

*Д.Бат-эрдэнэ, ДХИС-ийн Удирдлагын академийн 8062 дугаар
дамжааны магистрант, хошууч*

*Ц.Бямбарагчаа, ДХИС-ийн Удирдлагын академийн Онцгой байдлын
удирдлага, стратегийн профессорын багийн профессор, дэд профессор,
хурандаа*

**ГАМШГИЙН ЭРСДЭЛИЙГ БУУРУУЛАХ БОДЛОГО, ҮЙЛ
АЖИЛЛАГААНЫ ҮНДЭС, ГАМШГИЙН ЭРСДЭЛИЙГ
БУУРУУЛАХ ТАЛААР ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ
ТУРШЛАГЫГ СУДАЛСАН ҮР ДҮН**

Хураангуй: Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах бодлого, үйл ажиллагааны үндэс, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах талаар гадаадын зарим орны туршлагыг судалсан

Толхир г: Гамшгийн эрсдэл, бодлого, үйл ажиллагаа, үндэс, гадаад орны туршлага, арга замыг тодорхойлох

Оршил: Хүн бол нийгмийн хамгийн үнэт зүйл тэдний амьдралыг хамгаалах, улс орноо хөгжүүлэх нь төрийн бодлогын үндсэн гол зорилго байдаг. Монгол Улсын үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Хүн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй” гэж¹ заасан байна.

НББ-ын гамшгийн аюулыг бууруулах Олон улсын стратегийн төвлөс 2005 оны 1 дүгээр сард Японы Кобе хотод зохион байгуулсан Гамшгийн аюулыг бууруулах Дэлхийн бага хурлаас 2005-2015 онд хэрэгжүүлэх Хөдөлгөөнийн үйл ажиллагааны хэрэгсэл баримт бичгийг баталж, “Улс үндэстэн, орон нутгийн гамшигтай тэмцэх чадавхийг бий болгох нь” бодлогын баримт бичгийг батлан гаргаж, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах орон нутгийн чадавхыг бий болгох олон талт арга хэмжээг өө шаттайгаар хэрэгжүүлж үр дүнг нь тодорхойлсон байна.

Аливаа нэг шинжлэх ухааны чиглэлийн судалгааны ажлыг судлахдаа төвлөний мэргэжлийн төвлөмөгч нэр томъёо, үндсэн ойлголтуудыг тайлбарлах нь онол, арга зүйн үндсийг зөв тодорхойлох, ойлгохоос эхэлдэг байна. Тийм учраас үндсэн нэр томъёог дараах байдлаар авч үзлээ.

Гамшиг гэж аюулт үзэгдэл, ослын улмаас олон хүний амь нас, эрүүл мэнд хохирох, мал, амьтан олноор хорогдох, эд хөрөнгө, төлөх, соёлын дурсгалт зүйл, хэрэглэн байгаа орчинд улс болон орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн дотоод нөхцөл, боломжоос давсан хохирол учрахыг² хэлнэ.

Эрсдэл гэж байгалийн эсвэл хүний үйл ажиллагаатай холбоотой өссөн аюул, эмзэг байдлын хоорондын харилцан үйлчлэлээс гарч болох хор уршиг, хохирлын (хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, амьжиргааны хэрэгсэл,

¹ Монгол Улсын үндсэн хууль, 2017, 16.2

² Гамшигаас хамгаалах тухай хууль, 2017, 4.1.1

хүрээлэн буй орчинд хохирол учирч, эсвэл эдийн засгийн нийл ажиллагаа тасалдсан) магадлалыг хэлнэ¹.

Гамшгийн эрсдэл гэж гамшгийн улмаас хүн ам, мал, амьтан, эд хүрнэг, хүрээлэн байгаа орчинд учирч болзошгүй хохирлын магадлал².

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах нийл ажиллагаа гэж гамшгийн эрсдэлийг нэлэх, болзошгүй хохирлын хэмжээг багасгах, гамшгийг хохирол багатай даван туулах чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн цогц арга хэмжээг³ хэлнэ гэсэн байна.

