

**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ СУРГУУЛИЙН
ШИНЖЛЭХ УХААНЫ СУРГУУЛИЙН
АНТРОПОЛОГИ, АРХЕОЛОГИ, ХҮН АМ ЗҮЙН ТЭНХИМ**



**СЭДЭВ: ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛИЙН МАГАДЛАЛЫН ТОГТОЛЦОО
ДАХЬ БОДЛОГЫН ЗӨРҮҮ: ЭРХ ЗҮЙН БОЛОН ИНСТИТУЦИЙН
ШИНЖИЛГЭЭ**

Удирдсан багш: Б.Мөнхжаргал, Ph.D
МУИС, ШУС, НУС, ААТ-ийн ахлах
багш

Гүйцэтгэсэн: Б.Энэрэл
МУИС, ШУС, НУС, ААТ
"Хүн ам зүй" хөтөлбөрийн 4-р
түвшний суралцагч
Цахим хаяг:
22B1NUM0792@stud.num.edu.mn
Утас: 94401393

Улаанбаатар хот

2026 он

ХУРААНГУЙ

Монгол Улс 2009 онд НҮБ-ын "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц" (CRPD)-д нэгдэн орж, хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох болон магадлах үйл явцыг хүний эрхийн зарчимд нийцүүлэн шинэчлэх олон улсын үүрэг хүлээсэн (НҮБ, 2006). 2016 онд батлагдсан "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" нь уг үйл явцыг насны ангиллаар ялгаж зохицуулсан боловч хуулийн хэрэгжилтийн шатанд институцийн давхардал, захиргааны хүнд суртал, бодлогын зөрүүний (policy gap) асуудлууд тогтвортой илэрч байна (Азийн Хөгжлийн Банк [АХБ], 2019).

Тус судалгааны зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явц дахь захиргааны шат дамжлага, байгууллага хоорондын уялдаагүй байдал болон мэдээллийн системийн дутагдлыг тандан шинжилж, policy gap-ийн тодорхой хэлбэрүүдийг илрүүлэхэд оршино. Судалгаа нь чанарын хандлагад суурилсан бөгөөд баримт бичгийн шинжилгээ, харьцуулсан бодлогын шинжилгээ, кейсэд суурилсан тайлбарлалыг үндсэн аргаар ашиглав.

Шинжилгээний үр дүнд дараах гурван policy gap илэрлээ: хуулийн болон журмын хоорондох насны ангиллын зөрүү нь өсвөр насны бүлгийг "захиргааны саарал бүс"-д оруулах эрсдэлийг бий болгож байна; байгууллага хооронд өмнөх үнэлгээг хүлээн зөвшөөрөх механизм байхгүйгээс дахин магадлалын давхардал үүсч, иргэдэд захиргааны ачаалал нэмэгдэж байна; мэдээллийн системийн интеграцийн дутагдал нь өгөгдлийн давхардал, үйлчилгээний тасралтыг бий болгож байна. Судалгааны дүгнэлт нь насны шилжилтийн механизм болон мэдээллийн интеграцийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох практик шаардлагыг тодорхойлоход хувь нэмэр оруулна.

Түлхүүр үг: *хөгжлийн бэрхшээл, бодлогын зөрүү (policy gap), захиргааны хүнд суртал, институцийн уялдаа, үйлчилгээний хүртээмж*

НЭГ. УДИРТГАЛ

1.1 Судлагдсан байдлын тойм ба судалгааны цоорхой

Хөгжлийн бэрхшээлийн онолын хандлага сүүлийн гурван арван жилд эрс өөрчлөгдсөн. "Эмнэлзүйн загвар" нь бэрхшээлийг хувь хүний биологийн онцлог гэж үздэг байсан бол "нийгмийн загвар" нь бэрхшээлийг хувь хүн болон нийгмийн орчны саад бэрхшээлийн харилцан үйлчлэлийн үр дүн гэж тодорхойлдог (Shakespeare, 2006; Oliver, 1996). НҮБ-ын CRPD (2006) нь нийгмийн загварт суурилсан бодлогын олон улсын стандартыг тогтоосон бөгөөд Монгол Улс 2009 онд уг конвенцид нэгдэн орсон (НҮБ, 2006).

