

БАТЛАВ.

ЗАМ, ТЭЭВРИЙН ХӨГЖЛИЙН
САЙД

Я.СОДБААТАР

БАТЛАВ.

ХУУЛЬ ЗҮЙ, ДОТООД
ХЭРГИЙН САЙД

Ц.НЯМДОРЖ

ИРГЭНИЙ НИСЭХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, практик шаардлага

1.1 Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Их Хурлын 2013 оны 18 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Төрөөс иргэний нисэхийн салбарт 2020 он хүртэл баримтлах бодлого”-ын баримт бичгийн 1.2.1-т “Монгол Улсын иргэний нисэхийн салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох”, 1.2.2-т “аялал жуулчлалыг дэмжсэн, иргэдийн нийгмийн хэрэгцээг хангасан, эрэлтэд нийцэхүйц, хүртээмжтэй агаарын тээврийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн эдийн засгийн зохицуулалтыг бий болгох”, 1.2.3-д “Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллага (ICAO)-ын зөвлөмжийн дагуу иргэний нисэхийн салбарт олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн шаардлагыг хангахуйц бүтцийн шинэчлэл хийх”, 2.1.2-т “Олон улсын иргэний нисэхийн тухай Чикагогийн конвенцийн Хавсралтуудын стандарт, зөвлөмжийн шаардлагад нийцүүлэн Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болон Иргэний нисэхийн багц дүрмийг шинэчлэн боловсруулж батлуулна. Иргэний нисэхийн осол, зөрчлийг шинжлэн шалгах үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох” гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030”-ийн 2.1-д “Эдийн засгийн өсөлтийг хангах зам, тээвэр, ложистикийн сүлжээг хөгжүүлнэ”, “Хэрэглэгчийн эрэлт, хэрэгцээнд нийцсэн, эдийн засгийн үр ашигтай, аюулгүй, ая тухтай тээврийн үйлчилгээг өргөжүүлэн хөгжүүлнэ” гэж тээврийн салбаруудын зорилтуудыг тодорхойлсон.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолын хавсралтын 71 дэх хэсэгт Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулахаар тусгасан.

“Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль”, “Зөрчлийн тухай хууль”, “Хууль тогтоомжийн тухай хууль”, “Захиргааны тухай хууль” тус тус шинэчлэн батлагдсантай холбогдуулан иргэний нисэхийн салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлага үүссэн.

1.2 Практик шаардлага

Иргэний нисэхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан аргачлалын дагуу хийсэн үнэлгээг үндэслэн Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хэрэгцээ шаардлагыг дараах байдлаар тодорхойлж байна. Үүнд:

1. Иргэний нисэхийн тухай хуулийн зорилт нь “Монгол Улсын агаарын зайд иргэний агаарын хөлгөөр нислэг үйлдэх, нисэхийн аюулгүй ажиллагаа болон аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж зөвхөн нислэгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар тодорхойлсон нь учир дутагдалтай бөгөөд агаарын тээврийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, хөгжүүлэхэд чиглэсэн зохицуулалтыг нэмж тусгах шаардлагатай байна.

2. Олон улсад иргэний нисэхийн тухай хуулийг олон улсын иргэний нисэхийн тухай Чикагогийн конвенци, Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагаас гаргасан нислэгийн аюулгүй байдлын болон агаарын хөлгийн осол, зөрчлийг шинжлэн шалгах ажиллагааны загвар хуулиудад нийцүүлэн боловсруулдаг тул Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг уг шаардлагад нийцүүлэн боловсруулах шаардлага үүсэж байна.

3. Салбарын нэр томъёоны тодорхойлолт тодорхойгүй байгаагаас салаа утгаар, өөр өөрөөр тайлбарлан ашиглаж байгаа нь нислэгийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөх түвшинд хүрсэн тул Иргэний нисэхийн тухай хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолтын хамрах хүрээг ойлгомжтой, ялгамжтай байдлаар томъёолж, Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн, иргэний нисэхийн дүрмүүдэд хэрэглэсэн нэгдмэл утга агуулгаар тодорхойлох шаардлагатай байна.

4. Иргэний нисэхийн тухай хуульд нислэг үйлдэх бүх ажиллагааг зохицуулсан ерөнхий заалтаас өөр зохицуулалт байхгүй тул агаарын тээврийн үйл ажиллагаа, тусгай зориулалтын нисэхийн үйл ажиллагаа зэрэг арилжааны нислэгийн үйл ажиллагааг нарийвчлан тодорхойлж, ерөнхий зориулалтын нислэг болон агаарын тээврийн үйл ажиллагааны зааг ялгааг тодорхойлох шаардлагатай байна.

5. Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын стандарт шаардлага боловсронгуй болж, өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулж Иргэний нисэхийн дүрмийг шинэчлэхэд Захиргааны ерөнхий хуульд заасан “тусгайлан эрх олгосон заалт” Иргэний нисэхийн тухай хуульд тодорхойгүй байгаагаас дүрмийн шинэчлэлтийн ажил зогсонги байдалд орсон нь иргэний нисэхийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хүчин зүйл болж байна.

6. Агаарын хөлгийн бүртгэл болон агаарын тээвэрлэгчийн гэрчилгээ эзэмшихтэй холбоотой харилцаа нь хуулиар зохицуулагдаагүй тул олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын загвар хуульд заасны дагуу агаарын тээвэрлэгчийн гэрчилгээ эзэмших, агаарын хөлгийг бүртгүүлэхэд Монгол Улсын иргэн, хууль ёсоор байнга оршин суугч иргэн, хуулийн этгээдэд тавих шаардлагыг хуульд нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна.

7. Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын зөвлөмжийн дагуу Иргэний нисэхийн ерөнхий газрын үндсэн чиг үүрэг болох иргэний нисэхийн хяналт, зохицуулалтын бүтцийг агаарын навигацийн үйлчилгээ, аэродромын үйлчилгээ болон аюулгүйн хамгаалалтын үйлчилгээнээс салгаж, тохируулагч агентлагийн статустайгаар өөрчлөн зохион байгуулах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын зөвлөмжид шинжлэн шалгах ажиллагаа гүйцэтгэгч байгууллагыг салбар яамнаас хараат бус байхаар удаа дараа зөвлөсний хүрээнд Чикагогийн конвенцийн 13 дугаар хавсралтын дагуу шинжлэн

шалгах ажиллагаа гүйцэтгэгч байгууллагыг салбар яамнаас хараат бус байхаар хуульчлах шаардлага үүсээд байна.

Тохируулагч агентлаг болон шинжлэн шалгах байгууллагын ажилтнуудын цалин хөлсийг салбарын жишигт нийцдэг байх болон мэдлэг боловсрол, туршлагын хувьд шалгуулж байгаа этгээдээс илүү байхаар хуулийн зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.

8. Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын зөвлөмжид иргэний нисэхийн аюулгүй байдлын хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын даргын эрхийг тодорхой хуульчлахыг шаарддаг тул нислэгийн аюулгүй байдлыг салбарын сайд болон иргэний нисэхийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга биечлэн хариуцдаг байхаар хуульд томьёолж тусгах шаардлагатай байна.

Нислэгийн аюулгүй байдлын хяналт, зохицуулалтыг үр дүнтэй гүйцэтгэх зорилгоор иргэний нисэхийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын санхүүжилтийн зарчмыг хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

9. Агаарын тээврийн болон аэродромын үйл ажиллагаанд 2003 оноос хойш хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүд оролцож эхэлсэнтэй холбогдуулан агаарын тээвэрлэгчийн даатгал, агаарын тээврийн үйл ажиллагаа эрхлэх эдийн засгийн зөвшөөрөл олгох, олон улсын нислэг гүйцэтгэх үндэсний болон гадаадын агаарын тээвэрлэгчид зөвшөөрөл олгох зэрэг төрөөс зохицуулах эдийн засгийн зохицуулалтууд дутагдаж байна.

Иймд агаарын тээврийн үйл ажиллагааны эрх олгоход тавигдах шаардлага, агаарын тээвэрлэгчийн хариуцлагын даатгалтай холбоотой хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх нь зүйтэй байна.

10. Агаарын навигацийн хураамжийн тодорхой хувийг нислэгийн аюулгүй байдлын хяналт зохицуулалтыг санхүүжүүлэх, агаарын навигаци, аэродром, нисэхийн аюулгүйн хамгаалалтын үйлчилгээний тоног төхөөрөмжийн шинэчлэл хийх болон мэргэжлийн боловсон хүчин бэлтгэхэд зориулдаг байхаар санхүүгийн зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй байна.

11. Иргэний нисэхийн салбарын хөгжлийг төрөөс дэмжих, орон нутгийн алслагдсан бүс нутагт нийгмийн зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээг хүргэхэд чиглэсэн төрийн татаастай агаарын тээврийн үйлчилгээг зохицуулах оновчтой, үр дүнтэй эдийн засгийн зохицуулалтыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

12. Иргэний нисэхийн хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлага тодорхой бус байгаа тул Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын зөвлөмжийн хүрээнд хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой болгох, нэмэгдүүлэх зорилгоор холбогдох хууль, тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Хоёр. Хуулийн төслийн ерөнхий зорилго, бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл нь 12 бүлэгтэй бөгөөд дараах агуулгатай байхаар боловсруулна. Үүнд:

1. Хуулийн зорилго, иргэний нисэхийн тухай хууль тогтоомж, иргэний нисэхийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, хуулийн үйлчлэх хүрээ болон хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолтыг тусгана.

2. Иргэний нисэхийн үйл ажиллагааны төрийн зохицуулалт
3. Иргэний нисэхийн дүрмийн зохицуулалт
4. Агаарын тээврийн эдийн засгийн зохицуулалт
5. Иргэний нисэхийн хяналт, зохицуулалт
6. Нислэгийн үйл ажиллагааны нийтлэг зохицуулалт
7. Агаарын хөлгийн техник үйлчилгээний болон нисэхийн сургалтын байгууллагын талаарх зохицуулалт
8. Агаарын навигацийн үйлчилгээ, агаарын зайн зохицуулалттай холбоотой зохицуулалт
9. Аэродромын үйл ажиллагаа эрхлэх, аэродромын өмчлөлтийн талаарх зохицуулалт
10. Нисэхийн аюулгүйн хамгаалалтын үйлчилгээний талаарх зохицуулалт
11. Агаарын хөлгийн осол, зөрчлийг шинжлэн шалгах байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт
12. Иргэний нисэхийн үйлчилгээний хураамж, үнэмлэх гэрчилгээтэй холбоотой, хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага зэрэг бусад зохицуулалтыг тусгана.

Гурав. Хууль батлагдсаны дараа үүсч болох эдийн засаг, нийгэм, хууль эрх зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ

Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл батлагдсанаар дараах үр дүнд хүрнэ гэж тооцож байна. Үүнд:

1. Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагаас 2010 онд Монгол Улсын иргэний нисэхийн үйл ажиллагаанд хийсэн Аудит шалгалтын зөвлөмжийг хэрэгжүүлж, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулснаар Монгол Улсын иргэний нисэхийн эрх зүйн зохицуулалт олон улсын хэм хэмжээнд нийцэж, салбарын урт, дунд хугацааны хөгжлийн стратегитай уялдсан эрх зүйн орчин бүрдэж, хэрэгжилт хангагдах нөхцөл бүрдэж, нислэгийн аюулгүй байдал сайжирна.
2. Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын зөвлөмжийн дагуу Агаарын хөлгийн осол, зөрчлийг шинжлэн шалгах байгууллагыг салбар хариуцсан яамнаас салгаснаар осол, зөрчлийг давтан гарахаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хийдэг шинжлэн шалгах ажиллагааны бие даасан, хараат бус байдал хангагдсанаар, осол, зөрчил гарах нөхцөлийг бууруулна.
3. Нислэгийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлдэг агаарын навигацийн үйлчилгээ, аэродромын үйлчилгээ болон аюулгүйн хамгаалалтын үйлчилгээг салгаснаар үндсэн чиг үүрэг нь тодорхой болж, мэргэжлийн удирдлагаар хангагдан, мэргэжлийн өндөр түвшинд үйлчилгээ үзүүлэх, бие даасан бодлого явуулах, данхар бүтэц, орон тооны давхардлыг арилгах болон хөрөнгө оруулалт үр дүнтэй болох нөхцөл бүрдэнэ.

4. Нислэгийн аюулгүй байдлын хяналт, зохицуулалт болон шинжлэн шалгах ажиллагааг үйлдвэрлэлээс салгаснаар байцаагч, шинжлэн шалгагчийн цалин хөлс төрийн албан хаагчийн цалингийн сүлжилд орж болох нөхцөл үүсэх тул нислэгийн аюулгүй байдлын хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор ажилтнуудын цалин хөлсийг салбарын жишиг цалинтай дүйцэхүйц байлгах зарчмыг бусад хууль тогтоомжид тусгах асуудлыг онцгойлон анхаарах ёстой.

5. Хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, зах зээлийн шударга өрсөлдөөнийг бий болгох, агаарын тээврийн тогтвортой байдлыг хангах, нийтэд хүртээмжтэй үйлчилгээг үзүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх юм.

6. Иргэний нисэхийн хяналт, зохицуулалтын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, иргэний нисэхийн үйл ажиллагаанд оролцогч иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын нислэгийн аюулгүй байдалтай холбоотой хүлээх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгосноор төр, иргэн, хуулийн этгээдийн хариуцлага дээшилнэ.

7. Иргэний нисэхийн агаарын салбарт арилжааны болон арилжааны бус нислэгийн үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд тодорхой, нийтэд ойлгомжтой байдлаар зохицуулагдсанаар агаарын тээврийн тэгш оролцоог хангах, хөрөнгө оруулалт, тээврийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.

8. Нислэгийн үйл ажиллагаа, түүнд дэмжлэг үзүүлэх агаарын навигаци, аэродром, аюулгүйн хамгаалалтын үйлчилгээ харилцан уялдаатай хөгжин, өргөжих бөгөөд улс орны эдийн засгийн өсөлтөд дэмжлэг болохуйц иргэний нисэхийн дэд бүтэц, агаарын тээврийн тогтолцоо бүрдэнэ.

9. Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй 1999 оны Иргэний нисэхийн тухай хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үүсээд байсан зөрчил, давхардал, хийдэл арилна.

Дөрөв. Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шинээр боловсруулах, хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн талаарх санал

Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай уялдсан байна.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2.4 дэх заалтад заасны дагуу Иргэний нисэхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлтэй холбогдуулан Улсын нисэхийн тухай хууль, Газрын тухай хууль, Зөрчлийн тухай хууль, Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль болон Эрүүгийн хуульд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, Иргэний нисэхийн тухай хуулийг хүчингүй болгох тухай хуулийн төслүүдийг боловсруулна.