

**ОРОН НУТГИЙН ХАМГААЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ЗАРИМ ЗҮЙЛ, ЗААЛТАД
ХИЙСЭН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ**

АГУУЛГА

Удиртгал

Нэг. Төлөвлөх үе шат

- 1.1 Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох
- 1.2 Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
- 1.3 Шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл
- 1.4 Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох
- 1.5 Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох
- 1.6 Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Хоёр. Хэрэгжүүлэх үе шат

- 2.1.Орон нутгийн хамгаалалтын тухай ойлголт, мөн чанар, хууль зүйн учир холбогдол
- 2.2.Орон нутгийн хамгаалалтын зорилго нь тайван цагт
- 2.3.Судалгааны үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаагаар нь хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлдог

Гурав. Үнэлэх үе шат

- 1.“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал
- 2.”Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Дөрөв. Дүгнэлт

Дав.Санал

УДИРТГАЛ

Орон нутгийн хамгаалалт нь Монгол Улсын батлан хамгаалах нэгдмэл тогтолцооны нэг үндсэн хэсэг бөгөөд, өөрийгөө хамгаалах стратеги бөгөөд орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой, бие даасан хөгжлийг дэмжих, учирч болзошгүй уламжлалт болон уламжлалт бус аюулаас сэргийлэх талаар төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагаас авч хэрэгжүүлэх олон талт арга хэмжээний цогц юм.

Орон нутгийн хамгаалалтын талаар хууль тогтоох байгууллагаас дараах хууль тогтоомжийг батлан гаргаж, тэдгээрийн хэрэгжилтийг Батлан хамгаалах яам орон нутгийн касаг захиргааны байгууллага болон бусад төрийн цэргийн болон хууль хяналтын байгууллагатай хамтран зохион байгуулж байна. Үүнд:

Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-д Орон нутгийн хамгаалалтад тулгуурласан батлан хамгаалах, зэвсэгт хүчний нэгдмэл тогтолцоог төлөвшүүлнэ;

Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны 85 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс” баримт бичгийн 2.2-т “Монгол Улсын батлан хамгаалах тогтолцооны үндэс нь төр, захиргааны байгууллагууд, нийт иргэний оролцоонд тулгуурласан орон нутгийн хамгаалалт, мэргэжлийн цэрэгт суурилсан зэвсэгт хүчин, нэгдмэл удирдлага, төлөвлөлт бүхий дайчилгаа болно.” гэж тодорхойлсон бол Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3 дахь хэсэгт “Орон нутгийн хамгаалалт нь Монгол Улсын өөрийгөө хамгаалах стратеги бөгөөд төрийн бүх шатны байгууллагын хамтын ажиллагаа, бүх нийтийн оролцоонд тулгуурлана” гэж, мөн хуулийн 7.4 –т “Орон нутгийн хамгаалалтын харилцааг хуулиар зохицуулна” гэж;

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2006 оны 98 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Төрөөс орон нутгийн хамгаалалтын талаар баримтлах бодлого” баримт бичгийн үндсэн чиглэлд “Иргэдэд эх оронч үзэл, хүмүүжлийг төлөвшүүлэх, иргэдийн эрүүл мэнд, боловсролыг дээшлүүлэх, нийгмийн тогтвортой байдал, иргэдийн амгалан тайван аж төрөх нөхцөлийг хангах, терроризм, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаа, орон нутгийн бүтээн байгуулалтад дэмжлэг үзүүлэх, ерөнхий зориулалтын, хилийн цэргийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, дайчилгааны бэлтгэл нөөцийн болон орон нутгийн хамгаалалтад оролцох бүрэлдэхүүнийг сургах” гэж;

Батлан хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь хэсэгт “Монгол Улс орон нутгийн хамгаалалтад тулгуурласан батлан хамгаалах нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлнэ” гэж тус тус заажээ.

Улсын Их Хурлаас Орон нутгийн хамгаалалтын тухай анхдагч хуулийг 2018 онд баталж, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн 2021, 2022 онд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 1.8-ын 78-д “Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, 2026 онд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр тусгасан.

Орон нутгийн хамгаалалтын хууль батлагдсанаас хойшх 8 жилийн хугацаанд хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхдээ энэ удаа “metascig Legal System” буюу Хуулийн давхцалыг арилгах, ухаалаг систем ашиглаж Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийг Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Онц байдлын тухай хууль, “Монгол Улсын төрөөс орон нутгийн хамгаалалтын талаар баримтлах бодлого зэрэг хууль зэрэг шууд хамааралтай хууль тогтоомжтой нийцэл нь хангагдаж байгаа эсэхээр шалгаж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлага, онцгой нөхцөл байдлын үеийн зохицуулалтыг хамарсан цогц эрх зүйн актууд дүгнэлт гаргах байдлаар шинэчлэг байдлаар дүгнэлт гаргахыг зорьсон болно.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх судалгааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн үндсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэв.

Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэлээ. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох нь

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийг 2018 онд батлагдаж, улмаар 2 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь батлан хамгаалах тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангахад орон нутгийн хамгаалалтын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж, хэрэгжүүлэх төрийн бүх шатны байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага иргэн, хуулийн этгээдэд хамааруулах болон нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн 2021, 2022 онд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт орсон.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 1.8-ын 78-д “Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, 2026 онд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр тусгасан тул энэхүү судалгааг хийсэн болно.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа учраас “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Онц байдлын тухай”, “Монгол Улсын төрөөс орон нутгийн хамгаалалтын талаар баримтлах бодлого”-зэрэг хууль тогтоомжын уялдаа холбоо, хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эсэх, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох явцад гарч буй тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох энэхүү хуулийн дор дурдсан эрх зүйн зохицуулалтуудыг сонгон үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойллоо. Үүнд:

1.Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль

- Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3.;¹

9 дүгээр зүйл. Орон нутгийн хамгаалалтын нөөц

9.2.3.даалгаваржуулсан галт зэвсэг, техник, материал хэрэгсэл;

19 дүгээр зүйл. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрх

- Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.7.;²

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу дээрх хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Үүнд:

1. “Зорилгод хүрсэн түвшин”
2. “Практикт нийцэж байгаа байдал”

“Зорилгод хүрсэн түвшин”, “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “Батлан хамгаалах тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангахад орон нутгийн хамгаалалтын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж, хэрэгжүүлэх төрийн бүх шатны байгууллага, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага, иргэн, хуулийн этгээдэд хамаарна” гэж, мөн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-д “Орон нутгийн хамгаалалтын үндсэн нэгж нь аймаг, нийслэл байна” гэж заасны дагуу Орон нутгийн хамгаалалтын бэлэн байдлын бэлтгэлжилт, сургалт, дадлагыг зохион байгуулж явуулахад аймаг, нийслэл Засаг даргын Тамгын газрын Цэргийн штабуудын бүтэц, орон тоонд “Орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэл, сургалтын офицер”-ын орон тоог оруулан баталж, өгсөн.

Хэдийгээр нийслэл (дүүрэг)-ийн Засаг даргын Тамгын газрын Цэргийн штабын бүтэц орон тоонд “Орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэлийн офицер”-ын албан тушаалыг баталсан боловч, нийслэлийн дүүргүүдийн төсөв, бүтэц орон тооноос шалтгаалж одоог хүртэл “Орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэлийн офицер”-ын албан тушаалын орон тоонд албан тушаалтныг аваагүй байна. Орон нутгийн хамгаалалтын хуулийн хэрэгжилт, бэлэн байдал, бэлтгэлжилтийг хангахын тулд нийслэлийн 9 дүүргийн ЗДТГ-ын Цэргийн штабын орон тоонд байгаа “Орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэлийн офицер”-ыг томилуулах, хэрэгцээ, шаардлага байгаа болно.

Иймд дээр дурдсан зорилгыг хангахад чиглэсэн зүйл, хэсэг, заалтуудыг сонгож “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийлээ.

Сонгосон зүйл, хэсэг, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт “Зорилгод хүрсэн түвшин”, “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, хэсэг, заалтууд

Д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
-----	----------------------	-----------------------

19.1.7.орон нутгийн хамгаалалтын нөөцийг бүрдүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах;

12.3.

² 16

16.1.л ашиглан гүйцэтгэнэ.

16.2.Эрэн хайх, авран туслах нислэгийг улсын болон иргэний нисэхийн байгууллагууд хамтран гүйцэтгэж болно.

16.3.Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэд аюулд нэрвэгдсэн улсын агаарын хөлгийн талаар өөрт мэдэгдсэн мэдээллийг зохих байгууллагад нэн даруй мэдэгдэх, нисэх баг, зорчигчдын амь насыг аврах, тэдэнд эмнэлгийн болон бусад зайлшгүй тусламж үзүүлэх, түүнчлэн агаарын хөлөг, түүний баримт бичгийг хамгаалалтад авах үүрэгтэй.

1	9 дүгээр зүйлийн 9.2.3. дах заалт	Даалгаваржуулсан галт зэвсэг, техник, материал хэрэгсэл;
2	19 дүгээр зүйлийн 19.1.7. дахь заалт	Орон нутгийн хамгаалалтын нөөцийг бүрдүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах;

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэхэд буюу хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулах харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Хэрэгжүүлэх үе шатны гол зорилго нь хэрэгцээтэй, шаардлагатай байгаа ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулан судалснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох юм.

2.1.Орон нутгийн хамгаалалтын тухай ойлголт, мөн чанар, хууль зүйн учир холбогдол

Дэлхийн улс орнууд даяаршиж, нэгдмэл болохын хэрээр аюул занал ч мөн нийтлэг шинж чанартай болж байгаатай холбоотойгоор ихэнх улс орон бүс нутгийн аюулгүй байдлын орчин, хамтын батлан хамгаалах тогтолцоог буй болгоход анхаарч байна.

Аюулгүй байдлын орчны хурдацтай өөрчлөлт, болзошгүй аюул заналаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, улс орноо батлан хамгаалах асуудлын чухал хэсэг нь бүх нийтийн оролцоонд тулгуурласан орон нутгийн хамгаалалтын тогтолцоог бэхжүүлэх асуудал юм.

Монгол Улсын батлан хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлж, бэхжүүлэхэд чиглэсэн орон нутгийн хамгаалалтын харилцааг зохицуулж байна.

Орон нутгийн хамгаалалтын хууль батлагдан гарсантай холбогдуулж Батлан хамгаалахын сайдын 2018 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн мн/25, мн/26 тоот тушаалаар “Томилгоот нэгжийн бүтэц, зохион байгуулалтын үлгэрчилсэн заавар

батлах тухай”, “Заавар батлах тухай” /ОНХ-ын төлөвлөгөө боловсруулах тухай/ тушаалууд гарсан байна.

- Засгийн газрын 2018 оны 376 дугаар тогтоол “Журам батлах тухай” /Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудлаар төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллагын удирдах бүрэлдэхүүнтэй сургалт, дадлага явуулах журам/;

- Засгийн газрын 2019 оны 86 дугаар тогтоол “Орон нутгийн хамгаалалтын нөөцийн галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг бүрдүүлэх, даалгаваржуулах, тэдгээрийг ашиглах журам”;

- Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 246 дугаар тогтоол “Иргэн, цэргийн бэлтгэл үүрэгтнийг орон нутгийн хамгаалалтын болон цэргийн сургалт, цэргийн дайчилгааны сургуульд оролцох хугацааны цалин хөлсний дундаж хэмжээг тогтоох, түүнийг олгох журам”

- Батлан хамгаалахын сайдын 2018 оны мн/25, мн26 болон Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуультай холбогдуулж дараах бичиг баримт, дүрэм журам гарсан байна.

- 2019 онд аймаг, нийслэлийн “Орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөө”-г боловсруулж, Батлан хамгаалахын сайдаар;

- 2020 онд сум, дүүргийн “Орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөө”-г боловсруулан аймаг, нийслэлийн Засаг дарга /Батлан хамгаалах газрын дарга/-р тус тус батлуулсан.

- 2018 оны А/211 дугаар тушаалаар “Сургалтын хөтөлбөр, мэдээний маягт батлах тухай”;

- 2018 оны А/265 дугаар тушаалаар “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах тухай”

- 2019 оны А/267 дугаар тушаалаар “Журам батлах тухай” /Цэргийн бэлтгэл албаны журам/;

- 2019 оны А/313 дугаар тушаалаар “Үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний дэд төлөвлөгөө батлах тухай”;

- 2020 оны н/48 дугаар тушаалаар Орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот нэгжийн нийтлэг дүрэм батлах тухай “Орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот нэгжийн нийтлэг дүрэм”

- 2020 оны А/254 дугаар тушаалаар “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах тухай”;

- 2020 оны А/120 дугаар тушаалаар “Цэрэг стратегийн бэлтгэл сургалтын хөтөлбөр батлах тухай”;

- 2020 оны А/121 дугаар тушаалаар “Цэргийн бэлтгэл сургалтын хөтөлбөр батлах тухай”;

- 2020 оны А/133 дугаар тушаалаар “Орон нутгийн сургалт зохион байгуулах журам”

- ЗХЖШ-ын даргын 2020 оны н/136 дугаар тушаалаар “Орон нутгийн цэргийн заавар”

Батлан хамгаалахын сайдын 2020 оны А/254 дүгээр “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах тухай” тушаалаар 2018 оны А/265 дугаар тушаалыг хүчингүй болгосон.

Энэхүү “Хуулийн хэрэгжилтийг хангах тухай” тушаалд Орон нутгийн хамгаалалттай холбоотой 1 заалт оруулж өгсөн бөгөөд хэрэгжилтийг 100% ханган ажилласан байна.

Орон нутгийн хамгаалалт нь Монгол Улсын батлан хамгаалах нэгдмэл тогтолцооны үндэс, өөрийгөө хамгаалах стратеги бөгөөд орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой, бие даасан хөгжлийг дэмжих, учирч болзошгүй уламжлалт болон уламжлалт бус аюулаас сэргийлэх, өөрийгөө хамгаалах талаар

төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагаас авч хэрэгжүүлэх олон талт арга хэмжээний цогц гэж заасан.

2.2.Орон нутгийн хамгаалалтын зорилго нь тайван цагт:

- Орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн бие даасан тогтвортой хөгжлийг хангах замаар батлан хамгаалах нэгдмэл тогтолцооны үндсийг бүрдүүлэх;
- Иргэдэд, ялангуяа хүүхэд, залуучуудад цэрэг, эх оронч үзэл хүмүүжлийг төлөвшүүлэх замаар иргэд, олон нийтийн зүгээс батлан хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэхэд төрдөө дэмжлэг үзүүлэх сэтгэл, эрмэлзэлтэй болгох;
- Учирч болзошгүй уламжлалт болон уламжлалт бус аюулаас сэргийлэх, хамгаалахад чиглэгдсэн нутгийн захиргааны удирдлагын бэлтгэлжилтийг хангах;
- Дайны байдлын үед орон нутгийн цэрэг хийгээд орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот нэгжийг байгуулах бэлтгэлийг хангах;
- Дайны байдал зарласан цагт орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх бэлэн байдлыг хангах.

2.3.Судалгааны үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаагаар нь хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлдог.

Үнэлгээний хүрээг үнэлгээ хийх болсон шалтгаантай харилцан уялдаа, хамааралтайгаар тогтооно. Ингэхдээ үнэлгээний хүрээгээр тодорхойлогдсон эерэг, сөрөг нөхцөл байдал, хүндрэл бэрхшээл, тулгамдсан асуудал, үр дагавар бүхий харилцаатай холбогдсон хуулийн зохицуулалтыг болон хуулиар зохицуулах шаардлагатай асуудлуудыг сонгоно. Ингэхдээ хуулийн зарим зүйл, хэсэг, заалтыг болон хуульд заавал тусгах шаардлагатай асуудлуудыг сонгож болно.

Энэхүү судалгаагаар Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд тусгагдсан зарим зохицуулалт болон хуульд тусгах шаардлагатай зохицуулалтуудыг аль болох агуулгын хувьд бүхэлд нь тусгав. Үүнд:

Хуулийн зөвлөмж

- Хууль хоорондын зөрчлийг арилгах: “Онц байдлын тухай” хууль болон 'Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай' хууль хоорондын онц байдлын үеийн Засаг даргын бүрэн эрхийн зохицуулалтыг нэг мөр болгож, эрх мэдлийн давхардал, хийдлийг арилгах.
- Хүний эрхийн баталгааг сайжруулах: Онц байдлын үед хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах хэмжээ хязгаар, нөхцөлийг Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйл болон олон улсын гэрээ, конвенцод бүрэн нийцүүлэх талаар нэмэлт зохицуулалт хийх.
- Орон нутгийн хамгаалалтын тогтолцоог боловсронгуй болгох: Орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөлт, санхүүжилт, сургалтын механизмыг орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эдийн засаг, нийгмийн бие даасан байдалтай уялдуулан илүү бодитой, хэрэгжихүйц болгох.
- Иргэний оролцоо ба хяналтыг нэмэгдүүлэх: Онцгой нөхцөл байдал болон орон нутгийн хамгаалалтын үйл ажиллагаанд иргэд, төрийн бус байгууллагын оролцоог нээлттэй, ил тод болгох хууль зүйн механизмыг бүрдүүлэх.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

2018 оны ОНХТ хуулийн “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэхдээ аргачлалын дагуу хууль батлагдах үед төлөвлөсөн зорилгодоо хүрсэн эсэхийг шалган хууль бүхэлдээ зорилго, зорилтдоо нийцсэн эсэхийг үнэлэх юм.

Хууль батлагдах үеийн үзэл санаа, “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай” хууль (Шинэчилсэн найруулга), “Онц байдлын тухай” хууль болон “Монгол Улсын төрөөс орон нутгийн хамгаалалтын талаар баримтлах бодлого”-ын үндсэн зорилгод суурилан ОНХТ хуулийн хууль, зүйн техникийн хувьд харьцуулан 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3 дахь заалтыг үнэлгээний зүйлээр сонгон авч үзлээ.

3.1.1 Үнэлгээний зүйл 1

9.2.3. даалгаваржуулсан галт зэвсэг, техник, материал хэрэгсэл;
19.1.17. орон нутгийн хамгаалалтын нөөцийг бүрдүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах;

Энэхүү заалтууд нь иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг “даалгаваржуулах” тухай заасан нь онц байдал, дайны байдал зарлаагүй үед иргэний өмчлөх эрхийг хязгаарлах Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно” гэсэн заалттай зөрчилдөх эрсдэл байна гэж үзсэн.

Мөн иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад олгосон байна. Хууль зүйн онолын хувьд иргэний өмчид халдах, түүнийг нийтийн хэрэгцээнд дайчлах асуудал нь гагцхүү онц байдал, эсхүл дайны байдал зарласан онцгой нөхцөлд л хэрэгжих учиртай. Тайван цагт, онцгой нөхцөл байдал үүсээгүй байхад иргэн, хуулийн этгээдийн өмчийг орон нутгийн хамгаалалт нэрийн дор даалгаваржуулж, өмчлөх эрхийг хязгаарлах нь төрийн эрх мэдлээ хэтрүүлэх, иргэдийн өмчийн халдашгүй байдалд дур мэдэн халдах гэсэн ойлголтыг өгөхөөр байх тул цаашид энэ талаарх зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага байна гэж үзсэн болно.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн энэхүү зөрчилтэй гэж үзэж болох эрх зүйн зохицуулалтууд нь цаашдаа хэвээр үйлчилснээр нийгэм, эдийн засагт сөрөг үр дагаврууд үүсгэх боломжтой. Орон нутгийн удирдлагууд хуулиар олгогдсон эрх хэмжээгээ урвуулан ашиглаж, онц шаардлагагүй үед иргэн, аж ахуйн нэгжийн тээврийн хэрэгсэл, галт зэвсэг, материал хэрэгслийг дайчлах, үүнээс үүдэн иргэдийн хэвийн амьдрал, бизнесийн үйл ажиллагаа доголдох бодит эрсдэлтэй. Энэ нь төрд итгэх иргэдийн итгэлийг бууруулж, захиргааны хэргийн шүүхэд орон нутгийн Засаг даргын шийдвэрийг эсэргүүцсэн, хохирол нэхэмжилсэн маргаан олноор үүсэхэд анхаарах шаардлагатай гэсэн үнэлэлт гарч байна.

3.1.2. Үнэлгээний зүйл 2

22 дугаар зүйл. Санхүүжилтийг “улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ”
22.1. Орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох зардлыг улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд санхүүжилтийг 22.1-д “... улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ.” гэж ерөнхийлөн заасан боловч Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд (төсөв) болон 20, 21, 22 дугаар зүйлд заасан орон нутгийн чиг үүргийн зардалд нарийвчлан хуваарилж суулгаагүй нь төсвийн хийдэл үүсгэж байна.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Онц байдлын тухай хууль хоорондын хэм хэмжээний зөрчил, хуулийн хийдлийг шинжлэн судлав.

Хууль зүйн онолын хувьд төрийн болон орон нутгийн аливаа чиг үүрэг нь санхүүгийн эх үүсвэрээр баталгаажсан байх ёстой бөгөөд төрийн албадлага, хамгаалалтын механизм нь захирамжлах эрх зүйн тодорхой шатлалтай байхыг шаарддаг. Гэтэл Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ хэмээн тунхаглалын шинжтэй заасан байна. Үүнийг дагалдаж Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн төсвийн зохицуулалт болон 20, 21, 22 дугаар зүйлд заасан аймаг, сумын чиг үүрэгт орон нутгийн хамгаалалтын зардлыг нарийвчлан суулгаагүй нь нийтийн эрх зүйд үүрэг бааз суурьгүйгээр орших буюу санхүүжилтгүй чиг үүргийн хийдэл үүсгэж байна. Энэ нь хууль дээдлэх зарчим, эрх зүйт ёсны урьдчилан таамаглах боломжтой байх шалгууртай зөрчилдөх нөхцлийг бүрдүүлж байна.

Түүнчлэн, Онц байдлын тухай хуульд заасан онцгой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагууд (цэрэг, цагдаа, тагнуул) болон Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулиар байгуулагдах томилгоот нэгжийн хоорондын чиг үүргийн зааг хуульчлагдаагүй байна. Онц байдал тогтоосон үед орон нутгийн томилгоот нэгж нь төвийн шуурхай штабт захирагдах уу, эсхүл Засаг даргадаа захирагдах уу гэдэг нь тодорхой бус байгаа нь хууль тогтоомж хоорондын онц ноцтой хийдэл бөгөөд удирдлагын давхардал, зөрчил үүсгэх эрсдэлтэй байна.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.10 дахь хэсэгт заасан иргэний цалин хөлстэй холбоотой зохицуулалт болон Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 58, 61 дүгээр зүйлд заасан баг, хорооны Засаг даргын онцгой бүрэн эрхтэй холбоотой асуудлууд нь хууль зүйн онолын хувьд эрх зүйн баталгаажилт, төрийн захиргааны чиг үүрэг ба нөөцийн тэнцвэрт байдлын зарчмыг алдагдуулсан сохор бүсүүд байх боломжтой байна.

Эрх зүйт ёс, хууль дээдлэх зарчмын хүрээнд иргэнд хуулиар үүрэг хүлээлгэж байгаа тохиолдолд уг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор түүний унаган эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөхгүй байх баталгааг төр давхар бүрдүүлэх үүрэгтэй. Гэвч сургалтад хамрагдсан иргэний цалин хөлсийг зөвхөн Засгийн газар тогтооно гэж орхисон нь хувийн хэвшилд ажиллаж буй иргэний ажлын байр хадгалагдах, нийгмийн даатгал тасалдахгүй байх суурь харилцааг хамгаалалтгүй орхиж, хөдөлмөрийн эрх зүйн баталгааг алдагдуулахаар байгааг хуульд өөрчлөлт

оруулах замаар засаж сайжруулах ч шаардлага байгааг энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн судалгаа харуулж байна.

Мөн төрийн байгуулалтын онолын хувьд эрх хэмжээг хуваарилахдаа түүнийг хэрэгжүүлэх төсөв, хүний нөөц, дэд бүтцийг давхар шийдвэрлэх ёстой. Анхан шатны нэгж болох баг, хорооны Засаг даргад гамшиг, онцгой байдлын үед хүн хүч дайчлах, нүүлгэн шилжүүлэх бүрэн эрх олгосон нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн төвлөрлийг сааруулах үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа мэт боловч, бодит байдал дээр ямар ч төсөв, тусгай тоног төхөөрөмж, мэргэшсэн албан хаагчгүй баг, хорооны даргад дангаар хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлагдмал харагдуулж байх тул энэхүү хуулийн хийдлийг арилгах шаардлага байна гэж үзлээ.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд хууль дээдлэх зарчим, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах баталгаа нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан байдаг. Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн судалгаагаар Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль болон Онц байдлын тухай хуульд эрх зүйт ёсны суурь зарчимд харшилсан, хууль хоорондын зөрчил үүсгэх боломжтой асуудлууд харьцуулалтаар гарч байна.

Тухайлбал, Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3, 19 дүгээр зүйлийн 19.1.7 дахь заалтуудад иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах чиг үүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад олгосон байна. Хууль зүйн онолын хувьд иргэний өмчид халдах, түүнийг нийтийн хэрэгцээнд дайчлах асуудал нь гагцхүү онц байдал, эсхүл дайны байдал зарласан онцгой нөхцөлд л хэрэгжих учиртай. Тайван цагт, онцгой нөхцөл байдал үүсээгүй байхад иргэн, хуулийн этгээдийн өмчийг орон нутгийн хамгаалалт нэрийн дор даалгаваржуулж, өмчлөх эрхийг хязгаарлаж байгаа байдлаар ойлгогдож байх тул үүнийг тухайн орон нутгийн хамгаалалтын хуулийн хэрэгжилтийг хангах сургалтад иргэний өмчийг уян хатан хэрхэн ашиглахтай холбогдсон эрх зүйн зохицуулалтыг тусгаснаар иргэдийн өмчийн халдашгүй байдалд дур мэдэн халдах гэсэн эрдлийг үгүй болгох юм.

Мөн Онц байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 05 дугаар сарын 29-ний өдрийн 03 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Уг хэсэгт онц байдал зарлах тухай Улсын Их Хурлын шийдвэрийг батлах саналын босгыг тогтоосон байсан бөгөөд энэхүү зохицуулалт хүчингүй болсноос хойш 10 гаруй жил өнгөрөхөд хууль тогтоогч уг эрх зүйн хийдлийг нөхөн бүрдүүлэх шинэ зохицуулалтыг хуулиар шийдвэрлээгүй байна.

Хууль тогтоох үйл явцын хувьд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр үүссэн хийдлийг цаг тухайд нь арилгах нь хууль тогтоогчийн шууд үүрэг бөгөөд үүнийг орхигдуулсан нь улс орны үндэсний аюулгүй байдал, онцгой нөхцөл байдлын үеийн эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхойгүй байдалд байлгаж байгааг засаж залруулах ч шаардлага байна.

Хууль зүйн онолын хувьд төрийн болон орон нутгийн аливаа чиг үүрэг нь санхүүгийн эх үүсвэрээр баталгаажсан байх ёстой бөгөөд төрийн албадлага, хамгаалалтын механизм нь захирамжлах эрх зүйн тодорхой шатлалтай байхыг шаарддаг.

Харин Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг улсын болон орон нутгийн төсвөөс

санхүүжүүлнэ хэмээн тунхаглалын шинжтэй заасан байна. Үүнийг дагалдаж Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн төсвийн зохицуулалт болон 20, 21, 22 дугаар зүйлд заасан аймаг, сумын чиг үүрэгт орон нутгийн хамгаалалтын зардлыг нарийвчлан суулгаагүй нь нийтийн эрх зүйд үүрэг бааз суурьгүйгээр орших буюу санхүүжилтгүй чиг үүргийн хийдэл үүсгэж байгааг хуульд өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн, Онц байдлын тухай хуульд заасан онцгой арга хэмжээг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагууд (цэрэг, цагдаа, тагнуул) болон Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулиар байгуулагдах томилгоот нэгжийн хоорондын чиг үүргийн зааг ялгааг ч тодорхой болгоогүй гэж үзэхээр байна. Онц байдал тогтоосон үед орон нутгийн томилгоот нэгж нь төвийн шуурхай штабт захирагдах уу, эсхүл Засаг даргадаа захирагдах уу гэдэг дээр ч мөн анхаарч, тодорхой бус байгаа нь хууль тогтоомж хоорондын хийдэл бөгөөд удирдлагын давхардал, зөрчил үүсгэх эрсдэлтэй байна гэж үзлээ.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.10 дахь хэсэгт заасан иргэний цалин хөлстэй холбоотой зохицуулалт болон Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 58, 61 дүгээр зүйлд заасан баг, хорооны Засаг даргын онцгой бүрэн эрхтэй холбоотой асуудлууд нь хууль зүйн онолын хувьд эрх зүйн баталгаажилт, төрийн захиргааны чиг үүрэг ба нөөцийн тэнцвэрт байдлын зарчмыг алдагдуулах сохор бүсүүд байх боломжтой.

Мөн төрийн байгуулалтын онолын хувьд эрх хэмжээг хуваарилахдаа түүнийг хэрэгжүүлэх төсөв, хүний нөөц, дэд бүтцийг давхар шийдвэрлэх ёстой. Анхан шатны нэгж болох баг, хорооны Засаг даргад гамшиг, онцгой байдлын үед хүн хүч дайчлах, нүүлгэн шилжүүлэх бүрэн эрх олгосон нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулийн төвлөрлийг сааруулах үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа мэт боловч, бодит байдал дээр ямар ч төсөв, тусгай тоног төхөөрөмж, мэргэшсэн албан хаагчгүй баг, хорооны даргад дангаар хэрэгжүүлэх боломжгүй, амьдралд нийцэхгүй үүрэг хүлээлгэсэн хууль зүйн хийдэл үүсгэжээ.

Мөн Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль, Онц байдлын тухай хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль хоорондын хийдэл, зөрчил бүхий шийдэгдээгүй харилцааг хянан үзлээ. Асуудлын мөн чанар нь дараах хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэж байна.

Нэгдүгээрт, Удирдлагын харьяаллын тодорхой бус байдал. Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-т онц болон дайны байдлын үед хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хуульчилж, орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот хүч хэрэгслийг ажиллуулахаар заасан байна. Гэтэл Онц байдлын тухай хуулийн 9, 10, 12 дугаар зүйлд онц байдлын үеийн удирдлагыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Ерөнхийлөгч болон тусгайлан томилогдсон цэргийн командлал хэрэгжүүлэхээр заасан. Онц байдал тогтоосон үед орон нутгийн Засаг даргад харьяалагдах "томилгоот нэгж" нь цэргийн болон онц байдлын нэгдсэн командлалд шууд захирагдах эсэх, эсхүл Засаг даргын удирдлагад хэвээр үлдэх эсэх нь хуулиар зохицуулагдаагүй байна.

Хоёрдугаарт, Санхүүжилтийн механизмын зөрчил. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар орон нутагт эдийн засаг, төсвийн бие даасан байдлыг олгож, чиг үүрэг, санхүүжилт хоёр уялдах зарчмыг баталгаажуулсан. Харин Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 22 дугаар

зүйлийн 22.1-д "Орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох зардлыг улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ" гэж хэт ерөнхий заасан байна. Энэ нь төвлөрсөн төсөв болон орон нутгийн төсвөөс ямар хувь хэмжээгээр, ямар шалгуураар санхүүжүүлэх механизмыг бүрхэгдүүлж, орон нутагт санхүүгийн эх үүсвэргүй чиг үүрэг хүлээлгэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэсэн дүгнэлт гарч байна.

Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд нийтийн эрх зүйн салбарын хуулиуд, тэр дундаа үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, гамшиг болон онц байдлын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн нэр томьёо нь хоорондоо нэгдмэл, зөрчилгүй, хууль зүйн хувьд хөдөлбөргүй тодорхой байх ёстой. Энэ нь Эрх зүйт ёс болон Хууль дээдлэх зарчмын салшгүй хэсэг болох эрх зүйн тодорхой байх шаардлагад нийцнэ. Гэтэл Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль болон Онц байдлын тухай хууль, Гамшгаас хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн хооронд нэр томьёоны ноцтой зөрүү үүсэхээр байгааг ч анхаарах шаардлага байна.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5-д уламжлалт бус аюул гэж байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс учрах цэргийн бус аюулыг ойлгохоор заасан. Гэтэл энэхүү тодорхойлолт нь Онц байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан гамшиг, гамшгийн онцгой нөхцөл байдал болон Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасан гамшгийн тодорхойлолттой шууд давхардаж байна. Нэг ижил үйл баримтыг нэг хуульд гамшиг эсхүл онцгой нөхцөл гэж, өөр хуульд уламжлалт бус аюул гэж ялгаатай нэрлэх нь хууль хэрэглээний давхардал, хийдэл үүсгэх суурь шалтгаан болно.

Онц байдлын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлд онцгой арга хэмжээ хэмээн онц байдлын дэглэмийн үед хүний эрхийг хязгаарлах, дайчлах зэрэг хэвийн бус, тусгай зохицуулалтуудыг томъёолсон байдаг. Гэтэл Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3-т онц болон дайны байдлын үеийн үндсэн арга хэмжээ хэмээн нэрлэжээ. Онцгой нөхцөл байдлын үед хэрэгжүүлэх хэвийн бус, онцгой шинжтэй төрийн албадлагын арга хэмжээг үндсэн арга хэмжээ хэмээн энгийнчилж нэрлэх нь хууль зүйн үр дагавар, эрх зүйн дэглэмийн мөн чанарыг гажуудуулах аюултай юм.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 4.1.3 болон 19.1.7-д тусгагдсан иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа техник, материал хэрэгслийг даалгаваржуулах зохицуулалт, түүнчлэн тус хуулиар орон нутгийн хамгаалалтын сургалтыг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр заасан нь хууль зүйн онол, эрх зүйт ёсны зарчим болон салбар хууль хоорондын уялдааны хувьд зөрчил үүсгэхээр байна.

