

ГАМШГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖЛЫН ШИНЭЧЛЭЛ

DISASTER REFORMS FOR PREVENTION

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЕДСТВИЙ

**Б.УУГАНБАЯР**

Онцгой байдлын ерөнхий газрын Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх газрын дарга, докторант, онцгой байдлын хурандаа

UUGANBAYAR B.

National Emergency Management Agency Disaster Preparedness Department Director, Ph.D student, Colonel

Б.УУГАНБАЯР

Начальник по предотвращению бедствий ГУЧС Адьюнкт, полковник ЧС

Түлхүүр үгс: Гамшиг, гамшгаас хамгаалах, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн эрсдэл, эмзэг байдал, гамшгийн эрсдэлийн менежмент, гамшгаас хамгаалах менежмент.

Key words: Disaster, disaster prevention, disaster preparedness, disaster risk, vulnerability, disaster risk management, disaster prevention management.

Ключевые слова: Бедствие, защита от стихийных бедствий, предотвращение бедствий, риск катастрофы, уязвимость, менеджмент риска бедствий, ликвидация последствий бедствий.

Аюул, ослын ерөнхий нөхцөл байдал

Сүүлийн жилүүдэд тухайн улс үндэстэн, бүс нутаг, дэлхий нийтийг хамарсан байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс хамааралтай аюул, ослын тоо нэмэгдэж байна. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөгөөр гамшгийн давтамж, эрчим нэмэгдэж, тогтвортой хөгжилд саад учруулж байна. Судалгаанаас харахад 2005-2015 оны байдлаар гамшгийн улмаас нийтдээ 700 гаруй мянган хүн амь насаа алдаж, 1.4 сая гаруй хүн гэмтэж бэртэн, 23 орчим сая хүн орон гэргүй болсон байна. 1.5 тэрбум хүн гамшигт ямар нэг байдлаар нэрвэгджээ. Эмэгтэйчүүд, хүүхэд, эмзэг бүлгийн иргэд харилцан адилгүй өртсөн байна. Нийт учруулсан хохирлын хэмжээ нь 1.3 их наяд ам доллар болжээ. Үүнээс гадна 2008-2012 онд 144 сая хүн гамшгийн улмаас нүүн шилжсэн байна¹.

Монгол орны хувьд нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Монгол Улс нь эх газрын эрс тэс уур амьсгал, уур амьсгалын өөрчлөлт, байгаль орчны доройтол, нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдал (тэсвэрлэх чадавх) хамаарч жилийн дөрвөн улиралдаа, тухайлбал, өвлийн улиралд зуд, цасан шуурга, малын халдварт өвчин, зам даваа хаагдах, халтиргаа гулгаа үүсэх, зам тээврийн осол, хавартаа ой, хээрийн түймэр, мөс цөмрөлт, хүчтэй цасан болон шороон шуурга, малын өвчин, зундаа бичил уурхайн осол, үер ус, хүний гоц халдварт өвчин, ган, хуурайшилт, олон улсын хөл хориот өвчин, аянга, мөндөр, намартаа ой, хээрийн

¹ Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ

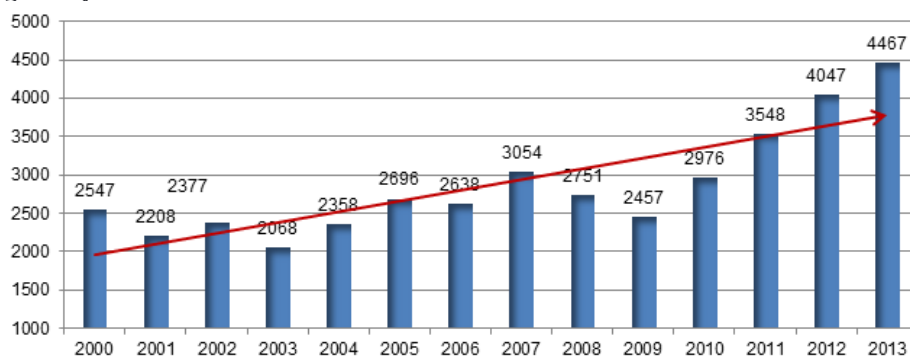
түймэр, хүчтэй шороон шуурга, хуурайшилт, дөрвөн улиралдаа ахуйн гал түймэр тохиолдож байна.

Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт тохиолддог, тохиолдож болзошгүй аюул, ослын ангилал.

Хүснэгт 1

Аюул, ослын ангилал	Аюул, ослын төрөл	Аюул, ослын хэлбэр
Байгалийн гаралтай	Цаг агаарын	Цасан шуурга
		Зуд-их цас
		Шороон шуурга
		Үер
		Ой, хээрийн түймэр
		Ган цөлжилт
		Аянга
		Мөндөр
	Геологийн	Газар хөдлөлт
		Хөрсний нуралт
Биологийн	Хүний гоц халдварт өвчин	
	Малын гоц халдварт өвчин	
	Олон улсын хөл хориот өвчин	
Хүний гаралтай		Ахуйн гал түймэр
		Бичил уурхайн осол
		Ой, хээрийн түймэр
		Зам тээврийн осол
		Нийгмийн эмх замбараагүй байдал
Техникийн гаралтай		Дэлбэрэлт
		Үйлдвэрлэлийн осол
		Химийн хорт бодисын осол
		Цацраг идэвхит бодисын осол

