасан бөгөөд 2020 оноос хойш тариалсан талбай, хураасан ургацын хэмжээ буурсан байна. Сумд дунджаар 3.7 мянган тн ургац хураасан бол 12 сум энэхүү дунджаас их, 59 сум дунджаас бага ургац хураасан байна (Хүснэгт 35).

Хүснэгт 35. Тариалсан талбай, хураасан ургац, төрлөөр (2024 он)

Үзүүлэлт		Үр тариа	Төмс	Хүнс ногоо	Тэжээл ургамал	Техник ургамал	Дундаж
Тариалсан талбай	Нийт тариалсан талбай (га)	161,106	825	1,986	29,436	55,485	49,768
	Дндаж	2,269	12	28	415	781	701
	Хамгийн их	24,464	95	381	5,550	12,688	8,636
	Дунджаас дээш (сум.тоо)	▼ 14	▼ 22	▼ 16	▼ 15	▼ 12	▼ 16
	Дунджаас доош (сум.тоо)	▲ 57	▲ 49	▲ 55	▲ 56	▲ 59	▲ 55
Хураасан ургац	Ургац (тн)	171483	6907.9	21761.7	38523.6	27994.8	53,334
	Дундаж	2415.3	97.3	306.5	542.6	394.3	751
	Хамгийн их	38064.0	927.5	4361.6	10108.2	10576.0	12,807
	Ст.хазайлт	6300.8	182.7	708.4	1691.7	1423.7	2,061
	Дунджаас дээш (сум.тоо)	▼ 11	▼ 19	▼ 18	▼ 15	▼ 11	▼ 15
	Дунджаас доош (сум.тоо)	▲ 60	▲ 52	▲ 53	▲ 56	▲ 60	▲ 56

Сумдад үр тариа (64.7%), техникийн ургамал (22.3%), тэжээлийн ургамлын (11.8%) талбай их боловч тариалалт хийдэг сумд цөөн (18), харин ихэнх сум (95%) төмс, хүнсний ногоог өрхийн хэмжээнд бага талбайд (1.1%) тариалж байна.

Нэг га талбайгаас авах ургацын дундаж хэмжээгээр нь ***бага*** (<3.0 центнер), ***дунд*** зэргийн (3.1–7 центнер), ***их*** (7.0<) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Айм.	Бага	Дунд	Их	Бүгд
БӨ	4	1	2	7
БУ	1	1	0	2
БХ	1	1	0	2
ГА	4	1	0	5
ДГ	5	1	0	6
ДО	2	5	1	8
ЗА	1	0	1	2
ӨМ	6	1	0	7
СБ	0	4	1	5
СЭ	0	3	1	4
УВ	1	5	0	6
ХО	2	1	0	3
ХӨ	6	3	0	9
ХЭ	0	3	1	4
Бүгд	**33**	**30**	**7**	**70**

Их ургацтай 7 сум (10%): Баян-Өлгий аймгийн 2 сум, Дорнод, Завхан, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Дунд зэрэг ургацтай 30 сум (43%): Дорнод, Увс аймгийн тус бүр 5 сум, Сүхбаатар аймгийн 4 сум, Сэлэнгэ, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Баян-Өлгий, Булган, Баянхонгор, Говь-Алтай, Дорноговь, Өмнөговь, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

Бага ургацтай 33 сум (47%): Өмнөговь, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 6 сум, Дорноговь аймгийн 5 сум, Баян-Өлгий, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 4 сум, Дорнод, Ховд аймгийн тус 2 сум, Булган, Баянхонгор, Завхан, Увс аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Үр тариа тариалалтаар Увс аймгийн Баруунтуруун сум, Хэнтий аймгийн Өмнөдэлгэр сум, Сэлэнгэ аймгийн Хүдэр, Ерөө сум, Дорнод аймгийн Халхгол сум; Төмс тариалалтаар Булган аймгийн Сэлэнгэ сум, Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг, Ерөө, Хүдэр сум, Ховд аймгийн Булган сум; Хүнсний ногоо тариалалтаар Сэлэнгэ аймгийн Хүдэр, Алтанбулаг, Ерөө сум, Ховд аймгийн Булган сум; Тэжээлийн

ургамал тариалалтаар Сэлэнгэ аймгийн Түшиг сум, Булган аймгийн Сэлэнгэ сум, Хэнтий аймгийн Өмнөдэлгэр сум; Техникийн ургамал тариалалтаар Сэлэнгэ аймгийн Хүдэр, Ерөө, Түшиг сум, Хэнтий аймгийн Өмнөдэлгэр сум, Увс аймгийн Баруунтуруун сум, Дорнод аймгийн Халхгол сумд тус тус тэргүүлж байна (Хүснэгт 36).

Хүснэгт 36. 1 га талбайгаас авах ургацын түвшин (2024 он): аймаг, сум

Айм.	Сум	Хүнс ногоо	Төмс	Үр тариа	Тэж ург.	Тех ург.	Бүгд
БӨ	Алтай	5.8	3.3	0.0	1.2	0.0	2.1
БӨ	Булган	9.8	9.3	0.0	2.0	0.0	4.2
БӨ	Дэлүүн	1.2	1.4	0.0	4.5	0.0	1.4
БӨ	Ногооннуур	21.7	12.3	0.0	2.4	0.0	7.3
БӨ	Сагсай	39.5	11.6	2.9	2.7	0.0	11.3
БӨ	Улаанхус	6.0	4.8	0.0	2.6	0.0	2.7
БӨ	Цэнгэл	4.6	6.7	0.0	2.0	0.0	2.6
БУ	Сэлэнгэ	16.2	9.9	1.4	2.0	0.2	5.9
БУ	Тэшиг	9.1	1.5	1.1	2.0	1.4	3.0
БХ	Баян-Өндөр	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
БХ	Шинэжинст	16.5	8.5	0.0	3.4	1.3	6.0
ГА	Алтай	7.8	5.5	3.0	0	0.0	3.3
ГА	Бугат	1.3	1.5	0.2	5.6	0.0	1.7
ГА	Тонхил	1.3	1.0	0.0	0	0.0	0.5
ГА	Цогт	4.1	3.5	2.0	3.0	0.0	2.5
ГА	Эрдэнэ	2.8	4.0	0.5	0	0.0	1.5
ДГ	Замын-Үүд	0.7	4.8	0.0	1.1	0.0	1.3
ДГ	Өргөн	8.8	8.0	0.0	0.6	0.0	3.5
ДГ	Улаанбадрах	9.2	0.0	0.0	0	0.0	1.8
ДГ	Хатанбулаг	5.1	5.0	0.0	1.1	0.0	2.2
ДГ	Хөвсгөл	1.8	0.0	0.0	0	0.0	0.4
ДГ	Эрдэнэ	8.1	3.6	0.0	3.2	0.0	3.0
ДО	Баяндун	17.9	14.5	0.0	0	0.0	6.5
ДО	Баянтүмэн	14.3	10.2	0.2	1.6	0.2	5.3
ДО	Баян-Уул	20.0	11.0	0.8	0	0.0	6.3
ДО	Дашбалбар	23.7	8.3	1.0	0	0.0	6.6
ДО	Матад	12.2	10.8	0.0	0	0.0	4.6
ДО	Халхгол	4.7	8.4	1.0	0	1.0	3.0
ДО	Чойбалсан	1.2	0.7	1.0	0.5	0.1	0.7
ДО	Чулуунхороот	33.2	14.2	0.0	0	0.0	9.5
ЗА	Баянтэс	22.4	10.7	0.0	2.2	0.0	7.1
ЗА	Тэс	1.6	1.1	0.0	0.0	0.0	0.6

Айм.	Сум	Хүнс ногоо	Төмс	Үр тариа	Тэж ург.	Тех ург.	Бүгд
ӨМ	Баяндалай	2.0	2.5	0.0	3.7	0.0	1.6
ӨМ	Баян-Овоо	3.2	1.2	0.0	0	0.0	0.9
ӨМ	Гурвантэс	6.7	5.0	0.0	0	0.0	2.3
ӨМ	Ноён	1.2	0.3	0.0	0	0.0	0.3
ӨМ	Номгон	5.7	4.3	0.0	2.5	0.0	2.5
ӨМ	Ханбогд	18.5	4.0	0.0	0	0.0	4.5
ӨМ	Хүрмэн	2.8	1.7	0.0	0	0.0	0.9
СБ	Баяндэлгэр	15.2	9.4	0.0	2.4	0.0	5.4
СБ	Дарьганга	17.5	6.5	0.0	0	0.0	4.8
СБ	Наран	10.3	5.6	0.0	0.7	0.0	3.3
СБ	Онгон	24.0	7.8	0.0	0	0.0	6.4
СБ	Эрдэнэцагаан	24.4	11.0	0.2	1.0	0.7	7.5
СЭ	Алтанбулаг	13.7	7.4	1.0	1.2	0.1	4.7
СЭ	Ерөө	12.8	8.7	1.6	0.7	0.6	4.8
СЭ	Түшиг	11.0	9.5	1.1	0.5	0.4	4.5
СЭ	Хүдэр	20.7	15.5	1.6	0	0.6	7.7
УВ	Баруунтуруун	7.2	8.2	0.9	0	0.4	3.3
УВ	Бөхмөрөн	9.6	5.0	0.0	4.0	0.0	3.7
УВ	Давст	16.0	9.1	0.0	2.0	0.0	5.4
УВ	Зүүнговь	9.7	6.0	0.0	0	0.0	3.1
УВ	Сагил	10.9	14.3	2.4	2.9	0.0	6.1
УВ	Тэс	2.7	5.0	0.0	0	0.0	1.5
ХО	Алтай	1.0	0.7	0.7	0	0.0	0.5
ХО	Булган	9.7	6.6	0.0	0	0.0	3.3
ХО	Үенч	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
ХӨ	Баянзүрх	1.1	0.2	0.0	0.7	0.0	0.4
ХӨ	Рэнчинлхүмбэ	2.4	1.0	2.5	0	0.0	1.2
ХӨ	Улаан-Уул	4.6	11.0	0.0	4.5	0.0	4.0
ХӨ	Ханх	4.5	1.7	0.0	0	0.0	1.2
ХӨ	Цагааннуур	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
ХӨ	Цагаан-Уул	0.0	10.0	0.0	0.2	0.0	2.0
ХӨ	Цагаан-Үүр	19.8	4.1	0.0	0	0.0	4.8
ХӨ	Цэцэрлэг	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0
ХӨ	Эрдэнэбулган	10.8	8.1	0.8	2.6	0.0	4.5
ХЭ	Батширээт	14.7	13.3	0.0	2.6	0.0	6.1
ХЭ	Биндэр	15.5	8.6	1.0	1.6	0.3	5.4
ХЭ	Дадал	15.5	10.6	0.4	0.2	0.3	5.4
ХЭ	Өмнөдэлгэр	15.1	16.7	1.0	1.9	0.6	7.1

4.4.2 Аж ахуйн нэгж, байгууллага

Улсын хил орчмын 14 аймагт 2024 оны байдлаар 22781 ААНБ, хил орчмын 70 суманд 8865 ААНБ бүртгэлтэй байгаа нь 2014 онтой харьцуулбал 1.5 дахин өссөн байна. Эдгээрийн 47.5 хувь (3369) нь үйл ажиллагаа явуулдаг, 18.9 хувь нь эхлээгүй, 33.4 хувь зогссон, нэг суманд дунджаар 47 ААНБ, хамгийн их нь 365, хамгийн бага нь 17 ААНБ ажиллаж байна (Хүснэгт 37).

Хүснэгт 37. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-ын статистик (2020–2024 он)

Үзүүлэлт		2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Бүгд		2,980	2,961	3,264	3,475	4,165	3,369
Хил орчмын сумдын дундаж		**42**	**42**	**46**	**49**	**59**	**47**
Дунджаас дээш (сум.тоо)		24	22	20	18	21	21
Дунджаас доош (сум.тоо)		47	49	1	53	50	40
Хамгийн их		245	268	313	354	365	309
Хамгийн бага		16	15	18	15	17	16
Далайц		1289	1506	1871	2409	2754	1,966
Ст.хазайлт		36.2	39.1	43.6	49.4	52.9	44
Улсын дундаж		**75**	**74**	**80**	**87**	**100**	**83**
Бусад сумдын дундаж		**39**	**39**	**41**	**43**	**53**	**43**
Ажилчдын тоо	1--9 ажилчидтай	2368	2337	2632	2861	3482	2736
	10-19 ажилчидтай	219	229	231	193	259	226.2
	20-49 ажилчидтай	291	289	286	293	295	290.8
	50+ажилчидтай	102	106	115	128	129	116
Хариуцлагын хэлбэр	Компани	1751	1790	2085	2297	2501	2084.8
	Хоршоо	281	223	270	244	658	335.2
	Нөхөрлөл	129	115	134	140	146	132.8
	Төр.өмч, ОНӨААН	53	55	61	65	65	59.8
	Төсөвт байгууллага	567	571	578	575	587	575.6
	ТББ	196	204	133	150	204	177.4
	Бусад	3	3	3	4	4	3.4
Гадаадын ААНБ	Гад.хамт.хувь	7	7	6	7	8	7
	Гад.улсын	10	8	9	11	12	10

Нийт 4165 ААНБ-ын 79.2 хувь нь (3298) хувийн хэвшлийн, 15.7 хувь (654) нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн, 0.2 хувь нь гадаадтай хамтарсан хувийн (Ренчинлхүмбэ 1, Ханх 1, Гурвантэс 1, Ханбогд 2, Эрдэнэцагаан 2, Биндэр 1), 0.3 хувь нь гадаад улсын (Говь-Алтай аймгийн Алтай 1, Замын-Үүд 3, Гурвантэс 3, Ноён 1, Ханбогд 1, Ерөө 1, Эрдэнэцагаан 2) ААНБ байна. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-уудын 60 хувь нь компани, 15.8 хувь нь хоршоо, 14.1 хувь нь төсөвт байгууллага байна. ААНБ-ын 83.6 хувь нь жижиг бизнес эрхлэгчид байгаа нь сумдын үйлдвэрлэл, үйлчилгээ сул хөгжилтэйг харуулж байна.

ААНБ-ын тоогоор ***цөөн*** (15–40), ***дунд зэрэг*** (41–80), ***олон*** (81–дээш) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

ААНБ олон 10 сум (14%): Сэлэнгэ аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий, Өмнөговь, Ховд аймгийн тус бүр 2 сум, Дорноговь 1 сум.

ААНБ дунд зэрэг 33 сум (47%): Дорнод аймгийн 6 сум, Баян-Өлгий аймгийн 5 сум, Увс, Хэнтий аймгийн тус бүр 4 сум, Булган, Завхан, Өмнөговь, Сүхбаатар, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 2 сум, Баянхонгор, Говь-Алтай, Дорноговь, Ховд аймгийн тус бүр 1 сум.

ААНБ цөөн 27 сум (39%): Хөвсгөл аймгийн 7 сум, Говь-Алтай, Дорноговь, Ховд аймгийн тус бүр 4 сум, Өмнөговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 3 сум, Дорнод, Увс аймгийн тус бүр 2 сум, Баянхонгор, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 1 сум байна.

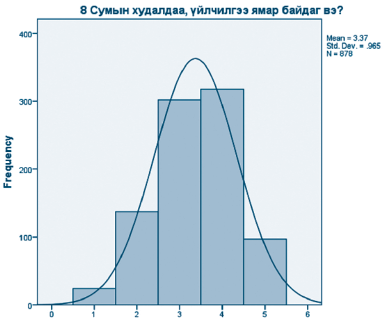
Айм.	Цөөн	Дунд	Олон	Бүгд
БӨ	0	5	2	**7**
БУ	0	2	0	**2**
БХ	1	1	0	**2**
ГА	4	1	0	**5**
ДГ	4	1	1	**6**
ДО	2	6	0	**8**
ЗА	0	2	0	**2**
ӨМ	3	2	2	**7**
СБ	3	2	0	**5**
СЭ	1	0	3	**4**
УВ	2	4	0	**6**
ХО	0	1	2	**3**
ХӨ	7	2	0	**9**
ХЭ	0	4	0	**4**
Бүгд	**27**	**33**	**10**	**70**
Хувь	39%	47%	14%	100%

Суманд үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-ын ажилчдын тооны өсөлтийг үзвэл 2024 онд 4165 болж 2020 оноос 28.5 хувиар нэмэгдсэн байгаа нь иргэдийн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхол дээшилж байгаа, хоршоо нэмэгдсэнтэй холбоотой. Ялангуяа, Дорноговь аймгийн Замын-Үүд, Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум, Ховд аймгийн Булган сум, Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур суманд ААНБ-ын тоо их нэмэгдсэн байна.

2020 оноос 2024 оны хооронд 1–9 ажилтантай байгууллагууд дунджаар 10.4 хувь, 10–19 ажилтантай байгууллагууд 5.7 хувь, 20–49 ажилтантай нь 0.3 хувь, 50-аас дээш ажилтантай байгууллага 6.1 хувиар өссөн буюу жилд дунджаар 10.4 хувиар нэмэгдэж байгаа бөгөөд эдгээрийн олонх нь жижиг бизнес эрхлэгчид байна.

Сумын худалдаа, үйлчилгээний талаар ямар сэтгэгдэлтэй байдаг вэ? гэсэн асуултад 10.9 хувь нь хангалттай, 35.8 хувь нь боломжийн, 34 хувь нь дунд зэрэг, 15.4 хувь нь хангалтгүй, 2.7 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан нь хоёр хүн тутмын нэг нь сумын үйлчилгээнд сэтгэл хангалуун байгааг харуулж (дундаж 3.37, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.965, хэвийн тархалттай) байна (Зураг 20).

Зураг 20. Худалдаа үйлчилгээний талаарх иргэдийн үнэлгээ



Дорноговь аймгийн Замын-Үүд, Өмнөговь аймгийн Ханбогд зэрэг 5000-аас олон хүнтэй суманд үйлчилгээний төрөл, сонголт ихтэй, харин 1500–3000 хүнтэй суманд 2–3 жижиг дэлгүүр, эмийн сан, талхны цех ажиллаж байна.

4.4.3 Хөдөлмөр эрхлэлтийн төлөв байдал

Хил орчмын сумын хөдөлмөр эрхлэлтийн дундаж түвшин 2020 онд 50.8 байсан бол 2024 онд 49.3 хувь болж 1.5 хувиар буурсан байна. Улсын дундажтай (57.6%) харьцуулахад 2020–2023 онуудад ойролцоогоор 6–8 хувиар бага байна (Хүснэгт 38).

Хүснэгт 38. Хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин, статистик (2020–2024)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Дундаж	50.8	50.6	50.2	50.1	49.3	50.2
Хам.их	70.7	70.8	69.0	69.2	70.1	70.0
Хам.бага	29.8	32.7	32.4	31.6	31.2	31.5
Ст.хазайлт	10.3	9.8	9.7	9.9	10.1	9.9
0-40%	13	13	14	16	18	14
41-55%	31	32	31	28	29	31
56-70%	26	25	25	26	23	25
71-100%	0	0	0	0	0	0

Хөдөлмөр эрхлэлтийн улсын дундажтай (2024 он 57.6%) харьцуулахад 22 сум (32%) дээш, 48 сум (68%) нь доогуур түвшинд байна. *Хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшнээр нь* ***бага*** (30–40%), ***дунд*** (41–55%), ***сайн*** (56–70%) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв (Хүснэгт 39).

Түвшин сайн 14 сум (20%): Говь-Алтай, Өмнөговь аймгийн тус бүр 5 сум, Дорноговь, Сүхбаатар аймгийн тус 4 сум, Хөвсгөл аймгийн 3 сум, Баянхонгор, Увс аймгийн тус бүр 2 сум.

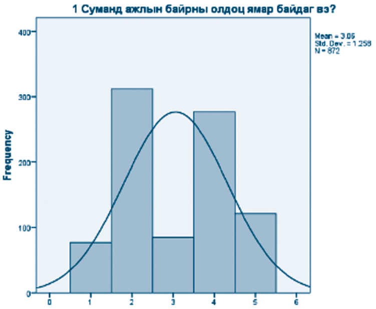
Түвшин дунд зэрэг 31 сум (44%): Дорнод, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 5 сум, Баян-Өлгий, Увс аймгийн тус бүр 4 сум, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Дорноговь, Өмнөговь аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Сүхбаатар, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 1 сум.

Түвшин бага 25 сум (36%): Баян-Өлгий, Дорнод, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 3 сум, Завхан аймгийн 2 сум, Булган, Хөвсгөл, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Айм.	Бага	Дунд	Сайн	Бүгд
БӨ	3	4	0	▲ 7
БУ	1	1	0	▼ 2
БХ	0	0	2	▼ 2
ГА	0	0	5	▬ 5
ДГ	0	2	4	▬ 6
ДО	3	5	0	▲ 8
ЗА	2	0	0	▼ 2
ӨМ	0	2	5	▲ 7
СБ	0	1	4	▬ 5
СЭ	3	1	0	▼ 4
УВ	0	4	2	▬ 6
ХО	0	3	0	▼ 3
ХӨ	1	5	3	▲ 9
ХЭ	1	3	0	▼ 4
Бүгд	14	31	25	70
Хувь	20%	44%	36%	100%

Сумын ажлын байрны талаар та юу гэж боддог вэ? гэсэн асуултад 8.7 хувь нь мэдэхгүй, 35.1 хувь нь ажил олдохгүй, 31.2 хувь нь ажлын байр цөөн гардаг, 13.6 хувь нь ажлын байр хангалттай гэж хариулжээ. Мөн 9.6 хувь нь ажиллахад хэцүү, 8.7 хувь нь энэ талаар сайн мэдэхгүй гэж хариулсан байна (дундаж 3.06, медиан 3.00, стан.хазайлт 1.258, хэвийн бус тархалт). Энэ нь ажлын байрны олдоц аймаг, сумаараа ялгаатай болохыг харуулж байна (Зураг 21).

Зураг 21. Ажлын байрны талаарх иргэдийн үнэлгээ



Суманд ажлын байрны сонголт бага, мэргэжлийн ажилтан, албан хаагч дутагдалтай, мэдлэг, чадварыг хөгжүүлэх сургалт, дадлага хоцрогдсон байна.

Хүснэгт 39. Хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин (2024 он): аймаг, сум

Айм	Сум	ХөдТүв
ӨМ	Хүрмэн	▲ 70.1
ДГ	Улаанбадрах	▲ 67.8
ӨМ	Номгон	▲ 67.4
СБ	Дарьганга	▲ 66.0
ГА	Тонхил	▲ 64.8
ӨМ	Ноён	▲ 63.9
БХ	Баян-Өндөр	▲ 63.6
БХ	Шинэжинст	▲ 61.6
ГА	Бугат	▲ 61.6
СБ	Баяндэлгэр	▲ 61.2
ӨМ	Баяндалай	▲ 60.9
СБ	Наран	▲ 60.8
ГА	Цогт	▲ 60.6
ХӨ	Баянзүрх	▲ 60.6
ХӨ	Цагаан-Уул	▲ 60.4
ДГ	Хатанбулаг	▲ 59.9
ӨМ	Баян-Овоо	▲ 58.9
УВ	Зүүнговь	▲ 58.7
СБ	Онгон	▲ 58.5
ДГ	Эрдэнэ	▲ 57.8
ГА	Алтай	▲ 57.6
ГА	Эрдэнэ	▬ 57.2
ДГ	Өргөн	▬ 56.7

Айм	Сум	ХөдТүв
ХӨ	Цэцэрлэг	▬ 55.8
УВ	Тэс	▬ 53.5
УВ	Сагил	▬ 53.3
ХӨ	Рэнчинлхүмбэ	▬ 52.8
ДГ	Хөвсгөл	▬ 52.0
УВ	Бөхмөрөн	▬ 51.5
ХӨ	Эрдэнэбулган	▬ 50.8
УВ	Баруунтуруун	▬ 49.6
БӨ	Булган	▬ 48.5
СБ	Эрдэнэцагаан	▬ 47.6
ДГ	Замын-Үүд	▬ 47.4
ДО	Баяндун	▬ 46.8
ДО	Халхгол	▬ 46.8
УВ	Давст	▬ 46.8
ХО	Алтай	▬ 46.4
ХӨ	Цагааннуур	▬ 45.9
ДО	Баянтүмэн	▬ 45.5
ХЭ	Батширээт	▬ 45.5
ДО	Дашбалбар	▬ 45.5
ХЭ	Биндэр	▬ 44.6
СЭ	Алтанбулаг	▬ 44.1
ХӨ	Цагаан-Үүр	▼ 43.7
БУ	Тэшиг	▼ 43.6

Айм	Сум	ХөдТүв
ХӨ	Улаан-Уул	▼ 43.5
ДО	Матад	▼ 43.5
БӨ	Цэнгэл	▼ 43.1
БӨ	Дэлүүн	▼ 42.9
БӨ	Алтай	▼ 42.7
ХО	Үенч	▼ 42.6
БУ	Сэлэнгэ	▼ 40.9
ХЭ	Өмнөдэлгэр	▼ 40.7
ХО	Булган	▼ 39.7
ЗА	Баянтэс	▼ 39.0
ЗА	Тэс	▼ 38.9
ДО	Чулуунхороот	▼ 38.6
ӨМ	Гурвантэс	▼ 38.3
ДО	Баян-Уул	▼ 38.2
БӨ	Улаанхус	▼ 37.6
СЭ	Түшиг	▼ 37.6
ХӨ	Ханх	▼ 37.0
ДО	Чойбалсан	▼ 37.0
ӨМ	Ханбогд	▼ 36.8
БӨ	Сагсай	▼ 35.7
ХЭ	Дадал	▼ 35.1
СЭ	Ерөө	▼ 34.0
СЭ	Хүдэр	▼ 31.6
БӨ	Ногооннуур	▼ 31.2

4.4.4 Татварын орлого бүрдүүлэлт

Төсвийн тухай хуулийн “23.8 Сум, дүүрэг, орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, тосгоны төсвийн татварын орлого дараах орлогоос бүрдэнэ” (УИХ, 2011, 2024) гэсэн заалтын дагуу 18 төрлийн татварын орлого сумын төсөвт төвлөрч байна. Хил орчмын сумын 51.5 мянган татвар төлөгч 2023 онд нийт 10.7 тэрбум төгрөгийн татварын орлого төвлөрүүлжээ. Нэг сум дунджаар 151.9 сая төгрөгийн татварын орлого төвлөрүүлсэн. Түүний 93–98 хувь нь ХХОАТ (33%), хөрөнгийн татвар (33%), нийтлэг бусад төлбөр, хураамжаас (28%) бүрдэж байна. Татварын бус орлого дунджаар 89.9 сая төгрөг буюу сумын төсвийн орлогын 0.8 хувийг эзэлж байна (Хүснэгт 40).

Хүснэгт 40. Татварын орлогын бүрдэл (2019–2023 он)

Үзүүлэлт	2019 он	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	Дундаж
ААНОТ	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	0.1%	0.7%
Байгалийн нөөц ашигласны төлбөр	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Газрын төлбөр	0.0%	5.1%	3.4%	3.2%	4.3%	3.2%
Нийтлэг бусад төлбөр, хураамж	4.9%	9.5%	43.2%	43.3%	40.0%	28.2%
Нийтлэг татварын бус орлого	0.1%	0.4%	0.1%	0.1%	0.8%	0.3%
НӨАТ	1.0%	1.6%	1.0%	0.7%	1.6%	1.2%
Хөрөнгийн албан татвар	43.1%	53.5%	23.0%	22.8%	22.8%	33.0%
ХХОАТ	50.9%	29.8%	29.4%	26.6%	30.3%	33.4%

Тайлбар: ХХОАТ – Хувь хүний орлогын албан татвар

Төсвийн тухай хуулийн 2020 оны өөрчлөлтөөр Газрын төлбөр, Малын тоо толгойн албан татвар, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар, Хувь хүний орлогын албан татварыг сумын төсөвт төвлөрүүлэх болсон нь төсөв нэмэгдэхэд нөлөөлж байна. Мөн хуулийн 23.6.10 дахь заалтад ААНБ-ын орлогын албан татварын 40 хувийг аймгийн төсөвт шилжүүлэх зохицуулалт нь орон нутгийг хөгжүүлэх агуулгатай боловч сумын төсөвт уг татварын орлогоос хуваарилагддаггүй байна. Суманд үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-аас төвлөрүүлсэн татварын тодорхой хувь эргээд сумын төсөвт хуваарилагддаг байх зохицуулалт дутагдаж байна.

Хүснэгт 41. Нэг татвар төлөгчид ногдох хэмжээ (2019–2023 он)

Үзүүлэлт	2019 он	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	Дундаж
Дундаж	75,443	89,432	149,009	166,730	187,897	167,879
Хам.их	406,214	194,057	289,590	304,029	464,232	352,617
Хам.бага	44,976	47,321	39,972	54,990	68,878	54,613
Ст.хазайлт	43,265	24,570	66,802	57,420	71,381	65,201

Сумын төсөвт оруулж буй нэг татвар төлөгчийн сүүлийн 3 жилийн дундаж 167.9 мянган төгрөг төсөвт төвлөрүүлсэн, 2023 онд сумд дунджаар 187.9 мянган төгрөг төвлөрүүлсэн байх бөгөөд хамгийн их нь 464.2 мянган төгрөг, хамгийн бага нь 68.8 мянган төгрөг төвлөрүүлжээ. Нэг хүнд ногдох татвар дунджаас бага 42 сум байгаа нь сумынхаа төсөвт оруулах хувь нэмэр бага байна (Хүснэгт 41).

*Нэг татвар төлөгчийн төвлөрүүлсэн татварын хэмжээгээр нь **бага*** (68–135 мянган төгрөг), ***дунд зэрэг*** (136–235 мянган төгрөг), ***их татвар төлөгч*** (236–465 мянган төгрөг) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Айм.	Бага	Дунд	Их	Бүгд
БӨ	7	0	0	7
БУ	1	1	0	2
БХ	0	2	0	2
ГА	0	4	1	5
ДГ	2	3	1	6
ДО	0	3	5	8
ЗА	0	2	0	2
ӨМ	0	6	1	7
СБ	0	4	1	5
СЭ	0	4	0	4
УВ	0	3	3	6
ХО	0	3	0	3
ХӨ	5	4	0	9
ХЭ	1	3	0	4
Бүгд	**16**	**42**	**12**	**70**

Нэг татвар төлөгчөөс төвлөрүүлсэн татварын хэмжээ ихтэй 12 сум (17%): Дорнод аймгийн 5 сум, Увс аймгийн 3 сум, Говь-Алтай, Дорноговь, Өмнөговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 1 сум.

Нэг татвар төлөгчөөс төвлөрүүлсэн татварын хэмжээ дунд зэрэг 42 сум (60%)*:* Өмнөговь аймгийн 6 сум, Говь-Алтай, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 4 сум, Дорноговь, Дорнод, Увс, Ховд, Хэнтий аймгийн тус бүр 3 сум, Баянхонгор, Завхан аймгийн тус бүр 2 сум, Булган аймгийн 1 сум.

Нэг татвар төлөгчөөс төвлөрүүлсэн татварын хэмжээ бага 16 сум (23%): Баян-Өлгий аймгийн 7 сум, Хөвсгөл аймгийн 5 сум, Дорноговь аймгийн 2 сум, Булган, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

4.4.5 Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа

2020 онд хил орчмын сумдын иргэдийн хадгаламж 404.6 тэрбум төгрөг, зээл 510.7 тэрбум төгрөг буюу 1.3-ын харьцаатай. Харин 2024 онд хадгаламж 606.1 тэрбум төгрөг, зээл 1,171.3 тэрбум төгрөг болж 1.9-ын харьцаатай болсон байна. 4 жилд хадгаламж 49.8 хувь, зээл 129.4 хувиар тус тус өсөж, зээлийн үлдэгдэл 2.3 дахин нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 42). Сүүлийн 5 жилийн байдлаар аймгуудын зээлийн 12.6 хувийг хил орчмын сумын зээл, хадгаламжийн 20.9 хувийг хил орчмын сумын иргэдийн хадгаламж эзэлж байна.

Хүснэгт 42. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн статистик (2020–2024 он)

Үзүүлэлт		Зээлийн үлдэгдэл (сая.төг)					Хадгаламж (сая.төг)				
		2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он
Бүгд		510,700	635,698	702,124	889,733	1,171,345	404,606	506,027	421,178	524,018	606,104
Өсөлт (%)			24%	10%	27%	32%		25%	-17%	24%	16%
Нэг хүнд ногдох дүн	Дундаж	1.675	2.140	2.454	3.148	4.120	2.628	1.853	1.523	1.853	2.158
	Хам.их	7.853	13.011	17.110	20.440	22.796	94.611	10.789	9.474	11.134	13.694
	Хам.бага	0.470	0.550	0.540	0.663	0.849	0.307	0.203	0.168	0.181	0.271
	Далайц	1.444	2.791	5.006	7.617	13.286	0.535	3.081	2.079	3.957	4.038
	Ст.хазайлт	1.210	1.683	2.253	2.780	3.671	0.737	1.768	1.452	2.003	2.024
	0-0.84	8	6	6	3	1	16	12	19	15	7
	0.85-1.64	35	18	11	6	5	37	30	34	31	27
	1.65-2.44	23	33	40	21	7	10	18	9	15	22
	2.45-3.24	1	10	7	26	18	4	3	3	1	6
	3.25-4.04	0	0	1	8	22	3	3	1	2	2
	4.05 +	3	3	5	6	17	0	4	4	6	6

Нэг хүнд ногдох зээл 2024 онд 4.1 сая төгрөг болж 2020 оноос 2.4 дахин өссөн, харин хадгаламж 2024 онд 2.2 сая төгрөг болж 2020 оноос (2.6 сая төгрөг) 470 мянган төгрөгөөр буурсан байна. 2020 онд 59 суманд 0.85–2.50 сая төгрөгийн

зээлийн (нэг хүнд ногдох зээл) үлдэгдэлтэй байсан бол 2024 онд нэмэгдэж, 41 суманд нэг хүнд ногдох зээл 2.45–4.05 сая төгрөг болсон байна. Зээлийн хэмжээ ихсэх нь хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх талтай боловч өрийн хэмжээ ихсэж байна.

*Нэг хүнд ногдох зээлийн хэмжээгээр **бага*** (<2.9 сая төгрөг), ***дунд зэрэг*** (3.0–3.9 сая төгрөг), ***их*** (4 сая төгрөг <) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Зээл ихтэй 19 сум (27%)*:* Ховд, Дорноговь, Өмнөговь аймгийн тус бүр 2 сум, Завхан, Говь-Алтай, Дорнод, Увс аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Зээл дунд зэрэг 25 сум (36%)*:* Өмнөговь, Дорнод аймгийн тус бүр 4 сум, Сэлэнгэ, Сүхбатаар аймгийн тус бүр 3 сум, Говь-Алтай, Увс, Баянхонгор, Хөвсгөл, Дорноговь аймгийн тус бүр 2 сум, Хэнтий аймгийн 1 сум.

Зээл бага 26 сум (37%)*:* Баян-Өлгий, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 7 сум, Увс, Дорнод, Сүхбаатар, Хэнтий аймгийн тус бүр 2 сум, Булган, Сэлэнгэ, Дорноговь, Говь-Алтай аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Айм.	Бага	Дунд	Сайн	Бүгд
БӨ	7	0	0	▲ 7
БУ	1	0	1	▼ 2
БХ	0	2	0	▼ 2
ГА	1	2	2	▬ 5
ДГ	1	2	3	▬ 6
ДО	2	4	2	▲ 8
ЗА	0	0	2	▼ 2
ӨМ	0	4	3	▲ 7
СБ	2	3	0	▬ 5
СЭ	1	3	0	▼ 4
УВ	2	2	2	▬ 6
ХО	0	0	3	▼ 3
ХӨ	7	2	0	▲ 9
ХЭ	2	1	1	▼ 4
Бүгд	**26**	**25**	**19**	**70**
Хувь	37%	36%	27%	100%

*Нэг хүнд ногдох хадгаламжийн хэмжээгээр **бага*** (<3 сая төгрөг), ***дунд зэрэг*** (3.1–4 сая төгрөг, ***их*** (4.1 сая төгрөг <) гэж 3 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв.

Хадгаламж ихтэй 6 сум (9%): Говь-Алтай аймгийн 2 сум, Дорноговь, Өмнөговь, Дорнод, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум.

Хадгаламж дунд зэрэг 4 сум (6%): Говь-Алтай, Баянхонгор, Өмнөговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 1 сум.

