



МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА,
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

“ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ЗАРИМ ЗААЛТЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ”

Судалгааны код: **БГСТ-24/014**

ЗАХИАЛАГЧ: Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэн

ГҮЙЦЭТГЭГЧ: Доктор (Sc.D), профессор О.Үржин

Улаанбаатар хот
2024 он

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	4
-----------------------	----------

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ ДАХЬ ДАВХАРДАЛ, ХИЙДЭЛ ҮҮСГЭЖ БАЙЖ БОЛЗОШГҮЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ

1.1. “Үндэсний аюулгүй байдал” ойлголтын талаар.....	8
1.2. Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийн талаар.....	8
1.3. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмын талаар	9

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ДАВХАРДАЛ, ХИЙДЛИЙГ ҮҮСГЭЖ БОЛЗОШГҮЙ ЗОХИЦУУЛТАД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

2.1. Үндэсний аюулгүй байдал ойлголтын томъёоллын талаар	12.
2.2. Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийг тодорхойлсон байдлын талаар.....	12
2.3. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмын талаар	13.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ЗАРИМ ЗААЛТ, ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ ДҮН ШИЖИЛГЭЭ.

3.1 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын зарим заалтад тодорхой стратегийн зорилт тусгасан талаарх үнэлэлт, дүгнэлт.	21
3.2 Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн удирдлага зохицуулалтын талаарх үнэлэлт, дүгнэлт.....	22

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ДЭМЖСЭН БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

24

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ.

5.1 Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн системчилсэн мэдлэгийн талаарх зөвлөмж:	25
5.2 Одоогийн “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын алдаа, дутагдлыг засах арга замын талаарх санал.....	28
5.3 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын заалтуудыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх талаарх санал	30

ТӨГСГӨЛ.....	31
---------------------	-----------

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ	32
--	-----------

УДИРТГАЛ

Ерөнхий байдал.

Аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд юуны өмнө гүнзгий судалсан, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй ойлголтын суурь бааз шаардлагатай байдаг. Энэ шаардлага зөвхөн шинжлэх ухааны боловсруулалтанд бус бас үндсэн томьёолол болон ойлголтын онолын үндэслэлтэй тодорхойлолтыг агуулсан үзэл баримтлал, эрх зүйн баримт бичгүүдэд хамаарна. Зөвхөн онолын үндэслэлтэй тодорхойлолт л аливаа асуудалд харилцан ойлголцол болон нэгдсэн хандлага бий болгодог.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын онол, үзэл санааны үндсийн тодорхой хэсэг ихэвчлэн улсын хэмжээний бусад ерөнхий баримт бичгүүдэд тусгалаа олсон байдаг. Тийм баримт бичгүүдэд тухайн улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Батлан хамгаалах бодлогын үндэс, улс орны эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн болон оюун санааны хөгжлийн урт хугацааны төлөвлөгөө, хөтөлбөрүүд хамаарна. Эдгээр баримт бичгүүдэд нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээний болон түүний тодорхой салбарын хууль, эрх зүйн үндсийг хэдий чинээ сайн тусгаж өгнө, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, онолын үндэс төдий чинээ боловсронгуй болж, үр дүнтэй хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ. Үндэсний аюулгүй байдлын онол, үзэл санааны үндсийг бүрдүүлэхэд НҮБ, олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагууд, аюулгүй байдлыг хангах асуудлаар байгуулсан хоёр талын болон олон талын гэрээ, хэлэлцээрүүдийг ашиглаж болно.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь иргэн, нийгэм ба төрийн аюулгүй байдлыг хангах салбарт гадаад, дотоод улс төр, эдийн засаг, нийгэм, цэрэг-техник, байгаль орчин, мэдээллийн болон бусад төрлийн аюул заналаас өөрт байгаа нөөц, боломжийг тооцон хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг агуулсан албан ёсны үзэл бодлын цогц мөн.

Улс орны үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь улс, нийгмийн идэвхтэй, тасралтгүй үйл ажиллагаа хөгжих нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор үндэсний эрх ашгийг бодит болон болзошгүй бүх аюул заналаас хамгаалахад чиглэсэн албан ёсны үзэл бодлын тогтолцоо мөн хэмээн бас тодорхойлж болно.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь зөвхөн онол-үзэл санааны үндэс болоод зогсохгүй, үндэсний аюулгүй байдлын систем, түүний бүрдэл хэсгүүдийн дотор

онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Тэр нь үндэсний аюулгүй байдлын системийн нэг гол бүрдэл хэсгийн үүрэг гүйцэтгэхийн хамт бүх системийн үйл ажиллагаа, бусад бүрдэл хэсэг нэг бүрийн эзлэх байр, гүйцэтгэх үүргийн үндэслэл болж байдагт түүний онцгой үүрэг оршино.

Өнөө үед манай улсад эрдэмтэн судлаачид өөр өөрсдийн хүрээнд аюулгүй байдлын сэдэвтэй ном бүтээл бичиж хэвлүүлж ирсэн боловч аюулгүй байдал, түүнийг хангах талаарх мэдлэгийн систем бүрэн бүрэлдээгүйн улмаас үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд алдаатай томьёолол, ойлголтууд орж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл явцыг системийн хандлагаар авч үзэх, үнэлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Тухайлбал, “аюулгүй байдал” гэсэн хамгийн ерөнхий суурь ойлголтын талаар янз бүрийн томьёолол бий болж, асуудлыг хариуцан боловсруулсан хүмүүсийн дунд аюулгүй байдлын онол, арга зүй, танин мэдэхүйн ойлголт цэгцрээгүйтэй холбоотойгоор үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “үндэсний аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал” гэсэн анхдагч чухал суурь ойлголтыг агуулгын алдаатай томьёолоход хүргэж байна..

Түүнчлэн хэдийгээр үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд *“Аюулгүй байдалд хандах хандлага, түүнийг хангах үйл ажиллагаа нь мэдлэг, мэдээлэл, дүн шинжилгээнд суурилана.” гэсэн “мэдлэгт суурилах”, “Болзошгүй аюул, сорилтыг бодитой тодорхойлж, тэдгээрийг гэтлэн давахад хязгаарлагдмал нөөц, боломжийг үр дүнтэй дайчилна” гэсэн “бодитой хандах” зэрэг аюулгүй байдлын үнэлгээтэй холбоо бүхий чухал зарчмууд байгаа ч хөгжлийн бодлогод хэрэгжихгүй явж ирсэн. Тухайлбал, “Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого” болон “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” зэргийг боловсруулахад УИХ-ын болон эрдэмтэн судлаачдын хамтарсан ажлын хэсэг томилогдож, урьдчилсан үнэлгээг богино хугацаанд голдуу эдийн засгийн талаас өнөөгийн тоо баримт дээр тулгуурласан үнэлгээний зорилгын хандлагын үүднээс гүйцэтгэж ирсэн учир урьдчилсан үнэлгээний судалгааны хандлага дутагдаж, төлөвлөлтийн үр дүн цогц болж чадахгүй байх нөхцөл бүрдэж байсан.*

Монгол улс 1992 онд шинэ ардчилсан Үндсэн хуулиа, 1994 онд анхныхаа Үндэсний аюулгүй байдлын болон Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Цэргийн номлолоо цогцоор баталж мөрдөж эхэлсэн ба улмаар 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа, 2011 онд Гадаад бодлогын үзэл баримтлалаа, 2015 онд Батлан

хамгаалах бодлогын үндэс баримт бичгүүдийг шинэчлэн боловсруулж батлуулан өнөөг хүртэл мөрдөж байна. Мөн Үндсэн хуулиндаа ч нэмэлт өөрчлөлт оруулаад байна..

Даалгаварын зорилго: Монгол Улсын Их хурлаас баталсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд дүн шинжилгээ хийх, баримт бичгийн уялдаа холбоо, давхардал, хийдэл, зөрчил байгаа эсэх, тэдгээртэй холбоотойгоор тулгамдаж буй асуудлуудыг тодорхойлж, нөхцөл байдлыг үнэлэх, цаашид авах арга хэмжээний санал боловсруулахад оршино.

Хамрах хүрээ: Судалгаанд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс, бусад хууль тогтоомжуудыг хамруулсан.

