

ГАЛ ТҮЙМРИЙН УЛСЫН ХЯНАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

Д.Бат-Эрдэнэ

ДХИС-ийн Удирдлагын академийн 8062 дугаар дамжааны суралцагч
магистрант, хошууч

Цахим шуудан: baterdenedavaakhorol@gmail.com

Хураангуй

Энэхүү судалгааны ажлын үр дүнд, гал түймрийн улсын хяналтын өнөөгийн байдал, хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин сайжруулах боломжийг бүрдүүлэх ач холбогдлыг судалсан.

Түлхүүр үгс: Гал түймэр, улсын хяналт, өнөөгийн байдлын судалгаа

Оршил

Үндсэн хуулинд заагдсан иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг⁵⁴ баталгаажуулах, гал түймрээс хамгаалах, гал түймрийн эрсдэлийг бууруулах зорилгоор Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь Гамшгаас хамгаалах болон Галын аюулгүй байдлын тухай хуулиудад баталгаажсан эрх, үүргийн дагуу үйл ажиллагаагаа зохион байгуулсаар байна.

Монгол Улсын хурдацтай хөгжлийг дагалдан хүмүүсийн материаллаг аж байдал дээшлэхийн хирээр улсын болон аж ахуй, үйлдвэрийн төрөл бүрийн салбарууд, иргэдийн амь нас, эд хөрөнгийг гал түймрээс хамгаалах ажлыг орчин үеийн шинжлэх ухаан, техник технологийн ололтод тулгуурлан зохион байгуулах асуудал хурцаар тавигдсаар байна.

2009-2019 онд Монгол улсад тохиолдсон аюулт үзэгдэл, ослын 86%-ийг объектын гал түймэр эзэлж, түүний улмаас 862 хүн амь насаа алдан, 541 хүн бэртэж гэмтсэн үзүүлэлттэй⁵⁵ байна. Үүний 80 орчим хувь нь Нийслэл Улаанбаатар хотод гардаг байна.

Гал түймрийн улсын хяналтын өнөөгийн байдалд хийсэн судалгаа

Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад мөрдөгдөж буй гол 4 хуулиудын төрийн захиргааны байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн эрх, үүрэг, хариуцлагатай холбоотой заалтуудад агуулгын шинжилгээ хийж гамшгаас

⁵⁴ Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2-р бүлэг 16-р зүйл

⁵⁵ Гамшиг судлалын хүрээлэн, 2004-2016 оны статистик мэдээ

хамгаалах арга хэмжээний хүртээмжтэй байдал эрх зүйн баримт бичгүүдэд хэрхэн тусгагдсаныг харьцуулан 1-р хүснэгтэд авч үзэв.

Хүснэгт 1.

Эрх зүйн баримт бичигт тусгагдсан эрх, үүрэг, хариуцлагын хамрах хүрээ

№	Байгууллага	Гамшгаас хамгаалах тухай хууль	Галын аюулгүй байдлын тухай хууль	Гал түймрийн улсын хяналтын үндсэн дүрэм	Тайлбар
1	Улсын Их Хурал				
2	Засгийн газар	+		+	
3	Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн байгууллага	+	+	+	
4	Гамшгаас хамгаалах албад	+		+	
5	Аймаг, нийслэлийн засаг дарга	+	+	+	
6	Сум, дүүргийн засаг дарга	+	+	+	
7	Баг, хорооны засаг дарга	+		+	
8	Байгууллага, аж ахуйн нэгж	+	+	+	
	Иргэд	+	+	+	

Тайлбар: + тэмдгээр эрх зүйн баримт бичигт эрх, үүрэг нь тусгагдсан байдлыг тэмдэглэв.

Хүснэгтээс харахад гамшгаас хамгаалах арга хэмжээ нь төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага болон салбар дундын хамтын ажиллагаа, иргэдийн оролцооны хүрээнд зохион байгуулагдахаар хуульчлагдсан байгаа нь тус тогтолцооны хүртээмж одоогийн мөрдөгдөж буй гол эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд зохих хэмжээнд тодорхойлогджээ гэж дүгнэж болохоор байна.