Хадгаламж багатай 60 сум (86%): Завхан, Баян-Өлгий, Ховд, Увс, Булган, Хөвсгөл, Сэлэнгэ аймгийн бүх сумд, Говь-Алтай аймгийн 2 сум, Өмнөговь, Өмнөговь аймгийн тус бүр 5 сум, Дорнод аймгийн 7 сум, Сүхбаатар аймгийн 4 сум, Хэнтий аймгийн 3 сум.

Айм.	Бага	Дунд	Сайн	Бүгд
БӨ	7	0	0	▲ 7
БУ	2	0	0	▼ 2
БХ	1	1	0	▼ 2
ГА	2	1	2	▬ 5
ДГ	5	0	1	▬ 6
ДО	7	0	1	▲ 8
ЗА	2	0	0	▼ 2
ӨМ	5	1	1	▲ 7
СБ	4	1	0	▬ 5
СЭ	4	0	0	▼ 4
УВ	6	0	0	▬ 6
ХО	3	0	0	▼ 3
ХӨ	9	0	0	▲ 9
ХЭ	3	0	1	▼ 4
Бүгд	**60**	**4**	**6**	**70**
Хувь	86%	6%	9%	100%

Иргэдийн санхүүгийн тогтвортой байдлын түвшин. 2020 онд 93.2 хувь, 2024 онд 56.6 хувь болж 36.6 хувиар буурсан нь зээлийн дарамт нэмэгдэж байгааг харуулж байна. Иргэдийн санхүүгийн тогтвортой байдлын 5 жилийн дундаж 74.3 хувь, иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцааны зөрүү их (хамгийн их 312.9, хамгийн бага 23.6) байна (Хүснэгт 43).

2020 онд хадгаламж нь зээлээс их сум 22 байсан бол 2024 онд 7 болж буурсан, зээлийн ачаалал өндөртэй сумд 2020 онд 16 байсан бол 2024 онд 5 болж буурсан, зээлийн дарамт өндөртэй сумдын тоо 2020 оноос хойш өөрчлөгдөөгүй. Харин санхүүгийн эрсдэлтэй 13 сумд 2024 онд 37 болж нэмэгдсэн байна.

Хүснэгт 43. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа, тархалт (2020–2024 он)

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он	Дундаж
Дундаж	93.2	93.9	65.7	62.3	56.6	74.3
Хамгийн их	324.9	397.2	222.6	400.3	219.3	312.9
Хамгийн бага	26.2	26.4	25.9	22.5	17.2	23.6
>100%	22	18	8	6	7	12.2
70-100%	16	18	15	11	5	13.0
50-70%	20	22	20	16	22	20.0
<50%	13	13	28	38	37	25.8

Иргэдийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг ***эрсдэлтэй*** (<50%), ***зээлийн дарамт ихтэй*** (51–70%), ***зээлийн ачаалал их*** (70%<), ***сайн төлөвтэй*** (хадгаламж > зээл) гэж 4 ангилж, аймаг сумаар нь бүлэглэв. *Эрсдэлтэй 38 сум* (53%): Баян-Өлгий, Хөвсгөл аймгийн тус бүр 5 сум, Увс, Сэлэнгэ аймгийн тус бүр 4 сум, Говь-Алтай, Дорнод аймгийн тус бүр 3 сум, Завхан, Ховд, Дорноговь, Өмнөговь, Сүхбаатар аймгийн тус бүр 2 сум.

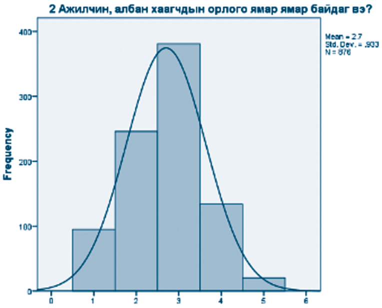
Айм.	Эмзэг	Дарамт-тай	Ачаалал-тай	Сайн	Бүгд
БӨ	5	2	0	0	7
БУ	0	1	0	1	2
БХ	1	0	0	1	2
ГА	3	1	1	0	5
ДГ	2	2	1	1	6
ДО	3	4	0	1	8
ЗА	2	0	0	0	2
ӨМ	2	4	0	1	7
СБ	2	1	0	2	5
СЭ	4	0	0	0	4
УВ	3	2	1	0	6
ХО	2	0	1	0	3
ХӨ	5	3	1	0	9
ХЭ	3	1	0	0	4
Бүгд	**37**	**21**	**5**	**7**	**70**

Сайн төлөвтэй 7 сум (10%): Сүхбаатар аймгийн 2 сум, Булган, Баянхонгор, Дорноговь, Өмнөговь, Дорнод аймгийн тус бүр 1 сум.

Зээлийн ачаалалтай 5 сум (7%): Говь-Алтай, Ховд, Увс, Хөвсгөл, Дорноговь аймгийн тус бүр 1 сум.

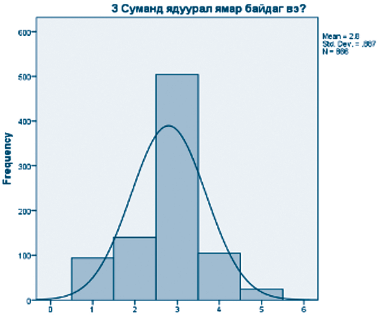
Зээлийн дарамт өндөртэй 21 сум (30%): Өмнөговь, Дорнод аймгийн тус бүр 4 сум, Хөвсгөл аймгийн 3 сум, Баян-Өлгий, Увс, Дорноговь аймгийн тус бүр 2 сум, Говь-Алтай, Булган, Сүхбаатар, Хэнтий аймгийн тус бүр 1 сум байна.

Зураг 22. Ажилчид, албан хаагчдын орлогын талаарх үнэлгээ



Сумын иргэдээс ажилчид, албан хаагчдын орлогын талаарх санаа бодлыг асуухад 27.7 хувь нь цалин бага, 42.9 хувь нь дунд зэрэг, 15.1 нь цалин боломжтой гэж хариулсан бол 2.2 хувь нь цалингаас өөр орлоготой, цалингийн талаар сайн мэдэхгүй гэж 10.7 хувь нь хариулсан (дундаж 2.7, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.933, хэвийн тархалттай) байна (Зураг 22).

Зураг 23. Ядуурлын талаарх үнэлгээ



Төрийн албан хаагчдын тогтвор суурьшилтай ажиллахад орон нутгийн нэмэгдэл (ЗГ тогтоол, 2018, 2024) нь нөлөөлөх боловч алслагдсан байдлыг тооцохгүй байна.

Суманд ядуурал ямар байдаг вэ? гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 10.6 хувь нь мэдэхгүй, 15.7 хувь нь ядуурал бага, 56.7 хувь нь дунд зэрэг, харин амьдрал боломжийн гэж 11.7

хувь, амьдралд хүрэлцээтэй гэж 2.7 хувь нь тус тус хариулсан. Энэ нь орлогын ядууралтай (72.4%) байгааг харуулж (дундаж 2.8, медиан 3.00, стандарт хазайлт 0.887, хэвийн бус тархалттай) байна (Зураг 23).

4.4.6 Орон сууц, инженерийн байгууламжийн хангамж

Орон сууцны төрөл, тоо. Хүн ам, орон сууцны ээлжит (2020 он) тооллогоор хил орчмын 70 суманд 74655 сууц тоологдсоноос гэр 49.6 хувь (37060), байшин 48.7 хувь (36367), зориулалтын бус[1] сууц 1.6 хувь (1228) байна. Сумдын дунджийг авч үзвэл гэрт 529 өрх, байшинд 519 өрх, зориулалтын бус сууцанд 18 өрх амьдарч байна. Байшинд амьдарч буй 36367 өрхийн 7.1 хувь нь инженерийн байгууламжтай, 92.9 хувь нь инженерийн байгууламжгүй байна (Хүснэгт 44).

Хүснэгт 44. Орон сууцны төрөл, тоо (2020 он)

Төрөл	Хувь	Бүгд	Дундаж	Хам.их
Гэрт	49.6%	37,060	529	1,617
Байшинд	48.7%	36,367	520	3,544
Бусад сууцанд	1.6%	1,228	18	106
Инж.бай.о/с	7.1%	2,595	37	1,834

Төсөвт байгууллагууд инженерийн байгууламжтай аймаг, сумд: Өмнөговь аймгийн 7 сум, Дорноговь аймгийн 6 сум, Увс аймгийн 6 сум, Дорнод аймгийн Баянтүмэн, Чойбалсан, Матад, Халхгол сум, Ховд аймгийн Алтай, Булган, Үенч сум, Баян-Өлгий аймгийн Дэлүүн сум, Сүхбаатар аймгийн Наран сум, Хэнтий аймгийн Дадал сум. Эдгээр сумын ЕБС, цэцэрлэг, ЗДТГ-ын барилгыг 2010 оноос хойш улсын хөрөнгө оруулалтаар шинэчилсэн байна (Хавсралт 4).

Инженерийн байгууламж бүрэн бус аймаг, сумд: Баян-Өлгий аймгийн 6 сум, Говь-Алтай аймгийн 5 сум, Баянхонгор аймгийн 2 сум, Сүхбаатар аймгийн Онгон, Эрдэнэцагаан; Увс аймгийн Сагил сум; Хэнтий аймгийн Батширээт, Биндэр сум. Эдгээр сумын төвийн дэд бүтэц хангалтгүй, цэцэрлэг, эмнэлэг, ЕБС, ЗДТГ нь тус тусдаа уурын зуухаар халдаг, ариун цэврийн байгууламж хангалтгүй, зөөврийн ус 10–50 км зөөж хэрэглэдэг, захиргаа, сургууль нь 1970-аад оны (Баян-Өлгий аймгийн Булган сум, Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум, Хэнтий аймгийн Батширээт сум зэрэг) барилгатай байна (Хавсралт 4).

Сумын төвийн орон сууцыг инженерийн байгууламжтай (дулааны шугам, цэвэрлэх байгууламж, усан хангамж, цахилгаан) эсэхийг шалгах үзүүлэлтээр[2] авч үзвэл *маш бага* (0–10%) түвшинд 68 сум, бага зэрэг (10–25%) түвшинд 2 сум (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд, Өргөн сум) байна. 68 сумын 58 сум нь 0.01–1.0 түвшинд, 10–12 сум 1.01–8.0 түвшинд (Өмнөговь аймгийн Ханбогд, Ноён, Гурвантэс, Хүрмэн, Баяндалай сум, Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг, Түшиг, Ерөө

[1] Зориулалтын бус сууц гэж хүн амьдрах зориулалтаар бариагүй, эсвэл хүн амьдрахад зориулан өөрчлөн засаж тохижуулсан сууц багтана. Үүнд: вагончик, амбаар, пин, агуулах, дэлгүүр, мухлаг, дээвэр, хонгил, орц, дулааны шугам сүлжээний худаг, ой мод, уул хад, агуй зэрэг.

[2] Алслагдсан сумын түвшинд бага (10–25%), хөдөөгийн сумын түвшинд дунд (25–40%), аймгийн төвийн түвшинд (40–70%) гэсэн шалгуур үзүүлэлт.

сум, Дорноговь аймгийн Эрдэнэ, Хатанбулаг сум, Дорнод аймгийн Чулуунхороот, Сүхбаатарын аймгийн Баяндэлгэр) байна (Хавсралт 4).

Эрчим хүчээр хангагдсан өрх. *Эрчим хүчээр хангагдсан өрхийн нийт өрхөд эзлэх хувь* нь аймаг, сумын дэд бүтцийн хөгжлийн үзүүлэлт юм. Хил орчмын сумдын 76,167 өрхийн 93.6 хувь (73,383) нь төвлөрсөн систем, дизель станц, сэргээгдэх эрчим хүч, бага оврын цахилгаан үүсгүүр зэргээр цахилгааны хэрэглээгээ хангаж байна.

Инженерийн дэд бүтцийн хангамжийн байгууламжийн индекс. Инженерийн байгууламжид холбогдсон байдлыг *цэвэрлэх байгууламж, ариутгах татуургын шугамд холбогдсон өрхийн хувь, эрчим хүчээр хангагдсан өрхийн хувь* гэсэн 2 үзүүлэлтээр индекс тооцов. Эдгээр үзүүлэлт адил тэнцүү ач холбогдолтой гэж үзэж жигнэсэн дунджийн аргаар индекс тооцов. Индексийг томьёогоор тооцоолов. Үүнд: – жин, – хувьсагчийн утгыг илэрхийлнэ. Инженерийн байгууламжийн индексээр нь ***хангалтгүй*** (<0.4), ***дунд зэрэг*** (0.4–0.7), ***сайн*** (0.7<) гэж ангилбал *хангалтгүй 68 сум* (97.1%), *сайн 2 сум* (Дорноговь аймгийн Өргөн, Замын-Үүд сум) байна.

Дэд дүгнэлт (4.4):

Хил орчмын сумдын 40.4 мянган малчин өрх, 11.4 сая мал маллаж байгаа нь улсын хэмжээний малчин өрхийн 16.2 хувь, малын 19.5 хувийг эзэлж байна. Малчин өрхийн тоо өсөх (2.4%), малын тоо толгой буурах (–4.1%) хандлагатай байна. Олонх сумын (92%) иргэд бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг, ам бүл цөөн, өрхийн амьжиргаанд зориулсан бүтээгдэхүүн гаргадаг (нэмүү өртөг бүхий бүтээгдэхүүн байхгүй) тул өрхийн орлого багатай байна.

Жилд дунджаар 250–322 мянган га талбайд тариалалт хийсэн нь улсын тариалалтын 20–22 хувийг эзэлж байна. 2024 онд 248.8 мянган га талбайд тариалалт хийж, 266.7 мянган тонн ургац хураасан бөгөөд 2020 оноос хойш тариалсан талбай, хураасан ургацын хэмжээ буурсаар байна. Нэг га талбайгаас авах ургацын дундаж хэмжээгээр ***өгөөж багатай 33 сум*** (<3.0 центнер), ***өгөөж дунд зэргийн 30 сум*** (3.1–7 центнер), ***өгөөжтэй 7 сум*** (7.0 центнер<) байна.

Хөдөлмөр эрхлэлтийн дундаж түвшин 2024 онд 49.3 хувь болж, 1.5 хувиар буурсан байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийн (2024 он) түвшнийг улсын дундажтай (57.6%) харьцуулахад 22 сум (31%) дээгүүр, 49 сум (69%) нь доогуур түвшинд байна. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа 2020 онд 1.3 байсан бол 2024 онд 1.9 болж, зээлийн хэмжээ 2.3 дахин нэмэгдсэн байна. Санхүүгийн сайн төлөвтэй ***7 сум***, Санхүү харьцангуй тогтвортой, ***зээлийн ачаалал өндөр 5 сум***, Зээлийн дарамт ***өндөртэй 21 сум***, Санхүүгийн ***эрсдэлтэй 38 сум*** байна.

Төсвийн тухай хуулийн дагуу татварын орлого сумын төсөвт төвлөрч, 2023 оны байдлаар хил орчмын сумдын 51.5 мянган татвар төлөгч 10.7 тэрбум төгрөгийн татварын орлого төвлөрүүлж, нэг сум дунджаар 151.9 сая төгрөгийн татварын орлого бүрдүүлж байна.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. УЛСЫН ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ИРГЭДИЙГ ОРОЛЦУУЛАХ, ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

5.1 Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах хууль, тогтоомж

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (УИХ, 2010), Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого (УИХ тогтоол 20, 2002), Монгол Улсын хилийн тухай хууль (УИХ, 2016), Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (УИХ, 2020), Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам (Ерөнхийлөгчийн зарлиг, 2000) зэрэг эрх зүйн баримт бичигт Хил хамгаалах байгууллага, аймаг, сумын ЗДТГ-ын хамтын ажиллагааны зохицуулалт, хэрэгжилтийг шинжилсэн үр дүнг тайлбарлан бичив.

5.1.1 Бодлогын баримт бичигт иргэдийн оролцоог тусгасан байдал

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын "1.1.2. Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана" гэсэн заалтын *"нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал, бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалах"* нь Хил хамгаалах байгууллагын мандат, чиг үүрэг болдог.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын "3.1.2.7. Хилийн дагуух орон нутгийн хөгжлийн бодлого, гадаад харилцаа нь төрийн нэгдсэн бодлогод захирагдана" гэсэн заалт нь *улсын хил орчмын аймаг, сумын хөгжлийн асуудлыг төрийн нэгдсэн бодлогын* хэмжээнд авч үзэх агуулгыг илэрхийлж байна. Мөн тус баримт бичигт *"Монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, үндэсний эв нэгдэл, нийгмийн сайн сайхан байдал"*-ыг бий болгох, тэнцвэртэй байлгах нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүрэг бөгөөд үүнийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ хэрэгжүүлдэг.

Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын "3. Хилийн талаар баримтлах бодлого нь байгууллага, иргэдийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах замаар хилийн халдашгүй дархан байдал, Хил орчмын бүс нутгийн аюулгүй байдлыг хангахад чиглэгдэнэ" гэсэн зүйл, заалтын агуулгыг үзвэл *хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтад мэргэжлийн байгууллага, иргэдийн оролцоотой байх үзэл* баримтлалыг тусгасан байна. Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар хил хамгаалалтад орон нутгийн иргэдийг оролцуулах, хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнд (ТХГ) иргэд өөрийн хүсэлтээр оролцохыг хуульчилсан.

Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын "8. Хил орчмын бүс нутгийн аюулгүй байдал нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, язгуур ашиг сонирхол тухайн нутаг дэвсгэрт хангагдсан байдлаар тодорхойлогдоно" гэсэн заалт, мөн Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого "Алсын хараа–2050" баримт бичгийн "Дархан хил"-ийн талаар баримтлах бодлогын "Зорилт 7.2 Хилийн халдашгүй дархан байдал, хил орчмын бүс нутгийн аюулгүй байдлыг хангаан хилийн цэргийн байгууллалтыг хөгжүүлж, хил хамгаалалтын чадавхыг дээшлүүлнэ" гэсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн үүрэг, оролцоо байх бөгөөд үүнийг Монгол Улсын хилийн тухай хуульд заасан байдаг.

Хил хамгаалах байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага нь тус тусдаа чиг үүрэг, мандат, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны онцлогтой ч тэдний нийтлэг чиг үүрэг, хамтран ажиллах хэрэгцээ, шаардлагыг бодлогын баримт бичигт мөн тусгасан байна. Тухайлбал, Хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалах үйл ажиллагааны үр дүн нь аймаг, суманд байгаа ХЦА, гааль, цагдаа, онцгой байдал, УТХГЗ зэрэг байгууллагууд зорилго, зорилтыг харилцан уялдуулж, хамтран ажилласан байдлаар илэрдэг. Үүнийг хил орчмын аймаг, сумын захиргаа (Засаг дарга, ЗДТГ) уялдуулах, зохицуулах үүрэгтэй бөгөөд хэрэв зохицуулалт дутагдвал хил хамгаалах зорилтын хэрэгжилт, иргэдийн аюулгүй байдалд эрсдэл үүсэж болзошгүй юм.

Дэд дүгнэлт 5.1.1

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого зэрэг баримт бичигт *хил хамгаалалтыг мэргэжлийн байгууллага хариуцахын зэрэгцээ иргэдийн оролцоо, нутгийн захиргааны байгууллагын хамтын ажиллагаагаар хэрэгжүүлэх агуулгыг* тусгасан байна. Энэ нь төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог хангаж, нэгдсэн бодлогын хүрээнд хамтран ажиллах зарчим, агуулгыг тусгасан ололттой байна. Нэг орон нутагт байгаа төрийн байгууллагууд хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалах нийтлэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нөөц, мэдээлэл, бодлогоо нэгтгэн *системийн түвшинд* хамтран ажиллах, улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, удирдлагын бүрэн эрхийг тодорхойлох үндэслэл болж байна.

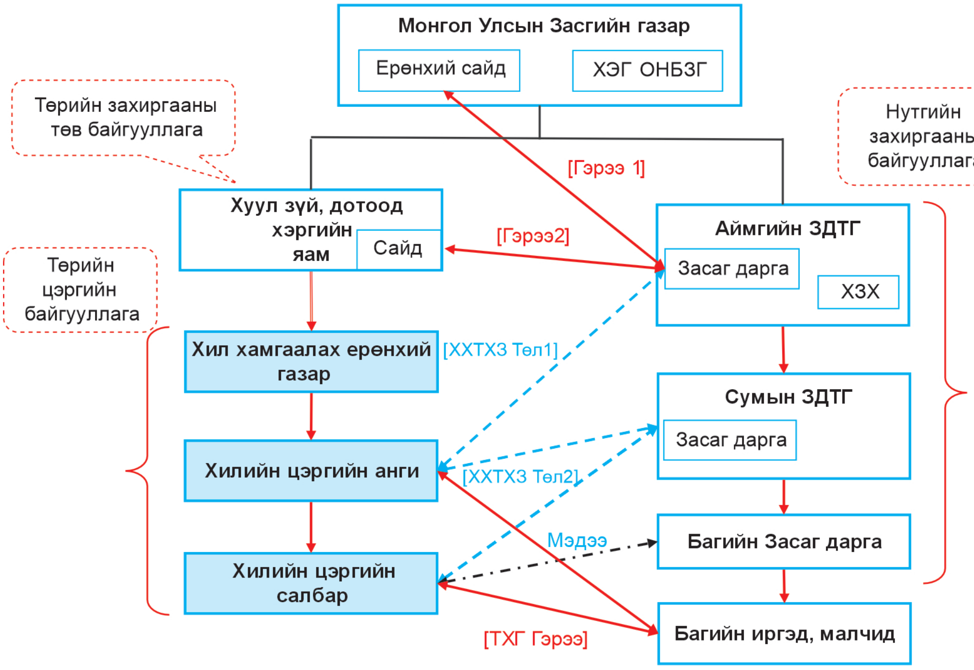
5.1.2 Зөвлөлийн удирдлага, зохион байгуулалт

Хил хамгаалах байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагууд хил хамгаалах чиглэлээр хамтран ажиллах зохион байгуулалт, албан харилцаанд баримт бичгийн шинжилгээ хийж, үр дүнг зураглаж, тайлбарлав.

Монгол Улсын Засгийн газрын бүрэлдэхүүн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд буюу ХЗДХЯ-нд Хил хамгаалах байгууллага харьяалагддаг. Хил хамгаалах байгууллага нь Засгийн газрын тохируулагч агентлаг бөгөөд Хил хамгаалах ерөнхий газар (ХХЕГ), Хилийн цэргийн анги (ХЦА), салбараас бүрддэг. ХХЕГ-ын Хилийн цэргийн штабын Хилийн хэлтэс нь хил хамгаалалтад туслах орон тооны бус зөвлөлийн (ХХТХЗ) ажлыг чиглүүлэн,

үйл ажиллагааны үр дүнг нэгтгэн дүгнэдэг байна. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн хүрээнд хил хамгаалах байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагууд ХХТХЗ-ийн ажлыг дараах зохион байгуулалтаар хэрэгжүүлж байна (Зураг 24).

Зураг 24. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, оролцогч талуудын албан харилцаа



Тайлбар: Зохион байгуулалтын түвшин хоорондын үүрэг өгөх, захиран тушаах харилцааг ↓ сумтай зураасаар; Талуудын хоорондын гэрээг [Гэрээ #] тод улаан зураасаар; Зөвлөл байгуулсан захирамж, төлөвлөгөөг [ХХТХЗ Т#] тасархай цэнхэр зураасаар; Туслах хүчний гишүүнтэй байгуулсан гэрээг [ТХГ] тод ногоон зураасаар тус тус тэмдэглэв.

Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Орон нутаг бодлого, зохицуулалтын газар (ХЭГ ОНБЗГ) нь аймгуудын захиргаатай шууд харилцаж, аймгийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд батламжлан, гэрээ байгуулж ажилладаг ([Гэрээ 1] гэж бичиж, улаан өнгөтэй зураасаар тэмдэглэв).

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн *“37.3.5. Улсын хил хамгаалалттай холбогдсон асуудлаар төрийн захиргааны төв байгууллага, аймгийн Засаг даргатай хамтран шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх”* гэсэн заалтын дагуу ХЗДХ-ийн сайд, аймгийн Засаг дарга нар жил бүр гэрээ байгуулан, дүгнэж ажилладаг бөгөөд тус гэрээнд Хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалах зорилтын хүрээнд ХХТХЗ-ийн ажлыг дэмжих чиглэлээр улсын хил орчмын аймгийн Засаг дарга нар нэмэлт үүрэг хүлээдэг ([Гэрээ 2] гэж бичиж, улаан өнгөтэй зураасаар тэмдэглэв).

Аймгийн захиргаа буюу ЗДТГ нь ТЗУХ, ХЗХ, НБХ, СТСХ, БОНХБТХ зэрэг хэлтэстэй бөгөөд аймаг дах агентлагуудын ажлыг уялдуулан, зохицуулж ажилладаг. ЗДТГ-ын Хууль зүйн хэлтэс (ХЗХ) нь 20 орчим чиг үүрэг хэрэгжүүлдгийн нэг нь хууль сахиулах, төрийн цэргийн байгууллагуудын ажлыг уялдуулан зохицуулах үүрэг юм. Улсын хил орчмын аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ нь ХЗДХ-ийн сайд, аймгийн Засаг даргын гэрээг хэрэгжүүлэх, мөн аймгийн Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрт хил хамгаалалтыг бэхжүүлэх чиглэлээр тусгагдсан зорилтыг ЗДТГ-ын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд оруулах, санхүүжилтийг төсөвлөх, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, тайлан гаргах, ХЗДХЯ болон аймгийн Засаг даргад тайлагнах зэрэг ажлыг хариуцан ажилладаг.

Хилийн тухай хуулийн *"50.2.Хилийн аймаг, сумын Засаг дарга нь энэ хуулийн 50.1-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор дэргэдээ хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөл (цаашид "зөвлөл" гэх) ажиллуулна."* гэсэн заалтын дагуу аймагт Хил хамгаалалтад туслах орон тооны бус зөвлөл (ХХТХЗ), суманд Хил хамгаалалтад туслах орон тооны бус салбар зөвлөлийг (ХХТХСЗ) тус тус байгуулан ажилладаг.

Уг хуулийн 52 дугаар зүйл. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний удирдлага нь *"52.1. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчнийг хилийн аймаг, сумын Засаг дарга, түүний дэргэдэх зөвлөл, хил хамгаалах байгууллага тус тусын бүрэн эрхийн хүрээнд удирдлагаар хангана."*, *"52.2.Зөвлөлийн дарга нь хилийн аймаг, сумын Засаг дарга, түүний орлогч дарга нь хилийн цэргийн ангийн дарга, нарийн бичгийн дарга нь хилийн аймаг, сумын Засаг даргын Тамгын газрын дарга байна."* гэсэн заалтыг дараах байдлаар хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Улсын хил орчмын аймаг дахь ХХТХЗ-ийн даргаар аймгийн Засаг дарга, зөвлөлийн орлогч даргаар ХЦА-ийн дарга, нарийн бичгийн даргаар ЗДТГ-ын дарга тус тус ажилладаг. Тус зөвлөлийн ажлын төлөвлөгөөг жил бүр ХЦА боловсруулж, талууд зөвшилцөн баталж, ХЦА-ийн хилийн алба хариуцан хэрэгжүүлдэг ([ХХТХЗ Т1] гэж тэмдэглэж, хөх өнгөтэй зураасаар холбов). Төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг судалж, үр дүнг (§5.2) нэгтгэн бичсэн болно.
- Хил орчмын суманд ХХТХСЗ-ийн даргаар сумын Засаг дарга, зөвлөлийн орлогчоор ХЦА-ийн штабын ажилтан, нарийн бичгийн даргаар ЗДТГ-ын дарга тус тус ажилладаг. Тус зөвлөлийн төлөвлөгөөг жил бүр ХЦА боловсруулж, талууд зөвшилцөн баталж, ХЦА-ийн штабын хилийн алба хариуцан хэрэгжүүлдэг ([ХХТХЗ Т2] гэж тэмдэглэж, хөх өнгөтэй зураасаар холбов). ХХТХСЗ-ийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг ХЦА-ийн хилийн алба хариуцдаг.
- ХХТХЗ нь засаг захиргааны хувьд аймаг, сум гэсэн шатлалтай, Хил хамгаалах байгууллага талаасаа ХЦА, салбар гэсэн шатлалтай байдаг. Энэ утгаараа аймгийн төлөвлөгөө нь сумын буюу салбарын төлөвлөгөөг нэгтгэсэн байдаг.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн *“49.3.Төрийн захиргааны бусад байгууллага, аж ахуйн нэгж нь Монгол Улсын хилийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэн, хил хамгаалах байгууллагад дэмжлэг, туслалцаа үзүүлж, хил хамгаалалтад шаардагдах бүтээгдэхүүнээр тэргүүн ээлжид хангана.”*, мөн хуулийн *“51.2. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчнийг хилийн аймаг, сум, багийн төв, хилийн боомт, хилийн цэргийн анги, салбар, суурин газар, төмөр замын өртөө, зөрлөг болон шаардлагатай бусад газарт хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн аймгийн Засаг даргын захирамжаар байгуулна.”, “52.3.Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг аймаг, сумын Засаг даргын захирамжаар томилно.”* гэсэн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлж:

- Аймгийн Засаг даргын захирамжаар ХХТХЗ-ийг баталж, гишүүнд ЗДТГ-ын НБХ, БОНХБТХ, ГХБХБГ, СТСХ, ТЗУХ, ХЗХ, Цагдаагийн газар, Онцгой байдал, Гааль, Шүүх, Шүүхийн шинжилгээний хэлтэс, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар, Прокурорын газар, Тагнуул газар, Байгаль орчны газар, Боловсролын газар, Эрүүл мэндийн газар, УТХГЗ, ХХААГ, Татварын газар зэрэг аймаг дахь агентлагуудын удирдах ажилтнууд албан тушаалын дагуу үүрэг хүлээж ажилладаг.
- Сумын Засаг даргын захирамжаар ХХТХСЗ-ийг баталж, гишүүнд ЗДТГ-ын хууль зүйн мэргэжилтэн, Газрын даамал, мэргэжилтнүүд, Цагдаа, ЭМТ, ЕБС, цэцэрлэг, Онцгой байдлын алба (зарим суманд) зэрэг байгууллагын удирдах ажилтнууд албан тушаалын дагуу үүрэг хүлээж ажилладаг.
- Хууль, журамд зөвлөлийг ямар хугацаатай ажиллуулах, бүрэлдэхүүнийг хэрхэн шинэчлэх, гишүүдийн нэрийг бичих эсэх, захирамжийг ямар давтамжтай гаргах талаар тусгайлан зохицуулсан зүйл байхгүй. Судалгаанд хамрагдсан аймаг, сумдын зарим жил бүр Засаг даргын захирамж гаргасан, зарим нь Засаг дарга шинээр томилогдсон үед захирамж гаргасан байна. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг байгууллага, албан тушаал, удирдах ажилтны нэртэй баталсан, зарим нь байгууллага, албан тушаалыг бичсэн байна. Захирамж гаргахдаа өмнөх захирамжийг хүчингүй болгоогүй тохиолдол байна.

Манай орны нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, газар зүйн байрлал, байгалийн бүсчлэлээс хамаарч нэг аймагт байх хил орчмын сумын тоо, ХЦА, салбарын тоо харилцан адилгүй байдаг. ХЦА, салбар нь өөр аймаг, сумын ЗДТГ-тай (Баянхонгор, Өмнөговь, Говь-Алтай) хамтран ажиллах тохиолдолд зарим хүндрэл үүсдэг байна.

Улсын хил орчмын аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ-ийн орон тоо батлах, сумын ЗДТГ-ын орон тоо, Зөвлөл байгуулах, төлөвлөх, санхүүжүүлэх, ажлын хамрах хүрээг тогтоох, ажил гүйцэтгэх, төлөвлөгөөний шатлал, үнэлэх, дүгнэх зэрэгт суурь үзүүлэлтийг боловсруулахдаа байрлал, алслал, зэрэг онцлогийг анхаарвал хэрэгжилтэд тустай. Судалгаанд оролцогчид дараах саналыг дэвшүүлж, зарим аймаг, сум хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

1) Улсын хил орчмын 14 аймгийн ЗДТГ-ын Хууль зүйн хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн нь хууль сахиулах байгууллагуудыг хариуцах; шаардлагатай тохиолдолд Үндэсний аюулгүй байдал, хил хамгааллыг хариуцсан мэргэжилтнийг орон тоогоор ажиллуулах; Албан тушаалын тодорхойлолтод "хилийн цэргийн анги, салбар, хил орчмын сум, зөвлөлийн (ХХТХЗ) төлөвлөгөө, биелэлт, тайлагнах, хяналт хийх ажлыг хариуцах" гэсэн агуулгыг нэмж оруулах;
2) Хил орчмын сумын ЗДТГ-ын хууль зүйн мэргэжилтний Албан тушаалын тодорхойлолтод "зөвлөлийн (ХХТХЗ) төлөвлөгөө, биелэлт, тайлагнах ажлыг хариуцах" ажил үүргийг оруулах санал гаргасан. Жишээлбэл, Завхан аймгийн Баянтэс, Тэс сумын ЗДТГ-т хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах ажлыг хариуцсан албан хаагч ажиллуулдаг туршлага байна.

Гурвалсан гэрээ. ХЦА, салбар нь ХХТХЗ-ийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхдээ сум болон багийн Засаг дарга, малчид, иргэдтэй гурван талт гэрээ байгуулан ажилладаг (Зураг 24-д [ТХГ Гэрээ] гэж бичиж, улаан өнгөтэй зураасаар тэмдэглэв). ХЦА,салбарууд 5–6 загвар бүхий гэрээ хэрэглэж байгаа тул тэдгээрт бүтэц, агуулгын шинжилгээ хийхэд хууль, журмын зүйл, заалтыг тэр чигээр хуулбарласан, Сумын Засаг дарга, багийн Засаг даргын үүрэг, эрхийг ижил түвшинд бичсэн, иргэд, малчдад ойлгомжгүй зүйлтэй, зарим нь 5–9 хуудастай байна. Туслах хүчний гишүүн малчинд гэрээний 1 хувь байхгүй, багийн Засаг даргаас ирсэн хүсэлт, албан бичигт ХЦА, салбар хариу өгдөггүй зэрэг тохиолдол гарч байна. "Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, туслах хүчний гишүүнийг ажиллуулах гэрээ"-ний жишиг загварыг боловсруулав (Хавсралт 3).

Та хил хамгаалах үйлсэд оролцдог уу? гэсэн асуултад үгүй гэж 54.3 хувь, хаая гэж 15.1 хувь, шаардлагатай үед 19.5 хувь, зөвлөлийн гишүүн 5.4 хувь, байнга гэж 3.8 хувь тус тус хариулсныг нэгтгэх харвал хил хамгаалалтад иргэдийн 9.2 хувь ажил үүрэг, санаачилгаараа оролцдог, харин шаардлагатай үед 19.5 хувь ордог нь хил орчмын сумын онцлог (дундаж 1.87, медиан 1.00, стандарт хазайлт 1.14, хэвийн бус тархалттай) юм (Зураг 25).

Зураг 25. Улсын хил хамгаалалтад иргэд оролцох байдал (асуулгын дүн)

ХЦА, салбар нь багийн Засаг даргатай хилийн зурвас, бүс дэх өрхийн бүртгэл, хүн, малын хөдөлгөөний мэдээлэл, зуслан, хаваржаа, өвөлжөөнд буух айл өрхийн мэдээлэл, бэлчээр, хадлангийн чиглэлээр хамтарч ажилладаг. Малчид ХЦА, салбарыг өөрсдийн оршин буй нийгмийн нэгэн бүрэлдэхүүн, хилчдийг хүүхэд шиг ээ хүндлэн, дэмжиж байдаг сайхан уламжлал хэвээрээ байгаа сум олон байна.

Дэд дүгнэлт 5.1.2

Хил хамгаалах туслах хүчний зөвлөлийн (ХХТХЗ) нь орон нутгийн болон хүний нөөцийг оновчтой ашиглах, иргэдийг оролцуулах, мэдээлэл солилцох, хил орчмын сумын хөгжлийг дэмжих зэргээр хамтын ажиллагааны арга, хэлбэрээр хэрэгждэг. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нийтлэг зорилгын төлөө байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалт, соёлын хувьд ялгаатай ч орон нутгийнхаа нөхцөлд нийлүүлж, хамтын шийдвэрээр ажилладаг ололтой тогтолцоо юм.