НБ-ын Гамшгийн аюулыг бууруулах олон улсын стратеги, нэр томъёоны тодорхойлолтод "Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах гэж нийгмийн хэмжээнд эмзэг байдал, гамшгийн эрсдэлийг багасгах, тогтвортой хүгжлийн нийцлэд аюулын сүрг нийллийг зайлсхийх /урьдчилан сэргийлэх/ эсвэл түүнийг хязгаарлах /бууруулах, бэлэн байх/ боломжтой гэж нэсэн элементүүдийн хүрээг хэлнэ⁴ гэжээ.

Гамшгийн эрсдэлийн удирдлага гэж байгалийн аюул, хүрээлэн буй орчны болон технологийн гаралтай холбогдох гамшгийн нийллийг багасгахын тулд удирдлагын шийдвэр, байгууллага, бодлого, стратегийг хэрэгжүүлэх нийл ажиллагааны чадвар, чадавх, нийгэм, олон нийтийн тэмцэх чадавхийг ашиглах системтэй нийл явцыг хэлнэ. Энэ нь аюулын сүрг нийллийг зайлсхийх /урьдчилан сэргийлэх/ эсвэл хязгаарлах /бууруулах, бэлэн байх/ бийтцийн болон бийтцийн бус арга хэмжээнүүдийг багтаасан нийл ажиллагааны бүх хэлбэрүүдээс бүрдэнэ⁵.

Гамшигтай тэмцэх чадавх гэж аюулд нийрсн систем, олон нийт эсвэл нийгэм нэн чухал нийрсэн бийтэц, нийл ажиллагаагаа хамгаалах, сэргээх зэрэг нийл ажиллагааг цаг алдалгүй, нийр дийтэй хэрэгжүүлэх замаар аюулын нийллийг эсэргүүцэх, шингээх, зохицох, нийрхн сэргээх чадвар⁶.

Бодлого гэдэг ойлголтыг авч нэвэл, Оксфордын толь бичигт бодлогыг "Хувь хүмүүс, бизнесийн байгууллага, улс улс тийрийн намууд, Засгийн газраас санал болгож буй болон дэмжиж буй нийл ажиллагааны зарчим, чиглэл" хэмээн тодорхойлжээ.

Бодлого гэж Засгийн газар бүрэн эрхийнхээ хугацаанд болон шаардлагатай тохиолдолд тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор гаргасан улс тийрийн шийдэл, нийл ажиллагааны чиглэлийг хэлнэ⁷.

Арга зүй (Методология. Methodology) гэдэг нь онолын болон практик нийл ажиллагааг зохион байгуулах аргуудын тухай сургаал мөн. Арга зүйн зорилго нь хүмүүсийн нийр тутмын туршлагад хуримтлагдсан нийл

¹ (Эх нийсвэр: НБ/ГАБОУС Нэр томъёо)

² Гамшигаас хамгаалах тухай хууль, 2017, 4.1.4

³ Гамшигаас хамгаалах тухай хууль, 2017, 4.1.8

⁴ НБ-ын "Гамшгийн аюулыг бууруулах олон улсын стратеги, нэр томъёо "

⁵ НБ-ын "Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах нийдэсний нийллийн удирдамж "

⁶ НБ-ын Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах газрын "Гамшгийн эрсдэлийг бууруулахтай холбоотой нэр томъёо 2009 (2009 оны 5 дугаар сар, Женев)

⁷ С.Агаряа, Н.Одмаа нарын "Тийл нийл лт, хяналт-шинжилгээ, нийлгээний гарын авлага", 2016

ажиллагааны бодолчийг тайлбарлах, бэтгэх, өөрчлөн байгуулахад оршино¹. Арга зүй ямар нэг зүйлийг хэрхэн хийх тухай онол эзлийн цогц² гэжээ.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагааны үндсийг тодруулахдаа гамшиг, гамшгийн эрдэлийг бууруулах, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах бодлого, удирдлага, орон нутаг, засаг захиргааны ойлголтуудыг авч үзлээ.