Монгол Улсын хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн хэрэгжилтийг хэд хэдэн судалгаа үнэлсэн байдаг. АХБ-ын 2019 оны тайлан нь нийгмийн үйлчилгээний салангид байдал, мэдээллийн тасралт, байгуулалтын саад бэрхшээлийг онцолжээ (АХБ, 2019). Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны (ХНХЯ) судалгааны баримт бичгүүд нь хөгжлийн бэрхшээлийн магадлалын тогтолцооны зохион байгуулалтын асуудлыг дурдсан байдаг (ХНХЯ, 2023). Гэвч хүүхдийн комиссоос насанд хүрэгчдийн магадлалын тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үед policy gap хэрхэн илэрдэг талаарх операцияль шинжилгээ дутмаг байна. Тус судалгаа энэ цоорхойг гол чиглэл болгоно.

Lipsky (1980)-ийн "гудамжны түвшний бюрократ" (street-level bureaucracy) ойлголт нь уг судалгааны онолын тулгуур болдог. Гудамжны түвшний бюрократ нь иргэдтэй шууд харьцдаг ажилчдын шийдвэр гаргах чөлөөт хэвшил, нөөцийн хомсдол, дүрэм журмын тодорхойгүй байдал зэрэгтэй байнга тулгардаг болохыг Lipsky онцолжээ. Тус ойлголт нь хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох үйл явц дахь захиргааны хүнд суртлын механизмыг тайлбарлахад тохиромжтой.

1.2 Судалгааны асуулт, зорилго, зорилт

Судалгааны гол асуулт: Хүүхдийн комиссоос насанд хүрэгчдийн магадлалын тогтолцоо руу шилжих үйл явцад ямар эрх зүйн зохицуулалтын дутагдал болон бодлогын зөрүү нь зорилтот бүлэгт захиргааны чирэгдэл үүсгэж байна вэ?

Судалгааны зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явцыг зохицуулж буй эрх зүйн орчин дахь policy gap, институцийн уялдаагүй байдал болон захиргааны хүнд суртлыг системтэйгээр илрүүлж, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах бодлогын зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Дараах дөрвөн зорилтыг дэвшүүлэв:

1. Хооль болон холбогдох журмуудын насны ангиллын зөрүүг тодорхойлж, харьцуулан шинжлэх.
2. Насанд хүрэх үеийн дахин магадлах үйл явцад үүсэж буй институцийн давхардал, захиргааны хүндрэлийг илрүүлэх.
3. Салбар хоорондын мэдээллийн системийн уялдаа, өгөгдөл солилцооны байдлыг үнэлэх.
4. Бодлогын болон институцийн саад бэрхшээл нь зорилтот бүлгийн үйлчилгээ авах эрхэд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох.

1.3 Дэвшүүлж буй гол аргумент

Тус судалгаа дараах гол аргументыг дэвшүүлнэ: Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явц дахь policy gap нь санамсаргүй алдаа бус, харин хуулийн болон журмын зохицуулалтын бүтцийн зөрчлөөс системийн шинжтэйгээр үүссэн байгуулалтын онцлог юм. Насны ангиллын тодорхойлолтын зөрүү, байгууллага хоорондын мэдээлэл хүлээн зөвшөөрөх механизмын дутагдал, мэдээллийн системийн интеграцийн сул байдал зэрэг нь нэгэн цогц policy gap-ийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд болж байна.