Хил хамгаалах байгууллага нь төрийн цэргийн байгууллагын нэг бөгөөд ХЗДХЯ, ХХЕГ, ХЦА, салбар гэсэн бүтэцтэй, албан харилцааг цэргийн дүрмээр тогтоосон (команд биелүүлэх) *захиран тушаах харилцаа* давамгайлсан, хаалттай байгууллага юм. Захиран тушаах харилцаа нь үүрэг даалгаврыг тодорхой өгөх, биелүүлэх, үр дүнд чиглэх, шуурхай байх зэрэг давуу талтай боловч бусад байгууллага, ялангуяа иргэд болон нутгийн захиргааны байгууллагатай харилцах, хамтран ажиллахад зарим талаараа сул тал болж байна. ХЦА нь аймаг, сум, багийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаагаа явуулах, хилчид нийгмийн үйлчилгээ авах хэрэгцээнээс үүдэж зарим талаар *нээлттэй* байх шаардлагатай болдог.

Аймаг, сум, багийн Засаг дарга, ЗДТГ нь төрийн бодлого, үйл ажиллагааг орон нутагт хэрэгжүүлэх талаараа захиргааны харилцаа зонхилсон, иргэдэд төрийн үйлчилгээг хүргэх, иргэд, байгууллагатай харилцах талаасаа *нээлттэй байгууллага* юм.

Байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалт, соёл, харилцааны хувьд ялгаатай эдгээр байгууллага нь хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн ажлын хүрээнд хамтран ажиллаж (хөндлөн чиглэл) *төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааны үзэл* баримтлалыг хэрэгжүүлж байгаа ололтыг бусад салбарт хэрэгжүүлж болох юм. Нутгийн захиргааны байгууллага нь *нээлттэй* байгууллага тул Зөвлөлийн ажлыг ямар хэмжээнд нээлттэй байлгах вэ гэдэг асуудал гарч байна. Тухайлбал, Зөвлөлийн *төлөвлөгөөг нээлттэй, харин тайланг хаалттай* байлгах сонирхол нь эргэх холбоог сулруулж, үр дүн, хариуцлагын талаар эргэлзээтэй байдалд оруулж, ажил саарах, зогсонги байдалд хүргэж байна. Мөн багийн Засаг дарга, иргэдэд ХЦА-аас харилцах хэм хэмжээ тодорхой бус байдаг нь талуудын итгэлцэл, харилцаанд нөлөөлж байна. Нутгийн захиргаа болон ХЦА, салбарын хамтын ажиллагааны ололтыг бэхжүүлэх, хөгжүүлэх боломж их байна.

Зөвлөлийн (ХХТХЗ) зорилго, агуулга нь хил хамгаалалтын үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох, туслах хүчний гишүүд буюу иргэдийн оролцоог зөв, оновчтой зохион байгуулах, талууд хамтран ажиллах бөгөөд энэ нийгмийн харилцаатай уялдаж хөгжиж байх арга ажиллагаа юм.

5.1.3 Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь Үндсэн хуулийн дараа батлагдсан, төрийн байгууламжид орон нутгийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын харилцааг зохицуулсан, тухайлбал, аймаг дахь агентлагуудын үйл ажиллагааг уялдуулж (хөндлөн харилцаа) зохицуулдаг суурь, ерөнхий хууль юм.

Тус хуулийн 20 дугаар зүйлд Орон нутгийн чиг үүргийг 23 дэд зүйл, 21 дүгээр зүйлд Аймгийн чиг үүргийг 16 дэд зүйл, 22 дугаар зүйлд Сумын чиг үүргийг 21 дэд зүйл; 23 дугаар зүйлд Багийн чиг үүргийг 6 дэд зүйлээр тус тус хуульчилсан бөгөөд эдгээрт ***хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтран ажиллах талаарх чиг үүрэг, бүрэн эрхийн зохицуулалт байхгүй*** байна.

Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогод хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах үзэл баримтлалыг тусгаж, Монгол Улсын хилийн тухай хуульд хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, *аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг* хуульчилсан боловч Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд улсын *хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүргийг* хуульчлаагүй байдлаас дараах нөхцөл байдал үүссэн байна. Тухайлбал:

1) Ерөнхий болон салбар хуулиар аймаг, суманд *чиг үүрэг олгоогүй*, харин салбарын хуулиар аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг олгосон байна. Энэ нь хил хамгаалалтад туслах хүчний Зөвлөлийн ажлыг бодиттой хэрэгжүүлэх, санхүүжүүлэхэд тодорхойгүй байдал, хүндрэл үүсгэж байна.
2) 2024 оны орон нутгийн сонгуулиар шинээр сонгогдож, томилогдсон аймаг, сум, багийн Засаг дарга нар Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн тодорхой зүйл, заалтыг баримталж ажиллана гэсэн ойлголттой байна. Тус хуулийн (3.2-д бичсэн) зарчмын дагуу бусад 150 гаруй хуулийг адилтгаж хэрэгжүүлэх талаар ямар ч сургалт, мэдлэггүй байна.
3) Улсын хил орчмын аймаг, сумын ИТХ-ын төлөөлөгчид Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрт "хил хамгаалалтад дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх" зорилтын хүрээнд төлөвлөсөн ажлын зардал, төсвийг баталдаггүй. Энэ нь Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын хуульд энэхүү чиг үүргийг хуульчлаагүй, Монгол Улсын хилийн тухай хуульд ИТХ-д хамаарах зүйл заалт байхгүйгээс болж байна. Улсын хил орчмын аймаг, сумын ИТХ, багийн ИНХ-ын чиг үүрэг, хариуцлагад хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах зохих агуулга бүхий зүйл, заалтыг оруулах хэрэгтэй байна.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн "3.2 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг бусад хуулиар тодорхойлохдоо энэ хуульд заасан зарчим, нийтлэг зохицуулалтыг баримтална" гэсэн заалт нь *"чиг үүрэг", "бүрэн эрх"*-ийн нийцлийг анхаарч, чиг үүргийн хүрээнд бүрэн эрхийг хуульчлах агуулгатай байна. Мөн

"чиг үүрэг, бүрэн эрхийг бусад хуулиар тодорхойлохдоо энэ хуульд заасан зарчим, нийтлэг зохицуулалтыг баримтална" гэсэн аргачлал нь онолын буюу мэргэжлийн хуульчдын хувьд ойлгомжтой байж болох ч эрх зүйн мэргэжил, боловсрол багатай ИТХ-ын төлөөлөгч, албан хаагчид үүнийг адилтган хэрэглэж чадахгүй байна. Сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга нарын олонх нь тодорхой бичсэн хуулийн зүйл, заалтыг хэрэглэнэ гэж үздэг байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуульд аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг тодорхойлсон боловч холбогдох чиг үүргийг ямар ч хуульд тусгаагүй нь зөвлөлийг (ХХТХЗ) санхүүгээр дэмжихэд хязгаарлалт болж байна. Ийнхүү "чиг үүрэг"-гүй, "бүрэн эрх"-ийг хуульчилсан нь "хариуцлага хүлээх боломжтой эрх, үүрэг уялдаатай байх зарчим" алдагдсаныг харуулж байна. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа үр дүнтэй, хариуцлагатай байхын үндэс нь *чиг үүрэг, бүрэн эрх нийцтэй* байх бөгөөд хэрэв нийцэлгүй бол ямар нэгэн гажуудал, доголдол үүсгэх эрсдэлтэй.

Дэд дүгнэлт 5.1.3

Хуулиар тодорхой субъектэд хариуцах чиг үүргийг тодорхойлж, түүнийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг олгодог. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг хуульчилсан боловч Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд хил хамгаалалтад туслах *чиг үүргийг* хуульчлаагүй нь ***хуулийн хийдэл*** үүсгэж байна. Иймд холбогдох хуульд *улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн үүрэг болон бүрэн эрхийг оруулах* санал дэвшүүлж байна (Судалгааны санал хэсэгт оруулав). Ингэснээр чиг үүрэг, бүрэн эрхийн тэнцвэр, нийцэл бий болж, хуулийн хийдэл арилна.

5.1.4 Аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт

Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, нутгийн захиргааны байгууллага, иргэдийн оролцоог зохицуулсан зүйл, заалтын агуулга, хэрэгжилтийг шинжилсэн үр дүнг хураангуйлж бичив.

Тус хуулийн "6 дугаар бүлэг. Хилийн аюулгүй байдлыг хангахад төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны эрх, үүрэг"-ийг хуульсан бөгөөд "Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн Засаг даргын бүрэн эрх"-ийг 50.1; 50.2; 50.3; 50.4 дүгээр зүйлээр бататгасан байна.

Улсын хил орчмын аймаг, сумын Засаг даргын дээрх бүрэн эрхийг нэгтгэж үзвэл *хил хамгаалах, хил орчмын дэглэм сахиулахад материал, санхүү болон бусад зүйлээр* ***дэмжин туслах; Зөвлөл байгуулах*** *захирамж гаргах; хуулийн биелэлтэд* ***хяналт тавих; иргэдийг оролцуулах***, *туслах хүчний гишүүдийг* ***урамшуулах, шагнах*** гэсэн 5 бүрэн эрхтэй байна. Эдгээр чиг үүргийн хэрэгжилтийг судалгааны 52 нэгжид хийсэн баримтад суурилсан ярилцлагын өгөгдөлд хийсэн шинжилгээний үр дүнгээр тайлбарлая (Хүснэгт 45).

Хүснэгт 45. Аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт (хууль)

Засаг даргын бүрэн эрх	*Бүрэн эрхийн агуулга*	*Хэрэгжилт, сорилт*
50.1.1 Харьяалах нутаг дэвсгэрт нь байгаа хил хамгаалах байгууллагын хангалт үйлчилгээнд туслалцаа үзүүлэх;	Материаллаг зүйлээр ***дэмжин туслах***	Энэхүү 3 бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж ирсэн боловч 2020 оноос Төрийн хэмнэлтийн хууль, Төсвийн тухай хуулиар хориглосон тул ямар хуулийг баримтлах нь тодорхойгүй, эргэлзээтэй болж, ХЦА, ЗДТГ-ын удирдах албан тушаалтнуудын мэдлэг, хандлага, харилцаанаас хамаарч байна.
50.1.2 Хилийн болон хил орчмын дэглэмийг сахиулахад шаардлагатай дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх;	Хүн хүч, бусад зүйлээр ***дэмжин туслах***	
50.1.5 Хилийн аймаг, сумын төсөвт хил хамгаалалтад зориулсан нэмэгдэл зардал тусгах	Санхүүгээр ***дэмжин туслах***	
50.1.1 Монгол Улсын хилийн хууль, тогтоомжийг иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага сахин биелүүлж байгаад хяналт тавих;	***Хяналт тавих***	Жигд бус хэрэгжүүлж байна. Ямар хүрээнд хэрхэн хянах талаар тодорхой зохицуулалт хэрэгтэй
50.1.3 Иргэнийг сайн дурын үндсэн дээр хил хамгаалалтад татан оролцуулах;	***Иргэдийг оролцуулах***	Сум, багийн Засаг дарга нар хилийн зурвас, бүс дэх малчид, иргэдийг оролцуулж байна
50.2 Хилийн аймаг, сумын Засаг дарга нь энэ хуулийн 50.1-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор дэргэдээ хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөл ажиллуулна.	*Зөвлөлийн* ***бүрэлдэхүүнийг батлах****, захирамж гаргах*	Зөвлөл байгуулсан захирамжийг судалгааны нэгжүүд 51 хувь гаргасан (2019 оноос хойш) байна. 4.2.1-д шинжилгээний үр дүнг бичив.
50.3.Хил хамгаалах байгууллага, хилийн аймаг, сумын хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл нь хил хамгаалалтад идэвхтэй оролцсон туслах хүчний гишүүнд урамшуулал олгож, шагналд тодорхойлж болно.	***Урамшуулах, шагнах****, шагналд тодорхойлох*	Аймаг, сумдад зөвлөлийн ажил жигд бус хэрэгжиж, туслах хүчний гишүүдийг урамшуулж, шагнах нь багассан байна.

1) Хил хамгаалах, хил орчмын дэглэм сахиулахад материал, санхүү болон бусад зүйлээр дэмжин туслах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж ирсэн боловч 2020 оноос тодорхойгүй, эргэлзээтэй байдалд орсон байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50.1.1, 50.1.2, 50.1.5 дугаар зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэх, хил хамгаалах, хил орчмын дэглэм сахиулахад материал, санхүү болон бусад зүйлээр ***дэмжин туслах*** бүрэн эрхийн хүрээнд ХЦА, ЗДТГ нь Зөвлөлийн төлөвлөгөөг жил бүр боловсруулж, зөвшилцөн баталж, *дэмжин тусалж, ажлаа уялдуулан* хамтарч ажиллаж ирсэн. Улсын хил хамгаалалт болон хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдэхэд шаардлагатай тоног төхөөрөмж, материал авахад санхүүгийн дэмжлэгийг аймаг, сумын Засаг даргын нөөц сан, ОНХС-аас үзүүлж ирсэн байна.

Гэтэл олон улсыг хамарсан цар тахлын (2020–2021 он) улмаас зарим үйл ажиллагааг хууль тогтоомжоор зогсоож, хязгаарласан. Тухайлбал, Засгийн газрын "Төсвийн хэмнэлтийн талаар авах арга хэмжээний тухай" (Засгийн газар, 2021) тогтоолын "1.1 Үндсэн үйл ажиллагаатай холбоотой, зайлшгүй шаардлагатайгаас бусад бүх төрлийн зардал, төсөл, арга хэмжээг тэвчиж, зардлыг гаргахгүй байх зэргээр батлагдсан төсөвт зардлын дунд 10-аас доошгүй хувийн хэмнэлт гаргахаар тооцож, урсгал болон хөрөнгө оруулалтын зардлыг төлөвлөн хуваарилах" гэсэн заалтын дагуу аймаг, сумын ЗДТГ-ууд 2020 оноос хойш Зөвлөлийн ажлыг *дэмжин туслах* зориулалтаар санхүүжүүлж чадахгүй болсон байна.

Төрийн хэмнэлтийн хуулийн (УИХ, 2022) дагуу төсөвт байгууллагууд чиг үүргийн хүрээнд төсөв, зардлаа санхүүжүүлэх бөгөөд бусад төсөвт байгууллагад ***туслах*** гэдэг зүйл заалтын дагуу зардал гаргахгүй болсон байна. Тухайлбал, тус хуулийн "4.2.6 Үндсэн чиг үүрэг, үйл ажиллагаатай холбоогүй хандив, ***тусламжийн*** шинжтэй зарлага, санхүүжилт гаргахгүй байх", мөн "13.5. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр зөвхөн орон нутгийн ***иргэдийн санал авсан***, хуульд заасны дагуу зураг төсөв, техник, эдийн засгийн үндэслэл, байгаль орчны төлөв байдлын ***үнэлгээ*** хийгдсэн, хуульд заасан холбогдох зөвшөөрөл олгогдсон хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлнэ" гэж тус тус хуульчилсан бөгөөд үүний дагуу Зөвлөлийн ажлыг санхүүжүүлж байгаа аймаг цөөнгүй байна.

Төсвийн тухай хуулийн (УИХ, 2011) 25 дугаар зүйлийн "10. Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд хандив, ***тусламж*** өгөхийг хориглоно" гэсэн заалтаар тусламж өгөхийг хориглосон нь "Хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөл"-ийн (ХХТХЗ) үйл ажиллагааг *дэмжин туслахад* хамаарах, эс хамаарах талаар тайлбар байхгүй байна. Үүнээс болж "аудитын шалгалтаар акт тогтоосон" гэж судалгаанд оролцогчид ярьж байв.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн "50.2 Хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөлийг хилийн аймаг, сумын Засаг дарга нь тус хуулийн 50.1-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор ажиллуулна" гэсэн зүйлд заасны дагуу ХХТХЗ-ийн үйл ажиллагаанд зориулсан санхүүжилт гаргахаар "Төсвийн хууль, Төрийн хэмнэлтийн хуулийн зүйл, заалттай зөрчилдөж байна" гэдэг үндэслэлээр торгууль тавигдсан байна.

Хил хамгаалалтыг дэмжих, ХХТХЗ-ийн төлөвлөгөөнд тусгасан санхүүжилтийг цар тахлаас хойш (2020 оноос) аймаг, сумын төсөвт төлөвлөн, зарцуулах боломж хязгаарлагдсан нь Зөвлөлийн ажилд нөлөөлж байна. Судалгаанд хамрагдсан нэгжийн 53 хувь нь зөвлөлийн төлөвлөгөөг хийж, 47 хувь нь хийгээгүй байгаа нь үүнийг харуулж байна. Үүний улмаас аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ нар Хилийн хуулийн 50.1; 50.2, 50.5-д заасан *дэмжин туслах* бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь хязгаарлагдаж, *эргэлзээтэй* болсон байна.

2) Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах бүрэн эрхийг сум, багийн Засаг дарга нар хэрэгжүүлж байна.

Хилийн зурвас (15 км), бүсэд (100 км) амьдардаг малчид өөрийн хүсэлтээр Хил хамгаалалтад тусгах хүчний гишүүний үүрэг гүйцэтгэдэг. Малчид өдөр тутам малаа хариулахдаа хил орчмыг ажиглаж, сэжигтэй зүйл илэрвэл багийн Засаг дарга болон ХЦА-д мэдээлдэг. Малчид малаа хил орчимд бэлчээхийн зэрэгцээ цаг агаар хүндэрсэн үед хилийн зурваст малаа хариулах, хадлан бэлтгэх зэргээр байгалийн үр өгөөжийг хүртдэг. Багийн Засаг дарга нь малчин өрхүүдийг бүртгэх, судлах, ТХГ-нд малчдын элсэх санал, хүсэлтийг ХЦА-д уламжилж, гурвалсан гэрээ байгуулахад хамтарч ажилладаг.

Харин, улсын хилийн шугам, зурвасаас малчин өрхүүд (15–150 км) хол суурьшсан үед ТХГ болох, хил хамгаалалтад оролцох нь орон зайн талаасаа боломжгүй. Түүнчлэн сумын бүх иргэд, ялангуяа, тосгон, хилийн боомтын суурьшлын бүсэд амьдардаг иргэдийн хувьд хил хамгаалалтад оролцох нь хэрэгцээ, шаардлага нь бага байдаг (судалгаанд сумын төвийн иргэдийн 1 хувь "оролцдог" гэж хариулсан) байна.

3) Монгол Улсын хилийн хууль тогтоомжийг иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага сахин биелүүлж байгаад хяналт тавих бүрэн эрхийн хэрэгжилт жигд бус байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50.1.1-д *"Монгол Улсын хилийн хууль тогтоомжийг иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага сахин биелүүлж байгаад хяналт тавих"* гэсэн заалтад дурдсан бүрэн эрхийг аймаг, сумын Засаг дарга хэрэгжүүлж байгааг баримтжуулж судлаагүй. Судалгаанд оролцогчид "ХЦА төлөвлөгөөний биелэлтээ аман тайлбараар танилцуулдаг", "хүн хүч, мэргэжил арга зүй дутах; гомдол, санал ирдэггүй; нууцын зэрэгтэй гэх тайлбар өгдөг", "Засаг даргын дэмжлэг, санхүүжилтийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажиллагаа жигд бус" гэдгийг онцолсон болно.

Аймгийн ЗДТГ-ын Хууль зүйн хэлтэс, түүний дарга, ахлах мэргэжилтнүүд ажил үүргийн хүрээнд хяналт тавих эрхтэй боловч Зөвлөлийн тайлан хүлээн авахаас хэтрэхгүй, тайлангаа ч ирүүлэхгүй ХЦА, салбар байна. Төлөвлөгөөний биелэлтийн бичмэл тайлан байхгүй, эсвэл тайлан байсан ч санхүүжилт авсан ажил, үр дүнгийн талаар бичээгүй (§5.2.1), зарим нь товч үзүүлэн (PPT) үзүүлдэг байна.

Жич: Зөвлөлийн үүргийг тус хуулийн "53.1.3.хил хамгаалалтад төсөвлөсөн зардлын зарцуулалтад хяналт тавих" гэж хуульчилсан байдаг ч судалгааны хүрээнд санхүүгийн төсөв, тайлан үзэж, шинжилгээ хийгээгүй болно. Судалгааны явцад Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хяналт хийх дэд зөвлөл, гишүүдийг томилсон шийдвэр, дотоод хяналтын талаар баримт үзэж, ярилцаагүй болно.

4) Хил хамгаалалтад идэвхтэй оролцсон туслах хүчний гишүүнд урамшуулал олгож, шагналд тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт бүрхэг, санхүүжилт байхгүй зэргээс хэрэгжилт бүрэн бус байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн *"50.3. Хил хамгаалах байгууллага, хилийн аймаг, сумын хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл нь хил хамгаалалтад идэвхтэй оролцсон туслах хүчний гишүүнд урамшуулал олгож, шагналд тодорхойлж болно"* гэсэн заалт нь туслах хүчний гишүүдийг идэвхжүүлэх, нэр хүндийг өсгөх, эх оронч үзлийг таниулах, олон нийттэй харилцахад чухал ач холбогдолтой заалт юм. Гэтэл судалгааны нэгжүүдэд энэ заалтын хэрэгжилт жигд бус байна. Судалгаанд оролцогчид *"ТХГ-нд ямар нэгэн урамшуулал олгодоггүй, шагналд тодорхойлоход шалгуур үзүүлэлт бүрхэг, санхүүжилтийн эх үүсвэр байхгүй"* гэж тайлбарлаж байв.

Улсын хилийн зурвас дахь иргэдийн суурьшил болон талуудын харилцааны зарим асуудал. Улсын хилийн зурвас, бүсэд хил хамгаалалт нь нэгдүгээрт байхын зэрэгцээ тусгай хамгаалалттай газар нутаг, иргэдийн суурьшил, хот суурин, хилийн боомт, хөдөө аж ахуй болон бусад үйлдвэрлэл, үйлчилгээ зэрэг олон зүйл агуулагдаж байдаг. Эдгээр олон талт, нийлмэл харилцааг зохицуулсан хууль, журмыг хэрэгжүүлэхдээ тухайн орон нутгийн байгаль газар зүй, иргэдийн суурьшлын уламжлалыг харгалзаж, нөхцөлд байдалд нийцүүлэх шаардлагатай байна. Хууль боловсруулж, батлахдаа аль нэг талын үзэл санааг баримталж, бусад талуудын эрх ашгийг үл анхаарсан зүйл ажиглагдаж байна. *Тухайлбал:*

Хилийн зурвас дахь иргэдийн суурьшлын асуудал. Монгол Улсын хилийн тухай хуульд зааснаар "хилийн шугамаас дотогш 15 км-ийн доторх нутаг дэвсгэрийг хилийн зурвас" гэж тогтоож, тусгай дэглэм мөрдүүлдэг. "Хилийн зурвас газрыг тогтоож, улсын тусгай хэрэгцээнд авах тухай" УИХ-ын тогтоолыг (2022) хэрэгжүүлэхдээ тухайн сумын байгаль, газар зүйн онцлогийг харгалзаагүйгээс иргэд, малчдын газар, эзэмших өмчлөх эрхийг зөрчиж байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 26.3.1-д Хилийн зурваст газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэхийг хориглосон заалтыг хэрэгжүүлэхдээ тухайн нөхцөл байдалд нийцүүлэхгүй, талууд харилцан зөвшилцөөгүй байна. *Жишээлбэл,* хилийн зурвасын ойролцоо үе дамжин нутаглаж ирсэн иргэд өвөлжөө, хаваржаагаа эзэмших, гэрчилгээний хугацаа дуусахад сунгуулах, гэрчилгээгээ үргэдүүлсэн (хаясан, шатсан) тохиолдолд нөхөн авах, аав ээжийнхээ өвөлжөөний газрын эзэмших эрхийг өвлөн авч чадахгүй болсон байна.

Тусгай хамгаалалтай газар нутгийн хууль, журам. Хил орчмын 50 гаруй сумын (70 сумын 80%) нь нутаг дэвсгэрийн тодорхой хэсэг байгалийн тусгай хамгаалалттай газар нутгийн ангилалд хамрагдаж байна. Байгаль орчныг хамгаалах, экосистемийн тогтвортой байдлыг хадгалах, Тусгай хамгаалалттай газрын тухай хуулиар (1994) энэхүү давхцал бүхий нутагт иргэдийн газар эзэмших эрх хязгаарлагддаг. Энэ хуульд тусгайлсан зохицуулалт байхгүйгээс

хил орчмын суурьшлын бүсэд буцаж шилжин ирэх, шинэ гэр бүлийн гишүүдийг бүртгэдэггүй, хаяг олгодоггүй байна. Мөн хуулийн 12-т заасны дагуу, дархан цаазат газарт худаг гаргах, утасны сүлжээ суурилуулах боломжгүй байдаг байна.

Тариалангийн талбайн хязгаарлалт. Тариалангийн тухай хуулийн (2020 он) 24.2-т Тариалангийн талбайн захаас гадагш 500 метрийн зайд мал бэлчээх, оторлох болон бэлчээрийн мал аж ахуйн өвөлжөө, хаваржаа, зуслан, намаржаа байхыг хориглосон. Тариалангийн талбайд 500 метрт ойртсон, хашаанд тулсан, орсон үед нь малыг хашаалж, олон хоног усгүй байлгаж, харангадуулах, эсвэл өндөр торгууль тавьдаг байна. Энэ нь Булган, Сэлэнгэ аймгийн тариалан эрхэлдэг сумдын мал аж ахуй, газар тариалан эрхлэлт гэсэн хоёр салбарын хооронд зөрчил үүсгэж, улмаар хил орчмын сум, ялангуяа хилийн зурвас орчмын малчдын суурьшилд сөргөөр нөлөөлж, амьдрах орон зайгүй болгож байна.

Хилийн зурвас дахь газрын төлбөрийн хөнгөлөлт. Газрын төлбөрийн тухай хуулийн 8.1.3-т "Монгол Улсын иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг хилийн зурвас газар эзэмшиж, ашигласны төлбөрөөс чөлөөлнө" гэж заасан. Үүнийг томоохон аж ахуйн нэгжүүд ашиглаж, хилийн зурваст газар тариалан, уурхай болон бусад аж ахуй эрхэлж газрын төлбөрөөс чөлөөлөгдөж (сумын төсөвт нэмэр болохгүй, харин асуудал их үүсгэж), үүнийгээ улам өргөтгөж хилийн зурваст үе дамжин суурьшсан малчдыг нүүлгэж байна.

Хуульд заасан дээрх хязгаарлалтууд нь зөвхөн нэг талын ашиг сонирхлыг хамгаалсан, бусад талуудын эрх ашгийг тал бүрээс нь авч үзэж, тэнцвэржүүлээгүй, нөлөөллийн үнэлгээ, хяналт хийдэггүй зэргээс хилийн зурвас, бүс дэх иргэдийн суурьшлын тогтвортой байдлыг алдагдаж, улмаар Монгол Улсын хилийг эзэнтэй байлгах гэсэн бодлого, үзэл санааг үгүйсгэхэд хүргэж байна.

Дэд дүгнэлт 5.1.4

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд заасан улсын хил орчмын аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилт *дунд зэрэг* байна. Үүнд:

1) Улсын хил орчмын аймаг, сумын захиргаа Монгол Улсын хилийн тухай хуулиар хил хамгаалалтыг дэмжин, туслах бүрэн эрхтэй боловч Төсвийн тухай хууль, Төсвийн хэмнэлтийн талаар авах арга хэмжээний тухай тогтоол, Төрийн хэмнэлтийн хуулийн хязгаарлалтын улмаас Зөвлөлийн ажлыг санхүүжүүлэх боломжгүй нөхцөл үүссэн байна. Үүний улмаас аймаг, сумын ЗДТГ нь нэг хуулийг хэрэгжүүлбэл нөгөө хуулийг зөрчих эрсдэлтэй, хоёрдмол байдалд орсон байна.
2) Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах бүрэн эрхийг улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн Засаг дарга хэрэгжүүлж, үүнд хилийн зурвас, бүсэд суурьшсан малчид идэвхтэй оролцдог боловч хилийн зурваст ойролцоо суурьших эрх нь улам бүр хязгаарлагдаж байна.

3) Хил хамгаалах болон холбогдох хуулийн биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхийн хэрэгжилт жигд бус байна. Хяналтын хамрах хүрээ, бүрэн эрх, хугацааны давтамж, Зөвлөл өөрөө хянах, эсвэл ЗДТГ-ын ХЗХ болон хяналт, үнэлгээ хариуцсан хэлтэс хийх зэргийг тодорхой болгох шаардлагатай байна.
4) Хил хамгаалахад туслах хүчний ажилд идэвхтэй оролцсон гишүүн, иргэдийг материаллаг болон бусад зүйлээр урамшуулах, шагнах, унаа (морь, мотоцикл), хувцас, дуран, холбооны хэрэгсэл зэргээр хангаж байгаа ч жигд бус байна.

5.1.5 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам

Журмын агуулга, бүтцийн харьцуулалт. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах (1996, 2000 он) журмын *агуулга, журмын бүтэц, зохион байгуулалтыг* харьцуулбал *агуулга ижил; журмын бүтэц 2 дахин өргөжсөн; зохион байгуулалт нь орон тооны бус хэвээрээ* байна (Хүснэгт 46).

Хүснэгт 46. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын харьцуулалт

Үзүүлэлт	*1996 оны журам*	*2000 оны журам*	*Хэрэгцээ*
Шийдвэр	Ерөнхийлөгчийн 1996 оны 19 дүгээр зарлиг (1996.02.17)	Ерөнхийлөгчийн 2000 оны 149 дүгээр зарлиг (2000.10.26)	1993 оны Хилийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх
Агуулга	Хилийн бүс, зурвааст хилийн болон хил орчмын дэглэмийг сахиулахад хилчдэд туслах (ОН.И => ХЦА)	Хил орчмын нутаг дэвсгэрт хилийн болон хил орчмын дэглэмийг сахиулахад хилчдэд туслах (ОН.И =>ХЦА)	Хил орчмын бүс нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг бий болгох (ОН.И <=>ХЦА)
Бүтэц	Бүгд 3 бүлэг, 23 зүйл, заалт 1. Нийтлэг үндэслэл 1–7 зүйл 2. Туслах хүчний удирдлага 8–21 дугаар зүйл 3. Туслах хүчний гишүүний үүрэг, эрх 22–23 дугаар зүйл	Бүгд 6 бүлэг, 49 зүйл, заалт 1. Нийтлэг үндэслэл 7 зүйл 2. Туслах хүчний удирдлага 7 зүйл 3. Туслах хүчний зөвлөлийн үүрэг 15 зүйл 4. Хил хамгаалах байгууллагын үүрэг 9 зүйл 5. Аймаг, сумын туслах хүчний Зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга, гишүүдийн үүрэг 3 зүйл 6. Туслах хүчний гишүүд үүргээ гүйцэтгэх эрх зүйн баталгаа 8 зүйл	Хил хамгаалах, сум, багийг хөгжүүлэх зорилтыг хамтарч хэрэгжүүлэх; Хилчдийн нийгмийн хөгжлийг дэмжих; Хил орчмын бүс нутгийн хөгжилд хамтарч ажиллах;
Ажиллах хэлбэр, статус	Орон тооны бус зөвлөл	Орон тооны бус зөвлөл; Аймаг, сумын зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг ЗДТГ-ын бүтцэд орон тооны ажилтнаар томилж болно.	

Эх сурвалж: Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам (1996, 2000 он)

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам нь аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ, иргэдийн үүрэг, оролцоог тодорхойлж, Хил хамгаалалтад туслах хүчний орон тооны бус зөвлөлийн (ХХТХЗ) үйл ажиллагааны чиглэл, хамрах хүрээ, зөвлөлийн гишүүдийн эрх, үүрэг, хариуцлага, урамшууллыг зааж, зохицуулах үндсэн хэрэгсэл болж, түүхэн үүргээ гүйцэтгэсэн байна. Тус журмын 2.5-д "Зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг ЗДТГ-ын бүтцэд орон тооны ажилтнаар томилж болно" гэсэн заалтыг Завхан аймгийн Баянтэс (2000–2023 он), Тэс (2000 оноос хойш) суманд хэрэгжүүлж байна.

Хууль, журмын зүйл, заалт давхардсан байдал. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн (1993 он) үзэл баримтлал, агуулгын хүрээнд Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар 2000 онд баталсан. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийг 2016 онд шинэчлэн батлахдаа тус журмын зүйл, заалтыг хэсэгчлэн оруулсан бөгөөд үүний дараа уг журмыг шинэчлэн боловсруулж батлаагүй байна.

Энэ нь Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн (УИХ, 2016) "Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний оролцоо, иргэний үүрэг" 7 дугаар бүлгийн нийт **19** зүйл, заалт агуулга, үг хэллэг нь "Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журамд (Ерөнхийлөгчийн зарлиг, 2000) давхардсан байна. Мөн хууль, журмын 2–3 зүйл, заалт зөрөх, байгууллага болон албан тушаалын нэр хуучирсан байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын зүйл, заалтууд зөрөх, журмын нэр, томьёонууд хуучирсан байгаа нь ХЦА, ЗДТГ болон оролцогч талуудад ямар эрх зүйн акт зохицуулалтыг баримтлахад эргэлзээ үүсгэж, албан хаагчид өөр өөр тайлбарлах зэргээр үл ойлголцох, улмаар эрх зүйн тодорхойгүй байдал бий болж, хууль дээдлэх зарчим алдагдах сөрөг үр дагавартай байна.

Туслах хүчин, орон тооны бус зөвлөл гэдэг ойлголтыг эргэн харах нь. Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журамд хэрэглэж ирсэн зарим ойлголт, нэр томьёог авч үзвэл:

Туслах гэдэг үгийг [1)] *Тус болох, тус хийх, тус үзүүлэх.* Ажилд нь туслах, хүчин туслах (хүчин зүтгэх), туслан нийлүүлэх, туслан олгох, туслан тэтгэх, туслах дэмнэх. [2)] *Сайн дураар юм өгөх, хандивлах ардууд гэр, майхан өгч тусалж байв.* Мөнгөн тусламж, хандив, унаагаар туслах. [3)] *Хавсрах, туслах аж ахуй* (дагалдах, хоёрдугаар зэргийн зүйл). [4)] *Хэл шинжлэл талаас* нийлмэл өгүүлбэрийн бүрэлдэхүүнд орж, тухайн үйлийг тодотгох үйл үг гэж тайлбарлажээ.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн үеэс бусдад ***туслах***, ялангуяа улсын санхүүжилт бүхий төсөвтэй байгууллагад ***туслах*** гэдэг ойлголт, нэр томьёо хэрэглэгдэхгүй болж байна. Тухайлбал, Төрийн хэмнэлтийн хуулийн дагуу төсөвт байгууллагууд чиг үүргийн хүрээнд төсөв, зардлаа санхүүжүүлэх бөгөөд бусад төсөвт байгууллагад туслах гэдэг зүйл заалтын дагуу зардал гаргахгүй болсон.

> ***Төрийн хэмнэлтийн хуулиас*** *(УИХ, 2022)*
> *4.2.6. Үндсэн чиг үүрэг, үйл ажиллагаатай холбоогүй хандив, тусламжийн шинжтэй зарлага, санхүүжилт гаргахгүй байх;*
> *13.5. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр зөвхөн орон нутгийн иргэдийн санал авсан, хуульд заасны дагуу зураг төсөв, техник, эдийн засгийн үндэслэл, байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээ хийгдсэн, хуульд заасан холбогдох зөвшөөрөл олгогдсон хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлнэ.*

Зөвлөлийн төлөвлөгөөнд тусгасан ажлын санхүүжилтийг аймаг, сумын төсвөөс гаргах нь хязгаартай болсон тул төлөвлөгөө хийхгүй, эсвэл батлахгүй байх тохиолдол гарч байна. Уг нь Зөвлөлийн төлөвлөгөөнд ХЦА, ЗДТГ-ын дотоод нөөц боломжоор хийх ажил, малчид, иргэдийн оролцоо, сумын хөгжил, хилчдийн нийгмийн хэрэгцээт ажлуудыг тусгаж, хэрэгжүүлдэг байтал санхүүгийн дэмжлэггүй гэсэн шалтгаанаар төлөвлөхгүй, батлахгүй байгаагаас Зөвлөлийн ажил зогсонги байдал орох, хариуцлага хүлээх эзэнгүй болж байна.

