



**САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ**  
**ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ**

**Алаг адуун**  
**Баярсайханы БУЯНЖАРГАЛ**

**НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН ТӨРЛҮҮДИЙН ЭРХ**  
**ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ**



Мэргэжлийн индекс  
042101

Эрх зүйн бакалаврын  
Зэрэг горилсон  
**Дипломын төсөл**

Удирдсан  
Ж.Хулан /МА/

Улаанбаатар. 2026



**САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ**  
**ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ**

**Алаг адуун**  
**Баярсайханы БУЯНЖАРГАЛ**

**НИЙГМИЙН ХАЛАМЖИЙН ТӨРЛҮҮДИЙН ЭРХ**  
**ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ**

**В** Мэргэжлийн индекс  
042101

**Эрх Зүйн Бакалаврын Зэрэг**  
**Горилсон Дипломын Төсөл**

Удирдагч: ..... Ж.Хулан /МА/

Шүүмжлэгч: ..... Д.Оюун /LL.M/

Улаанбаатар. 2026

## **ГАРЧГИЙН ТОВЬЁГ**

МЭДЭГДЭЛ .....	i
ТАЛАРХАЛ.....	ii
ТОВЧ ХУРААНГУЙ.....	iii
ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ .....	iv
ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ .....	v
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ .....	vi
НЭР ТОМЪЁОНЫ ТАЙЛБАР .....	vii
ОРШИЛ.....	1
Сэдэв сонгосон үндэслэл .....	1
Сэдвийн судлагдсан байдал .....	1
Судалгааны ажлын үндэслэл.....	4
Судалгааны ажлын зорилго .....	5
Судалгааны ажлын зорилт.....	5
Судалгааны арга зүй.....	5
Судалгааны ажлын шинэлэг тал .....	6
Судалгааны ажлын ач холбогдол.....	6
I.БҮЛЭГ ОНОЛЫН ХЭСЭГ .....	7
1.1 Нийгмийн халамжийн тухай ойлголт.....	7
1.1.1 Монгол улсын нийгмийн халамжийн үүсэл хөгжил.....	12
1.1.2 Нийгмийн халамжийн төрөл.....	13
1.1.3 Зорилтот бүлэг ба сонголт хийх аргачлал.....	14
1.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт .....	17
1.2.1 Монголын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалтын түүхэн хөгжил .....	17
1.2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт .....	18
1.2.3 Нийгмийн халамжийн зорилтот бүлгийн тодорхойлох эрх зүйн зохицуулалт .....	35
БҮЛГИЙН ДҮГНЭЛТ .....	36
II. БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ.....	39
2.1 Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн өнөөгийн нөхцөл байдал.....	39

2.1.1 Нийгмийн халамжтай холбоотой шүүхийн шийдвэр .....	43
2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүд ба ОУХБ-ын стандартын зохицуулалт .....	46
2.3 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт .....	49
2.3.1 1-р төрлийн нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт .....	53
2.3.2 2-р төрлийн нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт .....	54
2.3.3 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн зорилтот бүлгийн зохицуулалт .....	56
2.3.4 Нийгмийн халамжийн үйлчилгээг мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх эрх зүйн зохицуулалт: Нийгмийн халамжийн корпораци .....	57
2.3.5 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулсан дүн шинжилгээ .....	59
ДҮГНЭЛТ .....	62
САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ.....	64
НОМ ЗҮЙ.....	65

## МЭДЭГДЭЛ

Энэхүү дипломын төслийг өөрийн оюуны бүтээл болохыг баталгаажуулж, зохиогчийн эрхийн аливаа зөрчилгүй болохыг баталж байна. Энэхүү дипломын төслийн зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийг би дангаар эзэмшинэ.

Санхүү, эдийн засгийн их сургууль (СЭЗИС) энэхүү бүтээлийг сургалт, судалгаа, ашгийн бус зорилгоор, зохиогчийн эрхийн зөрчлөөс сэргийлэх үүднээс олон улсын creative commons attribution-noncommercial-noderivs (cc by-nc-nd) лицензийн дагуу ашиглах эрхтэй.

Оюутны нэр: Б.Буянжаргал

Гарын үсэг:

Огноо: 2026.06.04

## ТАЛАРХАЛ

Энэхүү баклавын дипломын судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлсэн, өөрийн мэдлэг туршлагаар зөвлөгөө өгсөн удирдагч багш Ж.Хулан болон шүүмжлэгч багш Д.Оюун нартаа талархал илэрхийлэж байна. Мөн СЭЗИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн бусад багш, ажиллагсад талархаж буйгаа илэрхийлье.

Хүндэтгэсэн: Б.Буянжаргал

## ТОВЧ ХУРААНГУЙ

Энэхүү судалгааны ажил нь Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг онол, практикийн үүднээс шинжилж, тулгарч буй асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулан эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох санал боловсруулахад чиглэсэн. Судалгааны ажлын онолын хэсэгт НХтХ болон холбогдох журмын хүрээнд халамжийн үүсэл, хөгжил, эрх зүйн зохицуулалтыг судалсан бол судалгааны хэсэгт өнөөгийн нөхцөл байдал, хуулийн хэрэгжилтийг үнэлж, Япон улсын тогтолцоо болон ОУХБ-ын стандартад нийцэж буй эсэхийг харьцуулан шинжиллээ.

Судалгааны үр дүнд манай улсын халамжийн тогтолцоо нь иргэдийн Үндсэн хуулиар баталгаажсан нийгмийн хамгааллын эрхийг хангаж буй боловч эрх зүйн ангилал, зорилтот бүлгийн шалгуур болон хэрэгжилтийн механизмын хувьд тогтолцооны сул талтай байгааг тогтоов. Хуульд заасан халамжийн дөрвөн үндсэн төрлөөс мөнгөн хэлбэрийн дэмжлэгт хамрагдуулалтын алдаа их байна. Тухайлбал, хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг орлого харгалзахгүй олгодог нь хамрагдуулалтын алдаа гарах эрсдэлийг дагуулж байна. Нөгөөтээгүүр, мөнгөн бус үйлчилгээний хэрэгжилт хангалтгүй бөгөөд зорилтот бүлгийг тодорхойлдог орлогыг орлуулан тооцох аргачлал нь амьдралын бодит хэрэгцээг бүрэн тусгаж чадахгүй байгаагаас шаардлагатай иргэд халамжаас гадна үлдэх орхигдуулалтын алдаа үүсгэж байна.

Харьцуулсан судалгаагаар Япон Улсын халамжийн үйлчилгээг мэргэжлийн корпорациудаар гүйцэтгүүлдэг, зорилтот бүлгийг иргэний чадамжаар ADL ангилдаг уян хатан систем, тарифыг инфляцтай уялдуулан индексжүүлдэг механизм нь манай улсад боломжит шийдэл болохыг тодорхойллоо. Цаашид халамжийн 4 төрлийг нэгтгэсэн механик шалгуураас татгалзаж, төрөл тус бүрийн онцлогт нийцсэн ялгамжтай үнэлгээний аргачлалыг хуульчлах шаардлагатай байна. Мөнгөн тэтгэмжийг тэгшитгэн олгох бус, бодит хэрэгцээнд нь нийцүүлэн орлогыг нөхөх дүнгээр шатлалтай тогтоох, мөн мөнгөн бус үйлчилгээ үзүүлэгч хувийн хэвшлийн хувьсах зардлыг индексжүүлэх нь тогтолцоог идэвхгүй хэрэглээнээс хүний хөгжлийг дэмждэг идэвхтэй олон улсын жишигт шилжүүлэх суурь нөхцөл болно.

*Түлхүүр үгс: Нийгмийн халамж, нийгмийн халамжийн төрлүүд, нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, нийгмийн халамжийн тэтгэмж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ*

## **ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1 Монгол улсад судлагдсан байдал .....	2
Хүснэгт 2 Гадаадад судлагдсан байдал .....	4
Хүснэгт 1.1 Зорилтот бүлгийг сонгох олон улсын аргачлалуудын харьцуулалт .....	14
Хүснэгт 1.2 Монгол улсын Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасан халамжийн төрлүүдийн зохицуулалт (1995-2012) .....	20
Хүснэгт 1.3 Монгол Улсын Нийгмийн халамжийн төрлүүд ба онолын ангилал .....	21
Хүснэгт 1.4 Нийгмийн халамжийн тэтгэмжийн төрлүүдийн зохицуулалт .....	22
Хүснэгт 1.5 Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний төрлүүдийн зохицуулалт .....	23
Хүснэгт 1.6 ОНОТХҮ-ний ангилал .....	24
Хүснэгт 1.7 Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээний эрх зүйн шалгуур, зохицуулалт.....	24
Хүснэгт 1.8 Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээний нэгдсэн зохицуулалт .....	26
Хүснэгт 1.9 Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйл явц .....	27
Хүснэгт 1.10 Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох хугацааны зохицуулалт ...	28
Хүснэгт 1.11 Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн зогсоох үндэслэл .....	29
Хүснэгт 2.1. МУ-ын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт ба ОУХБ-ын 202 дүгээр зөвлөмжийн харьцуулалт .....	46
Хүснэгт 2.2 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн ангилал .....	50
Хүснэгт 2.3 1-р төрлийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний эрх зүйн зохицуулалт .....	51
Хүснэгт 2.4 Нийгмийн халамжийн 1 болон 2-р төрлийн үйлчилгээний зорилтот бүлгийн харьцуулсан шинж чанар .....	52

**ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 2.1 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн өнөөгийн нөхцөл байдал .....	39
Зураг 2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдэд хамрагдсан иргэдийн тоо үзүүлэлт /2021-2024/.....	40
Зураг 2.3 Нийгмийн халамжийн төрлүүдэд зарцуулсан мөнгөн дүн /2021-2024/.....	41

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

<b>Товчлол</b>	<b>Тайлбар</b>
<b>АДЗ</b>	Амьжиргаа дэмжих зөвлөл
<b>ЗГ</b>	Засгийн газар
<b>ИХ</b>	Иргэний хууль
<b>ИХШХШтХ</b>	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
<b>НД</b>	Нийгмийн даатгал
<b>НҮБ</b>	Нэгдсэн үндэсний байгууллага
<b>НХтХ</b>	Нийгмийн халамжийн тухай хууль
<b>НХС</b>	Нийгмийн халамжийн сан
<b>ООТА</b>	Орлогыг орлуулан тооцох аргачлал
<b>ОНОТХҮ</b>	Олон нийтийн оролцоон түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ
<b>ОУХБ</b>	Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага
<b>ҮСХ</b>	Үндэсний статистикийн хороо
<b>ТББ</b>	Төрийн бус байгууллага
<b>ХБИ</b>	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн

## НЭР ТОМЪЁОНЫ ТАЙЛБАР

<b>Нэршил</b>	<b>Тайлбар</b>
<b>Нийгмийн халамж</b>	Нийгмийн эмзэг, эрсдэлтэй бүлгийн иргэдийн суурь хэрэгцээг хангах, амьжиргааны доод түвшнийг баталгаажуулах зорилгоор төрөөс хэрэгжүүлж буй нийгмийн болон санхүүгийн дэмжлэгийн цогц тогтолцоо.
<b>Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр</b>	Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, хөдөлмөрийн чадвараа бүрэн алдсан, эсхүл тэтгэвэр тогтоолгох бусад болзол хангаагүй ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон хараа хяналтгүй иргэдэд тогтмол олгох урт хугацааны санхүүгийн дэмжлэг.
<b>Нийгмийн халамжийн тэтгэмж</b>	Тодорхой нөхцөл байдлын улмаас үүссэн нэмэлт зардлыг нөхөх, эсхүл түр зуурын хүндрэлийг даван туулахад чиглэсэн нэг удаагийн болон богино хугацааны мөнгөн тусламж юм.
<b>Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ</b>	Мөнгөн бус хэлбэрээр үзүүлж буй тусламж бөгөөд нийгмийн харилцаанд оролцох боломж хязгаарлагдмал иргэдэд гэрээр болон тусгай төвд асрах, сэргээн засах, түр хоргодох байраар хангах үйл ажиллагааг хамарна.
<b>Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ</b>	Халамж хүлээн авагчдыг нийгэмшүүлэх, чадавхжуулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, бие даан амьдрах чадварыг нь хөгжүүлэхэд чиглэсэн сургалт, зөвлөгөө болон нийгмийн ажилтны оролцоотой үйлчилгээ юм.
<b>Зорилтот бүлэг</b>	Төрөөс үзүүлж буй халамж, дэмжлэгт хамрагдахаар тусгайлан тогтоосон шалгуурт нийцэж буй хүн амын тодорхой хэсэг юм.
<b>Зорилтот бүлгийн алдаа</b>	Нийгмийн халамжийн бодлогын онолд зорилтот бүлгийг сонгох явцад гардаг алдаа
<b>Орхигдуулалтын алдаа</b>	Халамжийн дэмжлэг авах ёстой нэн ядуу эсвэл эмзэг бүлгийн иргэд шалгуур үзүүлэлт болон тогтолцооны алдаанаас шалтгаалан хөтөлбөрт хамрагдаж чадахгүй үлдэх явдал юм.
<b>Хамрагдуулалтын алдаа</b>	Халамжийн дэмжлэг авах эрхгүй буюу шаардлага хангаагүй хүмүүс хөтөлбөрт хамрагдаж, улсын төсвийн хөрөнгийг үндсэн бус зориулалтаар ашиглахад хүргэдэг алдаа юм.
<b>Деинституционалчлал</b>	Тусгаарлагдсан, хаалттай, томоохон хэмжээний асрамжийн газар, сэтгэцийн эмнэлэг, эсвэл тусгай байгууллагад удаан хугацаагаар байрладаг хүмүүсийг нийгэмшүүлж, олон нийтийн болон гэр бүлд суурилсан дэмжлэг, үйлчилгээ рүү шилжүүлэх үйл явц.

## **ОРШИЛ**

### **Сэдэв сонгосон үндэслэл**

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хүрээнд манай улсыг халамжийн улс хэмээн тодорхойлох хандлага түгээмэл ажиглагдах боллоо. Энэхүү ойлголт нь улсын төсвөөс нийгмийн халамжид зарцуулж буй санхүүжилтийн хэмжээ болон халамж хүртэгчдийн тоо жилээс жилд өөрчлөгдөж буйтай холбоотой байж болох ч уг тогтолцоо нь эрх зүйн хувьд хэр оновчтой зохицуулагдсан, бодит үр нөлөө нь иргэдийн амьжиргааг дэмжих суурь зорилгодоо нийцэж байгаа эсэх нь маргаантай асуудал хэвээр байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хүний амьд явах, нийгмийн хамгаалалд хамрагдах эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд энэхүү эрхийг НХТХ болон дагалдах захиргааны хэм хэмжээний актуудаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Гэвч одоогийн эрх зүйн орчинд халамжийн төрлүүдийн ангилал зааг тодорхой бус, зорилтот бүлгийн шалгуур сул байгаагаас шалтгаалан эрх зүйн хийдэл болон давхардал үүсэж, үүний улмаас нийгмийн халамжийн шалгуур үзүүлэлтүүд нь бодит хэрэгцээтэй нийцэхгүй байх тохиолдол цөөнгүй байна.

Иймд энэхүү судалгааны ажлаар нийгмийн халамжийн тогтолцоонд тулгамдаж буй асуудлуудын суурь шалтгаан нь халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн ангилал, зорилтот бүлгийг тодорхойлох шалгуур оновчгүй байгаагаас үүдэлтэй эсэхийг онол, практикийн үүднээс тогтоохыг зорьсон. Халамжийн бодлогын үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалт болон амьдрал дээрх хэрэгжилтийн зөрүүг тодорхойлох нь салбарын шинэчлэлд чухал ач холбогдолтой юм. Иймээс халамжийн төрлүүдийг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай байгаа нь энэхүү сэдвийг сонгох үндэслэл боллоо.

### **Сэдвийн судлагдсан байдал**

Монгол Улсад нийгмийн халамжийн төрлүүдийн харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн орчин түүний хэрэгжилтийн талаарх судалгааны бүтээлүүдийг авч үзвэл, дийлэнх нь нийгмийн хамгааллын тогтолцооны ерөнхий ойлголт, нийгмийн бодлогын хүрээнд судалсан шинжтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн халамжийг бие даасан эрх зүйн институт болохынх нь хувьд хууль зүйн үүднээс нарийвчлан задлан шинжилж, төрлүүдийн ангилал, шалгуур үзүүлэлтийг эрх зүйн онол, практикийн уялдаатайгаар авч үзсэн төрөлжсөн судалгаа бага байна.

Сүүлийн жилүүдэд нийгмийн халамжийг социологи, эдийн засаг, санхүүгийн удирдлагын чиглэлээр өргөн хүрээнд судалсан бүтээлүүд нэмэгдэж байгаа нь ажиглагдаж байна. Эдгээр судалгаанд ихэвчлэн халамжийн бодлогын нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө, ядуурал бууруулахад чиглэсэн статистик үзүүлэлт, төсвийн санхүүжилтийн тогтвортой байдал зэрэг эдийн засгийн асуудлыг түлхүү хөндсөн байна. Хэдийгээр нийгмийн халамжийн зарим төрлийг тус бүрээр нь судалсан бүтээлүүд байгаа боловч тэдгээр нь салбар дундын шинжтэй, ялангуяа эрүүгийн эрх зүйн хариуцлага эсхүл нягтлан бодох бүртгэлийн аргачлалын үүднээс авч үзсэн нь давамгайлж байна. Үүнд:

*Хүснэгт 1 Монгол улсын судлагдсан байдлын судалгаа*

Судлаачийн нэр	Судлагдсан он	Судалгааны сэдэв	Судалгааны үр дүн
Мягмаржавын Алтансүх	2023 (Докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил), МУИС	Монголын нийгмийн халамжийн бодлогын шинэчлэлийн хувилбарууд	Нийгмийн халамжийн бодлогын шинэчлэлийн 3 хувилбар буюу -Тэг буюу өнөөгийн хувилбар -Аядуу шинэчлэлийн хувилбар -Эрс шинэчлэлийн хувилбарыг боловсруулсан байна.
Ling Ling	2023(Магистрын зэрэг горилсон судалгааны ажил),МУИС	Халамжийн үйлчилгээний менежментэд хийсэн судалгаа, Монгол улсын туршлага	Нийгмийн халамжийн тухай хуулийг даган гарах дүрэм, журмуудыг боловсруулахдаа анхан шатнаас санал авах, тодорхой мэдээлэл,судалгаанд тулгуурлах шаардлагатай байна.
Амаржаргалын Анударь	2022(Бакалаврын зэрэг горилсон судалгааны ажил-НББ), СЭЗИС	Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах нь (Өвөрхангай аймгийн жишээн дээр)	Халамжийн 10 үйлчилгээг 100% төсвөөс санхүүжүүлдэг боловч төсөв хүрэлцээгүйгээс зорилтот бүлэгт бүрэн хүрч чадахгүй байна. Иргэдийг хамруулах шалгуур тодорхой бус байна.
Лхагвасүрэнгийн Түвшинбаяр	2021 (Бакалаврын зэрэг горилсон судалгааны ажил), СЭЗИС	Эдийн засгийн гэмт хэрэг ба хууль бусаар нийгмийн халамж үйлчилгээ авах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нь	ЭХ-ийн тусгай ангийн 18 дугаар зүйлийн 18.12 дугаар зүйл 7 шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн 1. Зорилтот бүлгийг зөв тодорхойлох 2. Үйлчилгээний шат дамжлагыг цөөрүүлэх Залилан мэхлэгчдийг хөтөлбөрөөс хасах хэрэгтэй
Ширмэнгийн Уранчимэг	2019 (Магистрын зэрэг горилсон	Нийгмийн халамжийн тэтгэврийг	4 хүн тутмын нэг нь халамж авч байгаа нь тогтолцоо

	судалгааны ажил), СЭЗИС	боловсронгуй болгох нь	буруу байгааг илтгэнэ. НД-ын эрх үүсээгүй бүх хүнд халамж олгох нь иргэдийг НД төлөхгүй байх эрсдэлд хүргэж байна.
Батчулууны Сүх-Очир	2019 (Докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил), МУИС	Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээг боловсронгуй болгох нь	Халамжийн бодлогын үр дүн, үр нөлөөг үнэлэх, шалгуур үзүүлэлтийг оновчтой тодорхойлох, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, иргэдийн оролцоо, хамтын ажиллагааг сайжруулах хэрэгцээ шаардлага өндөр байна.
О. Уянга	2017 (Бакалаврын зэрэг горилсон судалгааны ажил-Санхүү), СЭЗИС	Монгол улсын нийгмийн халамжийн тогтолцоог боловсронгуй болгох арга зам (Ахмад настны жишээн дээр)	НДС-аас тэтгэвэр авах шалгуур хангаагүй иргэд халамжийн сангаас тэтгэвэр авч байгаа нь урт хугацаандаа ажиллах хүчний тоог бууруулах сөрөг нөлөөтэй.
Гэлэнхүүгийн Түмэннаст	2017 (Докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил), МУИС	Монголын нийгмийн халамжийн өнөөгийн тогтолцоонд хийсэн социологийн шинжилгээ	Судлаач нь бодлого болон хөтөлбөр, удирдлага зохион байгуулалт мөн нийгмийн халамжийн үр шим ба хуваарлалт гэж ангилан зөвлөмжийг боловсруулсан байна.
Пүрэвсүрэнгийн Анхтуяа	2014 (Магистрын зэрэг горилсон судалгааны ажил), МУИС	Монгол улсын нийгмийн халамжийн бодлого, түүний үр дүнг дээшлүүлэх арга зам	Өнөөгийн нийгмийн халамж нь иргэдийг халамжаас хараат болгох урт хугацааны хүндрэл бий болоход нөлөөлж буй сөрөг үр дүн ажиглагдаж байна. Иймд манай улсын нийгмийн халамжийн бодлогын агуулгад шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дорвитой шинэчлэл хийх нь чухал байна.
Б.Энхжаргал	2013 (Бакалаврын зэрэг горилсон судалгааны ажил - Эдийн засаг), СЭЗИС	Нийгмийн халамжийн зардал ядууралд нөлөөлөх нь	EvIEWS программаар шинжилсэн. Бэлэн мөнгөөр олгож буй халамж нь ядуурлын далд шалтгаан болж байна. Урт хугацаандаа ядууралд зэрэг нөлөө үзүүлэхгүй байна.

## Хүснэгт 2 Гадаадад судлагдсан байдал

Бүтээлийн нэр	Агуулга
Gøsta Esping-Andersen (1990), “The Three Worlds of Welfare Capitalism”	Халамжийн улсын институтийн бүтэц, төрөл ангиллыг тодорхойлж, улс орнуудын халамжийн бодлогын ялгааг эрх зүйн болон эдийн засгийн үүднээс судалсан суурь бүтээл.
Margaret Grosh, Carlo del Ninno (2008), “For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets”	Нийгмийн халамжийн үр ашигтай сүлжээг төлөвлөх, зорилтот бүлгийг тодорхойлох эрх зүйн механизм болон хамрагдуулалтын алдааг бууруулах онол, практикийн үндсэн эх сурвалж болдог.
Fiszbein & Schady (2009), “Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty”	Нөхцөлөөр нь: 1. Нөхцөлт, 2. Нөхцөлт бус. Халамжийг нөхцөлт болгох нь ядуурлын гинжин хэлхээг таслах хамгийн үр дүнтэй эрх зүйн арга механизм болохыг судалсан.
Werner Eichhorst, Anton Hemerijck (2010), “Welfare State Reform: From Passive to Active Social Policy”	Халамжийн идэвхгүй бодлогоос идэвхтэй бодлого руу шилжих эрх зүйн шинэчлэл, халамжийн урхинаас гарах механизмыг судалсан судалгаа.
Stephen Kidd (2015), “The Political Economy of Targeting”	Хамрах хүрээгээр нь: 1. Универсал, 2. Зорилтот. Зорилтот халамжийн шалгуур үзүүлэлт хэт хатуу байх нь Орхигдуулалтын алдааг нэмэгдүүлж, нийгмийн шударга ёсыг алдагдуулдаг болохыг баримтаар харуулсан.
OECD (2018), “The Role of Social Assistance in OECD Countries”	Олгох хэлбэрээр нь: 1. Мөнгөн, 2. Бэлэн бус, 3. Үйлчилгээ. Хөгжингүй орнуудад халамжийг мөнгөн хэлбэрээс илүүтэйгээр мэргэжлийн үйлчилгээ хэлбэр рүү шилжүүлэх нь үр ашигтай байгааг дүгнэсэн.

## Судалгааны ажлын үндэслэл

Монгол Улсын Засгийн газраас Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийгмийн халамжийг халамжаас хөдөлмөрт шилжүүлэх, зорилтот бүлэгт чиглэсэн үр ашигтай тогтолцоог бүрдүүлэх стратегийн зорилт тавьсан. Гэвч өнөөдрийг хүртэл нийгмийн халамжийн санхүүжилт улсын төсвийн үлэмж хэсгийг эзэлж, халамж хүртэгчдийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаа нь бодлогын зорилт болон бодит хэрэгжилтийн хооронд асар том зөрүү байгааг илтгэж байна.

НХТХ-д олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон хэдий ч халамжийн салбарт 70 гаруй төрөл, хэлбэрийг зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээнүүд нь хоорондоо давхардалтай, субъектыг тодорхойлох эрх зүйн шалгуур үзүүлэлтүүд нь тодорхой бус, хэт ерөнхий шинжтэй хэвээр байна. Эрх зүйн энэхүү зохицуулалтын дутагдалтай байдлаас шалтгаалан халамжийн систем нь ядуурлыг бууруулах хөшүүрэг болохоос илүүтэйгээр иргэдийн дунд халамжаас хамааралтай байх сэтгэлгээг хууль эрх зүйн хувьд өдөөж,

хөдөлмөр эрхлэх сэдлийг сулруулах замаар эдийн засгийн идэвхтэй хүн амын нөөцийг хязгаарлах практик сөрөг үр дагаврыг дагуулж байна. Түүнчлэн одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн орчинд нийгмийн халамжийн үйлчилгээг зохион байгуулах, хүргэх чиг үүрэгт төрийн оролцоо, монополь байдал давамгайлж байгаа нь хувийн хэвшил болон төрийн бус байгууллагуудын нөөц бололцоог дайчлах, үйлчилгээг төлөөлөн гүйцэтгүүлэх захиргааны эрх зүйн гэрээний уян хатан тогтолцоо хөгжихөд хязгаарлалт болж байна. Түүнчлэн салбар хоорондын мэдээллийн уялдааг хангах хууль зүйн зохицуулалт сул байгаа нь төсвийн хөрөнгийг зорилтот бүлэгт оновчтой хуваарилах хуулийн шаардлагыг алдагдуулж, орхигдуулалтын болон хамрагдуулалтын алдааны эрсдэлийг үүсгэж байна. Энэхүү эрх зүйн орчныг иж бүрэн боловсронгуй болгох онол болон практик хэрэгцээ нь тус судалгааны ажлын үндэслэл болно.

### **Судалгааны ажлын зорилго**

Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт болон практик хэрэгжилтийн харилцан уялдаанд дүн шинжилгээ хийх замаар тулгарч буй эрх зүйн асуудлуудыг онол, практикийн хүрээнд илрүүлэн тодорхойлж, олон улсын харьцуулсан туршлагад үндэслэн халамжийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох санал боловсруулахад оршино.

### **Судалгааны ажлын зорилт**

- Нийгмийн халамжийн онол, арга зүйн судалгаа хийх
- Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтэд судалгаа хийж тулгамдсан асуудлыг илрүүлэх
- Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт болон ОУ-ын стандартыг судалж, олон улсын харьцуулсан шинжилгээ хийх
- Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн тулгамдаж буй асуудлыг эрх зүйн зохицуулалтын талаар санал боловсруулах

### **Судалгааны арга зүй**

1. Норматив арга: Нийгмийн халамжийн төрлүүдийг зохицуулж буй эрх зүйн хэм хэмжээний актуудад дүн шинжилгээ хийхэд ашиглав. Тодруулбал, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж, журам, дүрэм болон холбогдох бусад зохицуулалтын агуулга, бүтэц, зарчим, хэм хэмжээний уялдаа холбоог эрх зүйн тайлбарлах аргаар задлан судалж, тэдгээрийн нийцэл, зөрчил, хийдэл,

давхардлыг тодорхойлсон.