Тус зөрүү нь зорилтот бүлгийн захиргааны дарамтыг нэмэгдүүлдэгийн зэрэгцээ CRPD-д заасан хүний эрхийн зарчмын хэрэгжилтийн чанарт шууд нөлөөлдөг тул зөвхөн менежментийн бус, бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн асуудал болж байна (НҮБ, 2006; Shakespeare, 2006).

1.4 Арга зүйн товч танилцуулга

Судалгаа нь чанарын судалгааны хандлагад тулгуурлана. Баримт бичгийн шинжилгээ, харьцуулсан бодлогын шинжилгээ, кейсэд суурилсан тайлбарлал гэсэн гурван аргыг хослуулна. Судалгааны нэгжид эрх зүйн баримт бичгүүд, институцийн чиг үүргийн зохицуулалт, үйлчилгээний шат дамжлага, мэдээллийн урсгал орно. Policy gap тодорхойлоход хуулийн болон журмын зөрүү, бодлого ба хэрэгжилтийн зөрүү, байгууллага хоорондын уялдаагүй байдал, иргэнд үүсэх захиргааны дарамт, хүртээмжийн эрсдэл гэсэн таван шалгуурыг ашиглана.

ХОЁР. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

2.1 Судалгааны хүрээ ба

Тус судалгаа нь чанарын (qualitative) судалгааны дизайнтай бөгөөд тайлбарлах-шинжилгээлэх (interpretive-analytical) стратегийг баримтална. Бодлогын хэрэгжилтийн зөрүүг тоон аргаар хэмжих нь хязгаарлагдмал тул чанарын арга нь тохиромжтой (Yin, 2018). Судалгааны хандлагын хувьд харьцуулсан бодлогын шинжилгээ (comparative policy analysis) болон кейс судалгааны аргыг хослуулав.

Харьцуулсан бодлогын шинжилгээ нь нэг улс дотор хэрэгжиж буй олон давхаргат зохицуулалтын хоорондын зөрчил, уялдааг системтэйгээр шинжлэхэд үр дүнтэй (Howlett & Ramesh, 2003). Кейсэд суурилсан тайлбарлал нь иргэдийн бодит туршлагаас гарсан дүгнэлтийг онолын хүрээтэй уялдуулахад ашигтай (Yin, 2018).

2.2 Судалгааны объект ба нэгж

Судалгааны объект нь Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явцыг зохицуулж буй эрх зүйн орчин болон институцийн зохицуулалт юм.

Судалгааны нэгжийг дөрвөн бүрэлдэхүүнд задалсан:

1. **Эрх зүйн баримт бичиг:** "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" (2016), холбогдох Засгийн газрын тогтоол, дүрэм журам, CRPD (НҮБ, 2006).

2. **Институцийн чиг үүргийн зохицуулалт:** Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн Комисс болон Эрүүл мэндийн магадлалын зөвлөлийн харилцаа, чиг үүргийн зааг, хариуцлагын тогтолцоо (ХНХЯ, 2023).
3. **Үйлчилгээний шат дамжлага:** Үнэлгээний хүсэлт гаргах, баримт бичиг бүрдүүлэх, шийдвэр гаргах, давж заалдах шатны бүх процесс.
4. **Мэдээллийн урсгал ба өгөгдөл солилцоо:** Байгууллагуудын мэдээллийн сан хоорондын интеграцийн механизм, хуваалцах журам, техникийн уялдаа (Монгол Улсын Засгийн газар, 2023).

2.3 Мэдээллийн эх сурвалж

Судалгаанд ашигласан эх сурвалжийг дараах байдлаар ангилав:

- "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" (2016); Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (2016); Эрүүл мэндийн тухай хууль (2011 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон)
- Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны тогтоол, дүрэм журам: Засгийн газрын 2017 оны 38 дугаар тогтоол; ХНХЯ-ны 2023 оны тайлан (ХНХЯ, 2023)
- НҮБ-ын CRPD ба Хэрэгжилтийн дагалдах протокол (НҮБ, 2006); НҮБ-ын CRPD/C-ийн хорооны ерөнхий тайлбар №5 (CRPD/C, 2017)
- АХБ-ын "Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын үнэлгээ" тайлан (АХБ, 2019)
- Монгол Улсын Засгийн газрын "Цахим Монгол" хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцын тайлан (Монгол Улсын Засгийн газар, 2023)
- ЗГХХГ-ийн 11-11 иргэдийн санал гомдлын нэгтгэсэн тайлан (ЗГХХГ, 2024)
- Академик эх сурвалж: Oliver (1996), Shakespeare (2006), Lipsky (1980), Howlett & Ramesh (2003), Yin (2018)

2.4 Мэдээлэл боловсруулах үе шат

Мэдээлэл боловсруулалтыг долоон алхамаар гүйцэтгэв:

1. Баримт бичиг цуглуулах: хууль, дүрэм журам, тогтоол, тайлан, гомдлын мэдэгдлийг цуглуулж, бүртгэх.
2. Эх сурвалжийг ангилах: эрх зүйн, институцийн, статистикийн болон эмпирик кейс гэсэн дөрвөн ангилалд хуваарилах.
3. Холбогдох заалт, зохицуулалтыг харьцуулах: хуулийн болон журмын хоорондын логикийн нийцлийг тулгуурлан шинжлэх.
4. Аналитик код гаргах: насны зохицуулалтын зөрүү, үйл явцын давхардал, мэдээллийн тасралт, хүртээмжийн саад гэсэн дөрвөн кодын системийг хэрэглэх.
5. Сэдэвчилсэн дүн шинжилгээ хийх: код тус бүрийн механизм, шалтгаан, үр дагаврыг нэгтгэх.
6. Policy gap илрүүлэх: доорх таван шалгуурт тулгуурлан зөрүүний механизмыг тодорхойлох.

7. Үр дүнг судалгааны асуулттай тулган нэгтгэх.

2.5 Policy Gap тодорхойлох шалгуур

"Policy gap"-ийг тус судалгаанд дараах таван шалгуурын дагуу операционализираа. Шалгуур тус бүр нь зөвхөн нэрлэгдэхгүй, тухайн зөрүү илрэх механизмтай хамт тайлбарлагдана.

- **Хууль ба журам хоорондын зөрүү:** Хуулийн болон хэрэгжүүлэх журмын хоорондох логикийн зөрчил эсвэл заалтын хоосон орон зай.
- **Бодлого ба хэрэгжилтийн хоорондын зөрүү:** Бодлогод зарласан зорилго практикт биелэгдэхгүй байгаа нөхцөл.
- **Байгууллага хоорондын уялдаагүй байдал:** Байгууллагуудын чиг үүргийн давхардал, мэдээллийн тасралт, хариуцлагын хоосон зай.
- **Иргэнд үүсэж буй захиргааны дарамт:** Нэмэлт баримт бичиг, давтан биеэр очих, цаг хугацааны болон эдийн засгийн алдагдал.
- **Үйлчилгээний хүртээмжийн эрсдэл:** Тодорхой бүлэг иргэний хувьд бодлогын дутагдлаас үйлчилгээ авах боломж алдагдах магадлал.

2.6 Ёс зүй ба судалгааны хязгаарлалт

Судалгаанд ашигласан кейс жишээнүүд нь ЗГХХГ-ийн олон нийтэд мэдээлэгдсэн гомдлын нэгтгэсэн тайлан дээр тулгуурлав (ЗГХХГ, 2024). Хувь хүний нэр, таних мэдээллийг ашиглаагүй. Судалгааны хязгаарлалт нь анхдагч өгөгдөл (иргэдийн ярилцлага, байгууллагын архив) цуглуулах боломж хязгаарлагдмал байсанд оршино. Цаашдын судалгаанд тэдгээр эх сурвалжийг нэмж, үр дүнг баяжуулах шаардлагатай.