Монгол Улсын үндсэн хуулийн 4 дүгээр бөлөгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгжийн хувьд аймаг, нийслэл, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана.

Монгол Улсын үндсэн хуулийн 4 дүгээр бөлөгт аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар олгосон нутаг дэвсгэртэй байхаар заасан байна.

Нутаг дэвсгэрийн хамгаалалт гэдэг нь хуулиар тогтоож өгсөн нутаг дэвсгэрийг хамгаалах төний халдашгүй дархан байдлыг хангахын тулд явуулж байгаа үйл ажиллагааны нэгдэл мөн. Энэ арга хэмжээ нь тайван цагт гол төлөв хил хамгаалалт, байгалийн онцгой үзэгдлийн хор уршгийг арилгах, байгаль, экологийг хамгаалах зэргээр хэрэгжинэ.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг дүүрэг, өөрийн удирдлага бөхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн³ гэж заажээ. Үүнээс үзэхэд “Орон нутаг” гэдэг нь нутаг дэвсгэр гэдэг ойлголтоос өргөн утгатай цогцолбор ойлголт бөгөөд нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны нэгжийн ерөнхий нэр юм. Энэ нь Монгол Улсын үндсэн хуулийн тодорхойлолтоос ойлгомжтой бөгөөд аймаг орон нутаг, сум орон нутаг гэх зэргээр ярьж заншсан нь санамсаргүй хэрэг биш юм.

“Нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт” сэдэвт онол, практикийн хурлын илтгэлд “Аливаа улсыг төр нь биш орон нутаг, тэнд оршин суугаа иргэд нь бөрдөөлдөг. Тодруулбал: Холбооны улс нь бие даасан муж улсуудаас бөрддэг бол нэгдмэл улсыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжөөд бөрдөөлдөг. Орон нутаг хэмээх ойлголтод засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, тэнд оршин сууж буй хот тосгод бөхөлдээ хамрагдана⁴ гэжээ.

“Тамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хөтөө” баримт бичгийн тэргүүлэх чиглэлийн хоёрт, гамшгийн эрсдэлийг удирдах засаглалыг бэхжүүлэх асуудлыг үндэсний ба орон нутгийн төвшинд хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тодорхойлон заасан байна.

Дэлхийн олонх улс оронд гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үндэсний болон орон нутгийн зөвлөл байгуулагдан ажиллаж байна. Энэ зөвлөл нь гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг салбарын ба салбар хоорондын үйл ажиллагааг уялдуулах, хууль тогтоомж, орон нутгийн дүрэм, журам, бодлогыг нягталж, уялдаа холбоог сайжруулах, боловсронгуй болгон өөрөг, хариуцлагыг тодорхой болгож, төрийн болон хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааг дээшлүүлэхэд анхаарч байна.

¹ Шинжлэх ухааны философи, Чөлөөт нэвтэрхий толь — Википедиагаас

² ШУА, Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь, 2008, х.1501

³ Монгол Улсын үндсэн хууль, 1992, 4

⁴ “Нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт” сэдэвт онол, практикийн хурлын илтгэл, х. 82

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үндэсний зөвлөл нь Хөдөөгийн Үйл ажиллагааны хэрэгжүүлэхийн сацуу гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үйл ажиллагааг хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, хяналт тусгуулах зохицуулалтын механизм байх бөгөөд улс орны онцлогт тохирсон гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үндэсний олон талт тогтолцоог бий болгох, хөгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулахыг чухалчлах боллоо.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах талаар гадаадын зарим орны туршлага, сургамжаас зөвлөдөг дараах байдал ажиглагдаж байна. Үүнд:

Швейцарийн Холбооны Зөвлөл гамшгаас урьдчилан сэргийлэх Үйл ажиллагааг сайжруулах зорилгоор Үндэсний зөвлөл (PLANAT)-ийг бий болгосон байна. Энэ зөвлөл нь хөдөө, байгаль орчин, материал баялгийг байгалийн аюулаас хамгаалах стратегийг хэрэгжүүлэх, хагаалах арга хэмжээг тогтмол хугацаанд үнэлж, баримтжуулдаг, мэдээлэл, сурталчилгааг сайжруулах, байгалийн аюултай холбоотой урьдчилан сэргийлэх асуудлыг харилцан уялдаатай хэлэлцэх чадварыг нэмэгдүүлэх, зохицуулалт хийх үндсэн үүрэгтэй байна.

- Үнмүд Азийн орнууд гамшгийн эрсдэлийг бууруулах бус нутгийн зөвлөл байгуулагдан ажиллаж байна. Делигийн тунхаглалаар гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үйл ажиллагаанд оролцдог Засгийн газрын бус болон бус нутгийн холбогдох бус байгууллагыг багтаасан зөвлөлийг бий болгожээ.

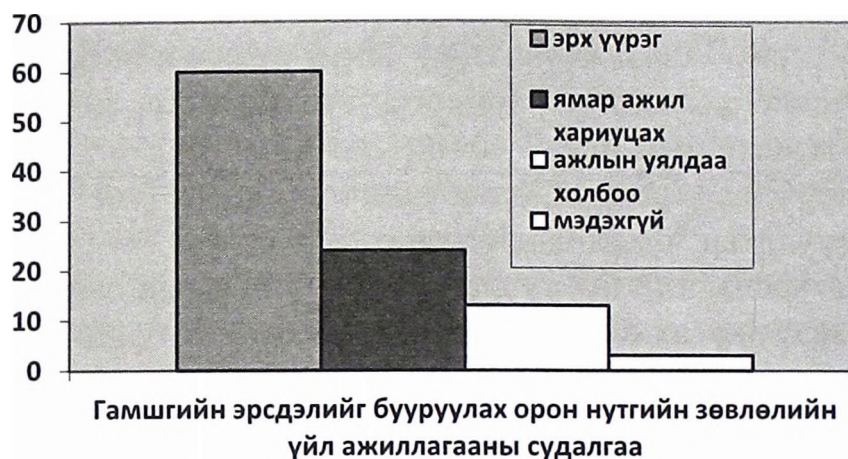
Шри Ланка Улсад гамшгийн эрсдэлийн удирдлагын шинэ тогтолцооны хууль, эрх зүйн үндсийг бий болгож, Гамшгийн удирдлагын хуулийг баталсан байна. Энэ хуулиар Шри Ланкийн Ерөнхийлөгчөөр удирдуулсан гамшгийн удирдлагын шинэ Үндэсний зөвлөлийг байгуулж, Гамшгийн удирдлагын шинэ яам байгуулж, гамшгийн эрсдэлийн удирдлагын стратегийн төлөвлөлтийг чиглүүлэх үүргийг хялээлгэсэн байна.

- Уганда Улсад гэхэд Үндэсний зөвлөл нь гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, хор уршгийг арилгах Үйл ажиллагааг төлөвлөж, хэрэгжүүлдэг байна.

Үерийн хор уршгийг арилгахын тулд Вьетнамд Засгийн газрын төвшинээс орон нутгийн засаг захиргаа хүрсэн үргэлж хэрэгтэй Үндэсний хэмжээний гамшгийн эрсдэлийг бууруулах байгууллагын тогтолцоог бий болгосон байна.

Монгол Улсын Их Хурлаар 2017 онд батлагдсан “Гамшгаас хамгаалах тухай хууль”-д “Улсын хэмжээнд гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үндэсний зөвлөл, аймаг, нийслэл, дүүргийн хэмжээнд орон нутгийн зөвлөлийг байгуулна” гэж заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн Газрын 2018 оны 63 дугаар тогтоолоор “Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үндэсний зөвлөлийн ажиллах журам” батлагдсан байна.

