

*Х.Энхнасан- ХСИС. Хууль сахиулахын удирдлагын
академийн 8022-р дамжааны суралцагч, хошууч*

*Ц.Бямбарагчаа - ХСИС-ийн Хууль сахиулахын
удирдлагын академийн Онцгой байдлын удирдлага,
стратегийн профессорын багийн профессор,
доктор (PhD), хурандаа*

ГАМШГААС ХАМГААЛАХ ТОГТОЛЦООНД ДАА ТГАЛЫГ НЭВТРҮҮЛЭХ УДИРДЛАГА, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН АСУУДАЛ

Хураангуй. Дэлхийн улс, орнууд НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд”, “Уур амьсгалын өөрчлөлтийн эсрэг Парисын конвенц”, “Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ” зэрэг дэлхий нийтийн дагаж баримтлах томоохон баримт бичгүүдийн хүрээнд үндэсний онцлог, эдийн засгийн байдал, хөгжлийн хэтийн бодлого, төлөвлөлттэй уялдуулан гамшгийн эрсдэлийг бууруулах үйл ажиллагааг бүс нутагт, улс, үндэстэн, орон нутаг, төр болон хувийн хэвшлийн уялдаа холбоог хэрхэн үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих хийх чиглэлээр сүүлийн жилүүдэд гол анхаарлаа хандуулаад байна.

Монгол улсад гамшгийн эрсдэлээс хамгаалах даатгалын тогтолцоо бүрдээгүйн улмаас гамшгийн хохирлыг арилгахтай холбоотой зардлыг бүхэлд нь төр хариуцаж, хувийн хэвшлийн үүрэг, оролцоо орхигдсон байгаа нь зайлшгүй эрхзүйн орчны шинэлэг тогтолцоог бий болгох шаардлагатай байгааг олон улсын туршлагаас харагдаж байна.

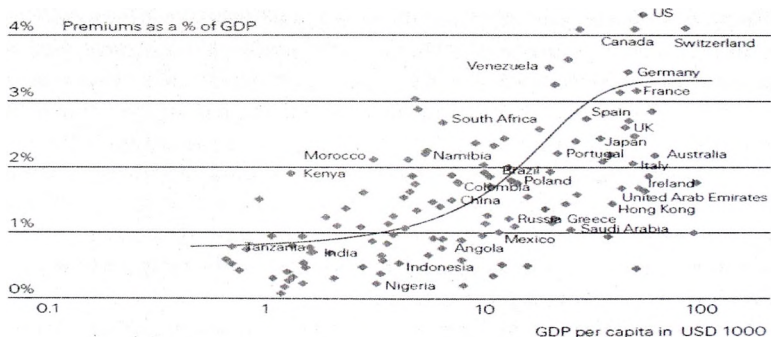
Монгол Улсын Их Хурлын 2011 оны 22 дугаар тогтоолоор баталсан Гамшгаас хамгаалах талаар төрөөс баримтлах бодлогын үндсэн чиглэл 2.3-т “Гамшгийн эрсдэл хуваалцах даатгал”. Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ баримт бичиг “Гамшгийн эрсдэлийг шилжүүлэх болон хуваалцах механизм, арга хэрэгслийг бий болгох, сайжруулах” баримт бичигт, Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 34 дүгээр зүйлийн 2.5-д “аж ахуйн нэгж байгууллага гамшгийн эрсдлийн үнэлгээ хийлгэх, холбогдох даатгалд хамрагдах” талаар эрхзүйн баримт бичгүүдэд гамшгийн эрсдэлийн даатгалын талаар тус тус заагдсан байгаа нь анхаарал хандуулах тулгамдсан асуудал болж байна.

Иймд Олон улсад хэрэглэж буй гамшгийн даатгалын тогтолцоог судлан Монгол Улсын онцлогт тохирсон даатгалын хэлбэрийг дэвшүүлэхийг зорилоо.

Даатгал нь анх үүссэн цагаасаа хойш байгалийн гамшиг, осол аюул, гал түймэр, газар хөдлөлт, дээрэм тонуул зэрэг бүх нийгмийн тогтолцоо, цаг үед байсан гэнэтийн тохиолдлын улмаас өмч эзэмшигчдэд учирсан хохирлыг нөхөх үр өгөөж бүхий арга хэрэгсэл болж ирсэн байна.

