

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт

Баднаагийн Ганцоож

Магистр, багш, gantsooj@naog.gov.mn

Монгол Улс, Улаанбаатар, Удирдлагын академи

Хураангуй

Үндэсний аюулгүй байдал нь улс үндэстний оршин тогтнол, төр, нийгмийн байгуулал, иргэдийн эрх, эрх чөлөө, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, технологи, мэдээлэл, соёл, хүн амын хөгжлийн үзүүлэлт, удмын сан, экологи, хүнсний аюулгүй байдал зэрэг олон салбарыг хамарсан өргөн хүрээтэй, цогц ойлголт юм. Иймээс орчин үеийн аюулгүй байдлын онолууд үндэсний аюулгүй байдлыг зөвхөн батлан хамгаалах болон хууль сахиулах байгууллагын чиг үүрэгтэй холбон ойлгох бус, харин нийгмийн бүх гишүүний хамтын хүчин чармайлт, өргөн оролцоонд тулгуурлан хангах шаардлагатайг онцлон тэмдэглэдэг.

Монгол Улсын хууль тогтоомжид иргэдийн оролцоог төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын нэг хэмээн тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал: “Монгол Улсын Үндсэн хууль” (1992), “Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль” (2001), “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” (2010), Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль (2018) зэрэг суурь баримт бичигт иргэдийн эрх, үүрэг, оролцооны хэлбэр, мэдээлэл авах болон солилцох боломж, бодлого боловсруулах үйл явц дахь оролцооны зохицуулалтыг тусгасан байна. Эдгээр зохицуулалт нь үндэсний аюулгүй байдлын асуудалд иргэдийг идэвхтэй оролцуулах, хөндлөнгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх, мэдээлэл солилцох, бодлого, шийдвэрийг хамтран хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж байна.

Энэхүү өгүүлэл нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд иргэдийн оролцоог хангах эрх зүйн орчныг онолын эх сурвалж болон холбогдох хууль, бодлогын баримт бичгүүдэд тулгуурлан судалж, зохицуулалтын өнөөгийн байдал, түүний хэрэгжилтийг сайжруулахад анхаарах шаардлагатай асуудлыг тодорхойлоход чиглэнэ. Судалгааны хүрээнд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалтыг 1) иргэний эрх ба үүрэг, 2) үндэсний аюулгүй байдлыг хангах институцийн тогтолцоо, 3) ил тод байдал ба тайлагнал, 4) бодлого боловсруулах үе шат дахь олон нийтийн оролцоо гэсэн дөрвөн үндсэн хүрээнд нэгтгэн дүгнэв.

Түлхүүр үгс: Иргэний эрх ба үүрэг, институцийн тогтолцоо, ил тод байдал, тайлагнал

Үндсэн хэсэг

Аливаа улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл явцад иргэдийн оролцоо нь зөвхөн ардчиллын зарчмын илэрхийлэл төдийгүй тогтолцооны тогтвортой байдлыг бататгах стратегийн ач холбогдол бүхий хүчин зүйл болохыг олон улсын болон дотоодын судалгааны бүтээлүүдэд онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Иргэдийн оролцоо нь төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл явцад ил тод байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх замаар үндэсний аюулгүй байдлын институцийн чадавхыг бэхжүүлэх суурь нөхцөл болдог.

Үндэсний аюулгүй байдлын орчин үеийн онолууд аюулгүй байдлыг төр төвтэй хамгаалалтын хүрээнээс өргөжүүлэн, нийгмийн хамтын оролцоонд тулгуурласан цогц тогтолцоо хэмээн тайлбарлах болсон. Энэ хандлагад иргэн нь хамгааллын объект биш, аюулгүй байдлыг хамтран бүтээгч субъект гэж үздэг. Гэвч энэхүү онолын шилжилт эрх зүйн зохицуулалтад хэрхэн туссан, ялангуяа Монгол Улсын нөхцөлд иргэдийн оролцоо бодитой институцийн механизм болж чадсан эсэх нь тодорхой бус хэвээр байна.

Монгол Улс үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаандаа эх оронч, үндэсний үзлийг эрхэмлэх, төр иргэний хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх, аюулгүй байдлын бодлогыг цогц, уялдаатай хэрэгжүүлэх, мэдлэгт суурилсан шийдвэр гаргалтыг дэмжих, асуудалд бодитой хандах, мөн даяаршлын нөлөөллийг харгалзан үзэх зэрэг зарчмыг баримтлахаар тодорхойлсон байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд иргэдийн оролцоог норматив түвшинд хуульчилсан байдаг. Гэсэн хэдий ч эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт болон институцийн үр нөлөөг авч үзвэл дараах суурь хүндрэлүүд ажиглагдаж байна. Үүнд: нэгд, иргэний оролцооны эрхийг зарчмын түвшинд тунхагласан боловч хэрэгжилтийн процедур, стандарт, буцах холбооны механизмыг нарийвчлан тодорхойлоогүй; хоёрт, оролцооны институцийн субъектүүдийн чиг үүрэг, хариуцлагын зааг бүрэн тогтоогдоогүй; гуравт, ил тод байдлыг хангах шаардлага ба төрийн нууцын зохицуулалт хоорондоо зөрчилдөх боломжтой; дөрөвт, оролцооны бодит түвшин ихэвчлэн мэдээлэл авах, санал өгөх зэрэг хязгаарлагдмал хэлбэрт үлдэх хандлагатай байна. Иймд энэхүү судалгаа нь Монгол Улсад үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог зохицуулсан эрх зүйн орчин нь оролцоонд суурилсан аюулгүй байдлын онолын загварт хэр нийцэж буйг тодорхойлох, мөн хуульчилсан зохицуулалтыг шинжилж, түүний хэрэгжилтийг боловсронгуй болгоход тулгамдсан асуудлыг тодорхойлоход чиглэнэ. Судалгаанд баримт бичгийн болон агуулгын шинжилгээний аргыг хослуулан хэрэглэв. Үүний хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль болон үндэсний аюулгүй байдалтай холбогдох бусад хууль, эрх зүйн баримт бичигт иргэдийн оролцоотой холбоотой зохицуулалтад агуулгын шинжилгээ хийсэн болно.

Иргэдийн оролцоог аюулгүй байдалд холбогдох агуулгаар тодруулбал: *нэг талаас* эрсдэлийн мэдээлэл хамгийн түрүүнд илрэх орон нутгийн түвшний мэдрэмж төрийн институцийн шийдвэр гаргалттай холбогддог. *Нөгөө талаас* төр-иргэний харилцан хариуцлага, итгэлцлийг бэхжүүлэх нэг чухал механизм болдог байна. Иймээс өгүүллийн эхэнд “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэдийн оролцоо” чухал болохыг дараах байдлаар тодорхойлж болох юм.

Үндэсний аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны үндэслэл:

Нэгдүгээрт, үндэсний аюулгүй байдалд учирч болох эрсдэл, сорилт нь ихэвчлэн нутгийн иргэдийн амьдралын орчинд анх илэрдэг тул тэдний идэвхтэй оролцоо, мэдээлэл өгөх үйл ажиллагаа нь учирч болзошгүй эрсдэлийг эрт сэрэмжлүүлэх тогтолцооны салшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болдог байна. Энэ нь уламжлалт төвлөрсөн аюулгүй байдлын загвараас илүү өргөн хүрээтэй буюу хүн-нийгэм-байгаль орчны уялдаа бүхий орчин үеийн аюулгүй байдлын ойлголттой нийцдэг.