2. Баримт бичгийн судалгааны арга: Нийгмийн халамжийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг практик түвшинд үнэлэх зорилгоор албан ёсны баримт бичгүүдийг судлав. Энэ хүрээнд холбогдох төрийн байгууллагуудын тайлан, статистик мэдээлэл, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын тогтоол шийдвэрүүд болон өмнөх судлаачдын бүтээлүүдэд чанарын дүн шинжилгээ хийж, халамжийн тогтолцооны хөгжлийн чиг хандлага, практикт үүсэж буй хамрагдуулалтын болон орхигдуулалтын алдааны бодит цар хүрээг үнэлсэн.
3. Харьцуулалтын арга: Олон улсын жишиг, туршлагаас манай улсад нутагшуулах боломжит эрх зүйн гаргалгааг эрэлхийлэхэд хэрэглэсэн.

### **Судалгааны ажлын шинэлэг тал**

Энэхүү судалгааны ажлын шинэлэг тал нь нийгмийн халамжийн асуудлыг нэг төрлийн халамжид төвлөрөлгүйгээр, нийгмийн халамжийн үндсэн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг цогцоор нь шинжилсэнд оршино. Холбогдох судалгааны чиглэл өмнө нь ихэвчлэн нийгмийн халамжийг ерөнхий түвшинд судлах, эсвэл тухайн нэг төрлийг нарийвчлан судлах гэсэн байдлаар хийгддэг байсан. Харин энэхүү судалгаа нь нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоо, бодит хэрэгжилтийн асуудлыг хамтран судалж байгаа нь онцлог, шинэлэг тал болж байна. Тус судалгаанд сүүлийн үеийн албан ёсны статистик, тайлан, тоон үзүүлэлт, өмнөх судалгааны дүнгүүдийг ашиглан бодит мэдээлэлд үндэслэн дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд олон улсын жишигтэй харьцуулсан эрх зүйн үнэлгээгээр Монгол Улсын нөхцөлд тулгамдаж буй эрх зүйн сул болон давуу талыг тодорхойлсноороо тус судалгааны ажлын шинэлэг тал болох юм.

### **Судалгааны ажлын ач холбогдол**

Энэхүү судалгааны үр дүн нь нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, бодлогын уялдаа холбоог сайжруулахад тодорхой хувь нэмэр оруулах боломжтой юм. Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтад илэрч буй хийдэл, давхардал, зөрчлийг тодорхойлсноор хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход хувь нэмэр болж халамжийн бодлого зорилтот бүлэгтээ чиглэж буй байдал, хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэхэд ашиглагдах боломжийг бүрдүүлнэ.

## I. БҮЛЭГ ОНОЛЫН ХЭСЭГ

### 1.1 Нийгмийн халамжийн тухай ойлголт

Ямар цаг үе, ямар улсад төрсөн эсэхээс үл хамааран хүнийг хүн гэдэг утгаар хүндэтгэх, анхаарах, амьдрах нөхцөлөөр хангах, хамгаалах нь нийгмийн хөгжлийн явцад зүй ёсны шаардлага болсоор иржээ. Энэхүү үзэл санааг олон улсын эрх зүйн түвшинд баталгаажуулж, 1948 онд НҮБ-аас батлагдсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 22 дугаар зүйлд “Хүн бүр нийгмийн гишүүний хувьд нийгмийн хангамж эдлэх ... эрхтэй” гэж заасан байдаг. Орчин үеийн шинжлэх ухаан болон эрх зүйн хүрээнд нийгмийн хамгаалал буюу social security гэх ойлголт нь ХХ зууны дунд үеэс албан ёсоор шинжлэх ухаан, эрх зүйн хүрээнд хэрэглэгдэх болсон. Түүхэн хөгжлийн хувьд уг нэр томъёог 1935 онд Америк улсад хууль зүйн утгаар хэрэглэснээр нийгмийн хамгааллын эрх зүйн зохицуулалтын суурь тавигдсан гэж үздэг.<sup>1</sup> Мөн Шинэ Зелланд улсад 1938 онд нийгмийн хамгааллын тухай хууль батлагдсан нь анхны хуулиудын нэг болж, ОУХБ-д нийгмийн хамгааллын системийн шинэ загвар хэмээн тэмдэглэгдсэнээр тус нэр томъёог дэлхийн хэмжээнд өргөн хэрэглэгдэх болсон байна.

Нийгмийн хамгаалал нь хувь хүн болон өрхөд тохиолдох биологийн болон нийгэм эдийн засгийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлж, сөрөг үр дагаврыг нь бууруулахад чиглэсэн эрх зүй, институцийн нэгдмэл систем юм. Энэхүү тогтолцоо нь хүний амьдралын мөчлөг дэх байгалийн жамын болон гадаад орчны тогтворгүй хүчин зүйлсийг удирдах замаар нийгмийн баталгааг хангадаг төрийн бодлогын үндсэн хэрэгсэл болдог байна.<sup>2</sup>

Олон улсын жишгээс харахад эдгээр эрсдэлийг бодитоор үнэлж, түүнд тохирсон хууль зүйн зохицуулалт болон санхүүгийн тогтвортой системийг бүрдүүлсэн улс орнууд нийгмийн хөгжлийн түвшнээрээ тэргүүлж байна. Нийгмийн хамгаалал нь иргэдийн амьдралын чанарыг хамгаалах хэрэгсэл болохын хувьд тодорхой зарчмуудад тулгуурлан хэрэгждэг. Эрх зүйн зарчим нь тухайн салбар эрх зүйн харилцааг зохицуулахад баримтлах язгуур үзэл санаа, хууль тогтоомжийн агуулгыг чиглүүлэгч суурь хүчин зүйл юм. Академич С.Нарангэрэл эрх зүйн зарчмыг “эрх зүйн иж бүрэн номлол буюу зан үйлийн ерөнхий суурь баримтлал”<sup>3</sup> хэмээн тодорхойлсон бөгөөд энэ нь хууль тогтоомжийн тодорхой заалт бүрийн цаана орших нийтлэг үндэслэлийг илэрхийлдэг

<sup>1</sup> Social Security Act, Pub. L. No. 74-271, 49 Stat. 620 (1935), <https://www.ssa.gov/history/35act.html> (Сүүлд үзсэн: 2026.12.11).

<sup>2</sup> Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага. (International Labour Organization), “World Social Protection Report 2020–22”, ILO Social Protection Report, 2021 он, 29 дэх хуудас, (Сүүлд үзсэн: 2026.12.06).

<sup>3</sup> С.Нарангэрэл, *Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг* (Улаанбаатар, 2015), 54 дэх тал

байна. Нийгмийн хамгааллын эрх зүйн салбар зарчим нь иргэнийг нийгмийн эрсдэлээс хамгаалах тогтолцооны агуулгыг тодорхойлдог бөгөөд дараах суурь зарчмуудын хүрээнд хэрэгждэг. Үүнд:

1. Нийгмийн хамгаалал бүх нийтэд хамаарах зарчим
2. Нийгмийн хамгааллын хэмжээг иргэдийн, амьдралын хүрэлцэхүйц түвшинд тогтоох зарчим
3. Нийгмийн хамгааллын хэмжээ, нөхцөл нь ялгамжтай байх зарчим
4. Нийгмийн хамгааллын олон төрөл, хэлбэртэй байх зарчим
5. Нийгмийн хамгааллын баталгаатай эх үүсвэрээс санхүүжигдэх зарчим<sup>4</sup>

Эдгээр салбар зарчмууд нь Монгол Улсын хууль тогтоомжид нийгмийн халамжийн төрлүүдийг оновчтой зааглах, ялгамжтай тогтоох онолын үндэс болдог. Өөрөөр хэлбэл, зарчмууд нь нийгмийн халамжийн харилцааг зохицуулаад зогсохгүй, иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулахад чиглэсэн төрийн бодлогыг бодит хэрэгжилт болгох суурь нөхцөлийг бүрдүүлдэг байна.

Нийгмийн хамгааллын тогтолцооны салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болох нийгмийн халамж нь ядуурлыг бууруулах, нийгмийн эрсдэлийг удирдах, тэгш бус байдлыг багасгахад чиглэсэн төрийн бодлогын чухал хэрэгсэл юм. Монгол Улсын Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг 1 дүгээр зүйлд “нийгмийн халамж” гэж эрүүл мэндийн доройтолтой, гэр бүлийн халамж, асрамж дутагдалтай, бие даан, эсхүл бусдын тусламжгүйгээр хэвийн амьдрах боломжгүй, өвөрмөц хэрэгцээ бүхий иргэн, нийгмийн халамжийн дэмжлэг, тусалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн иргэнд наад захын хэрэгцээг нь хангах зорилгоор улсаас тэтгэвэр, тэтгэмж олгох, тусгайлсан үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг;” хэмээн хуульчлан тодорхойлсон байна Үүнээс үзвэл нийгмийн халамж нь иргэний амьдрах суурь нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн бие даасан тогтолцоо бөгөөд зорилтот бүлэг, санхүүжилтийн эх үүсвэр болон хэрэгжих зохицуулалтынхаа хувьд нийгмийн хамгааллын бусад төрлүүдээс ялгагддаг онцлогтой. Мөн нийгмийн халамж нь зөвхөн орлогын дэмжлэг үзүүлэх бус, иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, нийгмийн эмзэг бүлгийг хамгаалах олон талт чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Орчин үеийн нийгмийн халамжийн бодлогын гол зорилго нь богино хугацааны мөнгөн тусламжаар хязгаарлагдахгүйгээр иргэдийн бие даан амьдрах чадварыг дэмжих, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн

<sup>4</sup> Цэвээсүрэнгийн Давхарбаяр, Галиндэвийн Жаргал, Нийгмийн хамгааллын эрх зүй (сурах бичиг), (Улаанбаатар... Хэвлэлийн компани, 2010), 39 дэх тал

үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулахад чиглэж байна.

Нийгмийн халамж нь эдийн засгийн макро болон микро түвшинд нөлөөлөөд зогсохгүй, нийгмийн сэтгэл зүйд тодорхой нөлөөллийг үзүүлдэг байна. Энэхүү харилцааны эрсдэлт талыг эдийн засагч Ф.Хайек анхааруулж, халамжийн хэт хамаарал нь иргэний бие даасан байдал, эрх чөлөөг хязгаарлах сөрөг үр талтайг сануулсан байдаг. (Фридрих Хайек, 1960, 15 дахь тал). Нөгөөтээгүүр, Н.Барр болон Г.Эспинг-Андерсен нарын судлаачид нийгмийн халамжийг баялгийн дахин хуваарилалт хийх замаар зах зээлийн дутагдлыг нөхөгч нийгмийн тэнцвэржүүлэгч хэмээн үздэг. Хэрэв халамжийн бодлого нь зөвхөн хэрэглээг тэтгэж байвал энэ нь улсын төсвийн үр ашиггүй зардал болох бөгөөд Фридрих Хайекын шүүмжлэлийг батлах аюултай. Тэгвэл эсрэгээрээ, халамжийн механизмаар дамжуулан иргэнийг чадавхжуулж, хөдөлмөрийн зах зээлд бэлтгэж чадвал энэ нь эдийн засагт хүний капиталд оруулж буй үр ашигтай хөрөнгө оруулалт болж хувирдаг байна.

Эдгээр онолын маргаан, практик сорилтуудыг нэг мөр шийдвэрлэхийн тулд Дэлхийн банкнаас орчин үед “Нийгмийн хамгааллын тор” болон идэвхтэй үйлчилгээний шинэ стандартыг санал болгох болсон (Дэлхийн Банк, 2024, 5 дахь тал). Энэхүү үзэл баримтлал нь халамжийг зөвхөн бэлэн мөнгө пассив байдлаар тараах хэрэгсэл биш, иргэнийг эдийн засгийн идэвхтэй харилцаанд урамшуулан оруулах уян хатан систем байхыг шаарддаг бөгөөд дараах хоёр үндсэн хүчин зүйлд тулгуурлаж байна. Үүнд:

1. Идэвхтэй халамж буюу хөдөлмөрийн чадвартай хэрнээ ядуу эсвэл орлого багатай байгаа иргэнд зүгээр мөнгө өгөх биш, ажилд зуучлах, мэргэжил олгох сургалтад хамрагдах нөхцөлтэйгөөр тусламж үзүүлэх хууль зүйн механизм юм. Олон улсын практикт үүнийг “Нөхцөлт мөнгөн шилжүүлэг” гэх бөгөөд төрөөс тусламж авч буй иргэн эргээд хөдөлмөр эрхлэх хариу үүрэг хүлээдгээрээ онцлогтой (Ариел Фисбэйн, Норберт Шади, 2009, 23 дахь тал). Энэ нь халамжийг зүгээр нэг халамжлуулагч сэтгэл зүйтэй үлдээх биш, хүний капиталыг хөгжүүлэх Баррын онолын хэрэгжилт болдог.
2. Төгсөлтийн загвар буюу халамж авч буй иргэн, өрх төрөөс үзүүлж буй цогц дэмжлэгийн тусламжтайгаар тодорхой хугацааны дараа ядуурлаас төгсөж, өөрийгөө бие даан авч явах чадвартай болоод халамжийн системээс албан ёсоор гардаг байх эрх зүйн уян хатан зохицуулалтыг бүрдүүлэх явдал юм. Энэхүү загвар нь халамжийг үүрдийн дэмжлэг биш, харин хөгжлийн түр зуурын тусламж болгож, иргэдийг халамжийн хамаарлаас ангид байлгах Хайекын шүүмжлэлийг шийдвэрлэх гол гаргалгаа болдог байна.(Абхижит Банержи ба бусад, 2015, 1260

дахь тал)

ОУ-ын түвшинд тухайн бодлогыг жинхэнэ нийгмийн халамж мөн эсэхийг заагласан шалгуур, стандартууд байдаг бөгөөд үүнийг голчлон ОУХБ болон Дэлхийн Банк тодорхойлж байна. ОУХБ-ын 1952 оны “Нийгмийн хамгааллын доод хэмжээний тухай” 102 дугаар конвенцоор нийгмийн халамжийг дараах 3 үндсэн шинжийг зэрэг хангасан байхыг шаарддаг. Үүнд:

1. Урьдчилж шимтгэл төлөөгүй байх буюу иргэн урьд нь төр, эсвэл даатгалын санд ямар нэгэн шимтгэл төлөөгүй байхад олгогддог хууль зүйн шинж чанартай.
2. Төсвөөс санхүүждэг байх буюу санхүүжилтийн эх үүсвэр нь даатгалын сан биш, зөвхөн улсын болон орон нутгийн төсвөөс буюу татварын орлогоос бүрддэг.
3. Хэрэгцээг шалгадаг байх буюу халамжийг хавтгайруулахаас сэргийлэх гол шалгуур бөгөөд тухайн иргэн, өрхийн орлого, хөрөнгө, амьжиргааны түвшнийг нарийвчлан шалгаж, үнэхээр өөрийгөө тэжээх чадваргүй, ядуурлын шугамаас доогуур байгааг нотолсны үндсэн дээр олгодог.<sup>5</sup>

Нийгмийн халамжийн мөн чанар, түүний хэрэгжих хэлбэрийг олон улсын байгууллагууд өөрсдийн бодлогын чиглэлтэй уялдуулан дараах байдлаар томъёолсон байдаг. Үүнд:

- 1998 он (ILO): Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын (ILO) хүрээнд судлаачид нийгмийн халамжийг нийгэм, эдийн засгийн шилжилтийн явцад ядуу иргэдэд ирж буй сөрөг нөлөөллийг зөөлрүүлэх, болзошгүй эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн арга хэмжээ хэмээн тодорхойлсон. (Chu and Gupta, 1998).
- 2001 он (ADB): Азийн хөгжлийн банк нийгмийн халамжийн тусламжийг нийгмийн нэн эмзэг бүлгийн иргэд, өрхөд амьжиргааны наад захын хэрэгцээг нь хангах, амьдралын чанарыг нь дээшлүүлэхэд чиглэсэн тусгайлан боловсруулсан хөтөлбөр хэмээн томъёолжээ (Howell, 2001).
- 2006 он (OECD): Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD) халамжийн тусламж нь орлогын доод түвшинд байгаа өрхийг дэмжих, нийгмийн гадуурхалтыг багасгах, иргэдийн бие даан амьдрах чадавхыг (self

<sup>5</sup> Social Security (Minimum Standards) Convention (Convention No. 102) (adopted 28 June 1952, entered into force 27 April 1955) ILO UNTS 210, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247)

sufficiency) нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн цогц дэмжлэг юм гэж тодорхойлсон байна (Adema, 2006).<sup>6</sup>

Дээрх тодорхойлолтуудаас дүгнэхэд, нийгмийн халамж гэдэг нь ядуурал, эрсдэлийн улмаас өөрийн нөөц боломжоор амьдрах чадвар хязгаарлагдсан иргэдэд шимтгэлд суурилахгүйгээр олгож буй мөнгөн болон мөнгөн бус хэлбэрийн дэмжлэг юм. Энэ нь иргэдийн нийгмийн оролцоог хангах, орлогын хомсдолоос хамгаалах, улмаар хувь хүний хөгжлийг дэмжих бодлогын чухал хэрэгсэл болдог. Халамжийн харилцааг эрх зүйн хувьд зохицуулахдаа дараах нийтлэг шаардлагуудыг баримтлах нь зүйтэй. Үүнд:

1. Эдийн засгийн чадавхтай уялдуулах: Улс орны төсөв, нөөц бололцоонд суурилсан тогтвортой санхүүжилтийг бүрдүүлэх;
2. Зорилтот бүлэгт чиглүүлэх: Нийтээр нь тэгшитгэн хүртээхээс зайлсхийж, зөвхөн дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай хэсэгт анхаарах;
3. Бие даасан байдлыг хангах: Халамжийн бодлогыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгаж, мэргэжлийн удирдлага, онолын зарчимд тулгуурлах;
4. Үр нөлөөг чухалчлах: Халамж нь ядуурлыг бодитоор бууруулах, нийгмийн хамгаалал болох үүргээ биелүүлэх;
5. Хүний хөгжлийг дэмжих: Халамжийг зөвхөн хэрэглээг хангах бус, хүнийг чадавхжуулах, хөгжүүлэх үзэл баримтлалд суурилуулах.<sup>7</sup>

Нийгмийн халамжийн тогтолцоог төлөвлөх болон эрх зүйн хүрээнд зохицуулахдаа олон улсын сайн туршлага, чиг хандлагыг өөрийн улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, хүн амын бүтэц, төсвийн нөөц бололцоо зэрэг үндэсний онцлогтой уялдуулах нь нэн чухал юм. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн халамжийн бодлого нь зөвхөн санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх идэвхгүй хэлбэрээс татгалзаж, ядуурлыг бууруулах, тэгш байдлыг хангах, иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг идэвхжүүлэх болон хүний хөгжлийг дэмжих цогц стратегитай нягт уялдаж байх ёстой. Иймээс нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгохдоо зөвхөн зорилтот бүлэгт чиглэсэн, тогтвортой санхүүжилтийн эх үүсвэртэй, үр нөлөө бүхий бодлогын шийдлүүдийг боловсруулах шаардлага тавигдаж байна. Энэхүү онолын үзэл баримтлал нь Монгол Улсын нийгмийн халамжийн өнөөгийн тогтолцоог үнэлэх, цаашдын шинэчлэлийн чиг хандлагыг тодорхойлох суурь үндэслэл болох юм.

<sup>6</sup> *Дам эшлэв.* Нийгмийн халамжийн үр дүнтэй тогтолцоо, 2011 он

<sup>7</sup> Пүрэвсүрэнгийн Анхтуяа, Монгол улсын нийгмийн халамжийн бодлого, түүний үр дүнг дээшлүүлэх арга зам Магистрын зэрэг горилсон судалгааны ажил, 2014 18 дах тал

### 1.1.1 Монгол улсын нийгмийн халамжийн үүсэл хөгжил

Нийгмийн халамж нь улс орны түүхэн замнал, нийгэм эдийн засгийн нөхцөлөөс хамааран хувьсан өөрчлөгддөг динамик тогтолцоо бөгөөд МУ-ын хувьд халамжийн тогтолцооны төлөвшлийг дараах гурван үндсэн үед ангилан авч үздэг.

#### 1. Ардын хувьсгалаас өмнөх үе шат

Монголчуудын халамжийн үзэл санааны анхны илрэл нь “Монголын нууц товчоо”-нд тэмдэглэгдсэн ядууст мал хөрөнгөөр туслах уламжлалт зан үйл юм. Энэ үед халамж нь эрх зүйн зохицуулалтаас илүүтэй ёс суртахууны хэм хэмжээ, сайн дурын тусламжийн шинжтэй байв.<sup>8</sup> Харин XIX зууны төгсгөл, Богд хаант засгийн үед байгалийн гамшигт нэрвэгдсэн иргэдэд төрийн сангаас тусламж түгээх болсон нь халамжийн харилцаа удирдлагын зохион байгуулалттай анхны хэлбэрт шилжсэнийг илтгэдэг.

#### 2. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үе шат (1921-1990)

1921 оны Ардын хувьсгалаас хойш халамж нь төрийн бодлогын бие даасан чиглэл болон хөгжсөн. Тухайлбал, “Хоосон ядуусыг тэтгэх тухай” засгийн газрын шийдвэрүүд гарч, 1924 онд анхны улсын асрамжийн газар байгуулагдсан нь институцийн суурь тавигдсан үйл явдал болов.<sup>9</sup> Улмаар 1942 онд “Нийгмийг аюулаас хамгаалах хэлтэс” байгуулагдаж, халамжийн харилцааг "нийгмийн хангамж" хэмээн хуульчлан зохицуулах болсон бөгөөд энэ үеийн тогтолцоо нь төсөвт тулгуурласан, нийтийг хамарсан шинж чанартай байв.

#### 3. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны шилжилтийн үе

1990-ээд оны нийгмийн тогтолцооны өөрчлөлт халамжийн салбарт эрх зүйн болон бүтцийн шинэчлэлийг авчирсан. 1995 онд Нийгмийн халамжийн тухай анхны бие даасан хууль батлагдаж, 1997 онд “Улсын нийгмийн халамжийн газар” байгуулагдсанаар нийгмийн даатгалаас тусдаа, төрөлжсөн тогтолцоо бүрэлдсэн. Дүгнэж хэлбэл, МУ-ын нийгмийн халамж нь XIII зууны ёс суртахууны уламжлалаас эхлэн социалист үеийн төвлөрсөн хангамж, улмаар орчин үеийн зах зээлийн эрх зүйн бүтэц болон хувьсан өөрчлөгдөж иржээ. Энэхүү түүхэн замнал нь халамж бол зөвхөн орчин үеийн институцийн бүтээгдэхүүн бус, харин монголчуудын хувьд нийгмийн тогтвортой байдлыг эв нэгдлийг бэхжүүлэх уламжлалт зохицуулалтын чухал хэлбэр байсаар ирснийг харуулж байна.

<sup>8</sup> Гэндэнсүрэнгийн Оюунцэцэг, Чилхаажавын Дагвадорж, Нийгмийн халамжийн удирдлага, /Нонол арга зүйн асуудлууд/, (Улаанбаатар: Хэвлэлийн компани, 2003), 8 дэх тал

<sup>9</sup> Гэндэнсүрэнгийн Оюунцэцэг, Чилхаажавын Дагвадорж, өмнөх эшлэл 5, 9 дэх тал

### 1.1.2 Нийгмийн халамжийн төрөл

Нийгмийн халамж нь тухайн улсын эдийн засгийн чадавх, нийгмийн хэрэгцээ болон эрх зүйн тогтолцооны онцлогоос хамааран олон төрөл, хэлбэрээр хэрэгждэг. Судлаачид болон олон улсын байгууллагууд халамжийн үйлчилгээг зорилго, хамрах хүрээ, санхүүжилтийн хэлбэрээс нь хамааруулан дараах үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүдээр ангилдаг байна.

#### 1. Хэрэгжүүлэх хэлбэрээр нь:

1.1 Мөнгөн хэлбэрийн халамж: Иргэдийн худалдан авах чадварыг шууд дэмжих, амьжиргааны наад захын хэрэгцээг хангахад зориулан бэлэн мөнгөөр олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмжийг хэлнэ. (Barrientos, 2013).

1.2 Мөнгөн бус хэлбэрийн халамж: Иргэдэд шууд мөнгө олгохгүйгээр тэдний бодит хэрэгцээнд чиглэсэн бараа бүтээгдэхүүн, хөнгөлөлт, нийгмийн үйлчилгээг хүргэхийг хэлнэ. (Currie & Gahvari, 2008).

#### 2. Хамрах хүрээ болон хүртээмжээр нь :

2.1 Түгээмэл буюу нийтлэг халамж: Иргэдэд орлогын түвшин, хөрөнгө чинээний шалгуур тогтоохгүйгээр нийгмийн тодорхой бүлэгт ижил тэгш хүртээдэг хэлбэр юм. (Skocpol, 1991).

2.2 Зорилтот халамж: Зөвхөн орлогын босго үзүүлэлт эсвэл эмзэг байдлын шалгуурыг хангасан, нийгмийн дэмжлэг нэн шаардлагатай хэсэгт чиглэсэн халамж юм. (Grosh et al., 2008).

#### 3. Олгох нөхцөлөөр нь:

3.1 Нөхцөлт халамж: Тусламж авахын тулд иргэн тодорхой үүрэг хүлээдэг (жишээ нь: хүүхдээ сургуульд сургах, эрүүл мэндийн үзлэгт хамрагдах). Энэ нь хүний капиталыг урт хугацаанд хөгжүүлэх зорилготой.

3.2 Нөхцөлт бус халамж: Иргэнээс ямар нэгэн хариу үйлдэл, үүрэг шаардахгүйгээр зөвхөн эмзэг байдлыг нь үндэслэн олгодог тусламж юм. (Hanlon et al., 2010)

Дээр дурдсан ангиллуудаас үзэхэд нийгмийн халамжийн төрөл, хэлбэрүүд нь тухайн улсын хөгжлийн түвшин, төсвийн нөөц бололцоо болон нийгмийн хамгааллын бодлогын тэргүүлэх чиглэлээс хамааран харилцан адилгүй хэрэгждэг байна. Улс орон бүр эдгээр суурь ангиллуудаас өөрийн орны онцлогт нийцсэн хамгийн оновчтой хувилбарыг сонгох эсвэл хэд хэдэн төрлийг хослуулан хэрэглэх замаар халамжийн тогтолцоогоо бүрдүүлдэг. Тухайлбал, зарим улс иргэний идэвхийг дэмжих зорилгоор нөхцөлт халамжийг чухалчилдаг бол, нөгөө хэсэг нь нийгмийн тэгш хүртээмжийг хангах

үүднээс түгээмэл буюу нийтлэг халамжийн загварыг илүүд үздэг. Мөн дэлхийн улс орнууд нийгмийн халамжийн төрлүүдээр дамжуулан иргэдийг зөвхөн бэлэн мөнгөөр дэмжих бус, тэднийг хөдөлмөрийн зах зээлд идэвхтэй оролцох, ур чадвараа дээшлүүлэхэд түлхэц өгөх нөхцөлт халамжийн хэлбэрийг түлхүү ашиглах хандлагатай байна. Иймд халамжийн төрлүүд нь хөшүүн тогтсон ойлголт биш бөгөөд нийгмийн хэрэгцээ, эдийн засгийн өөрчлөлттэй уялдан байнга хувьсан өөрчлөгдөж, уян хатан зохицуулагддаг онцлогтой байна.

### **1.1.3 Зорилтот бүлэг ба сонголт хийх аргачлал**

Нийгмийн халамжийн бодлогын үр нөлөө, зохицуулалтын чанар нь зорилтот бүлгийг хэр зөв тодорхойлсноос шууд хамаардаг. Зорилтот бүлэг нь халамжийн бүх төрлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үндсэн суурь бөгөөд иргэдийн бодит хэрэгцээ, нийгмийн эрсдэл, амьжиргааны түвшнийг нарийвчлан тогтоосноор үйлчилгээний чиглэл, хэмжээ, санхүүгийн үр ашиг тодорхойлогддог байна.