Дэд дүгнэлт 5.1.5

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах нь өргөн агуулгаараа бол нийгмийн, ялангуяа орон нутгийн хөгжилд иргэдийг оролцуулах үзэл баримтлалын нэг арга, хэлбэр, тодорхой утгаараа бол хүний нөөц, эдийн засгийн нөөц бага манай улсын нөхцөлд оновчтой шийдэл юм. Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулахдаа эх оронч үзлийн уламжлал, нийгмийн оюун санаа болон материаллаг хэрэгцээг чухалчлах орчин үеийн сэтгэлгээнд нийцүүлэх, тодорхой, энгийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх, хуримтлуулсан туршлага, сургамжаас санаа авах зүйл их байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийг 2016 онд шинэчилсэн бөгөөд тус хуулийн 7 дугаар бүлгийн 51, 52, 53, 54, 55, 56 дугаар зүйлд Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын агуулга, үндсэн зохицуулалтыг оруулсан боловч уг журмын талаар ямар нэгэн шийдвэр гаргаагүй байна. Ийнхүү журамд өөрчлөлт, шинэчлэл хийгээгүй нь хэрэгжүүлэхэд *хууль, журмын зүйл, заалт давхардах, зөрөх болж*, улмаар "2000 оны журам хүчинтэй, хүчингүй" гэсэн эргэлзээ бий болсон байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн (УИХ, 2016) *"50.4. Улсын хил хамгаалалтад иргэнийг оролцуулах журмыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч батална."* гэсэн зүйлд заасны дагуу "Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам"-ыг шинэчлэн батлах хууль зүйн болон бодит хэрэгцээ байсаар байна.

5.2 Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн ажлын хэрэгжилт

5.2.1 Зөвлөлийн баримт бичиг: захирамж, төлөвлөгөө, тайлан

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 дугаар зүйлд заасны дагуу Зөвлөлийг аймаг, сумын Засаг даргын захирамжаар баталж, ажлын төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж, талууд жил бүр дүгнэж ажилладаг. Тус судалгааны хүрээнд судалгаанд оролцсон нэгжүүдээс *захирамж, төлөвлөгөө, тайлан* зэрэг баримт бичгийг цуглуулж, шинжилгээ хийв.

Судалгаанд хамрагдсан 65 нэгжийн 38 нэгж (58%) нь зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан *захирамжтай*, 39 нэгж (60%) нь *батлагдсан төлөвлөгөөтэй*, 23 нэгж (35%) нь 2024 оны *тайлантай* байна (Хүснэгт 47).

Хүснэгт 47. Зөвлөлийн ажилтай холбоотой баримтын бүрдэл

Үзүүлэлт	Судалгааны нэгж			Захирамж		Төлөвлөгөө		Тайлан	
	Аймаг	Сум	Бүгд	тоо	хувь	тоо	хувь	тоо	хувь
Хил орчмын	**14**	**70**	**84**						
Зүүн бүс	3	12	15	9	60%	10	67%	3	20%
Өмнөд бүс	2	12	14	7	50%	8	57%	5	36%
Баруун бүс	5	19	24	12	50%	10	42%	11	46%
Хойд бүс	3	9	12	10	83%	11	92%	4	33%
Нийт	**13**	**52**	**65**	**38**		**39**		**23**	
Судлагдсан	93%	74%	77%	58%		60%		35%	
Дундаж					**61%**		**64%**		**34%**

Засаг даргын захирамжаар Зөвлөл байгуулсан байдал. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 51.2; 51.3; 52.3 дугаар зүйл, заалтын хэрэгжилт 58 хувьтай байна. Судалгаанд Зөвлөл байгуулсан захирамжийг (2019 оноос хойш) авч үзэхэд жил бүр захирамж гаргасан нэгжүүд байхад, захирамжийг 5 жилд шинэчилж гаргаагүй тохиолдол цөөнгүй байв. 2024 оны орон нутгийн сонгуулийн дараа аймаг, сумын Засаг дарга нарын олонх (90%) солигдсон байхад бүрэлдэхүүнийг шинэчлэн баталсан захирамж гараагүй, өмнөх оны захирамжийг үзүүлж байв.

> **Монгол Улсын хилийн тухай хуулиас** *(УИХ, 2016)*
>
> ***51 дугаар зүйл. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчнийг оролцуулах***
>
> *51.1 Хил хамгаалалтад туслах хүчин нь хил орчмын нутаг дэвсгэрт хилийн болон хил орчмын дэглэмийг сахиулахад оролцоно.*
>
> *51.2 Хил хамгаалалтад туслах хүчнийг хилийн аймаг, сум, багийн төв, хилийн боомт, хилийн цэргийн анги, салбар, суурин газар, төмөр замын өртөө, зөрлөг болон шаардлагатай бусад газарт хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн аймгийн Засаг даргын захирамжаар байгуулна.*
>
> *51.3 Хил орчмын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа, 18 нас хүрсэн Монгол Улсын иргэнийг хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнээр бүртгэхдээ түүний бичгээр, эсхүл цахим хэлбэрээр гаргасан хүсэлт, хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн*

> *тухайн аймаг, сумын туслах хүчний зөвлөлөөр хэлэлцэж, Засаг даргын захирамжаар батална.*
>
> *52.3 Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг аймаг, сумын Засаг даргын захирамжаар томилно.*

Тус хуулийн 52.2-д заасанаар *"хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн"* зөвлөлийг байгуулах тул ХЦА-ийн санаачилга чухал үүрэгтэй, гэтэл Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг жил бүр шинэчлэн батлах, эсвэл Засаг дарга солигдсон үед шинэчлэн батлах талаар нарийвчилсан зохицуулалт хууль, журамд байхгүй байна.

Зөвлөлийн ажлын арга, хэлбэр

Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан захирамжтай 58 хувь, төлөвлөгөөтэй 60 хувь, тайлан гаргасан 35 хувь байгаа нь зөвлөлийн үйл ажиллагаа зогсоогүй (дундаж 51%), ямар нэгэн байдлаар явагдаж байгааг харуулж байна. Судлаачид аймаг, сум, ХЦА-д биечлэн очиж Зөвлөлийн ажил, төлөвлөгөөтэй танилцаж, зөвлөлийн ажил дараах 6 хэлбэрээр явагдаж байгааг тодорхойлов (Хүснэгт 48).

Хүснэгт 48. Зөвлөлийн ажиллаж байгаа 6 хэлбэр

	Үзүүлэлт	*Төлөвлөгөө*	*Санхүүжилт*	*ТХГ оролцоо*	*Жишиг оноо*
A)	**Төлөвлөгөөтэй, санхүүгийн дэмжлэгтэй, ТХГ оролцоотой**	+	+	+	3
B)	**Төлөвлөгөөтэй,** *санхүүгийн дэмжлэггүй,* **ТХГ оролцоотой**	+	?	+	2
C)	*Төлөвлөгөөгүй,* **санхүүгийн дэмжлэгтэй, ТХГ оролцоотой**	?	+	+	2
D)	*Төлөвлөгөөгүй,* **санхүүгийн дэмжлэгтэй,** *ТХГ оролцоо бага*	?	+	?	1
E)	*Төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмжлэггүй,* **ТХГ оролцоотой**	?	?	+	1
F)	*Төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмжлэггүй,* ТХГ *оролцоо бага*	?	?	?	0

A) Төлөвлөгөөтэй, санхүүгийн дэмжлэгтэй, ТХГ оролцоотой: Талууд харилцан зөвшилцсөний үндсэн дээр төлөвлөгөөг баталгаажуулж, аймаг, сумын ЗДТГ санхүүжилт олгодог. Туслах хүчний гишүүдийг (ТХГ) хил хамгаалалтад оролцуулдаг.

B) Төлөвлөгөөтэй, санхүүгийн дэмжлэггүй, ТХГ оролцоотой: Талууд харилцан зөвшилцөж, төлөвлөгөөг баталгаажуулсан болович төсөвт тусгаагүй, хүрэлцэхгүй гэсэн шалтгаанаар ЗДТГ санхүүжүүлээгүй болович ТХГ-ийг хил хамгаалалтад оролцуулдаг (энэ нь татаас авдаг сум, ОНХС-ийн хэмжээ бага суманд ажиглагдсан).

> *1.А2: ХЦА–даа хөрөнгө оруулаад туслах гэхээр санхүүжилт байхгүй. Санхүүгийн хууль зөрчсөн гээд төрийн сан мөнгө тавьж өгдөггүй. Орон нутгийн хөгжлийн санд бас тавьж өгдөггүй. Ийм тохиолдолд Зөвлөлийн төлөвлөгөөгөөр хийж ажлаа яаж санхүүжүүлэх болж байна*

С) *Төлөвлөөгүй, санхүүгийн дэмжлэгтэй, ТХГ оролцоотой:* Зөвлөлийн төлөвлөгөө байхгүй, эсвэл төлөвлөгөөг баталгаажуулаагүй боловч зөвлөлийн ажил явагддаг (Аймаг нь төлөвлөгөөтэй, сумд нь төлөвлөгөөгүй тохиолдолд энэ байдал ажиглагдсан).

> *3.с3: Зөвлөлийн төлөвлөгөөгүй. ХЦА, салбарт орон сууцны засвар, камер суурилуулахад дэмжлэг үзүүлсэн. ТХГ–дээ жил бүр урамшуулдаг.*

Е) *Төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмжлэгтэй, ТХГ оролцоо бага:* ХЦА төлөвлөгөө боловсруулах санаачилга гаргаагүй тул төлөвлөгөө байхгүй. Аймаг, сумын Засаг даргад гаргасан хүсэлтийн дагуу санхүүжилт өгдөг боловч ТХГ-ийн оролцоо бага (хилийн зурвас, бүсэд малчингүй суманд ажиглагдсан).

> *2.А5: ХЦА төлөвлөгөөний санал ирүүлээгүй тул Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулж ажилладаггүй. Гэхдээ шаардлагатай дэмжлэгийг өгдөг. ХЦА-ийнхан идэвхтэй байвал сумынхан идэвхтэй байх болно.*

Е) *Төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмжлэггүй, ТХГ оролцоотой:* ХЦА төлөвлөгөө боловсруулах санаачилга гаргаагүй, эсвэл талууд зөвшилцөлд хүрээгүй, эсвэл Засаг дарга саналыг хүлээн аваагүй, хойшлуулсан гэх мэт шалтгаанаар төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмждэг олгоогүй. Хил хамгаалалтад иргэд, малчид оролцдог нь эх оронч үзэл, хил хамгаалж ирсэн уламжлалаа хадгалж байгаа ховор тохиолдол юм.

> *3.А10: Энэ жил аймгийн тэгш ой тохиож байгаа тул Зөвлөлийн төлөвлөгөөг баталж, ХЦА-д дэмжлэг өгөөгүй байна.*
>
> *2.4с2: Бид сумандаа байгаа бүх байгууллагатай гэрээ байгуулан ажилладаг, гэтэл ХЦА гэрээ байгуулахгүй байгаа тул ХЦА-аас ирүүлсэн Зөвлөлийн төлөвлөгөө батлаагүй байгаа. ТХГ-д хэвийн ажиллаж байгаа.*

F) *Төлөвлөгөөгүй, санхүүгийн дэмжлэггүй, ТХГ оролцоо бага:* ХЦА төлөвлөгөө боловсруулах санаачилга гаргаагүй, энэ тохиолдолд Зөвлөл ажилладаггүй, хамтын ажиллагаа байхгүй (малчид нь хилийн зурвасаас хол байдаг суманд энэ хэлбэр ажиглагдсан), ТХГ ажиллуулах шаардлага бага байдаг.

> *2.4с1: Манайх Зөвлөлийн төлөвлөгөөгүй, манай суманд байдаг ХЦА, салбар зэргэлдээх сумтай хамтарч ажилладаг байх.*
>
> *2.5с1. ХЦА 2018 оноос Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулж ажиллахаа больсон, хилийн боомтын суурьшилтай холбоотойгоор хилийн зурваст малчин байхгүй болохоор хамтарч ажиллахаа больсон юм уу, сайн мэдэхгүй байна.*

Зөвлөлийн төлөвлөгөө нь зөвлөлийн гишүүн байгууллага, удирдах ажилтнууд хамтран ажиллах, ойлголцох, хариуцлага хүлээх гол баримт бичиг юм.

Зөвлөлийн төлөвлөгөөтэй ажиллаж байгаа 2 хэлбэр, харин төлөвлөгөөгүй 4 хэлбэр байна. Төлөвлөгөөгүй нэгжид ажил хэвийн явагдаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй бөгөөд үүнийг менежментийн талаас үзвэл ажлын зорилго, үр дүн, үр өгөөжийг үнэлэх, дүгнэх, хариуцлага тооцох боломжгүй юм.

Зөвлөлийн санхүүжилтийг улсын төсөв, ОНХС, Засаг даргын нөөц сан, Малын тоо толгойн татвар, бусад хураамж, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд, малчдын хандив зэрэг эх үүсвэрээс олгож байна. *Санхүүжилт шийдсэн 3 хэлбэр, харин шийдээгүй 3 хэлбэр байна.* Хил хамгаалах үүрэг, хариуцлагаа ухамсарласан, хуулиа дээдэлсэн, харилцан хүндэтгэлтэй, эерэг бүтээлч харилцаатай (хил орчимд төрж өссөн) аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга нартай тохиолдолд санхүүжилтийг ямар нэгэн байдлаар шийдэж байгаа нь ажиглагдлаа. Харин үл ойлголцол, үл хүндэтгэл, сөрөг хандлага, намчирхсан, ИТХ-д зөвшөөрөөгүй тохиолдолд санхүүжилтийг шийддэггүй байна.

Төлөвлөгөөгүй байхад санхүүжүүлсэн тохиолдол нь санхүүжилт талаасаа болж байгаа боловч аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ-ийн дарга, ажил хариуцсан мэргэжилтэнд мэдэгдсэн зүйл байхгүй, ХЦА-аас тайлан өгдөггүй, санхүүгийн хариуцлага хангалтгүй байна. Ийм үед Зөвлөлийн санхүүжилт шийдэгдсэн мэт боловч хэн, юунд, хэрхэн зарцуулсан тодорхой бус байна.

Зөвлөлийн санхүүжилтийн талаар Төсвийн хууль, Төрийн хэмнэлтийн хууль зэргийг баримтлахын зэрэгцээ холбогдох хууль, журамд нэмэлт хийх шаардлага үүсэж байна.

ТХГ оролцоотой гэдэгт хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнд элсүүлэх, хил хамгаалалтад оролцуулах, багийн малчид, иргэдэд соёлоор үйлчлэх, харилцан туслах зэрэг санхүүжилт шаардахгүй ажлуудыг авч үзэв. *ТХГ оролцоотой 4 хэлбэр, оролцоо бага 2 хэлбэр байна.* Төлөвлөөгүй, санхүүгийн дэмжлэггүй боловч ТХГ ажиллуулж байгаа нь хил хамгаалалтад иргэдийн үүрэг, оролцоо чухал болох, иргэд үүнийг ухамсарлаж идэвхтэй оролцож байгааг харуулж байна.

Эдгээр 6 хэлбэр нь ХЦА, аймаг, сумын ЗДТГ хамтран ажиллах хэрэгцээ, шаардлага байгааг харуулж байна. Мөн эдгээр 6 хэлбэрт A, B, C, D, E, F гэсэн эрэмбэ (түвшин), жишиг оноо өгч, зааврыг тодорхой болгож ХЦА-ийн ажлыг үнэлэхэд хэрэглэх болох юм.

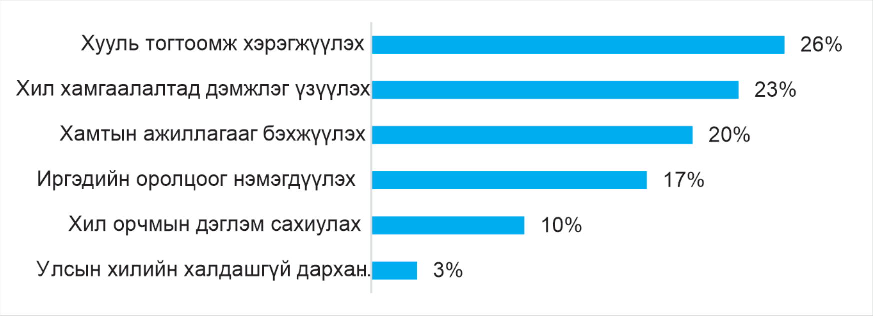
Зөвлөлийн төлөвлөгөөний бүтэц, агуулга, аргачлал

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн *"49.1.4. Улсын хил хамгаалалттай холбогдолтой төсөл, төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжилтийг хангуулах"* гэсэн заалтын хэрэгжилт 55 хувьтай байна. Судалгааны явцад "Зөвлөл байгуулаагүй болохоор төлөвлөгөө хийх шаардлага байхгүй" гэсэн тайлбарыг зарим ХЦА-ийн албан хаагч өгч байв. Зөвлөлийн төлөвлөгөөг ХЦА-ийн санаачилгаар (чиг үүрэг, ажил мэргэжлийн дагуу) боловсруулж, аймаг, сумын Засаг дарга баталж, ХЦА нь голлох ажлуудыг хариуцан хэрэгжүүлж, тайлагнадаг.

Хилийн аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, аймаг, сумын захиргаатай хамтран ажиллахын тулд хамтарсан Зөвлөл байгуулж, төлөвлөгөө боловсруулж, тайлагнаж ажилладаг. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний зорилго, агуулгын шинжилгээнд, батлагдсан 39 төлөвлөгөө, зөвшилцөх шатанд байгаа төлөвлөгөөний 7 төслийг нэмж, нийт 46 төлөвлөгөөнд шинжилгээ хийв.

Төлөвлөгөөний зорилгын шинжилгээ. Төлөвлөгөөний зорилгыг төлөвлөгөөний эхэнд бичсэн байна. Жишээлбэл, "Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 6, 7 дугаар бүлэг, Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн 2000 оны 149 дүгээр зарлигийг хэрэгжүүлж, хил хамгаалалтад олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төрийн болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлж, хил хамгаалах байгууллагын саналыг үндэслэн хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх ажлыг зохион байгуулах" гэх зэргээр бичжээ.

Зураг 26. Төлөвлөгөөний зорилгын агуулгын шинжилгээний үр дүн



Төлөвлөгөөний зорилгод контент шинжилгээ хийхэд дараах агуулга тусгагдсан байна (Зураг 26). Үүнд:

1) *Хууль тогтоомж хэрэгжүүлэх:* 27 (62.8%) төлөвлөгөөнд "Хилийн тухай хууль, журмыг хэрэгжүүлэх" зорилго тусгагдсан нь нийт төлөвлөгөөний хамгийн түгээмэл чиглэл болж байна. Энэ нь хууль сахиулах, хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах зорилго давамгайлж байгааг харуулж байна.
2) *Хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх:* 24 (55.8%) төлөвлөгөөнд хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх гэсэн зорилго тусгагдсан нь хил хамгаалалтад орон нутгийн оролцоо, дэмжлэг чухал байр суурь эзэлж байгааг харуулж байна.
3) *Хамтын ажиллагаа бэхжүүлэх:* 21 (44.8%) төлөвлөгөөнд ХЦА болон ЗДТГ-ын хамтын ажиллагаа бэхжүүлэх зорилго орсон нь хоёр талын уялдаа холбоог сайжруулах эрмэлзэл байгааг илтгэнэ.
4) *Иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх:* 18 (41.9%) төлөвлөгөөнд хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилго тусгагдсан нь хамтын ажиллагааны нийгэм, иргэдэд суурилсан шинжийг илэрхийлж байна.

5) *Хил орчмын дэглэм сахиулах:* 10 (23.3%) төлөвлөгөө нь хил орчмын дэглэмийг мөрдүүлэх, сахиулахтай холбоотой байгаа нь харьцангуй бага боловч ч аюулгүй байдлын нэг тулгуур чиглэл хэвээр байгааг харуулна.
6) *Хилийн халдашгүй дархан байдлыг хамгаалах:* 3 (7%) төлөвлөгөөнд хилийн халдашгүй дархан байдлыг хамгаалах үндсэн зорилгыг дэвшүүлсэн нь тооны хувьд цөөн боловч стратегийн ач холбогдол бүхий агуулга юм.

Зөвлөлийн төлөвлөгөөний зорилго нь ХЦА, ЗДТГ-ууд төрийн хууль, тогтоомжийн хүрээнд хамтарч хэрэгжүүлэх, институцийн уялдаа холбоонд илүү төвлөрч байна.

Төлөвлөгөөний агуулгын шинжилгээ. Төлөвлөгөөний агуулгыг үйл ажиллагааны чиглэлээр нь ангилбал 1)Удирдлага зохион байгуулалт, 2)Хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх, 3)Хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдэх, 4) Нийтийн сайн сайханд чиглэсэн ажил, 5)Нийгэм, соёлын үйлчилгээ гэсэн 5 чиглэлийн 50 ажил хийхээр төлөвлөсөн байна (Хүснэгт 49).

Хүснэгт 49. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний бүтэц, үйл ажиллагааны чиглэл

№	Үйл ажиллагааны чиглэл	Ажлын тоо	Ажлын тоо	Эзлэх хувь	
				Чиглэл	Бүлэг
1	Удирдлага зохион байгуулалт	6	91	17.7%	17.7%
2	Хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх	20	270	52.4%	69.1%
3	Хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдэх	11	86	16.7%	
4	Нийтийн сайн сайханд чиглэсэн	7	41	8.0%	13.2%
5	Нийгэм, соёлын харилцаа	6	27	5.2%	
	Бүгд	**50**	**515**	100.0%	**100%**

Тайлбар: Төлөвлөгөөнд тусгасан "Ажлын тоо"-г өссөн дүнгээр бичив. 5 чиглэлд бичигдсэн ажлыг хувиар оруулж, 3 бүлэглэв.

1) ***Удирдлага зохион байгуулалтын*** чиглэлээр хийх ажил нь нийт ажлын 17.7 хувь байна. Үүнд: Хууль, журам хэрэгжүүлэх, хилийн зурвас, бүсэд шалгалт явуулах; Аймаг, сумын төсөвт хил хамгаалалтад зориулсан нэмэлт зардал тусгуулж, хил хамгаалалтад дэмжлэг авах; Зөвлөгөөн зохион байгуулах; төлөвлөгөөг хэлэлцэж батлах гэх зэрэг агуулга, чиглэлтэй ажил хамаарч байна.
2) ***Хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх*** чиглэлээр хийх ажил нь нийт ажлын 52.4 хувь байна. Үүнд: Хилийн зурваст нутаглаж байгаа малчдад хил орчмын дэглэм сахихыг сурталчлах, гурвалсан гэрээ байгуулах; Малчдыг ТХГ-нд элсүүлэх, хил хамгаалалтад оролцуулах, гэрээ байгуулах, дүгнэх, урамшуулах; Хулгайлагдсан болон хил давсан малыг эрэн сурвалжлах, буцааж өгөх комиссыг ажиллуулах; Болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх; Техник, тоног төхөөрөмжийн (дрон, камер, радио холбооны хэрэгсэл, starlink, автомашин, мотоцикл, камержуулалт) дэмжлэг авах;

Түймэр, шуурга гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл тохилдоход шуурхай арга хэмжээ авч, хамтран ажиллах зэрэг ажил хамаарч байна.

3) ***Хилчдийн нийгмийн асуудлын*** чиглэлээр хийх ажил нь нийт ажлын 16.7 хувь байна. Үүнд: Хилчдийн орон сууц барих, засварлах, цэвэр бохир усны шугамд холбох, гэрэлтүүлэг, камержуулах; Хилчдэд эрүүл мэндийн тусламж үзүүлэх, хүүхдүүдийг цэцэрлэгт хамруулах; ХЦА-ийн мал сүргийг вакцинд хамруулах зэрэг ажил хамаарч байна.
4) ***Нийтийн сайн сайханд чиглэсэн ажил*** нь нийт ажлын 8 хувь байна. Үүнд: Хүүхэд, залуучуудад эх оронч үзэл төлөвшүүлэх; Хилчдийн хүүхдүүдийг ЭЕШ бэлтгэх, зусланд амруулах, хуримтлал үүсгэх; Байгаль хамгаалал, Тэрбум мод, УТХГЗ-тай хамтарч ажиллах; Гүүр барих, засварлах; Өвөлжилт хүндэрсэн үед хүн хүч, авто техникийн тусламж үзүүлэх, айлуудын малыг хилийн зурваст өвөлжүүлэх зэрэг нийгэмд чиглэсэн ажлууд хамаарч байна.
5) ***Нийгэм, соёлын үйлчилгээнд*** чиглэсэн ажил нь нийт ажлын 5.2 хувь байна. Үүнд: Улсын баяр, хүндэтгэл ёслолыг хамтран тэмдэглэх, уралдаан тэмцээн, уулзалт зохион байгуулах; ХЦА-ийн албан хаагчдын гэр бүлийнхнийг оролцуулсан нээлттэй өдөрлөг зохион байгуулах; Сумын иргэдэд урлаг, соёлын үйлчилгээ үзүүлэх ажлууд хамаарч байна.

Дээрх 5 чиглэлийн ажлыг ижил төстэй байдлаар нь 3 бүлэгт нэгтгэж үзвэл Удирдлага зохион байгуулалт 18 хувь, Хил хамгаалалт, хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдэхэд дэмжлэг үзүүлэх 69 хувь, Нийтийн сайн сайханд чиглэсэн ажил, Нийгэм, соёлын үйлчилгээ 13 хувь байна. Эндээс харахад Зөвлөлийн удирдлага зохион байгуулалт 18 хувь, ХЦА-д төвлөрсөн 69 хувь, сум, иргэнд чиглэсэн 13 хувь буюу **18:69:13** гэсэн харьцаатай байна.

Зөвлөлийн төлөвлөгөөнд хамгийн их нь дурдагдсан ажлуудыг эрэмбэлж, эхний 5 ажлын давтагдсан тоо болон уг ажлыг хийхэд баримталсан хууль зүйн эх сурвалжийг бичив. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн зүйл, заалтыг [Хууль #], Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын зүйл, заалтыг [Журам #] гэж тус тус тэмдэглэв. Үүнд:

1) Техник, тоног төхөөрөмж, хэрэгсэл (Дрон, камер, starlink, мотоцикл, машин) авах гэсэн ажил 41 удаа [Хууль 50.1.1; 50.1.2; 50.1.5; Журам 3.1].
2) ТХГ-ийг байрлалаар нь хил хамгаалалтад оролцуулах, ажлыг дүгнэх, үр дүнг тооцох, шагнах гэсэн ажил 31 удаа [Хууль 50.3; Журам 3.14; 4.9].
3) Хил орчмын дэглэмийг сахиулахыг иргэдэд таниулах, сурталчлах, соёлоор үйлчлэх гэсэн ажил 30 удаа [Хууль 50.1.2; 51.1; Журам 3.13; 4.7].
4) ХХТХЗ-ийн зөвлөгөөн зохион байгуулах, ирэх оны төлөвлөгөөг хэлэлцэн батлах 29 удаа.
5) Хилчдийг эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулах, тусламж үзүүлэх гэсэн ажил 24 удаа тус тус давтагдсан байна.

Төлөвлөлтөд хэрэглэсэн аргачлал. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний бүтцийг авч үзвэл ХЦА-ийн ихэнх (95%) нь [1)]Дугаар, [2)]Ажил, [3)]Хугацаа, [4)]Төсөв, [5)]Хэрэгжүүлэх байгууллага, [6)]Хамтран хэрэгжүүлэх албан тушаалтан гэсэн 6 баганатай загвар хэрэглэж байна (Хүснэгт 50).

Хүснэгт 50. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (одоо)

Д/д	*Ажил*	*Хугацаа*	*Төсөв*	*Хариуцах эзэн*	*Хамтран хэрэгжүүлэгч*
	Нэг. Удирдлага зохион байгуулалт				

Дэс дугаар багана: Төлөвлөгөөний дэд хэсэг буюу чиглэлийг 1, 2, 3 гэх зэргээр дугаарласан, төлөвлөгөөний агуулгад 1–3 чиглэл бичсэн 75 хувь, 1–5 чиглэл бичсэн 25 хувь байна. ***Ажил багана:*** Энд бичсэн ажлуудыг авч үзвэл ихэнх нь гүйцэтгэл, үр дүнг хэмжих боломжгүй, зарим нь ач холбогдол багатай уриа шинжтэй зүйл бичсэн байна. ***Хугацаа багана:*** Жилдээ, Улирал бүр, I–XII сар гэх мэтээр эхлэл төгсгөлгүй, сар өдөргүй, ерөнхий бичсэн байна.

Төсөв багана: Бүх төлөвлөгөөнд байхгүй, зарим нь ийм баганатай. Байгаа төлөвлөгөөний хувьд төсөв *шаардлагатай, шаардлагагүй* гэж бичсэн нь ололттой. Үүнийг Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц боловсруулахад ашигласан болно. Төсөв шаардлагатай ажлуудад *Үйл ажиллагааны зардлаас, Батлагдсан төсвийн дагуу, Шатахууны зардал* гэх зэргээр тодотгосон. Мөн Зөвлөгөөн зохион байгуулах, тоног төхөөрөмж худалдан авах ажлуудын төсвийг тодорхой бичсэн байна. Ер нь ЗДТГ-аас гарах зардлыг тодорхой бичээд, бусад эх үүсвэрээс гарах зардал бүрхэг, орхигдсон тал ажиглагдлаа.

Хариуцах эзэн багана: Бүх төлөвлөгөөнд байхгүй. Байгаа төлөвлөгөөний хувьд ХЦА, салбар, Засаг дарга, ЗДТГ-ын дарга, Сумын эрүүл мэндийн төв гэх мэт тухайн ажлыг хариуцагч байгууллага, албан тушаалтныг бичсэн байна. ***Хамтран хэрэгжүүлэгч багана:*** ХЦА, салбар, багийн Засаг дарга, хууль, хяналтын байгууллагууд, эрүүл мэндийн төв, хамтарсан бүлгүүд гэх мэт тухайн ажилд хамтран оролцдог байгууллага, албан тушаалтнуудыг бичсэн нь ололттой байна.

Төлөвлөгөө хийсэн аргачлалыг ерөнхийд нь дүгнэж үзвэл ихэнх нь (95%) *орц, үйл ажиллагаанд* төвлөрсөн арга хэрэглэж байгаа бөгөөд энэ нь аймаг, сумын ЗДТГ-ын төлөвлөлтийн аргачлалаас зөрж байна. Учир нь энэ аргачлалыг төрийн байгууллагууд 2020 оноос өмнө хэрэглэж байсан юм.

Төрийн байгууллагын удирдлагын шинэчлэлийн хүрээнд *гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилт, үр дүн, үр дагаварт чиглэсэн үзэл баримтлалыг* хэрэгжүүлж, Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын 2020 оны 100 дугаар тушаалаар Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах, тайлагнах журмыг баталсан. Энэ журмын хүрээнд төлөвлөгөө боловсруулахдаа [1)] Арга хэмжээ, үйл ажиллагаа,

2) Төсөв, 3) Шалгуур үзүүлэлт, 4) Суурь түвшин, 5) Зорилтот түвшин, 6) Хугацаа, 7) Хариуцах нэгж гэсэн бүрдэлтэй хүснэгт бүхий аргачлал хэрэглэж байна (Хавсралт 2). Мөрийн дагуу Арга хэмжээнүүдийг багцалж Зорилго 1, 2, 3 гэх, Зорилго тус бүрд Зорилт, Арга хэмжээг тусгах аргачлалтай байна. Энэ аргачлалаар Увс аймаг дахь ХЦА-ууд төлөвлөсөн ололттой байв.

ХЗДХЯ нь төрийн захиргааны төв байгууллага, ХХЕГ нь тус яамны харьяа төрийн захиргааны байгууллага тул Засгийн газрын 100 дугаар тушаалыг хэрэгжүүлж, Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө хийх (Хавсралт 2) аргачлалыг Зөвлөлийн ажилд хэрэглэх нь тодорхой. Төлөвлөгөөний зорилго, зорилтын хүрээнд үр дүнд хүрэх, хэмжиж болохуйц ажлуудыг сонгож, үр дүнг хэмжих хэмжүүр, санхүүжилтийн эх үүсвэр, хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Зөвлөлийн тайланд хийсэн шинжилгээ. Зөвлөлийн тайланг ХЦА-уудын 36 хувь нь гаргаж, 74 хувь нь гаргаагүй байна. Энэ нь Захирамж, төлөвлөгөөнөөс 15 хувиар бага байна. Судалгаанд 19 тайланг (8 аймаг, 11 сум) шинжилж үзвэл дараах загварыг хэрэглэсэн байна. Үүнд:

1) *Гүйцэтгэсэн ажлуудыг тоочих байдлаар бичсэн.* Төлөвлөгөөтэй харьцуулаагүй, биелэлтийн хувь тодорхойгүй (Дорнод, Дорноговь, Хэнтий)
2) *Гүйцэтгэлийг төлөвлөгөөтэй харьцуулсан.* Ажил тус бүрийн биелэлтийг хувиар гаргасан, гэвч зарцуулсан төсөв тодорхойгүй (Баянхонгор, Говь-Алтай)
3) *Гүйцэтгэсэн ажлууд, зарцуулсан төсвийн хамт бичсэн.* Төлөвлөгөөтэй харьцуулаагүй, гэхдээ ажилд зарцуулсан төсөв тодорхой (Ховд аймаг)
4) *Гүйцэтгэлийг төлөвлөгөөтэй харьцуулсан, зарцуулсан төсөв тодорхой.* (Баян-Өлгий аймаг)
5) *Гүйцэтгэлийг төлөвлөгөөтэй харьцуулсан, зарцуулсан төсөв тодорхой, хэмжих үзүүлэлттэй.* Засгийн газрын 100-р тогтоолд заасан хавсралтын дагуу хийсэн (Увс аймаг)

Тайлан гаргасан судалгааны нэгжүүдийн 75 хувь нь гүйцэтгэлээ тайлантай харьцуулаагүй, эсвэл зарцуулсан төсвийг орхигдуулсан байна. Энэ тохиолдолд төлөвлөсөн ажлын хэдэн хувь нь биелснийг мэдэх, ямар ажлууд биелэгдэхгүй байгаа талаар сургамж авах, ямар хэмжээтэй төсөв зарцуулсныг мэдэх боломжгүй юм (гүйцэтгэлд зарцуулсан төсвийг 87.5% бичээгүй). 25 хувь нь гүйцэтгэлийн төсөвтэй харьцуулахаас гадна зарцуулсан төсөв тодорхой, нэг тайланд биелэлтийг хэмжих шалгуур үзүүлэлт бичсэн байна.

Аймаг, сумын ЗДТГ-ын Төрийн сан, санхүү хариуцсан нэгж ОНХС-ийн санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтын тайланг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудаас баримтжуулан авч нэгтгээд Засаг даргад танилцуулж, дээд шатанд өгөх үүрэгтэй байдаг.

> **Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журмаас** *(Сангийн Яам, 2021)*
>
> *3.3 Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын чиг үүрэг:*
>
> *3.3.6 Сум, дүүргийн ОНХС-ийн хэрэгжилтийн тайланг нэгтгэн Санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хуулийн хугацаанд хүргүүлнэ.*

Зөвлөлийн ажилд санхүүжилт авсан зарим ХЦА тайлагнах болохоор "тайлан гаргах талаар хуулийн зүйл, заалт байхгүй", "нууцын зэрэгтэй" гэх зэрэг тайлбар хийж, тайлан өгдөггүй болохыг аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ, сумын ЗДТГ-ын дарга, мэргэжилтнүүд онцолж байв. Ялангуяа, санхүүжилт авсан ажлын тайлан гаргахдаа хойрго ханддаг нь сумын ЗДТГ, аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ нь Засаг дарга болон ХЗДХЯ, СЯ-нд тайлагнахад хүндрэл үүсгэдэг. Мөн энэ нь дараа жилийн орон нутгийн төсөв, Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулах, санхүүжилт авахад мэдээлэл дутдаг байна.