Хоёрдугаарт, иргэдийн бодит оролцоо нь төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үнэлэх үе шатуудыг амьдралын бодит нөхцөлд тулгуурлаж, аюулгүй байдлын талаарх шийдвэрүүдийн чанар, хэрэгжилтийн бодит үр нөлөөг дээшлүүлдэг. Энэ утгаараа иргэдийн оролцоо нь мэдээлэл, нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах нөхцөлийг бүрдүүлж, төрийн институцийн үйл ажиллагааны ил тод, хариуцлагатай байдлын суурь нөхцөл болдог.

Гуравдугаарт, үндэсний аюулгүй байдлын гол баталгаа нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой байдал юм. Эдгээрийн аль нэгэнд үүсэх тогтворгүй байдал нь үндэсний аюулгүй байдалд шууд нөлөөлдөг. Иргэдийн оролцоо нь нийгмийн эв нэгдэл, харилцан итгэлцэл, нийгмийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлж, аливаа гадны нөлөөлөл, мэдээллийн манипуляц, дотоод зөрчилдөөн үүсэх нөхцөлийг бууруулдаг. Ингэснээр иргэдийн оролцоо нь үндэсний аюулгүй байдлын институцийн чадавхыг бэхжүүлэх нэмэлт хамгаалалтын стратеги болж ажилладаг.

Дөрөвдүгээрт, үндэсний аюулгүй байдал нь өнөө цагт дан ганц батлан хамгаалах болон хууль сахиулах, хүчний байгууллагын асуудал биш болж илүү өргөн хүрээг хамарсан стратеги болон хөгжиж байна. Тухайлбал: өмнө дурдсанчлан үндэсний аюулгүй байдалд хүний аюулгүй байдал, нийгмийн хамгаалал, эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, байгаль орчны аюулгүй байдал зэрэг олон хэмжээст ойлголтууд хамаарах болсон тул иргэдийн оролцоогүйгээр эдгээр хүрээний аль нэгийг бүрэн хангах боломж улам бүр хязгаарлагдаж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл: иргэд үндэсний аюулгүй байдлын зүгээс зорилтот бүлэг биш, харин идэвхтэй оролцогч, хамтран хэрэгжүүлэгч болж хувирсан байна. Иймд улс орнуудын аюулгүй байдлын онол, практикт иргэдийн оролцоог стратегийн нөөц, эрсдэлийг бууруулах чадавх болон засаглалын тогтвортой байдлын

баталгаа гэж үзэх хандлага нэмэгдсээр байна. Монгол Улсын хувьд ч энэ чиг хандлага эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын баримт бичгүүдэд тусаж, иргэдийн оролцоог үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны зайлшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзэх шаардлагыг улам бүр тодотгох болжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” хэмээн төрийн үйл хэрэгт ард түмний оролцох эрхийг зохицуулж, мөн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 9-д “... шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй ...” хэмээн дээрх эрхийг баталгаажуулжээ.

Түүнчлэн Монгол Улс Үндсэн хуульдаа “Эх орныхоо тусгаар тогтнолыг батлан хамгаалж, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн” хэмээн тодорхойлж, “Монгол Улсын иргэн үндсэн эрх, эрх чөлөөний баталгааг эдэлнэ” ингэхдээ “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална³, “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэсэн суурь зохицуулалтыг тодорхойлж өгчээ. Гэвч дээрх хууль, эрх зүйн үндэслэл, түүнд холбогдох судалгаа, эрдэм шинжилгээний зарим эх сурвалжууд болон бодит хэрэгжилтийн байдлаас харахад иргэдийн оролцоо эрх зүйн хувьд заавал байх ёстой гэж хуульчилсан ч хэрэгжилтийг хангах механизмууд хангалттай түвшинд нарийвчлан тодорхойлоогүй. Тухайлбал: санал хүлээн авах хугацааны стандарт, буцах холбооны горим, эрсдэлийн мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоо, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах техникийн стандарт зэрэгт тодорхойгүй байдал илэрсээр байна. Иймээс иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн бодит боломж, оролцооны үр нөлөөг сайжруулах чиглэлд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судалгаа, шинжилгээг өргөтгөх шаардлага үүсэж байгаа юм.

Үндэсний аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны хөгжил, хандлага

Орчин үед аюулгүй байдал судлалд улс орны баталгааг зөвхөн цэргийн болон хүчний байгууллагын хариуцлагаар хязгаарлахгүйгээр олон талт оролцогчид хамтран бүрдүүлдэг иж бүрэн тогтолцоо хэмээн ойлгох болсон билээ. Өөрөөр хэлбэл: аюулгүй байдлыг хангах үйл явц нь төрийн байгууллагаас гадна иргэд,

¹ Монгол Улсын Үндсэн хууль. -//Төрийн мэдээлэл. №1 УБ.,1992. 3 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт

² Монгол Улсын Үндсэн хууль. -//Төрийн мэдээлэл. №1 УБ.,1992. 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалт

³ Монгол Улсын Үндсэн хууль. -//Төрийн мэдээлэл. №1 УБ.,1992. 16 дугаар зүйлийн 17 дахь заалт

⁴ Монгол Улсын Үндсэн хууль. -//Төрийн мэдээлэл. №1 УБ.,1992. 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалт

иргэний нийгмийн байгууллагууд, хувийн хэвшил, орон нутгийн бүтэц зэрэг олон түвшний институцийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоонд түшиглэдэг. Эндээс үзэхэд үндэсний аюулгүй байдлын ойлголт нь олон улсын харилцаа, улс төр судлалын хүрээнд урт хугацаанд төр-төвт агуулгаар тайлбарлагдаж иржээ. Уламжлалт энэ хандлагад аюулгүй байдал нь улсын тусгаар тогтнол, газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, цэргийн хамгаалалтаар тодорхойлогдож, иргэдийг хамгаалуулах объект гэж үздэг байв (Muguruza, 2007). Дээрх хандлагын үүднээс аюулгүй байдлыг хангах гол субъект нь төр, тэр дундаа зэвсэгт хүчин бөгөөд нийгэм, иргэдийн оролцоо бодлогын зайлшгүй бүрэлдэхүүнд тооцогддоггүй байсан. Гэвч хүйтэн дайны дараах олон улсын нөхцөл байдал, дотоод зөрчил, терроризм, эдийн засгийн эмзэг байдал, хүрээлэн буй орчны аюул, гамшгийн эрсдэл нэмэгдсэнээр төр дангаараа аюулгүй байдлыг хангах боломж хязгаарлагдмал болох нь илэрсэн байна. Үүний үр дүнд аюулгүй байдал судлалд хүний аюулгүй байдлын хандлага бий болсон бөгөөд аюулгүй байдлын төв нь төрөөс хүн рүү шилжих болжээ (Alkire, 2003) (Fukuda-Parr, 2012). Хүний аюулгүй байдлыг айдас болон гачигдлаас ангид байх нөхцөлөөр тодорхойлж, хувь хүний амьдралын чанар, нийгмийн хамгаалал, эдийн засгийн баталгааг аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзэх болжээ. Ийнхүү иргэн нь хамгаалуулах объект биш, харин аюулгүй байдлын хамтран бүтээгч субъект гэж тайлбарлагдах онолын суурь бүрэлдсэн байна.