Судалгааны арга: Аюулгүй байдал судлалын системийн хандлагын аргын хүрээнд ажиглалт, баримт, нотолгооны харьцуулалт, аюулгүй байдлын судлаачид, докторандууд, оюутнуудтай хийсэн фокус бүлгийн ярилцлага

Даалгаварт ажлын бүтэц: Удиртгал, “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал дахь давхардал, хийдэл үүсгэж байж болзошгүй зохицуулалт”, “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын давхардал, хийдлийг үүсгэж болзошгүй зохицуултад хийсэн дүн шинжилгээ”, “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын зарим заалт, хэрэгжилтийн талаарх дүн шинжилгээ”, “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг дэмжсэн бодлогын баримт бичгийн дүн шинжилгээ”, “Санал, зөвлөмж” гэсэн таван бүлэг, Төгсгөл зэргээс бүрдэж байна

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ ДАХЬ ДАВХАРДАЛ, ХИЙДЭЛ ҮҮСГЭЖ БАЙЖ БОЛЗОШГҮЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үүсгэж болзошгүй зохицуулалтын нөлөө үзэл баримтлалын үндсэн дээр үндэсний аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн хэм хэмжээний тогтолцоо, түүнчлэн хэсэгчилсэн үзэл баримтлал, хөтөлбөр, номлол болоод нийгмийн амьдралын эдийн засаг, улс төр, байгаль орчин, шинжлэх ухаан, батлан хамгаалах, мэдээлэл зүйн зэрэг тодорхой салбарт хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнүүдийг боловсруулах явцад илрэдэг. Түүнээс гадна зарчмын хувьд баримтлавал зохих онолын энэ үндэслэлийг амьдралд эсрэгээр хэрэгжүүлсэн тохиолдлууд цөөнгүй байдгийн нэг жишээ нь 1994 оны анхны үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалынхаа үзэл санаанд тулгуурласан үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулиа 2001 онд гаргасны дараа 2010 онд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа шинээр боловсруулан батлуулаад 14 жил өнгөрч байхад хуулиндаа нэмэлт өөрчлөлт оруулаагүй буруу практик манайд гараад байна.

Тиймээс Үндэсний аюулгүй байдлын тухай ойлголт, бүрэлдэхүүн хэсэг, хангах зарчмын талаар давхардал, хийдлыг үүсгэж болзошгүй зохицуулалтыг өнөөдөр мөрдөгдөж байгаа үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуульд тэдгээрийг томъёолсон агуулгын харьцуулалтаар тодорхойллоо.

Энэ хоёр баримт бичгийг харьцуулах үндэслэл нь нэг талаас үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах үүрэгтэй, нөгөө талаас энэ хуульд заасны дагуу үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаарх төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс байх учиртай тул хоёр баримт бичигт байгаа зөрүүтэй ойлголт, заалт үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа болон төрийн бодлогын залгамж чанарт сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжтойд оршиж байна.

1.1 “Үндэсний аюулгүй байдал” ойлголтын талаар:

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.1–д “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг хэлнэ.”, 1.1.2 – д Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана” гэж үндэсний аюулгүй байдал гэсэн тодорхойлолтыг өгсөн.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.1 – д “Үндэсний аюулгүй байдал” гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг хэлнэ., 3.2-д “Үндэсний язгуур ашиг сонирхол”-д Монгол Улсын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, үндэсний эв нэгдэл, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, эдийн засгийн тогтвортой, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана гэж томъёолсон байна.

Эдгээр ойлголтын харьцуулалтаас дараах дүгнэлтүүд хийж болох байна. Үүнд:

- Аюулгүй байдал нь үндэсний язгээр ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байх эсвэл хангагдсан байх гэсэн ойлголтыг агуулгын хувьд давхцаж байна. гэж үзэж боломжтой.
- Харин үндэсний язгуур язгуур ашиг сонирхлын агуулга зөрүүтэй байгаагийн зэрэгцээ гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байх ба гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байх хоёрын хооронд чанарын үнэлгээний ихээхэн ялгаатай ойлгомжгүй байдал үүсэхээр байна.
- Мөн “таатай нөхцөл” гэж ямар нөхцөлийг хэлэх нь тодорхойгүй учир үндэсний аюулгүй байдлын хангагдсан түвшинг үнэлэх боломжийг ойлгомжгүй болгож байна.

1.2 Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийн талаар:

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.3. “Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчмын агуулгыг “Монгол Улсын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн

засгийн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” харилцан уялдаатай хангагдснаар үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна” гэж үндэсний аюулгүй байдлын 6 бүрэлдэхүүн хэсгийг нэрлэсэн байна.

Харин Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.4-д Үндэсний аюулгүй байдал нь Монгол Улсын оршин тогтнохын аюулгүй байдал, нийгэм-төрийн байгууллын аюулгүй байдал, иргэдийн эрх , эрх чөлөөний аюулгүй байдал, эдийн засгийн аюулгүй байдал, шинжлэх ухаан, технологийн аюулгүй байдал, мэдээллийн аюулгүй байдал, монгол иргэншлийн аюулгүй байдал, хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдал, экологийн аюулгүй байдал гэсэн 9 бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байхаар хуульчилсан байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийн талаарх ийм зөрүүтэй ойлголтууд нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах цогц үйл ажиллагааг үнэлэх, төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх боломжтой.

1.3 Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмын талаар:

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2-д Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны “эх оронч үндэсний үзлийг дээдлэх”, “төр, иргэний хамтын ажиллагаа”, “аюулгүй байдлын бодлого цогц байх”, “издлэгт суурилах”, “бодитой хандах”, “даяаршлын хүчин зүйллийг харгалзах” гэсэн 6 зарчмыг агуулгын тайлбартайгаар томъёолсон.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4.1-д Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны “улс үндэснийхээ язгуур ашиг сонирхлыг эрхэмлэх”, “хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах”, “хууль дээдлэх”, “нэгдмэл, харилцан уялдуулан зохицуулагдсан байх”, “шуурхай, тасралтгүй байх”, “бодит мэдээлэлд үндэслэх”, “төрийн байгууллага, иргэд харилцан хариуцлага хүлээх”, “үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэх”, “нээлттэй байх” гэсэн 9 зарчмыг агуулгын тайлбаргүйгээр хуульчилсан.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмуудын ийм ялгаатай томъёолол нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын хувьд тэдгээрийг баримтлан ажиллах асуудалд хоёрдмол ойлголтыг бий болгож тодорхой бэрхшээлийг учруулах болно.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ДАВХАРДАЛ, ХИЙДЛИЙГ ҮҮСГЭЖ БОЛЗОШГҮЙ ЗОХИЦУУЛТАД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ.

Бертран Рассел Афинчуудын танин мэдэхүйн онолыг шинжилсэнийхээ дүнд “мэдлэг гэдэг бол нотолгоогоор баталгаажсан үнэн бодомж мөн. Нотолгоо байхгүй цагт мэдлэг байхгүй” гэсэнтэй маргах шаардлагагүйг эрдэмтэд онцолсон байдаг.¹ Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах танин мэдэхүйд гаргасан онолын алдаа юунд хүргэдгийн анхдагч үндсэн хоёр шалтгаан нь: нэгд, аюулгүй байдлыг хангах системийг байгуулагчдын мэдлэггүй байдал. хоёрт, аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны системийн зарчмууд болон системийн зүй тогтлуудыг үл ойшоосон байдал байсан гэж судлаачид үзсэн байдаг юм.² Ийм сургамжийн үйл явцын зураглалыг 1 дүгээр зураг дээр үзүүллээ.

Тиймээс үндэсний аюулгүй байдлын систем, түүнийг хангах системийн онол, арга зүйн асуудалд онцгой анхаарал хандуулах ёстой юм.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн ерөнхий математик бичлэгийг үндэсний аюулгүй байдлыг гадаад, дотоод аюул заналын эх үүсвэрүүдийг бүрдүүлэгч элементүүдийн хувьд бичвэл:

$$\sum S_{yabx} : \{ \{ E_s \}, \{ X_s \}, F(\{ X_s \})$$

болно. $\sum S_{yabx}$ - Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн тэмдэглэгээ;