Монгол оронд тохиолдог аюул, ослын тоо, хохирлын хэмжээний талаарх судалгаа²



² Гамшиг судлалын хүрээлэн. 2000-2013 онд тохиолдсон аюул, ослын судалгааны эмхтгэл

Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт тохиолдсон аюул, ослын нийт тоо, оноор

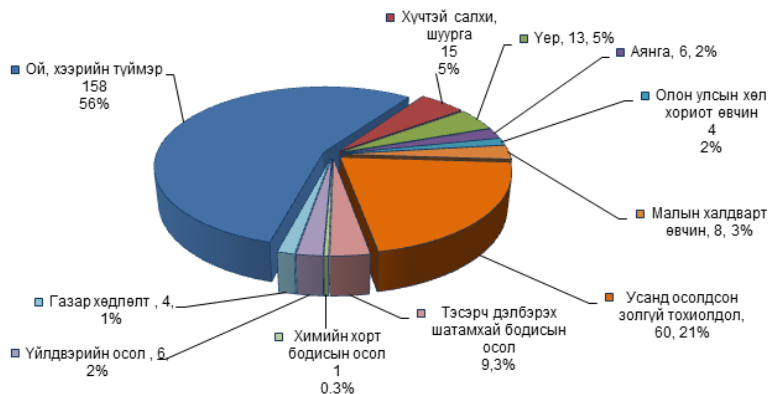
Хүснэгт 2

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Дундаж
Аюулт үзэгдэл, ослын тоо	2547	2208	2377	2068	2358	2696	2638	3054	2751	2457	2976	3548	4047	4467	2870.8
Нас барсан хүний тоо	77	159	135	158	140	180	187	219	264	216	223	212	237	201	186.3
Хорогдсон мал (мян. тол)	2243.7	3590.1	2135.7	679.5	3.8	22.9	13.6	10.8	906.7	328.9	9735.5	165.5	13.1	235.6	1434.7
Эдийн засгийн хохирол (сая.төг)	87072.3	160783.8	109542.5	36849.9	3658.7	5055.0	12486.0	200575.1	35084.3	9842.1	534796.4	9619.0	94482.6	21961.4	94414.94

2000-2013 онд тохиолдсон аюул, ослын тоо, хор уршиг

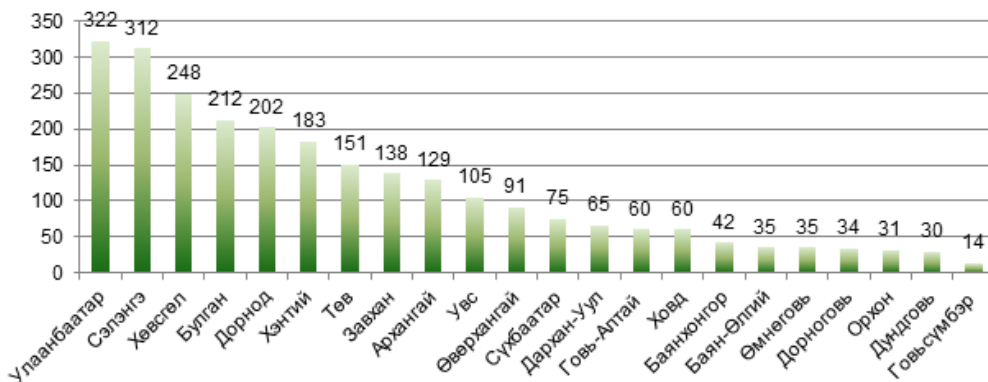
Манай улсад жилд дунджаар 2900 орчим аюул, осол тохиолдож, жилд дунджаар 180 гаруй хүн амь насаа алдаж, 100 шахам тэрбум төгрөгийн хохирол учирч, аюул, ослын 80 гаруй хувийг ахуйн/объектын гал харин үлдсэн 20 орчим хувийг бусад байгалийн болон хүний, техникийн хамааралтай аюул, осол эзэлдэг байна.

Зураг 2



Сүүлийн 14 жилд тохиолдсон аюул, ослын дундаж тоог (ахуйн объектын гал түймрийг хасаад) төрлөөр авч үзлээ.

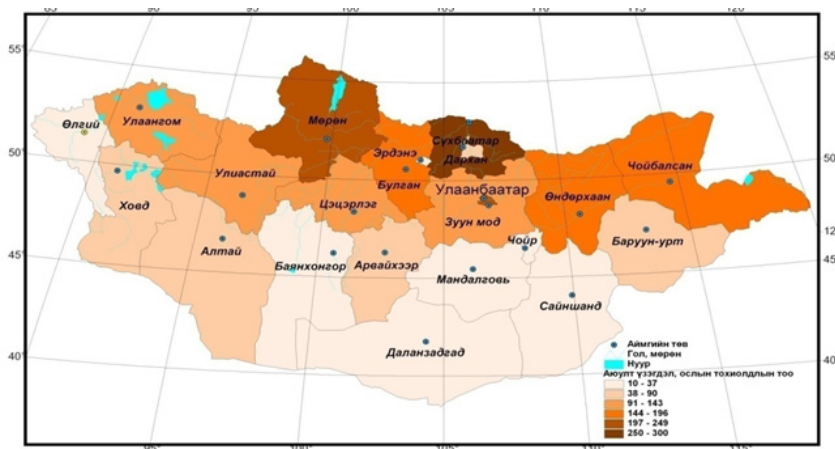
Зураг 3



Орон нутгийн аюул, ослын тохиолдол (Ахуйн гал түймэр ороогүй)

Газар зүйн байршил, онцлог, уур амьсгалын нөхцөл байдлаас хамаарч аюул, осол тохиолдох байдал орон нутаг бүрт харилцан адилгүй байна. Сүүлийн 10 жилд тохиолдсон аюул, ослын ихэнхийг (56 хувь) ой, хээрийн түймэр эзэлж (2-р зураг) байгаатай холбоотойгоор Монгол орны хойд зүгийн аймгуудад аюул, ослын тохиолдлын тоо их байна.