Зорилтот бүлгийг тодорхойлох гэдэг нь хамгийн хэрэгцээтэй байгаа хүмүүст хөрөнгө нөөцийг төвлөрүүлэх хүчин чармайлт юм.<sup>10</sup> Энэ нь нийгмийн халамжийн эцсийн зорилго бус, харин тусламжийн чиглэл, хүрээ, үр дүнг тодорхойлох эхлэлийн цэг гэж ойлгогдох ёстой. Өөрөөр хэлбэл, зорилтот бүлгийг зөв тодорхойлох нь бодлогын хэрэгжилтийн суурь нөхцөл бөгөөд цаашдын үйлчилгээний хэлбэр, хүртээмж, үр ашигт шууд нөлөөлдөг. Энэхүү үйл явц нь онолын хувьд нийгмийн халамжийн үр ашигтай байдал болон нийгмийн шударга ёсны тэнцвэрийг хангах зарчимтай салшгүй холбогддог. Халамжийн салбарт зорилтот бүлгийг нэг төрлийн, ижил шинж чанартай гэж үзэх боломжгүй бөгөөд хөтөлбөр бүр өөр өөр эрсдэлд чиглэдэг тул өвөрмөц шалгууруудыг тогтоох шаардлага үүсдэг. Тухайлбал, ядуурлыг бууруулах мөнгөн тэтгэмж нь орлогын доод түвшний өрхүүдэд чиглэдэг бол хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан халамж нь хөдөлмөр эрхлэх боломж, нийгмийн оролцооны хязгаарлалт зэрэг өөр өөр шалгуурт тулгуурладаг байна. Үүнээс гадна ахмад настан, хүүхэд, ажилгүй иргэд, өрх толгойлсон эцэг эх зэрэг бүлгүүдийн нийгмийн эрсдэл, хэрэгцээ харилцан адилгүй байдаг онцлогтой. ОУХБ-ийн 2021 оны судалгаанд дурдсанаар улс орнууд нийгмийн халамжийн хөтөлбөрийн зорилтот бүлгийг тодорхойлохдоо өөрийн засаг захиргааны чадавх, мэдээллийн сангийн хөгжил, эдийн засгийн нөхцөлдөө нийцсэн аргачлалыг ашигладаг.<sup>11</sup> Олон улсын практикт түгээмэл

<sup>10</sup> Маргарет Грош, Карло дел Нинно, Этил Теслиук, Азедин Кергхи, Нийгмийн халамжийн үр дүнтэй тогтолцоо, (Орчуулагын ном), (Улаанбаатар хот:Адмон, хэвлэлийн компани, 2011), 227 дэх тал

<sup>11</sup> “World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads”, www.ilo.org, 2021, (Сүүлд үзсэн: 2026.12.16).

ашиглагддаг зорилтот бүлгийг сонгох үндсэн аргуудыг тэдгээрийн онцлог, давуу болон сул талуудтай нь харьцуулан доорх хүснэгтэд үзүүлэв.

Хүснэгт 1.1 Зорилтот бүлгийг сонгох олон улсын аргачлалуудын харьцуулалт

№	Аргачлалын нэр	Тодорхойлолт	Давуу тал	Сул тал
1	Орлогыг шууд шалгах арга	Өрхийн бодит орлого, хөрөнгө, цалингийн албан ёсны баримтаар тулган шалгах.	Хамгийн бодит бөгөөд нарийн үр дүнтэй.	Захиргааны зардал өндөр. Албан бус салбар давамгайлсан оронд хэрэгжүүлэхэд хэцүү.
2	Орлогыг орлуулан тооцох арга	Бодит орлогыг мэдэх боломжгүй үед амьжиргааг илтгэх үзүүлэлтээр оноо өгч үнэлэх.	Орлогоо нуух боломжийг хязгаарлана. Малчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг үнэлэх боломжтой.	Онооны систем нь заримдаа бодит ядуурлыг гүйцэд илэрхийлж чадахгүй байх эрсдэлтэй.
3	Газар зүйн байршлын сонголт	Ядуурал ихтэй бүс нутаг, алслагдсан дүүрэг, багийн бүх иргэдийг зорилтот бүлэгт тооцох.	Сонголт хийх зардал маш бага. Хэрэгжүүлэхэд хамгийн хялбар.	Хамрагдах шаардлагагүй чинээлэг өрхүүд тухайн байршилд амьдардгаас шалтгаалан халамжийг гадагш урсгах, үрэгдүүлэх талтай.
4	Ангиллын сонголт	Хувь хүний орлогын түвшнийг харгалзахгүйгээр зөвхөн хүн ам зүйн тусгай шинж тэмдэг, статусаар нь ялган дэмжлэг үзүүлэх.	Ахмад настан, ХБИ зэрэг илэрхий эмзэг бүлгийг шууд хамруулдаг.	Өндөр орлоготой, санхүүгийн чадамжтай иргэд зөвхөн хүн ам зүйн ангилалд багтсанаар халамж авах шударга бус байдал үүснэ.
5	Олон нийтийн оролцоот сонголт	Тухайн орон нутгийн иргэдийн үнэлгээ, хөршийн хяналтаар нэн ядуу өрхийг олж тогтоох.	Нуугдмал ядуурлыг илрүүлэх боломжтой. Орон нутгийн нөхцөлд нийцтэй.	Хувийн харилцаа, танил талдаа үйлчлэх, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх магадлалтай.

Эх сурвалж: Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). *Хөгжиж буй орнуудын нийгмийн халамжийн хөтөлбөрийн зорилтот бүлгийг тодорхойлох нь: Турилага ба зааварчилгаа. Дэлхийн банкны тайлангаас нэгтгэн боловсруулав.*

Нийгмийн халамжийн бодлогын онолд зорилтот бүлгийг сонгох явцад гардаг алдааг “Зорилтот бүлгийн алдаа” гэж нэрлэдэг.<sup>12</sup> Эдгээр алдаанууд нь халамжийн хөтөлбөрүүдийн шударга хуваарилалт, төсвийн үр ашигт шууд нөлөөлдөг тул бодлогын шинжилгээнд нарийвчлан тооцох шаардлага тулгардаг. Тус ойлголтыг анх 1993 онд

<sup>12</sup> Giovanni Andrea Cornia and Frances Stewart, “Two Errors of Targeting,” *Journal of International Development* 5, no. 5 (1993): 459–496, <https://ideas.repec.org/a/wly/jintdv/v5y1993i5p459-496.html> (сүүлд үзсэн: 2026.01.18).

судлаач Жованни Андреа Корниа болон Фрэнсис Стюарт нар системчилсэн бөгөөд тэд “Two Errors of Targeting” бүтээлээрээ халамжийн үр ашгийг үнэлэх дараах хоёр суурь ойлголтыг боловсруулжээ. Үүнд дараах 2 алдааг тусгасан байна.

1. Орхигдуулалтын алдаа буюу E-Error: Тэд үүнийг зорилтот бүлэгт багтах ёстой хүмүүс хамрагдаж чадаагүй алдаа гэж тодорхойлсон. Энэ нь нийгмийн хамгааллын үндсэн зорилгыг алдагдуулж, ядуурлыг гүнзгийрүүлдэг хамгийн аюултай алдаа гэж үзсэн.
2. Хамрагдуулалтын алдаа буюу F-Error: Үүнийг зорилтот бүлэгт хамааралгүй хүмүүст нөөцийг илүүдүүлэн зарцуулсан алдаа гэж үзсэн.<sup>13</sup>

Энэхүү онолын загварчлалыг Грош, Ходдинотт нар практик түвшинд баяжуулж, алдааг тоон утгаар илэрхийлэх дутуу хамрал болон нэвчилт гэсэн хэмжих индексүүдийг шинжлэх ухааны эргэлтэд оруулсан байна. Түүнчлэн, Грош зорилтот бүлгийн алдаа гарах нь зөвхөн мэдээллийн зөрүүтэй байдлаас бус, төрийн институцийн засаглал, захиргааны чадавх сул байгаатай шууд холбоотойг нотолжээ. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд биет тусламж хуваарилах шатнаас мэдээллийн технологид суурилсан нэгдсэн систем рүү шилжих стратегийн шийдлийг тэд санал болгосон байдаг.

Улмаар судлаачид Д.Кoadитай хамтран хөгжиж буй 47 орны ядуурлыг бууруулах 122 хөндлөнгийн оролцооны үр дүнд тулгуурлан, халамжийн зорилтот түвшний үр ашгийг хэмжих CGH индексийг боловсруулсан байна. Энэ нь зорилтот аргуудын үр нөлөө болон түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тооцоолох, хөтөлбөрийн загварчлалыг сайжруулахад мэдээлэл өгөх зорилготой байжээ.<sup>14</sup> Уг индекс нь халамжийн нийт төсвийн хэдэн хувь нь хүн амын нэн ядуу хэсэгт бодитоор хүрч чадсаныг харьцуулан үнэлэх олон улсын стандарт хэрэгсэл болж байна. Үүнээс гадна тэд албан бус салбарт ажиллагсад болон малчдын амьжиргааг шууд бус үзүүлэлтээр үнэлэх PMT аргачлалыг хөгжиж буй орнуудад нэвтрүүлэх техникийн шийдлийг загварчилсан юм. Эдгээр арга зүйн шинэчлэлүүд нь нийгмийн халамжийн бодлогыг зөвхөн халамжлах сэтгэлгээнээс ангижруулж, нарийн тооцоолол, дата шинжилгээнд суурилсан бие даасан эрх зүй, эдийн засгийн механизм болгон өөрчилжээ.

Дээрх онолын үзэл баримтлалуудаас үзэхэд нийгмийн халамжийн зорилтот

<sup>13</sup> Giovanni Andrea Cornia and Frances Stewart, “Two Errors of Targeting,” *Journal of International Development* 5, no. 5 (1993): 459–496, <https://ideas.repec.org/a/wly/jintdv/v5y1993i5p459-496.html> (Сүүлд үзсэн: 2026.01.17).

<sup>14</sup> Coady, D., Grosh, M., болон Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-5769-7> (Сүүлд үзсэн: 2026.01.17)

бүлгийг тодорхойлох нь зөвхөн техникийн шинжтэй сонголт бус, харин төсвийн үр ашиг, нийгмийн шударга ёсны тэнцвэрийг хангах стратегийн ач холбогдол бүхий бодлогын шийдвэр юм. Иймээс зорилтот бүлгийг тодорхойлох арга зүйг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, мэдээлэлд суурилсан, институцийн чадавхтай уялдуулан боловсронгуй болгох нь нийгмийн халамжийн тогтолцооны үр нөлөө, хүртээмжийг дээшлүүлэх гол нөхцөл бөгөөд манай улсын хувьд ч халамжийн нөөцийг нийгмийн халамж үнэхээр шаардлагатай бүлэгт оновчтой хүргэх, улмаар бодлогын тогтвортой байдлыг хангах эрх зүйн шинэчлэлийн суурь үндэс болох юм.

## **1.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт**

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээг зорилтот бүлэгт оновчтой, шударга хүргэх үндсэн нөхцөл нь эрх зүйн баталгаатай орчин юм. Халамжийн төрөл бүрийн онцлог, тэдгээрт тавигдах шалгуур үзүүлэлт болон санхүүжилтийн тогтолцоог хуульчлан тогтоох нь төрийн бодлогын залгамж чанарыг хадгалах, иргэдийн нийгмийн баталгааг хангах үндсэн суурь болдог. Иймд нийгмийн халамжийн төрлүүдийг эрх зүйн хувьд зөв ангилж, тэдгээрийн хэрэгжих нөхцөл, шалгуур, санхүүжилт, хяналтын механизмыг тодорхой болгох нь халамжийн тогтолцооны үр нөлөө, хүртээмжийг дээшлүүлэхэд шийдвэрлэх үүрэгтэй юм.

### **1.2.1 Монголын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалтын түүхэн хөгжил**

Монгол Улс ардчилсан нийгэм, зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнтэй холбоотойгоор нийгэм, эдийн засгийн харилцаа өөрчлөгдөж, улмаар нийгмийн халамжийн тогтолцоог шинэ нөхцөл байдалд нийцүүлэх шаардлага бий болсон. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үеийн халамжийн хуучин хандлагыг өөрчлөн, энэхүү харилцааг бие даасан хууль тогтоомжоор зохицуулах хэрэгцээ шаардлагаар 1995 онд УИХ-аас анхны “Нийгмийн халамжийн тухай” бие даасан хуулийг баталсан нь энэ салбарын эрх зүйн зохицуулалтын суурийг тавьсан юм. Хууль батлагдсанаас хойш нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлттэй уялдуулан эрх зүйн орчныг үе шаттайгаар боловсронгуй болгож, 1998, 2005, 2012 онуудад шинэчлэн найруулж иржээ.

#### **1. Анхны нийгмийн халамжийн тухай хууль (1995 он)**

Тус хууль нь нийгмийн халамжийн харилцааг зохицуулах бие даасан анхны хууль бөгөөд дөрвөн бүлэг, 16 зүйлтэйгээр батлагдаж, 1996 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж эхэлсэн. Энэхүү хуулиар халамжийн төрлүүдийг анхлан тодорхойлж, хамрах хүрээ, сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт болон зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг бий болгосон. Хэдийгээр 1997 онд нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэгтэй

холбоотой зарим нэмэлт өөрчлөлт орсон ч, анхны хууль нь зохицуулалтын хувьд ерөнхий шинжтэй байсан тул цаашид нарийвчилсан эрх зүйн хэм хэмжээгээр баяжуулах шаардлага байсаар байжээ.

## 2. Хоёр дахь нийгмийн халамжийн тухай хууль (1998 он)

Анхны хууль батлагдсанаас гурван жилийн дараа буюу 1998 онд хуулийг шинэчлэн дөрвөн бүлэг, 23 зүйлтэйгээр баталжээ. Энэхүү шинэчилсэн найруулгаар нэр томъёоны тайлбарыг нэмж, хуулийн ойлголтын нэгдмэл байдлыг хангахыг зорьсон нь өмнөх зохицуулалтаас дэвшил болсон байна. Мөн халамж хүртэх нөхцөл, шалгуур, санхүүжилтийн эх үүсвэрийг илүү тодорхой болгосноор бодлогын хэрэгжилтэд хяналт тавих, эрх зүйн орчны уян хатан байдлыг хангах тогтолцоо бүрджээ.

## 3. Гурав дахь нийгмийн халамжийн тухай хууль (2005 он)

Тус хууль нь долоон бүлэг, 35 зүйлтэйгээр шинэчлэн найруулагдсан бөгөөд халамжийн тэтгэмжийн харилцааг нарийвчлан зохицуулж, зорилтот бүлгийг шалгуур үзүүлэлттэй нь хуульчилж өгсөн. 2005 оны шинэчлэлийн гол онцлог нь төвлөрсөн асрамжийн үйлчилгээг өөрчилж, орон нутгийн оролцоог нэмэгдүүлэн үйлчилгээний хэлбэрийг төрөлжүүлсэнд оршино. Түүнчлэн 2006 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр “Хүүхдийн мөнгө”, “Шинэ гэр бүл болон шинэ төрсөн хүүхдэд олгох тусламж” зэрэг хүн ам зүйн бодлогыг дэмжсэн халамжийн хэлбэрүүдийг нэвтрүүлсэн нь халамжийн тогтолцоог дан ганц асрамжийн шинж чанараас орлогын дэмжлэг, хөгжлийг дэмжих чиг хандлага руу шилжүүлсэн байна.

Дээрх дурдсан эрх зүйн түүхэн үечлэлүүд нь МУ-д нийгмийн халамжийн эрх зүйн орчныг үе шаттайгаар боловсронгуй болгож, бодлогыг иргэдийн бодит хэрэгцээнд илүү нийцүүлэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Маргарет болон Грош нарын тэмдэглэсэнээр нийгмийн халамжийн үр дүнтэй тогтолцоо нь эрх зүйн тодорхой зохицуулалт болон зорилтот бүлгийн оновчтой тодорхойлолт дээр суурилдаг бөгөөд Монгол Улсад хийгдсэн дээрх шинэчлэлүүд нь нийгмийн тэгш байдлыг хангах, эмзэг бүлгийн эрх ашгийг хамгаалах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн гэж дүгнэж болно.

### **1.2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт**

#### **Үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт**

Үндсэн хууль нь эрх зүйн салбар дахь дээд хүчин чадал бүхий, бусад бүх хууль тогтоомжийн суурь эх сурвалж болдог тул нийгмийн халамжийн бодлогын үндсэн үзэл баримтлалыг тодорхойлдог. 1992 оны МУ-ын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар бүлэгт хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулсан нь нийгмийн халамжийн салбарын эрх зүйн үндэс суурь

болдог. Хүний эрхийн дотор амьд явах эрх нь төрөөс өгч буй хайр хишиг, өршөөл бус, харин төрийг бий болгож, эрх мэдлийг нь олгосон ард түмнээс төрөөр зайлшгүй хамгаалуулах ёстой суурь эрх юм. Амьд явах эрх нь амьдрах эрхийн амин сүнс, үндсэн тулгуур учраас хүний амьдрах эрхийг хангаж хамгаалах, таатай нөхцөлтийг бүрдүүлэх үүргийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх шийдвэрлэх ажиллагааны зарчим болгон мөрдөн хэрэгжүүлэхийг төрд ногдуулсан хэрэг мөн.<sup>15</sup> Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “өндөр наслах, хөдөлмөрийн чадвар алдах, хүүхэд төрүүлэх, асрах болон хуульд заасан бусад тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах эрхтэй” гэж заасан нь нийгмийн халамжийн бодлогын үндэслэл болдог. Дээрх заалтад дурдсан өндөр наслах, хүүхэд төрүүлэх, асрах зэрэг нь хүний амьдралын жам ёсны үйл явц тул эдгээр нөхцөлд эд мөнгөний тусламж авах нь төрийн энэрэл бус, харин иргэний хууль ёсны эрх юм. Түүнчлэн хуульд заасан бусад тохиолдол гэх өргөн агуулгад ядуурах, тэжээгчээ алдах, байгалийн гамшигт өртөх зэрэг нийгмийн эрсдэлүүд багтах бөгөөд эдгээр тохиолдолд үзүүлэх халамжийн бодлого нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрхийг бодитой хэрэгжүүлэх үндсэн тогтолцоо болдог.<sup>16</sup>

Төрийн нэн тэргүүний чиг үүрэг нь иргэдийн амьдралын наад захын хэрэгцээг хангах, эмзэг бүлгийг эрсдэлээс хамгаалах замаар хүний нэр төр, эрхэм чанарыг хадгалах явдал мөн. Үүнтэй уялдан төр нь хүний суурь эрх чөлөөг дээдлэн сахиулах үүрэг хүлээх бөгөөд төрийн эрх мэдлийн бүхий үйл ажиллагаа нь иргэний эрх зүйн байдлыг дордуулсан хууль тогтоомж батлахгүй байх, зөвхөн түүнийг хамгаалж хэрэгжүүлэхэд чиглэх ёстой. Иймээс хүний эрхийг хангах зарчим нь нийгмийн хамгааллын эрх зүйн салбарын бүх нийтэд хамаарах суурь болдог байна.

МУ-ын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд хуульчилсан төрийн үүрэг нь хүний эрх, эрх чөлөөг зөвхөн тунхаглах бус, түүнийг бодит агуулгаар хангах үндсэн баталгаа болдог. Энэхүү үзэл санааг Францын 1789 оны “Хүний болон иргэний эрхийн тунхаг”-ийн 16 дугаар зүйлд заасан “Хүний эрхийг баталгаажуулаагүй, төр засгийн үүрэг эрхийг тодорхойлоогүй нийгэм үндсэн хуульгүй нийгэм юм” гэх тодорхойлолттой холбон тайлбарлах боломжтой. Үүнээс үзвэл, хүний эрхийг хэрэгжүүлэх бодит хэрэгсэл болон хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх нь жинхэнэ утгаараа үндсэн хууль ёсны чухал шалгуур юм.

Энэхүү баталгааны үндсэн суурь нь төрийн дур зоргыг хязгаарлах, төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хяналт тэнцвэртэйгээр хуваарилах

<sup>15</sup> Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар, хоёр дахь хэвлэл, (Улаанбаатар:Адман, хэвлэлийн компани, 2024), 209 дэх тал

<sup>16</sup> Нанзаддоржийн Лүндэндорж, *Өмнөх эшлэл 11, 231 дэх тал*

замаар иргэний эрхийг бодитой хамгаалахаас эхэлдэг. Өөрөөр хэлбэл, хүний эрхийг хуулиар тунхаглахын зэрэгцээ түүнийг хангах, хамгаалах төрийн тодорхой үүрэг, хариуцлагыг давхар тогтоох нь эрх зүйн онолын болон практик хэрэгжилтийн зайлшгүй шаардлага юм. Энэ утгаараа Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйл нь иргэдийн эрхийг бодитой хэрэгжүүлэх хууль зүйн баталгааг бүрдүүлж, нийгмийн халамжийн эрх зүйн тогтолцооны суурь үндэс болж байна.

### **Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн зохицуулалт**

Монгол Улсын хувьд нийгмийн халамжийн төрлүүдийг нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн шинэчлэлтэй уялдуулан тодорхойлж ирсэн байна. Зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш нийгмийн халамжийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулж эхэлсэн бөгөөд үе үеийн Нийгмийн халамжийн тухай хуулиудад халамжийн төрлүүдийг дараах байдлаар ангилан тогтоож иржээ.

Хүснэгт 1.2 *Монгол улсын Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасан халамжийн төрлүүдийн зохицуулалт (1995-2012)*

Хууль батлагдсан он	1995 он	1998 он	2005 он	2012 он
<b>Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн ангилал</b>	1.Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр 2.Нийгмийн халамжийн тэтгэмж 3.Нийгмийн халамжийн болон асрамжийн үйлчилгээ 4.Ахмад настанд үзүүлэх хөнгөлөлт үйлчилгээ 5.Тахир дутуу хүнд үзүүлэх хөнгөлөлт, үйлчилгээ	1.Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн төрөл 2.Нийгмийн халамжийн болон асрамжийн үйлчилгээний төрөл	1.Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр 2.Нийгмийн халамжийн нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж 3.Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ 4.Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ	1.Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр 2.Нийгмийн халамжийн тэтгэмж 3.Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ 4.Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ

*Эх сурвалж: НХтХ-ийн 1995-2012 оны хуулийн зохицуулалт*

Дээрх хүснэгтээс үзвэл, 1995-2012 оны хооронд шинэчлэн батлагдсан НХтХ-д тусгагдсан халамжийн үндсэн төрлүүд нь агуулгын хувьд тодорхой хувьслын шинжтэй боловч тэтгэвэр, тэтгэмж болон үйлчилгээ гэсэн суурь ангиллаа хадгалж ирсэн байна. Гэсэн хэдий ч үе шат бүрийн шинэчлэл нь зөвхөн ангиллын нэршлийг өөрчлөхөөс гадна халамжийн агуулга, хамрах хүрээ, зорилтот бүлгийн тодорхойлолтод аажмаар илүү нарийвчлал, ялгавартай байдлыг нэвтрүүлсэн байна. Ялангуяа 2005 оноос хойших шинэчлэлүүдэд мөнгөн тусламж, олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн үйлчилгээ,

төрөлжсөн асрамжийн хэлбэрүүд нэмэгдсэн нь халамжийн бодлогыг уламжлалт асрамжийн шинжээс илүү хөгжлийг дэмжих, идэвхжүүлэх чиглэл рүү шилжүүлсэн гэж үзэж болохоор байна. Иймд Монгол Улсын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт нь хэлбэрийн хувьд тогтвортой ангилал хадгалсан боловч агуулгын хувьд зорилтот, олон хэлбэрт, хэрэгцээнд суурилсан тогтолцоо руу хувьсан өөрчлөгдсөн бөгөөд энэ нь орчин үеийн нийгмийн хамгааллын бодлогын олон улсын чиг хандлагатай нийцэх алхам хийх болсон гэдгийг илтгэж байна.

Өнөөдрийн байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй НХТХ нь найман бүлэг, 32 зүйлтэй бөгөөд нийгмийн халамжийн харилцааг илүү системтэй, оновчтой зохицуулах зорилготой шинэчилсэн найруулга юм. Энэхүү хуулийн шинэчлэл нь халамжийн бодлогыг зорилтот бүлэгт чиглэсэн, хэрэгцээнд суурилсан зарчимд тулгуурлан хөгжүүлэх, мөн халамжийн үйлчилгээний төрөл, хамрах хүрээг илүү нарийвчлан тодорхойлох нөхцөлийг бүрдүүлсэнд оршино. 2012 оны хуулийн зохицуулалтын өмнөх үе шатуудаас ялгарах нэг гол онцлог нь халамжийн зорилтот бүлгийг тодорхойлох аргачлалыг эрх зүйн түвшинд тодорхой болгож хуульчилсан явдал юм. Энэ нь халамжийн бодлогын хэрэгжилтэд ил тод байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэхээс гадна нөөцийн хуваарилалтыг оновчтой болгох практик ач холбогдолтой зохицуулалт болсон. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт заасан халамжийн төрлүүдийг агуулга, зориулалт болон онолын ангиллаар нь нарийвчлан авч үзвэл, хуулиар халамжийн төрлүүдийг агуулга болон зориулалтаар нь дараах дөрвөн үндсэн төрөлд ангилсан байдаг.

Хүснэгт 1.3 *Монгол Улсын Нийгмийн халамжийн төрлүүд ба онолын ангилал*

№	Нийгмийн халамжийн төрөл	Төрлүүдийн хамрах хүрээ	Ангилал
1	Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр	65 насанд хүрсэн иргэн	Зорилтот
		16 насанд хүрсэн одой иргэн	
		Хөдөлмөрийн чадвараа 50 ба түүнээс хувиар алдсан 16 насанд хүрсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн	
		Тэжээгчээ нь нас барсан 18 хүртэлх насны хүүхэд	
		18 хүртэлх насны дөрөв ба түүнээс дээш хүүхэдтэй, өрх толгойлсон 45 насанд хүрсэн эх, 50 насанд хүрсэн эцэг	
2	Нийгмийн халамжийн тэтгэмж	Асаргааны тэтгэмж	Зорилтот
		Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэний тэтгэмж	
		Онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж	
		Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж	Нийтлэг
3	Нийгмийн халамжийн	Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээ	Зорилтот

	үйлчилгээ	Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ	
4	Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ	Боловсролын дэмжих үйлчилгээ	Зорилтот
		Эрүүл мэндийг дэмжих үйлчилгээ	
		Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээ	

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)

Дээр дурдсан нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг тус бүрээр нь нарийвчлан дэлгэрүүлж, тэдгээрийн хамрах хүрээ, эрх зүйн үндэслэл болон хэрэгжилтийн онцлогийг авч үзье.

#### 1. **Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр (12 дугаар зүйл)**

НХтХ-ийн 12 дугаар зүйлд нийгмийн халамжийн тэтгэврийг хуульчилсан байдаг. Энэхүү тэтгэвэр нь нийгмийн даатгалын тухай хууль тогтоомжид заасан тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй, амьжиргааны эх үүсвэргүй иргэдэд сар бүр олгодог мөнгөн тусламжийн хэлбэр юм. Эрх зүйн шинжийн хувьд халамжийн тэтгэвэр нь төрөөс баталгаажуулсан нийгмийн хамгааллын эрх бөгөөд энэ нь сайн дурын шинжтэй бус, харин хуульд заасан шалгуур хангасан тохиолдолд заавал хэрэгжих үүрэгтэй төрийн үйлчилгээ юм. Хууль тогтоогчийн зүгээс халамжийн тэтгэвэр авах эрх бүхий субъектуудыг тэдгээрт тулгарч буй эрсдэл, бие махбод болон нийгэм, эдийн засгийн онцлогт нь тулгуурлан дараах таван үндсэн шалгуураар ангилан тогтоосон байна. Үүнд:

1. Насны шалгуураар: 65 насанд хүрсэн иргэн (Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй бол);
2. Бие махбодын онцлогоор: 16 насанд хүрсэн одой иргэн;
3. Эрүүл мэндийн байдлаар: Хөдөлмөрийн чадвараа 50 ба түүнээс дээш хувиар алдсан, 16 насанд хүрсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн.
4. Нийгмийн хамгааллын зайлшгүй шаардлагаар: Тэжээгч нь нас барсан 18 хүртэлх насны хүүхэд;
5. Өрх толгойлсон байдлаар: 18 хүртэлх насны дөрөв ба түүнээс дээш хүүхэдтэй, өрх толгойлсон 45 насанд хүрсэн эх, 50 насанд хүрсэн эцэг.

#### 2. **Нийгмийн халамжийн тэтгэмж, (13 дугаар зүйл)**

Нийгмийн халамжийн тэтгэмж нь иргэний амьжиргааг дэмжих, гэнэтийн эрсдэлээс хамгаалах болон хүн ам зүйн бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилготой мөнгөн тусламжийн хэлбэр юм. Энэхүү эрх зүйн зохицуулалт нь халамжийн бодлогыг зөвхөн эмзэг бүлгийг дэмжихээс гадна урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах шинжтэй бодлого юм. Эрх зүйн шинж чанарын хувьд халамжийн тэтгэмж нь үндсэн зорилго, нийгэм, эдийн

засгийн шаардлагаас хамаарч нэг удаагийн болон давтамжтай олголттой байж болох бөгөөд энэ нь тухайн тэтгэмжийн зорилго, нөхцөл байдлаас хамаарч ялгаатайгаар тогтоогддог. Тухайлбал, байнгын асаргаа шаардлагатай иргэд, зорилтот өрхийн гишүүдэд сар бүр олгох хэлбэр давамгайлдаг бол онцгой нөхцөл байдалд нэг удаагийн дэмжлэг олгох зохицуулалт үйлчилдэг. НХТХ-ийн 13 дугаар зүйлд зааснаар тэтгэмжийг олгох зориулалт, давтамжаар нь дараах байдлаар ангилан зохицуулдаг.