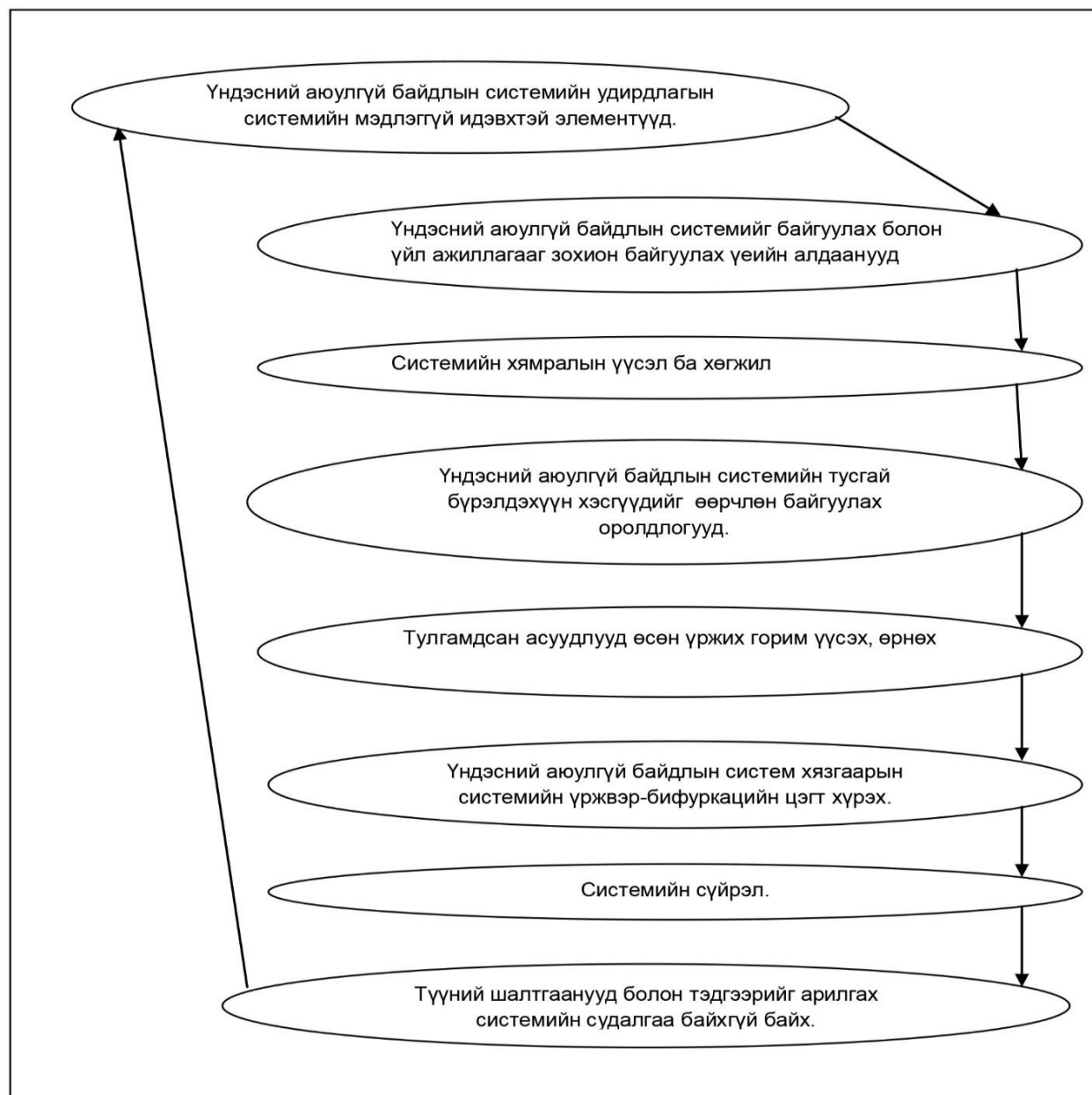
$\{ E_s \}$ - Үндэсний аюулгүй байдлын системийн гадаад, дотоод аюул заналын эх үүсвэрүүдийг бүрдүүлэгч элементүүдийн цогц;

$\{ X_s \}$ - Үндэсний аюулгүй байдлын системийн гадаад, дотоод аюул заналын эх үүсвэрүүдийг бүрдүүлэгч элементүүдийн харилцан хамаарлын цогц;

¹ Монголын нийгмийн өөрчлөлт. Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи философи, социологи, эрхийн хүрээлэн. УБ., 2013, 499 х., т.9

² Гагаринов А. В., Кобзев П. М., Котляр А. А. Энтропийная системная катастрофа XX века: сущность, причины, последствия. Экономика: экономическая теория бизнес информ. №5, 2015, www.business-inform.ne

$F(\{X_s\})$ - Үндэсний аюулгүй байдлын системийн гадаад, дотоод аюул заналын эх үүсвэрүүдийг бүрдүүлэгч элементүүдийн харилцан хамаарлыг хэрхэн тооцсоноос хамаарах үр дүнгийн функц..



1 дүгээр зураг. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах систем дэх энтропийн үйл явцын зураглал

Үндэсний аюулгүй байдлын хангах системийн үйл ажиллагааны үр дүн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн танин мэдэхүйн, өөрөөр хэлбэл системийн үр

дүнгийн функц $F(\{X_s\})$ -ийг хангах онол, арга зүйгээс хамаарах бөгөөд түүний үр дүнд шууд нөлөөлөх зүй тогтолтой байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын систем болон түүнийг хангах системийн математик илэрхийллээс үндэсний аюулгүй байдлын системийн төлөв байдал нь түүнийг хангах системийн үйл ажиллагааны үр дүнгийн функцээр тодорхойлогдож байгааг харж болно. Өөрөөр хэлбэл, үндэсний аюулгүй байдлын системийн байдал түүнийг хангах системийн үйл ажиллагааны үр дүнгээс хамаарах зүй тогтолтой байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын системийн үндсийг тухайн улс орны үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал бүрдүүлнэ. Улс орны үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь тухайн улс орны үндэсний аюулгүй байдлаа хангах үйл ажиллагааны үндэс мөн. Энэ чухал үүргийг гүйцэтгэхэд үндэсний аюулгүй байдал нь өөрөө цогц систем болохыг сайтар ойлгох, түүний бүх бүрдэл хэсгүүд, тэдгээрийн өөр хоорондын уялдаа холбооны шинж чанарыг танин мэдэх асуудал ихээхэн ач холбогдолтой. Тиймээс үндэсний аюулгүй байдал гэдэг нь улс орон, нийгэм өөрийн бүрэн бүтэн байдал, тогтвортой байдлаа хадгалан, идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж хөгжих чадвар, түүнчлэн өөрийгөө болон өөрийн эрх ашгаа нийгмийн нарийн тогтолцоо, зохион байгуулалтаар хөнөөлийн гадаад, дотоод нөлөөллөөс найдвартай хамгаалах боломжоо хадгалж байх тийм байдал юм.

Дээр товчхон дурдсан онол, арга зүйн өнцгөөс Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн тодорхой заалтуудад дүн шинжилгээ хийлээ. Түүнчлэн фокус бүлгийн ярилцлагаар үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой зарим асуудлын талаар нөхцөл байдалд дүгнэлт гаргалаа.

2.1 Үндэсний аюулгүй байдал ойлголтын томъёоллын талаар.

- 1) Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.1–д “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг хэлнэ.” гэсэн тодорхойлолт өгснийг аюулгүй байдал судлалын ерөнхий онолын “аливаа системийн аюулгүй байдал гэж тухайн системийн гадаад, дотоод аюул заналаас хамгаалагдсан байдлыг хэлнэ” гэсэн ойлголтой харьцуулан шинжилбэл

Нэгд, Аюулгүй байдал ойлголтыг үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байх өнцгөөс тодорхойлсоны “гадаад, дотоод” гэдэг нь системлэг хандлагыг илэрхийлж байгаа боловч “таатай нөхцөл бүрдсэн байх” гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, “таатай нөхцөл” гэж “ямар нөхцөл”-ийг хэлэх нь тодорхойгүй тул үндэсний аюулгүй байдлыг үнэлэх боломжгүй зохицуулалтыг үүсгэж байна.

Хоёрт. “... хангах нөхцөл бүрдсэн байх” гэдэг нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны урьдчилсан нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн ойлголтыг бий болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны тухайн үед хүрсэн үр дүнгийн түвшинг илэрхийлж чадахгүй байна.

- 2) Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.1 – д “Үндэсний аюулгүй байдал” гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг хэлнэ.” гэсэн тодорхойлолт өгснийг аюулгүй байдал судлалын ерөнхий онолын “аливаа системийн аюулгүй байдал гэж тухайн системийн гадаад, дотоод аюул заналаас хамгаалагдсан байдлыг хэлнэ” гэсэн ойлголтой харьцуулан шинжилбэл:

Нэгд. “... үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байх” гэсэн утга агуулгын “гадаад, дотоод” гэдэг нь үзэл баримтлалынхтай нэгэн адил системлэг хандлагыг илэрхийлж байна. Гэсэн хэдий ч “таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байх” гэдэг нь тодорхойгүй байдлыг бий болгож, үндэсний аюулгүй байдлыг үнэлэх боломжгүй зохицуулалтыг үүсгэж байна.