Дэд дүгнэлт 5.2.1

Зөвлөлийн үйл ажиллагааны захирамж, төлөвлөгөө, тайлан зэрэг үндсэн баримт бичгийн бүрдэл хангалтгүй байна. Судалгаанд хамрагдсан нэгжүүдийн 47 хувь нь шаардлага хангах баримт бичигтэй, тайлан боловсруулсан боловч тайлан гаргасан нь 20 хувь байгаа нь төлөвлөгөө–тайлангийн уялдаа сул буюу ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо бүрхэг байна. Цаашид, Зөвлөлийн ажлын ямар баримт бичгийг бүрдүүлж, ямар аргачлал, батлагдсан загвараар ажиллахыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Зөвлөл нь талууд (ХЦА, ЗДТГ) харилцан зөвшилцөж, баталсан төлөвлөгөөний дагуу ажилладаг байх нийтлэг зарчимтай байтал Зөвлөлийн ажлын 6 хэлбэр байгаа нь аймаг, сум болон ХЦА-ууд өөр өөр, жигд бус ойлголт, аргаар ажиллаж байгааг харуулж байна. Иймд үүний шалтгаан болон цаашид хэрхэн ажиллах талаар тодорхой болгох хэрэгтэй. Ялангуяа, хилийн бүсээс малчид хол (15–200 км) байгаа үед, эсвэл хилийн боомтын хүн ам ихтэй үед хил хамгаалалтад иргэдийг хэрхэн оролцуулах, ажиллах хүрээг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Төлөвлөгөөнд тусгагдсан ажлуудын 69 хувь нь хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх, хилчдийн нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд, 18 хувь нь удирдлага зохион байгуулалтын асуудалд, 13 хувь нь нийгмийн сайн сайхан байдалд чиглэж байгаа нь хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх гэсэн төлөвлөгөөний зорилготой нийцэж байна. Гэхдээ төлөвлөгөөнд хамгийн их тусгагдсан 5 ажлын жагсаалтад багтсан "хилчдэд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх" гэсэн ажил нь төлөвлөгөөний зорилгод дурдагдаагүй боловч энэ нь хамтын ажиллагааны хүрээнд хилчид болон тэдний гэр бүлд үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээнд анхаарах хэрэгцээ байгааг илтгэж байна. Мөн төрийн байгууллагуудад 2000 оноос өмнө хэрэглэгдэж байсан "орц, үйл ажиллагаанд суурилсан төлөвлөлт" нь өнөөгийн "үр дүнд суурилсан төлөвлөлтийн аргачлал"-аас зөрж буй тул гүйцэтгэл, үр дүнд чиглэсэн санхүүжилтийн арга, аргачлалыг нэвтрүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

5.2.2 Зөвлөлийн ажил: оролцоо, асуудал, шийдэх боломж

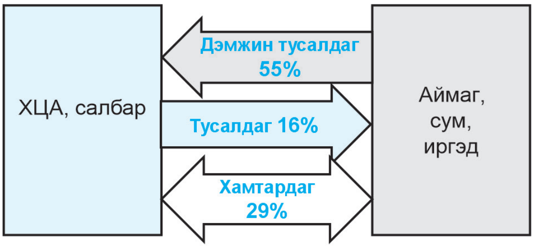
Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцох байдал, тулгамдсан асуудал, шалтгаан, шийдэх боломжийг тодорхойлох чиглэлээр аймаг, сумын ЗДТГ-ын удирдлага, мэргэжилтэнтэй хийсэн фокус ярилцлагад хийсэн шинжилгээний үр дүнг бичив.

Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцох байдал

Зөвлөлийн ажилд талууд хэрхэн оролцдог талаарх судалгаанд оролцогчдын мэдэгдлийг шинжилж, *Аймаг, сум, иргэдээс ХЦА-д үзүүлдэг дэмжлэг ажил, ХЦА-аас сум, иргэдэд үзүүлдэг тусламж, Хамтарч хийсэн ажил* гэсэн 3 бүлэг (3 дэд категори) болгов (Хүснэгт 51).

Аймаг, сум, иргэдээс ХЦА-д үзүүлдэг дэмжлэг тусламж 55 хувь (162 ажил), ХЦА-аас сум, иргэдэд үзүүлдэг тусламж 16 хувь (46 ажил), Хамтарч хийсэн 29 хувь (87 ажил) байна (Зураг 27). Энэ шинжилгээгээр хамтын ажиллагааны ерөнхий дүр зургийг тодорхойлоход анхаарч, харин нэгж ажлуудын агуулга, ач холбогдол, хамрах хүрээ, хүн хүч, мөнгөн дүнг авч үзээгүй болно.

Зураг 27. Орон нутаг болон ХЦА-ийн хамтардаг ажлын төрөл, тоо хэмжээ



Хүснэгт 51. Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцоо (категори)

Оролцоо	*Агуулга (код)*
Аймаг, сум, иргэдээс ХЦА-д үзүүлдэг дэмжлэг (162)	• ХЦА-ийн албан хаагчдад эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх, салбар цэцэрлэг байгуулах, дэмжлэг үзүүлэх (37) • Малчид, иргэд хил хамгаалалтад оролцож, хил орчмын дэглэм сахидаг (39) • Тоног төхөөрөмж худалдан авах (33) • ХЦА-ийн албан хаагчдын орон сууц барих, байрны засвар, тохижилт (21) • Хилийн тор саад барих, засварлах, шинэчлэх (14) • ХЦА-ийн ойн баярт дэмжлэг, хилчдэд агт унаа өгөх, хүнс, түлш өгөх, зоорь барих, ногооны талбайн газар шийдэх (10) • Туслах хүчний гишүүдийг урамшуулах (5) • Зам, сүлжээ сайжруулах. Өндөр хүчдэлийн шугам байгуулах, Даваа засах, гүүр барих, бярвааз хийх (5) • Малын мэдээллийн сан байгуулах (1)
ХЦА-аас сум, малчдад үзүүлдэг дэмжлэг (46)	• Түймэр, шуурга, зуд, малын гоц халдвар өвчин гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлийг даван туулахад тусалдаг. Зуд болж зам хаагдахад ХЦА зам гаргаж малчдад өвс, тэжээл хүргэхэд хүн хүч, техникээр тусалдаг (20) • Аймаг, сумын ойн баярт урлагийн тоглолтоор үйлчилдэг, наадмын морины комиссоор ажилладаг, зочид буудал (15) • Мал бэлчээрээр хил давахаас сэргийлж, хилийн зурваст отор хийх, хадлан авах ажлыг дэмжин ажилладаг (5)

	• Хилчид хулгайн анчид, хулгайгаар олборлогчдыг илрүүлдэг. Байгаль хамгаалагчид шиг ажилладаг (4) • Сумын сургуульд хилчин алдрын булан тохижуулж өгсөн (2)
Хамтарч хийдэг ажил (87)	• Ой хээрийн түймэр түймэр, шуурга, зуд, малын гоц халдвар өвчин гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл тохиолдох, хүн эрэх хайх, аврах гэх мэт онцгой байдлын үед хамтарч ажилладаг (32) • Сурагчдыг хилтэй танилцуулах аялал (24); • Уралдаан тэмцээн, баяр ёслол тэмдэглэх (27); Байгаль хамгаалал (4).

Аймаг, сум, иргэдээс ХЦА-д үзүүлдэг дэмжлэг: ХЦА-ийн албан хаагчдад эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх, салбар цэцэрлэг байгуулахад (37), Малчид, иргэд хил хамгаалалтад оролцдог (36), хил хамгаалалтын зориулалттай тоног төхөөрөмж худалдан авахад (33), ХЦА-ийн албан хаагчдын орон сууц барих, байрны засвар, тохижилт хийхэд (21), Хилийн торон саад барих, засварлах, шинэчлэхэд (14) дэмжин тусалдаг гэсэн ажлуудыг хамгийн их дурдсан байна.

> *1.2с5: ХЦА-д 8 айлын орон сууц барих ажлын материалын зардлыг 100 сая төгрөгөөр санхүүжүүлсэн. ХЦА ажиллах хүчнийхээ зардлыг хариуцаж, 2024 онд ашиглалтад орсон.*
>
> *2.А4, 2.5с1: Хилийн торон саадын шинэчлэхэд 20–50 сая төгрөгийн дэмжлэг үзүүлдэг. Хилийн торон саадыг хамтарч шинэчлэхэд бэлэн байна.*
>
> *3.А9: Манай аймаг дахь ХЦА-ийн салбаруудад цэцэрлэг байхгүй байсан. Тиймээс аймгийн төвд “Хилчин” цэцэрлэг байгуулаад салбар бүлгүүдийг ХЦА, салбарт байгуулсан. Улсын цэцэрлэгтэй адилхан улсаас бүх төсвөө аваад ажиллаж байна.*
>
> *1.3с4, 2.5с3, 3.8с3: ХЦА-тай хамтарч Шилдэг хилчин, малчин шалгаруулах уралдааныг санхүүжүүлсэн. Түрүүлсэн ТХГ-нд 1 сая төгрөгийн шагнал олгосон. ТХГ-ийг мотоцикл, богино долгионы радио станцаар хангасан. ТХГ-ийг 400–500 мянган төгрөгөөр урамшуулдаг. Нийт 40 ТХГ-тэй, жилд 10–20 гишүүн урамшуулдаг*

ХЦА-аас аймаг, суманд үзүүлдэг дэмжлэг: Түймэр, шуурга, зуд, малын гоц халдварт өвчин гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлийг даван туулах, ялангуяа зуд болж зам хаагдахад ХЦА зам гаргаж малчдад өвс, тэжээл хүргэхэд хүн хүч, техникээр тусалдаг (20), Аймаг, сумын ойн баярт урлагийн тоглолтоор үйлчилдэг, наадамд морины комиссоор ажилладаг, суманд ирсэн албаны хаагчдад зочид буудлаар үйлчилдэг (15), Мал бэлчээрээр хил давахаас сэргийлж, хилийн зурвас, бүсэд отор хийх, хадлан авах зөвшөөрөл өгөх (5) зэрэг ХЦА-аас сум, иргэдэд тусалдаг ажлуудыг хамгийн их дурдсан байна.

> *1.1с3: Ой хээрийн түймэр, гамшиг осол, байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлийг арилгах, хүн малын халдварт өвчний үед шуурхай штаб онцгой комиссын үйл ажиллагаанд ХЦА-тайгаа хамтран ажилладаг.*
>
> *1.3с4: Цас, зуд болоход ХЦА, салбар маань л хүн, хүч техник хэрэгслээр тусалдаг. Өнгөрсөн өвлийн зуднаар ХЦА-ийн машин зам гаргаж, малчдад өвс, тэжээл, тусламж аваачиж өгсөн.*

Хамтран хийдэг ажил: Ой, хээрийн түймэр унтраах, шуурга, зуд, малын гоц халдвар өвчин гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл тохиолдох, хүн эрэх хайх, аврах гэх мэт онцгой байдлын үед хамтарч ажилладаг (32), Сурагчдыг хилтэй танилцуулах аялал (6), Хамтарсан уралдаан тэмцээн, баяр ёслол тэмдэглэх (24), Спорт уралдаан, баяр ёслол тэмдэглэх (27) зэрэг талууд хамтарч хийдэг ажлуудыг хамгийн их дурдсан байна.

> *1.3с3: Байгаль цаг уур бишдээд мал уруудвал ХЦА, салбараас Засаг дарга руу мэдэгдэж, сумын ЗДТГ арга хэмжээ авдаг. Цасан шуурга, бороо энэ тэр болоход бүгд явна. Хилийн зурваст орсон малыг ХЦА, салбарынхан аваад малчдад хүлээлгэж өгдөг. Онцгой нөхцөл, давагдашгүй хүчин зүйл болж байгаа учир аймгийн Засаг дарга чиг үүрэг өгнө, малчид үүргийнхээ дагуу хилчидтэй хамтарч ажилладаг.*

Зөвлөлийн ажилд тулгардаг асуудал

Судалгаанд оролцогчдын ярилцлагын өгөгдлийг шинжилж Зөвлөлийн ажилд тулгамдаж буй асуудлыг *Хил хамгаалалттай холбогдох, Зохион байгуулалт, үзэл баримтлалтай холбогдох, Хилийн зурвас, бүс дэх суурьшилтай холбогдох асуудал* гэсэн 3 дэд категори болгон бүлэглэв (Хүснэгт 52).

Хүснэгт 52. Зөвлөлийн ажилд тулгардаг асуудал (категори)

Асуудал	Агуулга (Код)
Үндсэн үйл ажиллагаатай холбоотой (80)	• Хилийн зарим торон саадыг шинэчлэх шаардлагатай (28) • Зөвлөлд санхүүгийн тусламж, дэмжлэг өгч чадахгүй байна (21) • Мал алга болдог, бэлчээрээр хил давдаг (14) • Хилийн зурвас дах хадлан бэлчээр ашиглах хүсэлтийг хүлээн авч зохицуулдаггүй (12) • Туслах хүчний гишүүний ажлыг дүгнэж урамшуулдаггүй (5)
Хилийн зурвас дахь иргэд, малчдын суурьшил (15)	• Хилийн зурваст байрлах өвөлжөө, хаваржаанд эзэмшлийн гэрчилгээ авч чаддаггүй, энэ нь хилийн зурвас, бүсийг эзэнгүйдүүлж, малчингүй болоход нөлөөлдөг (15)
Зохион байгуулалт, үзэл баримтлалтай холбоотой (15)	• Санхүүгийн хууль, журмын дагуу ХЦА-д санхүүгийн тусламж, дэмжлэг үзүүлэхийг зөвшөөрөхгүй болсон хамтран ажиллах боломжгүй гэж үзэж байна (5) • Сумын мод бэлтгэлийн нормыг Ойн тухай хуулиар сумын хүн амын тооноос хамааруулж хэмээг тогтоодог. Гэтэл ХЦА, салбар суманд бүртгэлгүй боловч мод түлэх хэрэгцээ байдаг нь асуудал үүсгэдэг (4) • ХЦА хамтран ажиллах талаар анхаардаггүй, зөвхөн санхүүжилт хүсдэг (3) • Байгаль цаг уурын хүнд нөхцөл байдал, Боомтын өргөжилт, УТХГ-ын журам сахих зэргээс шалтгаалж малчид хилийн зурвасаас хол суурьших болсон тул ТХГ-ээр элсүүлж, хил хамгаалалтад оролцох боломжгүй болсон (3)

Хил хамгаалалттай холбогдох асуудал (80): Хилийн зарим торон саадыг шинэчлэх шаардлагатай (28), Зөвлөлд санхүүжилтийг өгч чадахгүй байна (21), Мал алга болдог, бэлчээрээр хил давдаг (14), Хилийн зурвас дах хадлан,

бэлчээр ашиглах хүсэлтийг шийддэггүй, тодорхой зохицуулалтгүй (12) гэсэн асуудлуудыг онцлон ярьсан байна.

> *1.3с2, 1.3с4, 2.4с2, 3.А7: Хилийн торон саад хуучирч муудсан. Ялангуяа салхи шуургатай, цас ихтэй цаг хүндэрсэн үед мал хил давах эрсдэлтэй тул хилийн зурваст ойр малчид ХЦА, салбартай хамтраад торон саадаа засварладаг. Шон нь муудсан тул 2 талаар нь ээлжлээд л газарт суулгадаг. Хилийн тор засварлах асуудал хэдэн жил яригдаж байгаа боловч үр дүнгүй л байна.*
>
> *1.1с3: Мал алга болдог, хил давсан эсэх нь нотлогдоогүй байгаа.*
>
> *3.10с2: Малын хулгай их, 2024 оны 8 дугаар сарын 3-нд 130 бог бэлчээрээр алга болсон. Хил давсан нь нотлогдсон, ОХУ-тай 5 удаа уулзалт хийсэн. Алдсан малаа эргүүлж авч чадаагүй байна.*
>
> *1.2с3, 3.9с1: ТХ-ний гишүүдийг гэрээ, журамд заасны дагуу урамшуулдаггүй, хангалт өгдөггүй.*

Хилийн зурвас, бүс дэх суурьшилтай холбогдох асуудал (15): Малчид хилийн зурваст байрлах өвөлжөө, хаваржаанд эзэмшлийн гэрчилгээ авч чаддаггүй, энэ нь хилийн зурвасыг эзэнгүйдүүлж, малчингүй болоход нөлөөлдөг (15) гэж дурдсан байна.

> *3.9с6: Хилийн зурваст (15 км дотор) байгаа малчид өвөлжөөний гэрчилгээ авч чадахгүй байгаа. Гэрчилгээгүй болохоор малчид зээлийн барьцаагүй, хоршооны зээл авч чадахгүй байна.*

Зохион байгуулалт, үзэл хандлагатай холбогдох асуудал (15): Санхүүгийн хууль, журмын дагуу ХЦА-д санхүүгийн тусламж, дэмжлэг үзүүлэхийг зөвшөөрөхгүй болсон хамтран ажиллах боломжгүй гэж үзэж байна (5), Сумын мод бэлтгэлийн нормыг Ойн тухай хуулиар сумын хүн амын тооноос хамааруулж яамнаас хэмжээг тогтоодог. Гэтэл ХЦА, салбарын хүний тоо суманд бүртгэлгүй боловч тогтоосон хэмжээтэй модноос авах нь талуудад үл ойлголцол үүсэх, эсвэл хулгайгаар мод бэлтгэх зэрэг сөрөг байдал үүсгэдэг (4), ХЦА нь хамтран ажиллах талаар анхаардаггүй, зөвхөн санхүүжилт хүсдэг (3), Байгаль цаг уурын хүнд нөхцөл байдал, хилийн боомтын өргөжилт, УТХГ-ын журам сахих гэх мэт шалтгааны улмаас малчид хилийн зурвас, бүсээс хол суурьшдаг тул ТХГ элсүүлэх, хил хамгаалалтад оролцуулах боломжгүй болсон (3) гэсэн асуудлыг дурдсан байна.

> *3.6с12: ХЦА-ийн боловсруулсан төлөвлөгөөний дагуу ажиллая гэхээр дандаа мөнгө нэхдэг. ХХТХЗ юу хийдэг вэ гэхээр ХЦА-д л хөрөнгө оруулалт хийдэг. Бид зөндөө хөрөнгө оруулалт хийдэг байсан, эргээд хариу байхгүй. Яагаад сумтайгаа хамтарч ажиллая, хөгжилд нь дэмжлэг үзүүлье гэж боддоггүй юм бэ. Манай сумын хувьд Тусгай хамгаалалттай газраар тусгаарлагдсан тул малчид хилээс хол байдаг. Мал торонд тулах асуудал байхгүй. ТХГ байгаад ч тэр нь хил хамгаалалтад үүрэг оролцоо байхгүй. Хөрөнгө оруулалт хийхээр санхүүгийн аудит акт тавьдаг. 2020 оноос хойш хуулийн дагуу санхүүжилт хийх эрхгүй, үндэслэх зүйл, заалтгүй болсон (ярилцлага).*

Зөвлөлийн ажилд үүссэн асуудлыг шийдэх боломж

Судалгаанд оролцогчдын саналыг *Хил хамгаалалт, Хилийн зурвас, бүс дэх суурьшил, төрийн үйлчилгээ, Зохион байгуулалт, харилцаатай холбогдох санал* гэсэн 3 дэд категори болгон бүлэглэв (Хүснэгт 53).

Хүснэгт 53. Зөвлөлийн ажилд үүссэн асуудлыг шийдэх боломж (категори)

Боломж	*Агуулга (код)*
Үндсэн үйл ажиллагааны талаарх санал	• Зөвлөлийн ажил нь зөвхөн ХЦА дэмжлэг авахад чиглэсэн байгааг хамтын ажиллагааны агуулга, хэлбэрт чиглүүлж, нийтийн сайн сайхны төлөө хамтран ажилладаг байх. *Жишээ нь*: Хилийн зурвас, бүс дэх түймрээс гадна нутгийн гүн дэх түймэр унтраахад хамтрах, Онцгой байдлын албагүй суманд хүн эрэн хайх ажиллагаанд хамтрах • Төлөвлөгөөний агуулга, аргачлал шаардлага хангахгүй, шинэчлэх шаардлагатай • Байгаль уурын хүнд байдал, УТХГ-ын болох хил орчмын дэглэм сахих зэрэг шалтгааны улмаас малчингүй болж байгаа, ялангуяа боомт, говь цөл дэх хилийн зурваст малчингүй болсон тул бодлого, зохицуулалтыг тодорхой болгох. Хэрэв ТХГ ажиллуулах бол хэнийг ямар хэлбэрээр ажиллуулах • Хилийн торон саад шинэлэх ажлыг бодлогын хэмжээнд авч үзэх • Хилийн зурваст (15 км) бэлчээр ашиглалт, хадлан бэлтгэхэд тухайн сум, багийн малчдыг дэмжин ажилладаг байх • ХЦА-ийн хэрэглээний модны хангалтыг суманд ачаалал өгөхгүйгээр зохицуулах
Хилийн зурвас дахь суурьшил, төрийн үйлчилгээний талаарх санал	• Хилийн зурваст малчдыг байлгах эсэхийг тодорхой болгох. Хилийн зурвас дахь малчид иргэдийн өвөлжөө, хаваржааны газар эзэмших эрхийг зохицуулах • Сумын ЭМТ түр оршин суугчдад үзүүлсэн ЭМД-ын санхүүжилтээ авч чадахгүй байгааг анхаарч, ЭМБ-аас тодруулж шийдэх, цаашид ХЦА-ийн албан хаагчдыг түр оршин суугчдын бүртгэлтэй байлгах эсэх
Харилцаа зохион байгуулалтын талаарх санал	• ХЦА, салбарууд нь сумын төвөөс алслагдсан байрлалтай тул аймаг, сумын цэцэрлэгийн салбар бүлгийн ажиллагаа, байрны тохижилт, халаалт, хэрэглэгдэхүүн, мэргэжлийн арга зүйгээр хангахад анхаарч ажиллах • Зөвлөл нь орон тооны бус тул гишүүдийг идэвхжүүлэхэд ЗДТГ-тай хамтарч ажилладаг байх • ХЦА-ийн ямар албан тушаалтан, ЗДТГ-ын дарга, мэргэжилтэн, багийн Засаг дарга зэрэг албан тушаалтантай харьцахыг тодорхой болгох.

Хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх шийдэл: Зөвлөлийн ажиллагааг зөвхөн дэмжүүлэх бус хамтын ажиллагаа руу шилжүүлэх, үүний тулд төлөвлөгөөний агуулгыг шинэчлэх хэрэгтэй байна. Байгаль цаг уурын өөрчлөлт, УТХГ-ын журам сахих, хил орчмын дэглэм сахих гэсэн олон хязгаарлалт, хүчин зүйлээс шалтгаалж малчингүй болж байгаа, ялангуяа хилийн боомт, говь цөлд ТХГ ажиллахгүй болсон тул цаашид ямар зохицуулалт хийхийг тодорхой болгох. Хэрэв ТХГ ажиллуулах бол хэнийг ямар хэлбэрээр ажиллуулахыг тодорхой болгох. Хилийн торон саадыг бодлогын хэмжээнд авч үзэж, хийх. Хилийн

зурвас, бүсэд хадлан авах, мал бэлчээх зэргээр малчдыг дэмждэг байх гэсэн саналыг онцолж ярьсан байна.

> *1.2с1, 1.1с1, 2.А4, 3.6с12: Зөвлөлийн ажлын төлөвлөгөөний зорилго, агуулгыг шинэчлэх хэрэгтэй. Сумтайгаа яаж хамтрах уу, сумаа яаж хөгжүүлэх үү, суманд тулгамдсан асуудлыг шийдэх үү гэх мэт асуудлууд Зөвлөлийн ажилд хамаарах хэрэгтэй. Сум хөгжиж чадвал ХЦА–даа тусалж чадна. Төлөвлөсөн ажлууд нь үр дүнг хэмжих боломжгүй тул үр дүнг хэмжих боломжтой, үр өгөөжтэй ажлыг төлөвлөх хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна. Зам гүүр барих гэх мэт нийтэд тустай зүйлийг хамтарч хийхэд бэлэн байна.*

Хилийн зурвас, бүс дэх суурьшил, төрийн үйлчилгээний шийдэл: Хилийн зурваст малчин иргэдийг байлгах эсэхээ тодорхой болгох, хэрэв тийм бол тэдний өвөлжөө, хаваржааны газар эзэмших, үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ олгох зохицуулалт хийх, Сумын эрүүл мэндийн төвд түр оршин суугчдад үзүүлсэн ЭМД-ын санхүүжилтээ авч чадахгүй байгааг анхаарч үүнийг ЭМЯ-аас тодруулж шийдэх, цаашид ХЦА-ийн албан хаагчдыг түр оршин суугчдын бүртгэлтэй байлгах эсэхийг шийдэх гэсэн саналуудыг дурдсан байна.

Зохион байгуулалт, харилцааны талаарх шийдэл: ХЦА, салбаруудын олонх нь сумын төвөөс алслагдсан байрлалтай тул аймаг, сумын цэцэрлэгийн салбар бүлгийн ажиллагаа, байрны тохижилт, халаалт, хэрэглэгдэхүүн, мэргэжлийн арга зүй, багшийн цалин зэргийг анхаарч ажиллах; Зөвлөл нь орон тооны бус тул гишүүдийг идэвхжүүлэхэд сумын ЗДТГ-тай хамтарч ажилладаг байх; Хамтын ажиллагааны хүрээнд ХЦА-ийн ямар албан тушаалтан, аймаг, сумын ЗДТГ, хууль эрх зүйн мэргэжилтэн, багийн Засаг дарга зэрэг албан тушаалтантай хэрхэн харьцаж байхыг тодорхой болгох гэсэн саналуудыг нэгтгэв.

Дэд дүгнэлт 5.2.2

Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн үйл ажиллагаанд ХЦА, аймаг, сумын захиргаа ЗДТГ, иргэд харилцан дэмжлэг үзүүлж, тодорхой ажлуудыг хамтран хэрэгжүүлж байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү хамтын ажиллагаа нь тэгш оролцоонд суурилсан хамтын шийдвэр гаргалт гэхээсээ илүү, ХЦА-ийн зүгээс аймаг, сумаас санхүүгийн дэмжлэг, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээ авах хэлбэртэй байна.

Нөгөө талаар, байгалийн хатуу ширүүн нөхцөл (цас, зуд, шуурга гэх мэт) үүсэх үед ХЦА нь хүн хүч, техник хэрэгслээр малчид болон сумын захиргаанд туслах замаар нийгмийн хариуцлага, хамтын ажиллагааны бодит үүрэг гүйцэтгэж байна. Мөн дэглэм сахиулах, түймэр, байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлтэй тэмцэх зэрэгт талууд хамтран ажиллаж байна. Гэвч Төсвийн тухай болон Төсвийн хэмнэлтийн тухай хуулийн хүрээнд аймаг, сумын удирдлагууд зөвлөлийн тусгай төсөв, зардлыг гаргах боломжгүй байгаа нь зөвлөлийн зорилго, ажлын хүрээ, зохицуулалтыг хязгаарлаж, үйл ажиллагааг санхүүгийн хувьд тогтворгүй болгож байна. Үүний зэрэгцээ хил орчмын торон саад муудсан, бэлчээрээр мал хил давсан асуудал үргэлжилж байгаа, ТХГ-ний урамшууллын

тогтолцоо сул, хүн ам цөөрсөн “малчингүй сум”-д хэрхэн ажиллах тодорхойгүй зэрэг нь хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах хуулийн хэрэгжилтэд бодит сорилт үүсгэж байна.

Зөвлөлийн үйл ажиллагаа ХЦА-д дэмжлэг үзүүлэх чиглэлд төвлөрч байна. Гэвч сумын дэд бүтэц, зам гүүр, нийгмийн үйлчилгээ, хөгжлийн бодлого зэрэг түвшинд тулгамдсан асуудлууд нь нийтийн сайн сайхны төлөө ХЦА, аймаг, сумын захиргаа хамтран ажиллах шаардлагыг бий болгож байна. ХЦА нь сумын байгууллагуудаас эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээ авч байгаа учир хамтын ажиллагааг зөвхөн дэмжлэг авах бус, хөгжлийг дэмжих хамтын зорилго руу чиглүүлэх нь зүйтэй байна.

5.2.3 Хамтын ажиллагааны түвшин

Хамтын ажиллагааны “3Co” загварыг (Mattessich P.W, Monsey B.R, 1997) хэрэглэж ХЦА, сумын ЗДТГ-ын хамтын ажиллагааны түвшнийг дараах аргачлал, үзүүлэлтээр үнэлэв.

Үнэлгээ хийсэн аргачлал: Хамтын ажиллагааны түвшнийг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулав (Хүснэгт 54). Хамтын ажиллагааны хүрээнд хийгддэг 56 ажлын жагсаалт гаргав (Зөвлөлийн төлөвлөгөөний шинжилгээний үр дүнгээс 47 ажил, ярилцлагын шинжилгээний үр дүнгээс 9 ажил). Эдгээр ажлыг үнэлэх явцад зарим ажил төлөвлөгөөнд тусгагдсан эсэхээс хамааран өөр өөр түвшинд хамаарч байв.

Хүснэгт 54. Хамтын ажиллагааны ”3Co” түвшний үзүүлэлт

Түвшин	*Тайлбар*	*Шалгуур үзүүлэлт*
Дэмжих, туслах (Cooperation)	Талууд бие биедээ дэмжлэг тусламж үзүүлэх, мэдээлэл солилцох түвшин	• Шаардлага гарсан үед нэг нь нөгөөдөө дэмжлэг, тусламж үзүүлэх, эсвэл нэг талын хүсэлтээр хийгдэж байгаа ажил • Хариуцлага тодорхойгүй ажил • Аль нэг тал дангаараа шийдвэр гаргасан ажил • Төлөвлөгөөнд тусгагдсан боловч тайлагнадаггүй, үнэлгээ дүгнэлт гардаггүй ажил. Дэмжлэг үзүүлээд ямар үр дүн гарсан нь тодорхойгүй ажил.
Ажлаа уялдуулах (Coordination)	Талууд тодорхой төлөвлөгөө зохион байгуулалттайгаар ажлаа уялдуулах түвшин	• Байнга давтагддаг (жил, сар) ажил • Талууд ажил, нөөцөө уялдуулсан ажил • Төлөвлөгөөнд тусгагдсан, тодорхой ажил • Хариуцлага тооцох боломжтой ажил • Тодорхой үр дүн гарсан ажил
Нягт хамтрах (Collaboration)	Талууд зорилго, нөөцөө нэгтгэн, хамтын шийдвэр гаргаж, хамтын хариуцлага хүлээх, бүтээлчээр ажиллах түвшин	• Хамтарч ажиллах, хамтарч шийдвэр гаргах, хариуцлагаа хамтарч хүлээх ажил • Урт хугацаанд үргэлжлэх ажил • Хамтарч хийх, хянах тогтолцоо бий болгох ажил • Бүтээлч ажил

Жишээлбэл, ЗДТГ-аас тоног төхөөрөмж авахад шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэх ажлыг төлөвлөгөөнд тусгаад хийж байгаа бол *Ажлаа уялдуулах түвшинд*, хэрэв төлөвлөгөөгүйгээр ХЦА шаардлага гарсан үедээ дэмжлэг авч байгаа бол *Дэмжин туслах түвшинд* хамааруулав. Дээрх шинжтэй нийт 18 ажлыг *"төлөвлөгөөнд тусгаад хийж байгаа", "төлөвлөгөөгүй хийж байгаа"* гэсэн тодотголтойгоор оруулаад нийт 74 ажил болгов.

Дэмжин туслах түвшинд хамтын ажиллагааг мэдээллийн хэрэгслээр сурталчлах; мал алга болсон тохиолдолд ХЦА, салбарт мэдээлэх; ТХГ иргэн хилийн зурваст ажигласан зүйлээ мэдээлэх; хүүхэд, залуучуудад эх оронч үзэл төлөвшүүлэх зорилгоор хил орчмын аяллыг дэмжих; хамтарсан уралдаан тэмцээн, соёлын арга хэмжээнд оролцох зэрэг аль нэг талын санаачилгаар хийгдэж байгаа, санхүүжилтийн тайланг гаргах зэрэг (49) ажлууд багтаж байна.

Үүнээс гадна төлөвлөгөөтэй боловч тусгаагүй, эсвэл төлөвлөөгүй ажиллаж байгаа нэгжүүдийн шаардлагатай үедээ ЗДТГ-аас санхүүгийн дэмжлэгийг авах, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авч байгааг энэ түвшинд хамааруулав. Энэ тохиолдолд эдгээр ажлууд тогтмол биш, тохиолдлын шинжтэй тул талууд нөөцөө урьдчилан тооцох боломжгүй, хариуцлага хүлээхгүй, үр дүн, үр нөлөөг тооцдоггүй.

Ажлаа уялдуулах түвшинд ТХГ элсүүлэх, гэрээ байгуулах, мэргэжлийн удирдлагаар хангах, хил хамгаалалтад оролцуулах, ажлыг нь дүгнэх, урамшуулах, журам заавартай, талууд харилцан зөвшилцөх гэрээ байгуулсан тул хүлээх хариуцлага нь тодорхой, урт хугацаанд үргэлжлэх (21) ажлууд багтаж байна.

Үүнээс гадна төлөвлөгөөнд тусган хэрэгжүүлж байгаа ЗДТГ-аас санхүүгийн дэмжлэгийг авах, эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ авах, цагдаа, байгаль хамгаалал зэрэг мэргэжлийн байгууллагуудтай хилийн зурваст хамтарсан эргүүл хийх ажлуудыг авч үзэв. Энэ тохиолдолд талууд дэмжлэг үзүүлэхэд шаардлагатай нөөцийг урьдчилан тооцох, ажил, зарцуулах цагаа зохицуулах боломжтой, хүлээх хариуцлага нь тодорхой, гарах үр дүнг тайлагнаж тооцдог байна.

Нягт хамтран ажиллах түвшинд хилийн зурвас, бүсэд айл өрх нутаглах (өвөлжих, хаваржих, зусах, намаржих) ажлыг зохион байгуулах; иргэдтэй (иргэн, багийн дарга, ХЦА) гурвалсан гэрээ байгуулах; хамтарч зам гүүр барих, хилийн торон саадыг засах, хилийн зурваст малын хулгайнаас урьдчилан сэргийлэх, малын мэдээллийн сан үүсгэх зэрэг (4) ажил багтаж байна. Эдгээр нь талууд нөөцөө нэгтгэж, оролцдог, хариуцлага нь тодорхой, хамтын шийдвэр гаргадаг, урт хугацаанд үргэлжлэх, бүтээлч ажлууд болно. Ингэхдээ нягт хамтрах түвшинд үүсэх эрсдэлийг байнга ажиглаж, хянаж байх хэрэгтэй.

Нийт ажлын 66 хувь нь дэмжин туслах, 28 хувь нь ажлаа уялдуулах, 6 хувь нь нягт хамрах түвшинд явагдаж байна.

Дэмжин туслах түвшин 66 хувь байгаа нь талууд мэдээлэл солилцох, нэг удаагийн тусламж үзүүлэх гэх мэт хамтын ажиллагааны анхан шатны хэлбэрт төвлөрч байгааг харуулна. Энэ нь хамтын ажиллагаа тогтвортой боловч хөгжлийн суурь түвшинд байгааг илтгэнэ. ***Ажлаа уялдуулах түвшин 28 хувь***

байгаа нь ажлыг төлөвлөгөө, уялдаатайгаа зохион байгуулж, хамтын ажиллагаа *дараагийн шатанд шилжиж эхэлснийг* харуулна. ***Нягт хамтран ажиллах түвшин 6 хувь байгаа*** нь хамтын зорилго, нөөцөө нэгтгэсэн, хамтын хариуцлага маш бага хэмжээнд байгааг илтгэнэ. Энэ нь талууд хамтын ажиллагааны *бүтээлч, дараагийн шатанд шилжих зорилтыг* харуулж байна.

Сорилтыг даван туулах. Улсын хил хамгаалалтад мэргэжлийн байгууллагын *давуу талд түшиглэж, сул талыг бууруулахын* тулд иргэдийн оролцоо, хамтын ажиллагаагаар (боломжид түшиглэж) хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд үүнд тулгарсан *сорилтыг даван туулахад* талууд хамтран ажиллах хэрэгтэй байна. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, нутгийн захиргаатай хамтарч ажиллахад [1)] хуулийн хийдэл, давхардал, зөрүүтэй байдал, [2)]төсөв, санхүүгийн хязгаарлалт, [3)]хилийн зурвас, бүсэд малчингүй болох, [4)]төрийн байгууллагын албан хаагчид болон ИТХ-ын төлөөлөгчдийн хандлага, мэдлэг, чадвар харилцан адилгүй нь ***сорилт болж*** байгааг шинжилгээний үр дүнгээр тогтоогдов (Хүснэгт 55).