ГУРАВ. ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН

3.1 Хууль, Журам Хоорондын Үл Нийцэл

Монгол Улсын "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" (2016) нь хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох үйл явцыг насны ангиллаар ялган зохицуулсан. Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д хүүхдийг 18 хүртэлх настай гэж тодорхойлсон бөгөөд хүүхдийн үнэлгээг Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгааллын комисс, насанд хүрэгчдийн үнэлгээг Эрүүл мэндийн магадлалын зөвлөл хариуцахаар заасан (Монгол Улс, 2016).

Гэвч уг хуулийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын 2017 оны 38 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах журам"-д насны ангиллын тодорхойлолтод хуулийнхаас ялгаатай зохицуулалт оруулсан тохиолдол байдаг (Засгийн газрын 2017 оны 38 дугаар тогтоол). Тус зохицуулалтын зөрчил нь 16–18 насны өсвөр насны бүлгийн хувьд үйлчилгээний хамрах хүрээг тодорхойгүй болгодог. Хүүхдийн комиссын үйлчилгээ нэгэнт зогссон, харин насанд хүрэгчдийн магадлалд ороогүй байгаа завсрын нөхцөл нь хамрах хүрээний алдагдал (coverage gap) болдог.

Policy gap-ийн эхний шалгуур — хууль ба журам хоорондын зөрүү — энд дараах механизмаар илрдэг: хуулийн текст болон хэрэгжүүлэх журмын

тодорхойлолт хоорондоо зөрчилдсөн тохиолдолд үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага нь өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа журмыг ашигладаг тул хуульд тусгасан хамгаалалт алдагдах эрсдэл бий болдог (Lipsky, 1980). Гудамжны түвшний ажилтан нь тодорхойгүй заалтыг өөрийн үзэмжээр тайлбарлах нь зайлшгүй бөгөөд энэ нь бодлогын хэрэгжилтийн жигдгүй байдлыг бий болгодог.

CRPD-ийн Хорооны ерөнхий тайлбар №5 (CRPD/C, 2017) нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн амьдралын тасралтгүй байдлыг (continuity) хангах үүргийг гишүүн улсуудад тодорхой хүлээлгэдэг. Монгол Улсын CRPD хэрэгжилтийн тайланд шилжилтийн механизмын дутагдлыг зөвлөмжийн асуудлаар дурдсан нь тус судалгааны дүгнэлттэй нийцэж байна (НҮБ, 2006).

Иймд насны ангиллын зохицуулалтын нэгдмэл байдлыг хуулийн болон журмын бүх түвшинд хангах нь policy gap арилгах суурийн нөхцөл болно.

3.2 Институцийн Давхардал ба Захиргааны Хүнд Суртал

Хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох үйл явцад оролцогч хоёр үндсэн институц — Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн Комисс болон Эрүүл мэндийн магадлалын зөвлөл — хоорондын мэдээлэл дамжуулах болон хүлээн зөвшөөрөх механизм хуулийн болон журмын хэмжинд тогтоогдоогүй байна (Монгол Улс, 2016; ХНХЯ, 2023). Тус институцийн уялдаагүй байдал нь шилжилтийн үед иргэдийн дахин үнэлгээний давхардлыг зайлшгүй болгодог.

АХБ-ын 2019 оны тайлан нь Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний хүрэлцэхүйц байдлыг үнэлж, байгуулалтын давхардал, мэдээллийн тасралт нь иргэдэд бодит ачааллыг бий болгодог болохыг онцлон тэмдэглэсэн (АХБ, 2019). Ялангуяа эргэшгүй буюу байнгын шинжтэй хөгжлийн бэрхшээлтэй (жишээлбэл, хромосомын гажиг, мэдрэлийн системийн удамшлын өвчин) иргэдийн хувьд насанд хүрэх шилжилтийн үед дахин баталгаажуулах шаардлага нь бодит хэрэгцээнд нийцэхгүй захиргааны үйлчилгээний нэмэлт шат болдог.