Энэхүү үзэл баримтлал нь оролцооны засаглалын онолтой уялдан хөгжиж иржээ. Иргэдийн оролцооны шатлалыг тодорхойлсон Арэнштейний загварт мэдээлэл авах, зөвлөлдөх, хамтран шийдвэрлэх, эрх шилжүүлэх зэрэг түвшнийг ялган үздэг бөгөөд иргэд бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцох тусам төрийн шийдвэрийн легитим байдал нэмэгддэг (Arnstein, 1969) гэж үздэг. Орчин үеийн судалгаанд төрийн бодлого, ялангуяа аюулгүй байдлын бодлогын үр нөлөө нь иргэдийн оролцооны түвшнээс шууд хамааралтай болохыг тодорхойлсон байна (OECD, 2024). Иргэдийн оролцоо нь бодлогын ил тод байдал, итгэлцлийг нэмэгдүүлж, хямралын үед төр-нийгмийн хамтын үйл ажиллагааг сайжруулдаг (Giedraitytė, 2022). Үүнтэй холбоотойгоор аюулгүй байдал судлалд “ардчилсан аюулгүй байдал” болон “иргэний аюулгүй байдал” гэсэн ойлголтууд үүсэн хөгжих болжээ. Өмнө дурдсанчлан эдүгээ улс үндэсний аюулгүй байдлыг зөвхөн хүчний байгууллагын асуудал бус, нийгмийн хамтын ажиллагааны үр дүн гэж тайлбарлах болсон бөгөөд иргэний нийгэм, орон нутгийн байгууллага, сайн дурын бүлгүүдийн оролцоо, хамтын ажиллагаа нь аюулгүй байдлын чадавхыг нэмэгдүүлдэг байна (Neild, 2005) (Tufró, 2018). Судалгааны үр дүнгүүдээс үзэхэд иргэд бодлого боловсруулах болон хэрэгжилтэд оролцох үед аюулгүй байдлын талаарх субъектив мэдэрэмж өсөж, гэмт хэрэг, нийгмийн зөрчил буурах хандлагыг ажиглаж болно.

Сүүлийн үеийн судалгаанд “whole-of-society” буюу бүх нийтийн оролцоотой аюулгүй байдлын хандлага түлхүү хэрэглэгдэж байна. Энэ хандлагаар үндэсний аюулгүй байдал нь төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, иргэдийн хамтын чадавхаар тодорхойлогдох (Parlak, 2021) бөгөөд аюулгүй байдлын бодлого

нь олон талт оролцоо, нийгмийн уялдаа холбоонд тулгуурлах ёстой (Askerbaevich, 2024) гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл: аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах үүрэг нь зөвхөн төрийн байгууллагад төвлөрсөн чиг үүрэг бус, харин нийгмийн түвшинд тархсан институцийн тогтолцооны хүрээнд хэрэгжих цогц үйл явц гэж үздэг. Ийм нөхцөлд иргэдийн мэдээллийн хүртээмж, хамтын ажиллагаа, сайн дурын оролцоог үндэсний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх стратегийн чухал нөөцөд тооцно.

Орчин үед аюулгүй байдал судлалын дараагийн чиглэл нь Үндэсний сөрөн тэсвэрлэх чадавхын тухай ойлголт юм. Энэ нь нийгэм аюул, хямрал, тодорхойгүй нөхцөлд дасан зохицож, үйл ажиллагаагаа хадгалах чадавх бөгөөд энэ нь иргэдийн оролцоо, итгэлцэл, нийгмийн капиталд тулгуурладаг (Suresh, R., Akbari, P., & MacKenzie, C., 2024). Иймд үндэсний аюулгүй байдлын чадавхыг зөвхөн батлан хамгаалах нөөцөөр бус нийгмийн хамтын ажиллагааны түвшнээр хэмжих хандлага төлөвшиж байна.

Хүснэгт 1. Аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны хөгжил, онолын хандлагын харьцуулалт

Хандлага	Товч тодорхойлолт	Давуу тал	Сул тал	Иргэдийн оролцоонд үзүүлэх үр дагавар
Төр-төвт (уламжлалт, реалист) аюулгүй байдал	Тусгаар тогтнол, хил хязгаар, цэргийн хамгаалалтад төвлөрсөн; аюулгүй байдлын гол субъект нь төр, зэвсэгт хүчин	Хүчтэй төрийн чадавх, хурдан шийдвэр, гадаад цэргийн аюулд үр нөлөөтэй	Цэргийн бус аюул (эдийн засаг, орчин, гамшиг, дотоод зөрчил)-ыг дутуу хардаг; нийгмийн оролцоо сул	Иргэдийг “хамгаалуулах объект” гэж үзэх хандлага давамгайл; зөвлөлдөх, хамтран хэрэгжүүлэх сувгууд хязгаарлагдмал (Muguruza, 2007)
Хүний аюулгүй байдал	“Айдас, гачигдлаас ангид” байх нөхцөлийг баталгаажуулах; амьжиргаа, нийгмийн хамгаалал, эрх чөлөөг нэн тэргүүнд тавина	Аюулгүй байдал–хөгжлийн уялдааг харуулна; бодлогын салбар хоорондын интеграцийг дэмжинэ	Хэт өргөн хүрээтэй болж, нэн тэргүүний эрэмбэ тодорхойлох, нөөц хуваарилахад хүндрэлтэй	Иргэдийг бодлогын хамтран бүтээгч болгон авч үзэх хүчтэй суурь бий болгодог (Alkire, 2003; Fukuda-Parr, 2012)

Ардчилсан/ иргэний аюулгүй байдал	Аюулгүй байдлын бодлогын легитим байдал, ил тод байдал, хариуцлагыг ардчилсан институц, иргэний нийгмээр дамжуулан баталгаажуулна	Итгэлцэл, хяналт-тэнцлийг нэмэгдүүлнэ; эрх зүйн засаглал, хүний эрхийг хамгаална	Онцгой байдалд шийдвэр удаашрах, институцийн зөрчилдөөн гарч болзошгүй	Иргэдийн оролцооны шатлал (мэдээлэл → зөвлөлдөх → хамтран шийдвэрлэх → эрх шилжүүлэх) ахихын хэрээр үр нөлөө нэмэгдэнэ (Arnstein, 1969; OECD, 2024; Giedraitytė, 2022)
“Бүх нийтийн оролцоотой хандлага” (whole-of- -society)	Төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, орон нутаг, иргэнийг хамарсан хамтын чадавхаар аюулгүй байдлыг бий болгоно	Олон талт оролцоо, хамтын ажиллагааг системтэй зохион байгуулна; олон талын эрсдэлийг сөрөн тэсвэрлэх	Оролцогч олон талуудын зохицуулалт, засаглалын загвар шаарддаг; зардал, зохион байгуулалт өндөр	Иргэдийн мэдээллийн хүртээмж, сайн дурын оролцоо, түншлэл стратегийн нөөц болж хувирна (Parlak, 2021; Askerbaevich, 2024; Neild, 2005; Tufro, 2018)
Нийгэм, оюун санааны сөрөн тэсвэрлэх чадавх (resilience)	Эрсдэл, тодорхойгүй байдлалд дасан зохицож, гол үйл ажиллагаагаа хадгалах чадавх	Хямралын мөчлөгийн өмнө-дунд- дараах үе шатыг бүхэлд нь хамарсан, уян хатан	“Хэний сөрөн тэсэх чадавх”, “юуг” сэргээх вэ гэдгийг тодорхойлохгүй бол “хэвээр хадгалах” нэрийн дор тэгш бус байдлыг тогтоон барих эрсдэлтэй	Итгэлцэл, нийгмийн капитал, хамтын ажиллагааг хэмжигдэхүйц индикатораар ажиллуулна (Suresh, 2024; UNDP, 1994; Buzan & Wæver & de Wilde, 1998)