*Хүснэгт 1.4 Нийгмийн халамжийн тэтгэмжийн төрлүүдийн зохицуулалт*

№	Тэтгэмжийн төрөл	Хамрах хүрээ, зорилтот бүлэг	Олгох давтамж
1	Асаргааны тэтгэмж	Бүтэн өнчин болон эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг үрчлэн авсан эсвэл асарч байгаа иргэн; ганц бие ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг гэр бүлдээ авч асарч байгаа иргэн; байнгын асаргаа шаардлагатай иргэнийг асарч байгаа асран хамгаалагч.	Сар бүр
2	Нийгмийн халамжийн дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэний тэтгэмж	Хуулийн 3.1.2-т заасан өрхийн амьжиргааны түвшин тогтоох судалгаагаар тусламж шаардлагатай нь тогтоогдсон өрхийн гишүүн, иргэн.	Сар бүр
3	Онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж	Гэнэтийн аюул, осол, байгалийн гамшгийн улмаас гэр оронгүй болсон өрх; 18-24 насны бүтэн өнчин иргэн; хорих ангиас суллагдсан гэр оронгүй иргэн; 4 ба түүнээс дээш хүүхэдтэй өрх толгойлсон эцэг, эх; байнгын асаргаа шаардлагатай хүүхэд, иргэн болон “Эхийн алдар” одонтой эхчүүд.	Нэг удаа / Сар бүр / Улиралд / Жилд
4	Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж	Монгол Улсын 18 хүртэлх насны хүүхэд бүрд хүн ам зүйн бодлогын хүрээнд олгох тэтгэмж.	Сар бүр

*Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)*

### **3. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ, (17, 18, 19 дүгээр зүйл)**

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ нь иргэдэд зөвхөн мөнгөн тусламж үзүүлээд зогсохгүй, тэдний амьдрах орчин, нийгэмших үйл явц, бие махбодын болон сэтгэл зүйн хэрэгцээг хангах зорилготой мөнгөн бус, үйлчилгээний халамжийн хэлбэр юм. Үүний нэг илрэл нь Гэр бүлийн хүчирхийлэлтэй тэмцэх тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд заасан хохирогчид үзүүлэх халамжийн үйлчилгээ бөгөөд энэ нь НХТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн

18.1-д заасан төрөлжсөн асрамж, ОНОТХ зэрэг цогц хэлбэртэй байна. Энэхүү зохицуулалт нь салангид хоёр хуулийн хүрээнд хэрэгжиж байгаа мэт боловч бодит байдал дээр хоорондоо харилцан хамааралтай, нэг нь хамгаалалтын, нөгөө нь нөхөн сэргээх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлдэг онцлогтой. НХТХ-ийн дөрөв дүгээр бүлэг болох 17, 18 болон 19 дүгээр зүйлд зааснаар энэхүү үйлчилгээг агуулга, хэрэгжих хэлбэрээр нь дараах байдлаар ангилдаг.

Хүснэгт 1.5 *Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний төрлүүдийн зохицуулалт*

Төрөл	Үйлчилгээний хугацаа	Хэрэгжүүлэх эрх зүйн хэлбэр
Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамж (ОНОТХ)	Иргэнийг нийгэмшүүлэх, бие даан амьдрах чадвар олгох зөвлөгөө, сургалт, түр байрлуулах үйлчилгээ.	Иргэн, ААН, ТББ-аар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх. НХТХ-ийн 18.5
Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ	Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, эрсдэлт нөхцөлд байгаа хүүхдийг байнгын асрамжийн газарт авч үйлчлэх.	Улсын болон хувийн хэвшлийн төрөлжсөн асрамжийн газрууд.

Эх сурвалж: *Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)*

ОНОТХУ нь өмнө нь бодлогын зарчим хэлбэртэй байсан бол 2012 оны хуулиар түүний хэрэгжих эрх зүйн хэлбэр, зохион байгуулалтын механизм, оролцогч талуудын үүрэг хариуцлага тодорхой болж, бие даасан үйлчилгээний тогтолцоо болон хөгжсөн байна. НХТХ-ийн 18 дугаар зүйлд зааснаар ОНОТХУ нь иргэнийг нийгмийн орчноос нь тусгаарлахгүйгээр, орон нутаг болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоотойгоор дэмжлэг үзүүлэх зорилготой. Эрх зүйн хувьд энэхүү үйлчилгээ нь төр, орон нутгийн захиргаа, төрийн бус байгууллага болон хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан хэрэгжих боломжтой бөгөөд үйлчилгээний гүйцэтгэлийг гэрээний үндсэн дээр зохион байгуулах замаар уян хатан, үр ашигтай тогтолцоог бүрдүүлдэг онцлогтой.

Хүснэгт 1.6 *ОНОТХУ-ний ангилал*

Үйлчилгээний төрөл	Үйлчилгээний агуулга, хэлбэр	Хэрэгжүүлэх субъект
Амьдрах чадвар олгох, нөхөн сэргээх	Бие даан амьдрах чадвар олгох сургалт, зөвлөгөө өгөх, сэргээн засах үйлчилгээнд хамруулах.	ААН, ТББ, сайн дурын байгууллага
Гэрээр үзүүлэх халамж	Ганц бие ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд гэрээр нь хоол унд бэлтгэх, цэвэрлэгээ хийх, эмнэлгийн тусламж үзүүлэх.	Мэргэшсэн иргэн, ТББ
Түр байрлуулан асрамжлах	Гэр оронгүй, эрсдэлт нөхцөлд байгаа иргэдийг тодорхой хугацаанд байрлуулж,	Түр хамгаалах байр, Халамжийн төвүүд

	нийгэмшүүлэх үйлчилгээ үзүүлэх.	
Өдрийн үйлчилгээ	Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг өдрийн цагаар цуглуулж, чөлөөт цагийг өнгөрүүлэх, хооллох, хөгжүүлэх.	Орон нутгийн халамжийн нэгж, ТББ

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)

Эдгээрээс НХТХ-ийн 19 дүгээр зүйлд заасан төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээ нь нийгмийн хамгийн эмзэг, бие даан амьдрах чадваргүй бүлэгт чиглэсэн зохицуулалт юм. Эрх зүйн хувьд төрийн хариуцлагад тулгуурладаг бөгөөд үйлчилгээний чанар, санхүүжилт нь хатуу зохицуулалттай, стандартчилсан хэлбэрээр хэрэгждэг гэдгээрээ онцлогтой

Хүснэгт 1.7 Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээний эрх зүйн шалгуур, зохицуулалт

Төрөл	Хамрагдах эрх зүйн шалгуур	Нарийвчилсан зохицуулалт
Ахмад настан	Тэжээн тэтгэх хүүхэдгүй, бие даан амьдрах чадваргүй ганц бие иргэн.	Зардлын нормативыг ЗГ тогтооно. Байнгын асаргаатай иргэний зардлыг 3 дахин нэмэгдүүлнэ.
ХБИ	Мэргэжлийн үйлчилгээ, тусгай нөхцөл шаардагдсан ганц бие иргэн.	Тэтгэвэр авагч иргэний тэтгэврийн 70%-ийг өөрт нь, 30%-ийг асрамжийн газарт олгоно.
Хүүхэд	Эрсдэлт нөхцөлд байгаа болон байнгын асрамжид байдаг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд.	Асрамжийн үйлчилгээг нас, хүйсийн онцлогоор төрөлжүүлж болно.
Ихэр хүүхэд	4 хүртэлх насны 3 ба түүнээс дээш ихэр хүүхэд (эцэг эх зөвшөөрснөөр).	Улсын зардлаар асрамжлан өсгөх эрх зүйн баталгаатай.

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээнд багтах ОНОТХ болон төрөлжсөн үйлчилгээнээс гадна 2024 онд 19<sup>1</sup> заалт болох “Хүүхэд асрах хувилбарт үйлчилгээ” гэх төрлийг нэмсэн байна. Энэхүү өөрчлөлт нь халамжийн тогтолцоонд деинституцчилал буюу байгууллагын асрамжаас гэр бүлийн орчинд суурилсан асаргаа руу шилжих олон улсын чиг хандлагыг тусгасан шинэчлэл юм. Тус зохицуулалтын хүрээнд Хүүхэд хамгааллын тухай хуулийн дагуу эрсдэлт нөхцөлд байгаа гэж тогтоогдож, гэр бүлээс нь тусгаарлах шийдвэр гарсан хүүхдүүд хамрагдана. Өмнө нь гэр бүлээсээ тусгаарлагдсан хүүхдийг шууд асрамжийн газар буюу төрөлжсөн байгууллагад авдаг байсан. Харин энэ заалтаар хүүхдийг заавал байгууллагад биш, тухайн боломжит орчинд нь үлдээх дараах хувилбарт сонголтуудыг хуульчилсан.

Үүнд:

1. Төрөл садны гэр бүл: Авга, нагац, эмээ, өвөөгийнх нь асрамжид үлдээх.
2. Асралт гэр бүл: Тухайн хүүхдийг гэр бүлдээ авч асран хүмүүжүүлэхээр сэтгэл зүйн хувьд бэлтгэгдсэн, гэрээт айлд байлгах.

Уг шинэчлэлийн хамгийн чухал хэсэг нь санхүүжилтийн нөхцөл өөрчилсөн явдал юм. Өмнө нь хүүхэд асрамжийн газарт байх үед тухайн байгууллагад олгогддог байсан хувьсах болон үйлчилгээний зардлыг одоо хүүхдийн бодит асаргааг гүйцэтгэж буй төрөл садны эсвэл асралт гэр бүлд шууд хуваарилах эрх зүйн хэлбэрт шилжсэн. Ингэснээр санхүүжилт нь байгууллагад төвлөрөх биш, хүүхдийн хөгжлийг хангах субъект рүү чиглэсэн зорилтот шинжтэй болсон байна. Энэхүү эрх зүйн шинэчлэл нь хүүхдийн амьдрах орчны чанарыг сайжруулаад зогсохгүй, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, эзэнд нь оновчтой хүргэх практик боломжийг бүрдүүлж байгаагаараа онцлогтой байж болох юм.

#### 4. **Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ, (20, 21, 22 дугаар зүйл)**

НХТХ-ийн тавдугаар бүлэгт хуульчилсан “Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээ” нь халамжийн бодлогыг зөвхөн бэлэн мөнгө хуваарилах идэвхгүй хэлбэрээс татгалзаж, иргэний хүний эрхийн суурь хэрэгцээг хангах замаар хүний капиталыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн төрөөс хэрэгжүүлж буй идэвхтэй бодлого юм. Энэхүү зохицуулалт нь халамжийг тэтгэмж олгох уламжлалт хандлагаас ангид авч үзэж, иргэдийн бие даан амьдрах чадавхыг дээшлүүлэх, нийгэм, эдийн засгийн оролцоог нь идэвхжүүлэх ач холбогдол бүхий эрх зүйн зохицуулалт мөн. Хуульд зааснаар нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээг түүний чиглэл, хамрах хүрээ болон санхүүжилтийн эх үүсвэрээр нь дараах байдлаар ангилан зохицуулдаг.

Хүснэгт 1.8 *Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээний нэгдсэн зохицуулалт*

<b>Үйлчилгээний төрөл</b>	<b>Хамрах хүрээ (Зорилтот бүлэг)</b>	<b>Үзүүлэх тусламж, дэмжлэгийн хэлбэр</b>	<b>Санхүүжилт ба эрх зүйн баталгаа</b>
Боловсролыг дэмжих (20 дугаар зүйл)	Амьжиргааны төвшнөөс доогуур өрхийн болон ХБИ-ийн хүүхэд, өнчин хүүхэд, тэнэмэл амьдралтай болон хорих ангиас суллагдсан хүүхэд.	Хичээлийн үндсэн хэрэгсэл, сурах бичиг, сургуулийн дүрэмт хувцасны зардлыг бүрэн болон хэсэгчлэн төрөөс хөнгөлөх.	Боловсролын болон Халамжийн асуудал эрхэлсэн сайд нарын төсвийн багцаас гаргана.
Эрүүл мэндийг дэмжих (21 дүгээр зүйл)	Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн, иргэд.	ЭМД-ын шимтгэлийг төрөөс бүрэн болон хэсэгчлэн төлөх.	Эрүүл мэндийн сайдын төсвийн багцаас гаргаж, ЭМД-ын хуулиар зохицуулна.

Хүнс тэжээлийн дэмжлэг (22 дугаар зүйл)	Хүнсний хангамж зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүд болон гэр оронгүй, тэнэмэл амьдралтай иргэд.	Хүнсний бүтээгдэхүүн худалдан авах эрхийн бичиг олгох, халуун хоол, цайгаар үйлчлэх.	Халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага журамлаж, төсвөөс санхүүжүүлнэ.
-----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тухай хууль (2012)

## **Нийгмийн халамжийн төрлүүдийг нарийвчлан зохицуулсан захиргааны хэм хэмжээний акт (Холбогдох журам, заавар)**

Нийгмийн халамжийн тухай хуулиар тогтоосон үндсэн төрөл, хэлбэрүүдийг амьдралд хэрэгжүүлэх, тэдгээрийн шалгуур үзүүлэлт болон үйлчилгээ үзүүлэх шат дамжлагыг Засгийн газар болон салбарын яамнаас баталсан журмаар илүү нарийвчлан зохицуулдаг. Одоогийн байдлаар халамжийн тогтолцоонд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй гол журмуудыг тэдгээрийн чиг үүрэг, зохицуулах харилцаагаар нь авч үзвэл. Үүнд:

### **1. Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжтэй холбоотойгоор**

1.1 Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам 2021 он (НХтХ-ийн 16.5)

### **2. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээтэй холбоотойгоор**

2.1 ОНОТХҮ-ний чанарт тавигдах шалгуур, журам 2025 он (НХтХ-ийн 18.7)

2.2 Төрөлжсөн асрамжийн газарт ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг хүлээн авах шилжүүлэх журам, Төрөлжсөн асрамжийн газрын төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах, түүнд хяналт тавих журам, Төрөлжсөн асрамжийн газрыг магадлан итгэмжлэх журам 2023 он (НХтХ-ийн 19.7)

### **3. Нийгмийн хөгжлийн үйлчилгээтэй холбоотойгоор**

3.1 Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд “Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний журам 2025 он (НХтХ-ийн 22.3)

Дээрх журмын зохицуулалтуудыг тус бүрт нь дэлгэрүүлэн авч үзье.

## **Журам 1. Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам**

НХТХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-т заасан бүрэн эрхийн хүрээнд МУ-ын ЗГ-аас 2021 оны 362 дугаар тогтоолоор “Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам”-ыг шинэчлэн баталсан. Нийгмийн халамжийн үйл ажиллагаа нь 2026 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр иргэнд чиглэсэн, цахимжсан, хариуцлагатай тогтолцоо руу шилжсэн байна. НХТХ-ийн 12 дугаар зүйлд заасан халамжийн тэтгэврийг тогтоохдоо цахим хүсэлтийг үндэслэн ажлын 5-10 хоногт багтаан шийдвэрлэж, арилжааны банкны дансаар шууд олгодог болсон. Журмын 3 дугаар бүлэгт заасанчлан, тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр болон олон хүүхэдтэй өрх толгойлсон эцэг, эхийн тэтгэврийг тогтоохдоо төрийн мэдээлэл солилцооны нэгдсэн системийг ашиглаж, иргэнээс иргэний үнэмлэх, төрсний гэрчилгээ зэрэг баримт бичгийг давхардуулан шаардахгүй болсон нь захиргааны зардлыг бууруулах зорилготой бөгөөд уг үйл ажиллагааны дарааллыг хүснэгт 1.9-д харуулав.

Хүснэгт 1.9 *Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйл явц*

Үе шаг	Холбогдох этгээд	Хугацаа	Үйл ажиллагаа
Хүсэлт гаргах	Иргэн	Тухай бүр	Цахим системээр (E-Mongolia) хүсэлт гаргана. Боломжгүй бол биеэр хандана.
Хянан бүртгэх	Сум, хорооны нийгмийн ажилтан	Ажлын 3 хоног	Хүсэлтийг хянаж, системд бүртгэн аймаг, дүүргийн халамжийн байгууллагад илгээнэ.
Нөхцөл байдлыг тодруулах	Нийгмийн ажилтан, АДЗ	Ажлын 10 хоног	Өрхийн амьдралын бодит нөхцөл байдалтай танилцаж, АДЗ-ийн хурлаар хэлэлцүүлж шийдвэрлэх.
Гэрээ байгуулах	Нийгмийн ажилтан	Ажлын 3 хоног	АДЗ-ийн шийдвэр гарсны дараа асаргааны гэрээг системд оруулж, аймаг/дүүрэг рүү илгээнэ.
Баталгаажуулах	Аймаг, дүүргийн халамжийн хэлтэс	Ажлын 5 хоног	Ирүүлсэн материалыг эцсийн байдлаар хянаж, тэтгэвэр, тэтгэмж олгох шийдвэр гаргана.

*Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам (2021)*

Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний үр нөлөө нь зөвхөн тэтгэвэр, тэтгэмжийг тогтоох төдийгүй, тэдгээрийг товлосон хугацаанд нь, хүртээмжтэй бөгөөд хяналттайгаар олгох үйл явцаас шууд хамаардаг. Монгол Улсын Засгийн газрын 2021 оны 362 дугаар тогтоол болон 2026 оны 31 дүгээр тогтоолоор орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн хүрээнд тэтгэвэр, тэтгэмж олгох хугацаа болон олголтын нөхцөлүүдийг доорх хүснэгтээр нэгтгэн харуулав.

Хүснэгт 1.10 *Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох хугацааны зохицуулалт*

Зохицуулалтын төрөл	Хугацаа тогтоох зарчим	Онцлох нөхцөл
Эхлэх хугацаа	Иргэний хүсэлт гаргасан өдрөөс	Цахим системээр хүсэлт илгээсэн цаг хугацааг баримтална.
Дуусах хугацаа	Хөдөлмөрийн чадвар сэргээгдэх, эсвэл хуулийн эрх дуусгавар болох хүртэл	Нас барсан тохиолдолд дараагийн сарыг дуустал олгоно.
Асаргааны хугацаа	Нарийн мэргэжлийн эмч, комиссын дүгнэлтийг үндэслэнэ	Өвчин, гэмтлийн жагсаалтад заасан хугацаагаар тогтоож, сунгана.
Нөхөн олголт	Сунгалт хоцорсон боловч эмнэлгийн дүгнэлтээр баталгаажсан бол	Тухайн тасарсан хугацааны мөнгийг бүрэн нөхөн олгоно.
Шилжилт хөдөлгөөн	Бүрмөсөн хаягийн шилжсэнээс хойш 180 хоногийн дотор	180 хоногоос хэтэрч бүртгүүлсэн бол тасарсан хугацааны мөнгийг нөхөн олгохгүй.

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам (2021)

### Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн зогсоох үндэслэл, хяналтын тогтолцоо

Монгол Улсын нийгмийн халамжийн систем нь зөвхөн бэлэн мөнгө түгээх хандлагаас татгалзаж, иргэнийг чадваржуулах сургалт (8.2-р заалт) болон санхүүгийн хариуцлагыг хослуулсан загвар руу шилжих алхмуудыг хийж байна. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд халамжийн санхүүжилтийг зорилтот бүлэгт оновчтой хуваарилах, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилгоор олголтыг зогсоох, түдгэлзүүлэх харилцааг журмын 6 дугаар бүлэгт нарийвчлан заажээ. Ингэснээр халамжийн тогтолцоонд хариуцлагыг зохицуулалт илүү тодорхой болж, тусламжийг зөвхөн хэрэгцээтэй бүлэгт хүргэхээс гадна буруу зорилтот хэрэглээг бууруулах эрх зүйн үндэс бүрдэж байна.

Хүснэгт 1.11 Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн зогсоох үндэслэл

№	Тэтгэмжүүдийн төрөл	Хугацаа	Үйл ажиллагаа	2026 оны шинэчлэл
1	Асаргааны тэтгэмж	Бүтэн өнчин, эрсдэлт нөхцөл дэх хүүхэд, ганц бие ахмад настан, байнгын асаргаатай ХБИ асарч буй иргэн.	-Асруулж буй хүүхэд үрчлэгдсэн -Асруулагчид асаргаа шаардлагагүй болсон -Гэрээний үүргээ биелүүлээгүй, хугацаа дууссан.	Гэрээний хариуцлага: Халамжийн хөрөнгийг зориулалтын бус зүйлд зарцуулсан нь тогтоогдвол олголтыг түдгэлзүүлнэ.
2	Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа	Зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн, иргэн.	-Өрхийн амьжиргааны түвшин дээшилсэн -Хуурамч материал бүрдүүлсэн нь хяналт шалгалтаар тогтоогдсон	Мэдээллийн сангийн тулгалт болон хөндлөнгийн хяналтаар зөрчил илэрвэл

				олголтыг шууд зогсооно.
3	Онцгой тохиолдлын болон амьжиргааг дэмжих тэтгэмж	Гэнэтийн аюулд өртсөн өрх, 18-24 насны бүтэн өнчин иргэн, хорих ангиас суллагдсан гэр оронгүй иргэн, одонтой эхчүүд.	-Тухайн нөхцөлд байдал арилсан -Хүүхдийн тоо өөрчлөгдсөн -Нас барсан эсвэл НД-ын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүссэн	Төрийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн тусламжтайгаар тэтгэвэр давхардуулан авах эрхийг системээр автоматаар хаана.

Эх сурвалж: Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам (2021)

НХТХ-ийн 13 дугаар зүйлд заасан асаргааны тэтгэмжийг олгохдоо АДЗ гэрээ байгуулж, асаргаа шаардлагатай иргэний бодит нөхцөл байдлыг эмнэлгийн нарийн мэргэжлийн комиссын дүгнэлтээр баталгаажуулдаг. Засгийн газрын 2026 оны 31 дүгээр тогтоолоор тус журамд зарчмын шинжтэй хэд хэдэн томоохон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулсан байна. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд дараах онцлох зохицуулалтууд хэрэгжиж байна:

- Цахим хүртээмж (2.15-р заалт): Гадаад улсад оршин суугаа Монгол Улсын иргэд болон отор нүүдэл хийж буй малчин өрхүүд асаргааны хэрэгцээгээ газар зүйн байршлаас үл хамааран цахим хэлбэрээр тогтоолгож, хянуулах технологийн шийдлийг хуульчилсан. Энэ нь төрийн үйлчилгээний шат дамжлага, хүнд суртлыг бууруулж, халамжийг иргэнд тэгш, хүртээмжтэй хүргэх боломжийг бүрдүүлсэн.
- Хуулийн 13.5-д заасан онцгой тохиолдлын тэтгэмжийг шийдвэрлэхдээ онцгой байдлын асуудал хариуцсан байгууллагын актыг тухайн өрхийн амьжиргааны түвшний үнэлгээтэй уялдуулан авч үзэх зохицуулалт нэвтэрснээр халамжийн шийдвэр гаргалт илүү нэгдмэл, нотолгоонд суурилсан хэлбэрт шилжсэн байна. Ингэснээр нийгмийн халамжийг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай зорилтот бүлэгт оновчтой хуваарилах зарчим бодит байдал дээр хэрэгжиж боломжтой байна.

Ийнхүү салбарын хэмжээнд хэрэгжиж буй эрх зүйн шинэчлэлтүүд нь нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйл явцыг уламжлалт зохицуулалтаас ангид, нотолгоо болон цахим өгөгдөлд суурилсан засаглалын хэлбэрт шилжүүлж байна. Систем хоорондын мэдээлэл тулгалт болон гэрээний хариуцлагын тогтолцоо өмнөх зохицуулалтаас чангарснаар халамжийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах эрсдэлийг хааж, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх эрх зүйн баталгаа бүрджээ.

## **Журам 2. Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн халамжийн үйлчилгээний чанарт тавигдах шалгуур журам**

НХТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.7-т заасны дагуу Гэр бүл, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2025 оны А/35 дугаар тушаалаар тус журам батлагдсан юм. Энэхүү журам нь ОНОТХҮ буюу төрийн зарим чиг үүргийг иргэн, аж ахуйн нэгж, төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх замаар халамжийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг стандартын түвшинд хүргэх зорилготойгоор батлагдсан байна. Журамд зааснаар халамжийн үйлчилгээг хүсэх, сонгон шалгаруулах, үнэлэх үйл явц бүхэлдээ цахимжиж, салбар хоорондын хариуцлагын хуваарилалтыг дараах байдлаар заагласан байна (Журмын 3 дугаар бүлэг). Үүнд:

1. Иргэд халамжийн үйлчилгээнд хамрагдах хүсэлтээ ehalamj.mn системээр дамжуулан цахимаар гаргах бөгөөд боломжгүй тохиолдолд сум, хорооны нийгмийн ажилтан эрж хайж холбон зуучлах үүрэгтэй (3.1, 3.3).
2. Гэрээлэгчийг сонгон шалгаруулах (3.5.1, 3.5.2): Аймаг, дүүргийн халамжийн байгууллага нь үйлчилгээ үзүүлэх иргэн, ААН, ТББ-ыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу нээлттэй сонгон шалгаруулж, гэрээ байгуулна. Энэ нь ил тод байдал, шударга өрсөлдөөнийг хангах зорилготой бөгөөд үйлчилгээний багцыг тухайн орон нутгийн байршил, хоорондын зай, үйлчлүүлэгчдийн тооноос хамааран багцлан төлөвлөнө.
3. Мэдээллийн сан ба хяналт (3.6.1, 3.6.4): Сум, хорооны нийгмийн ажилтан хамрагдах шаардлагатай иргэдийн мэдээллийн санг сар бүр шинэчилж, гэрээт байгууллагыг мэдээллээр хангахын зэрэгцээ байгуулсан гэрээний хэрэгжилт, үйлчилгээний чанарт анхан шатны хяналт тавина.

Үүнээс гадна тухайн халамжийн үйлчилгээг гэрээлэн гүйцэтгэх байгууллагад тавигдах эрх зүйн болон практик шалгуур үзүүлэлтүүдийг тус журмаар нарийвчлан зохицуулсан байна. Үйлчилгээ үзүүлэгч субъектийн эрх зүйн чадамжийг нотлох баримт бичгийн бүрдэл, үйл ажиллагаа явуулах орчны эрүүл ахуйн болон стандартын шаардлага, түүнчлэн үйлчилгээний төрөлд тохирсон тоног төхөөрөмжийн хангамж, мэргэшсэн хүний нөөцийн чадавх зэрэг нь гэрээлэгчид тавигдах нийтлэг бөгөөд суурь шаардлага болдог. Харин хуульд заасан тусгай чиг үүрэг бүхий нэмэлт үйл ажиллагааг

эрхлэн явуулах тухай бүрд тухайн үйлчилгээний онцлогт тохирсон нарийвчилсан нэмэлт шалгуур, баримт бичгийг давхар бүрдүүлэх эрх зүйн шаардлагыг тусгасан байна. (Журмын 4 дүгээр зүйлийн 4.1-т дэлгэрэнгүй зохицуулсан байна.)

Журмын 5 дугаар бүлэгт хяналт, тайлагналын зохицуулалтыг тусгасан байх ба үйлчилгээний хэрэгжилт, төсвийн зарцуулалтад аймаг, дүүргийн ЗДТГ-ын хяналтын нэгж, яам болон агентлагийн улсын байцаагч нар төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус өргөдөл гомдлын дагуу шалгалтыг түүврийн аргаар хийнэ. Үүнээс гадна журмын 5.2-т заасны дагуу үйлчилгээний үр дүнг үнэлэхдээ иргэдээс сэтгэл ханамжийн судалгааг цаасан болон цахим хэлбэрээр тогтмол авч, үйлчилгээг сайжруулах арга хэмжээний тайланг улирал тутам гаргаж, хагас жил тутам яаманд нэгтгэн хүргүүлэх зохицуулалттай байна.

Ийнхүү салбарын сайдын баталсан энэхүү журам, стандартууд нь нийгмийн халамжийн үйлчилгээг хавтгайруулахгүйгээр, мэргэжлийн түвшинд, хариуцлагатай засаглалын зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт болж байна.