ЗГХХГ-ийн 11-11 иргэдийн санал гомдлын нэгтгэсэн тайлан (ЗГХХГ, 2024)-д тусгагдсан иргэний мэдэгдэл нь тус асуудлыг тодорхойлоход хоёрдогч эх сурвалж болж байна:

"Миний хүүхэд төрөлхийн Дауны хамшинжтай. 18 жилийн турш өвчтэй гэдгийг нь төр өөрөө баталчихаад, одоо насанд хүрсэн гээд дахин бүх эмнэлгээр явж, өвчний түүх шинээр бүрдүүлэхийг шаардаж байгаа нь амьдралд нийцэхгүй, хүнд дарамт болж байна."

(ЗГХХГ, 2024, хоёрдогч эх сурвалжаас иш татав)

Тус кейс нь policy gap-ийн гурав дахь шалгуур болох байгууллага хоорондын уялдаагүй байдлыг тодорхой илэрхийлж байна. Дауны хамшинжтай иргэний биологийн нөхцөл байдал хуульд тусгагдсаны дараа өөрчлөгдөхгүй, гэвч захиргааны ангилал шилжих үед шинэ баталгаажуулалт шаарддаг. Тус механизм нь CRPD/C (2017)-ийн ерөнхий тайлбарт тусгасан "байнгын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ижил байдлыг дахин тогтоохыг шаардахгүй байх" зарчимтай зөрчилддөг.

Захиргааны дарамт нь гурван хэлбэрт илэрдэг: нэгдүгээрт, цаасан баримт бичгийн давхардал — өвчний түүх, оношлогооны дүгнэлт, шинжилгээний хуудсыг

дахин цуглуулах; хоёрдугаарт, эдийн засгийн зардал — олон эмнэлэгт давтан очих зардал, орлого алдах; гуравдугаарт, нийгмийн сэтгэл зүйн дарамт — байнгын дахин баталгаажуулалт нь хүний нэр хүнд, сэтгэл зүйд нөлөөлдөг (Lipsky, 1980; Shakespeare, 2006). Эдгээрийг цогцоор нь авч үзвэл policy gap нь зөвхөн зохион байгуулалтын биш, хүний эрхийн хэрэгжилтийн асуудал болж байгааг харуулж байна.

3.3 Мэдээллийн Уялдаа ба Үйлчилгээний Хүртээмжийн Эрсдэл

Монгол Улсын Засгийн газрын "Цахим Монгол" хөтөлбөр (Монгол Улсын Засгийн газар, 2023) нь байгууллагуудын мэдээллийн систем интеграцийг нэмэгдүүлэх зорилт дэвшүүлсэн. Гэвч тус хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцын тайлан нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн системийн интеграцийг бүрэн шийдвэрлэж чадаагүйг харуулж байна.

АХБ-ын 2019 оны тайлан нь Монгол Улсын нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний мэдээллийн системийн салангид байдлыг тусгайлан дурдаж, байгууллага хооронд өгөгдөл дамжуулах механизмын дутагдлыг дараах байдлаар тодорхойлсон: мэдээллийн сан хоорондын автоматжуулсан холболт байхгүй, стандартчилсан кодчиллын систем ашиглагдаагүй байна (АХБ, 2019). Хүүхдийн комиссын бүртгэлийн мэдээлэл насанд хүрэгчдийн магадлалын тогтолцоонд автоматаар шилжихгүй байгаа нь системийн интеграцийн тодорхой дутагдлын илрэл юм.