Хүснэгт 55. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулахад тулгарч буй сорилт

Мэргэжлийн байгууллагууд хариуцах үүрэгтэй (ХЦА)	*Иргэдийг оролцуулах, нутгийн захиргаатай хамтрах*
Давуу тал • Үндэсний аюулгүй байдлын бодлоготой уялдуулж ажиллах нөхцөл бүрдсэн, хууль, журам эрх зүйн зохицуулалттай • Мэргэжлийн байгууллагууд нэгдсэн удирдлага, зохион байгуулалт, үүрэг даалгавар, команд, хяналт, хариуцлага тодорхой • Мэргэжлийн мэдлэг, чадвартай, тусгайлан бэлтгэгдсэн, технологи техникийн хэрэглээ сайн	**Боломж** • Малчид, иргэд газар орныхоо онцлогийг хамгийн сайн мэддэг тул сэжигтэй үйлдэл, хөдөлгөөнийг хурдан мэдээлэх боломжтой • Иргэдийн идэвх оролцоо нэмэгдсэнээр хил хамгаалалт нь илүү тогтвортой, хамтын хариуцлагатай болно • Төсөв хэмнэх, өртөг багатай хамгаалалт бий болгох боломжтой
Сул тал • Хилийн зурвас, шугам урт, байгалийн бартаа саад их тул зардал их шаарддаг, хүний нөөц, төсөв санхүүгийн дутагдал тулгардаг • Хилчид болон гэр бүлийн нийгмийн үйлчилгээ орхигддог • Орон нутгийн онцлог, уламжлал, соёлыг харгалзах нь бага	**Сорилт** • Хуулийн хийдэл, давхардал, зөрүүтэй байдал • Төсөв, санхүүгийн хязгаарлалт нэмэгдсэн • Хилийн зурвас, бүсэд малчингүй болж байна • Төрийн байгууллагын албан хаагчдын хандлага, мэдлэг, чадвар харилцан адилгүй

Дэд дүгнэлт 5.2.3

ХЦА болон аймаг, сумын ЗДТГ-ын хамтын ажиллагаа нь ХЦА-ийг дэмжин туслах түвшинд явагдаж байна. Энэ түвшин нь, нэг талаас, "Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам"-ын дагуу хэрэгжиж байгаа хамтын ажиллагааны хэлбэр юм. Харин нөгөө талаас, энэхүү хамтын ажиллагаа нь талуудын ажлын уялдаа холбоо, хариуцлагын тогтолцоо, бүтээлч хамтын шийдвэр гаргах үйл явцын хувьд сул түвшинд байна.

ХЦА нь сумаас эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн үйлчилгээ болон санхүүгийн дэмжлэг авдаг, харин зуд, шуурга гэх мэт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл тохиолдоход ХЦА хүн хүч, техникээр туслах зэргээр талууд байгаа нөөцөөрөө бие биедээ харилцан дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр хамтарч ажиллаж байгаа нь хамтран ажиллах хэрэгцээ байсаар байгааг харуулж байна. Ийнхүү талууд бие биеийнхээ боломж, нөөцөд тулгуурлан харилцан дэмжлэг үзүүлэх замаар хамтран ажиллах бодит хэрэгцээ, орон нутгийн аюулгүй байдлыг хангах зорилго хадгалагдаж байгаа ч, хамтын ажиллагааг илүү уялдаа, үр дүнд суурилсан түвшинд хүргэх шаардлага хэвээр байна.

5.3 Хил орчмын сумын хөгжилд талуудын оролцоо, шийдэл

5.3.1 Хил орчмын сумын хөгжлийн асуудлыг шийдэх санал

Хил орчмын сумын хөгжилд тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохдоо ярилцлагад оролцогчдын саналыг шинжилж *нийгэм, эдийн засаг* гэсэн 2 дэд категори болгон бүлэглэв (Хүснэгт 56).

Хүснэгт 56. Сумын хөгжилд тулгамдсан асуудлыг шийдэх санал (категори)

Дэд категори	*Агуулга (код)*
Нийгэм	• Хил орчмын алслагдсан сумдыг хөгжүүлэх, иргэдийн суурьшлыг дэмжсэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх. Үүнд: – Засмал зам тавих, даваа засах, гүүр барих – Сумын төвийг орон сууцжуулах, дэд бүтцийг сайжруулах – Алслагдсан сум, багийн иргэдэд хилийн нэмэгдэл олгох, ажилчдын нийгмийн даатгал, орлогын татварыг хөнгөлөх – Нүүрс, шатахууныг хамгийн ойрын уурхай, боомтоос нийлүүлэх зохицуулалт хийж үнийг хямдруулах. Иргэд өргөн хэрэглээний бүтээгдэхүүнээ боомтоор авах боломжтой байх – Хилийн бүс, тусгай хамгаалалттай бүс дэх иргэд ялангуяа малчдыг суурьшлыг дэмжих, Шилжин ирэгчдийг бүртгэлд тулгамдсан асуудлыг судалж зохицуулах • Хуулийн зарим зохицуулалт нь алслагдсан сумдад тохирохгүй байна. • Хилийн бүсэд ажиллаж байгаа албан хаагчдад үзүүлэх төрийн үйлчилгээний эмнэлэг, цагдаа зэрэг байгууллагуудын ачааллыг тооцож зохион байгуулах
Эдийн засаг	• Боомт, уул уурхайг байгаль орчин, иргэдийн суурьшилд ээлтэй байдлаас зохион байгуулах, тэдгээрээс олсон үр шимийг орон нутгийн хөгжилд зарцуулах • Малын гаралтай түүхий эдээ экспортод гаргахад гаргах ажлыг зохион байгуулах • Цөлжилт, элсний нүүдлийг сааруулах ажлыг төрийн бодлогод тусгах, хийх • Суманд ажлын байр, эдийн засгийн үйл ажиллагаа бий болгох

Нийгмийн хүрээнд алслагдсан сумдад нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн суурьшлыг дэмжсэн бодлогыг хэрэгжүүлэх, зарим

хуулийн зүйл, заалтыг алслагдсан суманд нэмэлт зохицуулалт хийх, хилийн бүс, боомтод ажиллаж байгаа албан хаагчид болон иргэд, тээвэрчдэд үзүүлэх эрүүл мэнд, цагдаа зэрэг байгууллагуудын орон тоо, хүн хүч, санхүүжилтийг нэмэх, зохион байгуулалтыг оновчлох гэсэн санал дэвшүүлсэн байна.

> *3.7с3, 3.10с3: Алслагдсан сумын иргэдийн аж байдал, амьжиргааг Монгол төр харж үзэх цаг болсон. Цалин, тэтгэвэр нь арай илүү байдаг юм уу, хувь хүний орлогын татварын хөнгөлдөг юм уу? Ямар нэгэн арга хэмжээ авахгүй бол залуучууд сургууль төгсөөд энд ирэхгүй. Байдаг бид хэд нь шуургандаа нүдүүлээд л эндээ байж байна. Ядаж нүүрсийг ойролцоох уурхайгаас авдаг болгох хэрэгтэй, шатахуун манай сумын боомтоор орж ирээд УБ яваад, буцаж түгээгддэг. Үүнд оновчтой зохицуулалт хийх хэрэгтэй.*
>
> *3.10с3, 2.4с3, 1.2с3: ХЦА-ийн албан хаагчид, боомтынхон гээд түр оршин суугчдын эрүүл мэндийн даатгал манай суманд орж ирдэггүй. Үүнийг зохицуулах хэрэгтэй байна. Гол нэрийн бараа үнэтэй, амьдрах орчин хоцрогдсон, алслагдсан сумдын иргэдэд нэмэгдэл байвал сайн байна.*

Эдийн засгийн хүрээнд хилийн боомт, уул уурхайг байгаль орчин, иргэдийн суурьшилд ээлтэй байдлаар зохион байгуулах, тэдгээрээс олсон үр шимийг алслагдсан сум, баг, иргэдийн хөгжилд зарцуулах, малын гаралтай түүхий эдийг экспортод гаргах ажлыг зохион байгуулах, цөлжилт, элсний нүүдлийг сааруулах, суманд ажлын байр, эдийн засгийн үйл ажиллагаа бий болгох гэсэн саналыг дэвшүүлсэн байна.

> *3.9с7, 2.5с3: Малын гаралтай бүтээгдэхүүнийг борлуулах, гадаад зах зээлд экспортлох ажилд бодлогын дэмжлэг хэрэгтэй байна.*
>
> *2.4с3: Цөлжилт их явагдаж, хаа сайгүй л элсэнд дарагдаж байна. Үүнийг дан ганц сумын захиргаа хүчрэхгүй ээ, төрийн дэмжлэг, бодлого хэрэгтэй байна.*

Хил орчмын сум, баг, хилийн боомтын суурьшил. Хил зурвас (15 км) болон Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутагт *сум, баг, хилийн боомт, малчид суурьшсан байдал нь хууль сахиулах, хэрэгжүүлэх байгууллагад ажил нэмэгдэх, иргэд журам, дэглэм сахихын зэрэгцээ зарим талаар хязгаарлалт болж* байна. Дараах хувилбаруудыг нарийвчлан судалж, холбогдох хууль, журамд тодорхой нэмэлт оруулах хэрэгтэй байна. Үүнд:

A) Сумын нутаг дэвсгэрийн ихэнх (70–100%) нь хилийн бүсэд хамаардаг (Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сум, Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум, Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг сум);

B) Сумын төвийн багийн нутаг дэвсгэр хилийн зурвас, бүсэд хамаардаг (Баян-Өлгий аймгийн Булган, Дэлүүн сум, Сэлэнгэ аймгийн Түшиг сум, Увс аймгийн Давст сум);

C) Улсын хилийн зурвас, бүсэд малчин өрхүүд байнга болон улирлын байдлаар нутагладаг (Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Дорноговь, Дорнод, Завхан, Өмнөговь, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Увс, Ховд, Хөвсгөл, Хэнтий зэрэг аймгийн хил орчмын сум, хилийн багууд);

D Улсын тусгай хамгаалалт болон хилийн зурвас, бүсэд хамт хамаардаг (Баян-Өлгий аймгийн Алтай, Булган, Цэнгэл, Улаан–Хус сум, Булган аймгийн Сэлэнгэ, Тэшиг сум, Увс аймгийн Бөхмөрөн, Давст сум);

E) Хилийн боомтын газар нь Улсын тусгай хамгаалалтад хамаардаг (Өмнөговь аймгийн Ханбогд, Гурвантэс, Хатанбулаг сум).

Хилийн зурвас, бүс болон Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутагт сум, баг, хилийн боомт, малчид суурьшсантай холбоотой асуудал:

- Иргэд, малчид өвөлжөө, хаваржааны газар, ногооны талбай эзэмших эрхгүй тул үл хөдлөх хөрөнгө бүртгүүлэх боломжгүй, хаягийн бүртгэлгүй (сумын төвд өөр айлын хаягаар бүртгүүлдэг), ахуйн зориулалтаар худаг гаргах, үүрэн холбоо сүлжээ тавиулах боломжгүй байна. Дээрх байдлаас шалтгаалж иргэд оршин суух хаяггүй, үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлгүй тул хоршоонд элсэх, зээл авах зэрэг эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд орж чадахгүй байгаа тул хязгаарлалт–зохицуулалтыг тодорхой болгох.
- Сумын төв, хилийн боомтын төлөвлөлт хийгдэхгүй, төрийн үйлчилгээний (багийн төв, цэцэрлэг, сургууль, эмнэлэг) барилга байгууламж барих газаргүй байна (Ханги боомт, Гашуунсухайт боомт, Шивээхүрэн боомт).

Хилийн бүс, тусгай хамгаалалттай газар нутагт суурьшил үүссэн боловч эдгээрийг нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа нь сум, багийн хөгжил, малчдын суурьшилд сөргөөр нөлөөлж байна.

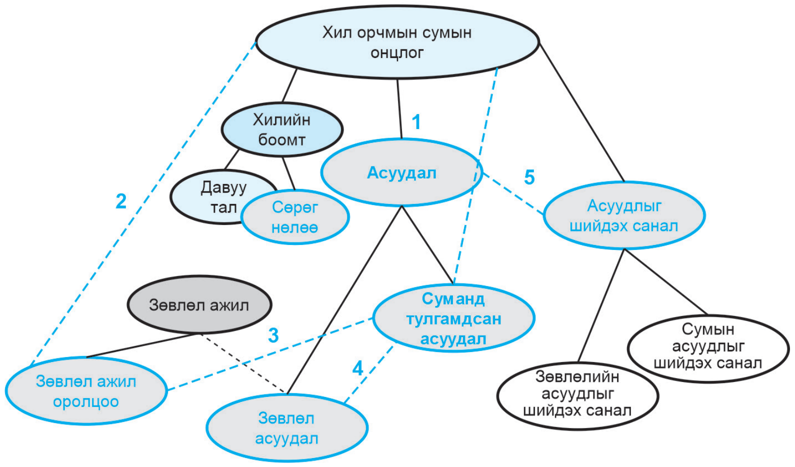
5.3.2 Хил орчмын сумын хөгжилд талуудын оролцоо

Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн нутаг дэвсгэр, газар зүйн байршил, алслал, хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдал, тулгарч байгаа асуудал (§4.1, §4.2, §4.3, §4.4), Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, зөвлөлийн үйл ажиллагаанд хийсэн контент шинжилгээний (§5.1, §5.2, §5.3.1) хүрээнд тодорхойлсон [1)] Хил орчмын сумын хөгжил, [2)] Тулгамдсан асуудал, [3)] Шийдэх санал, [4)] Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцоо, [5)] Тулгамдсан асуудал, [6)] Шийдэх санал гэсэн 6 дэд категорийг дахин бүлэглэж, *Хил орчмын сумын онцлог, Хилийн боомт, Зөвлөлийн ажил, Асуудал, Шийдэх санал* гэсэн 5 категори үүсгэж, үүнээс "Хил орчмын сумын онцлог"-ийг гол категориор болгож, уялдаа холбоог тематик зураглалаар харуулж, үүссэн холбоосыг хураангуйлж бичив (Зураг 28).

Тематик шинжилгээний үр дүнд дараах холбоог (паттерн) илрүүлэв. Үүнд:

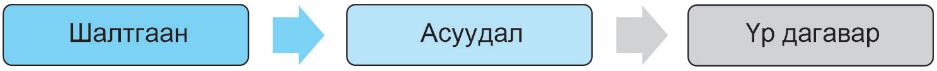
1) ***[Сумын онцлог => Тулгамдсан асуудал]*** Алслагдсан, дэд бүтэц хоцрогдсон, зах зээл байхгүй зэргээс нийгмийн үйлчилгээ хангалтгүй, орон сууц хангалтгүй, хүн ам цөөн, хүний нөөц дутуу, ажлын байр байхгүй, хүн амын шилжин явах хөдөлгөөн нэмэгдсээр байна.
2) ***[Сумын онцлог => Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцоо]*** Хил орчмын сум, багийн иргэд хил орчмын дэглэм сахиж, сумын захиргаа нь хууль, журмын дагуу хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулж, ХЦА-тай хамтарч ажилладаг.

Зураг 28. Хил орчмын сумын онцлог, Зөвлөлийн ажлын уялдаа холбоо



3) ***[Суманд тулгамдсан асуудал => Зөвлөлийн ажилд талуудын оролцоо]*** Сумын иргэд, малчдад байгаль цаг уурыг хатуу ширүүн нөхцөл байдлыг даван туулахад нь ХЦА тусламж, дэмжлэг үзүүлдэг. Мөн сумын ЭМТ нь ХЦА-ийн албан хаагчдад эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлдэг боловч оршин суугчдад үзүүлсэн үйлчилгээний ЭМД-ын санхүүжилтээ авч чаддаггүй. Эдгээрт хамтын ажиллагааны зохицуулалт үгүйлэгдэж байна.
4) ***[Зөвлөлтэй холбоотой асуудал => Суманд тулгамдсан асуудал]*** Хилийн дэглэмийн зарим хязгаарлалт нь хилийн зурвас, бүсэд суурьших боломжийг хязгаарлаж, цаашид малчингүй болох эрсдэл үүсгэж байна.
5) ***[Асуудал => Шийдэх санал]*** Алслагдсан хил орчмын сумдын нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх, иргэд, малчдын суурьшлыг дэмжсэн төрийн нэгдсэн бодлого шаардлагатай байна. Зөвлөлийн зорилт, үйл ажиллагааг сумыг хөгжүүлэхэд чиглүүлж, талууд хамтран ажиллах боломж байна.

Категориудын холбоосны тайлбарт үндэслэж шалтгаан–үр дагаврын холбоог дараах байдлаар тодорхойлов.



Шалтгаан: Хил орчмын сумын онцлог (алслагдсан, дэд бүтэц хоцрогдсон, хил орчмын дэглэм сахих, хязгаарлалтууд) нь хүн шилжин явах, малчдын суурьшилд нөлөөлж байна.

Асуудал: Хил орчмын сумдын нийгмийн үйлчилгээ хангалтгүй, төсөв санхүүжилт бага нь хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх, ХЦА-тай хамтрахад сөргөөр нөлөөлж байна.

Үр дагавар: Энэ байдал цаашид үргэлжил хил орчмын сум хүнгүй болж, хил хамгаалалтад иргэд оролцох боломжгүй болно.

Шийдэл: Хил орчмын сумын онцлогийг харгалзсан, иргэдийн суурьшил, сумдыг хөгжлийг дэмжсэн төрийн бодлого хэрэгтэй. Мөн ХЦА, сумын захиргааны хамтын ажиллагааны хуулийн зохицуулалт хэрэгтэй байна.

Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц

Зөвлөлийн баримт бичиг (захирамж, төлөвлөгөө, тайлан), сумын хөгжлийн чиглэлээр хийсэн ярилцлагын өгөгдөл шинжилсэн үр дүнг нэгтгэн “Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц” загварыг боловсруулав. Энэ нь *Хил хамгаалалт, Сумын хөгжил* гэсэн хоёр чиглэл (хэвтээ тэнхлэг), мөн *Төсөв шаардагдах, Бусад нөөцөөр хийх* эсэх гэсэн хоёр хэмжүүрт (босоо тэнхлэг) тулгуурлан хамтын ажиллагааны хүрээнд хийгдэж буй ажлуудыг системтэйгээр ангилснаар төлөвлөх, шинжлэх боломж олгож байна (Зураг 29, 30).

Зураг 29. Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матрицын 2 тэнхлэг

Хэвтээ тэнхлэгийн хуваарь *(ажлын зорилго, зориулалт)*		
Хил хамгаалалт, хилчдийг дэмжих ажил: ХЦА, хилчдийн нийгмийн асуудал шийдэх г.м	**Хоёуланд нь өгөөжтэй ажил**: ЗДТГ, ХЦА, иргэд болон бусад оролцогчид хамтын хүчээр	**Сум, иргэдийг дэмжих ажил**: Иргэд, малчдыг дэмжих, сумыг хөгжүүлэх
Босоо тэнхлэгийн хуваарь *(санхүүгийн болон бусад нөөц)*		
Төсөв, санхүүжилттэй ажил: Төсөвт тусгаж хийх	**Хамтын удирдлага:** зохион байгуулалт, зохицуулалт бүхий ажил	**Бусад нөөцөөр хийх ажил**: Үйл ажиллагааны зардал

Зураг 30. Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матриц

Арга зүй: Тус матрицын ***хэвтээ тэнхлэгийг Хил хамгаалалт, хилчдийг дэмжих ажил, Сум, иргэдийг дэмжих ажил, Хоёуланд нь өгөөжтэй ажил*** (дунд хэсэгт) гэсэн 3 хэсэгт хуваадж, ***босоо тэнхлэгийг Төсөв, санхүүжилт шаардлагатай ажил, Дотоод нөөцөөр хийх ажил*** гэж тус тус ангилан үзэв.

Төсөв, санхүүжилтэй ажилд нэмэлт хүн хүч, материалын зардал, хөрөнгө оруулалт, төсөв шаардлагатай ажил, ***Бусад нөөцөөр хийх ажилд*** талууд үйл ажиллагааны зардал, хүний нөөц болон бусад нөөцөөр хамтарч хийх боломжтой ажлууд багтана.

Хил хамгаалалт, хилчдийг дэмжих ажил: Хил хамгаалалтын хүрээнд хилийн торон саад засварлах, техник хэрэгслээр (дрон, starlink, мотоцикл, автомашин) хангах, хилчдийн орон сууц барих, засварлах, ХЦА-д цэцэрлэг ажиллуулах, орчны гэрэлтүүлэг, камержуулах зэрэг *санхүүжилт шаардлагатай ажлыг* тэнхлэгийн зүүн дээд хэсэгт бичив.

Харин малчдыг ТХГ-нд элсүүлэх, хил хамгаалалтад оролцуулах, малчидтай гурвалсан гэрээ байгуулах, “Нэг баг нэг агт” аян (малчид агт, бог бэлэглэдэг), хилчдэд эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх, тэдний гэр бүлийнхийг сургалтад хамруулах зэрэг байгууллагын зохион байгуулалт, *нөөц боломжоор хийдэг* ажлыг тэнхлэгийн зүүн доод хэсэгт бичив.

Сум, иргэдийг дэмжсэн ажил: Иргэдэд зориулсан нээлттэй хаалганы өдөрлөг зохион байгуулах, хилийн баганатай сурагчдыг танилцуулах, байгалийн үзэсгэлэнт газар үзүүлэх, “Тэрбум мод” хөтөлбөрийн хүрээнд мод тарих, зэрэг сумын хөгжлийг дэмжих, *санхүүжилт шаардлагатай ажлыг* тэнхлэгийн баруун дээд хэсэгт бичив.

Өвөлжилт хүндэрсэн үед малчдад хүн хүч, техникээр туслах, хилийн зурваст хадлан хадуулах, өвөлжүүлэх, урлагийн тоглолтоор үйлчлэх зэрэг иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх, соёл, нийгмийн байдлыг дэмжихэд чиглэсэн нэмэлт төсөв шаардахгүй, хамтын ажиллагааны хүрээнд хийгддэг ажлыг тэнхлэгийн баруун доод хэсэгт бичив.

Хоёуланд өгөөжтэй ажлын А хэсэг: Камерын хяналтын систем, зам, гүүр, бярвааз, худаг барих, засварлах, онцгой байдлын үед хамтрах, алдагдсан мал эрэн хайх зэрэг *хил хамгаалалт, сумын хөгжил, иргэдэд зэрэг талуудад тустай, нэмэлт санхүүжилт шаардлагатай* ажлуудын хамруулав.

Хоёуланд өгөөжтэй ажлын Б хэсэг: Малчдад хил орчмын дэглэмийг таниулах, мал бэлчээр давахаас сэргийлэх, төрийн баяр, ёслол, тэмдэглэх, уралдаан тэмцээн зохион байгуулах, зөвлөлийн ажил дүгнэх, төлөвлөх зэрэг *хил хамгаалах чиг үүрэг, хамтын оролцоо, соёлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн хоёуланд нь тустай дотоод зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зардлаар* хийх боломжтой ажлуудыг хамруулав.

Дээрх ангиллаас харахад: ***Төсөв, санхүүжилт шаарддаг ажил*** нь дэд бүтэц, техник хэрэгсэл, бүтээн байгуулалттай холбоотой бөгөөд эдгээрийн хэрэгжилт нь улсын санхүүжилт болон талуудын хөрөнгө оруулалт шаарддаг. ***Бусад нөөцөөр***

хийх ажил нь илүү өргөн хүрээг хамардаг, иргэдийн өдөр тутмын хэрэгцээ, нийгмийн амьдралын чанарыг дэмжихэд чухал үүрэгтэй байна. ***Хоёуланд нь өгөөжтэй ажил*** нь хамтын ажиллагааны хамгийн үнэ цэнтэй хэлбэр бөгөөд хил хамгаалалт болон орон нутгийн хөгжилд зэрэг хувь нэмэр оруулдаг байна.

Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матрицыг 1)Төсөв, санхүүжилттэй ажлын эх үүсвэрийг тодорхойлох, хөрөнгө оруулалтыг тооцох, төлөвлөх, 2)Хамтын ажиллагаа ямар чиглэлийн ажилд илүү төвлөрч буйг тогтоож, орхигдсон талд анхаарч, тэнцвэртэй ажиллах, 3)Талуудад өгөөжтэй, иргэдийн нийгэм, соёлын хэрэгцээнд зориулсан ажлуудыг дэмжих зэрэгт хэрэглэснээр хамтын ажиллагааг үр нөлөөтэй, тогтвортой хөгжүүлэх боломж нэмэгдэнэ.

Зөвлөлийн ажил нь дэмжүүлэх, туслуулах чиглэл нь давамгайлсан байгааг хамтын ажиллагаанд шилжүүлэхийг санал болгож байна. Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матрицыг ХЦА, аймаг, сумын ЗДТГ-ууд Зөвлөлийн төлөвлөгөө, төсөв боловсруулахдаа ажил, хариуцагч, санхүүжилтийн эх үүсвэр, хэмжээ, дотоод нөөц, зохион байгуулалтаа нэгтгэх, уялдуулах, зөвшилцөх, мөн аймаг, сумын түвшинд зардлыг давхардуулахгүй хуваарилахад хэрэглэж болно.

ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засаг болон хил хамгаалалтад иргэдийн оролцооны өнөөгийн байдлыг судалж, шинжилсэн үр дүнг Нэгдсэн дүгнэлт, Судалгааны 5 асуултын хариулт, Санал, Зөвлөмж, Хавсралт гэсэн дэд хэсгээр танилцуулж байна.

Нэгдсэн дүгнэлт

Монгол Улсын хил орчмын аймаг, сумын нийгэм, эдийн засгийн байдал. Улсын хил орчимд 14 аймаг, 70 сум, 349 баг байгаа нь аймгийн 66 хувь, сумын 21 хувь, багийн 21 хувь байна. Хил орчмын 70 сум нь нутаг дэвсгэрийн хэмжээгээр бусад 260 сумаас харьцангуй их нутаг дэвсгэртэй (дундаж 886465 км), УБ болон аймгийн төвөөс алслагдсан (350–500 км зайд 8 сум, 500–1000 км зайд 36 сум, 1000–2000 км зайд 26 сум), хилийн 22 боомттой байна.

Хил орчмын сумын хүн ам цөөрсөн, эдийн засгийн идэвхгүй байдал, нийгмийн үйлчилгээний хоцрогдолд орсныг тус судалгаа, шинжилгээний үр дүн харуулж байна. Энэ нь төв – захын хөгжлийн ялгарал, нөөц сорогдох үйл явцын үр дагавар болж, хил орчмын алслагдсан сумдын талаар төрийн бодлого үгүйлэгдэж байгааг харуулж байна. *Тухайлбал:*

- Олонх (82%) сумдын дэд бүтэц (авто зам, гүүр, эрчим хүч, тээвэр, дулааны шугам, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж) хоцрогдсон, өргөн хэрэглээний барааны үнэ 1.5–2.2 дахин их, орон сууц, усны чанар муу зэрэг хүний амьдрах орчин нөхцөл хангалтгүй;
- Багш, эмч болон төрийн байгууллагад ажиллах хүний нөөц дутагдалтай, нийгмийн үйлчилгээний хамрагдалт бага (СӨБ-ын хамран сургалт 80%, бага боловсролын хамран сургалт 85%, суурь 79%, бүрэн дунд 44%) байгаа нь улсын дунджаас 12–54 хувиар доогуур; эмнэлгийн 1 их эмчид дунджаар 1023 хүн оногдож байгаа нь улсын дунджаас 4–5 дахин их ачаалалтай, хилчид боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээг сумаас авах хэрэгцээ байдаг боловч бүрэн авч чаддаггүй;
- Хил орчмын сумдад 277 мянган хүн (76 мянган өрх) байгаа нь улсын хүн амын 7.8 хувь нь байна. Эдгээр сумдын 47 хувь нь цөөн хүнтэй (1400–3000 хүнтэй 33 сум, 3000–5000 хүнтэй 22 сум, 5000-аас дээш хүнтэй 15 сум), хүн амын өсөлтийн дундаж 0.42 хувь буюу улсын (1.2%) дунджаас 3 дахин бага (буурсан 30 сум, зогсонги 25 сум, өссөн 15 сум) байна.
- Хүн амын хүйсийн харьцаа хэвийн 53 сум, хэвийн бус 17 сум, насны бүтэц хэвийн 10 сум, хэвийн бус 60, шилжин явах хөдөлгөөн эрчимжсэн (ирсэн, явсны харьцаа 1.6) байна. Хүн ам зүйн индексээр үзвэл 87 хувь нь (буурсан 25 сум, зогссон 36 сум, өссөн 12 сум) буурсан, зогссон төлөвтэй байна.

- Бэлчээрийн мал аж ахуйг голлон эрхэлдэг (40.4 мянган малчин өрх, 11.4 сая мал), зах зээлд нийлүүлэх бараа, бүтээгдэхүүний төрөл цөөн, малын арьс, ноосны үнэ буурсан, өрхийн аж ахуйн хэмжээнд ажиллах тул орлого бага байна. Хойд бүсэд газар тариалангийн талбай нэмэгдэж байгаа боловч нэг га-аас авах ургацын хэмжээ бага, бэлчээрийн мал аж ахуйг түрж малчдын эрхийг зөрчиж байна.
- Аж ахуйн нэгж байгууллагын 79 хувь нь хувийн салбар боловч үйл ажиллагаа (нийт 4165 ААНБ-ын 79.2% хувийн хэвшил, 15.7% төр, орон нутгийн өмчит, 5.1% гадаадтай хамтарсан, гадаад улсын) нь улирлын шинжтэй, цөөн ажилчидтай, үйлдвэрлэл борлуулалтын хэмжээ багатай. 9–12 суманд уул уурхайн олборлолт, тээвэрлэлт хийгдэж байна.
- Ажлын байрны сонголтгүй, өрхийн орлого бага, хөдөлмөр эрхлэлтийн дундаж түвшин 1.5 хувиар буурч (2020–2024 онд 49.3%), улсын (57.6%) дунджаас 49 сум (69%) доогуур, 22 сум (31%) дээгүүр түвшинд байна. Хадгаламж, зээлийн харьцаа 2020 онд 1.3 байсан бол 2024 онд 1.9 болж, зээлийн хэмжээ 2.3 дахин нэмэгдсэн нь хөрөнгө оруулалт нэмэгдсэн сайн талтай боловч 21 сум зээлийн дарамт өндөртэй, 38 сум санхүүгийн эрсдэлтэй байдалд байна.
- Санхүүжилтийн төвлөрсөн тогтолцоотой, сумын төсвийн орлого бага, Төсвийн тухай хуулийн дагуу 18 төрлийн татварын орлого сумын төсөвт төвлөрч (2023 онд 220.5 мянган татвар төлөгч 44.7 тэрбум төгрөгийн татварын орлого), нэг сум дунджаар 151.9 сая төгрөгийн татварын орлого (ХХОАТ 33%, хөрөнгийн татвар 33%, төлбөр, хураамжаас 28%, татварын бус орлого 0.8%) бүрдүүлж, 40 хувийг нь аймгийн төсөвт шилжүүлдэг.

Хил орчмын алслагдсан орон нутгийг зах зээлд даатгах нь үндэсний аюулгүй байдалд эрсдэлтэй тул улс орнууд төрийн нэгдсэн бодлого хэрэгжүүлдэг байна. Иймд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, хил хамгаалах бодлого болон алслагдсан сумын хөгжлийн бодлогыг уялдуулах, хилийн боомтыг сумын хөгжил, иргэдэд өгөөжтэй болгох шийдэл үгүйлэгдэж байна.

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагаа. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (УИХ, 2010), Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогын (УИХ, 2002) хүрээнд хил хамгаалалтыг мэргэжлийн байгууллага хариуцаж, нутгийн иргэдийг оролцуулах хосолсон үзэл баримтлалыг Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн дагуу ХХЕГ-ын харьяа ХЦА, салбарууд аймаг, сумын ЗДТГ-тай хамтарсан зөвлөл байгуулах арга, замаар хэрэгжүүлж байна.

Малчид, иргэд газар орныхоо онцлогийг хамгийн сайн мэддэг тул сэжигтэй үйлдэл, хөдөлгөөнийг хурдан мэдээлэх боломжтой, иргэдийн идэвх оролцоо нэмэгдсэнээр хил хамгаалалт нь илүү тогтвортой, хамтын хариуцлагатай, төсөв хэмнэх, өртөг багатай хамгаалалт бий болгох давуу тал, боломжууд байгаа боловч хуулиудын нийцэл, уялдаагүй байдлаас шалтгаалж төсөв, санхүү хязгаарлагдсан,

хилийн зурвас, бүсэд малчингүй болсон, төрийн байгууллагын албан хаагчдын хандлага, мэдлэг, чадвар харилцан адилгүй болсон зэрэг сорилтууд тулгарч, хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байна. Тухайлбал:

- Монгол Улсын хилийн тухай хуульд *аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг хуульчилсан* боловч Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд *улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүргийг хуульчлаагүй* нь Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн ажилд дэмжлэг үзүүлэх, ИТХ-аар төсөв, санхүүгийн шийдвэр гаргахад мухардалд оруулж, оролцогч талуудыг идэвхгүй байдалд оруулж байна.
- Хил орчмын сум, хилийн багийн иргэд, малчид өөрийн хүсэлтээр туслах хүчний гишүүн болж хил хамгаалалтад байршлаараа оролцдог. Энэ нь тухайн сумын малчин өрх хилийн зурвас, бүсэд суурьшсан байдлаас шууд хамаарах буюу малчдын суурьшлыг (өвөлжөө, хаваржааны газар, хадлан, бэлчээр) дэмжсэн үед бодиттой хэрэгжих боломжтой, харин тухайн зурвас, бүсэд малчид байхгүй бол хэрэгжүүлэх боломжгүй юм.
- Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах нь байгаль, газар зүйн онцлог, хилийн зурвас, бүсэд малчид суурьшсан байдал, зөвлөлийн ажлыг зохион байгуулах арга, ХЦА, ЗДТГ-ын хамтын ажиллагаанаас тус тус хамаарч байна. Хил орчмын сумын эдийн засгийн төрөлжилтөөс (газар тариалан, уул уурхай, тээвэр, хилийн боомт г.м) шалтгаалж малчдын тоо цөөрч байгаа тул хил хамгаалалтад оролцох иргэдийн тоо буурч, оролцох арга өөрчлөгдөж байна.
- Нэг талаас, хил орчмын нутагт иргэдийг суурьшуулж эзэнтэй байлгах бодлого, нөгөө талаасаа тусгай хамгаалалтай газрын журам, хил орчмын дэглэмийг сахиулах, хилийн зурвас, бүсэд малчдыг суурьшуулахгүй байх хуулийн хязгаарлалт хоёр нь *зөрчилдөж* байгаа тул аймаг, сумын байгаль, газар зүйн онцлогт нийцүүлсэн зохицуулалт хэрэгтэй байна.
- Аймаг, сумын ЗДТГ болон ХЦА-ийн хамтын ажиллагаа *дэмжин туслах түвшинд* хэрэгжиж байгаа боловч байгууллагын соёл, зохион байгуулалтын ялгаанаас шалтгаалан уялдаа сул байгааг анхаарч, хамтын ажиллагааны чиглэл, хандлагыг өөрчлөх, *ажлаа уялдуулах, нягт хамтран ажиллах түвшинд* шилжих хэрэгцээ, шаардлага нэмэгдэж байна. Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засгийг идэвхжүүлснээр иргэд төдийгүй хилчдийн нийгмийн асуудал, үйлчилгээний хүртээмж, чанар нэмэгдэнэ.

Хилчид, хилчдийн гэр бүл, хил орчмын малчид, иргэдийн ажиллах, амьдрах орчныг сайжруулах, алслагдсан сумыг хөгжүүлэх нь үндэсний аюулгүй байдлын язгуур эрх ашигтай нийцэх, хил хамгаалалтын үр дүнтэй, найдвартай тогтолцоо бүрдүүлэх үндэс юм.

Судалгааны 5 асуултын хариулт

1. Улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн онцлог юу вэ?

21 аймгийн 330 сумдыг газар зүйн байршил болон нийгэмд гүйцэтгэх үүргээр нь 1) *аймгийн төвийн сум*, 2) *хил орчмын сум*, 3) *бусад сум* гэж 3 ангилж, 1647 багуудыг суурьшлын хэв шинжээр нь A) *төвийн баг*, B) *хосолсон баг*, C) *хөдөөгийн баг*, D) *хилийн баг*, F) *тосгон* гэсэн 5 бүлэгт тус тус ангилан үзэж, тус судалгаанд хил орчмын 70 сум, түүний 349 баг, хилийн 148 багийг судлав.