Гамшигтай тэмцэх бүтэц зохион байгуулалт хэр зэрэг оновчтой эсэхийг шалгахдаа эхний ээлжинд сум, орон нутгийн түвшинд тухайн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг судалж үзсэний дараа энэхүү доод түвшний шаардлагад дээд түвшин нь хэрхэн нийцэж байгааг судлах нь илүү оновчтой болно⁵⁶. Ер нь аливаа аюул, осол орон нутагт тохиолддог

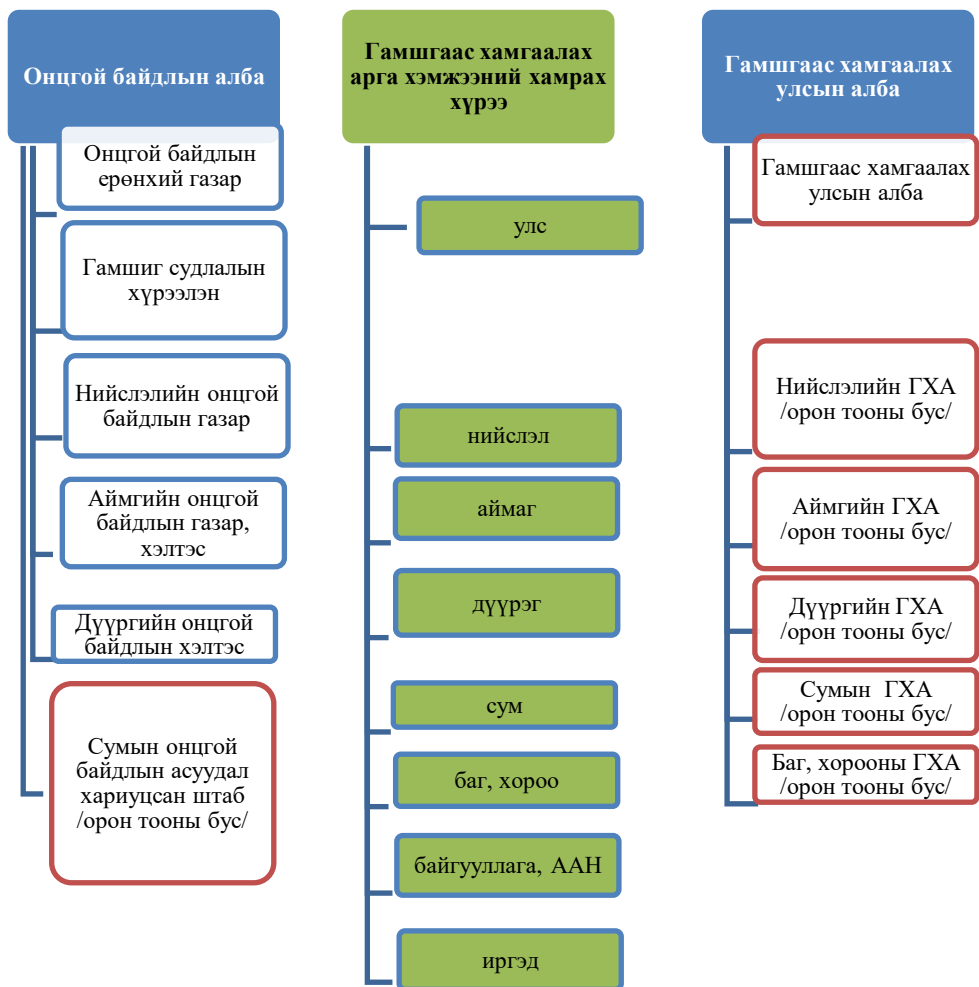
⁵⁶ Ник Картер Гамшгийн менежмент, 2005 он, 48-р тал

учраас гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг зохион байгуулах анхан шатны нэгж талбар нь орон нутаг юм.

Гамшгаас хамгаалах, галын аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээг амжилттай зохион байгуулахын үндэс нь иргэдийн оролцоо, түншлэл хамтын ажиллагаа гэдгийг дэлхий дахинаа хүлээн зөвшөөрч нутгийн иргэдэд түшиглэсэн гамшгийн удирдлага /Community Based Disaster Management/-ыг бий болгоход улс орон бүр ихээхэн хүчин зүтгэл тавьж байна.