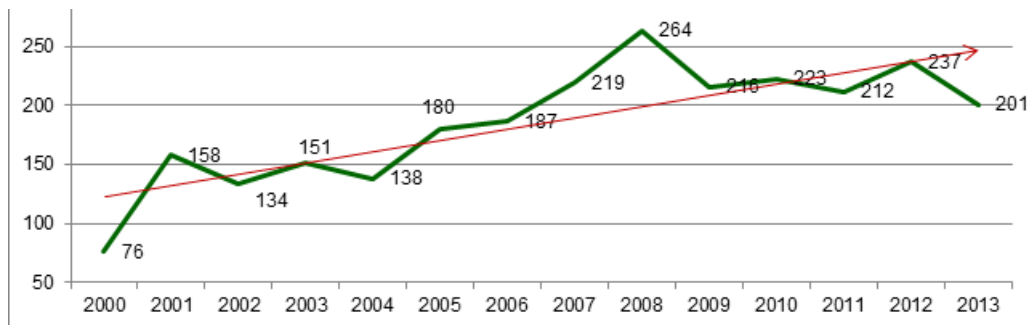
Зураг 4



Аюул, ослын газар зүйн тархалт

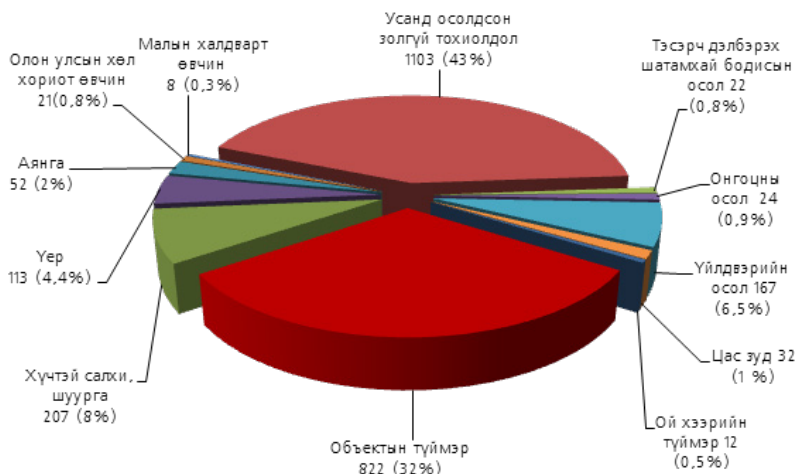
Аюул, ослын тохиолдол манай оронд өмнөөс хойшлох тутам ихэсч байна.

Зураг 5



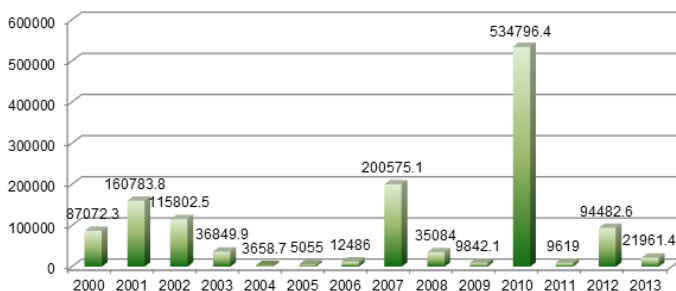
Аюул, ослын улмаас амь эрсдсэн хүний тоо, оноор
Сүүлийн жилүүдэд аюул, ослын улмаас амь эрсдэх хүний тоо ерөнхийдөө нэмэгдэх хандлагатай байна.

Зураг 6



Аюул, ослын улмаас амь эрсдсэн хүний тоо болон хувь, төрлөөр
Монгол оронд сүүлийн 14 жилд аюул, ослын улмаас амь эрсдсэн хүний шалтгааныг авч үзвэл хүний санамсар болгоомжгүйгээс үүдэлтэй усанд осолдсон золгүй тохиолдол нийт гаралтын 43 хувийг, ахуйн гал түймэр 32 хувийг тус тус эзэлж байна.

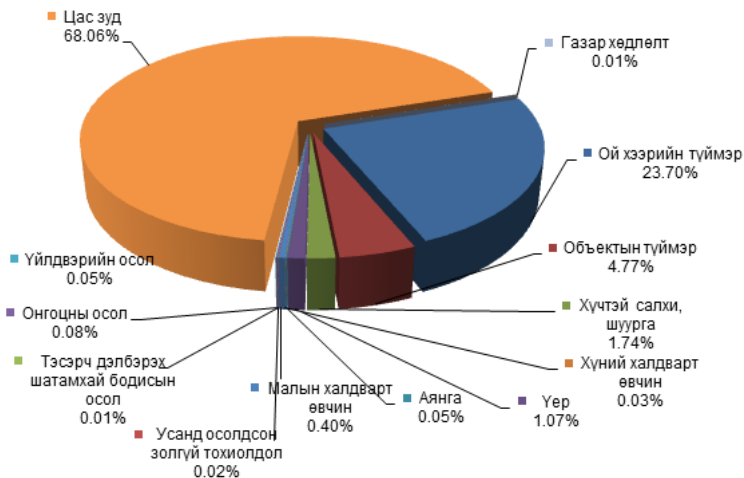
Зураг 7



Аюул, ослын улмаас учирсан эдийн засгийн хохирол сая төгрөгөөр

Харин аюул, ослын улмаас учирсан эдийн засгийн хохирлын хэмжээ нь 2000-2008 онд нийт 600 гаруй тэрбум төгрөгийн болж байгаа бөгөөд жилд дунджаар аюул, ослын улмаас 65 тэрбум төгрөгийн хохирол учирсан нь Монгол Улсын ДНБ-д дунджаар 3 орчим хувийг эзэлж байна.