**Журам 3. Төрөлжсөн асрамжийн газарт ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг хүлээн авах шилжүүлэх журам, Төрөлжсөн асрамжийн газрын төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах, түүнд хяналт тавих журам, Төрөлжсөн асрамжийн газрыг магадлан итгэмжлэх журам**

НХТХ 19 дүгээр зүйлийн 19.7 дахь хэсэгт заасан бүрэн эрхийн хүрээнд салбарын Сайдын 2023 оны тушаалуудаар батлагдсан нарийвчилсан журмууд нь төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээний удирдлага, зохион байгуулалт, чанарын үнэлгээ болон санхүүгийн сахилга батыг хангах эрх зүйн нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлдэг. Эдгээр зохицуулалт нь халамжийн хамгийн хүнд хэлбэр болох төрөлжсөн асрамжийн газруудын үйл ажиллагааг стандартын дагуу ил тод, хариуцлагатай засаглалын зарчмаар явуулахад чиглэдэг.

**3.1 “Төрөлжсөн асрамжийн газарт ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг хүлээн авах, шилжүүлэх журам”-аар иргэний асрамжид хамрагдах бүхий л процессыг хүний эрхэд нийцүүлэн дараах 3 үе шатаар зохицуулна. Үүнд:**

1. Сум, хорооны нийгмийн ажилтны нөхцөл байдлын үнэлгээ, эмнэлгийн дүгнэлтийг үндэслэн аймаг, дүүргийн халамжийн байгууллага шийдвэр гаргаж, хувийн хэрэг нээнэ.

2. Эрүүл мэндийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөх эсвэл гэр бүлтэйгээ ойр орчинд очих хүсэлт гаргавал байгууллага хоорондын албан ёсны шийдвэрээр өөр асрамжийн газарт шилжүүлнэ.
3. Асруулагчийн хөдөлмөрийн чадвар сэргэсэн, асран хамгаалагч нь өөрийн асрамжид буцаан авах нөхцөл бүрдсэн эсвэл иргэн өөрөө хүсэлт гаргавал гэрээг цуцалж, асрамжаас гаргана.

3.2 **“Төрөлжсөн асрамжийн газрын төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах, түүнд хяналт тавих журам”**-аар төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх санхүүгийн хариуцлагын механизмыг тогтоосон. Төрөлжсөн асрамжийн газрын төсвийг улс, орон нутгийн төсөв, НХС-ийн санхүүжилт, хандив, тусламж болон туслах аж ахуйн орлогоос бүрдүүлж яам болон Сангийн яамны санхүүгийн мэдээллийн нэгдсэн системээр бүртгэх орлогын харилцаа, батлагдсан зардлын зүйл ангийг дотооддоо өөрчлөх, зориулалтын бусаар ашиглахыг хориглож асруулагчийн хоол, хувцас, эм, ариун цэврийн хэрэгсэл зэрэг норматив зардалд шууд хуваарилах зарцуулалтын харилцаа, түүнчлэн төсвийн хууль тогтоомжийн дагуу жил бүр санхүүгийн аудитын шалгалт оруулж гүйцэтгэлийг тайлагнадаг Төрийн аудит, салбарын яамны хяналт, шинжилгээний газар болон улсын байцаагчдын хяналт шалгалтын харилцааг уг журмаар нэгдмэл байдлаар зохицуулна.

3.3 **“Төрөлжсөн асрамжийн газрыг магадлан итгэмжлэх журам”**-ын хүрээнд үйлчилгээ үзүүлэгчдийг дараах 3 чиглэлээр тогтмол үнэлнэ. Үүнд:

- Орчны стандарт: Барилга байгууламж, өрөөний багтаамж, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан дэд бүтцийн хүртээмж.
- Хүний нөөц: Мэргэжлийн эмч, сувилагч, асрагч, нийгмийн ажилтны харьцаа, мэргэшлийн зэрэг, ёс зүйн хэрэгжилт.
- Үйлчилгээний чанар: Хоол хүнсний тэжээллэг чанар, сэтгэл зүй, нийгэмшүүлэх үйлчилгээний үр нөлөө, иргэдийн сэтгэл ханамж. (Журмын 5 болон 6 дугаар бүлэгт илүү дэлгэрэнгүй зохицуулсан байна.)

Магадлан итгэмжлэлийн шалгуурт тэнцээгүй эсвэл үйлчлүүлэгчийн эрх ашгийг зөрчсөн байгууллагын эрхийг цуцалж, НХС-аас олгох санхүүжилтийг зогсоох харилцааг журмын найм дугаар бүлэгт зохицуулсан байна.

#### **Журам 4. Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд “Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний журам**

Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн (НХтХ) 22 дугаар зүйлийн 22.3-т заасан бүрэн эрхийн хүрээнд Гэр бүл, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын 2025 оны 9 дүгээр сарын 26-ны өдрийн А/186 дугаар тушаалаар “Хүнс тэжээлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний журам”-ыг шинэчлэн баталсан. Уг журмын гол үзэл баримтлал нь хүнсний хангамж зайлшгүй шаардлагатай зорилтот бүлгийг оновчтой тогтоох, халамжаас хөдөлмөрт шилжих бодлогыг хэрэгжүүлэх, санхүүжилтийг бэлэн бус цахим хэлбэрээр олгож хяналтыг чангаруулахад чиглэж байна.

Журмын 1.2-т зааснаар дараах нөхцөлийг хангасан өрхийн гишүүн-иргэн хүнс тэжээлийн дэмжлэг авах эрхтэй: Үүнд:

1. Амьжиргааны түвшний босго онооны шалгуур буюу өрхийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн үнэлгээгээр салбарын сайдын тогтоосон босго оноотой тэнцүү буюу түүнээс доогуур орлоготой өрхийн гишүүд (1.2.1).
2. Тусгай бүлгийн иргэд НХтХ-ийн 22.1.2-т заасан иргэд болон тэжээн тэтгэх хууль ёсны этгээдгүй ганц бие, харж хандах хүнгүй ахмад настан (1.2.3).
3. Эрүүл мэндийн шалтгаанаар хоол тэжээлийн дутмагшлын улмаас хүнд хэлбэрийн тураалтай болох нь ЭХК шийдвэрээр тогтоогдсон хүүхэд (1.2.4).

Дээрх зохицуулалтаас гадна журмын 1.3 дахь зохицуулалтад босго онооны шалгуурыг хангасан өрхийн дотроос хөдөлмөрийн насны, хөдөлмөрийн чадвартай боловч ажил эрхлээгүй гишүүнд хүнсний дэмжлэгийг тооцож олгохгүй бөгөөд зөвхөн бусад хамааралтай гишүүдэд хүн тус бүрээр тооцон олгоно.

Журмын 3 дугаар бүлэг нь нийгмийн халамжийг зөвхөн бэлэн мөнгө, хэрэглээний дэмжлэг байхаас татгалзаж, иргэнийг чадваржуулах хариуцлагын тогтолцоог зохицуулсан байна. Тодруулбал, эхний 6 сарын хувьд хөдөлмөрийн чадвартай гишүүн нь Хөдөлмөр эрхлэлтийн байгууллагад ажил хайгчаар бүртгүүлж, чиг баримжаа олгох зөвлөгөөнд заавал хамрагдана (3.2). 6 сараас дээш хугацааны шаардлагын хувьд: үйлчилгээг үргэлжлүүлэн авахын тулд хөдөлмөрт бэлтгэх сургалтад хамрагдах, орон нутгийн нийтийг хамарсан ажилд жилд 2-оос доошгүй удаа оролцсон байх үүрэг хүлээнэ (3.3). Түүнчлэн, үйлчилгээнд хамрагдаж буй өрхүүд хүүхдээ товлот дархлаажуулалт

болон сургуульд заавал хамруулах, элэгний В, С вирус болон сүрьеэгийн илрүүлэг шинжилгээнд бүрэн хамрагдах эрүүл мэндийн давхар үүрэг хүлээдэг (3.9, 3.10).

Ийнхүү салбарын Сайдын 2025 оны А/186 дугаар тушаалаар шинэчлэгдсэн энэхүү журам нь нийгмийн халамжийн бодлогыг бэлэн мөнгө амласан идэвхгүй хэлбэрээс иргэнийг ажил хөдөлмөрт чиглүүлсэн идэвхтэй засаглалын хэлбэрт шилжүүлэх эрх зүйн томоохон алхам болсон байна. Төрийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн тусламжтайгаар өрхийн хөрөнгө, орлогыг улирал тутам хөндлөнгөөс хянаж, хөдөлмөрийн насны иргэдэд ажил эрхлэлтийн болзол тогтоосон нь халамжийн хавтгайрал, зорилтот бус хэрэглээг хязгаарлах, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх практик ач холбогдолтой зохицуулалт болжээ.

### **1.2.3 Нийгмийн халамжийн зорилтот бүлгийн тодорхойлох эрх зүйн зохицуулалт**

Монгол Улсын нийгмийн халамжийн тогтолцоонд тусламж, үйлчилгээ зайлшгүй шаардлагатай зорилтот бүлгийг оновчтой тодорхойлох, халамжийн нөөцийг үр ашигтай хуваарилах асуудлыг НХтХ болон бусад холбогдох эрх зүйн актуудаар зохицуулдаг. Дэлхийн банкны 2020 оны зөвлөмжийн дагуу МУ өрхийн амьжиргааны түвшнийг тодорхойлох Орлогыг орлуулан тооцох аргачлалыг (ООТА) шинэчлэн сайжруулсан байна. Энэхүү аргачлал нь Статистикийн тухай хууль, Нийгмийн халамжийн тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийг үндэслэн боловсруулагдсан.

Тус арга нь өрхийн бодит мөнгөн орлогыг шууд тогтоох боломж хязгаарлагдмал нөхцөлд өрхийн амьжиргааны түвшнийг илтгэх тодорхой үзүүлэлтүүдэд үндэслэн үнэлгээ хийдэг эрх зүйн механизм юм. ООТА-ийн хувьд өрхийн амьжиргааг шууд илэрхийлэх орлогын мэдээлэл байхгүй үед түүнийг орлохуйц бусад үзүүлэлтүүдийг ашиглан амьжиргааны түвшний оноог тооцон, өрхийг эрэмбэлэх замаар төрөөс үзүүлэх тусламж, үйлчилгээнд хамруулах иргэн, өрхийг сонгоход ашигладаг. Хамрах хүрээний хувьд амьжиргааны түвшин доогуур өрхүүд болон нийгмийн ажилтны тодорхойлсон зайлшгүй тусламж шаардлагатай өрхүүдийг хамруулдаг онцлогтой.

Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын хамтарсан 2023 оны А/04/А/04 дүгээр тушаалаар баталсан “Орлогыг орлуулан тооцох аргаар өрхийн амьжиргааны түвшин тодорхойлох судалгааны аргачлал”-ын 5.2.1-д заасны дагуу өрхийн амьжиргааг үнэлэхдээ судалгааны асуулга болон төрийн байгууллагуудын захиргааны өгөгдлийг хослуулан ашигладаг. Тодруулбал, төрийн 9 төрлийн мэдээллийн сангаас нийт 30 орчим хувьсах үзүүлэлтийг регистрийн дугаараар

холбон авдаг байна. Судалгааны асуулга нь 3 бүлэг, 58 асуулгаас бүрдэх бөгөөд үүнд хүн ам зүй, боловсрол, ажил эрхлэлт, сууцны нөхцөл, мал хөрөнгө зэрэг мэдээллүүд багтана. Статистикийн шинжилгээний регрессийн горимыг ашиглан 5%-иас бага алдаатай, хамгийн ач холбогдолтой үзүүлэлтүүдийг сонгож загварт оруулдаг бөгөөд суурьшлын бүсээс (Улаанбаатар, аймгийн төв, сумын төв) хамаарч ашиглагдах үзүүлэлтийн тоо нь 139-143-ын хооронд хэлбэлздэг.<sup>17</sup>

Үүнээс гадна ашиглагдаг арга нь ангиллын сонголтын арга байна. Хүснэгт 1.1-т заасан тус аргыг нийгмийн халамжийн харилцаанд түгээмэл ашигладаг байна. Тодруулбал, НХТХ-аар олгогдож буй ахмад настны халамжийн тэтгэвэр, ХБИ тэтгэмж, олон хүүхэдтэй эхчүүдийн урамшуулал зэрэг нь орлого, хөрөнгийн түвшнийг харгалзахгүйгээр зөвхөн хувь хүний бие махбод, нас, нийгмийн статус зэрэг хүн ам зүйн тодорхой ангилалд багтсаныг үндэслэн шууд эрх үүсгэдэг хууль зүйн онцлогтой.

Хэдийгээр ангиллын сонголт болон ООГА нь халамжийн нөөцийг хуваарилах эрх зүйн чухал хэрэгсэл болж байгаа ч манай улсад хэрэгжиж буй загвар нь өрхийн амьжиргааг үнэлэхдээ эд хөрөнгө, сууцны нөхцөл болон захиргааны бүртгэлд голчлон тулгуурлаж байна. Энэ нь иргэдийн бодит хэрэгцээ, нийгэм сэтгэл зүйн өөрчлөлт, гэнэтийн амьдралын эрсдэлийг иж бүрэн тусгаж чадахгүй байгаа юм. Үүний улмаас зөвхөн механик шалгуур үзүүлэлт хангасан өрхүүд халамжид хамрагдах, харин бодит дэмжлэг, асаргаа шаардлагатай зарим иргэн, өрхүүд халамжийн тогтолцооны гадна орхигдож, ядууралд өртөх эрсдэлийг бий болгож болзошгүй эрх зүйн дутагдалтай тал ажиглагдаж байна.

### **Бүлгийн дүгнэлт**

Нийгмийн халамж нь хүн бүрийн амьд явах, тогтолцооны болон хууль зүйн баталгааг хангах, макро болон микро түвшний эрсдэлийг удирдах төрийн бодлогын суурь тогтолцоо юм. Монгол Улсын нийгмийн халамжийн үзэл санаа нь эртний уламжлалт ёс суртахуун, харилцан туслалцах хэм хэмжээнээс эхлэлтэй бөгөөд түүхэн хөгжлийн явцад бие даасан бүтэц, эрх зүйн зохицуулалт бүхий салбар болон төлөвшсөн байна. Уг тогтолцооны эх сурвалж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль бөгөөд иргэдийн эд, мөнгөний тусламж авах суурь эрхийг Нийгмийн халамжийн тухай хуулиар нарийвчлан

<sup>17</sup> Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын хамтарсан тушаал, 2023 он, А/04/А/04, “Орлогыг орлуулан тооцох аргаар өрхийн амьжиргааны түвшин тодорхойлох судалгааны аргачлал”, 5.2.1 дүгээр заалт “Судалгаанд хамрагдах хүсэлт гаргасан өрхийн амьжиргааны түвшинг тодорхойлоход төрийн байгууллагын захиргааны мэдээллийн сангийн өгөгдлийг ашиглана.”

зааглаж, тэтгэвэр, тэтгэмж, халамжийн болон хөгжлийн үйлчилгээ гэсэн дөрвөн үндсэн ангилалд хуваан хуульчилжээ.

Хууль тогтоомжийн өнөөгийн бүтцийг онолын үзэл баримтлалтай харьцуулан дүгнэхэд, манай улс нийгмийн халамжийн нэг загварыг дагалгүйгээр холимог хэлбэрийг буюу мөнгөн болон мөнгөн бус, зорилтот болон нийтлэг, нөхцөлт болон нөхцөлт бус аргачлалуудыг хослуулан хэрэглэж байна. Энэхүү холимог загварын эрх зүйн зохицуулалтыг практикт хэрэгжиж буй хэлбэрээр нь ангилан авч үзвэл, тусламж үйлчилгээний төрлөөсөө хамааран эрх зүйн уян хатан байдал болон хязгаарлалтууд нь харилцан адилгүй байна. Мөнгөн хэлбэрээр хэрэгждэг халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд эдгээр харилцаа нь харьцангуй тодорхой, тогтвортой бөгөөд дэлгэрэнгүй журмуудаар эрх үүсэх шалгуур, бүрдүүлэх баримт бичиг, санхүүжилт олгох процессыг нэг бүрчлэн зааж өгсөн нь үйл ажиллагааг нэг мөр, хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Нөгөө талаас, мөнгөн бус хэлбэрээр хэрэгждэг нийгмийн халамжийн үйлчилгээ болон хөгжлийн үйлчилгээний эрх зүйн зохицуулалт нь онолын хувьд иргэнийг чадваржуулах уян хатан шинжтэй байх ёстой, хэдий ч хуулийн зохицуулалтууд хэт ерөнхий, журмын зохицуулалтууд нь хэт чанга, хатуу зохицуулалтаар зохицуулагдсан ажиглагдаж байна.

Нийгмийн халамжийн үр ашиг, шударга ёсны тэнцвэр нь зорилтот бүлгийг эрх зүйн хувьд оновчтой тодорхойлохоос шууд хамаардаг ч өнөөгийн хууль тогтоомжид халамжийн дөрвөн төрөл тус бүрд зориулсан ялгавартай арга, аргачлалын зохицуулалт байхгүй байна. Үүний улмаас халамжийн нөөцийг хуваарилахдаа хүн ам зүйн тусгай статусаар заагладаг ангиллын сонголтын аргачлалыг голчлон ашиглаж байгаа нь эмзэг бүлгийг шууд хамруулах давуу талтай ч, санхүүгийн чадамжтай чинээлэг иргэдэд халамж авах нөхцөлийг бүрдүүлснээр бодлогын түвшинд хамрагдуулалтын алдаа буюу халамжийн хавтгайрлыг үүсгэх эрсдэлтэй эрх зүйн зохицуулалттай байна. Уг асуудлыг залруулах зорилгоор ООТА эрх зүйн зохицуулалтаар баталгаажуулж, төрийн 9 сангийн өгөгдөл, 140 орчим хувьсагчаар өрхийн амьжиргааг үнэлж байна. Гэвч уг загвар нь зөвхөн эд хөрөнгө, сууцны нөхцөл зэрэг материаллаг үзүүлэлтэд хэт тулгуурласан, тул иргэдийн бодит нийгэм, сэтгэл зүйн хэрэгцээ, бодит эрсдэлийг тусгаж чадахгүй байна. Үүнээс шалтгаалан орхигдуулалтын алдаа үүсэж, шалгуурыг хангаагүй ч бодит байдал дээр дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай зарим иргэн тогтолцооны гадна үлдэх эрх зүйн зохицуулалт ажиглагдаж байна.

Түүнчлэн халамжийн төрлүүд хоорондын уялдаа холбоо давхардал их байгаагаас

нэг өрхөд олон эх үүсвэрээс зэрэг дэмжлэг очих, харин нэн эмзэг бүлэг хангалттай хамрагдаж чадахгүй хоцрох сөрөг үр дагавар гарах эрх зүйн зохицуулалт НХтХ-д зохицуулагдсан байна.

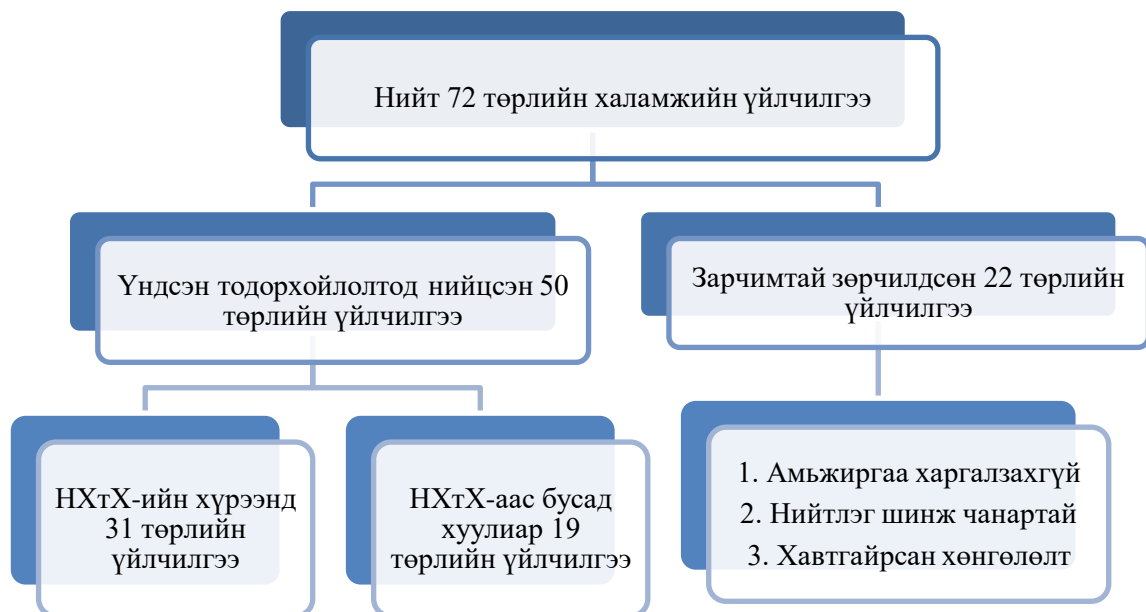
Халамжид хамрагдах эрх үүсэх нөхцөл, орлогын болон амьжиргааны шалгуурыг хууль, журмын түвшинд илүү тодорхой, хэмжигдэхүйц болгох шаардлагатай байгаа нь онолын хэсэгт ажиглагдаж байна. Нийгмийн халамжийн төрлүүдийг хууль тогтоомжийн хүрээнд тус бүрийн хамрах хүрээ, шалгуурыг илүү нарийвчлан зохицуулалт хийх шаардлага үүссэн байна.

## II. БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

### 2.1 Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол улсын хувьд үндсэн 4 төрлийн халамжийг үзүүлж байгаа бөгөөд 72 үйлчилгээг үзүүлдэг үүний 33 үйлчилгээ нь НХТХ-иар зохицуулагдаж байгаа бол үлдсэн 39 халамж нь бусад бие даасан хуулийн хүрээнд зохицуулагдаж байна. Үндэсний аудитын газрын 2023 оны “Төрөөс нийгмийн халамжийн талаар баримталж буй бодлого, стратегийн арга хэмжээний төлөвлөлт, түүний үр нөлөө”-ийн дүгнэлтээс үзвэл дараах үзүүлэлттэй байна.

Зураг 2.1 Нийгмийн халамжийн төрлүүдийн өнөөгийн нөхцөл байдал



Эх сурвалж: Үндэсний аудитын газрын 2023 оны дүгнэлт

Энэхүү эрх зүйн орчин нь олон нийтийг хамарсан халамжийн хөтөлбөрүүдийг хууль тогтоомжийн хүрээнд дур мэдэн нэмэгдүүлэх замаар тогтолцоог нүсэр, үр ашиггүй болгох эрсдэлийг дагуулдаг. Үүний үр дагавраар хуульд заасан “нийгмийн халамж” болон түүний үйл ажиллагааны жинхэнэ утга санаа, хууль ёсны тодорхойлолт бүдгэрч, салбарын бодлогын нэгдмэл байдал алдагдахад хүрч байна.<sup>18</sup> Зураг 2.1-т үзүүлсний дагуу хэрэгжиж буй 72 үйлчилгээний ердөө 31 нь НХТХ-иар зохицуулагдаж байгаа нь халамжийн бодлогын нэгдмэл байдал алдагдаж, чиг үүрэг буурсныг илтгэнэ.

<sup>18</sup> Үндэсний аудитын газар, “Төрөөс нийгмийн халамжийн талаар баримталж буй бодлого, стратегийн арга хэмжээний төлөвлөлт, түүний үр нөлөө” (7 нүүр), 2023 он. <https://d.parliament.mn/tusul/d44fbd04-cb59-4f09-8f38-39705a4124ce>

Мөн тус дүгнэлтийн нэг том агуулга бол ийгмийн халамжийн дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай, ядуурлын шугамаас доогуур амьдарч буй зорилтот бүлгийн тодорхой хэсэг халамжийн гадна орхигдсон байх магадлалтайг тооцоолсон бөгөөд өнөөгийн халамж авагчдын нийт тооноос хуулийн тодорхойлолтод нийцээгүй, нийтлэг үйлчилгээ авч буй иргэдийг хасаж тооцвол жинхэнэ ядуу, эмзэг бүлгийн иргэд халамжийн тогтолцооноос орхигдсон байх орхигдуулалтын алдааны хувь хэмжээ улам бүр нэмэгдэхээр байна гэж дүгнэжээ.

Тус дүгнэлт 2023 онд хийгдсэн бөгөөд дээрх үзүүлэлтүүдээс нэгтгэн нийгмийн халамжийн тодорхойлолтод үл нийцэх халамжийн төрлүүдэд зарцуулсан мөнгөн дүн өндөр байгаа нь улсын төсөвт хүндрэл учруулж байгаа дүгнэж мөн түгээмэл шинж чанартай, нийт хүн амд чиглэсэн хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтийн хэмжээ болон давтамж нь амьжиргааг тэтгэх зорилго бүхий тусламжуудаас илүү өндөр тогтоогдсон байна. Энэхүү хуваарилалтын болон тарифын тэнцвэргүй байдал нь эмзэг бүлгийг дэмжих, ядуурлын түвшнийг бууруулах чиглэлээр төрөөс баримталж буй стратегийн үндсэн зорилтууд болон халамжийн бодлогын суурь зарчимтай зөрчилдөх үндэслэл болж байна хэмээн дүгнэжээ.

Үүнээс үзвэл МУ-д хэрэгжиж буй халамжийн төрлүүдийн хөтөлбөр нь хууль ёсны үзэл баримтлалаас хэтэрсэн, мөн мөнгөн халамжийн төрлүүд хамрагдуулалтын алдаатай харин мөнгөн бус халамжийн төрлүүд орхигдуулалтын алдаатайгаар хэрэгжиж байгааг 2023 оны Үндэсний аудитын газрын “Төрөөс нийгмийн халамжийн талаар баримталж буй бодлого, стратегийн арга хэмжээний төлөвлөлт, түүний үр нөлөө” сэдэвт гүйцэтгэлийн аудитын дүгнэлт бодитоор харуулж байна.

Нийгмийн халамжийн салбарын 2025 оны жилийн эцсийн байдлаар давхардсан тоогоор нийт 2.5 сая иргэн төрийн халамжид хамрагдаж, санхүүжилтийн хувьд 2,419.5 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна.<sup>19</sup> Халамж хүртэгчдийн тоон үзүүлэлт өмнөх онтой харьцуулахад 147.6 мянган хүн буюу 5.5 хувиар багассан боловч, олгосон төсвийн дүн 115.1 тэрбум төгрөг буюу 5.0 хувиар өссөн үзүүлэлттэй гарсан байна. Санхүүжилтийн ачаалал ийнхүү нэмэгдсэн нь нэг иргэнд ногдох тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг өсгөсөнтэй шууд холбоотой юм. Эрх зүйн үндэслэлийн хувьд НХтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.1 дэх хэсэгт зааснаар Засгийн газар нь хүн амын амьжиргааны доод түвшний өөрчлөлттэй уялдуулан халамжийн тусламжийн хэмжээг тогтоох, шинэчлэх бүрэн

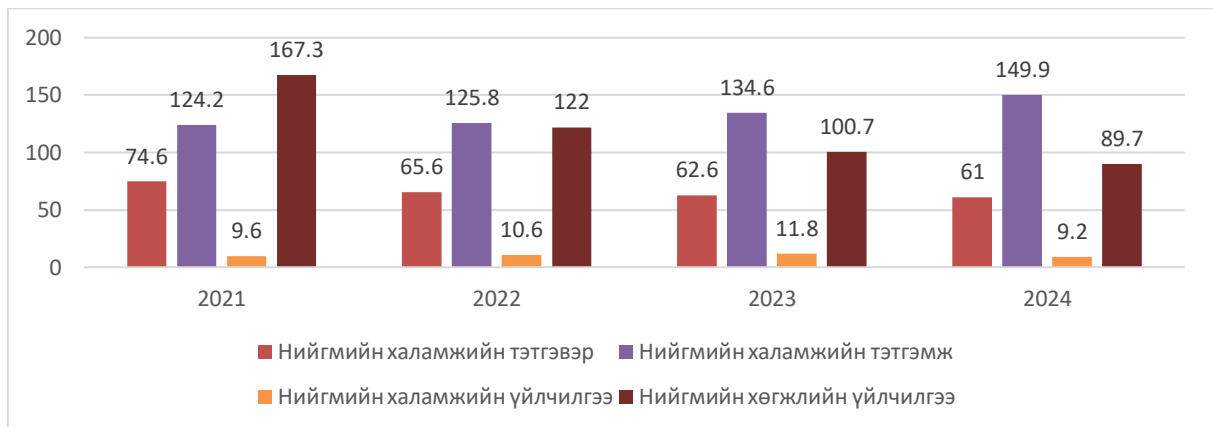
---

<sup>19</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн байдал” (2026 оны I-III сарын танилцуулга), 2026 оны 04 дүгээр сар. Цахим хуудас: [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

эрхийг хэрэгжүүлдэг байна.