Бүтэц, зохион байгуулалтад хийсэн шинжилгээ

Гал түймрийн улсын хяналтын, гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг орон нутагт зохион байгуулах бүтцэд дүн шинжилгээ хийж үзье.



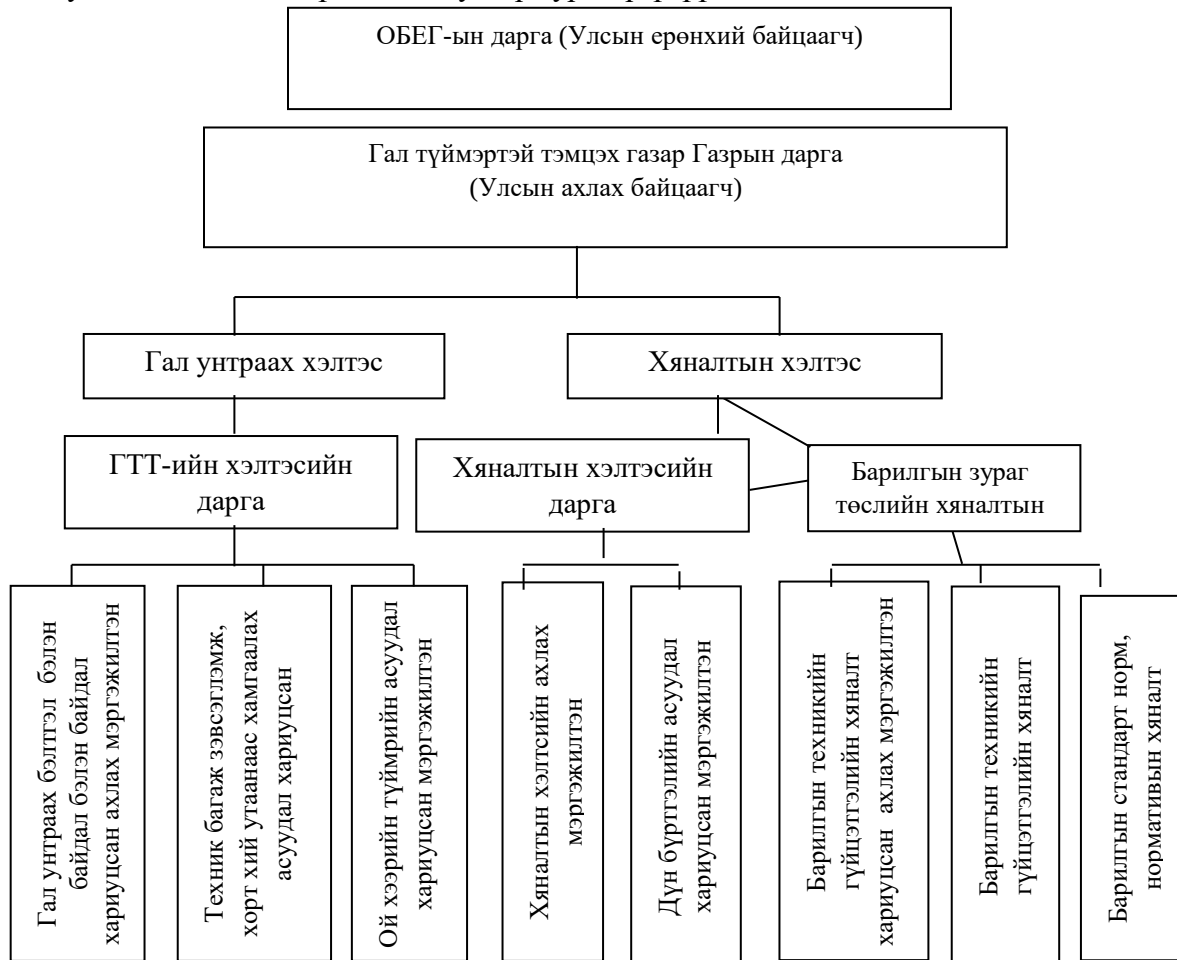
Зураг 1. Гамшгаас хамгаалах арга хэмжээний хамрах хүрээ ба зохион байгуулалт

Орон нутагт гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг төлөвлөх, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэхэд аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан,

иргэдийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг бүхий онцгой байдлын алба нь засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгжид /дүүргээс бусдад нь/ байхгүй байна.

Гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг уялдуулан зохицуулах зорилготой төрийн захиргааны холбогдох байгууллагыг түшиглэсэн гамшгаас хамгаалах улсын албад нь засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгжүүдэд орон тооны бус алба хэлбэртэй байна Эндээс гамшгаас хамгаалах тогтолцооны үйл ажиллагаа нь гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх анхан шатны нэгж болох аж ахуйн нэгж, байгууллага, баг, хорооны түвшинд хүрээд эзэнгүүддэг байж болох талтай байна.

Монгол Улсын Галын аюулгүй байдлын тухай хуульд зааснаар Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга гал түймрийн улсын хяналтын ерөнхий байцаагч байна. Гал түймрийн улсын хяналтын бүтцийг 2 дугаар зургаар үзүүлэв.



Зураг 2. Гал түймрийн улсын хяналтын бүтэц

Дээрх бүтцийн зургаас үзэхэд, Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагын бүтцэд Гал түймэртэй тэмцэх газарт хяналтын хэстэстэй байна. Энэ хяналтын хэлтэс нь хяналтын хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн, дүн бүртгэлийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэнтэй байх бөгөөд Барилгын зураг төслийн хяналтын тасагтай байна. Энэ тасагт барилгын техникийн гүйцэтгэлийн хяналт хариуцсан ахлах мэргэжилтэн, барилгын техникийн гүйцэтгэлийн хяналт хариуцсан мэргэжилтэн, барилгын стандарт норм, нормативын хяналт хариуцсан мэргэжилтэн ажиллаж байна.

Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга гал түймрийн улсын хяналтын ерөнхий байцаагч нь улсын ахлах байцаагч, байцаагчийг томилж, чөлөөлөх эрхтэй байна.

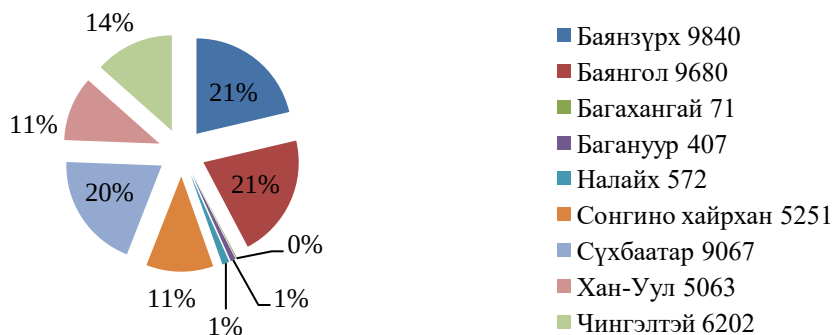
Нийслэл хот болон дүүргүүдийн гал түймэртэй тэмцэх хэлтэсүүдийн судалгаанаас үзэхэд 15 байцаагч ажиллаж байна.

Нийслэл Улаанбаатар хотын захирагч нь НОБГ-ын даргатай байгуулсан гэрээнээс үзэхэд сард 1 байцаагч 60-70 объект шалгах үүрэгтэй байна.

НОБГ нь аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэдийн галын аюулгүй байдлыг шалгаж, зөрчил илрүүлж арилгах үүргийг хүлээж, жилдээ 70 сая төгрөгний торгууль төлбөрийг Нийслэл хотын санд төвлөрүүлэх үүргийг хүлээдэг байна.

Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хамгийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгж байгууллагын тоон судалгааг гаргаж 4 дүгээр зургаар үзүүлэв.

Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгж байгууллагыг дүүрэг тус бүрээр харьцуулан үзвэл дараах байдалтай байна.