Зураг 8



Аюул, ослын төрөлд харгалзах эдийн засгийн хохирлын эзлэх хувь

Ард иргэдийн амьжиргаа, хүн амын 40 гаруй хувь нь нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлж амьдарч байгаатай холбоотойгоор байгалийн аливаа аюулт үзэгдэлд өртөж ихээхэн хохирол амсдаг. Сүүлийн 14 жилд 2000-2002, 2010 онуудад нутаг дэвсгэрийн ихэнхийг хамарсан зуднаас мал хорогдож, эдийн засгийн асар их хохирол учирсан. Үүнтэй холбоотойгоор сүүлийн 14 жилд учирсан эдийн засгийн хохирлын 70 шахам хувийг зудын улмаас учирсан хохирол эзэлж байна. Дараа нь ой, хээрийн түймэр (24 хувь), ахуйн гал түймэр (5 хувь) тус тус эзэлж байна.

Гамшиг судлалын хүрээлэнгийн гаргасан дээрх судалгаанд дүгнэлт хийхэд Монгол улсад тохиолдох байгалийн болон хүний хүчин зүйлээс хамааралтай аюул, ослын тоо, давтамж, эрчимшил жилээс жилд нэмэгдэж, түүнээс учруулах хохирол өсч, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байна.

Иймд аюул, ослын нөлөөллөөс хүн ам, нийгэм, эдийн засагт учруулах хохирлыг бууруулах үйл ажиллагаа, менежментийг сайжруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Гамшгаас хамгаалах менежментийн тухай ерөнхий ойлголт

2003 онд батлагдсан "Гамшгаас хамгаалах тухай" хуульд "Гамшгаас хамгаалах гэж гамшгийн аюулаас хүн ам, мал, амьтан, эд хөрөнгө, хүрээлэн байгаа орчныг урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох, эдгээр үйл ажиллагаанд хүн амыг сургаж бэлтгэх цогцолбор арга хэмжээг хэлнэ" гэж тодорхойлсон байдаг.

Англи улсын Кранифильдийн их сургуулийн гаргасан дүгнэлтээр гамшгаас хамгаалах менежментийг дараах логик дараалалтай цогц үйл ажиллагаа гэсэн байна.

Үүнд:

- а) гамшгийн эмзэг байдал ихтэй хүн амын эрсдэлийг бууруулах (урьдчилан сэргийлэх);
- б) гамшиг тохиолдсон үед түүний хор уршгийг шуурхай үр дүнтэй арилгах;
- в) цаашдын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох өргөн хүрээтэй цогц үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх.

Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаа хэдэн үе шаттай байх нь улс орны онцлог, нөхцөл байдлаас хамаараад харилцан адилгүй бөгөөд нийтлэг байдлаар дэлхийн улс орнуудад 4 үе шаттай байна. Тухайлбал, АНУ-д 1970-аад оны сүүлээр Үндэсний захирагчдын нийгэмлэг (NGA)-ээс “гамшгаас хамгаалах цогц менежмент”-ийн үзэл санааг дэвшүүлж энэ хүрээнд гамшгаас хамгаалах менежментийг “аюулыг бууруулах, бэлэн байдлыг хангах, хор уршгийг арилгах, сэргээн босгох” гэсэн үе шатаас бүрдэнэ гэж тодорхойлсныг өнөө хүртэл хэрэглэж байна.

Ийнхүү гамшгаас хамгаалах менежментийг урьдчилан сэргийлэх, бэлэн байдлыг хангах, хор уршгийг арилгах, сэргээн босгох гэсэн 4 үе шатаар тодорхойлох болж, энэ талаар дэлхийн улс орнууд харьцангуй нэгдмэл ойлголтод хүрээд байгаа ажээ.

Харин Монгол Улсын “Гамшгаас хамгаалах тухай” хуулийн “гамшгаас хамгаалах” тодорхойлолтод нэгдүгээрт, урьдчилан сэргийлэх, хоёрдугаарт, аврах, гуравдугаарт, хор уршгийг арилгах, дөрөвдүгээрт, хойшлуулшгүй сэргээн босгох гэсэн 4 үе шат, үйл ажиллагааг авч үзсэн байдаг.

Гамшгаас хамгаалах тухай хуулинд тодорхойлсон гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаа, үе шаттай уялдуулан гамшгаас хамгаалах менежментийг дараах байдлаар тодорхойлж байна. “Гамшгаас хамгаалах менежмент нь хүн ам, мал, амьтан, эд хөрөнгө, хүрээлэн буй орчны эмзэг байдлыг бууруулах, аюул, ослын улмаас үүсэх сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, аюул, ослын тохиолдол, түүнд өртсөн хүн ам, нийгэм, эдийн засгийн эмзэг байдал, тэсвэрлэх чадвараас үүссэн гамшгийн үед шуурхай хариу арга хэмжээ авах, үр дүн, сургамжид тулгуурлан хөгжлийн шинэ бодлогыг бий болгох, тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглэсэн цогц үйл ажиллагаа” юм.