Хоёрт. “... хангах нөхцөл баталгаатай хангагдсан байх” гэдэг нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны урьдчилсан нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн ойлголтыг бий болгож, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны тухайн үед хүрсэн үр дүнгийн түвшинг илэрхийлж чадахгүй байна.

Гуравд. “... баталгаатай хангагдсан байх” гэдгийн “баталгаатай” гэдэг үг үндэсний аюулгүй байдал баталгаатай хангагдана гэж байхгүй, харьцангуй утгатай гэдгийг ойлгоогүйг илэрхийлсэн алдаа байна. Баталгаатай гэдэг нь таатай нөхцөл гэдэгтэй адил тодорхойгүй байдлыг илэрхийлнэ.

... Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуульд өгсөн Үндэсний аюулгүй байдал гэсэн тодорхойлолтын гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байх эсвэл баталгаатай хангагдсан байх гэдэг ойлголтын талаар бид харьцуулсан дүгнэлт хийж байгаагүй. Тиймээс өөрсдийн бичиж буй нийтлэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэлд эшлэл хийгээд аль, аль утгаар нь хэрэглэж ирсэн.

доктрантуудтай ярилцсан фокус бүлгийн ярилцлагаас

Фокус бүлгийн ярилцлагаас гадна судлаачдын дунд “аюулгүй байдал” гэдэг ойлголтын талаар мэдлэг дутмаг байгаа нь дараах жишээнээс харагдаж байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүн Ухнаагийн Хүрэлсүхийн санаачилагаар ҮАБЗ-ийн ажлын алба, Стратеги судалгааны хүрээлэнгийн эрдэмтэн судлаачид төрийн албан хаагчдын албан хэрэгцээнд зориулан бүтээсэн Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал /онол, практикийн асуудлууд/ номонд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын “үндэсний аюулгүй байдал” тодорхойлолтыг ямар нэгэн тайлбар гаргалгаагүйгээр шууд хэрэглэсэн байна. Түүнчлэн энэхүү номонд “Үндэсний аюулгүй байдал” нь хувь хүн, нийгмийн амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах **төрийн үндсэн үйл ажиллагаа юм** [т.26] гэсэн ойлголт оруулж, “байдал” гэдэг үгийн утгыг алдагдуулсан байх жишээтэй. Зүй нь “Үндэсний аюулгүй байдал” нь хувь хүн, нийгмийн амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалах **төрийн үндсэн үйл ажиллагааны үр дүн юм** гэсэн бол судлаачийн дүгнэлт зөв ойлгодож болох байж.

Иймд үндэсний аюулгүй байдлын ойлголтыг аюулгүй байдлын ерөнхий онолын үзэл санаанд нийцүүлэн **“Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж гадаад, дотоод аюул заналаас Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхол хамгаалагдсан байдлыг хэлнэ.”** гэж томъёолох нь зүйтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

2.2 Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийг тодорхойлсон байдлын талаар.

- 1) Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.3. “Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчмын агуулгыг “Монгол Улсын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” харилцан уялдаатай хангагдснаар үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна” гэж илэрхийлж, агуулгад нь үндэсний аюулгүй байдал 6 бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байхаар тодорхойлсон байна.

Энэ ойлголтыг үндэсний аюулгүй байдлын систем дотоод, гадаад хоёр орчмнтой бөгөөд дотоод аюулгүй байдал ба гадаад аюулгүй байдал гэсэн хоёр дэд системээс бүрддэг системийн хандлагын аргаар шинжилж дүн шинжилгээ хийвэл дараах дүгнэлтэд хүргэж байна.

Нэгд. Дээрх зургаан бүрдэл хэсгийн нэг нь “дотоод аюулгүй байдал” байгаа нь аливаа систем дотоод орчин болох бие биенээсээ хамаарсан, уялдаа холбоотой элементүүд /дэд системүүд/-ээс тогтож, хүрээлэн буй орчноос /гадаад дэд системээс/ өгөгдөл мэдээлэл хүлээн авч, өөрийн төлөв байдлыг илэрхийлэх бөгөөд хүрээлэн буй орчноо /гадаад дэд системээ/ байнга үнэлж түүнд зохицон байж оршин тогтнох зүй тогтолтойг мэдэхгүйгээс эсвэл үл ойшоосноос гаргасан алдаа байна. Энэ алдаанаас үүдэн дотоод аюулгүй байдлын системийн дэд систем болох “Монгол Улсын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” зэрэг нь түүнтэй адил түвшингийн систем болж хувирсан байна.

Одоогоор дотоод аюулгүй байдлын агуулгын талаар нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн ойлголт, онолын суурь тогтоогүй ч доктор Ц.Даваадорж “олон улсад дотоод аюулгүй байдал гэдэгт тусгаар улс болон өөртөө засах аливаа нутаг дэвсгэрийн хил хязгаар дотор аюулгүй байдлыг үндэсний хууль эрх зүйн хүрээнд сахиулж дотоод аюул заналаас сэргийлэхийг хэлдэг.”³. гэж, доктор Д.Оюунбилэг “дотоод аюулгүй байдал гэж тусгаар улс болон өөртөө засах аливаа нутаг дэвсгэрийн хил хязгаарын дотор дотоод

³ Д.Даваадорж Дотоод аюулгүй байдал. Үндэсний аюулгүй байдал-25. Онол-практикийн бага хурлын эмхтгэл, УБ., 2017, 127 х., х. 89-101, т. 93

аюул заналаас хувь хүн, нийгэм, төрийн хамгаалагдсан буюу тогтвортой хөгжил хангагдсан байдлыг хэлнэ.”⁴ гэж тус тус томьёолсоны “дотоод аюул заналаас” гэдгийг нь системийн ойлголтоор “гадаад, дотоод аюул заналаас” гэж өргөтгөн хэрэглэвэл дотоод аюулгүй байдлын системд бусад бүрэлдэхүүн хэсэг багтаж байгааг ойлгож болно..

Хоёрт. “Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчмын агуулгад дээрх 6 бүрдэл хэсэг харилцан уялдаатай хангагдснаар үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна гэсэн системийн алдаа нь аюулгүй байдлын асуудлаар мэргэшээгүй хүмүүст буруу ойлголт өгөх томьёолол болсон байна.

... Биднийг үндэсний аюулгүй байдлыг үнэл гэвэл үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд заасан “аюулгүй байдлын бодлого цонц байх” зарчмыг үндэс болгон “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” зэргийг харилцан уялдаатай хэрэгжсэн байдлыг үнэлэх, мөн үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс боловсруулсан шалгуур үзүүлэлтийг ашиглах ёстой гэж ойлгож байна. Одоохондоо бид үнэлгээ хийх оролдлого хийгээгүй байна. Хийх болохоор бэрхшээлтэй асуудал олон гарах байх. ...

фокус бүлгийн ярилцлагаас

- 2) Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.4-д Үндэсний аюулгүй байдал нь Монгол Улсын оршин тогтнохын аюулгүй байдал, нийгэм-төрийн байгууллын аюулгүй байдал, иргэдийн эрх , эрх чөлөөний аюулгүй байдал, эдийн засгийн аюулгүй байдал, шинжлэх ухаан, технологийн аюулгүй байдал, мэдээллийн аюулгүй байдал, монгол иргэншлийн аюулгүй байдал, хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдал, экологийн аюулгүй байдал гэсэн 9 бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байхаар хуульчилсан.

Эдгээр бүрдэл хэсгийн хувьд *нэгд*, есөн бүрдэл хэсэг нь дотоод аюулгүй байдлын системийн дэд системүүд байна гэж үзэх, *хоёрт*, анхны үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тодорхойлсон эдгээр бүрдэл хэсгүүдэд сөрөг нөлөөлөх гадаад, дотоод хүчин зүйлсийг харгалзах, *гуравт*, 2010 оны үзэл баримтлал батлагдсанаас хойш

⁴ Д.Оюунбилэг Дотоод аюулгүй байдлыг хангах зарим арга зам. Докторын зэрэг горилсон диссертац. 2021

үндэсний аюулгүй байдлыг үнэлэх оролдлого ихэнх нь есөн бүрдэл хэсэг, тэдгээрт сөрөг нөлөөлж болзошгүй гадаад, дотоод хүчин зүйл дээр тулгуурлан хийгдсэнийг үндэс болгох аваас үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн энэхүү заалтыг үндэсний аюулгүй байдлыг үнэлэхэд хэрэглэгдэх боломжтой гэсэн дүгнэлт хийж байна.