Зураг 4. Улаанбаатар хотын дүүргүүдэд үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгж байгууллага

Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийт 46153 аж ахуй нэгж байгууллага идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Үүнээс дүүрэгт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуй нэгж байгууллагын судалгааг авч үзвэл нэг дүүрэгт 6000-8000 объект байна. ААНБ -ын тоо харилцан адилгүй байна. Нийслэл хотын хэмжээнд 1 байцаагчид 3076 объект ноогдож байна.

Улаанбаатар хотын 9 дүүргийн хэмжээнд байгаа гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч нарын судалгааг 5 дугаар зургаар үзүүлэв.



Зураг 5. Улаанбаатар хотын 9 дүүргийн хэмжээнд байгаа гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч нарын судалгаа.

Дээрх судалгаануудаас үзэхэд Нийслэл Улаанбаатар хотын Баянгол дүүрэгт 9680 аж ахуйн нэгж байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Энэ дүүрэгт гал түймрийн хяналтын улсын 2 байцаагч ажиллаж байна. Нэг байцаагчид 4840 байгууллага ноогдож байна. Гэтэл байцаагч сард доод тал 60 түүнээс дээш хяналт шалгалт хийх үүрэгтэй. Энэ үзүүлэлт нь жилд ээлжийн амралт оруулахгүйгээр 720 байгууллага шалгах нормтой байна. Үүнийг жилийн нэг байцаагчид ноогдох тоонд харьцуулвал 6.7 дахин илүү байна.

Аж ахуй нэгж байгууллагын судалгааг авснаар тухайн дүүргийн гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч нь аж ахуй нэгж байгууллагаар үзлэг шалгалт хийж гарсан зөрчил дутагдалыг албан шаардлагаар хүргэж мэдэгдэл болон дүгнэлт өгч албан ёсны ажлын байрны дүгнэлт байгууллага цөөн дүгнэлт их байна. Иймд гал түймрийн улсын байцаагч хүрэлцээгүй байгаа нь харагдаж байна.

Дүүргүүдийн гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч нийслэлийн хэмжээнд байгаа 9-н дүүрэгт дунджаар нэг дүүрэгт 2 байцаагч байдаг.

Дүүргийн байцаагч нар тухайн дүүргийн дунджаар 4000-5000 аж ахуй нэгж байгууллагад хүрэлцээгүй байгаа учраас дүүрэгт гал түймрийн улсын хяналтын тасаг байгуулах санааг дэвшүүлж байна.

Баянгол дүүргийн сонгон авч гал түймрийн улсын хяналтын үйл ажиллагаанд SWOT шинжилгээний аргыг хэрэглэн шинжилж үзэж дараах хүснэгтээр үзүүлээ.

Strength – давуу тал	Weakness – сул тал
- Гал түймрийн улсын хяналтын үйл ажиллагааг явуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн. - Бусад дүүргүүдийхтэй харьцуулахад нутаг дэвсгэрийн хэмжээ бага. - Гамшгаас хамгаалах улсын хяналтын байцаагчийн шалгах эрхийн үнэмлэх, хувийн дугаар бүхий баталгааны тэмдэг, энгэрийн тэмдэг, эрх зүйн баримт бичгүүдийн хэвлэмэл хуудасны загвар зэргийг ашиглаж байгаа.	- /бусад дүүргүүдтэй хаьцуулахад аж ахуйн нэгж, байгууллагын тоо их/ Нийслэлийн хэмжээний аж ахуйн нэгж байгууллагын 20.9% буюу 9680 байгууллага ажиллаж байгаа; - Нэг байцаагчид ноогдох байгууллагын тоо хамгийн их; - Дүүргийн нутаг дэвсгэрт Тэсрэх дэлбэрэх бодис бүхий гал авалцах шатамхай материал ихтэй объект ихтэй; - /Хяналтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болох автомашин байхгүй.
Opportunity – боломж	Threat – аюул, занал (эрсдэл)
- Гал түймрийн улсын хяналтыг хийж нийслэлийн төрийн санд оруулж буй мөнгө нь байцаагчийн орон тоог нэмэгдүүлэхэд нөлөөтэй байгаа. - Хяналт шалгалтыг гэр хорооллын айл өрхүүдэд хэрэгжүүлэхдээ аврах гал унтраах ангийн бие бүрэлдэхүүнийг татан оролцуулж, газар дээр нь зөрчлийг арилгуулах боломжтой.	- Хуулийн этгээд болох ААНБ-д гал түймрийн улсын хяналтын үйл ажиллагааг тогтмол тавьж чадахгүй байх.