Нийгмийн халамжийн хөтөлбөрүүдийн үр нөлөө, төсвийн ачаалал, халамжийн хавтгайрлын динамик хөдөлгөөнийг үнэлэхийн тулд МУ-ын ҮСХ 2021-2024 оны албан ёсны өгөгдлийг түүвэрлэн авсан. Ингэхдээ (i) халамжийн төрлүүдэд хамрагдсан иргэдийн тооны өөрчлөлт, (ii) нийгмийн халамжийн сангаас зарцуулсан мөнгөн дүнгийн өсөлт, бууралтын харьцаа гэсэн хоёр үндсэн шалгуураар тоон өгөгдлийг бүлэглэн, макро эдийн засгийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн зохицуулалтын өөрчлөлттэй уялдуулан динамик шинжилгээ хийсэн.

Зураг 2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүдэд хамрагдсан иргэдийн тоо үзүүлэлт /2021-2024/

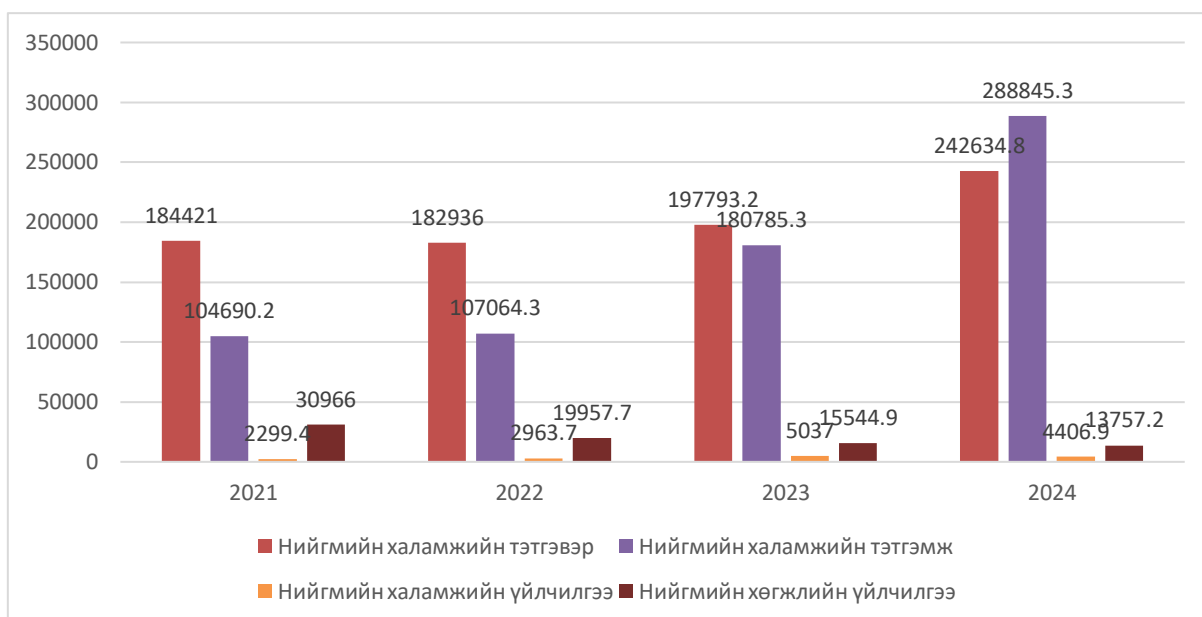


Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Зураг 2.1-д харуулсан үзүүлэлтүүдээс үзвэл, МУ-ын нийгмийн халамжийн тогтолцоонд бүтцийн болон чиглэлийн тэнцвэргүй байдал үүссэн байна. Тодруулбал, нийгмийн халамжийн тэтгэмжид хамрагдсан иргэдийн тоо нийт халамж хүртэгчдийн дунд үнэмлэхүй өндөр буюу хамгийн их жинг эзэлж байгаа бол нөгөө талаас нийгмийн халамжийн үйлчилгээ болон хөгжлийн үйлчилгээнүүдэд хамрагдагсдын тоо хамгийн доогуур үзүүлэлттэй байна.

Тус төрлүүдэд зарцуулсан мөнгөн дүнг доор зурагт үзүүллээ.

Зураг 2.3 Нийгмийн халамжийн төрлүүдэд зарцуулсан мөнгөн дүн /2021-2024/



Эх сурвалж: Үндэсний статистикийн хороо

Нийгмийн халамжийн төрлүүдэд зарцуулж буй мөнгөн дүнгийн хувьд үзүүлэлтүүдээс үзвэл мөнгөн хэлбэрээр хэрэгждэг халамжийн төрөл болох нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжид зарцуулсан мөнгөн дүн нийт зардлын 96.7%-г эзэлж байгаа бол иргэнийг чадваржуулах, дэмжих чиг үүрэг бүхий мөнгөн бус хэлбэрийн халамж, хөгжлийн үйлчилгээний зардал ердөө 3.3 хувийг эзэлж байна.

Эдгээр 4 төрлийн эрх зүйн зохицуулалт болон хамрагдсан иргэдийн тоо, санхүүжилтийг нарийвчлан шинжилбэл:

1. Нийгмийн халамжийн тэтгэврийн хувьд хамрагдсан иргэдийн тоо халамжийн нэгдсэн тогтолцооны хэмжээнд харьцангуй цөөн хувийг эзэлдэг хэдий ч төсвийн зарцуулалтаараа хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байна. НХТХ-ийн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-д заасны дагуу Засгийн газар халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг амьжиргааны доод түвшинтэй уялдуулан тогтоодог.

Энэхүү зохицуулалт нь макро эдийн засгийн инфляцын дарамт болон амьжиргааны өртгийн өсөлттэй холбоотойгоор тэтгэврийн тарифыг үе шаттайгаар нэмэгдүүлэх, улмаар төсвийн ачааллыг даган өсгөх хууль зүйн шаардлагыг бий болгож байна.

2. Нийгмийн халамжийн тэтгэмжийн хувьд тус халамжид хамрагдсан иргэдийн тоо болон зарцуулсан мөнгөн дүнгийн хувьд хамгийн өндөр, жил бүр өссөн үзүүлэлттэй байна. Тэтгэмжид зарцуулж буй нийт мөнгөн дүнгийн дийлэнх хувийг дунджаар 60% зөвхөн хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж болон түүнтэй адилтгах нийтлэг шинжтэй тэтгэмжүүд эзэлж байна.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “САРЫН ТАНИЛЦУУЛГА: 2026 оны 3 дугаар сар” (18-р хуудас), 2026

Эрх зүйн зохицуулалт нь амьжиргааны түвшин харгалзахгүйгээр тэгшитгэн хуваарилах механик шалгуурыг хуульчилсантай холбоотой. Энэхүү тоон өгөгдөл болон хуулийн хэм хэмжээний хамаарлыг дүгнэвэл, манай улсын халамжийн эрх зүйн орчин нь ядуурлыг бууруулахаас илүүтэйгээр халамжийн хавтгайралыг хууль зүйн хувьд өдөөж, төсвийн ачааллыг жил бүр нэмэгдүүлэх сөрөг үр дагаврыг бий болгож байна.

3. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ нь хамрагдсан хүний тоогоор ч, мөнгөн дүнгээр ч хамгийн бага байна. Энэ нь манай улсын халамжийн тогтолцоонд мөнгөн бус үйлчилгээ болон төрөлжсөн асрамж, хөнгөлөлтийн тогтолцоо маш сул хөгжсөнийг бодитоор илтгэнэ.

Хуулийн 18.5, 18.6-д заасны дагуу үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх боломжтойг эрх зүйн харилцаанд зохицуулсан ч орон нутаг болон алслагдсан дүүргүүдэд эдгээр үйлчилгээг үзүүлэх байгууллага, мэргэжлийн боловсон хүчин хангалтгүй байгаа нь үйлчилгээний тоо хэмжээ өсөхөд саад болдог байна.

4. Нийгмийн халамжийн хөгжлийн үйлчилгээнд хамрагдсан иргэдийн тоо болон зарцуулсан төсвийн хэмжээ жил ирэх тусам буурах хандлагатай байна. Динамик хөдөлгөөнийг авч үзвэл, 2021 оны цар тахлын үед аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа хязгаарлагдаж, өрхийн бодит орлого буурсны улмаас хүнс тэжээлийн болон бусад дэмжлэг хүсэгчдийн тоо оргил цэгтээ хүрсэн. Харин 2022-2024 онуудад эдийн засаг эргэн сэргэж, хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдсэнээр тусламжийн хэрэгцээ аяндаа буурчээ.

Эрх зүйн хяналтын хувьд НХтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.1 болон 22.4 дэх хэсэгт заасны дагуу дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай өрхийг тодорхойлохдоо “Өрхийн мэдээллийн нэгдсэн сан”-г ашигладаг болсон. Жилээс жилд мэдээллийн өгөгдлийн сан болон үнэлгээний шалгуур боловсронгуй болсноор шаардлага хангаагүй өрхүүд системээс хасагдаж, хамрагдалтын тоо бодитоор цөөрөхөд нөлөөлсөн байна. Мөн тус хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.4 дэх хэсэгт заасан хүүхэд асрамжийн газраасаа боловсролын зардал авч байгаа тохиолдолд халамжийн дэмжлэгийг давхардуулан олгохгүй байх хязгаарлах зохицуулалт нь уг үйлчилгээний хамрах хүрээ бага байх хууль зүйн үндэслэл болж байна.

### **2.1.1 Нийгмийн халамжтай холбоотой шүүхийн шийдвэр**

Нийгмийн халамжийн харилцаанаас үүдэлтэйгээр шүүхийн маргаан нь эрх зүйн зохицуулалтын шинж чанараас хамаарч эрүү, захиргаа болон иргэний эрх зүйн салбар

бүрд өөр өөр хэлбэрээр илэрч байна. Мөн түүнчлэн нийгмийн халамжийн төрөлтэй холбоотойгоор маргаан үүсээгүй байгаа юм. Маргаан үүсэж буюу нийгмийн халамжийн харилцаа нь мөнгөн дүнгийн маргаан, баримт бичгийн бүрдүүлэлт болон зөрүүтэй байдал, нийгмийн халамжийн олголт зэрэг байна.

1. Эрүүгийн эрх зүйн маргааны хувьд НХС-ийн хөрөнгийг зориулалт бусаар ашиглах, хуурамч бичиг баримт бүрдүүлэх замаар төсөвт хохирол учруулах нь эрүүгийн гэмт хэргийн шинжийг агуулдаг. Хууль зүйн үндэслэлийн хувьд ЭХ-ийн тусгай ангийн 18 дугаар зүйлийн 18.12 дугаар зүйлд заасан “Хууль бусаар нийгмийн халамж, үйлчилгээ авах” гэмт хэрэг нь эдийн засгийн эсрэг гэмт хэргийн нэг төрөл болдог. Энэ нь иргэн, албан тушаалтан хууль бус аргаар халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, тусламж авсан үйлдлийг хянан шийдвэрлэхэд чиглэнэ.
2. Захиргааны эрх зүйн маргааны хувьд нийгмийн халамжийн үйлчилгээ болон төрөөс олгож буй бүх төрлийн дэмжлэг, тусламжтай холбоотой шийдвэрүүд нь нийтийн эрх зүйн харилцаанд хамаардаг.<sup>21</sup> Төрийн захиргааны байгууллагаас иргэний халамж авах эрхийг хязгаарлах, түдгэлзүүлэх, эсхүл олгохоос татгалзсан эс үйлдэхүйтэй холбоотой гомдлыг Захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэнэ.
3. Иргэний эрх зүйн маргааны хувьд нийгмийн халамжийн харилцаанаас үүдэлтэй хохирол нөхөн төлүүлэх болон эд хөрөнгийн шинжтэй маргаан нь иргэний хэргийн шүүхийн харьяалалд хамаарч байна. Улсын Дээд Шүүхийн 2025 оны 25 дугаар тогтоолд зааснаар, захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас учирсан хохиролтой холбоотой маргаанд хариуцагч нь хувийн эрх зүйн этгээд байгаа тохиолдолд захиргааны байгууллагаас гаргасан нэхэмжлэлийг ИХШХШТХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.1-т заасан үндэслэлээр хянан шийдвэрлэхээр зохицуулсан. Үүнтэй холбоотойгоор захиргааны байгууллага нэхэмжлэгч болж маргасан маргааныг доорх хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

### **Шүүхийн шийдвэр 1. “Иргэний хэргийн маргаан-Захиргааны байгууллага хохирол нэхэмжилсэн”**

---

<sup>21</sup> Монгол Улсын Дээд шүүх, “Иргэний болон захиргааны хэргийн харьяаллыг зааглахтай холбоотой Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай Нийт шүүгчийн хуралдааны 25 дугаар тогтоол”, 2024 оны 06 дугаар сарын 20-ны өдөр. 2 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэг. Цахим хуудас: [www.supremecourt.mn](http://www.supremecourt.mn)

1. Хэргийн товч агуулга: 2024 онд СХД-ийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн маргаан. Нэхэмжлэгч Сонгинохайрхан дүүргийн Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний хэлтэс, хариуцагч иргэн А. Маргааны зүйлийн хувьд үндэслэлгүйгээр олгогдсон асаргааны тэтгэмж болох 84,500 төгрөгийг буцаан гаргуулах. Хариуцагчийн асаргаанд байсан эцэг Ч нь 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдөр нас барсан боловч хариуцагч 2022 оны 09 дүгээр сарын 15-ны өдөр асаргааны тэтгэмжийг үргэлжлүүлэн авсан байна.
2. Эрх зүйн үндэслэл: Иргэний хуулийн 492 дугаар зүйлийн 492.1 буюу үүрэг үүсээгүй эсвэл үүрэг нь хожим дуусгавар болсон тохиолдолд хөрөнгө олж авсан этгээдээс тэрхүү хөрөнгийг буцаан шаардах. Мөн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журмын 8.8-д зааснаар асруулагч нас барсан тохиолдолд халамжийн байгууллагад мэдэгдэж, хувийн хэрэгт тэмдэглэл хийлгэх үүрэгтэй.
3. Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл, шийдвэр: Шүүх хариуцагчийг журмын 8.8-ыг хэрэгжүүлээгүй гэж буруутгах нь учир дутагдалтай гэж үзсэн. Учир нь улсын бүртгэлийн байгууллага мэдээллийг халамжийн байгууллагад тухай бүр хүргэх үүрэгтэй тул халамжийн байгууллага тэтгэмж авах эрх дуусгавар болсныг хянах бүрэн боломжтой байжээ. Хэдийгээр илүү олголт хариуцагчийн буруутай үйлдлээс болоогүй ч, эрх зүйн үндэслэлгүйгээр хөрөнгө олж авсан тул ИХ-ийн 492 дугаар зүйлийн 492.1-д зааснаар буцаан төлөх нь зүйтэй гэж үзсэн. Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж, хариуцагч А-аас 84,500 төгрөгийг гаргуулж халамжийн хэлтэст олгохоор шийдвэрлэсэн.
4. Шийдвэрийн эх сурвалж: [Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан](#)

## **Шүүхийн шийдвэр 2. “Эрүүгийн хэргийн маргаан”**

Нийгмийн халамжийн байгууллагаас үндэслэлгүйгээр олгогдсон тэтгэмжийг иргэний хэргийн журмаар буцаан гаргуулахаар шүүхэд хандсан маргаан харьцангуй цөөн байдаг. Учир нь нийгмийн халамжийн санд хохирол учруулсан үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжтэй байвал эрүүгийн хэргийн хүрээнд шүүхээс гэм бурууг тогтоож, хохирлыг шууд нөхөн төлүүлэхээр шийдвэрлэдэг. Тухайлбал, дээрх тохиолдолд энэ асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж байгааг доорх шүүхийн шийдвэрээс дүгнэж болно.

1. Хэргийн товч агуулга: Шүүгдэгч: С.Е. Шүүгдэгч нь 2011 оны 6 дугаар сарын 25-ны өдөр өвчний улмаас нас барсан өөрийн охин Е.Б-ийг нас барсан талаар улсын

бүртгэлийн байгууллагад бүртгүүлэлгүй, амьд байгаа мэтээр зохиомол байдал бий болгосон байна. Улмаар 2011 оны 7 дугаар сараас 2024 оны 02 дугаар сарын 07-ны өдрийг хүртэл хугацаанд нийгмийн халамжийн сангаас олгогддог хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж болон Коронавирусын үеийн Засгийн газрын нэг удаагийн дэмжлэгийг хууль бусаар авч, нийт 6,947,000 төгрөгийн хохирол учруулсан.

2. Эрх зүйн үндэслэл: Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 18.12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг: Хууль бусаар нийгмийн халамж, үйлчилгээ авах гэмт хэрэг. НХТХ-ийн 3.1.1, 4.1, 13.1.6 буюу хамрах хүрээ болон хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж нь халамжийн үйлчилгээнд хамаарах тухай. Хүний хөгжил сангаас хүүхдэд мөнгө олгох журмын 3.8, 4.1.2 болох хүүхэд нас барсан тохиолдолд мөнгө олгохыг зогсоох болон мэдэгдэх үүрэг. ИХ-ийн 497, 510 дугаар зүйл болох гэм хор учруулсан этгээдээс хохирлыг нөхөн төлүүлэх заалт.
3. Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл, шийдвэр: Шүүгдэгч С.Е-г “Хууль бусаар нийгмийн халамж, үйлчилгээ авах” гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцсон. Хохирлын зохицуулалтын тухайд ИХ-ийн 497 болон 510-ыг үндэслэл шүүгдэгчээс нийт 6,947,000 төгрөгийг гаргуулж, Нийгмийн халамжийн санд шилжүүлэхийг Баян-Өлгий аймаг дахь Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газарт даалгасан.
4. Шүүхийн шийдвэрийн эх сурвалж: [Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан](#)

Иймд нийгмийн халамжийн санд хохирол учирсан маргааныг зөвхөн иргэний журмаар шийдвэрлэх бус, харин зөрчлийн шинж, санаатай болон болгоомжгүй үйлдэл, хуурамч баримт бүрдүүлэлт зэрэг нөхцөлөөс хамааран эрүүгийн болон захиргааны эрх зүйн хүрээнд ялгамжтайгаар хянан шийдвэрлэж байна.

## **2.2 Нийгмийн халамжийн төрлүүд ба ОУХБ-ын стандартын зохицуулалт**

### **Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ)-ын 102 дугаар конвенц /ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)/**

ОУХБ-ын 1952 онд баталсан Нийгмийн хангамжийн 102 дугаар конвенц нь дэлхийн улс орнуудын нийгмийн хамгааллын тогтолцооны суурь стандартыг тогтоосон анхны бөгөөд хамгийн чухал олон улсын гэрээ юм. Энэхүү конвенц нь иргэдийн амьдралд тохиолдож болох эрсдэл, хэрэгцээг 9 үндсэн салбарт хуваасан байдаг. 2026 оны 4 сарын байдлаар тус конвенцт 68 улс нэгдэн орж, нийгмийн хамгааллын тогтолцоогоо

олон улсын жишигт нийцүүлэн хөгжүүлж байна<sup>22</sup> Тухайлбал, Азийн өндөр хөгжилтэй орнуудын төлөөлөл болох Япон Улс 1976 онд тус конвенцыг соёрхон баталж, нийгмийн даатгал болон халамжийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг уг стандартаар баталгаажуулсан байна. МУ-ын хувьд тус конвенцод одоогоор нэгдэн ороогүй байгаа бөгөөд ОУХБ-тай хамтран үндэсний хууль тогтоомжийг олон улсын стандартад нийцүүлэх чиглэлээр ажиллаж байна.

ОУХБ-аас 2016 онд Монгол Улсын хууль тогтоомжид хийсэн нарийвчилсан үнэлгээгээр манай улс нь эмнэлгийн тусламж, амаржсаны, хөдөлмөрийн чадвар алдалтын болон гэр бүлийн тэтгэмжийн чиглэлээр конвенцын шаардлагыг хангах боломжтой гэж дүгнэсэн.<sup>23</sup> Гэвч өнөөг хүртэл албан ёсоор нэгдэн ороогүй байгаа нь нийгмийн даатгал болон халамжийн санхүүжилтийн урт хугацааны тогтвортой байдал сул, зарим тусламж, үйлчилгээний тарифын доод хэмжээ олон улсын шаардлагад хүрээгүйтэй холбоотой юм.

Судалгааны үүднээс авч үзвэл, тус конвенцын үзэл баримтлалыг үндэсний хууль тогтоомжид нутагшуулах нь Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийг ангиллын хувьд цэгцтэй болгох, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход стратегийн чухал ач холбогдолтой юм.<sup>24</sup> Конвенцын стандартыг баримталснаар халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, мөнгөн бус үйлчилгээний зааг ялгаа илүү тодорхой болж, өнөөгийн практикт тулгарч буй хөтөлбөр хоорондын давхардал, тогтолцооны харилцан уялдаагүй байдал арилна.

Цаашилбал, олон улсын энэхүү жишгийг нэвтрүүлснээр халамжийн төрөл тус бүрийн олгох нөхцөл, хамрах хүрээ болон санхүүжилтийн доод хэмжээг ЗГ-ын тогтворгүй, нэг удаагийн шинжтэй шийдвэрүүдээс хараат бусаар, урт хугацаанд тогтвортой хуульчлах боломж бүрдэнэ. Ингэснээр халамжийн үйлчилгээг дур мэдэн олгох, эсвэл үндэслэлгүйгээр хумих эрх зүйн эрсдэл буурч, салбарын хяналт болон ил тод байдлын механизм улам боловсронгуй боломжтой юм.

---

<sup>22</sup> “The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)”, 1952 он, [www.ilo.org](http://www.ilo.org), (Сүүлд үзсэн: 2026.03.12).

<sup>23</sup> Олон улсын хөдөлмөрийн товчоо, Нийгмийн хамгааллын газар, “Монгол Улс: Нийгмийн хамгааллын (доод хэм хэмжээний) тухай 1952 оны (102 дугаар) конвенцид нэгдэн орох боломжийг тодорхойлох зорилгоор нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хийсэн үнэлгээ”, 2016 он. Цахим хуудас: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

<sup>24</sup> Мөн тэнд

**Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага (ОУХБ)-ын 202 дүгээр зөвлөмж /Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)/**

ОУХБ-аас 2012 оны 6 дугаар сарын 14-ний өдөр зохион байгуулагдсан Олон улсын хөдөлмөрийн бага хурлын 101 дүгээр чуулганаар Нийгмийн хамгааллын суурь түвшний тухай 202 дүгээр зөвлөмжийг баталсан байна.<sup>25</sup> Уг баримт бичиг нь 2008 оны дэлхийн санхүү, эдийн засгийн хямралын үеэр ядуурлын түвшин огцом нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор хүн амыг нийгэм эдийн засгийн эрсдэлээс хамгаалах хамгийн доод хязгаар буюу нийгмийн хамгааллын суурь түвшнийг дэлхий нийтээр тогтоох практик шаардлагын үр дүнд бий болжээ.

Зөвлөмжийн үндсэн үзэл баримтлал нь нийгмийн ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх зарчимд тулгуурлан эмзэг бүлгийн иргэд, албан бус салбарт ажиллагсад, хүүхэд болон ахмад настнуудын амьжиргааг баталгаажуулахад чиглэдэг. Уг баримт бичигт улс орнуудын нийгмийн хамгааллын тогтолцоог дараах дөрвөн тулгуур чиглэлээр үндэсний хэмжээнд баталгаажуулахыг зөвлөсөн байдаг. МУ-ын өнөөгийн нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалтыг ОУХБ-ын 202 дүгээр зөвлөмжийн суурь шаардлагатай харьцуулан, тэдгээрийн уялдаа холбоо болон бодлогын зөрүүг Хүснэгт 2.1-ээр нэгтгэн харууллаа.

Хүснэгт 2.1. *МУ-ын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт ба ОУХБ-ын 202 дүгээр зөвлөмжийн харьцуулалт*

<b>ОУХБ-ын Нийгмийн хамгааллын суурь түвшин</b>	<b>Монгол Улсын Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 4 төрөл</b>	<b>МУ-ын одоогийн нөхцөл байдал ба зөрүү</b>
Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ	Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ: Асрамж, сувилгааны үйлчилгээ, хөнгөлөлт болон тусгай хэрэгслийн дэмжлэг.	Үндэсний халамжийн үйлчилгээ нь бүх нийтийн эрүүл мэндийн хүртээмжийг хангах бус, зөвхөн хуульд заасан тусгайлсан эмзэг бүлэгт чиглэдэг. Үүнээс шалтгаалан Эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоотой чиг үүрэг давхцах, эсвэл нэн шаардлагатай зарим бүлэг орхигдох институцийн

<sup>25</sup> International Labour Organization, *Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, International Labour Conference, 101st Session, Geneva, 2012.

		зааг ялгаа ажиглагдаж байна.
Хүүхдийн орлогын баталгаа	Нийгмийн халамжийн тэтгэмж: Хүүхдийн мөнгө, бүтэн болон хагас өнчин, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд болон олон хүүхэдтэй өрхөд олгох тэтгэмж.	Хамрах хүрээ харьцангуй өргөн боловч тэтгэмжийн хэмжээ нь амьжиргааны өртөг болон инфляцийн өөрчлөлттэй уялдах тогтмол индексжүүлэлтийн механизм хангалтгүй байгаа нь бодит хэрэгцээг бүрэн хангахгүй нөхцөл үүсгэж байна.
Хөдөлмөрийн насны иргэдийн орлогын баталгаа	Нийгмийн халамжийн тэтгэмж: Жирэмсэн, амаржсан эх, өрх толгойлсон эцэг/эх, хүнсний эрхийн бичгийн хөтөлбөр.	Орлогын баталгааг ихэвчлэн богино хугацааны тусламжийн хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, тогтвортой орлоготой ажлын байранд шилжүүлэх бодлоготой уялдаа сул байна.
Ахмад настны орлогын баталгаа	Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр: Нийгмийн даатгалын сангаас тэтгэвэр авах эрх үүсээгүй ахмад настуудын халамжийн тэтгэвэр.	Халамжийн тэтгэврийн хэмжээ нь амьжиргааны бодит өртөгтэй харьцуулахад бага байгаа бөгөөд энэ нь ахмад настуудын амьжиргааны баталгааг бүрэн хангахгүй байх эрсдэлийг үүсгэж байна.

Эх сурвалж: ОУХБ-ын 202 дүгээр зөвлөмж болон НХтХ (2012)

МУ тус конвенцыг өнөөг хүртэл соёрхон батлаагүй ч, үндэсний халамжийн хөтөлбөрүүдийн агуулга нь хүн амын суурь бүлгүүдийн орлогыг хамгаалах олон улсын зөвлөмжтэй хэлбэрийн хувьд нийцэж байгаа юм. Гэвч практикт халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хэмжээг өөрчлөх эрх зүйн зохицуулалт байгаа хэдий ч тогтоосон мөнгөн дүн нь иргэдийн амьжиргааг тэтгэхэд хэтэрхий бага, үр нөлөөгүй байна. Мөн түүнчлэн түгээмэл шинжтэй мөнгөн тэтгэмжүүд хэт давамгайлж, иргэнийг чадваржуулах мөнгөн бус нийгмийн халамж, хөгжлийн үйлчилгээний эзлэх хувь ердөө 3.3 хувьтай байгаа нь олон улсын зөвлөмжид заасан цогц хамгааллын зарчимтай зөрчилдөх гол хүчин зүйл болжээ. Энэхүү олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг нэвтрүүлснээр ЗаГ-ын тогтворгүй, нэг удаагийн шийдвэрээр халамжийг дур мэдэн тэлэх эсвэл хумих эрсдэл арилж, салбарын төсвийн хуваарилалт ил тод, стандартчилагдсан болох ач холбогдолтой байна.

### 2.3 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт

Япон улс нь иргэдийнхээ амьдралын чанарыг нийгэм, эдийн засгийн болзошгүй эрсдэлээс хамгаалах зорилгоор эрүүл мэнд, тэтгэвэр, халамж болон нийгмийн дэмжлэгийг эрх зүйн нэгдсэн зохицуулалтад оруулсан азийн анхны улсуудын нэг юм. Япон улсын үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт “Иргэдийн эрх, үүрэг, харьяалал”-ийг хуульчилсан байх ба нийгмийн халамжтай холбоотойгоор 25 дугаар зүйлд илүү нарийвчлан тогтоосон байна. Үүнд:

1. Бүх иргэн эрүүл, соёлтой амьдралын хамгийн доод түвшнийг хангуулах эрхтэй
2. Төр нь амьдралын бүх салбарт нийгмийн халамж, нийгмийн аюулгүй байдал болон нийгмийн эрүүл мэндийг сайжруулах, өргөжүүлэхийн тулд хүчин чармайлт гаргах үүрэгтэй.<sup>26</sup>

Энэхүү үндсэн хуулийн тунхаглал нь тус улсын нийгмийн халамжийн харилцааны гол суурь эх сурвалж болдог. Дэлхий нийтийн практикт нийгмийн халамжийн тогтолцоо нь мөнгөн болон мөнгөн бус хэлбэрийг нэгдмэл байдлаар багтаадаг бол Япон Улсын хувьд мөнгөн тусламж болон нийгмийн үйлчилгээний харилцааг тусдаа бие даасан хууль тогтоомжоор зааглан зохицуулдаг онцлогтой.<sup>27</sup>

## I. МӨНГӨН ТЭТГЭМЖИЙН ХАРИЛЦАА

Япон улсын мөнгөн тэтгэмжийн харилцаа нь 1950 онд батлагдсан Амьжиргааг хамгаалах тухай хуулиар зохицуулагддаг ба улсын татварын хөрөнгөөр бүрэн санхүүждэг.<sup>28</sup> Иргэн болон өрхийн хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн дараах 8 төрлийн тусламжийг олгодог<sup>29</sup> бөгөөд эдгээрээс амьжиргааны тусламж нь хамгийн суурь хэсгийг эзэлдэг. Найман төрлийн мөнгөн тусламжийг доорх хэсэгт дэлгэрүүлээ.

1. Амьжиргааны тусламж болох өдөр тутмын хоол хүнс, хувцас, цахилгаан болон хийн хэрэглээ, өрхийн бусад наад захын хэрэгцээг хангахад зориулсан санхүүгийн дэмжлэг юм. Уг тэтгэмжийг сар бүр бэлэн мөнгөөр олгодог бөгөөд тусламж авагч нийт өрхүүдийн хамгийн ихдээ ашигладаг үндсэн хэлбэр нь болдог.
2. Орон сууцны тусламжийн тухайд түрээсийн байрны төлбөр, орон сууцны засвар үйлчилгээ болон нүүхэд шаардагдах зардлыг нөхөхөд зориулагдсан. Тухайн орон нутгийн байрны зах зээлийн үнэлгээнээс хамааран ЗГ тогтоосон дээд хязгаарын дагуу олгодог.

<sup>26</sup> Constitution of Japan (1949), art. 25(1,2)

<sup>27</sup> Public Assistance Act (Japan); Social Welfare Act (Japan); Constitution of Japan, Article 25.

<sup>28</sup> Options to Strengthen the Social Safety Net in Japan; Japan; Selected Issues Paper No. 2023/033; March 7, 2023, p. 7.

<sup>29</sup> Ibid., p. 7.

3. Бага, дунд сургуулийн сурагчдын бичиг хэрэгсэл, сургалтын төлбөр, үдийн хоол, хичээлээс гадуурх үйл ажиллагаа болон сургууль явах тээврийн зардлыг хамардаг.
4. Эмнэлгийн үзлэг, оношилгоо, эм тариа болон мэс заслын зардлыг бүрэн хариуцдаг. Энэ нь бэлэн мөнгөөр бус, эмнэлгийн байгууллагад шууд төлөгддөг тусламжийн хэлбэр юм.
5. Өндөр настан болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан урт хугацааны асаргааны үйлчилгээний төлбөрийг хариуцна.
6. Жирэмсэн болон төрөх үеийн үзлэг, эмнэлэгт хэвтэхтэй холбоотой бүх зардлыг нөхөхөд зориулагдсан.
7. Мэргэжил эзэмших болон ажил олохын тусламжийн хувьд ажилд орох, мэргэжил дээшлүүлэх, тоног төхөөрөмж худалдан авах зэрэгт шаардагдах зардлыг олгодог.
8. Оршуулгын үйл ажиллагаатай холбоотой зайлшгүй шаардлагатай зардлыг санхүүжүүлдэг.<sup>30</sup>

Дээрх нийтийн тусламжийг олгохдоо амьжиргаа хамгаалах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл болох “Нийтийн тусламжийг ядуу амьдарч буй хүн амьжиргааны доод түвшнийг хадгалахын тулд өөрийн хөрөнгө, чадвар болон өөрт байгаа бусад бүх боломж бололцоогоо ашиглах шаардлагад үндэслэн олгоно.”<sup>31</sup> Гэх шаардлагыг үндэслэнэ. Харин тэтгэмжийн хэмжээг тус хуулийн 8 дугаар зүйл болох “Нийтийн тусламжийг тусламж шаардлагатай хүний хэрэгцээний түвшинд үндэслэн, Эрүүл мэнд, хөдөлмөр, халамжийн сайдын тогтоосон стандартын дагуу хэмжиж, тухайн хүний эзэмшиж буй мөнгө эсвэл эд хөрөнгөөр хангаж чадахгүй дутагдаж буй хэсгийг нөхөх хэмжээгээр олгоно.”<sup>32</sup> гэж зохицуулсны дагуу олгоно.

Япон Улсын халамжийн систем нь тусламж олгоод орхих бус, иргэнийг халамжийн хамаарлаас гаргахад чиглэсэн эрх зүйн хариуцлагын механизмыг давхар хуульчилсан байдгаараа онцлогтой. Тухайлбал, хуулийн 60-р зүйлд заасан “Бие дааж амьдрах зарчмын дагуу тусламж авч буй хүн зөвхөн төрийн халамжаар амьдрах бус, өөрийн эрүүл мэндийг сайжруулах, орлого олох чадвараа нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн хувьд бие дааж хөдөлмөр эрхлэх талаар идэвхтэй чармайх үүрэгтэй”<sup>33</sup> байдаг. Мөн тус хуулийн 28-р зүйлд хяналт шалгалт ба судалгаа хийх талаар заасан бөгөөд үүний дагуу

<sup>30</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 11

<sup>31</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 4

<sup>32</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 8

<sup>33</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 60

нийтийн тусламж үзүүлэх байгууллага буюу халамжийн газар нь тусламж хүсэгч болон тусламж авч буй иргэдийн амьдралын нөхцөл, хөрөнгө, орлого, эрүүл мэндийн байдалд шаардлагатай судалгаа, хяналт шалгалтыг хийх эрхтэй<sup>34</sup> байдаг. Түүнчлэн хуулийн 63-р зүйлд зардлыг буцаан төлөх үүргийг тусгасан байдаг. Хэрэв тусламж авч буй хүн гэнэт орлоготой болох, эсвэл өв залгамжлал авах зэргээр хөрөнгөжвөл өмнө нь авсан тусламжийн тодорхой хэсгийг төрд буцаан төлөх үүрэгтэй бөгөөд хуурамч мэдээлэл өгч тусламж авсан нь тогтоогдвол бүрэн буцаан төлүүлдэг юм.<sup>35</sup> Эцэст нь, хуулийн 24-р зүйлд өргөдөл хүлээн авч шийдвэрлэх хугацааг зохицуулсан бөгөөд халамжийн байгууллага нь тусламж хүссэн өргөдлийг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор шийдвэрээ гаргаж тухайн иргэнд мэдэгдэх үүрэгтэй бөгөөд онцгой тохиолдолд энэ хугацааг 30 хоног хүртэл сунгаж болно.<sup>36</sup>

Япон Улсын мөнгөн тэтгэмжийн харилцаа нь иргэний амьдралын наад захын хэрэгцээнээс эхлээд боловсрол, эрүүл мэнд, хөдөлмөр эрхлэлт, мэргэжил эзэмших хүртэлх амьдралын үе шат бүрийг хамарсан, хоорондоо уялдаа бүхий 8 төрлийн цогц халамжийн бүтэцтэйгээр зохион байгуулагдсан байна.

Япон Улсын мөнгөн тэтгэмжийн харилцаа нь иргэний амьдралын наад захын хэрэгцээнээс эхлээд боловсрол, эрүүл мэнд, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хүртэлх амьдралын мөчлөгийн үе шат бүрийг хамарсан, хоорондоо уялдаа бүхий 8 төрлийн цогц бүтэцтэй байна. Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд энэхүү тогтолцоо нь зөвхөн идэвхгүй халамж олгоход чиглэдэггүй, харин иргэний бие даан амьдрах үүргийг хуульчлан шаарддаг тул халамжаас хөдөлмөрт шилжих бодлогын тод илрэл юм. Японд нийтийн тусламжийн хөтөлбөрт хамрагдсан өрхийн эзлэх хувь нийт хүн амын ердөө 1.5-1.7 хувийг эзэлж байгаа нь тус тогтолцоо нийгмийн сүүлчийн хамгаалалтын сүлжээ хэлбэрээр, зөвхөн бодит эрсдэлд орсон эмзэг бүлэгт оновчтой чиглэж байгааг гэрчилнэ.<sup>37</sup> Мөн халамжийн олголт нь нарийн хэрэгцээний үнэлгээ, хяналт шалгалтын тогтолцоо болон буцаан төлөх хариуцлагын механизмд суурилдаг бөгөөд энэ нь төсвийн хөрөнгийг зөвхөн бодит хэрэгцээтэй иргэдэд чиглүүлэх, үр ашиггүй зарцуулалтаас сэргийлэх, мөн шударга ёсыг хангах эрх зүйн үндэслэл болж өгдөг байна.

## II. МӨНГӨН БУС ХАЛАМЖИЙН ХАРИЛЦАА

Япон улсын “Нийгмийн халамжийн тухай хууль” нь 1951 онд “Нийгмийн

<sup>34</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 28

<sup>35</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 63

<sup>36</sup> Public Assistance Act (Act No. 144 of 1950), Art. 24

<sup>37</sup> <sup>37</sup> “Is there a regional disparity in welfare? Explanation of the difference in payment amount and certification rate”, 2024 он, [www.relifenet.com](http://www.relifenet.com), (Сүүлд үзсэн: 2026.04.08).

халамжийн үйл ажиллагааны тухай хууль” гэх нэртэйгээр батлагдаж байсан түүхтэй. Анх батлагдсанаас хойш өнөөдрийг хүртэл нийт 97 удаа нэмэлт өөрчлөлт орж, зарим заалт хүчингүй болох, эсвэл шинээр найруулагдах зэрэг эрх зүйн хөдөлгөөн хийгдсэн байна<sup>38</sup>. Одоогийн байдлаар тус хууль нь 13 бүлэг, 166 зүйлээс бүрдэж байгаа бөгөөд нийгмийн халамжийн харилцааг суурь түвшинд зохицуулахын зэрэгцээ бусад нарийвчилсан хуулиудын үндэс суурь болж байна.

Японы Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд нийгмийн халамжийн үйлчилгээний төрлийг тодорхойлсон байх ба үүнд нийгмийн халамжийг I болон II төрлийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээ гэж ангилж хуульчилсан байна.<sup>39</sup> Энэхүү ангиллын ерөнхий зааг ялгааг Хүснэгт 2.2-т нэгтгэн харууллаа.

Хүснэгт 2.2 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн ангилал

1-р төрлийн үйлчилгээ	2-р төрлийн үйлчилгээ
<b>Ерөнхий ойлголт</b>	
Хүний эрх зөрчигдөх эрсдэл өндөр, байгууллагад суурилсан амьжиргааны зайлшгүй тусламжууд багтана.	Иргэнийг олон нийтийн дунд амьдрахад нь дэмжих зөвлөгөө, өдрийн болон гэрийн халамжийн үйлчилгээ багтана.
<b>Хяналтын тогтолцоо</b>	
Засгийн газрын тусгай зөвшөөрөл шаардагдах ба мэргэжлийн байгууллагын байнгын шалгалтаар зохицуулагдана.	Зөвхөн мэдэгдэл гаргахад хангалттай байдаг тул хяналтын механизм нь харьцангуй уян хатан, хөнгөн байдаг.
<b>Үйлчилгээний хэлбэр</b>	
Байгууллагад суурилсан буюу асрамжийн газар, урт хугацааны асаргааны төвүүд, тэтгэвэр, тэтгэмж хэлбэртэй.	Гэрт нь очих үйлчилгээ эсхүл өдрийн, цагийн үйлчилгээ.
<b>Хэрэгжүүлэх байгууллага</b>	
Төр, орон нутгийн захиргаа, нийгмийн халамжийн корпорац.	Төр, орон нутгийн захиргаанаас гадна хувийн хэвшлийн компаниуд, ТББ-ууд оролцох боломжтой нээлттэй тогтолцоотой.

Эх сурвалж: Япон Улсын Нийгмийн халамжийн тухай хууль (1951), 2 дугаар зүйл,

Энэхүү эрх зүйн зааглал нь үйлчилгээний чанар, аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ хариуцлагын шатлалыг тодорхойлох суурь шалгуур болдог. Төрийн зүгээс I төрлийн үйлчилгээнд хатуу стандарт тогтоож иргэний эрхийг хамгаалдаг бол, II төрлийн үйлчилгээнд мэдэгдлийн тогтолцоог ашиглан хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжиж, халамжийн зах зээлд өрсөлдөөн, уян хатан хүртээмжийг бий болгож байна.

### 2.3.1 1-р төрлийн нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт

Нэгдүгээр төрлийн үйлчилгээ нь иргэний амьд явах эрх, аюулгүй байдалтай шууд холбогддог тул зөвхөн төр, орон нутгийн захиргаа болон ашгийн бус нийгмийн

<sup>38</sup> National Diet Library, *Social Welfare Law (社会福祉法)*, e-Gov Law Search, Ministry of Digital Affairs of Japan, <https://laws.e-gov.go.jp/law/326AC0000000045>, 2025, (Сүүлд үзсэн:2026.04.20)

<sup>39</sup> Social Welfare Act (Act No. 193 of 1951), Art. 2

халамжийн корпорац эрхлэн явуулах онцгой эрхтэй бөгөөд дараах салбар хуулиудаар нарийвчлан зохицуулагддаг.

### Хүснэгт 2.3 1-р төрлийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний эрх зүйн зохицуулалт

Заалт	Холбогдох хууль	Тайлбар
i	Нийтийн туслалцааны тухай хууль, Public Assistance Act, (Act No. 144 of 1950)	Нэн ядуу иргэдийг үнэ төлбөргүй эсвэл хямд зардлаар байрлуулж, амьжиргааны болон нөхөн сэргээх тусламж үзүүлэх байгууламж, оршуулах үйлчилгээ.
ii	Хүүхдийн хамгааллын тухай хууль, Child Welfare Act, (Act No. 164 of 1947)	Нялхсын болон эх нялхсын асрамж, хүүхэд хамгаалал, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд зориулсан суурин асаргаа, сэтгэл зүйн нөхөн сэргээлт..
iii	Ахмад настны нийгмийн халамжийн тухай хууль, Act on Social Welfare for the Elderly, (Act No. 133 of 1963)	Ахмад настны асрамжийн газар, эрчимт асаргааны газар болон хямд өртөгтэй асрамжийн байгууламжийн үйл ажиллагаа.
iii-2	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст үйлчилгээ ба дэмжлэгийн тухай хууль, Services and Supports for Persons with Disabilities Act, (Act No. 123 of 2005)	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих байгууламжийн үйл ажиллагаа
iv	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн Нэмэлт өөрчлөлтийн 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан, тухайн хэсгийн заалтын дагуу өмнө нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн, бие махбодын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нөхөн сэргээлтийг дэмжих байгууламжийн үйл ажиллагаа	
v	Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн Нэмэлт өөрчлөлтийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан, тухайн хэсгийн заалтын дагуу өмнө нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулахыг зөвшөөрсөн, оюуны бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан суурин асаргааны байгууламжийн үйл ажиллагаа	
vi	Биеэ үнэлэхтэй тэмцэх тухай хууль Anti-Prostitution Act, (Act No. 118 of 1956)	Хүнд нөхцөлд байгаа болон биеэ үнэлэх эрсдэлд орсон эмэгтэйчүүдийг хамгаалах байрны үйл ажиллагаа.
vii	Мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн байгууламжийн (vocational facility) үйл ажиллагаа болон нэн ядуу иргэдэд хүүгүй эсвэл бага хүүтэйгээр мөнгөн хөрөнгө зээлдүүлэх үйлчилгээ. <sup>40</sup>	

Эх сурвалж: Япон Улсын Нийгмийн халамжийн тухай хууль (1951), 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, <https://laws.e-gov.go.jp/law/326AC0000000045>, (Сүүлд үзсэн: 2026.04.22)

Уг хүснэгтээс үзэхэд нэгдүгээр төрлийн үйлчилгээ нь нийгмийн хамгийн эмзэг бүлгүүдийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн бөгөөд тусгайлан батлагдсан салбар хуулиудаар нарийвчлан зохицуулагддаг нь Японы халамжийн тогтолцоо олон давхаргат эрх зүйн бат бөх бүтэцтэй болохыг илтгэнэ.

#### 2.3.2 2-р төрлийн нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалт

Хоёрдугаар төрлийн үйлчилгээ нь иргэдийг нийгмийн орчноос нь тусгаарлахгүйгээр, өөрийн гэртээ болон олон нийтийн дунд бие даан амьдрахад нь

<sup>40</sup> Social Welfare Act (Act No. 193 of 1951), Art. 2(2)

дэмжлэг үзүүлэхэд деинституционалчлал чиглэдэг.

Хүснэгт 2.4 2-р төрлийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний эрх зүйн зохицуулалт

Заалт	Холбогдох хууль	Тайлбар
i	Нийтийн тусламжийн тухай хууль, Public Assistance Act, (Act No. 144 of 1950)	Хэрэгцээт иргэдэд гэрт нь хүнс, хувцас, өдөр тутмын хэрэглээний зүйлс нийлүүлэх, зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ.
ii	Хүүхдийн халамжийн тухай хууль, Child Welfare Act, (Act No. 164 of 1947)	Хүүхдийн бие даан амьдрах дэмжлэг, сургуулийн дараах үйлчилгээ, богино хугацааны харах үйлчилгээ, нярай хүүхэдтэй гэрт очих тусламж, цэцэрлэг болон зөвлөгөө.
iii	Өрх толгойлсон эцэг эх, бэлэвсэн эмэгтэйчүүдийн халамжийн тухай хууль, Act on Welfare of Mothers with Dependents and Widows, (Act No. 129 of 1964)	Өрх толгойлсон гэр бүл болон бэлэвсэн эмэгтэйчүүдэд өдөр тутмын дэмжлэг үзүүлэх, халамжийн байгууламж ажиллуулах.
iv	Ахмад настны халамжийн тухай хууль, Act on Social Welfare for the Elderly, (Act No. 133 of 1963)	Гэрийн болон өдрийн асрамж, богино хугацааны хэвтэн эмчлэх үйлчилгээ, халамжийн төв болон өдрийн үйлчилгээний төвийн үйл ажиллагаа.
iv-2	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст үйлчилгээ ба дэмжлэгийн тухай хууль, Services and Supports for Persons with Disabilities Act, (Act No. 123 of 2005)	Халамжийн үйлчилгээ, зөвлөх дэмжлэг, тээврийн үйлчилгээ, орон нутгийн дэмжлэгийн төв болон халамжийн байрны үйл ажиллагаа.
v	Бие махбодын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн халамжийн тухай хууль, Act on Welfare of Physically Disabled Persons, (Act No. 283 of 1949)	Өдөр тутмын амьдралын сургалт, дохионы хэлний орчуулга, туслах нохой сургах, протез үйлдвэрлэх, нөхөн сэргээлтийн зөвлөгөө.
vi	Оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн халамжийн тухай хууль, Act on Welfare of Persons with Intellectual Disabilities	Оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан нөхөн сэргээлтийн зөвлөгөө өгөх үйлчилгээ.
vii	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст үйлчилгээ ба дэмжлэгийн тухай хуулийн нэмэлт заалт (48 дугаар зүйл)	Сэтгэцийн эмгэгтэй хүмүүсийн нийгэмд нэгдэн орох байгууллага (өмнөх журмаар зөвшөөрөгдсөн)
viii ix	Нэн ядуу иргэдэд энгийн угсардаг сууц түрээслүүлэх, эмнэлгийн тусламж үйлчилгээг үнэ төлбөргүй буюу хямд зардлаар үзүүлэх.	
x	Урт хугацааны асаргааны даатгалын тухай хууль, Long-Term Care Insurance Act, (Act No. 123 of 1997)	Ахмад настны урт хугацааны асаргааны эрүүл мэндийн байгууламжийг нэн ядуу иргэдэд үнэ төлбөргүй эсвэл хямд зардлаар ашиглуулах үйлчилгээ
xi xii xiii	Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн холбогдох заалтууд орон нутгийн суурьшлын ажил (хөршийн холбоо), сэтгэл зүйн болон өдөр тутмын үйл ажиллагаанд зөвлөх, бичиг баримт бүрдүүлэх, төлбөр тооцоонд туслах, үйлчилгээ хоорондын уялдааг хангах.	

Эх сурвалж: Япон Улсын Нийгмийн халамжийн тухай хууль (1951), 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг, <https://laws.e-gov.go.jp/law/326AC0000000045>, (Сүүлд үзсэн: 2026.04.22).

Хоёрдугаар төрлийн үйлчилгээ нь нийт 13 салбарыг хамарсан өргөн хүрээтэй бөгөөд иргэдийг өөрийнх нь амьдралын хэвшмэл орчинд хадгалан үлдэхэд голчлон анхаардаг. Энд хувийн хэвшлийн оролцоо нээлттэй байгаа нь үйлчилгээний хүртээмжийг уян хатан байдлаар нэмэгдүүлдэг. Ийнхүү Япон Улс халамжийн үйлчилгээгээ нарийн шалгуураар ангилснаар төрийн хяналтыг оновчтой болгож, жижиг болон сайн дурын

санаачилгыг захиргааны дарамтгүйгээр хөгжих эрх зүйн нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

### **2.3.3 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн зорилтот бүлгийн зохицуулалт**

Япон Улс нийгмийн халамжийн зорилтот бүлгийг тодорхойлохдоо иргэдийг хүн ам зүйн статик үзүүлэлтээр бус, бие даан амьдрах функциональ чадамжийн түвшнээр нь үнэлдэг динамик тогтолцоог хэрэглэдэг. Энэхүү зохицуулалтыг дараах үндсэн хоёр механизмын хүрээнд хэрэгжүүлдэг байна.. Үүнд:

#### **1. Функциональ чадамжийн үнэлгээ**

Иргэний өдөр тутмын амьдралын үйлдлээ бие даан гүйцэтгэх чадварыг ADL аргачлалаар үнэлж, дараах 7 шатлалд ангилдаг<sup>41</sup>. Үүнд:

1.1 Дэмжлэг шаардлагатай 2 түвшинг үнэлдэг. Өдөр тутмын үндсэн үйлдлүүдээ бие даан гүйцэтгэх боломжтой ч гэр цэвэрлэх, хоол хийх зэрэг нарийн үйлдлүүдэд хэсэгчилсэн тусламж болон урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр шаардлагатай бүлэг.

1.2 Асаргаа шаардлагатай түвшний хувьд 5 түвшинд үнэлнэ. Хувцаслах, усанд орохоос (Асаргаа 1-2) эхлээд босох, суух, бие засах зэрэг үйлдэлд бусдын байнгын тусламж хамаарах (Асаргаа 3-4), улмаар орноос гарах боломжгүй буюу сэтгэцийн хүнд өөрчлөлттэй 24 цагийн бүрэн асаргаа шаардлагатай (Асаргаа 5) хүртэлх хараат байдлын үе шатууд орно.

Япон улс ийнхүү 7 шатлалаар иргэдийн асаргааны хэрэгцээг нарийвчлан үнэлснээр, тухайн хүний авах үйлчилгээний төрөл болон улсаас олгох санхүүгийн хэмжээг шударга, оновчтой хуваарилах боломжтой болдог.

#### **2. Мэргэжлийн үнэлгээний тогтолцоо буюу**

Орон нутгийн засаг захиргаанаас томилогдсон асрамжийн менежер, эмч, нийгмийн ажилтнаас бүрдсэн баг иргэний эрүүл мэнд, нийгмийн хэрэгцээг дараах 4 үе шатаар цогцоор нь үнэлдэг. Эхний алхамд мэргэжлийн баг иргэний оршин суугаа хаягаар очиж, биеийн хөдөлгөөн, оюун ухаан, сэтгэцийн байдал болон эмнэлгийн тусгай хэрэгцээ зэрэг 74 төрлийн шалгуур бүхий асуумж, үзлэгийг явуулдаг<sup>42</sup>

Үе шатуудыг доорх хэсэгт үзүүлээ.

2.1 Иргэний гэрт очиж бие, эрхтэн, оюун ухаан, сэтгэцийн байдлыг 74 шалгуураар

<sup>41</sup> N. Tamiya, et al., “Services in public long-term care insurance in Japan”, PMC - PubMed Central, Vol. 21, No. 3, (2011), 247-254.

<sup>42</sup> The Long-Term Care Insurance System in Japan: Past, Present, and Future, PMC, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7930803/> (сүүлд үлдсэн 2026.05.05)

асуумжлан шалгана.

2.2 Цуглуулсан өгөгдлийг тусгай программд оруулж, эмчийн дүгнэлттэй хавсарган тухайн иргэнд өдөрт шаардагдах асаргааны хугацааг тооцдог.

2.3 Эмч, сувилагч, халамжийн мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн Үнэлгээний хороо анхан шатны өгөгдлийг нягтлан хэлэлцэнэ.

2.4 Үнэлгээний үр дүнд тулгуурлан иргэнийг дээрх 7 шатлалын албан ёсны аль нэг түвшинд эрэмблэн тогтоодог.

Хүснэгт 2.4 *Нийгмийн халамжийн 1 болон 2-р төрлийн үйлчилгээний зорилтот бүлгийн харьцуулсан шинж чанар*

1-р төрлийн үйлчилгээ	2-р төрлийн үйлчилгээ
<b>Эрсдэлийн түвшин</b>	
Амь нас, аюулгүй байдлын өндөр эрсдэлтэй тул төрийн хатуу хяналтад байдаг.	Олон нийтийн дунд амьдрах боломжтой ч мэдээллээс орхигдох эрсдэлтэй иргэд.
<b>Бие даан амьдрах чадвар</b>	
Оюун ухаан, бие махбодын хүнд согогтой, өөрийгөө асрах чадваргүй, байнгын хамааралтай.	Нийгмийн дунд амьдардаг, зөвхөн хэсэгчилсэн буюу өдрийн дэмжлэг шаардлагатай.
<b>Оршин суух хэлбэр</b>	
Гол төлөв төрөлжсөн асрамжийн газарт хэвтэн эмчлүүлж, тэндээ амьдардаг иргэд.	Өөрийн гэртээ амьдарч, өдрийн үйлчилгээ эсвэл зөвлөгөө авдаг онцлогтой.
<b>Эдийн засгийн байдал</b>	
Ихэвчлэн эдийн засгийн чадамжгүй, нэн ядуу буюу төрийн бүрэн тэтгэмжид байдаг.	Дунд болон бага орлоготой иргэд өөрсдийн орлогын тодорхой хувийг төлж авах боломжтой байдаг.

Эх сурвалж: *Social Welfare Act (Act No. 45 of 1951), Article 2. e-Gov Law Search. [Цахим эх сурвалж]: <https://laws.e-gov.go.jp/law/326AC0000000045>, (Сүүлд үзсэн: 2026.04.22).*

Хараат байдлын түвшнийг ийнхүү нарийн заагласан нь тусламж зайлшгүй шаардлагатай иргэдийг системийн гадна үлдээхгүй байх, нөгөө талаас иргэдийг боломжит түвшинд нь нийгэмшүүлж, халамжийн хамаарлаас гаргах бодлогын үндэс болж байна.