Хүний амьдралд учирч болох тааламжгүй үйл явдлын эрсдэлийг бууруулах, учрах хохирлыг хамгийн богино хугацаанд арилгах үр дүнтэй санхүүгийн арга бол даатгал юм. Хүний амьдралын хэвийн үйл явцыг алдагдуулдаг дээрхи тохиолдлууд нь урьдчилан тооцоолох боломжгүй, гэнэтийн эрсдэлтэй шинжийг өөртөө агуулж байдаг. Иймээс өмч хөрөнгийг эзэмшигч хэн нэгэн нь аливаа эрсдэл учирсан үед эд хөрөнгөө нөхөн сэргээхэд зориулагдах эх үүсвэртэй байх сонирхолтой байдаг.байна.

Даатгал нь маш олон төрөлтэй байдаг бөгөөд тэдгээрийг даатгалын харилцааны шинж чанар, хугацаа, зорилго зэргээс хамааруулж ангилдаг. Олон улсын даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтийг 1-р хүснэгт болон 1-р зургаас харж болно.



1-р зураг. Дэлхийн даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлт

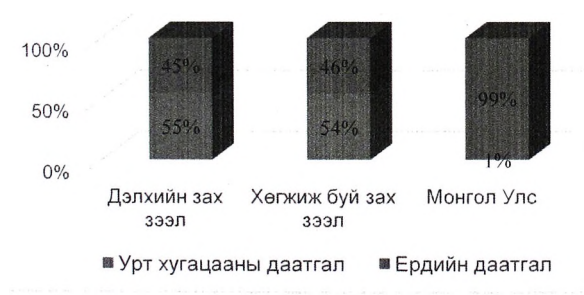
1-р хүснэгт. Зуун Хойд Азийн орнуудын даатгалын салбарын хөгжил.

ЗУУН ХОЙД АЗИЙН ОРНУУД	МАКРО ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД 2014 ОНЫ БАЙДЛААР			
	ХҮН АМЫН ТОО /САЯ/	ИНФЛЯЦИЙН ТҮВШИН	ДНБ /ТЭРБУМ АМ.ДОЛЛАР/	ДНБ-ЭЭР ДЭЛХИЙД
ОХУ	142.4	7.5	1884	10
БНХАУ	1394.9	2.0	10114	2
Монгол	3.0	11.0	10.9	86
БНСУ	50.4	1.2	1416	13
Япон	127.0	2.9	4440	3

ЗУУН ХОЙД АЗИЙН ОРНУУД	Даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдээр /2014 онд/	
	Даатгалын нягтшилаар	Даатгалын нэвтрэлтээр
	дэлхийд	дэлхийд
ОХУ	61	73
БНХАУ	57	44
Монгол	84	88
БНСУ	19	4
Япон	14	7

Монгол Улсын “Даатгалын тухай хууль”-д зааснаар даатгалыг урт хугацааны ба ердийн даатгал гэж ангилах бөгөөд албан журмын ба сайн дурын гэсэн хоёр хэлбэртэй байна.

Даатгалын зах зээлийн бүтэц, 2016 оны байдлаар



1-р график. Даатгалын зах зээлийн бүтэц

Дээрх графикаас харахад Монгол Улсын даатгалын зах зээл дан ердийн даатгал эзэлж байгаа бол дэлхийн болон хөгжиж буй зах зээл урт хугацааны.

ердийн даатгалыг ижил түвшинд барьж явдаг нь харагдаж байна. Иймд манай улсын хувьд урт хугацаан даатгалыг хэвшүүлэх шаардлагатай нь байна.

Гамшгийн эрсдэлийн даатгалын онцлог, шинж:

Гамшгийн эрсдэлийн даатгалын онцлог нь гамшиг тохиолдсон үед нэрвэгдэгсдэд учирсан хохирлыг нөхөн төлөх тогтвортой санхүүгийн эх үүсвэр бий болгох, төсөвт учрах санхүүгийн дарамтыг бууруулах явдал юм.

Даатгалын зах зээл төдийлөн хөгжөөгүй, хөгжиж буй орны ард иргэдийн хувьд ховор тохиолддог гамшигт үзэгдлээс даатгуулах сонирхол байдаггүй, санхүүгийн боломж ч муу учраас гамшгийн даатгал нь гол төлөв албан журмын хэлбэртэй байдаг байна.

Гамшгаас хамгаалах үйл ажиллагааны өмнөх болон дараах үед гамшгийн эрсдэлийн даатгалыг хэрэгжүүлдэг нь гадны улс орны жишээн дээрээс харагдаж байна. Гамшгийн хор уршгийг арилгах ажиллагааг санхүүжүүлэх үндсэн 2 арга байдаг. Үүнд:

- 1 дүгээрт гамшгийн дараах санхүүжилт
- 2 дугаарт гамшгийн өмнөх санхүүжилт

Судалгаанаас үзэхэд улс орнуудын хувьд гамшгийн даатгалын тогтолцооны төсөөтэй тал нь даатгагдаж буй объект л байдаг бөгөөд бусад талаар ихээхэн ялгаатай байна. Ихэнх орнууд, ялангуяа хөгжиж буй орнуудын хувьд гамшгийн даатгалын тогтолцоог төр хувийн хэвшлийн хамтын оролцооны хэлбэрээр бүрдүүлсэн бөгөөд төрийн оролцоо шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг. Харин даатгалын зах зээл хөгжсөн орнуудын хувьд төрийн оролцоо хязгаарлагдмал, гамшгийн эрсдэлийг үндсэндээ хувийн даатгалын компаниуд хариуцдаг байна. Энэ нь ялангуяа гамшгийн эрсдэл багатай орнуудын хувьд түгээмэл байдаг байна.

Гамшгийн даатгалын хөтөлбөр нь гамшгийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөх болон гамшгийн нөлөөг бууруулахын аль алинд нь ач холбогдолтой арга хэрэгслийн нэг чухал хэлбэр юм. Олонхи хөгжиж буй орнуудад гамшгийн даатгал төдийлөн хөгжөөгүй байдаг ч гамшгийн хохирлыг нөхөх, гүүний нөлөөг бууруулах стратегийн нэг нь даатгал хэвээр байна. Даатгал нь гамшгийн нөхцөлд засгийн газрын үүргийг хөнгөвчлөх болон гамшгийг бууруулах ажиллагааг бусад бүтээн байгуулалттай уялдуулах арга мөний хувьд багагүй анхаарал татах болсон.

Гамшгийн эрсдэл өндөртэй орнуудын хувьд улс орны хэмжээнд төр хувийн хэвшлийн оролцоотой даатгалын тодорхой хөтөлбөр хэрэгжүүлэх нь түгээмэл байдаг. Хөгжиж буй орнуудад гамшгийн эрсдэлийн даатгал анхаарал хандуулж, томоохон хэмжээний санхүүжилтийг авч байна. Даатгал нь

гамшгийн улмаас үүссэн эдийн засгийн алдагдлыг багасгах буюу нөхөн олгох арга юм.

Гамшгийн даатгалын бодлого үер, газар хөдлөлт, далайн шуурга гэх мэт олон аюулын үед үр дүнтэй болохоо хэдэнтээ харуулсан үр дүнтэй арга хэрэгсэл хэдий ч даатгуулж буй хүмүүс, эдийн засгийн салбар эрсдэлд өртөмхий, эмзэг байх тохиолдолд даатгалын компаниудад хүндээр тусдаг сөрөг талтай. Ийм шалтгааны улмаас давхар даатгалын хөтөлбөр эрсдэлийн нөлөөг өргөн хүрээнд өөрөөр хэлбэл, хэд хэдэн улсын хэмжээнд тэнцүүлж өгдөг ач холбогдолтой.

Гамшгийн эрсдэлийг олон этгээдүүдийн дунд тархаар, хуваах боломж олгодгоороо даатгал нэлээд ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл, гамшигт их өртсөн хүмүүсийн хохирлыг нөхөхөд гамшигт бага өртсөн буюу өртөөгүй хэсгийнх нь төлсөн даатгалын хураамжийг ашиглах боломжтой юм.¹

Гамшгийн эрсдэлийн даатгалын удирдлага нь дараах онцлог шинжтэй.

Гамшгийн даатгалын эрсдэлийн удирдлагыг дараах байдлаар тодорхойлоно.



2-р зураг. Гамшгийн эрсдэлийн даатгалын удирдлагын мөчлөг

Гамшгийн эрсдэлийг дараах үндсэн шинжээр тодорхойлоно. Үүнд:

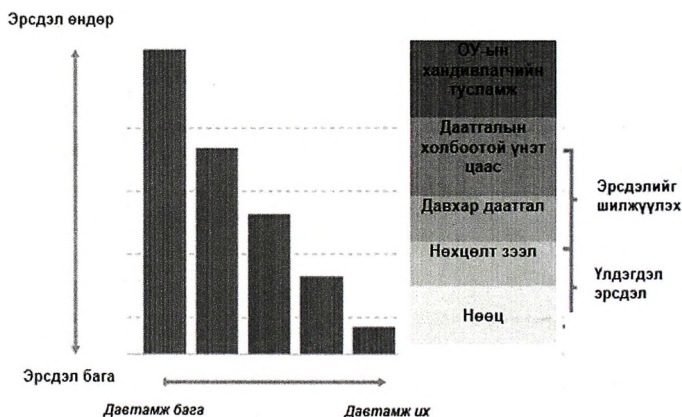
¹ГХЕГ, НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрийн МОН/02/305 төсөл. Гамшиг ба бусад асуудлууд. Гутгаар дэвтэр. УБ 2004 он.

1. Эрсдэлийг илрүүлэх (Risk identification)
2. Эрсдэлийг хэмжих (Risk measurement)
3. Эрсдэлийг хянах (Risk control)

Гамшгийн эрсдэлийн даатгал нь дараах 4 мөчлөгтэй.

1. Эрсдэлээс зугтах (risk avoidance)
2. Эрсдэлийг бууруулах (risk reduction)
3. Эрсдэлийг өөртөө үлдээх (risk retain)
4. Эрсдэлийг шилжүүлэх (risk transfer)

Гамшгийн эрсдэлийг илрүүлж тооцсоны үндсэн дээр дээрх 4 мөчлөгт тохирсон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.



3-р зураг. Гамшгийн эрсдэлийн санхүүжилтийн сонголтууд

Гамшгийн эрсдэл хамгийн өндөр, давтамж бага үед Олон улсын хандивлагчийн тусламж авна. Эрсдэл өндөр, давтамж бага тохиолдолд даатгалын холбоотой үнэт цаас гаргах, давхар даатгалынүйл ажиллагаа явуулан эрсдэлийг шилжүүлэх арга хэмжээ авна. Үлдэгдэл эрсдэлтэй тохиолдолд гамшгийн эрсдэл бага, давтамж их үед болзошгүй зээл, гамшгаас хамгаалах нөөцтэй байна.

Гамшгийн эрсдэлийн даатгалын эрх зүйн орчны олон улсын туршлага

Ихэнхи улс орнуудын хувьд гамшгийн эрсдэлийн менежментийн хүрээнд гамшгийн даатгалын хууль эрх зүйн асуудлуудын талаар тодорхой тусгаагүй байгаа хэдий ч зарим улс орнууд үндэсний даатгалтай болох зорилт дэвшүүлэн ажиллаж байна. Жишээлбэл: Мексик улс гамшгийн албан даатгалын дүрэм журмуудыг хэрэгжүүлж, бага орлоготой улс орнууд эрсдэлийг шилжүүлэх бусад арга замуудыг судалж байна. Вьетнам болон Хятад улсад хөдөө аж ахуйн даатгал хэрэгжиж эхэлсэн. Европын улс орнуудад үер, газар хөдлөлт болон хөрсний гулсалтын үеийн үйл ажилагааг зохицуулдаг дүрэм журмуудыг дараах 2-р хүснэгтээр харуулав.

	Үер	Газар хөдлөлт	Хөрсний гулсалт	Дүрэм журмууд
Франц	+	+	+	1982 оны хууль
Норвеги	+	+	+	1989 оны хууль
Испани	+	+	-	1990 оны хууль
Швейцарь	+	-	+	1990 оны хууль
Дани	далайн үерийн	-	-	1991 оны хууль
Герман	+	+	?	1994 оны хууль

+ дүрэм журамтай -дүрэм журам байхгүй ? дата
байхгүй

2013 онд Европын Комисс даатгалын зах зээлийн гүйцэтгэлийг сайжруулахад Европын холбооны зүгээс ямар арга хэмжээ авах нь зүйтэй талаар өргөн хүрээтэй хэлэлцүүлэг явуулсан. Үүний зэрэгцээ Европын холбооны хууль боловсруулагчид Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрхэн боловсруулж, үйл ажиллагаа явуулах талаарх хууль тогтоомж, дүрэм журамд томоохон шинэчлэлт хийжээ.

Даатгалын зах зээл дангаараа түүний хурдыг тогтоон барих боломжгүй юм гэж зарим судлаачид үзэж байна. Европын холбооны улс орнуудын санхүү, эдийн засгийн хямрал, Европын холбоонд багтдаг засгийн газрын өр зээлтэй улс орнууд даатгалын хэрэгжилтгүй тохиолдолд гамшгийн сэргээн босголт, хохиролын нөхөн төлбөрийн санхүүжилтэнд улс орны чадавхийн тал дээр анхаарал хандуулан хэлэлцсэн. Төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэдгийг эрсдэлийн тодорхой бус давтамжтай тархалтын эсрэг санхүүгийн хүчтэй дэмжлэг үзүүлэх даатгалын хамрагдалт, гүнзгийрэлт, баталгаажилтыг

сайжруулах зорилготой ба эрсдэлийг хариуцлагатай болон үр ашигтайгаар хуваалцах үүрэгтэй гэж ойлгож болох юм.

Дүгнэлт

АНУ, Алжир, Турк, Румын, Норвеги, Испани, Хятад, Энэтхэг, Япон, Шинэ Зеланд, Шриланк, Тайланд зэрэг улс орнууд гамшгийн эрсдэлийн даатгалын тогтолцоонд шилжсэн бөгөөд тухайн улс, үндэсний онцлогт тохирсон хэлбэрээр даатгалын тогтолцоог бүрдүүлэн үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна.

Манай Улсын хувьд Улсын онцгой комисс гамшгийн улмаас учирсан хохирлыг арилгах, сэргээн босгох арга хэмжээнд шаардагдах хөрөнгийн асуудлуудыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу тухай бүр шийдвэрлэж байгаа ч иргэд, хувийн өмчит компани, аж ахуйн нэгжүүд хохирлоо бүрэн барагдуулж чадахгүй хохирсоор байна. Энэ нь иргэд, малчид, хуулийн этгээдүүд эд хөрөнгөө даатгалд хамруулах ёстой болохоос төр 100 хувь хохирлыг нь арилгах боломжгүйтэй холбоотой байна.

Мөн Монгол улсын хувьд аж ахуйн нэгж байгууллага болон хүн амын даатгалд хамрагдалтын түвшин доогуур, гамшгийн хохирлыг нөхөх төлөх даатгалын тогтолцоо бүрдээгүй учраас гамшгийн улмаас учирсан хохирлыг зөвхөн улсын төсвийн хөрөнгөөр нөхөн төлдөг бөгөөд хувийн хэвшил, иргэдийн үүрэг оролцоо хангалтгүй сул байгааг өөрчлөх, төр-хувийн хэвшлийн уялдаа холбоог сайжруулах шинэ шатанд гаргах боломж байна гэж үзэж байна.

Санал

- Газар хөдлөлтийн улмаас барилга байгууламжид учирч болзошгүй эдийн засгийн хохирлыг нөхөн төлөх, газар хөдлөлтийн заавал даатгуулах даатгал мөн бусад гамшгийн улмаас учирч болзошгүй материаллаг болон эд хөрөнгийн хохирлыг нөхөн төлөх, даатгал, давхар даатгалын хамрагдалт болон даатгалын компанийн нөхөн төлөх боломжгүй эрсдэлүүд, даатгалд хамрагдалтад тулгарч буй бэрхшээлүүдтэй холбоотой гамшгийн эрсдэлийн даатгалын эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.
- Иргэд, малчид, аж ахуйн нэгж байгууллагуудыг гамшгийн эрсдэлийн даатгалд хамруулах ажлыг нэгдсэн бодлогоор хуульчлах.
- Зуд үер, аянга цахилгааны улмаас малчид малаа олон тоогоор алддаг учраас малчдыг даатгалд хамруулах ажлыг даатгалын компаниуд санаачлан зохион байгуулах шаардлагатай.