Мэдээллийн урсгалын дүн шинжилгээнд гурван төрлийн тасралт ажиглагдав. Системийн тасралт нь хоёр байгууллагын мэдээллийн сан хоорондын автоматжуулсан өгөгдөл дамжуулалт байхгүй байгаагаар илэрдэг. Журмын тасралт нь нэг байгууллагын шийдвэрийг нөгөө байгууллага хуулийн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх стандарт механизм тодорхойлогдоогүй байгаатай холбоотой (Монгол Улс, 2016; ХНХЯ, 2023). Баримтжуулалтын тасралт нь иргэний хуримтлуулсан эмнэлзүйн мэдээлэл, оношлогооны баримт бичгийг шинэ байгууллага бэлэн ашиглаж чаддаггүйгээр илэрдэг.

Хүртээмжийн эрсдлийн хувьд "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" (2016)-д цахим болон баримтад суурилсан үнэлгээ хийх боломжийг хуульчилсан боловч уг заалтыг хэрэгжүүлэх тодорхой стандарт, шалгуур баталгаажгаагүй байна. Энэ нь хүнд хэлбэрийн хөдөлгөөний бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд биеэр оролцох шаардлага зарим тохиолдолд бодит саад болдог механизмыг бий болгодог (ХНХЯ, 2023).

Хөдөө орон нутаг болон алслагдсан бүс нутгийн иргэдийн хувьд АХБ-ын тайлан (2019) нь газарзүйн алслалт болон тээврийн хүртээмжийн хомсдол нь нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг хязгаарлах нэгдмэл хүчин зүйл болдогийг баримтжуулсан. Эдгээр нь бүгд policy gap-ийн тавдугаар шалгуур болох үйлчилгээний хүртээмжийн эрсдлийн тодорхой механизм болж байна.

CRPD-ийн 19 дүгээр зүйлд заасан "нийгэмд бүрэн оролцох" эрх болон 26 дугаар зүйлд заасан "сэргээн засах ба нийгэмд нэгтгэх" зарчим нь мэдээллийн уялдаагүй байдлаас үүдсэн хүртээмжийн алдагдалтай шууд зөрчилдөж байна (НҮБ,

2006). Иймд мэдээллийн системийн интеграц нь зөвхөн технологийн биш, хүний эрхийн үүргийн биелэлтийн асуудал болж байна.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ

Тус судалгаа нь хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явц дахь захиргааны хүнд суртал, бодлогын зөрүүг тандан шинжилж, системийн шинжтэй цоорхой нь эрх зүйн зохицуулалтын бүтцийн доголдлоос үүдэлтэй болохыг баримт бичгийн шинжилгээ болон кейс дүн шинжилгээгээр тогтоов.

Судалгааны гол аргументыг дахин товч томъёолбол: Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах үйл явц дахь policy gap нь санамсаргүй алдаа биш, харин хоорондоо уялдаагүй олон давхаргат зохицуулалтаас системийн шинжтэйгээр үүссэн байгуулалтын онцлог юм (Howlett & Ramesh, 2003; Lipsky, 1980).

Судалгааны дөрвөн гол үр дүнг нэгтгэвэл дараах байдалтай. Нэгдүгээрт, "Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль" (Монгол Улс, 2016) болон хэрэгжүүлэх журмын хоорондох насны ангиллын зохицуулалтын зөрүү нь 16–18 насны өсвөр насны бүлгийг захиргааны тодорхойгүй бүсэд оруулж, хамрах хүрээний алдагдал үүсгэж байна. Хоёрдугаарт, байгууллага хооронд өмнөх үнэлгээг хүлээн зөвшөөрөх механизм байхгүйгээс дахин үнэлгээний давхардал үүсч, CRPD/С (2017)-д заасан "тасралтгүй байдлын" зарчим зөрчигдөж байна. Гуравдугаарт, мэдээллийн системийн интеграцийн дутагдал нь цаасан баримт бичгийн давхардалд хүргэж, үйлчилгээний үр ашгийг алдагдуулж байна (АХБ, 2019; Монгол Улсын Засгийн газар, 2023). Дөрөвдүгээрт, хүртээмжийн хангалтгүй зохицуулалт нь CRPD-ийн 19 болон 26 дугаар зүйлтэй зөрчилдөх нөхцлийг бий болгож байна (НҮБ, 2006).