SWOT шинжилгээнээс үзэхэд, гал түймрийн улсын хяналтын үйл ажиллагааг явуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн давуу талтай байгаа хэдий ч гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн орон тоог нэмэгдүүлэх, шуурхай албаны машинаар хангах шаардлага байна гэж үзлээ. Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн шалгах эрхийн бичиг баримтын байдлыг шинжлэн үзэхэд дараах сайн талууд байна.

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн шалгах эрхийн үнэмлэх, хувийн дугаар бүхий баталгааны тэмдэг, энгэрийн тэмдэг, эрх зүйн баримт бичгүүдийн хэвлэмэл хуудасны загварыг ашигладаг.

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагч нь Гал түймрийн Улсын хяналтын дүрэмд заасны дагуу дараах бичиг баримтыг ашиглана. Үүнд:

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн шалгах эрхийн үнэмлэх, гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн албаны дугаар бүхий тэмдэг, гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн хувийн дугаар бүхий энгэрийн тэмдэгтэй байна.

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн эрх зүйн баримт бичгийн хүээнд “Заавал биелүүлэх албан шаардлага”, “Мэдэгдэл”, “Акт”, “Дүгнэлт”, “Гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол гарсан тухай акт”, “Зөрчлийн тэмдэглэл”, “Ажиллагаа зогсоох тогтоол”, “Гал түймэр гарсан тухай акт”, “Баталгааны тэмдгийн бүртгэл”, “Танилцуулга” зэрэг 10 баримт бичгийг үйлдэнэ.

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн шалгах эрхийн бичиг баримтын байдлыг шинжлэн үзэхэд зарим сайжруулах тал ажиглагдаж байна.

Гал түймрийн улсын хяналтыг сайжруулахад гал түймрийн улсын хяналтын өнөөгийн байдалд хийсэн судалгаанаас үзэхэд цаашид сайжруулах зарим арга зам байгаа нь харагдаж байна. Хяналт шалгалтыг зохион байгуулалт, төлөвлөлт, бичиг баримтын боловсруулалт, сургалтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Дүгнэлт

Гамшгаас хамгаалах тухай болон Галын аюулгүй байдлын тухай хууль, гал түймрийн улсын хяналтын үндсэн дүрмийн хэрэгжилтээс харахад гамшгаас хамгаалах арга хэмжээ нь төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага болон салбар дундын хамтын ажиллагаа, иргэдийн оролцооны хүрээнд зохион байгуулагдахаар хуульчлагдсан байгаа нь тус тогтолцооны хүртээмж одоогийн мөрдөгдөж буй гол эрх зүйн баримт бичгийн хүрээнд зохих хэмжээнд тодорхойлогджээ гэж дүгнэж болохоор байна.

Улсын хэмжээнд гал түймрийн улсын хяналтын нэгдсэн тогтолцоо бүрэлдэн бий болсон байна. Онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга гал түймрийн улсын хяналтын ерөнхий байцаагч нь улсын ахлах байцаагч, байцаагчийг томилж, чөлөөлөх эрхтэй байна.

Нийслэл Улаанбаатар хотын хэмжээнд гал түймрийн хяналтыг явуулдаг 15 байцаагч ажиллаж байгаа нийслэлийн мэргэжлийн хяналтын байгууллагын хяналтын байцаагчдын орон тоотой харцуулахад бараг 7 дахин цөөн бүрэлдэхүүнээр үүрэг гүйцэтгэж, хотын хэмжээнд 1 байцаагчид 3076 объект ноогдож байна. НОБГ-ын даргатай байгуулсан гэрээнээс үзэхэд сард 1 байцаагч 60-70 объект шалгах үүрэгтэй бөгөөд жилдээ 70 сая төгрөгний торгууль төлбөрийг Нийслэл хотын санд төвлөрүүлэх үүргийг хүлээдэг байна.