... Манай байгууллагад үндэсний аюулгүй байдлыг үнэлэх даалгавар жил болгон ирдэг. Бидэнд тулгардаг хүндрэлтэй асуудал бол үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа баримтлах гэхээр ойлгомжгүй асуудал олон гардаг, үндэсний аюулгүй байдлын хуулиа баримтлахаар үзэл баримтлалтайгаа зөрчилддөг. Гэхдээ хуулийн заалтыг баримталж үндэсний аюулгүй байдлын 9 бүрэлдэхүүн хэсгээр, 1994 оны үзэл баримтлалд заасан гадаад, дотоод сөрөг нөлөөлж болзошгүй хүчин зүйлийг харгалзан үнэлж ирсэн.

Фокус бүлгийн ярилцлагаас

2.3 Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмын талаар.

- 1) Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2-д Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны “эх оронч үндэсний үзлийг дээдлэх”, “төр, иргэний хамтын ажиллагаа”, “аюулгүй байдлын бодлого цогц байх”, “иэдлэгт суурилах”, “бодитой хандах”, “даяаршлын хүчин зүйллийг харгалзах” гэсэн 6 зарчмыг агуулгын тайлбартайгаар томъёолсон.

Эдгээр зарчмуудын агуулгад аюулгүй байдлын онол, арга зүйн өнцгөөс дүн шинжилгээ хийвэл:

Нэгд. Үндэсний аюулгүй байдлын системийн үндсийг үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал бүрдүүлдэг бөгөөд тэр нь улс орны үндэсний аюулгүй байдлаа хангах үйл ажиллагааны үндэс болдог зүй тогтлын үүднээс дүгнэвэл: “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 агуулга бүхий “Эх оронч үндэсний үзлийг дээдлэх” зарчим нь улс орны аливаа системийн тогтвортой хөгжлийн гол хөшүүрэг болсон чухал зарчим мөн.

Хоёрт. Аюулгүй байдал судлалын системийн хандлагын аргын үүднээс шинжилбэл: “Монгол Улсын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” харилцан уялдаатай хангагдсанаар үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна” гэсэн агуулга бүхий “Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчимыг баримталсан тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь “үндэсний аюулгүй байдлын талаарх төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс болно” гэсэн хуулийн заалтын хэрэгжилтэд бэрхшээл учруулах болно.

Гуравт. Үлдсэн “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нь төрийн анхдагч үүрэг мөн. Иргэдээ аюулгүй байдлын асуудлаар өргөн мэдээлэл, мэдлэгтэй байх, аюулгүй байдлыг хангах үйл хэрэгт хувь нэмрээ оруулах боломжоор хангах, хамтран ажиллахад төр онцгой анхаарна” гэсэн “Төр, иргэний хамтын хамтын ажиллагаа”, “Аюулгүй байдалд хандах хандлага, түүнийг хангах үйл ажиллагаа нь мэдлэг, мэдээлэл, дүн шинжилгээнд суурилана.” гэсэн “мэдлэгт суурилах”, “Болзошгүй аюул, сорилтыг бодитой тодорхойлж, тэдгээрийг гэтлэн давахад хязгаарлагдмал нөөц, боломжийг үр дүнтэй дайчилна” гэсэн “бодитой хандах”, “Даяаршил улс үндэстний бусдаас хамаарах эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж, нөгөө талаас гадаад нөөц боломжийг ашиглан үдэсний ашиг сонирхлоо хамгаалж бататгах боломж олгож байна” гэсэн “Даяаршлын хүчин зүйлийг харгалзах” зэрэг аюулгүй байдлын эрдэлийн үнэлгээ, эрсдэлийг бууруулах арга замтай холбоо бүхий чухал зарчмууд хөгжлийн бодлогод хэрэгжихгүй явж ирсэн.

Эдгээр зарчмууд болон үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд заасан системийн аюулгүй байдлыг хангаж тогтвортой хөгжлийг бий болгох олон чухал зорилтууд тухайн системийн хөгжлийн бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилтэд тусгалаа олохгүй, мөрдөгдөхгүй явж ирсэн нь олон баримтаас харагддаг.

Тухайлбал, Монгол улс 1992 онд шинэ ардчилсан Үндсэн хуулиа, 1994 онд анхныхаа Үндэсний аюулгүй байдлын болон Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Цэргийн номлолоо цогцоор баталж мөрдөж эхэлсэн ба улмаар 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа, 2011 онд Гадаад бодлогын үзэл баримтлалаа, 2015 онд Батлан хамгаалах бодлогын үндэс баримт бичгүүдийг шинэчлэн боловсруулж батлуулан өнөөг хүртэл мөрдөх хугацаанд хөгжлийн гурван том бодлого боловсруулж УИХ-аар батлуулсан.. Үүнд: нэгд, 2007 онд Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний

хөгжлийн цогц бодлого, *хоёрт*, 2016 онд Монгол Улсын 2016-2030 он хүртлэх урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал, *гуравт*, 2020 онд “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого зэрэг болно.

Эдгээр бодлогод хөгжлийн төлөвлөлтийг хэрхэн гүйцэтгэж ирсэнийг зөвхөн нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээг тогтоосон зорилтын үзүүлэлтээр харьцуулсан үр дүнг хүснэгтэд үзүүлээ.

	Хөгжлийн бодлогын нэр	Хугацаа	1 хүнд ногдох ДНБ, ам.доллар	Тайлбар гаргалгаа /харьцуулалт/
1.	Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого	2007-2015	5000-с доошгүй	2022.01-д 5033 ам.долларт хүрч байна. Төлөвлөлт ямарч судалгаа, тооцоогүй байсан.
		2016-2021	12000-с доошгүй	
2.	МУ-ын 2016-2030 он хүртлэх урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал	2030 он гэхэд	17500	2010 онд 2727 ам.доллар байхад болон цогц бодлогоос сургамж авч, шалтгааныг илрүүлээгүй. Судалгаа байхгүй
3.	“Алсын хараа-2050” МУ-ын урт хугацааны хөгжлийн бодлого	2020-2030	8299	Ерөнхий тэнцвэрийн динамик загвараар төлөвлөгөөт үр дүнгээ төсөөлсөн Дэвшилт байна
		2031-2040	12004	
		2041-2050	15000	

Хүснэгтийн үзүүлэлтийг харьцуулан шинжлэхэд хөгжлийн бодлого ямарч шинэлэх ухааны үндэслэл, тооцоогүй, сонгууль болон намын амлалттай уялдан төлөвлөгдөж ирсэн ба өмнөх бодлогын хэрэгжилт, гаргасан алдаанаас сургамж авахгүй явж ирсэн байна. Харин “Алсын хараа-2050” урт хугацааны бодлогод ямарч байсан загварчлал ашиглан тооцоо хийж илүү бодит төсөөлөл рүү ойртуулсан байдал ажиглагдаж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн “үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаарх төрийн бодлогын нэгдмэл залгамж чанарын үндэс болно.” гэсэн заалт болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмуудыг хөгжлийн бодлогуудад, ялангуяа өмнөх хоёр бодлогод баримталсан гэж үзэх үндэслэл харагдахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл. Үндэсний аюулгүй байдал ба хөгжлийн бодлогыг систем болгон цогцоор эрсдэлийн үнэлгээнд суурилан авч үзсэн баримт алга байна. Эрсдэлийн үнэлгээнд суурилаагүйгээс өмнөх хоёр бодлогын хэрэгжилтийн явцад ямар их хөрөнгө үргүй зарж, улс орон, ард иргэддээ хичнээн их хохирол учруулсныг тооцвол цочирдмоор үзүүлэлт гарах магадлалтай..

- 2) Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4.1-д Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны “улс үндэснийхээ язгуур ашиг сонирхлыг эрхэмлэх”, “хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах”, “хууль дээдлэх”, “нэгдмэл, харилцан уялдуулан зохицуулагдсан байх”, “шуурхай, тасралтгүй байх”, “бодит мэдээлэлд үндэслэх”, “төрийн байгууллага, иргэд харилцан хариуцлага хүлээх”, “үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэх”, “нээлттэй байх” гэсэн 9 зарчмыг хуульчилсан.

Эдгээр зарчмууд хэрэгжих боломжтой ч дараах үндэслэлээр зарим нэгэн бэрхшээл дагуулж болох талтай. Үүнд:

Нэгд. Агуулгын тайбар гаргалгаа байхгүй тул хүмүүс өөр өөр өнцгөөс зарчмыг ойлгож ашиглах бөгөөд нэгдсэн ойлголтгүй байх бэрхшээл гарна.

