

ГАМШГИЙН ЭРСДЭЛИЙГ БУУРУУЛАХ УДИРДЛАГА ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

Э.Ууганбаяр

ДХИС-ийн Удирдлагын академийн
Онцгой байдлын удирдлага,
стратегийн профессорын багийн
дэд профессор, дэд хурандаа

Товч агуулга: Монгол Улсад тохиолдох аюулт үзэгдэл, ослын тоо жил бүр өсөн нэмэгдэж 2004 онтой харьцуулахад 2 дахин, түүнд өртөж амь насаа алдсан хүний тоо 3 дахин өссөн байна. Улсын хэмжээнд тохиолдсон аюулт үзэгдэл, ослын тоо 2000 онд 2547 байсан бол 2021 онд 4075 болж 1.5 дахин нэмэгдсэн бөгөөд 2000-2021 он хүртэлх хугацаанд тохиолдсон гамшиг, аюулт үзэгдэл, ослын статистик тоон үзүүлэлт дээр үндэслэн рифметкийн дундаж үзүүлэлтээр өсөлтийн чиг хандлагыг тооцоолбол 2030 он гэхэд тохиолдлын тоо 4730 болж нэмэгдэх хандлагатай байна. Иймд гамшгийн эрсдэлийг бууруулах удирдлага зохион байгуулалтыг сайжруулах талаар илэрхийлэхийг зорилоо.

Үндсэн хэсэг

Дэлхий дахинд учрах гамшигт үзэгдлийн тоо сүүлийн 20 жилийн хугацаанд 5 дахин өссөн бөгөөд 2023 онд даруй 40 гаруй хувиар өсөх хандлагатай байна. Гамшигт үзэгдлийн учруулах хор хохирол, өртөнги эмзэг байдлыг улам нэмэгдүүлж байгаа хүчин зүйл дэлхийн хүн амын хотжилтын асуудал бөгөөд 2018 оноос хойш дэлхийн хүн амын хот суурин газрын хүн амын тоо хөдөө газрын хүн амын тооноос илүү гарч эхэлсэн. Манай улсын хувьд НҮБ-ын Хүн амын сангаас хийсэн судалгаагаар нийт хүн амын 70-аас дээш хувь 2050 он гэхэд хот суурин газар амьдардаг болох төлөвтэй байна.

Уур амьсгалын өөрчлөлт, дэлхийн дулаарал, хэт эрчимтэй үйлдвэржилт, хүлэмжийн хийн ялгарал, хот суурин газрын хүн амын хэт төвлөрлийн нөлөөллөөс шалтгаалан жил ирэх тутам төрөл бүрийн гамшигт үзэгдлийн давтамж, цар хүрээ, учруулах хохирол нэмэгдэж байна. Цаашид дэлхий дахинд дараах төрлийн гамшгийн эрсдэл нэмэгдэх чиг хандлагатай байна. Үүнд:

- Цаг агаарын эрс тэс үзэгдэл
- Уур амьсгалын өөрчлөлт
- Амьдрах орчны доройтол

- Халдварт өвчин

- Биологийн олон янз байдлын хомсдол зэрэг хүн ам ихээр төвлөрсөн хотод гамшиг ослын аюул тохиолдсон үед их хэмжээний хохирол учруулах магадлалтай байна.

Дэлхийн улс орнууд үүний эсрэг нэгдэн гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөллийг багасгах, дэлхийн тогтвортой хөгжлийг хангах чиглэлээр үүрэг, хариуцлага хүлээж, дэлхий нийтээр хэрэгжүүлэх бодлогын баримт бичгүүдийг батлан гаргаж байна.