Гамшгаас хамгаалах менежмент нь гамшгийн өмнө, гамшгийн үед, гамшгийн дараа гэсэн үе шатаар тасралтгүй үргэлжлэх, нэгээс нөгөөд шилжих багц үйл ажиллагаа бөгөөд гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, сэргээн босгох үе шатуудад хэрэгжих арга хэмжээний цогц юм. Энэ нь дараах бүдүүвчээр илэрхийлэгдэнэ.

Хүснэгт 3



Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх тухай ойлголт

Гамшгийн өмнөх менежментийн хүрээнд болзошгүй гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үе шат юм. Энэ үе шатны үндсэн зорилго нь аюул, ослын сөрөг

нөлөөллийн улмаас хүн ам, нийгэм, эдийн засагт үүсэх эрсдэлийг тогтоох, үнэлэх, бууруулах, болзошгүй гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн үед шуурхай хариу арга хэмжээ авах, хохирлыг багасгах зорилгоор бэлэн байдлыг хангахад оршдог.

Дэлхий нийтэд гамшиг нь аюул, ослын тохиолдол, түүнд өртөж байгаа хүн ам, нийгэм, эдийн засгийн тэсвэрлэх чадвар, эмзэг байдлын нөлөөллийн үр дүн гэдгийг танин мэдсэнээр аюул, осолтой тэмцэх биш, харин түүнд өртөж байгаа нийгмийн эмзэг байдлыг бууруулах нь илүү үр дүнтэй гэж үзэх хандлага давамгайлах боллоо. Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны ач холбогдлын талаар нилээдгүй хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлсэн байна.

Энэ талаар НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Кофи Аннан “Бид бараг өдөр бүр байгалийн аюулын талаар сануулга авч байна. Бид байгалийн хүчийг зогсоож чадахгүй ч түүнийг нийгэм, эдийн засагт гамшиг учруулахаас нь сэргийлж чадна, чадах ч ёстой. Байгалийн гамшиг тогтвортой хөгжилд хүрэх гэсэн бидний хүчин чармайлтыг баллаж байна. Байгалийн гамшгийн улмаас жил бүр нэлээд олон улс орон дотоодын нийт бүтээгдэхүүнийхээ 5 хувийг алдахад хүрч байна. Цаашид гамшгийн дараах тусламжинд л найддаг хэвээр байвал нийгэм ч, хөрөнгө санхүү ч дааж чадахгүй боллоо. Иймд хүний амь эрсдэх, эд баялаг алдагдахаас нь урьдчилан сэргийлэх талаарх судалгааны ажил, арга хэмжээнд түлхүү анхаарвал зохино³ гэж онцлон тэмдэглэсэн байна.

АНУ-ын Холбооны онцгой байдлын газрын мэргэжилтэн, гамшиг судлаач Дамон П. Коппола “гамшгийн дараа хор уршгийг арилгах, аюулд хариу үйлдэл үзүүлдэг арг хэмжээг гамшгаас хамгаалах менежментийн бусад үе шатуудтай харьцуулахад гамшиг тохиолдохоос урьтаж эрсдэлийн магадлал, сөрөг нөлөөг бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлдэгийн хувьд урьдчилан сэргийлэх нь гамшгаас хамгаалах менежментийн “тулгын чулуу”-д тооцогддог гэж өөрийн бүтээлдээ бичсэн байдаг.

Мөн Английн гамшгийн нэрт эрдэмтэн, гамшиг судлаач Ион Дэвис “Эрсдэлийн үнэлгээг хийлгүй бэлэн байдлын төлөвлөгөөг боловсруулах нь та эхнэр, хүүхдээ ямарч оношлогоогүй мэс заслын хагалгаанд оруулахтай утга нэгэн⁴ гэж эрсдэлийн үнэлгээний урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд гүйцэтгэх ач холбогдлыг хэлсэн бол АНУ-ын гамшиг судлаач Фрэдэрик Кьюни “гамшгаас хамгаалах менежментийн хамгийн их боломж, бололцоо олгодог үе нь бэлэн байдлыг хангах үе⁵ гэж хэлсэн.

Энэ бүхэн нь гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үе шат ямар чухал болохыг харуулж байна.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх талаар “Гамшгаас хамгаалах тухай” хуулинд дараах байдлаар тодорхойлсон байна. “Урьдчилан сэргийлэх гэж гамшгийн аюул, болзошгүй хохирлыг бууруулахад чиглэгдсэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг⁶ хэлнэ хэмээн тодорхойлжээ.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх ажлын өнөөгийн байдал

³ Kofi Annan, Secretary-General, United Nations, Extract from a statement by the Secretary General published in Natural Disaster Management, 2004

⁴ Англи улсын Кранфильдийн их сургуулийн Монгол Улсад зохион байгуулсан сургалтын эмхтгэл, 2003 он

⁵ Англи улсын Кранфильдийн их сургуулийн Монгол Улсад зохион байгуулсан сургалтын эмхтгэл, 2003 он

⁶ Гамшгаас хамгаалах тухай хууль, 4.1.9 дэх заалт

Өнөөгийн гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа нь

- 1) Зохион байгуулалт, цаг үеийн удирдамжаар хангах
- 2) Гамшгаас хамгаалах сургалт зохион байгуулах
- 3) Нэрвэгдэгсдэд тусламж үзүүлэх
- 4) Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааны талаар сурталчилгаа хийх
- 5) Аюул, ослын талаар сэрэмжлүүлэг хүргэх
- 6) Хяналт шалгалтыг зохион байгуулах явуулах хүрээтэй байна.

Авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээг ерөнхийд задалж үзвэл:

I. Цаг үеийн нөхцөл байдалтай холбогдуулан ажлын хэсэг орон нутагт ажиллах, албан даалгавар гаргах

II. Гамшгаас хамгаалах ангиллын сургалт зохион байгуулах, хүн амд мэдлэг олгох, эрэн хайх, аврах ажиллагааны чиглэлээр дадлага хийх

III. Нэрвэгдэгсдэд материалын болон санхүүгийн яаралтай тусламж үзүүлэх

IV. Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшигтай тэмцэх ажлын талаар хүн амд мэдээлэл өгөх, сурталчилгаа хийх

V. Болзошгүй аюул, ослын талаар сэрэмжлүүлэг түгээх

VI. Гамшгаас хамгаалах болон галын аюулгүй байдлын хяналт шалгалтыг явуулах

Эдгээр арга хэмжээг Онцгой байдлын байгууллага, Улсын онцгой комисс, төрийн байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага голлох үүрэгтэй хэрэгжүүлж байна.

Гэвч гамшгаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь мэргэжлийн байгууллагын үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдаж, гамшгаас хамгаалах хууль тогтоомжид гамшгаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр тодорхой заалтууд байгаа хэдий ч тодорхой юу хийх, уялдуулан зохицуулах асуудал тодорхойгүй байна.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа нь шинжлэх ухаанд түшиглэсэн, гамшгийн эрсдэлийн менежментийг шингээсэн цогц байдлаар явагдаж чадахгүй байна.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд хөрөнгө төсөвлөдөггүй, харин гамшгийн хор уршгийг арилгах, хариу арга хэмжээний менежментэд зардал гаргаж байна.

Орчин үеийн гамшгаас хамгаалах менежментийн хандлага бол гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх асуудал давамгайлах боллоо.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд зарцуулсан зардал, гамшгийн дараах үйл ажиллагаанд зарцуулсан зардлаас ямагт үр ашигтай байгааг судлаачид, эрдэмтэд, мэргэжилтэнгүүд хүлээн зөвшөөрч байна.

Энэ талаар Австралийн Квийнслэнд мужийн захиргаа “гамшгаас урьдчилан сэргийлэхэд зарцуулсан нэг доллар гамшгийн дараах сэргээн босгох зардлаас хамгийн багадаа гурван доллар хэмнэж чаддаг” гэсэн тооцоог гаргасан.

ОХУ-ын эрдэмтэн, эрсдэл судлаач В.И.Осипов “гамшгаас урьдчилан сэргийлэхэд зарцуулсан зардал нь гамшгийн дараах хор уршгийг арилгах арга хэмжээний зардлыг 15 дахин багасгадаг болохыг олон улсын туршлага харуулж байна”⁷ хэмээн судалгааны ажилдаа тэмдэглэсэн байна.

⁷ Осипов.В.И “Природные катастрофы на рубеже XXI века”, Вестник Российской Академии Наук, 2002

Гамшгаас хамгаалах тухай хуулинд гамшгаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний эрх зүйн зохицуулалтад хийсэн шинжилгээг хавсралт 1-д үзүүлээ.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх ажлын шинэчлэл

Монгол улсын өнөөгийн гамшгаас хамгаалах менежментийн үйл ажиллагаа нь аюул, осол тохиолдсон үед хариу арга хэмжээ авах өртөг ихтэй менежментийн үйл ажиллагааг зонхилон хэрэгжүүлж, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн эрсдэлийн менежмент нь удаашралтай явагдаж байна.

Гамшгийн эрсдэлийн менежментийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь тогтвортой хөгжлийг бий болгоход эерэг нөлөө үзүүлдэг. Сүүлийн жилүүдэд улс орнууд гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавхиа сайжруулж байна.

Тухайлбал, 2015 оны 3 дугаар сард Япон улсын Сендай хотноо гамшгийн эрсдэлийг бууруулах дэлхийн гуравдугаар бага хурал зохион байгуулагдлаа. Дэлхийн бага хурал зөвхөн гамшгийн эрсдэлийг тойрсон асуудлыг хэлэлцэж, 2015-2030 онд гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хэрэгжүүлэх зорилтоо тодорхойлсон. Энэхүү зорилт нь улс орнуудын гамшгаас урьдчилан сэргийлэх ажлын шинэчлэлтийн тулгуур чиглэл болох юм.