Манай улсад 2018 оноос гамшгаас урьдчилан сэргийлэх Үйл ажиллагаанд төр, хувийн хэвшлийн болон салбар дундын хамтын ажиллагаа, иргэдийн оролцоог хангах, бодлогын зөвлөмж гаргах чиг үүрэг бүхий орон тооны бус гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Үндэсний болон орон нутгийн зөвлөлийг шинээр байгуулагдан ажиллаж эхэлсэн байна.



Судалгаанаас үзэхэд Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах орон нутгийн зөвлөлийн чиг үүрэг, гишүүдийн эрх, үүргийг тодорхойлож, ажлын уялдаа холбоог гаргаж гэх шаардлагатай байгаа нь харагдлаа.

Дүгнэлт

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах бодлого, үйл ажиллагааны үндэс, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах талаар гадаадын зарим орны туршлагыг судалж, гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд шинжилгээ хийж, орон нутгийн зөвлөлийн бэтэц, эрх, үүргийг тодорхойлон, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах байгууллагуудын үйл ажиллагааг уялдуулах арга замыг тодорхойлоход оршино.

5. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагаа гэдэг нь гамшгийн эрсдэлийг үнэлэх, болзошгүй хохирлын хэмжээг багасгах, гамшгийг хохирол багатай даван туулах чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн цогц арга хэмжээ гэж үзлээ.
6. ‘Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хэрэг’ баримт бичгийн тэргүүлэх чиглэлийн хоёрт, гамшгийн эрсдэлийг удирдах засаглалыг бэхжүүлэх асуудлыг үндэсний ба орон нутгийн түвшинд хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тодорхойлсон байна.
7. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагаа гэдэг нь гамшгийн эрсдэлийг үнэлэх, болзошгүй хохирлын хэмжээг багасгах, гамшгийг хохирол багатай даван туулах чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн цогц арга хэмжээ гэж үзлээ.
8. Мөн дээр дурдсанчлан гадаад орны туршлагуудаас Монгол улсын үйл ажиллагааны байдалд зохицуулан зарим сайн жишээг хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй байхаар харагдаж байна.

4. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах орон нутгийн зөвлөлийн бэтгэц, гүйцэтгэх эрх, зөвлөл, ажлын нийл ажиллагааны хэлбэрийг тодорхойлож, нийл ажиллагааг нь уялдуулах боломж арга замыг тодорхойлох.
5. Гамшгаас хамгаалах албад гамшиг тохиолдсон нөхд авран хамгаалах, хойшлуулагч ний сэргээн босгох, аврах хор уршгийг арилгах арга хэмжээг зорсдийн ажил зоргийн дагуу явуулах.
6. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах орон нутгийн зөвлөл нь гамшгаас урьдчилан сэргийлэх нийл ажиллагаанд төр, хувийн хэвшлийн болон салбар дундын хамтын ажиллагаа, иргэдийн оролцоог хангах, бодлогын зөвлөмж гаргах.

Эх сурвалжийн жагсаалт:

9. Монгол Улсын нндсэн хууль, УБ, 1992
10. Монгол Улсын Гамшгаас хамгаалах тухай УБ, 2017
11. Гамшиг судлалын хрээлэнгээс гаргасан “Гамшгийн эрсдэлийн нэлгээний аргачлал”
12. Агаряа.С, Одмаа.Н нарын “Төлвлөлт, хяналт-шинжилгээ, нэлгээний гарын авлага” УБ, 2016
13. Даш.П “Олон нийтэд тулгуурласан гамшгийн эрсдэлийн удирдлага”, УБ, 2018
14. Цэдэв.П “Гамшгаас хамгаалах төлвлөлт”, УБ, 2018
15. Сэржмядаг Д., Гамшгаас хамгаалах менежментийн нндэс, УБ, 2017
16. НБ-ын Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах газрын “Гамшгийн эрсдэлийг бууруулахтай холбоотой нэр томъёо”, 2009