### 2.3.4 Нийгмийн халамжийн үйлчилгээг мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх эрх зүйн зохицуулалт: Нийгмийн халамжийн корпораци

Япон улсын “Нийгмийн халамжийн тухай хууль”-ийн 22 дугаар зүйлд Нийгмийн халамжийн корпорацийг “Нийгмийн халамжийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор энэхүү хуулийн дагуу байгуулагдсан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд”<sup>43</sup> Энэхүү байгууллага нь төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг хувийн хэвшлийн уян хатан байдалтай хослуулан хэрэгжүүлэх үндсэн субъект юм. Тус хуулийн 24 дүгээр зүйлд зааснаар корпорациуд нь нийтийн эрх ашгийн төлөө ажилладаг тул татварын хөнгөлөлт эдэлж,

<sup>43</sup> Social Welfare Act (Act No. 45 of 1951), Arts. 22. Tokyo: Ministry of Justice, Japan.

үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хангах үүднээс төрийн хатуу хяналт дор үйл ажиллагаа явуулдаг.<sup>44</sup>

Хуулийн 2 дугаар зүйлд халамжийн үйлчилгээг хоёр ангилдаг бөгөөд нэгдүгээр зэрэглэлийн буюу хүний амь нас, аюулгүй байдалтай холбоотой үйлчилгээг зөвхөн төр эсвэл эдгээр корпорациуд эрхлэхээр хуульчилсан. 2023 оны статистик мэдээллээр Япон улсад 21,000 гаруй халамжийн корпораци ажиллаж, салбарын нийт үйлчилгээний 70-80 хувийг дангаараа гүйцэтгэж байна.<sup>45</sup> Энэхүү эрх зүйн зохицуулалт нь халамжийн үйлчилгээг төрийн хүнд сурталгүйгээр иргэдэд шууд хүргэх боломжийг олгодог. Тухайлбал, “Нийгмийн халамжийн тухай хууль”-ийн 36 дугаар зүйлд корпорацийн зөвлөл нь 3-гаас доошгүй төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнтэй байх бөгөөд тэдний дунд орон нутгийн иргэдийн төлөөлөл заавал орох ёстойг тусгажээ.<sup>46</sup> Судалгаанаас үзэхэд Японы халамжийн корпорациуд жилд дунджаар 6.5-7.2 их наяд иенийн эргэлт хийдэг<sup>47</sup> нь Японы ДНБ-ий 1.2% орчмыг бүрдүүлж, нийгмийн эдийн засагт чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. <sup>48</sup> Мөн 2016 оны хуулийн шинэчлэлээр НХТХ-ийн 24 дүгээр зүйлийн 2 дах хэсэгт “Нийгмийн халамжийн корпораци нь...орон нутгийн иргэдийн дунд халамж хэрэгтэй байгаа боловч зохих үйлчилгээ авч чадахгүй байгаа этгээдүүдэд халамжийн үйлчилгээг үзүүлэхэд идэвхтэй оролцохыг хичээх үүрэгтэй” гэж хуульчилсан байна. Үүнтэй холбоотойгоор судалгаанд хамрагдсан нийт корпорациудын 92.4% нь хуулиар хүлээсэн үүргээсээ гадна орон нутгийн нийгмийн халамжийн үйл ажиллагаа явуулж байна. <sup>49</sup>

Япон Улс халамжийг төрөөс олгодог өглөг, хандлага биш, харин тусгайлан зөвшөөрөгдсөн мэргэжлийн байгууллагуудаар дамжуулан иргэнд хүргэх стандартчилсан нийгмийн үйлчилгээ болгон хууль зүйн хувьд зохицуулсан байна. Энэхүү туршлага нь Му-ын нийгмийн халамжийн салбарт төрийн бус байгууллага болон хувийн хэвшлийн оролцоог эрх зүйн хувьд оновчтой зааглах, гэрээлэн гүйцэтгүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэхэд чухал ач ач холбогдолтой юм.

<sup>44</sup> Ibid., Art. 24.

<sup>45</sup> Ministry of Health, Labour and Welfare. (2024). Report on the Current Status of Social Welfare Corporations and Institutions (Fiscal Year 2023). Tokyo: Government of Japan. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/> (Сүүлд нэвтэрсэн, 2026.03.24)

<sup>46</sup> Ibid., Art. 36.

<sup>47</sup> Welfare and Medical Care Organization (WAM). (2024). Analysis of the Financial Status and Management of Social Welfare Corporations for Fiscal Year 2023-2024. Tokyo, Japan. Retrieved from <https://www.wam.go.jp/hp/guide/keiei/social-welfare/>, (Сүүлд нэвтэрсэн, 2026.03.24)

<sup>48</sup> Cabinet Office, Government of Japan. (2024). Social Security Expenses and Economic Projections for Fiscal Year 2024. Tokyo, Japan: Cabinet Office Publishing. Retrieved from <https://www.cao.go.jp/> (Сүүлд үзсэн, 2026.03.24)

<sup>49</sup> National Council of Social Welfare (Zenshakyō). (2024). Report on the Status of Regional Contribution Activities of Social Welfare Corporations. Tokyo: Zenshakyō Press. Available at: <https://www.shakaifukushi.ad.jp/> (Сүүлд нэвтэрсэн, 2026.03.24)

### **2.3.5 Япон улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулсан дүн шинжилгээ**

Япон улс нь халамжийн болон урт хугацааны асрамжийн даатгалын хуулиудыг хослуулсан олон шатлалт, нарийн төрөлжсөн эрх зүйн орчинтой байна. Харин Монгол Улсын халамжийн тогтолцоо нь голчлон НХТХ-иар төвлөрөн зохицуулагддаг бөгөөд зарим төрлийн үйлчилгээг бусад хууль тогтоомжоор зохицуулж байгаа хэдий энэ нь зохицуулалтын хувьд ач холбогдол багатай байна. Япон улс болон МУ-ын нийгмийн халамжийн төрлүүдтэй холбоотойгоор дараах харьцуулалтыг хийж байна.

#### **Халамжийн төрөл, хэрэгжүүлэх хэлбэрийн ялгаа**

Япон Улсад мөнгөн болон мөнгөн бус халамжийн эрх зүйн зохицуулалтыг зааглаж, үйлчилгээ болон даатгалд суурилсан хэлбэрийг давамгайлуулдаг. Тус улсын халамжийн бодлого нь бэлэн мөнгөний шилжүүлгээс илүүтэйгээр иргэний өдөр тутмын амьдралыг дэмжих нийгмийн үйлчилгээнд чиглэдэг. Мөн мөнгөн халамжид хамрагдах иргэдэд хөрөнгө, орлогын маш хатуу шалгуур тавихаас гадна гэр бүлийн дэмжлэг авах боломжгүй нөхцөлийг заавал нотлохыг шаарддаг тул хамрах хүрээ нь харьцангуй хязгаарлагдмал, зөвхөн зорилтот бүлэгт чиглэсэн шинжтэй. Мөн түүнчлэн олгох мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ шатлалт тогтолцоо тул мөнгөн тэтгэмж нэн шаардлагатай цөөн иргэнд нэн шаардлагатай тэтгэмж болохоор зохицуулалттай байна.

Харин Монгол Улсын хувьд эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан бэлэн мөнгөн тэтгэмж болон хөнгөлөлт давамгайлсан хэвээр байна. Хууль зүйн ангиллын хувьд МУ-ын НХТХ-ийн 13, 14 дүгээр зүйлд заасан нийгмийн халамжийн тэтгэмж, тусламж, хөнгөлөлтүүд нь бараг бүхэлдээ бэлэн мөнгөний шилжүүлэгт тулгуурладаг бөгөөд НХС-аас сар бүр олгох эдгээр мөнгөн тэтгэмжүүд нь халамжийн нийт төсвийн дийлэнх хувийг эзэлж байгаа юм. Энэ нь халамжийн бодлогыг онолын хэсэгт тэмдэглэсэнчлэн иргэнийг чадваржуулах биш, урт хугацаандаа бэлэн мөнгөний хамааралтай болгох идэвхгүй халамжруу хөтлөх эрсдэлийг бий болгох эрх зүйн зохицуулалттай байна.

Үүний зэрэгцээ, НХТХ-ийн 18 дугаар зүйлд заасан халамжийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэгч субъект нь Хүснэгт 1.6-д үзүүлсний дагуу мөнгөн тэтгэмж олгодог халамжийн бусад төрлөөс өөр байхаар хуульчилсан. Тодруулбал, тэтгэмж, тусламжийг төрийн захиргааны байгууллага дангаар хуваарилдаг бол халамжийн үйлчилгээг хувийн хэвшил, ТББ-уудаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх эрх зүйн уян хатан зохицуулалттай. Гэвч практикт санхүүжилтийн дэмжлэг дутмаг байгаагаас үүдэн асрамж, сэргээн засах болон мөнгөн бус үйлчилгээний дэд бүтэц, салбарт эзлэх хувь маш бага байна. Энэ нь хувийн

хэвшлийг санхүүжилтээр бүрэн дэмждэг, функциональ үйлчилгээ давамгайлсан Японы мэргэшсэн корпорациудын тогтолцоотой харьцуулахад бүтцийн болон үзэл баримтлалын хувьд зарчмын томоохон ялгааг бий болгож байна.

### **Зорилтот бүлгийг тодорхойлох аргачлал**

Онолын хэсэгт тусгасанчлан, ОУХБ-ийн 102 конвенцийн нийгмийн халамжийн шалгуурын дотроос гуравдагч буюу хэрэгцээг шалгах зарчмыг хэрхэн хуульчилж, практикт хэрэгжүүлж байгаагаас халамжийн зорилтот бүлгийг оновчтой тогтоох, төсвийн үр ашиг болон нийгмийн шударга ёсыг хангах эсэх нь шууд хамаардаг. Гэвч хоёр улсын зорилтот бүлгийг тодорхойлох эрх зүйн зохицуулалт, үнэлгээний арга зүйд зарчмын томоохон ялгаа байна.

Япон Улсын нийгмийн халамжийн систем нь зорилтот бүлгийг тогтоох нэгдсэн, стандартчилсан нэг аргачлалтай боловч уг аргачлалын үр дүн нь халамжийн төрөл бүрийн зорилтот бүлгийг туйлын оновчтой, ялгавартай тодорхойлох суурь болдогтоо давуу талтай. Иргэнийг зөвхөн орлогоос гадна бие даан амьдрах функциональ чадвар, нийгмийн оролцоо, эрсдэлд өртөх магадлалаар нь үнэлдэг энэхүү динамик тогтолцоо нь иргэний чадамжийг 7 шатлалд ангилж, төсвийг бодит хэрэгцээнд нь суурилуулан хуваарилдаг.

Өөрөөр хэлбэл, нэгдмэл үнэлгээгээр шүүгдсэн нэгдсэн өгөгдөл нь хэнд урт хугацааны суурин асаргаа, хэнд гэрээр үзүүлэх дэмжлэг, эсвэл хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээ шаардлагатайг алдаагүй заагладаг. Ийнхүү өөрийгөө асрах чадваргүй хэсэгт төрөлжсөн үйлчилгээг төвлөрүүлж, бусад бүлэгт шууд мөнгө олгохоос татгалзан хөдөлмөр, нийгэмшүүлэх хөтөлбөрт хөрөнгө оруулдаг нь иргэнийг урт хугацаандаа халамж авагчаас татвар төлөгч идэвхтэй субъект болгон хувиргах эдийн засгийн өндөр ач холбогдолтой юм.

Харин Монгол Улсад зорилтот бүлгийг тодорхойлох аргачлал нь ОУХБ-ын конвенцын тулгуур үзүүлэлт болох хэрэгцээг бодитоор шалгах зарчмыг хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэглэж байгааг онолын болон судалгааны хэсэгт авч үзсэн. Манай улсад халамжийн төрөл бүрт өөр өөр, шалгуур хэрэглэхээр зохицуулалттай ч тэдгээр нь бүгд бичиг баримтад тулгуурласан механик шинжтэй байдаг нь халамжийг хавтгайруулах эсвэл хамрагдвал зохих иргэнийг орхигдуулах эрсдэлийг дагуулдаг.

Судалгааны хэсгийн Хүснэгт 1.9-д үзүүлсэн нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж олгох үйл явц болон хуулийн дагуу шаардах баримт бичгийн жагсаалтаас харахад иргэн халамжид хамрагдахын тулд өргөдөл, тодорхойлолт, комиссын шийдвэр зэрэг зөвхөн статик баримт бүрдүүлэхийг хуулиар шаарддаг. Төрийн байгууллага болон

АДЗ нь иргэний бодит амьдралыг үнэлэхээс илүүтэй Хүснэгт 1.9-д заасан баримтын бүрдэл, нас, квотыг механикаар тулгаж шийдвэр гаргаж байна. Энэхүү үйл явц нь халамжийг бодит хэрэгцээнд биш, цаасны бүрдэл дээр тогтоосноор халамж авах ёсгүй этгээд хамрагдах хамрагдуулалтын алдаа эсвэл нэн шаардлагатай боловч баримтын зөрчилтэй иргэн гадна үлдэх орхигдуулалтын алдаа эрсдэлийг тогтмол дагуулдгаараа Япон улсын зохицуулалтаас ялгаатай байна.

### **Халамжийн үйлчилгээ гүйцэтгэгч субъектийн зохицуулалт**

МУ-ын хувьд нийгмийн халамжийн болон хөгжлийн үйлчилгээ анхаарал хандуулах шаардлагатай нийгмийн халамжийн төрөл билээ. Үйлчилгээ гүйцэтгэгч субъектийн хувьд Монгол Улсын НХТХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.5 болон 19 дүгээр зүйлийн 19.7-и халамжийн үйлчилгээг ТББ болон хувийн хэвшлээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх эрх зүйн үндсийг заасан байдаг. Монголын халамжийн үйлчилгээний тогтолцоо төр төвтэй хэвээр байгаа бөгөөд хувийн хэвшлийн оролцоо харьцангуй сул байна. Мөн манай улсад “Нийгмийн халамжийн корпораци” шиг тусгайлсан эрх зүйн статустай, зөвхөн халамжийн чиглэлээр мэргэшсэн хуулийн этгээд байхгүй тул үйлчилгээг ердийн ТББ, хувийн асрамжийн газрууд дагнан гүйцэтгэдэг. Үүнээс гадна гэрээгээр гүйцэтгэж буй байгууллагуудад олгодог хувьсах зардал бага бөгөөд инфляцийн түвшинтэй уялдаж шинэчлэх эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгааг журмын зохицуулалтуудаас харж болохоор байна. Энэхүү зохицуулалтыг судалгааны хэсгийн 2.3.4-т дурдсан үзүүлэлттэй ижил байдлаар зохицуулалт хийж чадвал нийгмийн халамжийн орхигдсон эрх зүйн зохицуулалт бодит амьдрал дээр бүрэн, үр ашигтай хэрэгжих боломжтой байна.

## ДУГНЭЛТ

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд Монгол Улсын нийгмийн халамжийн төрлүүдийн эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдалд онол, практик болон олон улсын харьцуулсан шинжилгээ хийлээ.

Судалгааны ажлын хамгийн гол тулгамдсан асуудал нь НХТХ эрх зүйн зохицуулалтын алдаанаас шалтгаалж, хуулиар тогтоосон халамжийн үндсэн 4 төрөл бүгдээрээ зорилтот бүлгийн оновчгүй байдал буюу Дэлхийн банкны аргачлалаар тодорхойлогддог хамрагдуулалтын болон орхигдуулалтын алдаанд орсон явдал юм. Хууль зүйн хувьд зорилтот бүлгийг тодорхойлох шалгуур, аргачлалыг амьжиргааны бодит хөдөлгөөнийг тусгаж чаддаггүй, механик шинжтэй хуульчилсан нь энэхүү бүтцийн алдааг үүсгэжээ. Өрхийн ООТА загварын мэдээлэл болон ҮАГ 2023 оны гүйцэтгэлийн аудитын дүгнэлтээс үзэхэд мөнгөн халамжид хамрагдуулалтын алдаа буюу шалгуур хангахгүй иргэд хамрагдсан, мөнгөн бус халамжид орхигдуулалтын алдаа малчид, албан бус салбарынхан зэрэг нэн эмзэг бүлэг гадна үлдсэн байна.

Тодруулбал, мөнгөн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж зохицуулалт хэт өргөн хүрээг хамарч, нийтлэг шинжтэй, шүүлтүүр буюу шалгуур сул байгаа нь санхүүжилтийн тэнцвэргүй байдлыг бий болгожээ. Статистик дүгнэлтээр 2025 оны жилийн эцсийн байдлаар 2.5 сая иргэн халамж хүртэж, үүнд 2,419.5 тэрбум төгрөг зарцуулсан нь нийт халамжийн төсвийн 96.7%-ийг эзэлж байна. Энэхүү олон хүнд бага дүнгээр хуваарилсан хавтгайрсан тогтолцоо нь нэг иргэнд ногдох мөнгөн дүнг амьжиргаанд үр нөлөөгүй болгоод зогсохгүй, эдийн засагч Ф.Хайекийн тэмдэглэсэнчлэн, иргэдийг бүтээмжтэй хөдөлмөрөөс илүү төрөөс хамааралтай хараат байдлыг үүсгэсэн эрх зүйн зохицуулалттай байна.

Уг асуудал нь халамжийг зөвхөн хэрэгцээг бодитоор шалгасан зорилтот бүлэгт чиглүүлж, суурь хэрэгцээг нь бүрэн хангахыг шаарддаг ОУХБ-ын 102 дугаар конвенц, 202 дүгээр зөвлөмжд нийцэхгүй байна. Мөнгөн халамж нь нэн шаардлагатай цөөн хэсэгтээ хэрэгцээг нь хангахуйц бодитой дүн бүхий дэмжлэг болох ёстой атал манай эрх зүйн зохицуулалт нь олон хүнд амьжиргаанд хүрэлцэхгүй бага мөнгөн дүн хуваарилах замаар хамрагдуулалтын алдааг гүнзгийрүүлжээ. Үүний зэрэгцээ цаас төвтэй, статик аргачлалаас үүдэн малчид, албан бус салбарынхан болон нэн эмзэг иргэд тогтолцооны гадна үлдэх орхигдуулалтын алдаа бодитой үүссэнийг шүүхийн практик болон Үндэсний аудитын газрын гүйцэтгэлийн аудитын дүгнэлтүүд нотолж байна.

Мөнгөн халамжийн хэт тэлэлтээс шалтгаалан хүний хөгжлийг дэмжих чиг үүрэг бүхий мөнгөн бус халамжийн болон хөгжлийн үйлчилгээ орхигдож, нийт зардлын ердөө

3.3%-ийг эзэлж байна. НХТХ-ийн 18, 19 дүгээр зүйлд үйлчилгээг хувийн хэвшлээр гэрээлэн гүйцэтгүүлэхээр заасан ч практикт хувьсах зардлын санхүүжилтийн тогтолцоо хуулиар баталгаажуулж, журмын шаардлагын зохицуулалт хүндрэлтэй байна. Үүний улмаас төр үйлчилгээ үзүүлэгч, санхүүжүүлэгч, хяналт тавигч чиг үүргийг давхардуулан төвлөрүүлж, мөнгөн бус халамжийн салбарын чанар хүртээмж сулрах үндсэн нөхцөл болжээ.

Үүнтэй харьцуулахад Япон Улс мөнгөн халамжийг иргэний функциональ чадамжийн 7 шатлалт динамик системээр тогтоож, орлогыг нь нөхөх бодит дүнгээр олгодог байна. Мөн мөнгөн бус үйлчилгээг тусгайлсан эрх зүйн статустай, мэргэшсэн “Нийгмийн халамжийн корпораци”-даар гэрээлэн гүйцэтгүүлж, санхүүжилтийг инфляцын түвшинтэй уялдуулан автоматаар шинэчилдэг хууль зүйн тогтолцоог бүрдүүлсэн нь манай улсад нэвтрүүлэх бүрэн боломжтой эрх зүйн зохицуулалт юм.

Эцсийн дүгнэхэд, Монгол Улсын нийгмийн халамжийн эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэхийн тулд халамжийн 4 төрлийг нэгтгэсэн ижил механик шалгуураас татгалзаж, үйлчилгээ тус бүрийн онцлогт нийцсэн ялгамжтай үнэлгээний аргачлалыг НХТХ-д тусгах шаардлагатай байна. Мөнгөн халамжийн хөтөлбөрүүдийг Хайекийн сануулсан хараат байдлаас сэргийлж, Япон Улсын жишгээр шатлалт тогтолцоонд шилжүүлэн, бодит хэрэгцээтэй хэсэгт орлогыг нь бүрэн нөхөх дүнгээр чиглүүлэх эрх зүйн хязгаарлалтыг хийх нь үндэсний тогтолцоог ОУХБ-ын стандартад нийцүүлэх боломжтой болно. Үүний зэрэгцээ, орхигдоод буй мөнгөн бус халамжийн санхүүжилтийг хуулиар илүү тодорхой баталгаажуулж, хувийн хэвшлийн хувьсах зардлыг инфляцтай уялдуулан автоматаар индексжүүлдэг болгох нь тогтолцоог идэвхгүй хэрэглээний шинжээс хүний хөгжлийг дэмждэг идэвхтэй олон улсын жишигт шилжүүлэх эрх зүйн үндсэн нөхцөл мөн гэж дүгнэж байна.

## **САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ**

Санал 1. Халамжийн 4 төрөлд нэгдсэн нэг зорилтот бүлгийн шалгуур хэрэглэхийг зогсоож, ялгамжтай, чадамжид суурилсан үнэлгээний аргачлалыг хуульчлах.

НХТХ-д өөрчлөлт оруулж, Япон Улсын туршлагаар иргэний бие даан амьдрах функциональ чадамжийг газар дээр нь үнэлдэг шалгуурыг хуульчлах. Мөнгөн халамжид орлогын болон хөрөнгийн шалгуурыг, харин мөнгөн бус үйлчилгээнд асаргаа, сувилгаа шаардлагатай байдлын зэргийг тогтоодог ялгамжтай үнэлгээний эрх зүйн үндсийг бий болгох.

Уг үнэлгээний аргатай холбоотойгоор нэр томъёоны хэсэгт нэмэлт өөрчлөлт оруулж, аргачлалыг практикт хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт болох журмыг салбар дундын уялдааг хангах үүднээс эрүүл мэнд болон нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүд хамтран баталдаг байхаар хуульчилах боломжтой байна.

Санал 2. Мөнгөн халамжийн төрлүүдийг шатлалт тогтолцоонд шилжүүлэх.

НХТХ-ийн 16 дугаар зүйлд нэмэлт оруулж, мөнгөн тэтгэмжийг бүгдэд ижил олгох зарчмаас татгалзах. ОУХБ-ын 102-р конвенцын жишгээр иргэний бодит орлого ба амьжиргааны доод түвшний зөрүүг шатлалтайгаар тооцож, орлогыг нь нөхөх дүнгээр ялгамжтай олгох. Ингэснээр халамж авах иргэдийн тоог цөөлж, яг шаардлагатай иргэнд өндөр дүнгээр олгож, суурь хэрэгцээг нь бүрэн хангах боломжтой байна.

Санал 3. Нийгмийн халамжийн болон хөгжлийн үйлчилгээг дэмжих замаар тогтолцоог орчин үеийн онолын үзэл баримтлалтай уялдуулах.

Гэрээлэгч байгууллагуудын харилцааг НХТХ-д зохицуулж, зөвхөн халамж, хөгжлийн үйлчилгээгээр мэргэшсэн, ашгийн төлөө бус тусгай статустай “Нийгмийн халамжийн мэргэжлийн байгууллага”-ын эрх зүйн байдлыг НХТХ-д нарийвчлан зааж, төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх зохицуулалтыг нийгмийн халамжийн байгууллагатай холбох замаар нэмэлт зохицуулалт оруулах.

## НОМ ЗҮЙ

### 1. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Монгол Улсын Дээд шүүх, “Иргэний болон захиргааны хэргийн харьяаллыг зааглахтай холбоотой Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай Нийт шүүгчийн хуралдааны 25 дугаар тогтоол”, 2024 он.
3. Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 1995 он.
4. Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 1998 он.
5. Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 2005 он.
6. Нийгмийн халамжийн тухай хууль, 2012 он.
7. Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжийн хугацаа, олгох журам, 2021 он.
8. Нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэнд “Хүнс тэжээнлийн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээний журам 2025 он
9. ОНОТХҮ-ний чанарт тавигдах шалгуур, журам 2025 он
10. Төрөлжсөн асрамжийн газарт ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэнийг хүлээн авах, шилжүүлэх, гаргах журам, 2023 он.
11. Төрөлжсөн асрамжийн газрыг магадлан итгэмжлэх журам, 2023 он.
12. Төрөлжсөн асрамжийн газрын төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах, түүнд хяналт тавих журам 2023 он
13. Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын хамтарсан тушаал, “Орлогыг орлуулан тооцох аргаар өрхийн амьжиргааны түвшин тодорхойлох судалгааны аргачлал”, А/04, 2023 он.

### 2. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Гэндэнсүрэнгийн Оюунцэцэг, Чилхаажавын Дагвадорж, *Нийгмийн халамжийн удирдлага (Онол арга зүйн асуудлууд)*, Улаанбаатар, 2003 он.
2. Маргарет Грош, Карло дел Нинно, Этил Теслиук, Азедин Кергхи, *Нийгмийн халамжийн үр дүнтэй тогтолцоо (Орчуулгын ном)*, Улаанбаатар: Адмон, 2011 он.

3. Нанзаддоржийн Лүндэндорж, *Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинэслэх ухааны тайлбар, хоёр дахь хэвлэл*, Улаанбаатар: Адмон, 2024 он.
4. С.Нарангэрэл, *Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг*, Улаанбаатар, 2015 он.
5. Цэвээсүрэнгийн Давхарбаяр, Галиндэвийн Жаргал, *Нийгмийн хамгааллын эрх зүй (сурах бичиг)*, Улаанбаатар, 2010 он.
6. Пүрэвсүрэнгийн Анхтуяа, *“Нийгмийн халамжийн асуудал”*, Магистрын зэрэг горилсон судалгааны ажил, 2014 он.
7. Олон улсын хөдөлмөрийн товчоо, Нийгмийн хамгааллын газар, “Монгол Улс: Нийгмийн хамгааллын (доод хэм хэмжээний) тухай 1952 оны (102 дугаар) конвенцид нэгдэн орох боломжийг тодорхойлох зорилгоор нийгмийн хамгааллын хууль тогтоомжид хийсэн үнэлгээ”, 2016 он.
8. Үндэсний аудитын газар, *“Төрөөс нийгмийн халамжийн талаар баримталж буй бодлого, стратегийн арга хэмжээний төлөвлөлт, түүний үр нөлөө”*, 2023 он.

### **3. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж**

#### **А. Англи хэл дээр**

1. Adema, W., “Social Assistance in Comparative Perspective”, 2006.
2. Barr, N., *The Economics of the Welfare State*, 6th edition, 2020.
3. Barrientos, A., *Social Assistance in Developing Countries*, Cambridge University Press, 2013.
4. Chu, K. and Gupta, S., *Social Safety Nets: Issues and Recent Experience*, IMF, 1998.
5. Coady, D., Grosh, M., and Hoddinott, J., *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, Washington, DC: World Bank, 2004 он.
6. *Constitution of Japan*, 1949.
7. Currie, J. & Gahvari, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, 2008.
8. Esping-Andersen, G., *Why We Need a New Welfare State*, 2002.
9. Giovanni Andrea Cornia and Frances Stewart, “Two Errors of Targeting,” *Journal of International Development*, Vol. 5, No. 5, 1993 он.
10. Grosh, M., et al., *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, World Bank, 2008.

11. Hanlon, J., et al., Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South, 2010.
12. Howell, J., Social Issues in China's Economic Reform, 2001.
13. International Labour Organization (ILO), Social Protection Floors Recommendation, No. 202, 2012 он.
14. IMF, “Options to Strengthen the Social Safety Net in Japan”, Selected Issues Paper No. 2023/033, 2023 он.
15. Public Assistance Act of Japan (Act No. 144 of 1950).
16. Skocpol, T., “Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty”, 1991.
17. Social Security Act (USA), Pub. L. No. 74-271, 1935 он.
18. Social Welfare Act of Japan (Act No. 193 of 1951).
19. Takegawa, S., Social Policy in Japan, Tokyo: University of Tokyo Press, 2005 он.
20. Tamiya, N., et al., “Services in public long-term care insurance in Japan”, PMC - PubMed Central, Vol. 21, No. 3, 2011 он.

#### **4. Цахим эх сурвалж**

1. Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо – <https://www.1212.mn>
2. Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем – <https://legalinfo.mn>
3. Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан – <https://shuukh.mn>
4. International Labour Organization (Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага) – <https://www.ilo.org>
5. National Diet Library (Япон Улсын Парламентын төв номын сан) – <https://laws.e-gov.go.jp>
6. RelifeNet (Япон улсын халамжийн мэдээллийн сан) – <https://www.relifenet.com>