Ирэх 15 жилд гамшгаас урьдчилан сэргийлэх талаар дараах үр дүнд хүрэхийг дэлхийн улс орнууд зорьж байна. Үүнд:

“Гамшгийн эрсдэл, түүний улмаас хүний амь нас, эрүүл мэнд, амьжиргаа, олон нийт, бизнес, улс орны эдийн засаг, нийгэм, биет болон соёлын үнэт зүйл, хүрээлэн буй орчинд учрах хохирлын хэмжээг бодитой бууруулах”⁸

Дээрх үр дүнд хүрэхийн тулд дараах зорилгыг биелүүлэх ёстойг улс орнууд хүлээн зөвшөөрч байна. Үүнд:

“Аюулд өртөх байдал, эмзэг байдлыг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор уршгийг арилгах, сэргээн босгох бэлэн байдлыг сайжруулж, гамшигтай тэмцэх чадавхийг бэхжүүлэх эдийн засгийн, бүтцийн, хууль эрх зүйн, нийгмийн, эрүүл мэндийн, соёлын, боловсролын, байгаль орчны, технологийн, улс төрийн болон институцийн нэгдмэл, харилцан уялдаатай арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх замаар гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, шинэ эрсдэл үүсэхээс сэргийлэх”⁹

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх шинэчлэлтийн талаар дараах 4 тэргүүлэх чиглэлийг дэлхийн улс орнууд баримтлана. Үүнд:

- Гамшгийн эрсдэлийг ойлгох;
- Гамшгийн эрсдэлийг удирдах тогтолцоог бэхжүүлэх;
- Гамшигтай тэмцэх чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулах;
- Гамшгийн хор уршгийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд бэлэн байдлыг хангах, гамшгийн дараах сэргээн босгох, нөхөн сэргээх үе шатанд “Сайжруулан барих” үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх.

Тэргүүлэх чиглэлийн хүрээнд дэвшүүлсэн зорилтын тоо

Хүснэгт 4

⁸ Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ, 2015 он

⁹ Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ, 2015 он

Тэргүүлэх чиглэл	Үндэсний болон орон нутгийн түвшинд дэвшүүлсэн зорилтын тоо	Олон улсын болон бүс нутгийн түвшинд дэвшүүлсэн зорилтын тоо
Гамшгийн эрсдэлийг ойлгох	15	9
Гамшгийн эрсдэлийг удирдах засаглалыг бэхжүүлэх	11	6
Гамшигтай тэмцэх чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулах	17	9
Гамшгийн хор уршгийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд бэлэн байдлыг хангах, гамшгийн дараах сэргээн босгох, нөхөн сэргээх үе шатанд “Сайжруулан барих” үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх	16	8
Нийт	59	32

Гамшгийн эрсдэлийг ойлгох асуудал нь гамшгийн эрсдэлийн менежментийн бодлого, үйл ажиллагаа нь гамшгийн эрсдэлийг түүний бүх хэмжээс буюу эмзэг байдал, чадавх, нийгэм, эдийн засаг, эд хөрөнгийн өртөх байдал, аюулын шинж чанар болон хүрээлэн буй орчны хүрээнд ойлгосон ойлголт, мэдлэгийг хамрахыг,

Гамшгийн эрсдэлийг удирдах засаглалыг бэхжүүлэх асуудал нь гамшгийн эрсдэлийн засаглалыг бэхжүүлэх, алсын хараа, төлөвлөгөө, чадавх, заавар чиглэл, салбарын болон салбар хоорондын зохицуулалт, холбогдох талуудын оролцоо тодорхой байхыг,

Гамшигтай тэмцэх чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулах асуудал нь бүтцийн болон бүтцийн бус арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, урьдчилан сэргийлэхэд төр, хувийн хэвшлээс оруулж буй хөрөнгө оруулалт нь ард иргэд, олон нийт, улс орон, эд хөрөнгө, нийгэм, эдийн засаг, эрүүл мэнд, соёлын чадавх, хүрээлэн буй орчныг бэхжүүлэхийг,

Гамшгийн хор уршгийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд бэлэн байдлыг хангах, гамшгийн дараах сэргээн босгох, нөхөн сэргээх үе шатанд “Сайжруулан барих” үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх асуудал нь гамшиг тохиолдохоос өмнө сэргээн босгох, нөхөн сэргээх шатны бэлтгэлийг хангасан байх, гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг хөгжлийн үйл ажиллагаатай уялдуулах, улс орон, ард иргэдийг гамшигтай тэмцэх чадавхтай болгох, “Сайжруулан барих” зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийг чиглэл болгосон.

Дүгнэлт

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн эрсдэлийн менежментийн үйл ажиллагаа нь зөвхөн мэргэжлийн байгууллага, төрийн байгууллагын чиг үүрэг биш, үндэсний хэмжээнд ард иргэд, иргэний нийгэмлэг, сайн дурынхан, орон нутгийн засаг захиргаа, парламентын гишүүд, шинжлэх ухааны байгууллагууд,

төрийн бус байгууллага, даатгал, боловсрол, хувийн хэвшил, мэдээллийн хэрэгсэл, мэргэжлийн холбоод, олон улсын байгууллагыг хамарсан оролцоо, ойлголт, хамтын ажиллагаа, зохицуулалтыг хөгжүүлэх нь зүйтэй.

Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр төсөв хуваарилах, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг хэрэгжүүлэх ажлыг цогцоор нь зохион байгуулах, хөгжлийн хөтөлбөр, бодлогоо шинэчлэх нь гамшгаас урьдчилан сэргийлэх ажлыг үр дүнтэй болгоход чухал нөлөө үзүүлнэ.

Эх сурвалжийн жагсаалт.

1. Монгол Улсын Гамшгаас хамгаалах тухай хууль;
2. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр 2015-2030 онд хэрэгжүүлэх Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ;
3. Гамшиг судлалын хүрээлэн. 2000-2013 онд тохиолдсон аюул, ослын судалгааны эмхэтгэл;
4. Гамшиг судлалын хүрээлэн, судалгааны ажлын эмхэтгэл, 2009, 2012, 2013, 2014 он;
5. Англи улсын Кранфильдийн их сургуулийн Монгол Улсад зохион байгуулсан цуврал сургалтын эмхтгэл, 2003 он;
6. Доктор Д.Сэржмядаг, Гамшгаас хамгаалах менежментийн тогтолцоо, хөгжил хандлага;
7. Ник Картер Гамшгийн менежмент;
8. Malcolm E. Baird, The Phases of Emergency Management, 2010;
9. Kofi Annan, Secretary-General, United Nations, Extract from a statement by the Secretary General published in Natural Disaster Management, 2004;
10. Осипов.В.И "Природные катастрофы на рубеже XXI века", Вестник Российское Академии Наук, 2002.

Хавсралт

№	Хуулийн заалтын дугаар, агуулга	Заалтын агуулга
Нэг. Гамшгаас хамгаалах тухай хууль		
1	7.1 /гамшгаас хамгаалах сургалт/	гамшгаас хамгаалах сургалтын зорилт нь гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох үйл ажиллагаанд байгууллага, алба, албан тушаалтан, ард иргэдийг сургаж, дадлагуулах
2	8.2.3 /өдөр тутмын бэлэн байдал/	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх
3	8.2.5	гамшгаас хамгаалах сургалт, бэлтгэлийг зохион байгуулах
4	18.1.6 /гамшгаас хамгаалах улсын албаны нийтлэг чиг үүрэг/	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээнд татан оролцуулах техник, материал хэрэгсэл зэрэг тухайн албанд шаардагдах нөөцийг бүрдүүлэх, бэлэн байлгах
5	23.1.2 /Онцгой байдлын эрхэлсэн бүрэн эрх/ асуудал сайдын	гамшгийн аюулаас хүн ам, эд хөрөнгө, мал, амьтныг урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээний төлөвлөгөөг Засгийн газарт оруулан батлуулж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих
6	23.1.4	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгоход шаардагдах нэмэлт зардлыг Засгийн газрын нөөцөөс болон бараа, материал, тоног төхөөрөмжийг улсын нөөцөөс гаргах асуудлыг Засгийн газарт оруулах

7	23.2	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээг зохицуулах, шуурхай зохион байгуулах үүрэгтэй комисс ажиллуулж болно
8	24.1.2 /Онцгой байдалын асуудал эрхэлсэн байгууллагын бүрэн эрх/	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээг удирдан зохион байгуулах хүрээнд төрийн болон нутгийн захиргаа, ААНБ, улсын албаны хоорондын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах
9	24.1.5	гамшгаас хамгаалах сургалтыг улсын хэмжээнд зохион байгуулах
10	24.1.10	гамшгаас хамгаалах талаар төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагаас авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний хэрэгжилтэд хяналт тавих
11	24.1.14	гамшгаас хамгаалах тухай мэдээлэл, сурталчилгааг хэвлэл, мэдээллийн байгууллагаар дамжуулан олон нийтэд хүргэх
12	25.1.5 /Онцгой байдалын асуудал эрхэлсэн байгууллагын даргын бүрэн эрх/	гамшгийн аюулын тухай хүн амд зарлан мэдээлэх болон удирдлагын мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэх
13	25.1.6	гамшгаас хамгаалах арга хэмжээнд хүн амыг сургаж бэлтгэх, гамшгийн үед хэрэглэх нөөцийг бүрдүүлэх, нөхөн сэлбэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих
14	26.1.1 /аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх/	нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг төлөвлөх, санхүүжүүлэх, удирдах, хэрэгжүүлэх
15	26.1.3	нутаг дэвсгэрийн онцлогт зохицуулан гамшгаас хамгаалах алба, штаб, мэргэжлийн ангиудыг байгуулж тэдгээрийг гамшгийн үед үүрэг гүйцэтгэх дадлага, чадвартай болгох
16	26.1.4	гамшгийн үед шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, түүнийг захиран зарцуулах
17	26.1.9	харилцаа холбоо, зарлан мэдээлэх системийг байнгын бэлэн байдалд байлгах
18	27.1.4 /аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүлээх үүрэг/	мэргэжлийн анги болон ажилтныг гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагаанд сургаж бэлтгэх, тэдгээрийг гамшгийн голомтод үүрэг гүйцэтгэх дадлага, чадвартай болгох, бэлэн байдлыг хангуулах
19	27.1.6	гамшгийн эмзэг байдал, эрсдэлийн үнэлгээ хийлгэх
20	27.1.7	гамшгийн үед шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэр бүрдүүлэх, зориулалтын дагуу захиран зарцуулах
21	27.1.10	гамшгаас хамгаалах тухай мэдээлэл, сурталчилгааг холбоо болон хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр үнэ төлбөргүй шуурхай дамжуулж, олон нийтэд хүргэх
22	28.1.2 /иргэний хүлээх үүрэг/	гамшгаас хамгаалахтай холбогдсон сургалт, зохион байгуулалттай бусад арга хэмжээнд хамрагдах
23	28.1.4	гамшгаас хамгаалах зарлан мэдээллийн дохионууд, тэдгээрийн дагуу ажиллах журмыг мэдэх, өөрийгөө хамгаалах аргыг эзэмших
24	28.1.6	гамшгийн аюулаас хамгаалах зориулалттай нийтийн болон нэг бүрийн хамгаалах хэрэгслийг ашиглаж сурах
25	28.1.7	гамшгийн аюулаас урьдчилан сэргийлэх, аврах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээнд тогтоосон журмын дагуу оролцох