Онолын ач холбогдлын хувьд тус судалгаа нь policy gap-ийн ойлголтыг зөвхөн хуулийн заалтын дутагдлаар тайлбарлахаас давж, байгуулалтын давхаргын зөрүүний системийн шинжилгээнд хэрэглэх боломжийг нотлов. Lipsky (1980)-ийн онолыг хөгжлийн бэрхшээлийн бодлогын контекстэд хэрэглэсэн нь арга зүйн хувьд нэмэлт хувь нэмэр болж байна.

Бодлого сайжруулах гурван тэргүүлэх чиглэлийг дараах байдлаар санал болгов:

- **Нэгдмэл насны ангиллын зохицуулалт:** Хуулийн болон хэрэгжүүлэх журмуудад "хүүхэд" ба "насанд хүрэгч"-ийн ангиллын тодорхойлолтыг нэгдмэл болгон, 16–18 насны бүлгийн шилжилтийн механизмыг тусгайлан хуульчлах (Монгол Улс, 2016 нэмэлт оруулах).
- **Байгууллага хоорондын мэдээлэл хүлээн зөвшөөрөх механизм:** Тогтвортой болон байнгын бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд өмнөх үнэлгээний мэдээллийг байгууллага хооронд шууд хүлээн зөвшөөрөх стандарт журам боловсруулах, CRPD/С (2017)-д нийцүүлэн.
- **Мэдээллийн системийн интеграц:** "Цахим Монгол" хөтөлбөрийн хүрээнд хүүхдийн комисс болон эрүүл мэндийн магадлалын зөвлөлийн мэдээллийн сан хооронд өгөгдөл дамжуулах техникийн болон эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх (Монгол Улсын Засгийн газар, 2023).

Цаашдын судалгааны хувьд иргэдийн нэгж түвшний өгөгдөлд суурилсан дүн шинжилгээ болон мэргэжилтнүүдтэй хийсэн гүнзгий ярилцлагыг хослуулан ашиглах нь тус судалгааны үр дүнг баяжуулж, бодлогын зөвлөмжийн үндэслэлийг бэхжүүлнэ.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Монгол эх сурвалж

Азийн Хөгжлийн Банк [АХБ]. (2019). Монгол Улс: Нийгмийн хамгааллын үйлчилгээний үнэлгээ. АХБ.

Засгийн газрын 2017 оны 38 дугаар тогтоол. Хөгжлийн бэрхшээлийг тогтоох, магадлах журам. Монгол Улсын Засгийн газар.

Монгол Улс. (2011). Эрүүл мэндийн тухай хууль (нэмэлт өөрчлөлттэй). Улсын Их Хурал.

Монгол Улс. (2016). Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль. Улсын Их Хурал.

Монгол Улс. (2016). Хүүхдийн эрхийн тухай хууль (нэмэлт өөрчлөлттэй). Улсын Их Хурал.

Монгол Улсын Засгийн газар. (2023). "Цахим Монгол" хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцын тайлан. Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар.

Монгол Улсын Засгийн газрын Хяналт хэрэгжүүлэх газар [ЗГХХГ]. (2024). Иргэдийн санал гомдлын нэгтгэсэн тайлан: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн үйлчилгээ. ЗГХХГ.

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам [ХНХЯ]. (2023). Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээний тайлан. ХНХЯ.

Гадаад эх сурвалж

Asian Development Bank [ADB]. (2019). Mongolia: Assessment of social protection services. ADB.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD/C]. (2017). General comment No. 5 on living independently and being included in the community (CRPD/C/GC/5). United Nations.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (2nd ed.). Oxford University Press.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Oliver, M. (1996). Understanding disability: From theory to practice. Macmillan.

Shakespeare, T. (2006). Disability rights and wrongs. Routledge.

United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). United Nations Treaty Collection. <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>

Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications.