

МОНГОЛ УЛСЫН ХИЛИЙН НЭГДСЭН ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ЭРСДЭЛИЙН УДИРДЛАГЫН ШИНЭ ХАНДЛАГА

Д.Цэндсүрэн

*Гаалийн Ерөнхий Газрын
Эрсдэлийн Удирдлагын Хэлтсийн
дарга, доктор (Ph.D), дэд
профессор*

Товч агуулга: Хил дамнасан зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн өсөн нэмэгдэх урсгал, дэлхийн өртгийн сүлжээ, техник технологийн хөгжил, хилийн маргаан/зөрчилдөөн, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэл, хил дамнасан хууль бус хөдөлгөөн зэрэгтэй уялдан үндэсний хэмжээнд хилийн хяналтын байгууллага, олон улсад ижил чиг үүргийн байгууллага, бүс нутаг, дэд бүсийн хэмжээнд хамтран ажиллаж ирсэн. Энэхүү эрдэм шинжилгээний өгүүллийн хүрээнд газар зүй, эдийн засгийн өвөрмөц онцлог бүхий Ази, Европ тивийг холбосон Монгол Улсад “Нэгдсэн зохицуулалттай хилийн эрсдэлийн удирдлага”-ыг нэвтрүүлэх шинэ хандлагыг олон улсын туршлага, үндэсний бодлого, өнөөгийн хэрэгжиж буй санаачилгатай уялдуулан гарган ирэхийг зорьсон.

Үндсэн хэсэгт “Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай

менежмент/удирдлага”-ын үзэл баримтлал, хамтран эрсдэл тооцох боломж, хатуу болон зөөлөн дэд бүтцийг хөгжүүлж, ажлын урсгал, нөөцийн үр дүнтэй хуваарилалт хийх боломжийг олон улсын сайн туршлагыг үндэсний онцлогт уялдуулан гарган ирж, *дүгнэлт хэсэгт* Монгол Улсад “Нэгдсэн зохицуулалттай хилийн эрсдэлийн удирдлагын шинэ хандлага”-ыг нэвтрүүлэхэд дэмжлэг болох зарим арга хэмжээний саналыг тусгасан.

Түлхүүр үгс: Хилийн зохицуулалт, нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлага, шинэ технологи, мэдээллийн технологийн дэд бүтэц, зөөлөн дэд бүтэц, хамтын ажиллагаа.

Үндсэн хэсэг

Хил дамнасан зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөнд хилийн хяналтын байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүргийн хүрээнд хяналт тавьж ирсэн уламжлалт арга барилыг Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагыг нэвтрүүлж, ажлын урсгалыг ижилтгэн, хамтарсан эрсдэл тооцож, техник технологийн хурдацтай хөгжилтэй уялдан, хөгжсөөр байна.

Олон улсын чиг хандлага: “Хилийн зохицуулалттай менежмент/удирдлага” (Цаашид “удирдлага” гэх) гэсэн нэр томъёонд мэдээлэл солилцох, нэгдсэн барилга байгууламжтай байх, техник тоног төхөөрөмжөө

хуваалцах, байгууллагууд хоорондоо нягт хамтран ажиллах, нэг нь нөгөөдөө захиргааны эрх мэдлээ шилжүүлэх болон албан хаагчдын чиг үүргийг дамнуулж солих зэргийг хамруулж болно.

Энэхүү үзэл баримтлал олон улсад анх “хилийн нэгдсэн удирдлага” (integrated border management) гэж эхэлж байсан бол өдгөө “хилийн зохицуулалттай удирдлага” (coordinated border management) нэр томъёог илүүтэй хэрэглэх болсон. Нэгдсэн гэсэн ойлголт нь хоёр буюу түүнээс дээш байгууллагыг нийлүүлэх гэсэн

утгатай. Зарим судлаачид “хилийн нэгдсэн”, зарим нь “хилийн хамтарсан” удирдлага¹ гэсэн тодорхойлолтыг ашиглан энэхүү тодорхойлолтыг одоо ч хамгаалсаар байна.

Дэлхийн Гаалийн Байгууллага (ДГБ)-ын “Хилийн зохицуулалттай удирдлага” гарын авлагад Гаалийн харилцаанд оролцогчдын хамтын ажиллагааны хэлбэрийг дараах байдлаар дүрсэлжээ.

Зураг 1. Гаалийн харилцаанд оролцогчдын хамтын ажиллагааны хэлбэр



Эх сурвалж: Хилийн зохицуулалттай удирдлага (WCO, 2018)

Дээрх зурагт үзүүлсэн хамтын ажиллагааны хэлбэр нь зөвхөн Гаалийн харилцаанд оролцогчдоор хязгаарлагдахгүй бөгөөд ямар ч байгууллага,

салбарын үйл ажиллагаанд хэрэглэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэр салбар хооронд болон байгууллага дотроо хамтран ажиллах дээрх хамтын

¹ Management гэсэн англи үгийг Монгол хэлнээ “Менежмент”, зарим салбарт “Удирдлага” гэж орчуулж ирсэн. Энэхүү өгүүллийн хүрээнд “Удирдлага, эсхүл Менежмент” гэсэн үгийг ижил байдлаар ойлгохыг зөвлөж байна. Ялангуяа

“Эрсдэлийн удирдлага”-ыг “Эрсдэлийн менежмент” гэж хэрэглэх нь Эрдэл тооцох үзэл баримтлалын хувьд илүү зохимжтой боловч хэрэглэж заншсан “Эрсдэлийн удирдлага” гэсэн томъёоллоор өгүүлэлд хэрэглэсэн.

ажиллагааны хэлбэрүүдийг өөр хооронд нь хольж, өргөн хэрэглэдэг. Эдгээрээс “Зохицуулах, Хамтран ажиллах, Хамтын ажиллагаа/Нэгдсэн хүчээр ажиллах” нь хамгийн өргөн хэрэглэгддэг Гурван том “С” гэж төрийн удирдлагын судалгаа, бүтээлд дурдсан байдаг (21 дүгээр зууны Төрийн албаны менежер, 2019).

Хилийн зохицуулалттай удирдлага гэсэн ойлголт нь үндэсний хэмжээнд хил дамнасан зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгсэлд өөр өөрийн чиг үүргийн дагуу хяналт тавих байгууллагуудын ажлын урсгал, түүний дотор баримт бичиг,

хамтарсан хяналт тавих, хил залгаа орнуудтай ажил, амралтын цаг, цаашлаад ажлын урсгал, хяналтаа ижилтгэн, харилцан хүлээн зөвшөөрч, оролцогч талууд хамтдаа үр ашигтай байх санаачилгын хүрээнд хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ. Өнөөгийн өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдлаас улбаалан хилийн нэгдсэн удирдлагыг нэвтрүүлж, хамтарсан эрсдэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлснээр хилийн хяналтыг үр дүнтэй зохион байгуулах болно.

Зураг 2. Хилийн нэгдсэн удирдлагыг нэвтрүүлэх хэрэгцээ, шаардлага



Хилийн зохицуулалттай удирдлагын үзэл баримтлал нь шинэ зүйл биш, дэлхийн улс орнууд үндэсний хэмжээнд болон

хөрш орнууд, дэд бүс, бүс нутгийн хэмжээнд янз бүрийн хувилбараар тодорхойлсон хэдий ч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны

хувьд ижил зохион байгуулалттай байна:

- Европын Холбоонд “Хилийн нэгдсэн (интеграцчилсан) менежмент”;

- Дэлхийн банк “Хилийн хамтын менежмент” (Collaborative Border Management);

- Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (OSCE) “Хилийн цогц менежмент” (Comprehensive Border Management)¹.

Эдгээр нэр томъёог харьцуулан үзэхэд ойролцоо, төстэй агуулгыг илэрхийлнэ. Өөрөөр хэлбэл, хил дээр ажиллах төрийн байгууллага өөрсдийн хяналтын чиг үүргээ уялдуулж, хялбаршуулж гүйцэтгэх нь бүх байгууллага, тэдний гүйцэтгэх ёс журмын ажиллагааг хамруулсан арга хэмжээ² юм.

Хүснэгт 1. Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагын сайн туршлагаас

	Загвар	Туршлага
Европын Холбоо	Хамгийн өндөр түвшний интеграцчилсан хилийн удирдлага (EUROSUR, FRONTEX зэрэг төвлөрсөн систем, нэгдсэн гаалийн журам)	✓ Нэг цонхны систем: Худалдаатай холбоотой бүх мэдээллийг нэг удаа бүртгэх; ✓ Хамтарсан шалгалт: Гааль, цагдаа, хорио цээрийн байгууллагуудын зохион байгуулалттай хамтарсан шалгалт; ✓ Хамтарсан эрсдэлийн удирдлага: Гишүүн орнууд хооронд нэгдсэн эрсдэлийн шалгуур.
Сингапур	Технологид суурилсан, төрийн байгууллагуудын бүрэн интеграцчилсан хилийн зохицуулалттай удирдлага	✓ Худалдааны систем: Зөвшөөрөл, мэдүүлэг өгөх цахим нэг цонхны систем; ✓ Бодит цагийн мэдээлэл солилцоо: 35+ агентлагийн хооронд; ✓ 24/7 гаалийн бүрдүүлэлт: Эрсдэлийн тооцоо, автоматжуулалтад суурилсан, цаасгүй харилцаа холбоо.

¹ Европын Холбооны Улсын дотооддоо болон гадааддаа хилийн боомтын үйл ажиллагаанд оролцогч төр, хувийн хэвшлийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулж, хялбаршуулах замаар хилийн боомтын аюулгүй байдлыг хангахын зэрэгцээ худалдааг хөнгөвчлөх үйл ажиллагааг үр дүнтэй,

үр ашигтай байдлаар зохион байгуулах нэгдсэн тогтолцоо (Commision, 2004);

² Баруун Европын орнуудад хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагын анхдагч хэлбэрүүд 60-аад жилийн өмнөөс бий болж, 1990-ээд оны дунд үеэс хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодит шаардлага тулгарсан.

	Загвар	Туршлага
Кени – Зүүн Африкийн Нийгэмлэг (ЕАС)	Нэг цэгийн хилийн боомт, бүс нутгийн хилийн зохицуулалттай удирдлага, цогц удирдлага	✓ Хамтарсан хилийн боомтууд: Хоёр орны дунд байрлах нэгдсэн байгууламж (жишээ нь: Кени–Уганда); ✓ Нэг дор байрласан албан хаагчид: Гааль, цагаачлал, цагдаа зэрэг байгууллагууд хамтран ажиллах; ✓ Хууль эрх зүйн уялдаа: Бүс нутгийн хууль, журмын нэгдсэн хэрэгжилт.
Канад – АНУ	“Хилээс цааш” санаачилгаар хилийн аюулгүй байдал, гаалийн бүрдүүлэлтийн уялдаа холбоо	✓ Урьдчилан нэвтрүүлэх хөтөлбөрүүд (NEXUS, FAST): Итгэмжлэгдсэн худалдаачид, зорчигчдыг түргэвчилсэн журмаар нэвтрүүлэх; ✓ Хамтарсан дэд бүтэц ба технологи: Хилийн хамтарсан ашиглалт; ✓ Гамшиг, аюул заналын хамтарсан эрсдэлийн үнэлгээ: Мэдээлэл, эрсдэлийн удирдлага.
Австрали	Эрсдэлийн тооцоонд суурилсан, хууль сахиx, автоматжуулалтыг дэмжсэн хилийн удирдлага	✓ Нэгдсэн ачаа тээврийн систем (ICS): Далай/агаараас эхлээд хуурай газрын гаалийн бүрдүүлэлт хүртэлх саадгүй урсгал; ✓ Биоаюулгүй байдлын интеграцчилал: Хорио цээр, гаалийн хамтарсан хяналт; ✓ Дэвшилтэт аналитик шинжилгээ: Өндөр эрсдэлтэй ачаа, зорчигчийг тодорхойлох.

Дэлхийн хэмжээнд улс орнууд янз бүрийн хэлбэрээр ажиллаж, олон улсын худалдааны бараа нийлүүлэх сүлжээний урсгал, улс төр, эдийн засгийн нөлөөллөөс улбаалан арга зүй өөрчлөгдсөөр байгааг дээрх хүснэгтэд үзүүлсэн сайн туршлага харуулж байна. Олон улсын байгууллагууд улс орнуудын хооронд гүүр болж, хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагыг хэрэгжүүлэх

чиглэлээр өөр өөрсдийн чиг үүргийн хүрээнд олон ажлуудын санаачлан хэрэгжүүлжээ.

Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлага: Уламжлалаас харахад хил дамнасан зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн урсгалд “Хил хамгаалах, Цагаачлал, Гааль, Хорио цээр, Хууль сахиулах” гэх мэт байгууллагууд өөр өөрийн чиг үүргийн хүрээнд

хяналт¹-ыг хэрэгжүүлж ирсэн. Ийнхүү ажиллахдаа харилцан хуваалцах боломжтой ижил төрлийн мэдээллийг шаардаж, хилийн хяналтад зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг нэмэгдүүлж, хилийн нэвтрүүлэх хүчин чадалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

Хилийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааны эрсдэлийн чиглэлээр эрдэмтэн Вилсон, Манн, Оцуки (John S. Wilson; Catherine L. Mann and Tsunehiro Otsuki, 2004) нарын 2004 онд хийсэн “Худалдааг хөнгөвчлөх үр ашиг: Олон улсын түвшинд” судалгааны ажилд “...Хилийн боомтыг үр ашигтай ажиллуулах нь хилийн хяналтын байгууллагуудын ил тод, шуурхай үйл ажиллагаанаас шалтгаалах”-ыг онцолжээ. Судалгааны ажилд хилийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг хялбаршуулж, уялдуулснаар гарах үр дүнг дэлхийн 75 улсын гадаад худалдааны мэдээлэл, хилийн хяналтын байгууллагуудын гүйцэтгэлд тулгуурлан Гравити загвараар тооцоолон гаргажээ. Үр дүн нь “Олон улсын худалдаа жил бүр 9.7 хувиар өсөж, худалдааны зардалд 377 тэрбум ам.доллар зарцуулж байна. Судалгааны үр дүнгээр боомтыг үр ашигтай ажиллуулах зорилгоор хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны үр ашиг нь ойролцоогоор 107 тэрбум

ам.доллар, үүнээс 33 тэрбум ам.доллар нь гаалийн байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулснаас, 83 тэрбум ам.доллар нь гадаад худалдаа эрхлэх хуулийн орчныг сайжруулснаас хүртэх үр ашиг болно” гэж гарсан байна.

Иймд дэлхийн улс орнууд “Хилийн нэгдсэн зохицуулалт”-ыг хэрэгжүүлэхдээ хамтарч эрсдэлээ тооцохыг тэргүүлэх чиглэл болгон өөрсдийн үйл ажиллагааны онцлогт тохируулан, уламжлалт бүгдийг тус тусдаа шалгах арга ажиллагааг алдагдуулахгүйгээр хамтын шийдлийг чухалчилж, янз бүрийн хэлбэрээр хэрэгжүүлсээр иржээ.

Олон улсын туршлагаас харахад улсын хилээр нэвтрэх зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгсэлд хяналт тавихад төрийн хяналт хэрэгжүүлэх бизнес процесст оролцдог бүх байгууллага хил дээр ажиллах боломжгүй тул “Хил хамгаалах, Гааль, Иргэний харьяалал, Хорио цээр”-ийн асуудал хариуцсан төрийн байгууллага бусад төрийн байгууллагын нэрийн өмнөөс хилийн хяналтыг зохион байгуулж байна. Зарим улс оронд “Цагдаа, Тагнуул”-ын байгууллага хил дээр хамтдаа ажилладаг.

Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд Хилийн халдашгүй дархан байдлыг Хил хамгаалах, Хилээр нэвтрэх иргэдийн визийн

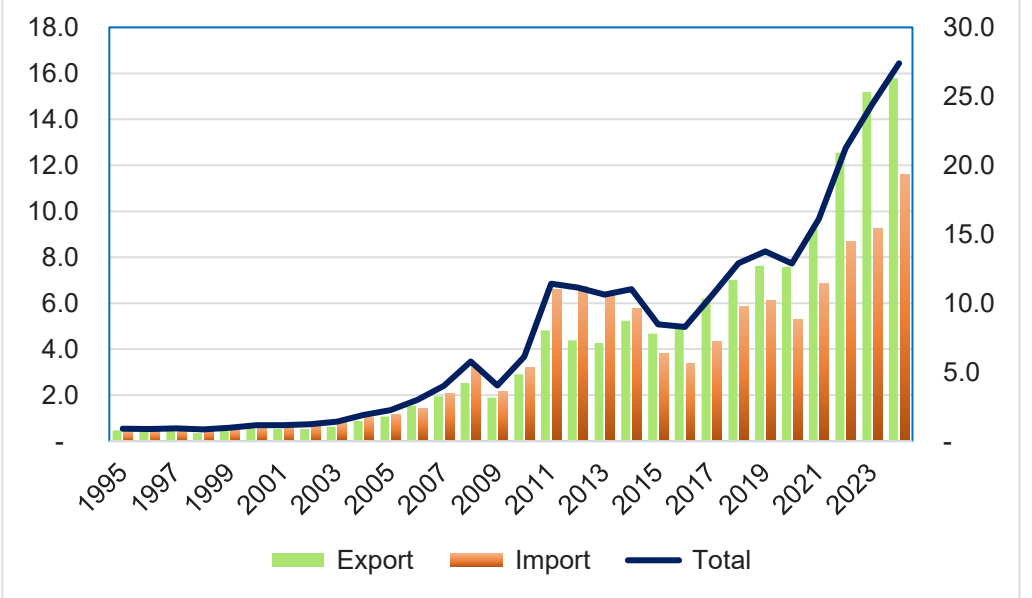
¹ Дэлхийн Худалдааны Байгууллагын Худалдааг Хөнгөвчлөх Хэлэлцээрт “Ёс

журмын ажиллагаа” (Formalities) гэж нэрлэсэн.

зөвшөөрөлд хяналт тавих ажлыг Иргэний харьяалал, Хорио цээрийн хяналт нийгмийн эрүүл ахуй, аюулгүй байдал, Зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгсэлд Гаалийн байгууллага хяналт тавьдаг. Энэхүү хяналтын үе шат бүрд нэг мэдээллийг хэд хэдэн байгууллагад давхардуулан өгөх, давхардсан хяналт тавих гэх мэт хүндрэл учирдаг. Энэхүү хүндрэлтэй асуудлыг нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн

удирдлагыг нэвтрүүлэх замаар шийдвэрлэх боломжтой. Эрсдэлийн удирдлагын үндсэн зарчим нь агуулгаа тодорхойлж, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийхээс эхэлнэ. Иймд хилийн хөдөлгөөний мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, ажиллах зарчмаа тодорхойлно. Дараах зурагт сүүлийн 30 жилийн гадаад худалдааны статистик мэдээллийг үзүүлээ.

Зураг 3. Монгол Улсын гадаад худалдааны статистик мэдээлэл (1995-2024 он, тэрб. ам. доллар)

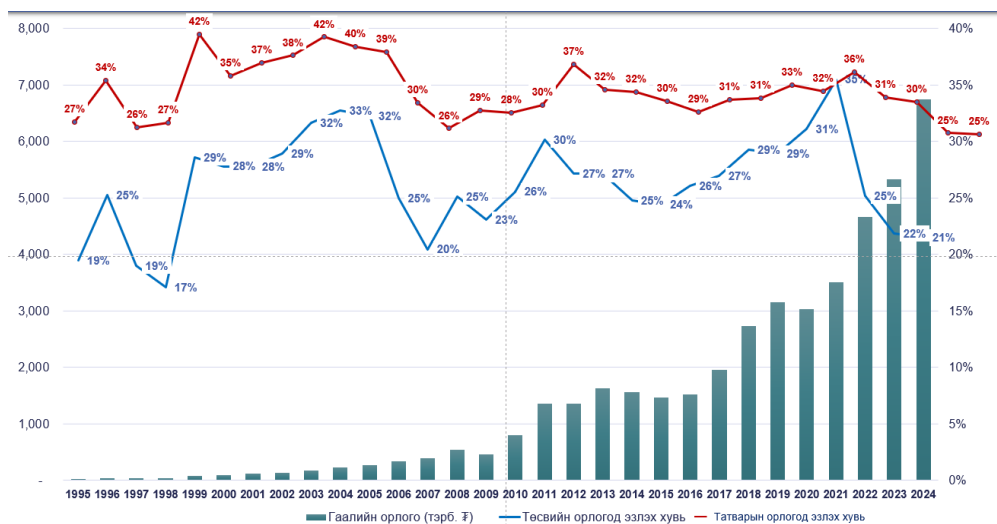


Эх сурвалж: Гадаад худалдааны статистик мэдээлэл (газар, 1995-2024)

Монгол Улсын гадаад худалдаа 1995 онд 900 сая ам. доллар байсан бол 2024 онд 27.4 тэрбум ам. долларт хүрч, 30 дахин өссөн нь худалдаанд тавих хяналтыг илүү хялбаршуулж,

уялдуулах хэрэгцээг илтгэж байна. Сүүлийн 30 жилийн Монгол Улсын гадаад худалдааны гүйцэтгэл 236 тэрбум ам. доллар байна.

Зураг 4. Монгол Улсын төсөвт гаалийн орлогын эзлэх хувь (1995-2024 он, тэрб.₮)



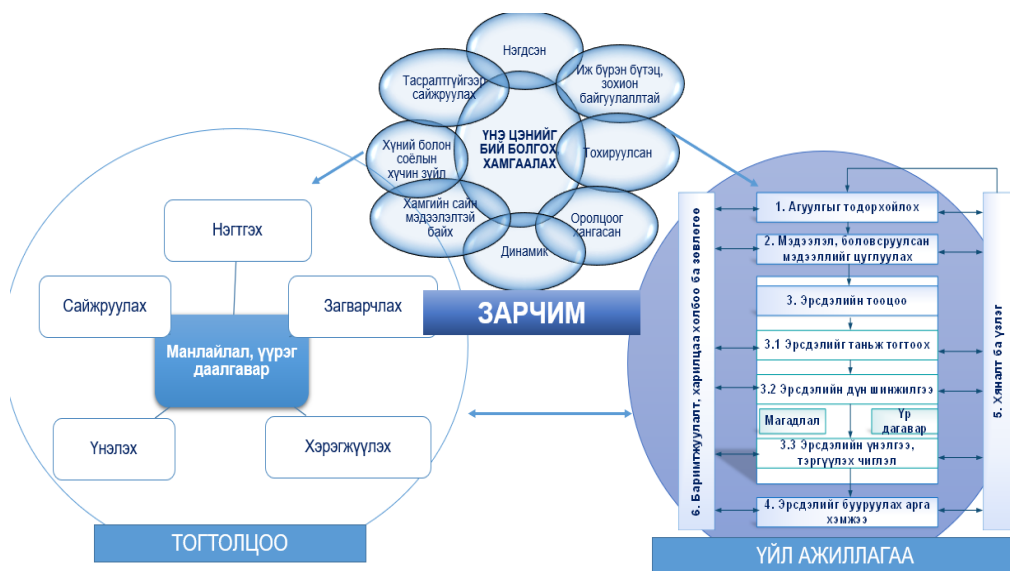
Эх сурвалж: Судлаачийн тооцоолол (хороо, 1995-2024)

Дээрх зурагт үзүүлсэн мэдээллээс харахад 1995 онд 28.16 тэрбум төгрөгийг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн бол 2024 онд 6.74 их наяд төгрөгт хүрч, сүүлийн 30 жилийн байдлаар нийт 43.7 их наяд төгрөгийн галийн болон бусад татвар, хураамжийн орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн байна. Улсын хилээр нэвтрүүлэх барааны урсгалд хяналт тавихдаа аль боомт, хилийн хяналтын бүсээр хамгийн их бараа, тээврийн хэрэгсэл нэвтэрсэн, эсхүл онцлог нэрийн бараа, үндэсний тэргүүлэх чиглэл зэрэгтэй уялдуулан хяналтын дэд бүтцийг сайжруулах, зөөлөн дэд бүтцийг хөгжүүлж, мэдээлэл солилцоог бэхжүүлэн, хязгаарлагдмал нөөцийг үр дүнтэй хуваарилах боломж бүрдэнэ (Хавсралт 1. Монгол Улсын гадаад худалдааны статистик мэдээлэл, гаалийн газар, хороодоор (1995-2024 он,

тэрб. ам. доллар)). Импортод Улаанбаатар хот, Замын-Үүд дэх гаалийн газар, экспортод Гашуунсухайт, Шивээхүрэн, Орхон дахь гаалийн газар гол хувийг эзэлж байна. Хэдийгээр гадаад худалдааны статистик мэдээлэл хилийн боомтын нэвтрүүлэх хүчин чадлыг илтгэх хэдий ч Монгол Улсын 39 хилийн боомтод хөрш орнуудтай байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр, протоколын дагуу зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийг нэвтрүүлж, хилийн дэглэмийг сахиулах үүрэгтэй.

Олон улсын стандартын байгууллагын “Эрсдэлийн удирдлагын зарчим ба стандарт” (ISO, 2018) нь эрсдэлийн удирдлагыг нэвтрүүлэх үндсэн баримт бичиг юм. Дараах зурагт эрсдэлийн удирдлагын архитектурыг үзүүлээ.

Зураг 5. Эрсдэлийн удирдлагын архитектур



Эх сурвалж: Эрсдэлийн удирдлагын архитектур (ISO, 2018)

Эрсдэлийн удирдлагын зарчим нь байгууллагын үнэ цэнийг бий болгож, хамгаалан, удирдлагын манлайлал гол үүрэгтэй. Аливаа байгууллага эрсдэлийн удирдлагыг нэвтрүүлэхэд бүх нэгж хамтдаа ажиллаж, хүн бүрийн дагаж мөрдөх соёл болгосноор эрсдэлийг удирдах байгууллагын соёлын хөгжил дээшилнэ.

Хилийн хяналтын үйл ажиллагаанд эрсдэлийн удирдлагыг нэвтрүүлэхэд нэн

тэргүүнд агуулгыг тодорхойлж, мэдээллээ боловсруулан, эрсдэлийн тооцоо хийж, эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээг зохион байгуулна. Зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөнд хяналт тавих явцад янз бүрийн эрсдэл учирдаг. Нэн тэргүүнд хууль бус хөдөлгөөнтэй хэрхэн тэмцэх, хэрхэн урьдчилан сэргийлэх вэ? Дараах зурагт Хил хамгаалах, Виз, Гаалийн хяналт тавихтай холбоотой зарим эрсдэлийг үзүүллээ.



Зураг 6. Хилийн хяналттай холбоотой зарим эрсдэлээс

Эрсдэл тооцоход өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлж, замын зургаа гарган, үе шаттайгаар хэрэгжүүлж, үйл ажиллагаандаа мониторинг хийж, оролцогч

талуудтай зөвлөлдөн, баримтжуулж, эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээний үр нөлөөг тооцно.



Зураг 7. Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлагын СВОТ шинжилгээ

Монгол Улсын хилийн нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлагын шинэ хандлагыг нэвтрүүлэхэд дээрх зурагт үзүүлсэн **СВОТ шинжилгээ нь тохиромжтой арга бөгөөд өнөөгийн “давуу талаа ашиглан сул талыг бууруулах”, “боломжоо ашиглан**

аюулыг бууруулах” боломжийг олгож байна.

Эрсдэлийн агуулгыг тодорхойлж, мэдээлэл цуглуулж, эрсдэл тооцоход таньж тогтоосон эрсдэл гарах магадлал, түүний үр дагаврын үржвэрээр эрсдэлийн үнэлгээ хийж, ач холбогдлын зэрэглэлийг гаргана. Дараах зурагт Эрсдэлийн дүн

шинжилгээний матрицыг жишээ болгон үзүүлээ.

		МАГАДЛАЛ				
		Ховор 1	Хааяа 2	Боломжтой 3	Боломж өндөр 4	Байнга 5
ҮР ДАГАВАР	Хэт өндөр 5	5	10	15	20	25
	Өндөр 4	4	8	12	16	20
	Дунд 3	3	6	9	12	15
	Бага 2	2	4	6	8	10
	Хамгийн бага 1	1	2	3	4	5

Зураг 8. Эрсдэлийн дүн шинжилгээний 5x5 матриц

Таньж тогтоосон эрсдэлийн зэрэглэлийг тодорхойлохгүйгээр түүнийг бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжгүй. Практикт эрсдэлийн дүн шинжилгээ хийх гол арга нь матриц. Байгууллагын онцлогоос хамаарч “3x3”, “5x5”, “7x7” гэх мэт янз бүрийн хэмжээсээр байж болно. Хэмжээс их болох тусам үр дагавар, магадлалын багаас их

хүртэлх оноог нарийвчлан тодорхойлж, ялгах шаардлагатай.

Эрсдэлийн үнэлгээ хийсний дараа эрсдэлийг бууруулах буюу хариу өгөх арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ. Үр дагавар болон магадлалаас хамаарч дараах зурагт үзүүлсэн байдлаар хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой.

ҮР ДАГАВАР	Өндөр	Тодорхой хэмжээгээр удирдах хэрэгтэй	Эрсдэлийг хянаж, удирдах ёстой	Онцгой анхаарах хэрэгтэй
	Дунд	Эрсдэл бага ч хянах хэрэгтэй	Идэвхтэй хянах хэрэгтэй	Сайн удирдах хэрэгтэй
	Бага	Зөвшөөрнө	Зөвшөөрнө гэвч хянах хэрэгтэй	Эрсдэлийг хянаж, удирдана
		Бага	МАГАДЛАЛ	Өндөр

Зураг 9. Эрсдэлийн ач холбогдлын 3x3 матриц

Эрсдэлийн магадлал, үр дагаврын аль аль нь “дунд буюу 2 оноо”-той гэж шинжилгээ хийхэд:

- Эрсдэлийн магадлал дунд (2), үр дагавар бага (1): “Зөвшөөрнө, гэхдээ хянах хэрэгтэй”;

- Эрсдэлийн үр дагавар дунд (2), магадлал бага (1): “Эрсдэл бага ч хянах хэрэгтэй” гэсэн зарчмын дагуу хяналтыг зохион байгуулна.

Эндээс эрсдэлийн магадлал, үр дагаврыг заавал тоогоор илэрхийлэх шаардлагатай нь харагдаж байна.

Хилийн хяналтыг үр дүнтэй зохион байгуулахад хүний болон санхүүгийн хязгаарлагдмал нөөцөөс хамаарч, эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээг дараахаас сонгон хэрэгжүүлнэ:

-Хүлээн зөвшөөрөх (Tolerate): Хязгаарлагдмал нөөцөөс шалтгаалан хүлээн зөвшөөрөх;

-Бууруулах (Treat): Эрсдэл гарах магадлал, үр дагаврыг тооцон, бууруулах арга хэмжээ хэрэгжүүлэх;

-Шилжүүлэх (Transfer): Эрсдэлийг гуравдагч этгээдэд шилжүүлэх.

Олон улсын стандартын байгууллагын “Эрсдэлийн зарчим ба стандарт” (ISO, 2018)-ын 2018

оны хувилбар нь эрсдэлийн удирдлагын үе шат бүрийн логик дараалал, уялдаа холбоог хангахаас гадна тухайн үйл ажиллагаа байхгүй болсны дараа л эрсдэл дуусах тул ямар ч үйл ажиллагаа оршин байгаа тохиолдолд эрсдэл их, бага хэмжээгээр байна гэсэн зарчмыг тодотгожээ.

Дэлхийн ямар ч улсад “Хүний хөл хориот өвчний хяналт; Мал эмнэлгийн хяналт; Ургамлын хорио цээрийн хяналт; Барааны эрүүл ахуй, аюулгүй байдал, чанарын хяналт”-ыг “Хилийн хорио цээрийн хяналт” гэсэн ерөнхий нэршлийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг. Хилийн хяналтад хэрхэн эрсдэлийн удирдлагыг нэвтрүүлэх боломжийг “Хилийн хорио цээрийн хяналт”-аар төлөөлүүлэн жишээ болгон авсан.

Монгол Улсын Засгийн газраас худалдааг хөнгөвчлөх, худалдаанд хяналт тавих төрийн байгууллагын давхардсан хяналтыг бууруулах, худалдаанд зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг бууруулах зорилгоор 2022 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хилийн хорио цээрийн хяналт тавих чиг үүргийг Гаалийн байгууллагад шилжүүлсэн¹.

Худалдааг хөнгөвчлөх, хил дээрх төрийн хяналтын давхардсан хяналтыг бууруулах

¹ Монгол Улсын Засгийн газрын “Хууль хэрэгжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” 2022 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 04, “Засгийн газрын зарим тогтоолд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай”

2022 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 05 тогтоолын дагуу Гаалийн ерөнхий газар хилийн хорио цээрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх болсон.

зорилгын хүрээнд дараах байдлаар ажиллаж, холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлж, өөрчлөлт, шинэчлэл хийсээр байна:

- Гаалийн харилцаанд оролцогчдын хилийн ёс журмын ажиллагаанд шаардах баримт бичгийн тоог цөөлж, цахим хэлбэрээр шуурхай олгох;

- Гаалийн хяналт шалгалт, түүний дотор бараанд биет шалгалт хийх тоог хууль тогтоомжийн хүрээнд бууруулах;

- Гаалийн байгууллагын үйлчилгээг цахимжуулж, хүний оролцоог багасгах;

- Барааг урьдчилан мэдүүлэх үйл ажиллагааг хялбаршуулах гэх мэт.

Эрсдэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэн сүүлийн 7 жилд Хорио цээрийн хяналтад хамрагдсан барааны бичлэгийн тоог эрсдэлийн зэрэглэл, эзлэх хувиар дараах хүснэгтэд үзүүллээ.

Он	Нийт бичлэгийн тоо	Хорио цээрийн хяналтад хамрагдсан (эрсдэлийн зэрэглэлээр)						Нийт хорио цээрийн хяналт	Нийт бичлэгт эзлэх хувь	
		Өндөр	Хувь	Дунд	Хувь	Бага	Хувь			
2018	2,144.2	71.439	3.3%	75.8	3.5%	34.9	1.6%	182.1		8.5%
2019	2,201.2	73.687	3.4%	78.5	3.7%	36.5	1.7%	188.7		8.8%
2020	1,873.9	59.849	2.8%	72.7	3.4%	33.1	1.5%	165.7		7.7%
2021	1,855.7	62.471	2.9%	72.5	3.4%	33.0	1.5%	168.1		7.8%
2022	2,195.4	112.62	5.3%	100.7	4.7%	17.2	0.8%	230.5		10.7%
2023	2,664.1	137.62	6.4%	120.7	5.6%	20.6	1.0%	278.9		13.0%
2024	3,117.5	168.43	7.9%	202.3	9.4%	43.1	2.0%	413.9		19.3%
	16,052.0	686.12	4.3%	723.1	4.5%	218.5	1.4%	1,627.8		10.1%

Хүснэгт 2. Хилийн хорио цээрийн хяналтыг эрсдэл тоохон хэрэгжүүлсэн байдал (2018-2024 он, барааны бичлэг мянган ширхэг, эзлэх хувиар)

Сүүлийн долоон жилд импортын болон экспортын гаалийн бүрдүүлэлт хийсэн 16 сая барааны 1.6 сая бараа буюу 10.1 хувийг хилийн хорио цээрийн хяналтад хамруулжээ. Хилийн хорио цээрийн хяналтад хамруулсан барааны бичлэгийн 4.3 хувь нь өндөр, 4.5 хувь нь дунд, үлдсэн 1.4 хувь нь бага эрсдэлтэй байсан байна. Эрсдэлийн зэрэглэлээс хамаарч, лабораторийн шинжилгээ хийх, барааг биетээр шалгах, эсхүл шалгахгүй байх зэрэг тохирсон хяналтыг хэрэгжүүлжээ.

Хилийн хорио цээрийн хяналт нь улс орны эрүүл, аюулгүй байдалд нөлөөлөх тул эрсдэл тооцох үйл ажиллагаа нь бусад хяналттай харьцуулахад ижил стандарттай боловч, барааны онцлогоос хамаарч эрсдэлийн үнэлгээ, ач холбогдол, эрсдэлийг бууруулах/хариу үзүүлэх арга хэмжээ нь онцлог байдаг.

Дүгнэлт, санал

Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагын тогтолцоог дэлхийн улс орнууд болон манай улсад хэрхэн

нэвтрүүлсэн байдлыг судалж үзэхэд төр засгийн дэмжлэг шаардсан, санхүүгийн болон бусад хүчин зүйлсийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжих, үндэсний, дэд бүс, олон улсын хэмжээнд өргөн цар хүрээг хамруулсан санаачилга юм. Энэхүү өгүүллийн зорилгын хүрээнд:

-Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлагыг нэвтрүүлж буй олон улсын чиг хандлагыг зарим улс орныг жишээ болгон “Хамтын гэрээ, хэлэлцээрээр хамтарсан хяналтыг хоёр улсын нутаг дэвсгэрт хийх, Бичиг баримтаа ижилтгэх, уялдуулах” зэргээр хилийн хяналтыг үндэсний болон олон улсын түвшинд амжилттай хэрэгжүүлсэн туршлага;

-Хилийн ёс журмын ажиллагаанд төрийн хяналт тавих байгууллагууд олон улсын стандартын дагуу эрсдэлийн удирдлагыг практикт хэрхэн хэрэгжүүлэхийг хилийн хорио цээрийн хяналт хэрэгжүүлсэн туршлагыг жишээ болгон авч үзсэн;

-Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлагыг нэвтрүүлэхийн тулд өнөөгийн нөхцөл байдалд шинжилгээ хийж, хүндрэлтэй байгаа асуудлыг шийдвэрлэх санал гаргасан.

Дэлхийн хэмжээнд газар нутгийн хэмжээгээр 19 дүгээр байранд орох, далайд гарцгүй Монгол Улс үндэсний хэмжээнд

болон эдийн засгийн нөлөө бүхий хоёр хөрш улстай найрсаг хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, хилийн нэвтрүүлэх хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр янз бүрийн арга хэмжээг нэвтрүүлж, өөрчлөлт, шинэчлэлийг илэрхийлсээр ирсэн. Хэдий тийм боловч өнөөгийн хатуу дэд бүтцийн хөгжлийг зөөлөн дэд бүтэцтэй уялдуулж “Мэдээллийн урсгал болон Барааны биет урсгал”-ыг эрсдэлд суурилсан хяналтыг хэрэгжүүлэн, саадгүй нэвтрүүлж, хилийн хяналтад зарцуулах цаг хугацаа, зардлыг бууруулах шаардлагатай.

Цаашид хилийн нэгдсэн зохицуулалттай эрсдэлийн удирдлагыг олон улсын стандартыг өөрийн орны үндэсний онцлогт тохируулан нэвтрүүлэхтэй холбоотой зөвлөмжийг “*Эрх зүйн орчин, Үйл ажиллагаа, Эрсдэлийн удирдлага, Мэдээллийн технологи*” гэсэн дөрвөн чиглэлийн хүрээнд дэвшүүлж байна:

- Бизнес процессын шинжилгээг улсын хилийн орох, гарах, дамжуулан өнгөрүүлэх чиглэлд зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн урсгалаар төрөлжүүлэн хийж, хилийн хяналтын бизнес процессыг дахин инженерчлэн, харилцан хүлээн зөвшөөрсөн, нэгдсэн шийдэлд хүргэх;

- Хилийн хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах, цахим гарын үсэг, цахим мэдээлэл солилцох,

хамтарсан эрсдэл тооцохтой холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх, өөрчлөх;

- Хилийн хяналтын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгасан, үйл ажиллагааг хялбаршуулсан шинэ процессыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгон оролцогч талуудын чадавхыг бэхжүүлэх, олон нийтэд сурталчлан, таниулах арга хэмжээг тогтмол зохион байгуулах;

- Удирдлагын манлайлал, ялангуяа хилийн боомтод тэргүүн эгнээнд ажиллах хилийн хяналтын байгууллагын хамтын ажиллагааны механизмыг албажуулан, гамшгийн, эсхүл түүнтэй адилтгах онцгой нөхцөлд хэрхэн ажиллах төлөвлөгөөг бий болгон, тогтмол хугацаанд шинээр үүсэх нөхцөл, бодлого, чиглэлтэй уялдуулан шинэчлэх;

- Технологийн дэвшилд үндэслэсэн оновчтой бүтэц, зохион байгуулалт, түүний дотор ажлын урсгалын зураглалыг хилийн боомтын онцлог, хөрш орнуудын ижил чиг үүргийн байгууллагын үйл ажиллагаа, хилийн боомтоор нэвтрэх барааны урсгалтай уялдуулан шинэчлэх;

- Хилийн хяналтын байгууллагуудын мэдээлэл солилцох мэдээллийн технологийн хүрээг бий болгон, өгөгдөл/мэдээллийн кодыг олон улсын стандартад нийцүүлэн,

үндэсний хэмжээнд нэгдсэн байдлаар нэвтрүүлэх стандартыг батлах;

- Хөрш орнуудын ижил чиг үүргийн байгууллагатай байгуулсан, хамтран ажиллах гэрээ, хэлэлцээрийг өнөөгийн хил дамнасан зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийн урсгал, техник технологийн шинэчлэл, үндэсний бодлого, чиглэлтэй уялдуулан өөрчлөх хэрэгцээ шаардлага бүхий санал боловсруулан, албажуулах ажлыг дипломат шугамаар шийдвэрлэх боломжийг эрэлхийлэх.

Хэдийгээр хилийн хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг харилцан адилгүй ч хамтран ажилласнаар “Хилийн нэгдсэн зохицуулалттай удирдлага”-ын давуу талууд болох төрийн үйлчилгээний хүртээмж сайжрах, үйл ажиллагааны давхардалгүй болох, гадаад худалдааны зардал хэмнэх, цөөхөн боловч зохистой оролцоог бий болгох, тээврийн зардал буурах, мэдээлэл солилцоо өргөжих болон хилийн үйл ажиллагаанд оролцогчдын уялдаа холбоо сайжрах үр дүн гарна.

Хилийн шалгалтыг ухаалаг зохион байгуулахын тулд хүний болон санхүүгийн хязгаарлагдмал нөөцийг үр дүнтэй хуваарилж, хамтран ажиллах замаар аюулгүй байдал, эдийн засгийн үр ашгийг тэнцвэржүүлнэ. Энэхүү ухаалаг хяналтыг хэрэгжүүлэхэд эрсдэлийг урьдчилан тодорхойлох; мэдээлэл хуваалцах; дүн шинжилгээ хийх; шинэ

технологи, түүний дотор хиймэл оюун, машин сургалт, их өгөгдөл, виртуал бодит байдлыг хилийн Хамтарсан эрсдэл тооцоходоо “Аливаа шинэ үйл ажиллагаанд дасан зохицож, шаламгай, санаачилгатай ажиллаж, чөлөөт сэтгэлгээг хөгжүүлж, уялдаа холбоог ханган ажиллах” нь хилийн нэвтрүүлэх хүчин чадлыг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг болно.

Эх сурвалж:

Aniszewski, S. (2009). *Coordinated Border Management a concept paper*. Brussels : WCO;
 Commision, E. (2004). *Guidelines for Integrated Border Management in Western Balkans*. EC;
 IMF. (2019). *World Economic Outlook database*;
 ISO. (2018). *Risk management principles and standards*;
 John S. Wilson; Catherine L. Mann and Tsunehiro Otsuki. (2004). *Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective*. Washington DC: World Bank;
 Software, T. W. (2020 оны January 31). *Trade statistics by country*. The World Integrated Trade Solution Software:
<https://wits.worldbank.org/countrystats.aspx?lang=en>-ээс Гаргасан;
 UNECE. (2015, 2017, 2019). *Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation*.;
 WCO. (2005). *The SAFE Framework of Standard*. WCO.
 WCO. (2012). *WCO Data Model* . Brussels.

хяналтын үйл ажиллагаанд ашиглах шаардлагатай.

WCO. (2018). *Coordinated border management*. Brussels: WCO;
 WTO. (2020 оны July 01). *Trade Facilitation Agreement Data Base*. WTO Members:
<s://tfadatabase.org/members>-ээс Гаргасан;
 Б.Индра, Д.Дөлгөөн. (2020). *Монголын Хятад судлалын хөгжлийн хүрээлэн: Монгол, Хятадын Худалдаа, Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны дунд хугацааны хөтөлбөр*. Улаанбаатар хот;
 газар, Г. е. (1995-2024). *Гадаад худалдааны статистик мэдээлэл*. УБ;
 ДГБ. (1974). *Гаалийн Горимыг Хялбарчлах, Уялдуулах Тухай Олон Улсын Конвенц*. Киото;
 ДГБ. (2019 оны 12 01). *Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр*. ДГБ-ын цахим хуудас:
<http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx>-ээс Гаргасан;
 ДХБ. (2019 оны 11 25). *Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр*. ДХБ-ын цахим хуудас:
https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm-ээс Гаргасан;
 УИХ. (2013). *Хилийн боомтын тухай хууль*. Улаанбаатар;
 хороо, Ү. с. (1995-2024). *Төсвийн орлого*. УБ.

Хавсралт 1

Монгол Улсын гадаад худалдааны статистик мэдээлэл, гаалийн газар,
хороодоор (1995-2024 он, тэрб. ам. доллар)

Код	ГГХ	Нийт бараа эргэлт (сая.ам.долл.)										
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Дундаж	Нийт	Хувь	Хэлбэлзэл
1	ГЕГ	153.5	433.0	1,793.3	1,016.5	1,129.4	740.5	899.6	880.8	6,165.7	5%	
2	УБГГ	3,663.5	3,661.3	3,338.0	4,339.9	5,402.7	5,180.6	5,662.6	4,464.1	31,248.6	24%	
3	ЗУГГ	1,143.1	1,301.6	1,143.8	1,307.3	993.7	2,237.2	3,268.4	1,627.9	11,395.1	9%	
4	СЭГГ	294.8	312.9	183.2	306.9	741.7	731.0	726.0	470.9	3,296.5	3%	
5	ЧХОУНБГГ	384.0	568.7	206.9	489.4	736.1	679.2	782.5	549.5	3,846.7	3%	
6	ДоГГ	316.7	322.7	226.6	322.6	386.9	409.9	554.7	362.9	2,540.0	2%	
7	БӨГГ	53.9	61.0	43.2	64.4	115.2	119.4	115.2	81.7	572.2	0%	
8	ХоГГ	108.3	187.4	99.6	216.6	772.2	487.5	676.9	364.0	2,548.3	2%	
9	УвсГГ	28.5	24.6	17.8	27.7	46.7	26.9	34.2	29.5	206.4	0%	
10	ОрГГ	1,017.4	929.1	902.0	1,275.0	1,485.5	1,408.5	1,989.4	1,286.7	9,006.8	7%	
11	СШГГ	915.5	785.4	808.9	1,404.4	1,767.0	1,864.2	1,366.8	1,273.2	8,912.1	7%	
12	УХШИГГ	82.0	68.0	49.4	81.8	98.9	93.5	97.8	81.6	571.3	0%	
13	ДаГГ	312.2	446.0	594.5	873.6	385.9	460.7	508.7	511.7	3,581.6	3%	
14	ГШГГ	3,405.7	3,671.3	2,805.5	3,888.4	6,278.8	7,529.6	8,038.9	5,088.3	35,618.3	28%	
15	ШХГГ	680.5	656.2	579.6	336.8	704.6	2,113.5	2,362.5	1,062.0	7,433.8	6%	
16	БигГ	226.3	216.1	68.6	144.3	129.0	336.0	279.0	199.9	1,399.3	1%	
17	ГАГХ	100.2	101.2	9.2	-	70.3	17.8	57.3	50.8	355.9	0%	
18	Завхан ГХ	0.2	0.6	0.0	-	0.1	0.3	0.5	0.3	1.7	0%	
19	ХөГХ	0.6	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	2.5	0%	
20	Ханги ГГ	-	-	-	-	-	-	573.5	81.9	573.5	0%	
		12,886.8	13,747.2	12,870.3	16,095.8	21,244.8	24,436.5	27,994.8	18,468.0	129,276.1		

Эх сурвалж: Гадаад худалдааны статистик мэдээлэл (газар, 2018-2024)