Хоёрт. Уг нь “улс үндэснийхээ язгуур ашиг сонирхлыг эрхэмлэх” зарчмын агуулгыг үзэл баримтлалын “эх оронч үндэсний үзлийг дээдлэх” зарчмын агуулгаар, “бодит мэдээлэлд үндэслэх” зарчмын агуулгыг “мэдлэгт суурилах” болон бодитой хандах” зарчмуудын нийлмэл агуулгаар, “төрийн байгууллага, иргэд харилцан хариуцлага хүлээх” зарчмын агуулгыг “төр, иргэний хамтын ажиллагаа” зарчмын агуулгаар нэгдсэн ойлголтыг бий болгох боломжтой. Гэхдээ “нэгдмэл, харилцан уялдуулан зохицуулагдсан байх” зарчмыг “аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчмын агуулгатай дүйцүүлж ойлгож болохгүй.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ЗАРИМ ЗААЛТ, ХЭРЭГЖИЛТИЙН ТАЛААРХ ДҮН ШИЖИЛГЭЭ.

3.1 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын зарим заалтад тодорхой стратегийн зорилт тусгасан талаарх үнэлэлт, дүгнэлт.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын алба, Стратеги судалгааны хүрээлэнгээс хамтран тууригсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдал” номонд “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг нэгэн баримт бичгээр бүрэн дүүрэн илэрхийлэх боломж нэн хязгаарлагдмал учраас нэгд, бүхийг багтаасан хураангуй ерөнхий баримт бичиг (манай улсын хувьд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал) байх бөгөөд түүнд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах стратеги нь чухам юу болохыг тодорхойлж өгнө. ...” гэсэн онолын үүднээс шинжилбэл.

- 1) 3.2.4.2.-д “... Байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатай, хямд эрчим хүчний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж, 2020 он гэхэд нүүрс болон дотоодын бусад эх үүсвэрээр түлш, эрчим хүчний хэрэгцээг дотоодын үйлдвэрлэлээр бүрэн хангана.”, 3.2.4.3.-д “Газрын тосны бүтээгдэхүүнээр нэг орноос шууд хараат байдлыг багасгаж, улмаар 2020 он гэхэд дотоодын үйлдвэрлэлээр хэрэгцээгээ бүрэн хангана. Үнийн хэт хэлбэлзэлд өртөх эрсдэлээс сэргийлж, улсын нөөцийг түүхий нефтээр 6 сараас доошгүй хэмжээнд байлгана.” заалтууд нь 2020 он хүртлэх 10 жилийн хугацаатай стратегийн зорилтыг агуулж байна. Тиймээс эдгээр зорилтууд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг тодорхой хугацаатай стратегийн зорилтуудын цогц мэт ойлгох нөхцөл байдлын үндсийг бий болгож байна. Стратегийн эдгээр зорилтын хэрэгжилт, үр дүнгээр үндэсний аюулгүй байдалд үнэлгээ өгвөл хангалтгүй үнэлгээтэй байхаар байна.
- 2) Энэхүү нөхцөл байдал нь үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг шинэчлэх шаардлагыг нөхцөлдүүлж байна.

...Үндэсний аюулгүй байдлыг үзэл баримтлалыг анх боловсруулах үед ерөнхий стратеги хэлбэрээр боловсруулах хувилбар ажлын хэсэг дээр яригдаж байсан. Тодорхой оны хязгаарлалтай зорилтууд яагаад орсныг мэдэхгүй байна. Үзэл баримтлалд өөрчлөлт оруулах шаардлага бий болсон гэж үзэж байна.

Фокус бүлгийн ярилцлагаас.

3.2 Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн удирдлага зохицуулалтын талаарх үнэлэлт, дүгнэлт

Онол, арга зүйн үүднээс удирдлага зохицуулалтын үнэлгээ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн нэгдмэл чанарын зүй тогтлын нэгд, системийн нэгдмэл чанарын шинж (Q_{S_i}) нь түүнийг бүрдүүлэгч элементүүдийн шинжүүд (q_{S_i})-ийн энгийн нийлбэр биш байх, хоёр, системийн шинж нь түүнийг бүрдүүлэгч элементүүдийн шинжүүдээс хамаарна $Q_{S_i} = f(q_{S_i})$, гурав, системд нэгдсэн элементүүд нэг талаас системийн гадна тэдгээрт байсан өөрсдийн шинжүүдийн зарим хэсгийг алддаг боловч нөгөө талаас элементүүд системд орсноор шинэ шинжүүдийг олж авдаг гурван талыг харгалзан үнэлэгдэх ёстой. Чингэхдээ ихээхэн нэгдмэл чанарын үед систем элементүүдийн шинжийг дарангуйлах ба тэдгээрийн зарим, түүнчлэн ашигтай хэсэг нь ч алдагдаж, системийн дарангуйлсан байдал бий болох, мөн эсрэгээрээ элементүүдэд илүү бие даасан байдал олгох эрмэлзэлийн үед зөрчил, сөргөлдөөн үүсэж болох бөгөөд элементүүдийн нийлбэрийн үед системд системийн шинж илрэхгүй болж, эмх замбараагүй байдалд хүргэж болохыг анхаарах шаардлагатай.

Онол, арга зүйн энэ өнцгөөс улс орны эрх баригчидад үндэсний хууль эрх зүйн хүрээнд аюулгүй байдлыг хангах системийн удирдлага, зохицуулалтын ямар боломж байгааг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд заасан дараах хэдэн заалтын хүрээнд авч үзэж дүн шинжилгээ хийе. Үүнд:

- 1) 4.2.4.-д “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомж, төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагааг улс орон даяар уялдуулан зохицуулах чиг үүргийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл хариуцна.”,

4.2.6-д “Нийслэл, аймаг, сум, дүүргийн Засаг дарга нар орон нутагтаа Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, холбогдох хууль тогтоомж, бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах үүрэг хүлээнэ.” гэсэн харилцан хамаарал бүхий зохицуулалт байна.

Баримтаас үзвэл Ковид-19 цар тахлын үед “...үзэл баримтлал, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомж, төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагааг улс орон даяар уялдуулан зохицуулах” чиг үүргээ Үндэсний аюулгүй байдлын

зөвлөл хариуцаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл цар тахлын үед баримтлах удирдлага, зохицуулалтын нэгдсэн бодлого, үйл ажиллагааны талаар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гараагүй бөгөөд харин эсрэгээрээ зөвлөлийн гишүүдийн зүгээс байгаа нөөц, боломжийн зөрүүтэй баримт иргэдэд түгээгдэж байсан. Ийм байдал нь ...бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах үүрэг бүхий орон нутгийн удирдлагын бодлого, үйл ажиллагаанд тодорхой сөрөг нөлөөтэй байсан гэдэгтэй маргах шаардлагагүй юм. Эх оронд гамшгийн аюул нүүрлээд байхад Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зохих ёсоор ажиллаж чадахгүй байсныг намчирхасан талцал үндэсний эрх ашгаас илүү үнэ цэнэтэй болжээ гэж дүгнэлтэд хүргэж байна.

2) 4.3.3.-д “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, холбогдох хууль тогтоомж, бодлого, шийдвэрийн биелэлтэд байнгын хяналт тавьж, үндэсний аюулгүй байдлын нөхцөл байдалд үнэлгээ өгнө.”

4.3.1.-д “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын хэрэгжилтэд хяналт, дүн шинжилгээ хийх, аюулгүй байдлын нөхцөл байдалд үнэлгээ өгөх шалгуур үзүүлэлтүүдийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл боловсруулна.” гэж тус тус үнэлгээ өгөх болон үнэлгээний шалгуур боловсруулах Үндэсний аюулгүй байдлын Зөвлөлтэй холбоотой зохицуулалтыг томъёолсон.