Япон Улсын Сендай хотод 2015 онд зохион байгуулагдсан Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Дэлхийн III бага хурлаас НҮБ-ын 187 улс “Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ 2015-2030” баримт бичгийг санал нэгтэй баталж, энэхүү баримт бичигт дэвшүүлсэн 7 зорилт, үйл ажиллагааны 4 тэргүүлэх чиглэлийг үндэсний хууль тогтоомжид нийцүүлэн өөрийн улсын чадавх, нөөц бололцоонд тулгуурлан хэрэгжүүлэхээр үүрэг амлалт авсан.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг Монгол Улсад 2017-2020, 2020-2025, 2025-2030 он хүртэл 3 үе шаттай хэрэгжүүлэх бөгөөд эхний үе шатанд төрийн захиргааны болон орон нутгийн байгууллага, шинжлэх ухаан, иргэний нийгмийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэд, олон нийт, олон улсын байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, түншлэлд суурилж хэрэгжүүлнэ.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг Монгол Улсад үе шаттай хэрэгжүүлснээр гамшгийн эрсдэлийг бууруулах талаарх бүх шатны байгууллага, иргэд, олон нийтийн ойлголт, мэдлэгийг сайжруулах, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг удирдах засаглалыг бэхжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, бэлэн байдлыг хангаж чадавхыг бэхжүүлэх боломж бүрдэх юм.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг Монгол Улсад хэрэгжүүлэх дунд хугацааны стратегийн агуулгыг хүснэгт 1-т харуулсан.

Хүснэгт 1.

Зорилго: Гамшгийн аюул, өртөнгө, эмзэг байдлыг бууруулах, гамшгийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, бэлэн байдлыг хангах, гамшгийн хор уршгийг арилгах, сэргээн босгох үйл ажиллагааг сайжруулж, гамшигтай тэмцэх чадавхыг бэхжүүлэх замаар гамшгийн эрсдэлийг бууруулж, шинэ эрсдэл үүсэхээс сэргийлэх.

Тэргүүлэх чиглэл	1. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах бүх нийтийн ойлголтыг гүнзгийрүүлэх, мэдлэг олгох	2. Гамшгийн эрсдэлийн ЗАСАГЛАЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ	3. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааны хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх	4. Гамшгаас гамшгаас хамгаалах бэлэн байдлыг хангах, гамшгийн дараах сэргээн босгох, нөхөн сэргээх, шинээр барьж байгуулах үйл ажиллагааг урт хугацаанд төлөвлөн хэрэгжүүлэх
Зорилт 1	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах талаар иргэд, олон нийтийн ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад дэвшилтэт техник, технологи, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх	Гамшгаас хамгаалах бэлэн байдлыг дээшлүүлж, хүч хэрэгслийн чадавхыг нэмэгдүүлэх
Зорилт 2	Гамшгийн эрсдэлийг үнэлэх тогтолцоог бий болгож, мэдээллийн санг бүрдүүлэх	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад түншлэл, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааны хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх	Гамшгийн дараах сэргээн босгох, нөхөн сэргээх, шинээр барьж байгуулах үйл ажиллагааг сайжруулах
Зорилт 3		Гамшгийн дараах		

		сэргээн босгох, нөхөн сэргээх, шинээр барьж байгуулах үйл ажиллагааг сайжруулах		
--	--	--	--	--

Өнөөгийн гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааны бодлого, чиглэлийг тодорхойлж буй Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ баримт бичгийн хоёрдугаар тэргүүлэх чиглэлийг “гамшгийн эрсдэлийн засаглалыг бэхжүүлэх” хэмээн тодорхойлсноос харахад засаглал нь гамшгийн эрсдэлийг үр дүнтэй удирдахад чухал ач холбогдолтой дэлхий нийт хүлээн зөвшөөрсөн явдал юм.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд баримтлах энэхүү баримт бичиг нь бүхэлдээ улс орнуудын гамшгийг даван туулах чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн гэж үзэж болно.

“Гамшгийн эрсдэлийн засаглал”-ын үндсэн ойлголт: гэж Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах болон түүнтэй холбоотой бодлогыг удирдан чиглүүлэх, зохицуулах болон хянах бодлого, эрх зүйн орчин, механизм, институтын тогтолцоог хэлнэ. Гамшгийн эрсдэлийн засаглалыг судлаачид дараах 3 төрөлд хуваасан.

- Амьдралын чанар, ядуурал, тэгш байдлаар илэрч гардаг улс орнуудын эдийн засгийн үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг шийдвэр гаргах үйл явц болох эдийн засгийн засаглал.
- Хууль тогтоомж болон бодлогыг боловсруулах, эрх зүйн үйл явцыг тогтоох талаарх шийдвэр гаргах үйл явц болох улс төрийн засаглал.
- Гамшгийн аюулыг бууруулах, барилгын норм, дүрмийг сайжруулах, газар ашиглах төлөвлөлт, хүрээлэн буй орчны эрсдэл болон хүн амын эмзэг байдлын хяналт, аюулгүй байдлын стандарт зэрэгтэй холбоотой зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг үндэсний болон орон нутгийн түвшний тодорхой чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага байхыг шаарддаг бодлогын хэрэгжилтийн тогтолцоог тодорхойлдог захиргааны засаглал байна.