Дээрх судалгаануудыг нэгтгэн харахад үндэсний аюулгүй байдлын ойлголт нь төрийн хамгаалалтын парадигмаас нийгмийн хамтын бүтээмжид суурилсан парадигм руу шилжсэн байна. Иргэдийн оролцоо нь аюулгүй байдлын бодлогын легитим байдал, итгэлцэл, мэдээллийн урсгал, эрсдэлийн хариу үйлдэл, нийгэм, оюун санааны сөрөн тэсэх чадавхыг нэмэгдүүлдэг үндсэн хүчин зүйл гэж ихэнх судалгаанд нийтлэг дүгнэжээ. Иймээс орчин үед үндэсний аюулгүй байдлын онолд иргэнийг хамгаалалтын объект бус, аюулгүй байдлыг хамтран бүтээх институцийн субъект гэж тодорхойлж ирсэн. Үүний улмаас аюулгүй байдлын бодлого зөвхөн төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд төвлөрөх бус, иргэдийн өдөр тутмын амьдрал, амьжиргаа, нийгмийн хамтын оролцоо, чадавхтай илүү нягт уялдаж эхэлжээ. Ийнхүү аюулгүй байдлын төвлөрөл төрөөс хүний амьдрал руу, нийгмийн бүтцийн дотоод хүч чадал руу аажмаар шилжиж байгаа нь судалгааны үзэл

баримтлалыг шинэ нөхцөлд нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагыг тодорхойлж байна. Дээрх онолын харьцуулалтаас үзэхэд энэ удаагийн судалгаанд аюулгүй байдлыг нэг талын биш, харин олон чиглэлээс харсан **интегралчилсан онолын хүрээг** баримтлах нь зүйтэй гэж үзэв.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны зохицуулалтын шинжилгээ

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа нь зөвхөн улс төр, цэрэг, хууль сахиулах байгууллагын хүрээнд хязгаарлагдахгүй бөгөөд төр–иргэний харилцааны чанар, бүх нийтийн оролцооны зохистой зохицуулалтаас улам бүр хамаарах болж байна. Аюулгүй байдлын орчин олон талт, нийгмийн шинжтэй эрсдэлээр тодорхойлогдох болсон өнөө үед иргэдийн оролцоо нь бодлогын легитим байдал, институцийн ил тод байдал, нийгэм, оюун санааны сөрөн тэсэх чадавхын үндсэн элемент болон төлөвшиж байна. Иймээс энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал дахь иргэдийн оролцооны зохицуулалтыг *нэгдүгээрт*, иргэний эрх ба үүрэг, *хоёрдугаарт*, институцийн тогтолцоо, *гуравдугаарт*, ил тод байдал ба тайлагнал, *дөрөвдүгээрт*, бодлого боловсруулах үе шат дахь олон нийтийн оролцоо гэсэн дөрвөн агуулгаар судалсан болно. Эдгээр чиглэлийг нарийвчлан судалснаар үндэсний аюулгүй байдлын бодлого дахь иргэний оролцооны бодит байдал, хэрэгжилтийн үр дүн, цаашид сайжруулах шаардлага бүхий орон зайг тодорхойлох боломж бүрдэнэ хэмээн үзэв.

Нэг. Иргэний эрх ба үүрэг: оролцооны норматив суурь: Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 14.1, 14.2-т иргэнийг үндэсний язгуур ашиг сонирхлоо дээдлэх, төрийн болон албаны нууцыг хадгалах үүрэгтэй, мөн үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй асуудлаар төрийн байгууллагад санал, гомдол гаргах эрхтэй субъект хэмээн тодорхойлсон байна. Тодруулбал: Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 14.1-д “*Монгол Улсын иргэн үндэсний язгуур ашиг сонирхлоо дээдэлж, хуулиар тогтоосон үүргээ биелүүлэх, төрийн болон албаны нууц, байгууллагын нууц, хүний эмзэг мэдээллийг задруулахгүй байх үүрэгтэй*”, 14.2-т “*Монгол Улсын иргэн үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй асуудлаар төрийн зохих байгууллага, албан тушаалтанд санал, гомдлоо тавьж шийдвэрлүүлэх эрхтэй*” хэмээн тус тус заасан нь иргэнийг үндэсний аюулгүй байдлын идэвхтэй субъект болгон тодорхойлж байна.

Эдгээр заалтыг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.1-д тусгасан “*Монгол Улсын иргэн бүрийн үндэсний үнэт зүйлээрээ бахархагч, тэдгээрийг хайрлан хамгаалагч, тээн хөгжүүлэгч байх эх оронч үндэсний үзэл, улс, үндэснийхээ ирээдүйн сайн сайхны төлөө хувь нэмрээ оруулахыг эрмэлзсэн идэвхтэй үйл ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааны эх үндэс болно*” гэсэн тодорхойлолттой уялдуулан авч үзвэл иргэний оролцоо нь сайн дурын шинжтэй үйл ажиллагаа бус, харин бодлогын суурь нөхцөл

болох нь харагдаж байна. Дээрх зохицуулалтад эх оронч үндэсний үзлийг үндэсний аюулгүй байдлын бодлого, үйл ажиллагааны “эх үндэс” гэж тодорхойлж, иргэн бүрийг үндэсний үнэт зүйлээ тээн хөгжүүлэгч идэвхтэй оролцогч байхаар заасан байна.

Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.4.1.1-д “иргэний эрүүл мэндийн боловсролыг дээшлүүлэх ажлыг бүх шатны боловсролын байгууллага, хэвлэл мэдээллээр дамжуулан хэрэгжүүлнэ”, 3.4.3.7-д “Амьдрах орчныг эрүүлжүүлэхэд иргэдийн үүрэг, хариуцлага, оролцоог нэмэгдүүлнэ” гэж заасан нь үндэсний аюулгүй байдлыг хүний аюулгүй байдлын түвшинд өргөтгөн авч үзсэнийг илтгэж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл: иргэний эрүүл мэндийн боловсрол, амьдрах орчны аюулгүй байдлыг хангахад иргэдийн үүрэг, оролцоог нэмэгдүүлэх талаар тусгасан нь үндэсний аюулгүй байдлыг зөвхөн батлан хамгаалах хүрээнд бус, хүний аюулгүй байдлын түвшинд өргөтгөн авч үзсэнийг илтгэж буй хэрэг юм.

Түүнчлэн Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуульд иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан олон зохицуулалт бий. Тухайлбал: иргэн нь орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэл нөөцөд “томилгоот иргэн” хэлбэрээр хамрагдаж, хамгаалалтын үндсэн арга хэмжээнд оролцох эрхтэй (9.2.1; 9.6). Мөн иргэд орон нутгийн хамгаалалтын сургалт, дадлагад хамрагдах замаар эх оронч хүмүүжил, хамгаалалтын мэдлэг, чадвартай болох боломжтой бөгөөд энэ нь хуульд тусгайлан баталгаажсан (8.2.6; 11-р зүйл) байдаг. Мөн орон нутгийн хамгаалалтын сургалтад хамрагдсан иргэний ажлын цагаар нөхөн олговор буюу цалин хөлсийг орон нутгийн төсвөөс хариуцах зохицуулалт хийсэн нь тэдний оролцоог дэмжих бодит эдийн засгийн баталгаа болж (11.9) байна.

Нөгөө талаас иргэний оролцоог зөвхөн эрх төдий бус, тодорхой хуульчилсан үүргүүд бүхий хариуцлагатай оролцоог тодорхойлсон байдаг. Хуулийн 21дүгээр зүйлд зааснаар иргэн нь томилгоот үүргээ биелүүлэхэд бэлтгэлтэй байх (21.1.1), хамгаалалтын хүрээнд томилгоот үүрэг гүйцэтгэх (21.1.2), аюул занал илэрсэн болон сэжигтэй нөхцөл байдлын талаар холбогдох байгууллагад цаг тухайд мэдээлж сонор сэрэмжтэй байх (21.1.3), орон нутгийн хамгаалалтын сургалт, зохион байгуулалттай арга хэмжээнд идэвхтэй оролцох (21.1.4) хуульчилсан үүрэгтэй юм. Эндээс үзвэл: Иргэн нь аюул занал, эрсдэлийн талаарх мэдээллийг шуурхай хүргэх, гамшиг болон онцгой нөхцөл байдлын үед авран хамгаалах ажиллагаанд оролцох, орон нутгийн болон улсын чухал объектыг хамгаалахад хувь нэмэр оруулах зэрэг бодит ажиллагааны бүрэлдэхүүнд шууд оролцоно. Иймд иргэний оролцоо нь хамгаалалтын тогтолцооны суурь бүрэлдэхүүн бөгөөд хууль түүнийг идэвхтэй, хариуцлагатай, уялдаатай оролцооны хэлбэрээр тодорхой зохицуулж өгсөн гэж дүгнэж болохоор байна.

Дээрх иргэдийн оролцооны зохицуулалтыг иргэний эрх, үүргийн агуулгаар нэгтгэн үзвэл: иргэн нь хамгааллын “объект” бус эрх, үүрэг хосолсон *идэвхтэй субъект* гэж эрх зүйн хувьд томьёолжээ. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг төр дангаараа биш нийгмийн хамтын хариуцлагаар хангахыг илэрхийлж байна.

Хоёр. Институцийн тогтолцоо: олон субъекттэй хамтын загвар:

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.2.2-т хил хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, 3.3.2.2-т авлигатай тэмцэхэд улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхтэй оролцоог хангах, 3.5.5.2-т гамшгийн эрсдэлийг бууруулахад төр, хувийн хэвшил, иргэдийг хамруулах талаар тусгасан байна. Дээрх зохицуулалтыг дэлгэрүүлбэл: Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.1.2.2-т “Улсын хилийн хамгаалалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, урамшуулах бодлого явуулна”, 3.3.2.2-т “Авлигатай хийх тэмцлийг үндэсний хэмжээнд өрнүүлж, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхтэй оролцоог хангана”, 3.5.5.2-т “гамшигийн менежментийн тогтолцоог бэхжүүлж... төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэдийн оролцоог хангаж ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлнэ” хэмээн заасан нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд олон субъект хамтран оролцох институцийн загварыг тодорхойлж байна. Цаашлаад 4.1.7-д “аюулгүй байдал, гадаад бодлогын салбарын эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагын чадавхыг бэхжүүлж, төрийн бодлого боловсруулахад тэдний оролцоог нэмэгдүүлнэ”, 4.1.8-д “иргэд, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвх, оролцоог урамшуулна” гэж тусгасан нь оролцоог бодлогын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг болгон хуульчилсныг харуулж байна. Тухайлбал: 4.1.7-д аюулгүй байдал, гадаад бодлогын салбарын эрдэм шинжилгээний байгууллагын чадавхыг бэхжүүлж, төрийн бодлого боловсруулахад тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх, 4.1.8-д иргэд, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхийг урамшуулах талаар тодорхой заасан байна. Эндээс үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо нь төр төвтэй боловч олон субъектэд суурилсан хамтын ажиллагааны загвар болох нь тодорхой харагдана. Иргэн, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, судалгааны байгууллагыг бодлогын “дагалдах хүчин” бус, институцийн бүрэлдэхүүн хэсэг хэмээн авч үзсэн нь эрх зүйн хувьд чухал дэвшил юм.

Мөн орон нутгийн хамгаалалтын тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд төв болон орон нутгийн түвшний байгууллагууд хоорондын уялдаа, чиг үүргийн хуваарилалт, шаталсан хариуцлагын зохицуулалт чухал ач холбогдолтой. Хуулиар тогтоосон төв институцийн бүтэц нь үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг нэгдсэн удирдлага, зохион байгуулалтаар хангах зорилготой. Улсын Их Хурал нь орон нутгийн хамгаалалтын эрх зүйн үндсийг тогтоож, хэрэгжилтэд шаардлагатай төсвийг батлах үндсэн бүрэн эрхтэй бол (13-р зүйл), Засгийн газар батлан хамгаалах бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулж, төлөвлөлт, төсөл хөтөлбөр боловсруулах, институцуудын уялдааг хангах үүргийг хүлээнэ (15-р зүйл). Батлан хамгаалах яам нь орон нутгийн хамгаалалтын нэгдсэн бодлогыг тодорхойлох, арга зүйн удирдлага, хяналт, төлөвлөлт, мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлэх зэрэг гол чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг (17-р зүйл). Дайны байдал үүссэн үед цэргийн мэргэжлийн дээд удирдлагын байгууллага хамгаалалтын ажиллагааны командлал, удирдлагыг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлэх (12-р зүйл) бүтэцтэй байна.

Орон нутгийн институцийн тогтолцоо нь орон нутгийн хамгаалалтыг газар нутгийн онцлог, нөөц, нөхцөл байдалд нийцүүлэн зохион байгуулахад чиглэх бөгөөд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн жилийн орон нутгийн хамгаалалтын төсвийг баталж, түүний гүйцэтгэлд хяналт тавих, мөн Засаг даргын тайланг сонсож үнэлэх замаар орон нутгийн түвшний ардчилсан хяналтын үүргийг хэрэгжүүлдэг (18.1.1-18.1.2). Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга хуулийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах, орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөөг боловсруулах, жил бүр тодотгох, сум, дүүргийн төлөвлөгөөг батлах зэрэг бодлогын удирдлагын үндсэн чиг үүргүүдийг хариуцна (19.1.1-19.1.4). Түүнчлэн тухайн жилийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд орон нутгийн хамгаалалтын арга хэмжээ, санхүүжилтийг тусгах, хамгаалалтын хүч хэрэгсэл, нөөцийг бүрдүүлэх, даалгаваржуулах, орон нутгийн хамгаалалтын сургалт зохион байгуулах, мэдээллийн сан бүрдүүлэх зэрэг ажиллагааны чиг үүргийг гүйцэтгэдэг (19.1.5-19.1.9).

Эдгээр төв болон орон нутгийн институцийн зохицуулалт нь орон нутгийн хамгаалалтын тогтолцоог төдийгүй үндэсний аюулгүй байдлыг бүхэлд нь нэгдсэн удирдлага, хариуцлага, уялдаатай хамтын ажиллагаанд тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлжээ. Институцийн тогтолцооны ийм шаталсан бүтэц нь орон нутгийн хамгаалалтын үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах бүх үе шатанд байгууллагуудын хоорондын хариуцлага, үүрэг, харилцан ажиллагааг тодорхой болгож, орон нутгийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны үндэс суурийг бэхжүүлж байна.

Гурав. Ил тод байдал ба тайлагнал, оролцооны дэд бүтэц: Монгол Улс Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.2.1-д иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлэх, цахим засгийг хөгжүүлэх зорилтыг дэвшүүлсэн байна. Тухайлбал: Үзэл баримтлалын 3.3.2.1-д “иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлнэ”, 3.6.4.2-т “улс үндэстний өмнө тулгамдаж байгаа аюул, заналхийлэл, эрсдэлийн талаар нийт иргэн, ард түмэн өргөн мэдээлэл, нэгдмэл ойлголттой байх нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах суурь нөхцөл болно” гэж заасан нь мэдээллийн хүртээмжийг иргэдийн оролцооны үндсэн нөхцөл гэж тодорхойлсныг илтгэж байна.

Мөн 3.3.4.2-т “төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоог хангана” гэж заасан нь иргэний нийгмийн хяналтыг институцийн түвшинд баталгаажуулж буйг харуулж байна. Эндээс үзвэл, 3.3.1.3-т сонгуулийн хараат бус байдлыг хангах, 3.6.4.2-т улс үндэстний өмнө тулгамдсан аюул, эрсдэлийн талаар иргэд өргөн мэдээлэл, нэгдмэл ойлголттой байх нь үндэсний аюулгүй байдлын суурь нөхцөл болохыг зааж, мөн 3.3.4.2-т төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоог хангах талаар тусгасан. Эдгээр зохицуулалт нь ил тод байдал, мэдээллийн хүртээмжийг иргэдийн оролцооны урьдчилсан нөхцөл гэж үзэж байна. Өөрөөр

хэлбэл: мэдээлэлгүй иргэн бодлогод оролцох боломжгүй тул ил тод засаглал нь оролцооны институцийн суурь болж байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн “Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль”-д ил тод байдал, тайлагнал, хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр хэд хэдэн үндсэн зохицуулалтыг тусгасан байдаг. Тодруулбал: тус хуулийн 8.3.1-д орон нутагт онц болон дайны үед тогтоосон дэг журмыг сахиулах, 8.3.2-т холбогдох байгууллагууд хооронд цагийн байдлын мэдээллийг харилцан солилцох үүргийг хуульчилсан нь аюулгүй байдлын шийдвэр гаргалт, хариу арга хэмжээг ил тод бөгөөд шуурхай болгоход чухал үзүүлэх юм. Түүнчлэн Батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих, дүгнэлт гаргах бүрэн эрхтэй бөгөөд энэ нь хариуцлага, ил тод байдлыг хангах механизмын нэг хэсэг (17.1.2) болж байна. Мөн орон нутгийн хамгаалалтын талаарх бүх мэдээллийг нэгтгэсэн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх зохицуулалт (17.1.6) нь хамгаалалтын бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилтэд мэдээллийн санд суурилсан хяналт-шинжилгээ хийх боломжийг бүрдүүлж байна.

Ил тод байдалд нутгийн удирдлагын оролцоо мөн онцгой үүрэгтэй юм. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргын орон нутгийн хамгаалалтын талаарх тайлан, мэдээллийг сонсож хянан хэлэлцэх үүрэгтэй (18.1.2), ингэснээр орон нутгийн түвшинд ардчилсан хяналт, нээлттэй байдал хангана. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга өөрөө орон нутгийн хамгаалалтын мэдээллийн сан бүрдүүлэх чиг үүрэгтэй (19.1.9) бөгөөд энэ нь мэдээллийн ил тод байдал, хариуцлагатай удирдлагын суурь бүрэлдэхүүн болдог.

Хариуцлагын тогтолцооны хувьд хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд иргэн, хуулийн этгээдэд Зөрчлийн тухай хуулийн дагуу хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт бий (24-р зүйл). Ийнхүү хууль сахиулах, тайлагнах, хянах тогтолцоог уялдуулан бүрдүүлсэн нь орон нутгийн хамгаалалтын бодлогыг олон нийтийн оролцоотой, ил тод, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг гэж дүгнэж болно.

Дөрөв. Бодлого боловсруулах үе шат дахь олон нийтийн оролцоо: Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.5.3.8-д “байгаль орчныг хамгаалах талаар бодлогын чанартай шийдвэр гаргах, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлнэ”, 4.2.3-т “Монгол Улсын иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд ... энэхүү үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхэд идэвхтэй оролцоно” гэж тодорхой заасан нь оролцоог зөвхөн зөвлөлдөх шатанд бус, бодлогын мөчлөгийн бүх үе шатанд хамааруулсныг харуулж байна. Эндээс үзвэл: 3.5.3.8-д байгаль орчны бодлогын шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх, 4.1.7-д судалгааны байгууллагын оролцоог төрийн бодлоготой уялдуулах, 4.2.3-т иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд холбогдох хууль, үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхэд идэвхтэй оролцоно гэж тодорхой зохицуулжээ.

Харин “Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль”-ийн 4.1.1-д орон нутгийн хамгаалалтыг “...өөрийгөө хамгаалах стратеги, улс орноо батлан хамгаалах

тогтолцооны тулгуур үндэс бөгөөд бүх нийтийн оролцоотойгоор орон нутгийн хамгаалалтын бэлтгэлийг хангах, хамгаалах олон талт нэгдмэл арга хэмжээний цогцыг” хэмээн тодорхойлж, хуулийн бусад холбогдох зохицуулалтаар иргэдийн оролцоо бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх бүхий л үе шатанд бодитойгоор туссан байдаг. Тодруулбал: орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөөг боловсруулах явцад тухайн нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн түвшин, нөөцийн чадавх, орон нутгийн хамгаалалтын томилгоот иргэд болон томилгоот нэгжүүдийн хүний нөөц, хүч хэрэгслийн боломжийг харгалзан үзэхийг хуульд зааж (7.4; 10-р зүйл) өгчээ. Энэ нь бодлого боловсруулах ажиллагаанд иргэдийн оролцоо шууд бус хэлбэрээр интеграцлагдаж, орон нутгийн нөхцөлд суурилсан төлөвлөлт хийх боломжийг бүрдүүлж буйг илэрхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл: Бүх нийтийн оролцоотой аюулгүй байдлын бодлогын хэрэгжилт нь иргэд орон нутгийн хамгаалалтын сургалт, бэлтгэл, дадлагад хамрагдах замаар хамгаалалтын бодлогын хэрэгжилтийн үндсэн хүний нөөц болж, хамгаалалтын үйл ажиллагаанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэн оролцох (9.1–9.4; 11-р зүйл) зохицуулалттай байна. Мөн эх оронч хүмүүжил, иргэний боловсрол, эрүүл мэндийг дэмжих бодлогын хүрээнд иргэдийн үзэл хандлага, нийгмийн идэвхийг бэхжүүлэх арга хэмжээнүүд (8.2.6–8.2.7) бодлогын хэрэгжилтэд шууд нөлөөлөх оролцооны хэлбэрүүдэд тооцогдоно.

Цаашлаад бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх үе шатанд институт хоорондын зөвшилцөлд иргэдийн оролцоо дам оролцооны хэлбэрээр туссан байдаг. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга томилгоот иргэдийг хамгаалалтын үүрэг гүйцэтгэхээр бэлтгэх, сургалтад хамруулах ажлыг зохион байгуулах (9.3; 11-р зүйл) нь орон нутгийн хамгаалалтын бодлогын хүний нөөцийн суурийг бүрдүүлж, бодлогын хэрэгжилтийг иргэдийн чадавх, оролцоонд тулгуурласан системтэй үйл явцыг бий болгодог. Ингэснээр иргэд нь орон нутгийн нөөц бүрдүүлэлтийн үндсэн эх үүсвэр, хамгаалалтын хүч болж хүний нөөц шаардлагатай нөхцөлд оролцох боломжийг бүрдүүлдэг. Иймд орон нутгийн хамгаалалтын бодлого нь иргэдийн шууд бус болон шууд оролцоог төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээний бүх үе шатанд тусган зохион байгуулдаг, бүх нийтийн оролцоонд тулгуурласан бодлогын загвартай гэж дүгнэж болно.

Дээрх эрх зүйн зохицуулалтуудыг нэгтгэн үзвэл: иргэдийн оролцоог зөвхөн бодлогын эхний шатанд санал авах хэмжээний хүрээнд бус *төлөвлөлт–хэрэгжилт–хяналт* гэсэн бодлогын гол мөчлөгүүдэд хамааруулан авч үзсэн нь чухал ач холбогдолтой юм.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль болон Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд иргэний эрх, үүрэг болон институцийн тогтолцоо, ил тод байдал ба тайлагнал, бодлого боловсруулах үе шат дахь олон нийтийн оролцоонд холбогдох агуулгаар хийсэн шинжилгээний үр дүнг энд нэгтгэн үзье (*Хүснэгт 2*).

Хүснэгт 2. Иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалтын агуулгын шинжилгээ

д/д	Шинжилгээний хүрээ	Эрх зүйн баримт бичиг, зүйл заалт	Оролцооны агуулга	Оролцогч тал	Хүлээгдэж буй үр дүн
1	Иргэний эрх ба үүрэг	ҮАБ-ын тухай хууль 14.1, 14.2; ҮАБҮБ 1.2.1; 3.4.1.1; 3.4.3.7; Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль 8.2.6, 9.2.1, 9.6, 11.9, 21.1.1–21.1.4	Иргэн язгуур ашиг сонирхлоо дээдлэх; эх оронч хүмүүжил, сургалтад хамрагдах; мэдээлэх эрх эдлэх; орон нутгийн хамгаалалтад томилгоот үүрэг гүйцэтгэх; эрүүл, аюулгүй орчноо хамгаалах	Иргэн, өрх	Хариуцлагатай, эх оронч, бэлтгэлтэй иргэн; хамгаалалтын хүний нөөцийн тогтвортой суурь
2	Институцийн тогтолцоо	ҮАБҮБ 3.1.2.2; 3.3.2.2; 3.5.5.2; 4.1.7; 4.1.8; Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль 13-р зүйл, 15-р зүйл, 17-р зүйл, 18.1.1–18.1.2, 19.1.1–19.1.9	Батлан хамгаалах, авлигатай тэмцэх, гамшгийн менежмент, бодлогын шийдвэрт ЭШБ оролцуулах; төв болон орон нутгийн шаталсан удирдлагын тогтолцоо; нөөц бүрдүүлэлт, сургалт, үүрэгжүүлэлт	Төрийн байгууллага, ИНБ, хувийн хэвшил, ЭШБ, орон нутгийн захиргаа	Олон субъекттэй, уялдаатай, хариуцлагатай институцийн тогтолцоо
3	Ил тод байдал ба тайлагнал	ҮАБҮБ 3.3.2.1; 3.3.1.3; 3.6.4.2; 3.3.4.2; Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль 8.3.2, 17.1.2, 17.1.6, 18.1.2, 19.1.9, 24-р зүйл	Ил тод төр, цахим засаглалыг дэмжих; нөхцөл байдлын мэдээлэл солилцох; төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих; нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх; ТББ-ын хяналт; зөрчилд хариуцлага тооцох	Төр, иргэд, хэвлэл, ИНБ, орон нутгийн байгууллага	Ил тод байдал, итгэлцэл нэмэгдэх; хариуцлагатай засаглал; мэдээлэлд суурилсан удирдлага

4	Бодлого боловсруулах үе шат дахь олон нийтийн оролцоо	ҮАБҮБ 3.5.3.8; 4.1.7; 4.2.3; Орон нутгийн хамгаалалтын тухай хууль 7.4, 9.3, 10-р зүйл, 11-р зүйл, 8.2.6–8.2.7	Байгаль орчин, аюулгүй байдлын бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтад иргэдийг оролцуулах; орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөөнд иргэдийн нөөцийг тусгах; сургалт, бэлтгэл, хүмүүжил	Иргэд, ИНБ, судлаачид, орон нутгийн захиргаа	Чанартай бодлого, бодит нөхцөлд тулгуурласан төлөвлөлт; олон нийтийн оролцоотой тогтвортой хэрэгжилт
---	---	--	--	--	--

Дүгнэлт

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эрх зүйн орчин дахь иргэдийн оролцоо зохицуулалтад хийсэн судалгаанаас үзэхэд иргэдийн оролцоо нь норматив, институцийн, процессын болон үнэт зүйлийн гэх зэрэг олон түвшинтэй бүтэц бүхий иж бүрэн тогтолцоогоор зохицуулагддаг болох нь тодорхойлогдож байна. Судалгааны үр дүн үндэсний аюулгүй байдлыг зөвхөн төрийн хариуцах үүрэг гэхээс илүү бүх нийтийн өргөн оролцоо, хамтын хариуцлагад тулгуурласан цогц ойлголт болгон тодорхойлсныг харуулж байна. Гэсэн хэдий ч эрх зүйн энэхүү хөгжингүй зохицуулалт бодит амьдрал дээр бүрэн агуулгаараа хэрэгжихгүй, иргэдийн оролцоо мэдээлэл авах, санал гаргах, сургалтад хамрагдах, бэлтгэл хангах, үүрэг хүлээх зэрэг суурь түвшнээс хэтрэхгүй байгаа нь судалгааны явцад илэрсэн гол үр дүн байлаа.

Нэгдүгээрт, хууль тогтоомжид иргэдийн оролцоог бодлогын суурь ойлголтын түвшинд тусгаж, иргэнийг зөвхөн хяналт, хэрэгжилтийн шатанд бус, бодлогын зорилт тодорхойлох үйл явцын бүрэлдэхүүн хэсэг болгон томьёолсон нь эрх зүйн чухал ахиц юм. Мөн “эх оронч үзэл”-ийг гол тулгуур үнэт зүйл болгон тодорхойлдог Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдаж, иргэний оролцоог норматив түвшинд баталгаажуулжээ. Мөн иргэний оролцоо нь язгуур ашиг сонирхлоо дээдлэх, мэдээлэх эрхээ хэрэглэх, эрүүл орчиндоо амьдрах, орчноо хамгаалах зэрэг Үндэсний аюулгүй байдлын суурь ойлголтуудаас эхлээд орон нутгийн хамгаалалтын тухай хуулиар тогтоосон томилгоот үүрэг гүйцэтгэх, сургалт дадлагад оролцох, аюул занал мэдээлэх зэрэг бодит үйл ажиллагааны түвшинд илэрч байна. Үүгээр иргэнийг хамгаалалтын тогтолцооны *идэвхтэй, бэлтгэлтэй, хариуцлагатай субъект* болгон төлөвшүүлэх үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Харин нөгөө талаар: хуулиар иргэдийн эрх, үүрэг олон талт байдлаар тодорхойлогдсон ч оролцооны хэлбэр, механизм, аргачлал нь тодорхой бус байгаа нь ажиглагдаж байна. Тухайлбал: “томилгоот иргэн”, “сургалт”, “оролцоо” гэх ойлголтуудын гүйцэтгэлийн шалгуур, оролцооны чанарын шаардлага, иргэний сонголт ба хариуцлагын тэнцвэрийн талаар нарийн зохицуулалт бүхий зүйл, заалт дутмаг байгаа нь ажиглагдаж байна. Ийм тохиолдолд бодит хэрэгжилтэд оролцоо

нь хэлбэр төдий, төлөвлөлтийн шинжтэй болох эрсдэлийг бий болгож болохыг анхаарах хэрэгтэй юм.

Хоёрдугаарт, институцийн зохицуулалтаар иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, хувийн хэвшил, эрдэм шинжилгээний байгууллагыг үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоонд хамааруулсан нь аюулгүй байдлыг олон талт субъектийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан хэрэгжүүлэх зорилго агуулж байна. Тухайлбал: гамшгийн эрсдэл бууруулах, авлигыг бууруулах, шинжлэх ухаан–технологийн бодлогод бүх нийтийн оролцоог өргөжүүлсэн нь энэ чиглэлийг улам бататгаж байна. Гэвч төв болон орон нутгийн байгууллагын чадавх, нөөц, зохион байгуулалтын зохицуулалт хангалтгүй, дутмаг байгаа нь оролцооны хүртээмжийг түвшинд ялгаатай хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлж болох юм.

Гуравдугаарт, ил тод байдал, мэдээллийн хүртээмж, тайлагнал, цахим засаглалын чиглэл дэх зохицуулалтууд нь иргэдийн оролцоог дэмжих дэд бүтцийг бүрдүүлэхэд чиглэгдсэн бөгөөд мэдээлэлд суурилсан оролцоог үндэсний аюулгүй байдлын үндсэн нөхцөл гэж үзсэн нь оролцоонд тулгуурласан аюулгүй байдлын онолтой нийцэж байна. Түүнчлэн орон нутгийн хамгаалалтад мэдээллийн ил тод байдал, тайлагнал, хяналтын зэрэг үйл ажиллагаанд иргэд болон иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хуульчилснаар төр, иргэний хоорондын итгэлцлийг нэмэгдүүлж, хариуцлагатай засаглалыг бэхжүүлэхэд чухал нөлөөтэй бөгөөд төрийн байгууллагын тайлан сонсох механизм, төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тавих хяналт, нэгдсэн мэдээллийн сангийн үүрэг зэрэг нь иргэдийн оролцоог бодитой болгох чухал хэрэгслүүд юм. Эндээс үзвэл: ил тод байдал, мэдээллийн хүртээмж, тайлагнал, цахим засаглалын зохицуулалт нь мэдээлэлд суурилсан оролцоог дэмжих институцийн үндэс болж байгаа ч тэдгээрийг хэрэгжүүлэх стандарт, хариуцлагын механизм бүрэн тодорхойлоогүй байна. Тухайлбал: орон нутгийн хамгаалалтын төлөвлөгөө, томилгоот нөөц, төсвийн зарцуулалтын мэдээллийн ил тод байдлын зохицуулалт дутмаг хэвээр байгаа нь иргэдийн хяналт, оролцооны бодит боломжийг хязгаарлаж болохоор байна.

Дөрөвдүгээрт, бодлого боловсруулах мөчлөгийн бүх шатанд иргэдийн оролцоо тодорхой түвшинд тусгагдсан байгаа нь оролцоог хэлбэр төдий зөвлөлдөх хэлбэрээс илүү ахисан түвшинд буюу институцийн тогтолцоонд тогтвортойгоор нэгтгэх зорилготой байгааг илтгэж буй хэрэг юм. Гэвч хамтран төлөвлөх, хамтран хэрэгжүүлэх, үр дүнг хамтран хянах хэрэгжилтийн механизмууд сул байгаа нь эрх зүйн зохицуулалт болон институцийн чадавхын хооронд зөрүү байсаар байгааг харуулж байна.

Нэгтгэн дүгнэхэд: Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эрх зүйн тогтолцоо нь иргэдийн оролцоог олон түвшинд цогц байдлаар тодорхойлсон хэдий ч энэхүү зохицуулалт бодит практикт үр нөлөөтэй хэрэгжихийн тулд дараах нөхцөлийг хангах шаардлагатай байна. Үүнд: иргэдийн оролцооны чанар, үр нөлөөг дээшлүүлэх; иргэний боловсрол, оролцооны соёлыг бэхжүүлэх; төр–иргэн,

төр–иргэний нийгмийн байгууллагын хамтын ажиллагааны тогтвортой ажиллах механизмыг бүрдүүлэх зэрэгт анхаарах хэрэгцээ өндөр байна. Ийм нөхцөл бүрдэх аваас зөвхөн иргэдийн оролцоо төдийгүй иргэний хяналтад тулгуурласан үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо бодитой, тогтвортой, илүү үр дүнтэй хэрэгжих боломж бүрдэх юм. Түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдлыг бүх нийтийн хариуцлага, оролцоонд тулгуурласан тогтворжилтын загвараар хөгжүүлэхийн тулд эрх зүйн зохицуулалт болон иргэдийн оролцооны бодит нөхцөл, хэрэгжилтийн сорилт, институцийн чадавхыг бэхжүүлэх асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй судлах шаардлага өргөн байгааг тодорхойлж буй хэрэг билээ. Энэхүү бичил судалгаа нь Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалт болон бодит хэрэгжилтийн хоорондын зөрүүг институцийн, процессын болон эрхийн хэрэгжилтийн түвшинд тодорхойлж, бодлогын үр нөлөөг дээшлүүлэх боломжит шийдлүүдийг санал болгосноор оролцоонд суурилсан үндэсний аюулгүй байдлын загварыг хөгжүүлэхэд бага боловч хувь нэмэр оруулна гэдэгт итгэлтэй байна.

Эх сурвалжийн жагсаалт

- Alkire S. (2003). *A conceptual framework for human security*. Oxford: CRISE.
- Arnstein S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Askerbaevich U. A. (2024). Institutional evolution of citizen participation in public safety. *The Peerian Journal*, 25, 2–4, 10–12.
- Fukuda-Parr S. (n.d.). Human security: A critical review of the literature. 2-3.
- Giedraitytė V. (2022). *Citizen participation and sense of security during crises*. *Sustainability*, 14(24), 16981.
- Muguruza C. (2007). *Human security as a policy framework*. Papeles de Cuestiones Internacionales, 98.
- Neild R. (2005). *From national security to citizen security*. International Center for the Prevention of Crime.
- OECD. (2024). *Exploring new frontiers of citizen participation*.
- Parlak B. (2021). Whole-of-society approach to national security. *Journal of Security Studies*, 5-8.
- Suresh R., A. P. (2024). Community resilience measurement: A systematic review. 2-4, 6-9.
- Tufro M. (2018). Civic participation and democratic security. 9-12, 14-21.

The Legal Framework for citizen participation in ensuring Mongolia's National security

Gantsooj Badnaa

Master, Lecturer, gantsooj@naog.gov.mn

Department of Public administration,

National Academy of Governance, Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract

National security is a broad and comprehensive concept that encompasses various sectors, including the existence of the nation, state and social institutions, the rights and freedoms of citizens, the economy, science and technology, information, culture, population development indicators, genetic resources, ecology, and food security. Therefore, modern security theories emphasize that national security should not be understood solely as the responsibility of defense and law enforcement agencies, but rather as a collective effort based on the active participation and joint engagement of all members of society.

Mongolian legislation defines public participation as one of the fundamental principles of state activity. Foundational documents such as the Constitution of Mongolia (1992), the Law on National Security (2001), the National Security Concept of Mongolia (2010), and the Law on Local Defense (2018) set out citizens' rights, duties, forms of participation, opportunities for accessing and exchanging information, and mechanisms for involvement in policy-making processes. These regulations establish the legal basis for encouraging citizens' active engagement in national security matters, ensuring external oversight, facilitating information exchange, and enabling collaboration in the implementation of policies and decisions.

This article examines the legal environment that supports citizen participation in Mongolia's national security, drawing upon theoretical sources and relevant laws and policy documents. It seeks to identify the current state of regulation and highlight key issues that need attention to improve implementation. The study summarizes the legal framework for citizen participation in national security within four main areas: (1) citizens' rights and responsibilities; (2) the institutional system for ensuring national security; (3) transparency and accountability; and (4) public participation in the stages of policy development.

Keywords: *Citizens' rights and duties; institutional framework; transparency; accountability.*