Өөрөөр хэлбэл, иргэний өмчид халдах эрх зүйн үндэслэл ба нөхөх олговрын механизм дутмаг байгаа нь хууль дээдлэх зарчимд харшилна. Төр өөрийн чиг үүрэг, батлан хамгаалах хэрэгцээнд зориулан иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг дайчлах, ашиглах тохиолдолд зайлшгүй нөхөх олговор олгох процессын баталгаа хуульд тусгагдсан байх ёстой. Даалгаваржуулах гэх нэр томьёоны цаана захиргааны албадлагын шинжтэйгээр хувийн өмчийг үнэ төлбөргүйгээр ашиглах, элэгдэлд оруулах, эрсдэлд оруулах нөхцөл байна.

Түүнчлэн батлан хамгаалах чиг үүрэг нь төрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаардаг бөгөөд Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 15.1.3-т хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах

санхүүгийн эх үүсвэрийг улсын төсвөөс хуваарилуулах-аар заасан байдаг. Гэтэл Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулиар дөрвөн жил тутамд зохион байгуулах цугларалт, сургалтын зардлыг орон нутгийн төсвөөс гаргахаар тусгасан нь дээрх хуулийн суурь зарчимтай зөрчилдөж байгааг хуульд нийцүүлэх шаардлага байна гэж үзлээ.

Энэхүү асуудал нь хууль зүйн онолын хувьд салбарлан хөгжсөн нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээнүүд хоорондоо зөрчилдөж, эрх зүйн тодорхой байдлын зарчмыг алдагдуулах боломжтой бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон хууль зүйн шинжлэх ухаанд нэг төрлийн харилцааг хэд хэдэн хуулиар давхардуулан зохицуулах нь "хэм хэмжээний зөрчил" (conflict of norms) үүсгэдэг бөгөөд энэ нь Эрх зүйт ёс (Rule of Law) болон Хууль дээдлэх зарчимд шууд харшилна. Хууль дээдлэх зарчмын амин сүнс нь иргэн, хуулийн этгээд төдийгүй төрийн байгууллага, албан тушаалтан өөрийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг нэг мөр, хоёрдмол утгагүйгээр ойлгож, хэрэгжүүлэх явдал юм.

Харьцуулалт хийсэн хууль тогтоомжуудаар шинжлэхэд илэрхий зөрчил, давхардал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулийн 18, 19 дүгээр зүйлд Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ) болон Засаг даргын бүрэн эрхийг заахдаа орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөө батлах, нөөц бүрдүүлэх, хүч хэрэгсэл дайчлах зэргээр тусгасан байна. Гэтэл 2020 онд шинэчлэн найруулсан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.12, 60 дугаар зүйлийн 60.1.13 дахь заалтад гамшиг, онцгой нөхцөл байдлын үед хүн хүч дайчлах, нүүлгэн шилжүүлэх, нөөц бүрдүүлэх зэрэг яг ижил агуулгатай эрх хэмжээг Засаг даргад давхардуулан олгосон байх тул хуулийн давхардлыг арилгах нь зүйтэй юм.

Түүнчлэн, 1995 онд батлагдсан Онц байдлын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд Засаг даргын онцгой бүрэн эрхийг тогтоохдоо өмнөх Засаг захиргааны хуулийн бүтэц, зохицуулалтад тулгуурласан бөгөөд 2020 оны шинэ хуультай уялдуулаагүй байна. Онц байдал тогтоосон үед Засаг дарга нь Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн шууд удирдлагад орж, ИТХ-ын хяналтаас гадуур онцгой эрх эдлэхээр Онц байдлын тухай хуульд заасан боловч, Засаг захиргааны хуулиар Засаг дарга ИТХ-д тайлагнах, ИТХ шийдвэр гаргах ерөнхий журам хэвээр үйлчлэхээр давхардсан нь хямралт нөхцөл байдлын үед төрийн удирдлагын босоо тогтолцоо гацаанд орох эрсдэлийг үүсгэж байгааг засаж сайжруулах шаардлага байна.

ТАВ. САНАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 1.8-ын 78-д “Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-ийг боловсруулж, 2026 онд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх гэж заасны дагуу Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслөөр дараах зохицуулалтуудыг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар засаж сайжруулах саналуудыг гаргаж байна.

Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай санал:

1/Хуулийн 8 дугаар зүйлд 8.4 дэх хэсгийг нэмэх:

“8.4.Улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу түүний зарим хэсэгт Онц байдал зарласан

тохиолдолд орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот нэгж, хүн хүч, техник хэрэгслийн удирдлага нь Онц байдлын тухай хуульд заасан Шуурхай штаб болон цэргийн удирдлагын шууд харьяалалд шилжинэ.”;

2/Хуулийн 11 дүгээр зүйлд 11.12 дахь хэсгийг нэмэх:

“11.12. Энэ хуулийн 11.9-д заасан сургалтад хамрагдах хугацаанд тухайн иргэний ажлын байрыг хэвээр хадгалах бөгөөд сургалтад оролцсон хугацааны нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлийг улсын төсвөөс нөхөн төлнө. Энэхүү хугацаанд олгох цалин хөлс нь тухайн иргэний өмнөх зургаан сарын дундаж цалин хөлснөөс доошгүй байна.”