Энэ нь бодит байдалд оролцоотой, хууль хэрэгждэг, ил тод, хариуцлагатай, зөвшилцөлд чиглэсэн, тэгш, үр нөлөөтэй, үр ашигтай, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах алсын хараатай гэх мэт “сайн засаглалын шинж чанар”-ын хэрэглээг бүхэлд нь агуулж байна.

Мөн Гамшгийн эрсдэлийн засаглал нь төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл, хувийн салбарууд олон нийт, үндэсний болон бүсийн түвшинд гамшиг болон уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой эрсдэлийг бууруулах, удирдах зорилгоор хамтран ажиллах арга хэлбэр гэж 2013 онд НҮБ-ын Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах газар нь анхны тодорхойлолтоо шинэчилсэн байна²⁸.

Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааны удирдлагын талаар Монгол Улсын “Гамшгаас хамгаалах тухай” хуульд “Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг улсын хэмжээнд онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн чиглүүлж, онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга удирдан зохион байгуулж, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тухайн шатны Засаг дарга, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, хуулийн этгээдэд тэдгээрийн удирдлага зохион байгуулж, хэрэгжүүлнэ²⁹” гэж заажээ.

Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг Онцгой байдлын асуудал хариуцсан Засгийн газрын гишүүний удирдлага дор улсын хэмжээнд онцгой байдлын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид тухайн шатны Засаг дарга, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, хуулийн этгээдэд тэдгээрийн удирдлага нь харилцан ажиллагааг удирдан зохион байгуулна.

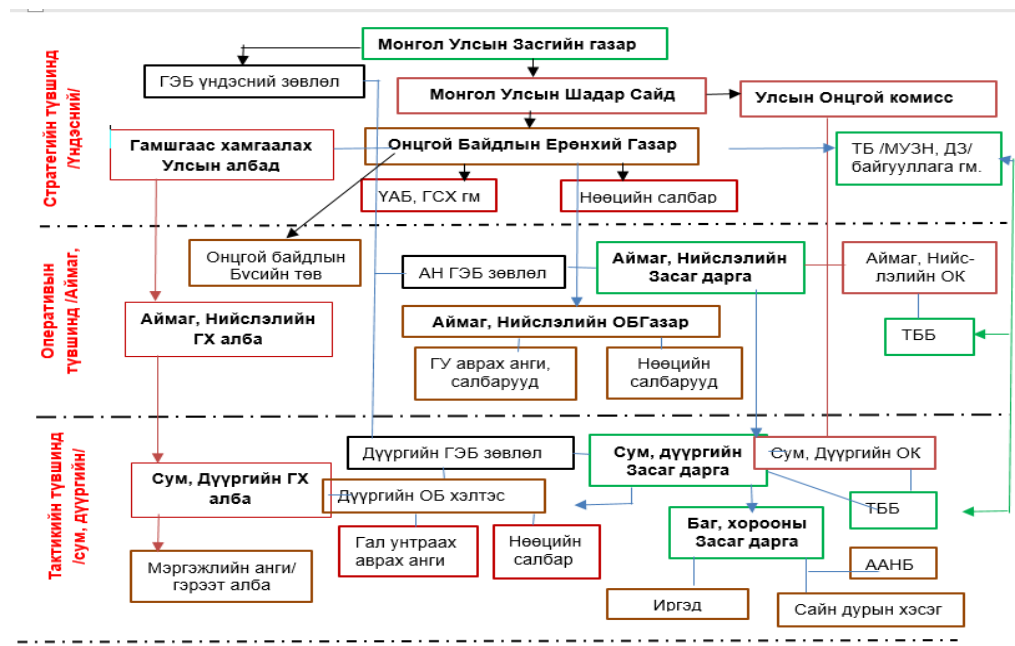
Монгол Улсын гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг шуурхай зохион байгуулах, үүссэн цагийн байдалтай холбогдуулан харилцан ажиллагааг ханган хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээг уялдуулан зохицуулах, хяналт тавих зорилгоор Улсын онцгой комисс, Засгийн газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хэмжээнд орон нутгийн онцгой комиссыг тухайн шатны Засаг дарга байгуулж ажиллуулна.

Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг шуурхай зохион байгуулж, үүссэн цагийн байдалтай холбогдуулан Монгол улсын Засгийн газар, Улсын Онцгой комисс нь аймаг, нийслэл, дүүргийн Онцгой байдлын газар, хэлтэс нь гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллага, нутгийн захиргааны болон төрийн бус

²⁸ Т.Бадрал “Гамшгийн эрсдэлийн засаглалыг бэхжүүлж гамшгийг даван туулах чадварыг сайжруулах нь” Хот суурин газрын гамшгийг даван туулах чадвар (RESILIENCE)-ыг бэхжүүлэх арга зам ОУЭШХурлын эмхтгэл УБ.,2019.

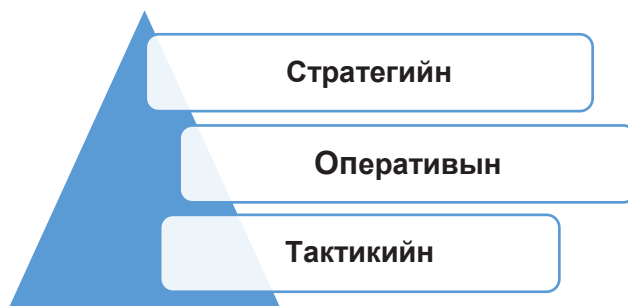
²⁹ Монгол Улсын Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1. дэх заалт

олон нийтийн байгууллага, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг хангаж тэдгээрийн оролцоог уялдуулан зохицуулна.



Зураг 1. Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааны улсын хэмжээний удирдлага, зохион байгуулалтын бүтэц.

Онцгой байдлын ба тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллага, гамшгаас хамгаалах Улсын болон орон нутгийн албад, төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын харилцан ажиллагааг түүнд оролцогч, зохион байгуулагчийн зиндаа, бүрэлдэхүүний байдлаас хамаарч удирдлагын *стратегийн, оперативын, тактикийн* түвшинд хуваан үзэж байна.



Зураг 2. Гамшгийн үеийн удирдлагыг стратегийн, оперативын, тактикийн 3 түвшний ангилал

Хүснэгт 2. Монгол Улсын Засгийн газар, Улсын онцгой комисс,
Гамшгаас хамгаалах салбар болон түүнд оролцох субъект

№	Түвшин	Холбогдох субъектүүд
	Стратегийн удирдлага	- Монгол Улсын Засгийн газар - Монгол Улсын Шадар сайд, УОК - ОБЕГ, Гамшгаас хамгаалах Улсын албадын хэмжээнд /тухайн гамшиг, осол, сүйрлийн төрлөөс хамааран нь аль байгууллага ахлах нь тодорхойлогдоно. Тухайлбал, Хүний гоц халдварт өвчин гарсан үед - ЭМЯ, Малын гоц халдварт өвчин, зуд болсон үед - ХХААХҮЯ, Уул уухай, газрын тосны томоохон сүйрэлд- УУХҮЯ, Түлш эрчим хүчний холбогдолтой сүйрлийн үед – Эрч ХЯ, Гал түймэр, газар хөдлөлт, үер усны үед – ОБЕГ, Цацрагийн осолд- ЭМЯ, МХЕГ, ОБЕГ, Терорист үйл ажиллагааны үед – ХЗЯ, ЦЕГ, ТЕГ, ЗХЖШ гэх мэт/ хамтран зохион байгуулна. - Энэ нь гол төлөв ажиллагааны гэхээсээ илүүтэй дүрэм, журам, заавар, урьдчилсан төлөвлөлтийг боловсруулснаар явагдана.
	Оперативын удирдлага	- Аймаг, нийслэлийн удирдлага, онцгой комисс - Гамшгаас хамгаалах алба - ОБЕГ-ын газар, хэлтэс, Төв, орон нутгийн ОБГ, хэлтэс, аврах бригад, аврах анги, ЗХЖШ, ХЦЕГ-ын тусгай мэргэжлийн ангиудын хооронд зохион байгуулна. - Энэ нь гол төлөв шуурхай шинж чанартай байна.
	Тактикийн удирдлага	- Сум, дүүрэг орон нутагт гарсан гамшиг, ослын үед аврах салаа, МА, шуурхай болон жижиг бүлгүүдийн хооронд зохион байгуулах бөгөөд гол төлөв аврах ажиллагааны шинж чанартай байна. - Дээд штабаас томилогдсон шуурхай бүлгүүдийн дунд зохион байгуулагдаж болно.