SWOT шинжилгээнээс үзэхэд, гал түймрийн улсын хяналтын үйл ажиллагааг явуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн давуу талтай байгаа хэдий ч галын хяналтын байцаагчийн орон тоог нэмэгдүүлэх, шуурхай албаны машинаар хангах шаардлага байна гэж үзлээ.

Гал түймрийн улсын хяналтын өнөөгийн байдалд хийсэн судалгаанаас үзэхэд хяналт шалгалтыг зохион байгуулалт, орон тоог нэмэгдүүлэх, төлөвлөлт, бичиг баримтын боловсруулалт, сургалтыг сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна.

Гал түймрийн улсын хяналтын байцаагчийн танилцуулга, заавал биелүүлэх албан шаардлага, мэдэгдэл”, акт, дүгнэлт зэрэг баримт бичгийг боловсруулах, бичих аргазүйн зөвлөмжийг шинэчлэн боловсруулж, Эдгээр боловсруулсан аргазүйн загварын хувилбаруудыг гал түймэртэй тэмцэх хяналтын байцаагч нар ашиглах бүрэн үндэстэй байгаа нь практикаас харагдаж байна.

Санал

Гал түймрийн улсын хяналтын асуудлуудыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд гамшгаас хамгаалах тухай хууль, Галын аюулгүй байдлын тухай хууль, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, түүнтэй нийцүүлэн гаргасан холбогдох бусад хуулиудын зүйл, заалтууд дүрэм норм стандартыг тодорхой болгох, хэрэгжүүлэх, хянах, субъектүүдийн хооронд хийдэлгүй байх, хуулиудыг иргэдэд сайтар сурталчилан өөрсдийнх нь хүлээх үүргийг ойлгуулах шаардлагатай.

Гал түймрийн улсын хяналтын өнөөгийн байдалд хийсэн судалгаанаас үзэхэд хяналт шалгалтыг зохион байгуулалт, орон тоог нэмэгдүүлэх, төлөвлөлт, бичиг баримтын боловсруулалт, сургалтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Улсын хэмжээнд гал түймрийн хэрэг зөрчлийг шийдвэрлэх тал дээр мэргэжил арга зүйн хувьд сайжруулах, мэргэшсэн албан хаагчийг хяналтын байцаагчаар томилох.

Ашигласан материал

1. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2-р бүлэг 16-р зүйл
2. Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, *2010 оны 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/*
3. 2015 оны 7 дугаар сарын 02 Монгол Улсын галын аюулгүй байдлын тухай /Шинэчилсэн найруулга/, 3.1.4 заалт
4. Гамшиг судлалын хүрээлэн, 2004-2016 оны статистик мэдээ
5. Бурмаа Н, Төрийн хяналт, УБ., 2017, 14 талд
6. Rehm, Hannes: Төрийн байгууллага дахь арвилан хэмнэлт ба үр ашигтай ажиллагаа. Төрийн удирдлага сэтгүүл. (13) 1980, х. 87. герман хэлнээс орч.
7. ¹Аудит нь audio - буюу сонсох хэмээх латин хэлзүйгээс гаралтай, Монгол Улсын эдийн засгийн нэр томьёонд 1990 оны эхэн үеэс англи хэлнээс орчуулагдалгүйгээр хэвээр хэрэглэгдэж байна.
8. ¹ Аудит нь audio - буюу сонсох хэмээх латин хэл зүйгээс гаралтай, Монгол Улсын эдийн засгийн нэр томьёонд 1990 оны эхэн үеэс англи хэлнээс орчуулагдалгүйгээр хэвээр хэрэглэгдэж байна.
9. ¹Fuchs, Arthur,: Хяналтын тухай мэдлэг буюу түүний нөлөө. ТиеЫндеп 1966, х. 12. Герман хэлнээс орч.
10. ¹ Бурмаа Нацагийн: Төрийн аудит. Диссертаци. Миеншен 2009, х. 5. герман хэлнээс орч