3/Хуулийн 8 дугаар зүйлд дараах агуулга бүхий 8.4 дэх хэсгийг нэмэх:

“8.4.Онц болон дайны байдал зарласан үед орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот нэгж, хүч хэрэгсэл нь Онц байдлын тухай хууль болон Дайны байдлын тухай хуульд заасан онцгой нөхцөлийн үеийн нэгдсэн удирдлага, цэргийн командлалд шууд захирагдан үүрэг гүйцэтгэнэ.”

4/Хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.12 дахь хэсгийг нэмэх:

“11.12.Энэ хуулийн 11.5, 11.6, 11.7-д заасан сургалт, цугларалтыг зохион байгуулахтай холбогдон гарах зардлыг улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт зориулалтын шилжүүлэг хэлбэрээр санхүүжүүлнэ.”

5/Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3 дахь заалтыг өөрчлөн найруулах:

“4.1.3.орон нутгийн хамгаалалтын үндсэн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр томилгоожсон иргэн, хуулийн этгээд, зохих нөхөх олговор, хөлсийг төлөх нөхцөлтэйгөөр гэрээний үндсэн дээр, эсхүл дайчилгааны хууль тогтоомжийн дагуу даалгаваржуулсан галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг;”

6/Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5 дахь заалтыг өөрчлөн найруулах:

“4.1.5.уламжлалт бус аюул гэж Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасан гамшиг болон Онц байдлын тухай хуульд заасан онцгой нөхцөлөөс бусад байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс учрах цэргийн бус аюулыг ойлгох бөгөөд гамшиг, онцгой нөхцөл байдал үүссэн үед тухайн харилцааг холбогдох хуулиар зохицуулна.”

7/Хуулийн 8 дугаар зүйлийн гарчгийг өөрчлөн найруулах:

“8.Орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээ”

8/Хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсгийг өөрчлөн найруулах:

“8.3.Орон нутгийн хамгаалалтын онц болон дайны байдлын үед хэрэгжүүлэх онцгой арга хэмжээ нь Онц байдлын тухай болон Дайны байдлын тухай хуульд нийцсэн байх бөгөөд дараах чиглэлээр хэрэгжинэ:”

9/Хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2.3 дахь заалтыг өөрчлөн найруулах:

“9.2.3. онц байдал, дайны байдал зарласан үед хуульд заасан журмын дагуу дайчлан гаргах иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшлийн галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийн урьдчилсан төлөвлөлт;”

10/Хуулийн18, 19 дүгээр зүйлд дараах агуулга бүхий хэсэг нэмэх:

“Орон нутгийн хамгаалалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийн хүрээнд, төсөв санхүүгийн батлагдсан эх үүсвэрт багтаан зохион байгуулна.”

11/Хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.7 дахь заалтыг өөрчлөн найруулах:

“19.1.7. орон нутгийн хамгаалалтын нөөцийн урьдчилсан төлөвлөлтийг гаргах, гагцхүү онц байдал, дайны байдал зарласан үед хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа галт зэвсэг, техник, материал хэрэгслийг дайчлан гаргуулах ажлыг зохион байгуулах;”

12/Хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсгийг өөрчлөн найруулах:

“22.1.Орон нутгийн хамгаалалтын тайван цагийн бэлтгэлийг хангах, сургалт зохион байгуулахтай холбогдох зардлыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ. Харин онц болон дайны байдлын үед орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, хүч хэрэгслийг дайчлахтай холбогдон гарах бүх зардлыг улсын төсвөөс бүрэн санхүүжүүлнэ.”

Хуулийн төсөлтэй холбогдуулан дараах дагалдан гарах хуулийн төслийг боловсруулах. Үүнд:

Нэг.Онц байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл:

1/Хуулийн 5 дугаар зүйлд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр үүссэн хийдлийг нөхөж, дараах агуулгатай 2 дахь хэсгийг шинээр нэмж тусгах:

“5.2.Улсын Их Хурал онц байдал зарлах тухай асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд заасан ердийн журмаар буюу хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар батална.”

2/Хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг өөрчлөн найруулах:

“10.1.Энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлээр онц байдал тогтоосон тохиолдолд аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг дарга нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан бүрэн эрхээс гадна дараах онцгой бүрэн эрхийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн шууд удирдлага дор, Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрээс үл хамааран бие даан хэрэгжүүлнэ.”

Хоёр.Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд:

1/Хуулийн16 дугаар зүйлийн 16.5 дахь хэсэг:

“16.5.Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд заасан томилгоот нэгжийг бэлтгэх, сургах, дайчлахтай холбогдсон зардлыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсвийн зардлын ангилалд тусгана.”

2/Хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1.12, 60 дугаар зүйлийн 60.1.13 дахь заалтуудад дараах агуулаг бүхий өгүүлбэр нэмэх:

“Энэхүү бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон нарийвчилсан харилцааг Гамшгаас хамгаалах тухай, Онц байдлын тухай болон Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулиар тусгайлан зохицуулна.”

3/Хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1.6 дахь заалт болон 61 дүгээр зүйлийн 61.1.12 дахь заалтыг дараах байдлаар өөрчлөн найруулах:

“Гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол тохиолдсон үед айл өрх, хүн, малыг нүүлгэн шилжүүлэх, тэдгээрийг зохих үйлчилгээгээр хангах, хуульд заасан тохиолдолд хүн хүч, тээвэр, холбооны хэрэгсэл, эд хөрөнгийг дайчлах ажлыг харьяалах дээд шатны Засаг дарга болон онцгой байдлын байгууллагын удирдлага, төсөв, техник хэрэгслийн шууд дэмжлэгтэйгээр тухайн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хамтран зохион байгуулах.” гэсэн саналуудыг гаргаж байна.

---oOo---