Хил орчмын сумын иргэд хил орчмын дэглэм сахиж, хил хамгаалалтад оролцдог бөгөөд Хил хамгаалахад туслах хүчний зөвлөлийг аймаг, сумын түвшинд ажиллуулдаг. Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийг аймгийн ЗДТГ, ХЦА болон хууль сахиулах болон бусад агентлаг байгууллагууд, Хил хамгаалалтад туслах хүчний салбар зөвлөлийг сумын ЗДТГ, ХЦА болон бусад байгууллагууд хамтарч ажиллуулдаг. Хилчид, тэдний гэр бүлийнхэн нь сумаас нийгмийн үйлчилгээг авах эрэлттэй боловч сумдын хөгжлийн байдлаас шалтгаалж олонх нь бүрэн авч чаддаггүй.

Хил орчмын сумдыг *нутаг дэвсгэрийн хэмжээгээр* ангилж үзвэл *дунд зэргийн нутаг дэвсгэртэй 20 сум* (29%), *их нутаг дэвсгэртэй 29 сум* (41%), *уудам нутаг дэвсгэртэй 21 сум* (30%) байгаа нь бусад (260) сумдаас харьцангуй их нутаг дэвсгэртэй байна. Улаанбаатар хот болон аймгийн төвөөс *алслагдсан байдлыг* ангилж үзвэл ***ойр зайд*** (500 км хүртэл) *8 сум* (11.4%), ***дунд зэргийн*** (500–1000 км) ***алслалтай*** *36 сум* (51.4%), ***их алслагдсан*** (1000–2000 км) *26 сум* (37.2%) байна. Ийнхүү нутаг дэвсгэрийн хэмжээ ихтэй, алслагдсан сум олон байгаа нь дэд бүтэц (авто зам, тээвэр, эрчим хүч, дулааны шугам, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж), өргөн хэрэглээний барааны үнэд (1.5–2.2 дахин их) нөлөөлж байна.

Байгаль цаг уурын өөрчлөлт эрчимжиж, ган зудын давтамж ойртож иргэд, малчдын аж ахуй, амьдрал сорилттой тулгарч байна. Мөн уул уурхайн шороон замын тээврээс үүдэж хөрсний эвдрэл, бэлчээрийн доройтол, хил орчмын дэглэм, хилийн боомтын хязгаарлалт нь малчдад сөргөөр нөлөөлж байна. Сумдын ихэнх (80%) нь байгалийн тусгай хамгаалалттай газарт хамрагддаг тул малчид байгаль хамгаалах журмыг давхар мөрдөх шаардлагатай болж бэлчээр ашиглалт, суурьшил хязгаарлагддаг. Ийнхүү малчдад тулгарсан сорилт, хязгаарлалт нь хил орчмын нутгийг эзэнтэй байлгаж ирсэн уламжлалтай зөрчилдөж байна.

Сумын төвд орон сууц хангалтгүй, усны чанар муу, цэвэрлэх байгууламжгүй зэрэг хүний амьдрах орчин нөхцөл хангалттай бус тул хүн ам цөөрч, багш, эмч болон төрийн байгууллагад ажиллах хүний нөөц дутагдаж, нийгмийн үйлчилгээ доголдож, ажлын байрны сонголтгүй зэргээс залуучуудын шилжин явах хөдөлгөөн их байна.

2. Хил орчмын сумын хүн амын өсөлт, бүтэц, шилжилт хөдөлгөөн ямар байна вэ?

Хил орчмын 70 суманд 278.1 мянган (2021–2024 он) хүн оршин сууж байгааг ***жижиг сум*** (1400–3000 хүн), ***дунд зэргийн сум*** (3001–5000 хүн), ***том сум*** (5001–18500 хүн) гэж 3 ангилбал *жижиг* 32 сум (45.7%), *дунд зэргийн* 25 сум (35.7%), *том* 13 сум (18.6%) байна. Сүүлийн 15 жилд 61 сумын (87%) хүн амын буурч, зөвхөн уул уурхайтай, нүүрс тээврийн боомт бүхий 9 сумын (13%) хүн ам нэмэгдсэн байна. Түүнчлэн Дорноговь аймгийн Замын-Үүд, Ханги, Сүхбаатар аймгийн Бичигт, Өмнөговь аймгийн Шивээ хүрэн зэрэг боомтод нүүрс тээврийн жолооч, үйлчилгээ эрхлэгч зэрэг бүртгэлгүй түр оршин суугчдын тоо 15000–25000 болсон ч багийн төв байхгүй, эмнэлэг, цагдаагийн ажилд төлөвлөөгүй гэнэтийн ачаалал болж, зардлыг нэмэгдүүлж байна.

Төрийн төв байгууллагууд хил орчмын алслагдсан сумдын хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засгийн чиглэлээр хамтарсан бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх шаардлага үүссэн нь шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна. Тухайлбал:

- Хүн амын өсөлтийн улсын дундажтай (1.1–1.2%) харьцуулахад хил орчмын сумд *өсөлтгүй зогсонги* байдалд орсон байна. Хүн амын өсөлтийн байдлаар нь ***буурсан*** (–3.0-аас –0.5%), ***зогссон*** (–0.51-ээс –0.01%), ***өссөн*** (+0.01%-аас дээш) гэж 3 ангилбал *буурсан 30 сум* (43%), *зогссон 25 сум* (36%), *өссөн 15 сум* (21%) байна. Хүн ам нь буурсан, зогссон сумдад *шилжин явах хөдөлгөөн их, төрөлт буурсан, нас баралт нэмэгдэж* байна.
- Хүн ам зүйн индексээр *өндөр* (0.41–0.7%), *дунд* (0.31–0.4%), *бага* (0.1–0.3%) гэж 3 ангилж үзвэл индекс ***өндөр*** 12 суманд (4300-аас их хүнтэй, сумдын 17%) хүн ам бага өсөж (+0.51 + 3.5) байна. Индекс ***дунд зэрэг*** 36 суманд (сумдын 51%) хүн амын өсөлт зогссон (–0.51 +0.5), харин индекс ***бага*** 22 суманд (2500 орчим хүнтэй, сумдын 31%) хүн амын өсөлт буурч (–3.5 –0.5%) байна. Өөрөөр хэлбэл, *12 сумын хүн ам өсөж, 36 сумынх зогссон байдалд, 25 сумынх буурч* байна.
- Хүн амын хүйсийн харьцаа (49–52%) ***тэнцвэртэй*** 53 сум (76%), ***тэнцвэргүй*** 17 сум (24%) байгаагийн эрэгтэй олон (52–54%) 8 сум, эмэгтэй олон (46–49%) 9 сум байгаа нь 4 сумын нэг нь эрсдэлт байдалд байна.
- Хүн амын насны бүтэц ***хэвийн 10 сум*** (15%), ***хэвийн бус 60 сум*** (85%) байна. Хүн ам зүйн *ачаалал* (45–52%) ***багатай*** 9 аймгийн 36 сум (51%), ачаалал (52–60%) ***дунд*** *зэрэг* 10 аймгийн 24 сум (34%), ачаалал (61–70%) ***ихтэй*** 2 аймгийн 10 сум (14%) байна. Монгол Улс залуучууд давамгайлсан хүн ам зүйн бүтэцтэй, хүн ам зүйн (55–65%) ачааллтай харьцуулбал хил орчмын сумдын ачаалал (45–70%) улсын дунджаас –10, +5 хувийн зөрүүтэй байна.

3. Хил орчмын сумын нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засаг ямар түвшинд байна вэ?

Боловсрол. Бага боловсролын хамран сургалт 85.6 хувь, суурь боловсрол 76.5 хувь, бүрэн дунд боловсрол 33.2 хувь буюу дундаж нь 65 хувь байна. Энэ нь 6–10 насны 10 хүүхдийн 8–9 нь, 11–14 насны 10 хүүхдийн 7–8 нь, 15–17 насны 10 хүүхдийн 3 нь сумандаа суралцаж, анги дээшлэх тутам аймгийн төв, УБ хот руу шилжин суралцдаг, эсвэл сургууль завсардаж байна. Бага, суурь боловсролтой харьцуулбал бүрэн дунд боловсрол 2–3 дахин бага байгаа нь 19 суманд ахлах (10–12) анги байхгүй тул өөр сум, аймгийн төвд шилжин суралцдагтай холбоотой.

Улсын дундажтай (2023 он) харьцуулбал 32.9 хувиар бага (бага боловсрол 11.2%, суурь боловсрол 19.3%, бүрэн дунд боловсрол 64.1%) байна. Хамран сургалт 80 хувиас дээш 8 сумын сургууль (11.4%), 80 хувиас бага 62 сумын сургууль (88.6%) байна. Иргэд “хамран сургах тойргийн сургуулийг зэргэлдээх суманд хуваарилсан нь сургалтын чанарын хувьд ойролцоо суманд очсоноос аймгийн төвийн сургуульд суралцах нь дээр” гэж үздэг байна. Гэтэл аймгийн төвийн сургуулиуд “тойргийн бус тул авахгүй” гэх тул гэр бүлээ 2–3 газарт хуваан амьдах, эвсэл гэр бүлээрээ шилжих байдлаар шийдэж байна.

СӨБ-ын хамран сургалтын 5 жилийн дундаж 76 хувь (2020 онд 78%, 2021 онд 61%, 2022 онд 78%, 2023 онд 82%, 2024 онд 80%) байгаа нь 2–5 насны 4 хүүхдийн 3 нь цэцэрлэгт хамрагдаж, 1 нь хамрагдахгүй байгааг харуулж байна.

Эрүүл мэнд. Хил орчмын 66 сум тус бүрд 1 эмнэлэг (94.2%), 4 сум тус бүрд 2-оос дээш тооны эмнэлэг ажиллаж, алслагдсан хүн ам цөөн (2000 хүртэлх) суманд 1–2 их эмч, харин 5000-аас олон хүнтэй суманд 10–45 эмч ажиллаж байна. 70 суманд 2020 онд 326 их эмч, 2021 онд 285 их эмч, 2022 онд 305 их эмч, 2023 онд 317 их эмч, 2024 онд 339 их эмч ажиллаж, 2022 оноос 12–20 эмчээр нэмэгдэж байгаа боловч их эмч дутагдалтай хэвээр байна.

Сумдын 13 хувь нь 1 их эмчтэй (9 сум), 34 хувь нь 2 их эмчтэй (24 сум), 14 хувь нь 3 их эмчтэй ажиллаж байна. Их эмчгүй бол эрүүл мэндийн үйлчилгээ авч чадахгүй, хөнгөлөлттэй эм бичүүлж авч чадахгүй, 1 их эмчтэй үед үзлэг, эмчилгээ хийх, эмнэлгээ удирдах зэрэг ачаалал маш ихтэй байна.

Нэг эмчид ногдох улсын дундажтай (214 хүн) харьцуулбал хил орчмын сумын их эмч 4–5 дахин ачаалалтай, нэг эмчид дунджаар 1147 хүн ноогдож байна. Нэг эмчид ногдох хүн амын тоогоор нь 3 ангилж үзвэл *дундаж ачаалалтай* 23 сум (200–800 хүн ногдох буюу 1–4 дахин их), *их ачаалалтай* 29 сум (801–1300 хүн ногдох буюу 4.5–6 дахин их), *хэт их ачаалалтай* 18 сум (1300-аас дээш хүн ногдох буюу 6.5–10 дахин их) байна.

Өрхийн амьдралын хэв шинж. Малчид бэлчээртэй байх, нийгмийн үйлчилгээ авахын тулд гэр бүлээ 2–3 хувааж өөр өөр орон нутагт тусдаа амьдрах, мөн хилчид, тэдний гэр бүл 2–4 орон нутагт тусдаа амьдарч байна. Ийнхүү ажиллах, амьдрахын тулд хил орчмын сумын иргэд, малчид, хилчид эдийн засгийн

ачаалал, сорилтыг даван туулж, амьдралын хэв шинж нь өөрчлөгдөж байгаа нь цаашид гэр бүлийн амьдрал, хүүхдийн төлөвшил, нийгмийн сэтгэл зүйд хэрхэн нөлөөлөх нь бүрхэг байна.

Халамжийн үйлчилгээ. Халамжийн үйлчилгээнд хил орчмын сумын хүн амын 38 хувь ямар нэгэн (тэтгэвэр, тэтгэмж, хүүхдийн мөнгө, асаргаа, асрамж, хөнгөлөлт) хэлбэрээр хамрагдаж (нэг суманд дунджаар 2 тэрбум 388 сая төгрөг, нэг хүнд жилд дунжаар 1 сая 659 мянган төгрөг, сард 138 мянган төгрөг зарцуулж) байна. Халамж *багатай* (<33%) 9 сум, *дунд зэрэг* (33.1–39%) 44 сум, *ихтэй* (39–85%) 17 сум байна. Сумын хүн амын тоотой халамжийн үйлчилгээнд хамрагдсан хүний тоог харьцуулбал 2020, 2021 онд 20 хувь, 2022, 2023 онд 38 хувь болж 18 хувиар өсөж, мөнгөн дүн нь 17 дахин өссөн нь цар тахлын дараах эдийн засгийн нөхцөл, инфляц, төрөөс иргэдийн амьжиргааг дэмжсэн бодлогын тэлэлттэй холбоотой байна.

Хөдөө аж ахуй. Хил орчмын сумын иргэд бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг, ам бүл цөөн, өрхийн амьжиргаанд зориулсан бүтээгдэхүүн гаргадаг (нэмүү өртөг бүхий бүтээгдэхүүн байхгүй) тул өрхийн орлого багатай байна. 40.4 мянган малчин өрх, 11.4 сая мал маллаж байгаа нь улсын хэмжээний малчин өрхийн 16.2 хувь, малын 19.5 хувийг эзэлж байна. Сүүлийн 5 жилд малчин өрхийн тоо өсөх (2.4%), малын тоо толгой буурах (–4.1%) хандлагатай байна. 2024 онд нэг малчин өрх дунджаар 297 тоо толгой малтай байгаа нь улсын дундажтай (294 толгой мал) ойролцоо байна.

Хил орчмын сумдын нутагт жилд дунджаар 250–322 мянган га талбайд тариалалт хийсэн нь улсын тариалалтын (1240.0–1440.0 мянган га талбай) 20–22 хувийг эзэлж байна. Гэвч 2024 онд 248.8 мянган га талбайд тариалалт хийж, 266.7 мянган тонн ургац хураасан бөгөөд 2020 оноос хойш тариалсан талбай, хураасан ургацын хэмжээ буурсаар байна. Нэг га талбайгаас авах ургацын дундаж хэмжээгээр ангилбал *өгөөж багатай 33 сум* (<3.0 центнер), *өгөөж дунд зэргийн 30 сум* (3.1–7 центнер), *өгөөжтэй 7 сум* (7.0-оос дээш) байна.

Аж ахуйн нэгж, байгууллага. Хил орчмын 70 суманд нийт 4165 ААНБ ажиллаж байгаагийн 79.2 хувь (3298) хувийн хэвшлийн, 15.7 хувь (654) нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн, 8 нь гадаадтай хамтарсан хувийн, 12 нь гадаад улсын ААНБ буюу 60 хувь нь компани, 15.8 хувь нь хоршоо, 14.1 хувь нь төсөвт байгууллага байна. 2024 оны дунджаар нэг суманд 47 ААНБ ажиллаж байна. Үүнээс хамгийн их нь 365, хамгийн бага нь 17 буюу харилцан адилгүй, 50 хүртэлх ААНБ-тай 43 сум (60.5%), 50–100 ААНБ-тай 21 сум (29%), 100-аас дээш ААНБ-тай 5 сум байна.

Хөдөлмөр эрхлэлт. Хөдөлмөр эрхлэлтийн дундаж түвшин 2020 оноос алгуур буурч, 2024 онд 49.3 хувь болж даруй 1.5 хувиар буурсан байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийн (2024 он) түвшнийг улсын дундажтай (57.6%) харьцуулахад 22 сум (31%) дээгүүр, 49 сум (69%) нь доогуур түвшинд байна. 70 сумын дундаж нь 49.3 хувь бөгөөд дунджаас дээш 32 сум (46%), дунджаас доош 38 сум (54%) байна.

Өрхийн орлого, хадгаламж, зээлийн харьцаа. Иргэдийн хадгаламж, зээлийн харьцаа 2020 онд 1.3 байсан бол 2024 онд 1.9 болж, зээлийн хэмжээ 2.3 дахин нэмэгдсэн байна. Иргэдийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг шинжилбэл *сайн төлөвтэй 7 сум, зээлийн ачаалал өндөр 5 сум, зээлийн дарамт өндөртэй 21 сум, санхүүгийн эрсдэлтэй 38 сум* байна.

Сумын төсвийн орлого бүрдүүлэлт. Төсвийн тухай хуулийн 23.8 дахь заалтаар 18 төрлийн татварын орлого сумын төсөвт төвлөрч, 2023 оны байдлаар хил орчмын 14 аймгийн 220.5 мянган татвар төлөгч нийт 44.7 тэрбум төгрөгийн татварын орлогыг орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлсэн. 51.5 мянган татвар төлөгч нийт 10.7 тэрбум төгрөгийн татварын орлого төвлөрүүлсэн. Нэг сум дунджаар 151.9 сая төгрөгийн татварын орлого бүрдүүлсэн, үүний 93–98 хувийг ХАОАТ (33%), хөрөнгийн татвар (33%), нийтлэг бусад төлбөр, хураамжаас (28%) бүрдүүлсэн, татварын бус орлого 2023 онд 89.9 сая төгрөг буюу сумын төсвийн орлогын 0.8 хувийг эзэлж байна.

4. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах тухай хууль, журмын хэрэгжилт ямар байна вэ?

Бодлогын баримт бичигт тусгасан үзэл баримтлал. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого зэрэг баримт бичигт хил хамгаалалтыг мэргэжлийн байгууллага хариуцахын зэрэгцээ иргэдийг оролцуулах, аймаг, сумын удирдлага хамтран ажиллах агуулга, зарчмыг тусгасан байдаг. Энэ нь төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог хангах, нэгдсэн бодлого, стратегийн хүрээнд хамтран ажиллах, нөөц, мэдээлэл, бодлогоо нэгтгэх замаар хил хамгаалалтын тогтолцоог сайжруулах зорилготой юм. Ингэснээр нутгийн захиргааны байгууллага, хил хамгаалах байгууллага, иргэд хамтран ажиллах нөхцөл бүрдэж, хил хамгаалалтын эрсдэлийг бууруулах, аюулгүй байдлыг хангах үндэслэл болж байна.

Зөвлөлийн зохион байгуулалт, албан харилцаа. Хил хамгаалах байгууллага (ХЗДХЯ, ХХЕГ, ХЦА, салбар) нь цэргийн захиран тушаах бүтэцтэй, харин аймаг, сумын ЗДТГ нь нээлттэй, иргэдэд чиглэсэн бүтэцтэй байгууллага юм. Бүтэц, соёлын хувьд ялгаатай байгууллагууд хамтран ажиллахад командын удирдлага давамгайлах нь мэдээлэл солилцоог хязгаарлах, нээлттэй байдлын хэм хэмжээ тодорхойгүй, Зөвлөлийн төлөвлөгөө нээлттэй ч тайлан хаалттай байгаагаас үр дүнд эргэлзэх, итгэл, хариуцлага сулрах эрсдэл, сорилттой тулгарч байна. Иймд Зөвлөлийн зохион байгуулалт, журам, удирдах арга барилыг шинэчлэх, холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, Засаг даргын бүрэн эрх. Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд *аймаг, сумын Засаг даргын бүрэн эрхийг* хуульчилсан боловч Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд *хил орчмын аймаг, сум, баг нь хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, ХЦА-тай хамтран ажиллах талаарх чиг үүрэг, бүрэн эрх, зохицуулалт байхгүй* байна. Энэ нь чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тэнцвэрийг

алдагдуулж, улмаар Хилийн тухай хуульд заасан Засаг даргын бүрэн эрхийн хэрэгжилтэд нөлөөлж байна.

2020 оноос хойш Төсвийн тухай хууль, Төрийн хэмнэлтийн тухай хууль зэрэг баримт бичигтэй зөрчилдөж, “Хилийн тухай хуулиа баримтлах уу, эсвэл төсвийн хуулиа мөрдөх үү?” гэсэн хууль зүйн хоёрдмол байдлаас санхүүгийн дэмжлэг тодорхойгүй болсон байна. Малчид хил хамгаалалтад байршлаараа идэвхтэй оролцож байгаа боловч хилийн зурвас, бүсэд суурьшин амьдрах эрх, эдийн засгийн боломж хязгаарлагдмал хэвээр байгаа нь иргэдийн оролцоог бууруулах эрсдэлтэй байна. Зөвлөлийн болон ЗДТГ-ын хэлтсүүдийн үүрэг давхардсан, хяналт хийх бүрэн эрх зарим талаар тодорхойгүй байна. Хил хамгаалахад туслах хүчний ажилд идэвхтэй оролцсон иргэдийг урамшуулах систем бүрдээгүй, бодит, хэмжигдэхүйц шалгуур үзүүлэлт боловсруулах шаардлагатай байна.

Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах уламжлал, шинэчлэл. Монгол Улсад хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах олон жилийн түүх, уламжлалтай. Энэ нь хүний нөөц, эдийн засгийн боломж хязгаарлагдмал нөхцөлд нийгмийн оролцоонд тулгуурласан иргэд, малчид, ХЦА, нутгийн захиргааны хамтын ажиллагааны тогтолцоо юм. Гэвч хил орчмын сумдын эдийн засгийн хоцрогдох, хилийн зурвас, бүс дэх малчдын тоо цөөрөх тутам хил хамгаалалтад иргэдийн оролцох хэлбэр өөрчлөгдөж, шинэ зохицуулалтыг хэрэгтэй болж байна.

Хууль, журмын давхардал, хийдэл. Монгол Улсын хилийн тухай хууль (2016), Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журам (2000) хоорондоо давхардал, зөрүүтэй заалттай байна. 2016 оны хуулийг шинэчилсний дараа журмыг шинэчлээгүй тул “журам хүчинтэй юу, хүчингүй юу” гэсэн эргэлзээтэй байдал үүссэн байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар шинэ журмыг баталж, хууль зүйн хийдэл, зөрүүг арилгах шаардлагатай байна.

Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд бодлогын баримт бичигтэй хууль, журмыг уялдуулах, хамтын ажиллагааны зохион байгуулалт, аргыг шинэчлэх, иргэдийн оролцоог урамшууллын тогтолцоогоор дэмжих, сумын хөгжил, хилчдийн нийгмийн асуудлыг уялдуулсан бодлого шаардлагатай байна.

5. Улсын хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байна вэ?

ХХТХЗ-ийн үйл ажиллагаа нь дэмжин туслах түвшинд хэрэгжиж байна. Зөвлөлийн үйл ажиллагаа нь хууль, журмын дагуу, ХЦА, аймаг, сумын захиргаа, иргэд гэсэн үндсэн оролцогч талууд хэрэгжүүлж байгаа боловч төлөвлөлт, тайлагнал, хариуцлагын тогтолцоо дунд зэрэг, баримт бичгийн бүрдэл жигд бус, санхүүгийн хязгаарлалтаас шалтгаалж *дэмжин туслах түвшинд* хэрэгжиж байна.

ХЦА нь сумаас эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг үйлчилгээ авч, харин зуд, шуурга зэрэг байгалийн давагдашгүй нөхцөлд суманд техник хэрэгсэл, хүн хүчээр тусалж байна. Гэвч энэхүү хамтын ажиллагаа нь тэгш оролцоотой, ажлаа уялдуулан төлөвлөсөн, ил тод хариуцлагатай хамтын ажиллагааны

төгс тогтолцоо болоогүй л байна. Зөвлөлийн үйл ажиллагааг цаашид үр дүнд суурилсан төлөвлөлт, санхүүгийн тогтвортой эх үүсвэр, хамтын шийдвэрийн гаргадаг болгосноор "дэмжин туслах" түвшнээс "ажлаа уялдуулах", "нягт хамтрах" түвшинд шилжүүлэх хэрэгцээ байсаар байна. Энэ нь хил хамгаалалт болон орон нутгийн хөгжлийн бодлогын уялдааг хангах тогтвортой хамтын ажиллагааны суурь болох юм.

Хил орчмын сумын хөгжилд талуудын оролцоо. Алслагдсан сумдын хүн амын суурьшил болон нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжсэн төрийн бодлого үгүйлэгдэж байна. Хилийн боомтын ачаа тээврийн урсгалд анхаарахын зэрэгцээ сумын хөгжил, иргэдэд ээрэг нөлөө үзүүлэх зохицуулалт хэрэгтэй байна. Хил орчмын сумын хөгжлийг ЗДТГ, иргэд, ХЦА хамтын ажиллагааны төвд үзэж, алслагдсан хил орчмын суманд иргэд, малчдыг суурьшуулах, хүний нөөцийг чадавхжуулах, инновац, хөрөнгө оруулалтыг хийх, орон сууц болон нийгмийн үйлчилгээг сайжруулахад оролцогч талууд хамтарч ажиллах хэрэгцээ, шаардлага өсөн нэмэгдэж байна. Нийгмийн болон улс орны аюулгүй байдлын хэрэгцээ, шаардлагыг анхаарсан бодлого үгүй бол алслагдсан, хил орчмын сумд эзэнгүй болох эрсдэлтэй байна.

Судалгааны хязгаарлалт

Тус судалгаанд Улсын хил орчмын 14 аймгийн 70 сумын хүн амын 5 үзүүлэлт нийгмийн 4 үзүүлэлт, эдийн засгийн 6 үзүүлэлтэд тоон шинжилгээ хийсэн бөгөөд эдгээр аймгийн бусад 169 сум, улсын хэмжээний 330 сумыг харьцуулан судлаагүй, нийгэм, эдийн засгийн бүх үзүүлэлтээр шинжилгээ хийгээгүй тул аймгуудын талаарх дүгнэлт бичээгүй болно. *Цаашид*, Хил орчмын 70 сумын нийгэм, эдийн засгийн бусад үзүүлэлтээр, олон жилийн өгөгдөл цуглуулж, шинжилгээ хийх, Алслагдсан сумдыг дахин тодорхойлох, Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн нийцэл, Хил орчмын сумдын нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хуваарь, газрын харилцаа, нийгмийн үйлчилгээ, эдийн засаг, хөгжлийн чиглэлээр судлах хэрэгцээ, орон зай бусад судлаачдын өмнө нээлттэй байна.

Судалгааны санал

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийг (ХХТХЗ) ажиллуулах хуулийн зохицуулалт, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг судалж дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Улсын хил хамгаалалтыг дэмжих, иргэдийг оролцуулах талаар аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхой болгох санал

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд *аймаг, сумын Засаг даргын хил хамгаалалтын талаарх бүрэн эрхийг хуульчилсан боловч улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүргийг хуульчлаагүй, хуулийн хийдэлтэй* байна. Энэ нь хил орчмын аймаг, сумын захиргааны зүгээс хилийн аюулгүй байдлыг

хангах, хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, дэмжлэг туслалцаа үзүүлж хамтран ажиллахад төсөв санхүүгийн болон бусад эрхийг хязгаарлаж байна.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогод тусгасан хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, аймаг, сумын ЗДТГ, ИТХ-тай хамтран ажиллах үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхийн тулд *улсын хил орчмын аймаг, хил орчмын сум, хилийн багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг* Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Монгол Улсын хилийн тухай хуульд нэмж оруулах санал дэвшүүлж байна. Үүнд:

Улсын хил орчмын аймгийн чиг үүрэг, бүрэн эрх. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого, Монгол Улсын хилийн тухай хуулийг орон нутагт хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, хууль сахиулах, төрийн цэргийн болон холбогдох бусад байгууллагуудын ажлыг уялдуулах, хамтарч ажиллах, хэрэгжилтийг хянах, тайлагнах, мэдээлэх;

Хил орчмын сумын чиг үүрэг, бүрэн эрх. Хил орчмын сумын нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчныг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, хилийн болон хил орчмын дэглэм сахиулах, гамшиг, осол болон бусад чиглэлээр хилийн цэргийн анги, онцгой байдал, цагдаа зэрэг байгууллагатай хамтран ажиллах, санхүүгийн болон бусад дэмжлэг үзүүлэх, иргэдийг оролцуулах, хэрэгжилтийг үнэлэх, тайлагнах, мэдээлэх;

Хилийн багийн чиг үүрэг. Хилийн зурвас, бүс дэх өрх, иргэдийг бүртгэх, хадлан, бэлчээр, ойн санг хамгаалах, цэвэрлэх, зүй зохистой ашиглах, хил хамгаалалтад оролцуулах, үнэлэх талаар хилийн цэргийн анги, салбартай хамтран ажиллах, хэрэгжилтийг тайлагнах, мэдээлэх;

Холбогдох хуульд дээрх зүйл, заалтыг нэмж оруулснаар улсын хил орчмын аймаг, сумын Засаг дарга, ЗДТГ, ИТХ-ын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээнд хил хамгаалалтад оролцох, хилийн болон хил орчмын дэглэм сахиулахад хамтран ажиллах боломж нээгдэж, удирдлагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн тэнцвэр бий болно. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 50.1.1-д *"харьяалах нутаг дэвсгэрт нь байгаа улсын хил хамгаалах байгууллагын хангалт үйлчилгээнд туслалцаа үзүүлж, Монгол Улсын хилийн хууль тогтоомжийг иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага сахин биелүүлж байгаад хяналт тавих"* бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх, ХЦА-ийн орон нутагтай хамтран хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа, төлөвлөгөө, санхүүжилт, хэрэгжилтийг үнэлэх, хянах, тайлагнах, мэдээлэх боломжтой болно.

2. Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, хамтын ажиллагааны түвшнийг ахиулах санал

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах ажлыг зохион байгуулах, хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн журмыг шинэчлэн боловсруулах, нэрийг оновчтой өгөх, хамтын ажиллагааны чиглэл, түвшнийг ахиулах, төлөвлөгөөний арга, аргачлалыг шинэчлэх санал дэвшүүлж байна.

Журмыг шинэчлэн боловсруулахдаа хил хамгаалалтад аймаг, сум, иргэд болон ХЦА, бусад байгууллагууд хамтран ажиллах, хилчдийн нийгмийн хөгжлийг дэмжих, хил орчмын алслагдсан сумын хөгжилд хамтарч ажиллах зэрэг үзэл баримтлалыг тусгахыг санал болгож байна. Тухайлбал:

1) Зөвлөл "орон тооны бус" байгаа нь хил хамгаалалтад оролцогч талуудын ажлыг уялдуулахад зарим талаар сул тал үүсгэж байгааг анхаарч "орон тооны зөвлөл" болгох эсвэл тус ажлыг хариуцсан орон тооны ажилтантай байх хэрэгцээ байна. Ялангуяа, ХЦА, салбар олонтой аймаг, суманд нэн шаардлагатай байна.
2) Зөвлөлийн нэрийн "туслах" гэдэг ойлголтыг тодотгох, эсвэл "Хил хамгаалалтад хамтран ажиллах зөвлөл", "Хилийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зөвлөл", "Орон нутаг дахь хилийн аюулгүй байдлыг хангах зөвлөл" гэх зэргээр "туслах хүчин" гэдэг үгийг өөрчилж, оновчтой үг хэрэглэх. Эсвэл төсөв, санхүүгийн холбогдох хуульд нэмэлт тодотгол хийх;
3) Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг баталсан захирамжийг аймаг, сумын Засаг дарга хэзээ гаргах, бүрэлдэхүүнд ямар байгууллага, албан тушаалтан байх, тэдний нэрийг бичих эсэх. Зөвлөлийн төлөвлөгөөг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах, хянах үйл ажиллагааны дарааллыг (процесс) тодорхой болгох.
4) Зөвлөлийн санхүүжилтийн эх үүсвэр, харьцаа, зарцуулалтын тайлан, мөн Зөвлөлийн гишүүдийн эрх, үүрэг, хариуцлага, урамшууллыг тодорхой бичих. Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа *Зөвлөлийн хамтын ажиллагааны матрицын загварыг* хэрэглэх нь талууд харилцан ойлголцох, хамтарч хийх зорилтот ажлуудаа тодорхойлох, нөөц, санхүүжилтийг төлөвлөхөд тустай юм.

Хамтын ажиллагаа одоогийн байдлаар *дэмжин туслах түвшинд* байгааг цаашид талууд сумын нийгэм соёл, эдийн засгийн чадавх, хүний нөөцийн мэдлэг чадварыг хөгжүүлэх чиглэлд *ажлаа уялдуулах, нягт хамтрах* түвшинд хүргэхийг зорилт болгож ажиллах нь нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага болж байна.

Судалгааны зөвлөмж

1. Хил орчмын сумдын хөгжлийн сорилтыг хамтарч даван туулах нь

Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах нь байгаль цаг уурын өөрчлөлт, сумдын хөгжлийн хоцрогдол, хүний нөөц болон хууль, журмын зохицуулалт зэргээс шалтгаалсан олон сорилттой тулгарч байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, хилийн бүсэд үүсэж болзошгүй эрсдэлийг бууруулах, үндэсний сөрөн тэсвэрлэх чадварыг бэхжүүлэхийн тулд хил хамгаалах байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагууд өөрсдийн мэдлэг, чадвар, нөөцийн хүрээнд бэлтгэл ажлыг хийж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай болж байна. Тухайлбал:

Хил орчмын сумдыг хөгжүүлэх бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх. Судалгааны оролцогчид "Улсын хил орчмын аймаг, сумыг хөгжүүлэх төрийн бодлого"-ыг боловсруулах санал гаргасан болно. Иймд холбогдох яам, агентлагтай ХХЕГ ажил хэргийн уулзалт хийж, хамтарсан шийдэл гаргаж, үе шаттай хэрэгжүүлж болох юм.

Зөвлөгөөн, хамтарсан сургалт хийх: Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого, Монгол Улсын хилийн тухай хууль, тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд талууд харилцан мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлснээр чадвар, чадамжийн зөрүүтэй байдлыг арилгана. ХХЕГ, ХЦА-ийн хилийн алба, албан хаагчид, аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ-ийн дарга, мэргэжилтэн, сумын ЗДТГ-ын дарга, хууль зүйн мэргэжилтэн нарын хамтарсан сургалт, семинарыг сэдэвчилсэн, бүсчилсэн хэлбэрээр зохион байгуулах нь нэгэн зорилго, чиглэлийн төлөө ажиллах итгэлцэл, чадвараа нэмэгдүүлэх юм.

Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөлийн зөвлөгөөнийг жил бүр тогтмол хийж ирсэн уламжлалаа улам бататгаж, хил хамгаалалтын тогтолцоо (ХЦА, салбар) болон хил орчмын сум, иргэдэд тулгамдсан асуудлыг тал бүрээс хэлэлцэж, ололт амжилтаа дүгнэж, цаашид хийх зорилго, зорилтоо тодорхой хэлэлцэж, салбар зөвлөлийн зөвлөгөөнийг ХЦА, салбарт хийвэл үр дүнтэй болно. Зөвлөгөөнд хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүд болон хилийн багийн Засаг дарга нарыг оролцуулж, тэдний үг, санал, санаачилгыг авах хэрэгтэй.

Иргэд, малчдын газар эзэмших эрх, хаягжилт, иргэний бүртгэлийг шийдэх. Хил орчмын нутаг дэвсгэрт, ялангуяа улсын тусгай хамгаалалттай газар нутгийн байгаль экологи, хүн ам зүй, нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг холбогдох салбаруудын хамтарсан зөвлөгөөн, уулзалтаар хэлэлцэж, холбогдох хууль тогтоомжид нарийвчилсан зохицуулалт оруулах хэрэгцээ, шаардлага үүссэн байна. Тухайлбал, хил орчмын 51 сумын (80%) тодорхой хэсэг нь тусгай хамгаалалттай газар нутагт хамаардаг тул малчин өрхүүд өвөлжөө, хаваржаа эзэмших эрхгүй, үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл хийгдэхгүй тул хаяггүй, хаягийн бүртгэлгүй, сумын төвийн танил айлд бүртгүүлж байна. Үл хөдлөх хөрөнгө, хаягийн бүртгэлгүй тул аж ахуйн эрхлэх зэрэг өмчийн эрхээ эдэлж чадахгүй байна. Иймд энэ чиглэлээр эрх нь хөндөгдөж байгаа болон хуулийн дагуу хязгаарлалт хийж байгаа талууд оролцсон уулзалт, зөвлөгөөн хийж, иргэдийг бүртгэлтэй болгох, өмчлөх эрхийг эдлүүлэх хэрэгтэй байна. Иргэдийн өмчийн эрх хязгаарлагдсанаас малчид, иргэд шилжин нүүж, сум хүнгүй болж байна.