Судалгаанаас үзэхэд Үзэл баримтлал батлагдаад 14 жил өнгөрч байхад “түүний хэрэгжилтэд хяналт, дүн шинжилгээ хийх, аюулгүй байдлын нөхцөл байдалд үнэлгээ өгөх шалгуур үзүүлэлтүүд”-ийг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл боловсруулсангүй, шалгуур үзүүлэлтүүд нь боловсруулагдаагүй тул “үзэл баримтлал, холбогдох хууль тогтоомж, бодлого, шийдвэрийн биелэлтэд байнгын хяналт тавьж, үндэсний аюулгүй байдлын нөхцөл байдалд үнэлгээ өгөх” үйл ажиллагаа зохих түвшинд хэрэгжсэнгүй.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ДЭМЖСЭН БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг нэгэн баримт бичгээр бүрэн дүүрэн илэрхийлэх боломж нэн хязгаарлагдмал учраас *нэгд*, бүхийг багтаасан хураангуй ерөнхий баримт бичиг (манай улсын хувьд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал) байх бөгөөд түүнд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах стратеги нь чухам юу болохыг тодорхойлж өгнө, *хоёрт*, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тодорхой чиглэлийн бодлого (манай улсын хувьд Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал, батлан хамгаалах бодлогын үндэс) байх бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжүүлэх стратеги, (урт хугацааны хөтөлбөр, төлөвлөгөө, улс, салбарын хэмжээний зорилтот хөтөлбөр, улсын болон салбарын төсөв, улсын хэмжээний болон салбарын төсөл) байна. .. гэсэн онол, арга зүйн гаргалгааны үүднээс дүгнэлт хийвэл Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал 2011 онд, Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс баримт бичиг 2015 онд боловсруулагдан батлагдаж, үндэсний аюулгүй байдлын зэл баримтлалын заалтыг баяжуулсан стратеги хэрэгжүүлж байна.

Энэ хоёр бодлогын баримт бичиг үндсэн хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үзэл санаан дээр тулгуурлан шатлан захирагдах зарчмыг чанд мөрдөн боловсруулагдсан гэж үзэж болно. Тухайлбал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлалд “Монгол Улсын гадаад бодлого нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тодорхойлон заасан үндэсний ашиг сонирхолд тулгуурлах бөгөөд тус улсын гадаад, дотоод нөхцөл байдал нь гадаад бодлогын зорилго, зарчим, чиглэлийг тодорхойлох үндэс болно” гэсэн бол Батлан хамгаалах бодлогын үндэст ““Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлого нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд тодорхойлон заасан үндэсний язгуур ашиг сонирхолд тулгуурлах бөгөөд улсын дотоод, гадаад аюулгүй байдлын орчин нь батлан хамгаалах зорилго, зарчим, чиглэлийг тодорхойлох үндэс болно” гэж бараг адил утгаар бодлогоо тодорхойлох үндсийг тогтоосноос харж болно.

Гадаад бодлогын үзэл баримтлалд “үндэсний язгуур эрх ашиг сонирхол” бус “үндэсний ашиг сонирхол” гэсэн байгааг Үндэсний язгуур эрх ашиг оршин байснаар үндэсний ашиг сонирхол бүрэлдэж бий болох бөгөөд үндэсний ашиг сонирхол нь

Үндэсний язгуур эрх ашгийг хадгалах, бататгах, хамгаалах, хөгжүүлэхэд чиглэж байдгаар тайлбарлагдаж болно..

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ.

5.1 Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн системчилсэн мэдлэгийн талаарх зөвлөмж:

Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн системчилсэн мэдлэг эзэмшсэн байх шаардлага нь дараах шалтгаантай холбоотойг ойлгох. Үүнд:

- 1) Аюулгүй байдал, түүнийг хангах системийн танин мэдэхүйд гаргасан алдаа тухайлбал, аюулгүй байдлын системийг байгуулагчдын мэдлэггүй байдал болон түүнийг хангах системийн үйл ажиллагааны зарчмууд болон системийн зүй тогтлуудыг үл ойшоосон байдал нь тухайн системийг сүйрэлд хүргэх эрсдэлт хүчин зүйл болдог үндсэн шалтгаан манайд оршсоор байна.
- 2) Өнөө үед аюулгүй байдлын болон хөгжлийн бодлогод аюулгүй байдлын суурь ойлголтыг тодруулах шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн ;доорх хоёр хүчин зүйлс мөн оршсоор байна:

Нэгд. Үнпэсний аюулгүй байдал, түүнийг хангах системийн онолын загварын байгуулалт, хөгжлийн загварын практик зохицуулалтын хооронд зааг ялгаа үүсч, тэдгээрийн загварыг байгуулах асуудал нь голдуу эмпирик өгөгдлүүд дээр тулгуурлаж, өөртөө онолын мэдлэгээр дутмаг прагматик бүтцийг агуулж байна.

Хоёрт. Үндэсний аюулгүй байдлын асуудлаарх шинжлэх ухааны үндэслэлтэй ойлголтын суурь бааз дутагдаж байгаа нь хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагаанд шууд тусгалаа олж байна.

Ийм нөхцөл байдлаас зайлсхийхийн тулд: дараах мэдлэг, дадлагыг эзэмших шаардлагатай:

- 1) Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал боловсруулахад аюулгүй байдал судлалын системлэг байх, харилцан уялдаа хамааралтай байх, тодорхойлогч хүчин зүйлтэй байх гурван үндсэн зарчим дээр тулгууласан системийн хандлагын аргыг мэдэх, хэрэглэх.

Системийн хандлагын өнцгөөс тодорхой зорилгод хүрэх хэд хэдэн хүчин зүйлсээс хамаарах үйл ажиллагааг систем гэж үзэн тухайн үйл ажиллагаанд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг системийн элементүүд буюу дэд системүүд болгон системчилэх боломжтой. Тухайн систем нь өөрөө илүү өндөр түвшингийн системийн элемент байна. Энэ тохиолдолд аливаа систем дотоод орчин болох бие биенээсээ хамаарсан, уялдаа холбоотой элементүүдээс тогтож, хүрээлэн буй орчноосоо өгөгдөл мэдээлэл хүлээн авч,

өөрийн төлөв байдлыг илэрхийлнэ. Систем нь өөрийн хүрээлэн буй орчинд суурилан оршин тогтнох учраас орчинтойгоо ямарч харилцаа холбоогүйгээр оршин тогтнох боломжгүйг ойлгох.

Иймд аливаа системийн аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг үйл ажиллагааны систем болгон үнэлж, төлөвлөж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Систем нь орчноо байнга үнэлж түүнд зохицож байх шаардлагатай

- 2) Аливаа системийн аюулгүй байдлыг хангах удирдлага, зохицуулалтыг системийн нэгдмэл чанар (α) ба дэд системүүдийн бие даасан байдал (β) хоёрын хоорондын зохистой харьцааг системийн гол хууль ($\alpha + \beta = 1$)–ийн дагуу тогтоох замаар шийдвэрлэх нөхцөл, боломжийг бүрдүүлэх.

Чингэхдээ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн ихээхэн нэгдмэл чанарыг хангахыг эрмэлзсэн туйлширсан оролдлогын үед систем бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн шинжийг дарангуйлж, тэдний зарим чухал шинжийг үгүй хийх, эсрэгээрээ тэдэнд ихээхэн бие даасан байдал олгох тохиолдолд зөрчил, сөргөлдөөн бий болох ба системийн нэгдсэн шинж илрэхгүй өөрөөр хэлбэл, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нэгдмэл удирдлага, зохицуулалт алдагддаг болохыг анхаарах шаардлагатай.

- 3) Аюулгүй байдал нь дэлхийн аюулгүй байдал, Олон улс болон бүс нутгийн аюулгүй байдал, Үндэний аюулгүй байдал гэж түвшингээрээ гурав ангилагддаг. Дэлхийн аюулгүй байдлын түвшинд хүн төрлөхтний өмнө тулгарсан даяар асуудлуудыг хүний аюулгүй байдлыг хангах эрх ашгийн үүднээс шийдвэрлэх асуудал тулгарч байна. Олон улсын болон бүс нутгийн аюулгүй байдлын түвшинд тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт улсын улсын аюулгүй байдлаа хангах харилцааны асуудал, харин үндэсний аюулгүй байдлын түвшинд төр, нийгэм, иргэний аюулгүй байдлыг харилцан уялдаатай хангах асуудал тус тус хамаардагийг онол, практикт зөв хэрэглэх.

Манай эрдэмтэн судлаачдын дунд үндэсний аюулгүй байдлын түвшинд “төрийн аюулгүй байдал”-ын ойлголтын оронд “улсын аюулгүй байдал” ойлголтыг хэрэглэх буруу хандлага олон бүтээлд тусгалаа олж, өргөн дэлгэрэх шинжтэй байна. Тухайлбал, Үндэсний аюулгүй байдлын гол объект нь хувь хүн, нийгэм, улс байна гэх мэт. бичиж

байна. Энд онолын хувьд "Үндэсний аюулгүй байдал" гэдэг нь өргөн утгаараа "Тусгаар тогтносон улсын аюулгүй байдал"-ын тухай асуудал гэдгийг сануулах нь зүйтэй..