Дээрх хүснэгтэд зааснаар стратегийн харилцан ажиллагааг Монгол Улсын Шадар сайд, УОК, ОБЕГ, Улсын албад, төрийн захиргааны төв байгууллагын хэмжээнд хамтран зохион байгуулна. Энэ нь гол төлөв ажиллагааны гэхээсээ илүүтэй дүрэм, журам, заавар, урьдчилсан төлөвлөлтийг боловсруулснаар явагдах нь зохимжтой байна.

Оперативын удирдлага зохицуулалтын ажиллагааг аймаг, нийслэлийн удирдлага, онцгой комисс, гамшгаас хамгаалах Улсын алба, ОБЕГ-ын газар, хэлтэс, Төв, орон нутгийн ОБГ, хэлтэс, аврах бригад, аврах анги, ЗХЖШ, ХХЕГ-ын тусгай мэргэжлийн анги, шуурхай штабуудын хооронд зохион байгуулна. Энэ нь гол төлөв шуурхай шинж чанартай байна.

Тактикийн харилцан ажиллагааг аврах тасаг, салаа, жижиг бүлгүүдийн хооронд зохион байгуулах бөгөөд гол төлөв аврах ажиллагааны шинж чанартай байна. Эндээс харахад харилцан ажиллагааны дээрх хэлбэр нь удирдлага, оролцогч бүрэлдэхүүнээс ихээхэн хамааралтай болох нь илэрхий байна.

Дүгнэлт

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл явцыг үр дүнтэй удирдах, улмаар гамшгийн даван туулах чадварыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг бүхий нэн чухал ойлголт, гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаанд баримталж буй бодлогын баримт бичгийн зорилго, зорилт, гамшгийн эрсдэлийн засаглалын өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлж цаашид гамшгийн эрсдэлийн засаглалаа сайжруулж гамшгийг даван туулах чадвараа бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлага үүссэнийг судалгааны явцад харагдаж байна.

Харилцан ажиллагааны төлөвлөлтийг боловсруулахад гамшгаас хамгаалах сургалтуудыг бүх шатанд сургалтуудыг эрчимжүүлэх зайлшгүй шаардлага бий болж байна.

Гамшгийн нөхцөл байдал бий болсон үед төрийн цэргийн байгууллагуудын харилцан ажиллах талаар хууль тогтоомжийн заалтыг тодорхой болгож, гамшгийн өмнө, гамшгийн үед, гамшгийн дараа гэсэн хэлбэрээр гүйцэтгэх эрх үүргийг зааглаж өгснөөр гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээг зохион байгуулахад гүйцэтгэх чиг үүрэг тодорхой болно гэж дүгнэж байна.

Эх сурвалжийн жагсаалт

1. *Монгол Улсын* Гамшгаас хамгаалах тухай /шинэчилсэн найруулга/, УБ., 2017
2. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ, УБ., 2015.
3. Т.Бадрал “Гамшгийн эрсдэлийн засаглалыг бэхжүүлж гамшгийг даван туулах чадварыг сайжруулах нь” Хот суурин газрын гамшгийг даван туулах чадвар (RESILIENCE)-ыг бэхжүүлэх арга зам ОУЭШХурлын эмхэтгэл УБ., 2019.
4. Д.Сэржмядаг нар., “Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг Монгол Улсад хэрэгжүүлэх дунд хугацааны стратеги”-ийн агуулга, ач холбогдол, Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, УБ., 2018.
5. П.Даш, Олон нийтэд тулгуурласан гамшгийн эрсдэлийн удирдлага, УБ., 2018
6. П.Цэдэв, Гамшгаас хамгаалах төлөвлөлт, УБ., 2018
7. Д.Сэржмядаг, Гамшгаас хамгаалах менежментийн үндэс, УБ., 2017