Туршлага солилцох. "Хилчин" сэтгүүл, "Эх орны манаа" сонин, аймаг сумын цахим хуудсаар Зөвлөлийн зохион байгуулсан ажил, ололт, амжилтыг мэдээлэх, туршлага түгээх нь Зөвлөлийн ажлыг чанаржуулах нэг нөөц боломж юм. Мөн бүтээлч, сайн туршлагатай сум, ХЦА-д очиж биечлэн танилцах, үйлдэн суралцах орчин бүрдүүлбэл хамтын ажиллагаанд тустай юм.

2. Зөвлөлийн ажлын агуулга, үзэл хандлагын өөрчлөлт

Монгол Улсын хил хамгаалах бодлого, эрх зүйн баримт бичгүүд нь үндсэндээ "хил" төвтэй байна. Энэ нь тусгаар тогтносон улсын урт хугацааны оршин тогтнох, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал зэрэгтэй уялдсан жам ёсны шаардлага болно. Ийм учраас хилийн торон саад, инженерийн байгууламжийг төрөөс хариуцаж байдаг. ХЦА, салбарууд 1960–1970-аад оны барилга, байгууламжтай, албан хаагчдын ажиллах, амьдрах орчин бүрэн бус байдалтай байна. Иймд төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлогод хил хамгаалалтын инженерийн барилга, байгууламжийг шинэчлэх зорилтыг оруулах шаардлагатай болсон байна. Хилийн инженерийн байгууламж, барилга байшинг шинэчлэхийн зэрэгцээ хилчдэд анхаарсан "хилчин" төвтэй бодлого үгүйлэгдэж байна.

Хилчдийн ажиллах, амьдрах орчин хоцрогдсон, ундны ус хатуулаг ихтэй, гэр бүл 2–4 орон нутагт хуваагдаж амьдардаг, эсвэл хүүхдүүд нь эцэг, эхээ дагаж сургууль дамждагаас сурлагын хоцрогдолд орсон, эрүүл ахуй орчны шаардлага хангахгүй хуучин байранд цэцэрлэг ажиллуулах зэрэг хүнээ үл анхаарсан зүйл ажиглагдаж байна. Хилчдийн тогтвортой, хариуцлагатай ажиллах, амьдрахад анхаарах хэрэгтэйг харуулж байна.

Зөвлөлийн төлөвлөгөө, ажил нь ХЦА-д төвлөрсөн, ХЦА-ийн санаачилга давамгайлж ирсэн нь эдийн засгийн тогтолцоо, нийгмийн харилцаанд гарч буй өөрчлөлттэй мөр зэрэгцэж чадахгүй байгаа тул зогсонги байдалд орсон байна. Учир нь нэг талын хамтын ажиллагаа гэж байхгүй, хамтын ажиллагаа нь ямагт оролцогч талуудын сонирхол, хэрэгцээг харгалзсан үед бодит ажил болдог.

"ХЦА" төвөөс "ХЦА <=> Иргэн, Баг, Сум, Аймаг" төвтэй хамтын ажиллагаанд шилжих

Зөвлөлийн ажлыг "ХЦА" төвтэй төлөвлөлт, үзэл баримтлалаас "ХЦА, иргэн, баг, сум, аймаг" гэсэн хамтын ажиллагааны үзэл баримтлалд шилжүүлэхийг зөвлөж байна. Энэхүү үзэл баримтлал нь хил орчмын нутаг дэвсгэрт амьдарч, ажиллаж байгаа малчид, иргэдийг эрхэмлэж, хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог дэмжих, сумын нийгэм, эдийн засгийг хөгжил нь хилчдийн ажиллах, амьдрах орчин болохыг ухамсарлаж, түүний төлөө талууд хамтран ажиллах хандлага, аргачлал юм. Мөн "төлөвлөсөн бол хэрэгжүүлэх, хэрэгжүүлсэн бол тайлагнах" зарчимд үндэслэнэ.

Төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийн эх үүсвэр, хэмжээг тодорхой болгох, талууд хөрөнгө оруулалтыг хувь хэмжээг зөвшилцөх, санхүүжилт шаардахгүй дотоод нөөц боломжоор хийх, зохион байгуулалтын ажлыг мэдлэг, чадвар, чадамжид суурилж хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг хамтран үнэлэх, хянах зэрэг хандлага, аргачлал үгүйлэгдэж байна.

Хил хамгаалалтын тэргүүн эгнээнд ажиллаж буй хилчдийн гэр бүл, хүүхдийн сургууль, цэцэрлэг олон жил орхигдож, сүүлийн жилүүдэд (БШУЯ, НҮБ ХС, БЕГ, Хаан банк зэрэг) анхаарч байгаа боловч бүрэн шийдэж чадаагүй байна.

Сумын өөрийнх нь хөгжил хоцрогдсон, нийгмийн үйлчилгээ улсын хэмжээнээс доогуур байгаа үед хилчдэд сайн үйлчлэх боломжгүй. Иймд хилчдийн ажиллаж, амьдарч байгаа сумын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг холбогдох салбарууд хамтарч шийдэх хэрэгтэй байна.

Зөвлөлийн төлөвлөгөөнд [1)]Удирдлага зохион байгуулалт, [2)]Хил хамгаалалтад дэмжлэг үзүүлэх, [3)]Хилчдэд нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх гэсэн 3 чиглэл зонхилж ирсэн бол [4)]Нийтийн сайн сайнхны төлөө, [5)]Нийгэм соёлын харилцаа гэсэн чиглэл нэмэгдэж байгаа ололттой, шинэлэг зүйл юм. Зөвлөлийн ажил нь хуульд зааснаар хил хамгаалалтад туслах буюу ХЦА-ийг дэмжих агуулгатай байдаг бол бодит ажил, амьдрал дээр ХЦА, иргэдийн хамтын ажиллагаа, сумын нийгмийн хөгжилд чиглэсэн бодит ажлууд хийж эхэлсэн байна.

Зөвлөлийн үндсэн ажлуудад (захирамж, төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, тайлан, хяналт) процессын шинжилгээ хийж, түүний үр дүнд суурилж, дахин сайжруулах, үүнд суурилж журмыг шинэчлэн боловсруулж, батлуулахыг зөвлөж байна. Зөвлөлийн ажлыг үнэлж, шалгаруулахад санхүүжилтийн хэмжээг харгалзах нь сайн арга биш, учир нь аймаг, сумдад байгаа үйлдвэрлэлийн онцлогоос хамаарч төсөв, санхүүжилтийн хэмжээ нь харилцан адилгүй байна. Зөвлөлийн ажлыг хил орчмын аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ, сумын ЗДТГ-ын дарга, хууль зүйн мэргэжилтнүүд хариуцан ажилладаг ч тэдний ажлыг үнэлэх, урамшуулах нь дутагдалтай байна.

Нийгмийн харилцаа хүнлэг, хуулиа дээдэлсэн, иргэд амьдрах, ажиллах орчноо өөрсдөө бүрдүүлэх, эерэг бүтээлч болох хандлагыг ХЦА-ийн шинэ үеийн албан хаагчид ойлгож, сум, багт нийгэм, соёлоор үйлчлэх, манлайлах чиглэлээр ажиллаж эхэлсэн ололттой байна. ХЦА, сум, багийн иргэд хамтран ажиллах бодит хэрэгцээ, гол холбогч нь малчин өрх, малчид байсаар байна.

3. Зөвлөлийн төлөвлөгөө боловсруулах аргачлал, шаардлага

Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргын 2020 оны 100 дугаар тушаалаар Төрийн байгууллагын стратегийн төлөвлөгөө, Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах, тайлагнах журмыг баталсан. Зөвлөлийн (ХХТХЗ)-ийн төлөвлөгөө нь Төр–төрийн байгууллагын түншлэлийн хүрээнд ХЦА, аймаг, сумын ЗДТГ хамтран ажиллаж, төсвөөс санхүүжиж байгаа тул "Байгууллагын гүйцэтгэлийн төлөвлөгөө боловсруулах" аргачлалыг баримталж, Зөвлөлийн (ХХТХЗ)-ийн төлөвлөгөөг аймаг, сумын ЗДТГ-ын ажилтай нийцүүлэн, мөн ХЗДХЯ, ХХЕГ-т тайлагнах, дүгнэхэд зохимжтой аргаар хийхийг зөвлөж байна.

Зөвлөлийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа аймаг, сумын төлөвлөгөө, ХХЕГ-ын төлөвлөгөө болон холбогдох бодлого, эрх зүйн баримт бичигтэй уялдуулах, мөн аймгийн ХХТХЗ-д сумын ХХТХСЗ-ийн төлөвлөгөөг агуулж, харин ажил, санхүүжилт давхардалгүй байхаар төлөвлөх хэрэгтэй юм. Мөн зорилт, үйл ажиллагаа тус бүрийн шалгуур үзүүлэлт, суурь түвшин, зорилтот түвшнийг тогтоох, хугацаа, хариуцах нэгж зэргийг тодорхойлж бичнэ (Хавсралт 2). Үүнд:

Зорилт гэж ХХЕГ, аймаг, сумын ЗДТГ-ын төлөвлөгөөнд тусгагдсан зорилго, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн, тухайн Зөвлөлийн өмнө тулгамдсан асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн байна.

Үйл ажиллагаа гэж зөвлөлийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн оновчтой, хэмжигдэхүйц, тодорхой хугацаанд хүрч болохуйц арга хэмжээ юм.

Шалгуур үзүүлэлт гэж ажлын хэрэгжилтийн үе шат бүрд бий болох өөрчлөлтийг хэмжихээр урьдчилан тодорхойлсон чанарын болон тоон үзүүлэлт юм. Үүнийг ХЦА, ЗДТГ-ууд зөвшилцөж болно. Шалгуур үзүүлэлт нь хүссэн үр дүнг илэрхийлэхүйц байна.

Суурь түвшин гэж арга хэмжээ, үйл ажиллагаа хэрэгжиж эхлэх үеийн шалгуур үзүүлэлтийн чанарын болон тоон утга юм.

Зорилтот түвшин гэж хэрэгжилтийн явц, төгсгөлд хүлээгдэж байгаа үр дүн, өөрчлөлтийн чанарын болон тоон утга юм.

Зорилго, зорилт нь үр дүнд суурилсан, бодитой, биелэгдэхүйц байх, тухайн зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх ажил, арга хэмжээ нь зорилтдоо чиглэсэн байх, нөөц, төсөв, санхүүгийн эх үүсвэр тодорхой байх, шалгуур үзүүлэлт нь *тодорхой, хэмжигдэхүйц, бодитой, хугацаатай байх*, *судалгаа, шинжилгээнд суурилсан байх, мэдээллийн үнэн зөв, найдвартай байдлыг хангасан байх, ажлыг чанартай, хурдан шуурхай, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байх, хууль тогтоомжид нийцсэн байх* зэрэг *нийтлэг шаардлагыг* баримтлахыг зөвлөж байна.

Хавсралт

Хавсралт 1. Зөвлөлийн ажлын талаарх ярилцлагын асуулт

Аймгийн ЗДТГ-т хийх ярилцлагад оролцогч	Сумын ЗДТГ-т ярилцлагад оролцогч:
• Аймгийн Засаг дарга • Засаг даргын Тамгын газрын дарга • ЗДТГ-ын Хууль эрх зүйн хэлтсийн дарга, мэргэжилтэн • Зөвлөлийн (ХХТХЗ) гишүүдийн төлөөлөл	• Сумын Засаг дарга • Засаг даргын Тамгын газрын дарга • Багийн Засаг дарга нар, иргэд • Салбар зөвлөлийн (ХХТХСЗ) гишүүдийн төлөөлөл

Сумын хөгжлийн талаарх ярилцлагын асуулт, чиглэл:

1) Сумын нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх талаарх аймаг, сумын хөгжлийн бодлого, Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан зорилт, түүний хэрэгжилт
2) Хил орчмын сумын үйлдвэрлэл, үйлчилгээний онцлог, давуу, сул тал, чиглэл
3) Хил орчмын сумын дэд бүтэц, хилийн боомт, тээвэр, худалдаа
4) Хил орчмын сумын ажлын байр, хөдөлмөр эрхлэлт, өрхийн орлогыг дэмжсэн ажил
5) Сумын хөгжилд иргэд болон ААНБ-ыг оролцуулдаг арга, туршлага, үр дүн, сургамж
6) Боловсрол, эрүүл мэнд, халамж зэрэг нийгмийн үйлчилгээний байдал, сорилт
7) Нийгэм соёл, хүрээлэн буй орчны тулгамдсан асуудал
8) Хилийн багийн онцлог, сумын хөгжилд үзүүлэх давуу тал, сул тал
9) Гэмт хэрэг, засаглал, тэгш байдлын талаарх сорилт, бэрхшээл

Хил хамгаалалтад туслах хүчний зөвлөл, гишүүдийн талаарх ярилцлагын чиглэл:

1) Зөвлөлийн баримт бичигтэй (захирамж, төлөвлөгөө, тайлан, ажил дүгнэсэн тэмдэглэл) танилцаж, тодруулж ярилцана. Зөвлөлийн гишүүн байгууллага, тэдгээрийн удирдах ажилтан, мэргэжилтэн, малчин, иргэдтэй уулзах.
2) ХЦА-ийн алба хаагчид, тэдний гэр бүл, хүүхдийн боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээний байдал, асуудал, шийдэл.
3) Гал түймэр, ган зуд, гамшиг осол гэх байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл тохиолдох, хүн аврах, эрэн хайх, хүн малын гоц халдварт өвчин тархах гэх мэт онцгой байдлын үед ХЦА-тай хамтран ажиллах байдал, асуудал, шийдэл.

4) ХЦА болон сумын ажил, амьдралын харилцан нөлөөлөх байдал, хамтын ажил.
5) Зөвлөлийн гишүүнчлэл, ажиллагаа, 2024, 2025 оны төлөвлөгөө, биелэлт, сургамж, онцлох ажил, талуудын оролцоо, харилцан зөвшилцөл. Төлөвлөгөөний хэрэгжилт, асуудал, шийдэл, цаашдын төлөв, чиглэл.
6) Аймаг, сумын ЗДТГ-т хууль сахиулах байгууллага болон Зөвлөлийн ажил хариуцсан мэргэжилтэн ажиллуулж байгаа арга, туршлага, санал.
7) Улсын хил орчмын аймаг, сум, багийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг нийцлийн талаарх санал.
8) Бусад санал.

Хавсралт 2. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (санал болгох)

Загвар 1. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (Аймаг, ХХТХЗ)

ХХЕГ-ын ## дугаар тушаалын хавсралт 1

Төлөвлөгөөг баталсан
Аймгийн Засаг дарга, ХХТХЗ-ийн дарга

Тэмдэг

ХЦ-ийн ## дугаар ангийн дарга, ХХТХЗ-ийн орлогч дарга

. . . . / . . . . / (гарын үсэг)
(огноо)
. . . .

Төлөвлөгөөг хянасан
Аймгийн ЗДТГ-ын дарга, ХХТХЗ-ийн нарийн бичгийн дарга

Тэмдэг

ХЦ-ийн # дугаар ангийн . . . .

. . . . / . . . . / (гарын үсэг)
(огноо)
. . . .

. . . . АЙМГИЙН ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ТУСЛАХ ХҮЧНИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН 20## ОНЫ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын хүрээнд аймгийн ЗДТГ болон гишүүн байгууллагуудтай хамтран ажиллахад чиглэж байна.

№	*Үзүүлэлт*	*Төсөв*	*Шалгуур үзүүлэлт*	*Суурь түвшин*	*Зорилтот түвшин*	*Хугацаа (сар, өдөр)*	*Хариуцах нэгж*
Зорилт 1.							
1.1	Арга хэмжээ						
1.2	Арга хэмжээ						
1.3	Арга хэмжээ						
Зорилт 2.							
2.1	Арга хэмжээ						
2.2	Арга хэмжээ						
2.3	Арга хэмжээ						

Төлөвлөгөө боловсруулсан:
ХЦ ## ангийн . . . .

Төлөвлөгөө боловсруулсан:
Аймгийн ЗДТГ-ын ХЗХ-ийн ахлах мэргэжилтэн

Загвар 2. Зөвлөлийн төлөвлөгөөний загвар (Сум, ХХТХСЗ)

ХХЕГ-ын ## дугаар тушаалын хавсралт 2

Төлөвлөгөөг баталсан
Сумын Засаг дарга, ХХТХСЗ-ийн дарга

Тэмдэг

ХЦ-ийн ## дугаар ангийн дарга, ХХТХСЗ-ийн орлогч дарга

. . . . / . . . . / (гарын үсэг)
(огноо)
. . . .

Төлөвлөгөөг хянасан
Сумын ЗДТГ-ын дарга, ХХТХСЗ-ийн нарийн бичгийн дарга

Тэмдэг

ХЦ-ийн # дугаар ангийн . . . .

. . . . / . . . . / (гарын үсэг)
(огноо)
. . . .

. . . . АЙМГИЙН . . . . СУМЫН ХИЛ ХАМГААЛАЛТАД ТУСЛАХ ХҮЧНИЙ САЛБАР ЗӨВЛӨЛИЙН 20 ## ОНЫ ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын хүрээнд сумын ЗДТГ болон гишүүн байгууллагуудтай хамтран ажиллахад чиглэж байна.

№	*Үзүүлэлт*	*Төсөв*	*Шалгуур үзүүлэлт*	*Суурь түвшин*	*Зорилтот түвшин*	*Хугацаа /сар, өдөр/*	*Хариуцах нэгж*
Зорилт 1.							
1.1	Арга хэмжээ						
1.2	Арга хэмжээ						
1.3	Арга хэмжээ						
Зорилт 2.							
2.1	Арга хэмжээ						
2.2	Арга хэмжээ						
2.3	Арга хэмжээ						

Төлөвлөгөө боловсруулсан:
ХЦ ## ангийн . . . .

Төлөвлөгөө боловсруулсан:
Сумын ЗДТГ-ын хууль зүйн мэргэжилтэн

Хавсралт 3. Туслах хүчний гишүүнтэй байгуулах гэрээ (загвар)

БАТЛАВ	БАТЛАВ
Хилийн цэргийн *** дугаар ангийн захирагч, . . . /цол/. . . . . /О.Нэр/. . . . . */тамга/*	. . . . аймгийн . . . . сумын Засаг дарга . . . . . */О.Нэр/. . . . . /тамга/*

**Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах,
туслах хүчний гишүүнийг ажиллуулах гэрээ**

Дугаар . . . . . .

Нэг. Гэрээ байгуулагч талууд

А тал: Хилийн цэргийн . . . . дугаар анги, салбарыг төлөөлж, салбарын . . . . /цол/. . . . ./О.нэр/. . .

Б тал: . . . . сумын ЗДТГ-ыг төлөөлж . . . . багийн Засаг дарга . . . . /О.нэр/,

В тал: Хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүн, иргэн . . . . /О.нэр/ нар дараах нөхцөлийг хүлээн зөвшөөрч энэхүү гэрээг байгуулав.

Хоёр. Гэрээний зорилго

Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах журмын хүрээнд хилийн зурвас, бүсэд ойр нутаглах иргэдийг хил хамгаалалтад зохион байгуулалттай оролцуулах, туслах хүчний гишүүнээр ажиллуулах, хилийн болон хил орчмын дэглэмийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд сумын захиргаа, иргэд болон ХЦА, салбар хамтран ажиллахад чиглэж байна. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, Улсын хилийн халдашгүй дархан байдлыг хангах, хууль дээдлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх зарчмыг талууд баримтална.

Гурав. Талуудын үүрэг эрх

3.1 Хилийн цэргийн анги, салбарын үүрэг, эрх

1) Хилийн зурвас, бүс дэх иргэдийн аюулгүй байдлыг хангана.
2) Хилийн болон хил орчмын дэглэм сахиулахтай холбоотой шаардлага тавина.
3) Багийн Засаг дарга болон Хил хамгаалалтын туслах хүчний гишүүдийг мэргэжлийн сургалт, дадлага, удирдамжаар хангах, зөвлөгөөнд оролцуулна.
4) Хилийн зурвас, бүсэд илэрсэн хөдөлгөөн, зөрчил, үүсэж болзошгүй нөхцөл байдлын талаарх мэдээ хүлээн авах, шалгах, үнэлэх, арга хэмжээ авна.

5) Энэхүү гэрээг биелүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж (үнэмлэх, тэмдэг, техник хэрэгсэл, шатахуун), биелэлтийг үнэлж[1], урамшуулах, хөнгөлөлт үзүүлнэ.

3.3 Багийн Засаг даргын үүрэг, эрх

1) ХЦА, салбартай хилийн зурвас, бүс дэх иргэдийн суурьшил, хөдөлгөөн, хилийн болон хил орчмын дэглэмтэй холбоотой мэдээлэл солилцоно.
2) Сумын Засаг дарга, ЗДТГ, ХЦА, иргэдийг бодит, үнэн зөв мэдээллээр хангаж, талуудын итгэлцэл, харилцааг бэхжүүлнэ.
3) Хилийн зурвас, бүсэд нутагладаг айл, өрх, малын тоо, бүртгэл, судалгааг гаргана (жил, улирал, сар, 14 хоног байхыг суурьшлын хугацаанаас хамаарах).
4) Хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, тогтвортой суурьшин амьдрах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх, үүсэн асуудлыг талуудтай хамтарч шийднэ.
5) Хил хамгаалалтыг дэмжих, ТХГ–тэй холбоотой ажлын зардал, урамшууллын төсвийг сумын ЗДТГ, ИТХ-д уламжилж, шийдвэрлүүлнэ.
6) Хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүнээр элсэх хүсэлтэй иргэдийн хүсэлт, судалгааг ХХТХЗ-д уламжилж, иргэнд гарсан хариуг мэдээлнэ.
7) Хилийн зурвас, бүсийн бэлчээрийг ашиглах, хадлан авах, ойн санг хамгаалах, цэвэрлэх, байгалийн нөөцийг зүй зохистой ашиглах талаарх иргэдийн санал, хүсэлтийг нэгтгэж, сумын Засаг дарга, ЗДТГ, ХХТХЗ-д уламжилж, шийдвэр гаргуулж, хэрэгжилтэд хамтарсан хяналт хийнэ.

3.5 Хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүний үүрэг, эрх

1) Хилийн зурвас, бүсэд амьдарч, ажиллахдаа байршлаараа үүрэг гүйцэтгэх, ХЦА, салбарт цагийн байдал, хөдөлгөөнийг мэдээлнэ.
2) Хилийн болон хил орчмын дэглэм зөрчсөн, зөрчихийг завдсан этгээдийг ирлүүлэх, баримт бичгийг шалгах, саатуулах, шуурхай мэдээлнэ.
3) Хилийн шугам, торон саадыг мал давахаас урьдчилан сэргийлэх, хот айлын хүч нөөцөөр саатуулах, ХЦА, салбарт цаг тухайд нь мэдээлнэ.
4) Хилийн зурвас, бүсэд ХЦА, салбараас зөвшөөрсөн хэсэгт зорчих, хилчдэд туслах, торон саад болон инженерийн байгууламж засварлахад оролцоно.
5) Хил хамгаалалттай холбогдох санал, хүсэлтээ ХЦА, салбар, багийн Засаг дарга болон дээд шатанд уламжлах, шийдүүлнэ.

Дөрөв. Иргэдийн оролцоог үнэлэх, урамшуулах

1) Хилийн зөрчил илрүүлсэн, хууль бус үйл ажиллагааг мэдээлсэн; бэлтгэл сургалт, дадлага болон зохион байгуулсанд ажилд идэвхтэй оролцсон Туслах хүчний гишүүнийг үнэлж, урамшуулна.

---

1 Улсын хил хамгаалалтад иргэдийг оролцуулах, туслах хүчний гишүүдэд мэргэжлийн сургалт, дадлага хийх хөтөлбөр, гэрээг биелүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, биелэлтийг дүгнэх, урамшуулах журмыг ХХЕГ-ын Хилийн алба батална.

2) ХЦА, салбарын (сар, улирал, жил) хуваарийн дагуу үнэлж, урамшуулна.
3) Талархал, мөнгөн шагнал, үнэмлэх, бусад хэлбэрээр урамшуулж болно.

Тав. Хариуцлага

1) Талууд энэхүү гэрээнд заасан үүргээ биелүүлэх үүрэгтэй.
2) Худал мэдээлэл өгсөн, гэрээнд тусгаснаас бусад үйл ажиллагааг зөвшөөрөлгүй үйлдсэн, хууль зөрчсөн тохиолдолд холбогдох хуулиар хариуцлага хүлээлгэнэ.
3) Талууд гэрээний заалтыг ноцтой зөрчсөн бол гэрээг цуцалж, хилийн зурвас, бүсэд суурьших эсэхийг шийднэ.

Зургаа. Гэрээ хүчингүй болох

Гэрээг дараах үндэслэлээр дуусгавар болгоно:

1) Гэрээний хугацаа дуусаж, сунгалт хийхгүй бол;
2) Иргэний оршин суух байрлал өөрчлөгдөж, шилжин явах болсон;
3) Талууд харилцан зөвлөж, тохиролцсон, эсхүл хууль зөрчсөн тохиолдол

Долоо. Гэрээний хугацаа, хүчин төгөлдөр байдал

1) Талууд гэрээнд гарын үсэг зурснаас хойш 1 жилийн хугацаанд хүчинтэй.
2) Гэрээний хугацааг талууд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр сунгана.
3) Багийн Засаг дарга өөрчлөгдсөн тухай бүр гэрээг шинэчлэн байгуулна.
4) Гэрээг 3 хувь үйлдэж, тал тус бүр 1 хувийг хадгална.

Найм. Гарын үсэг

Хилийн цэргийн ангийн . . . дугаар салбарын захирагч, ... /цол/ . . . . /О.нэр/ . . . . *гарын үсэг* Утасны дугаар:	. . . . сумын . . . . багийн Засаг дарга . . . . /О.нэр/ . . . . *гарын үсэг* Утасны дугаар:	Хил хамгаалалтад туслах хүчний гишүүн, иргэн . . . . /Овог нэр/ . . . . /регистр/ . . . . *гарын үсэг* Утасны дугаар: . . . .

202. . . оны . . . .сарын . . . .-ны өдөр

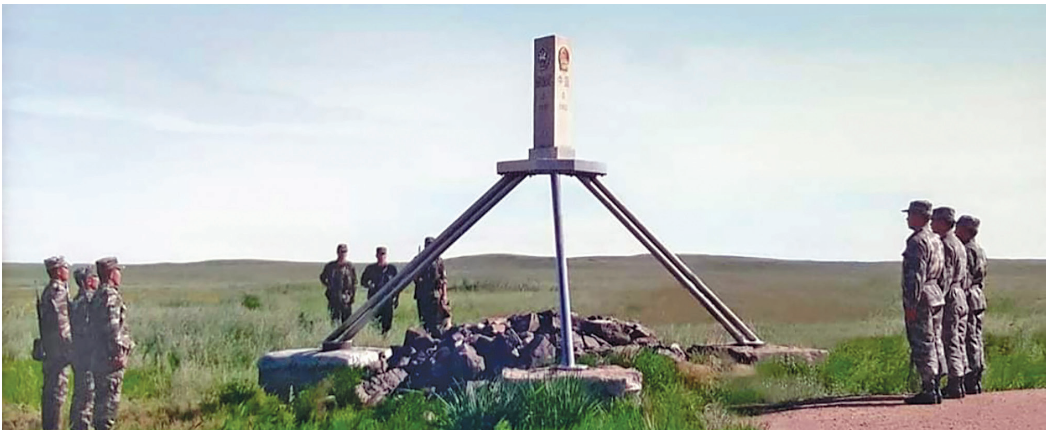
Хавсралт

Иргэний үнэмлэхийн хуулбар	
Нүүр тал	*Ар тал*

Туслах хүчний гишүүн, иргэн . . . . оршин суух хаяг: . . . .

Хариуцах хэсэг (газар орны хамрах хүрээ, өрх): . . . .

Хавсралт 4. Хил орчмын сумын зарим зураг



*Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын хилийн багана. Дорнод аймгийн Чулуунхороот сум.
Манай улсын хилийн урт 8252.658 км бөгөөд хуурай газраар 7351.6 км, усаар 901.058 км байдаг.*

Говь-Алтай аймгийн Алтай сум нь УБ хотоос 1480 км, аймгийн төвөөс 340 км алслагдсан. Нарны эрчим хүч хэрэглэж байгаа боловч цагийн хязгаарлалттай, хүчин чадал бага

Говь-Алтай аймгийн Тонхил сум нь УБ хотоос 1240 км, аймгийн төвөөс 230 км бол хилийн Алтансоёмбо баг нь сумын төвөөс дулааны улиралд 90 км, өвөл давааны зам хаагдсан үед 170 км

Алслагдсан сум
Дэд бүтэц, эдийн засгийн хөгжлөөр хоцрогдсон, 1970–1980 оны барилгатай сумын төрх байдал

Төвд ойр, хөгжиж буй сум
Улсын болон орон нутгийн хөрөнгө оруулалттай, сумын төрх байдал

Сумаас баг руу явах гүүр, Сум хоорондын зам, гүүр эвдэрсэн нь элбэг байна

Сумдын 85 хувь нь төвдөө 1–4 км хатуу хучилттай замтай нь тоосжилт багасгадаг

Сумын ерөнхий төлөвлөгөөгүй, хөгжлийн төлөвлөгөөгүй сум олон, зарим нь байсан ч санхүүжилтгүй, хуучирсан байна.

Хөгжиж буй сумдад төсөвт байгууллага, орон сууц, гэр хорооллыг дулаан, цэвэрлэх байгууламжид холбож байна.

Дорнод аймгийн Чулуунхороот сумын ЗДТГ 1976 оны барилгатай

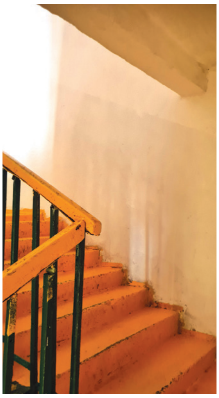
Дорнод аймгийн Халхгол сумын ЗДТГ, Соёлын төв, эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн цогцолбор

Алслагдсан сум
Дэд бүтэц, эдийн засгийн хөгжлөөр хоцрогдсон

Төвд ойр, хөгжиж буй сум
Улсын болон аймгийн хөрөнгө оруулалттай

Баян-Өлгий аймгийн Булган сумын Соёлын төв, ЗДТГ нь 1975 оны барилгатай

Дорноговь аймгийн Эрдэнэ сумын ЗДТГ. ОНХС-аар өргөтгөсөн



Шатны өндөр 150 см

Үйлчилгээний танхим байхгүй

Нэг цонхны цогц үйлчилгээ

Алслагдсан сумын хурлын танхим

Төвийн сумын хурлын танхим

Алслагдсан сум
Дэд бүтэц, эдийн засгийн хөгжлөөр хоцрогдсон

Төвд ойр, хөгжиж буй сум
Улсын болон аймгийн хөрөнгө оруулалттай

Сүхбаатар аймгийн Эрдэнэцагаан сум хилийн боомттой, уул уурхайтай боловч ЗДТГ нь эрүүл ахуйн шаардлага хангахгүй барилгатай

Өмнөговь аймгийн сумдад төрийн үйлчилгээний стандарт нэвтрүүлсэн ололттой

Багийн Засаг дарга нарын ажлын байр (алслагдсан сум)

Багийн Засаг дарга нарын ажлын байр (төвд ойр)

Сургуулийн хичээл, дотуур байр хуучирсан тул сурагчид аймгийн төв, УБ-т суралцаж байна

Өмнөговь аймгийн сумдад төрийн албан хаагч, багш, эмч нарын орон сууц, цэцэрлэг, сургууль (инженерийн байгууламжтай)

Улсын хил орчмын алслагдсан сумыг зах зээлд даатгаж, хөгжлөөр хоцрогдсон байгаа нь үндэсний аюулгүй байдал, хил хамгаалалтын тогтолцоонд эрсдэл үүсгэж болзошгүй байна.

Эх сурвалж

Хууль, тогтоомж

УИХ (1992). *Монгол Улсын Үндсэн хууль.* УБ

УИХ (1992, 2020). *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль.* УБ.

УИХ (1993, 2016). *Монгол Улсын хилийн тухай хууль.* УБ.

УИХ (2002). *Монгол Улсын төрөөс хилийн талаарх баримтлах бодлого.* УБ.

УИХ (2002). *Монгол Улсын газрын тухай хууль.* УБ.

УИХ (2010). *Монгол Улсын үндэсний аюулгүй үзэл баримтлал.* УБ

УИХ (2011). *Монгол Улсын эрүүл мэндийн хууль.* УБ.

УИХ (2011). *Төсвийн тухай хууль.* УБ

УИХ (2020). *Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого Алсын хараа 2050.* УБ.

УИХ (2022). *Төрийн хэмнэлтийн хууль.* УБ

УИХ (2024). *Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр.*

Ерөнхийлөгчийн Зарлиг (2000). *Улсын хил хамгаалалтад иргэдийн оролцуулах журам.* УБ.

ЗГ тогтоол (2021). *Төсвийн хэмнэлтийн талаар авах арга хэмжээний тухай.* УБ

ЗГ тогтоол (2018, 2024). *Төрийн захиргааны, үйлчилгээний болон улс төрийн албан хаагчид орон нутгийн нэмэгдэл олгох журам.* УБ.

Сангийн Яам (2021). *Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам.* УБ

БХБЯ. (2021). *Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө.* УБ – Даланзадгад.

Монгол ном

Арвай Ш (2024). *Монгол Улсын төрөөс хилийн талаар баримтлах бодлого, стратегийн онцлог.* УБ, ДХИС.

Батсайхан О (1915, 2018). *Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг.*

Жаргал Г (2018). Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь: Аймаг, сум, баг, Нийслэл, дүүргийн лавлах 1911–2017 он, УБ

Лхачинжав Ш (2010). *Улсын хил хамгаалалт – иргэдийн оролцоо.* УБ.

Наранжамц Н (2024). *Бүс нутаг – хил хамгаалалтын үзэл баримтлал.* УБ.

Нарантулга Б, Баярмагнай Б, Батбаатар Б (2024). *Хөдөөгийн сэргэлт – хөгжлийн нүүдэл: Онол, хандлага, сорилт, боломж.* УБ.

Ринчинбазар Р, Эрдэнэбаяр Д (2019). *Бүс нутгийн шинжлэх ухааны үндэс.* УБ

Англи ном

Ansell C., Gash A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory.*

Brunet-Jailly E. (2007). *Borders, borderlands, and security: European and North American lessons and public policy suggestions.*

Buzan B., Wæver O., Wilde J. (1998). *Security: A new framework for analysis.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Christensen T., Lægreid P. (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.*

Commission on Human Security. (2003). *Human security now.* New York: United Nations.

Donais T. (2012). *Peacebuilding and local ownership: Post-conflict consensus-building.* Routledge.

Flora C. B, Flora J. L. (2008). *Rural Communities: Legacy and Change.* Westview Press.

Friedmann J. (1966). *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela.* MIT Press.

Hall D., Lobina E. (2006). *Public-Public Partnerships (PUPs) in Water, Public Services International Research Unit (PSIRU).*

Hemmati M. (2002). *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict.* Earthscan.

Hirschman A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development.* New Haven: Yale University Press.

James Anderson, Liam O'Dowd. (1999). *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance.* Regional Studies 33(7).

Krugman P. (1991). *Geography and Trade.* MIT Press.

Mattessich P.W, Monsey B.R. (1997). *Collaboration: What Makes It Work.* Amherst H. Wilder Foundation.

Myrdal G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions.* Gerald Duckworth.

Newman D. (2006). *The Lines that Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World.*

OECD. (2006). *Whole-of-Government Approaches to Fragile States.*

Ostrom E. (1996). *Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development.* World Development. https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X.

Yescombe E.R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance", Elsevier.*

Цахим хаяг

https://www.gao.gov/assets/a299804.html

https://www.osce.org/border-management

https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/border-management-and-security-programme#

https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/4/543/1090370

https://journals.sagepub.com/doi/10.1191/0309132506ph599xx

https://doi.org/10.1086/450136

https://doi.org/10.2307/j.ctt1ckpchh.17

Тэмдэглэл

Удирдлагын академи,
Удирдлагын академийн гудамж - 100
Стадион Оргил -3, Хан-Уул дүүрэг, Улаанбаатар хот 17012

Судалгаа, эрдэм шинжилгээний алба
Утас: 70132135
Цахим шуудан: researchcenter@naog.gov.mn
Цахим хаяг: www.naog.gov.mn