- 4) Онолын хувьд системийн аюулгүй байдал болон хөгжил хоёрын хамаарлыг танин мэдэхүйн өнцгөөс авч үзвэл тэдгээр нь хоорондоо нягт холбоотой, салангид хэрэгжиж чадахгүй ээдрээтэй диалектик шинжтэй, өөрийн мөн чанар агуулгаар үргэлж сэргөлдөх хандлагатай байдаг. Учир шалтгаан нь хөгжил нийгмийн үйл ажиллагааны бүхий л хүрээнд байнгын өргөжилт, шинэчлэл, инновацийг шаарддаг бол аюулгүй байдал байгаа тогтвортой байдлыг хадгалж, аливаа төрлийн эрсдэлтэй шинэ санааг хязгаарлахыг шаарддагт оршиж байна. Тиймээс тэдгээрийн харилцан холбооны ээдрээтэй сэргөлдөх хандлага нь эрсдэлээр дамжин илэрч байдгийг мэдэх [О.Ү].

Үүний зэрэгцээ аюулгүй байдал ба хөгжлийг хангах системийн бодлогын гол зорилго, үндсэн үүргийг тодорхойлох болон үндэсний нөөц, боломжийг хуваарилах хоёр бүлэг асуудлыг эрх баригчид шийдвэрлэдэг, тиймээс тэдгээрийн үндсийг бүрдүүлэгч үндэсний үнэт зүйлс ба үндэсний эрх ашгийн систем бүрэн объектив шинжтэй ч субъектив нөлөөлөлд ноцтой өртөх ба эрх баригчдын зүгээс тэдгээрийг дутуу үнэлэх нь хөгжлийг гажуудуулах, үндэсний аюулгүй байдалд сүйрэл авчрах хүнд үр дагаварт хүргэх эрсдэлтэйг ойлгох хэрэгтэй.

5.2 Одоогийн “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын алдаа, дутагдлыг засах арга замын талаарх санал:

- 1) .Аюулгүй байдлын ерөнхий онолд тулгуурлан “Үндэсний аюулгүй байдал” ойлголтыг “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж гадаад, дотоод аюул заналаас Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхол хамгаалагдсан байдлыг хэлнэ.” гэж томъёолж болохын зэрэгцээ мөн танин мэдэхүйн хувьд дараах хоёр хүчин зүйлсийн агуулгаар тодорхойлж болно:
- Гадаад, дотоод аюул заналаас Монгол Улсын үндэсний язгуур эрх ашиг сонирхол хамгаалагдсан байх.
 - Монгол Улсын тогтвортой хөгжих нөхцөл хангагдсан байх.нь зүйтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

Иймд үзэл баримтлалын 1.1.1. “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж. Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхол гадаад, дотоод аюул заналаас хамгаалагдсан,

Монгол Улсын тогтвортой хөгжих нөцөл хангагдсан байдлыг хэлнэ” гэсэн тодорхойлолт байж болох юм

- 2) Үзэл баримтлалын Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны “Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх” зарчмын агуулгыг шинээр өөрчлөн томъёолж оруулах хэрэгтэй байна.

Энэ зарчмын агуулгын хувилбарыг дараах байдлаар өөрчлөх санал байна.:

1.2.3. Аюулгүй байдлын бодлого цогц байх.

“Монгол Улсын төр, нийгэм, иргэний аюулгүй байдал харилцан уялдаатай хангагдсанаар Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна.” гэх.

Энэ агуулгаар зарчмыг илэрхийлснээр манай эрдэмтэн судлаачдын дунд үндэсний аюулгүй байдлын түвшинд “төрийн аюулгүй байдал” ойлголтын оронд “улсын аюулгүй байдал” ойлголтыг хэрэглээд байгаа буруу хандлагыг залруулах болно.

- 3) “Үндэсний аюулгүй байдал” ойлголтын агуулгын хүрээнд учирч болох гадаад, дотоод аюул занал (сөрөг хүчин зүйлс)-ыг учирч болох эрсдэлийн агуулгаар тодорхойлох. Чингэхдээ 1994 оны үзэл баримтлалын туршлагыг харгалзан үзэхийг зөвлөж байна.

Өнөөгийн үзэл баримтлалын нууцалсан гадаад орчны сорилт, эрсдэлийг ил болгох, харин сорилт, эрсдэл бус Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөлийн түвшинд баримтлах төрийн бодлогын хувьд зарим хэсэг нууц байх нь зүйтэй.

- 4) Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүрэлдэхүүн хэсгийг боловсруулахад дараах арга зүйг харгалзан үзэх.

- Өнөөгийн үзэл баримтлалд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах 6 бүрэлдэхүүн хэсэгт “дотоод аюулгүй байдал” гэсэн тусдаа бүрэлдэхүүн хэсэг бий болгосон нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүх бүрэлдэхүүн хэсэгт гадаад, дотоод аюул занал (сөрөг хүчин зүйлс)-ын оролцоо байх бөгөөд түүнтэй тэмцэх явдал цогц үйл явц болох зүй тогтлыг алдагдуулж байна. Тиймээс “дотоод аюулгүй байдал” гэсэн бүрэлдэхүүн хэсгийг хасах.

- Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүрэлдэхүүн хэсгийг тодорхойлохдоо арга зүйн хувьд аюул заналын эх үүсвэртэй холбон авч үзэх нь үндэсний аюулгүй байдлын гадаад, дотоод аюул заналаас хамгаалагдсан байх агуулгатай нийцэх болно.

Иймд олон улсад аюулгүй байдалд учирч буй аюул заналын эх үүсвэрийг дараах байдлаар ангилсан байдаг⁵ дээр тулгуурлаж болох юм гэдгийг зөвлөмж болгож байна:

- *Улс төрийн аюул занал*: дотоодын улс төрийн тогтворгүй байдал, засаглалын хямрал, терроризм, хүний эрхийн зөрчлүүд гэх мэт,
- *Эдийн засгийн аюул занал*: ядуурал, баян болон ядуу орнуудын ялгаа нэмэгдэх, олон улсын санхүүгийн хямрал, эдийн засгийн хувьд хүчирхэг эсвэл тогтворгүй хөрш орны нөлөө, далайн дээрэм гэх мэт,
- *Хүрээлэн буй орчны болон хүнээс үүдэлтэй аюул занал*: цөмийн гамшиг, дэлхийн экологийн өөрчлөлт, хөрс, усны доройтол, хүнсний болон бусад нөөцийн хомсдол гэх мэт,
- *Нийгмийн аюул занал*: үндэстний олонх цөөнхийн зөрчилдөөн, хүн амын хэт өсөлт, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, хил дамнасан мансууруулах бодисын наймаа, хууль бус худалдаа, олныг хамарсан хяналтгүй цагаачлал, өвчний тархалт гэх зэрэг.

Харин эдгээр эх үүсвэрүүдэд агуулагдаж байгаа аюул заналын төрлүүдийг өөрийн орны онцлогтой уялдуулан дэлгэрүүлэх шаардлагатай юм.

- 5) Үндэсний аюулгүй байдал нь гадаад ба дотоод аюулгүй байдлын дэд системтэй систем тул өнөөгийн үзэл баримтлалд байгаа “Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг, хангах арга зам” гэсэн бүлгийг “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүрэлдэхүүн хэсэг, арга зам” болгон өөрчлөх шаардлагыг нөхцөлдүүлнэ. Ингэж өөрчлөх нь зүйтэй.
- 6) Тодорхой стратегийн зорилт бүхий 3.2.4.2.-д “... Байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатай, хямд эрчим хүчгий үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж, 2020 он гэхэд нүүрс болон дотоодын бусад эх үүсвэрээр түлш, эрчим хүчний хэрэгцээг дотоодын үйлдвэрлэлээр бүрэн хангана.”, 3.2.4.3.-д “Газрын тосны бүтээгдэхүүнээр нэг орноос шууд хараат байдлыг багасгаж, улмаар 2020 он гэхэд дотоодын үйлдвэрлэлээр хэрэгцээгээ бүрэн хангана зэрэг зорилтуудыг үзэл баримтлалаас хасах

⁵Аюулгүй байдлын салбар дахь парламентын хяналт: Зарчим, механизм, үйл ажиллагаа. Олон улсын парламентын холбоо. Женев, 2003, 231 х.

- 7) Тодорхой стратегийн зорилт бүхий 3.2.4.2.-д “... Байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатай, хямд эрчим хүчний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж, 2020 он гэхэд нүүрс болон дотоодын бусад эх үүсвэрээр түлш, эрчим хүчний хэрэгцээг дотоодын үйлдвэрлэлээр бүрэн хангана.”, 3.2.4.3.-д “Газрын тосны бүтээгдэхүүнээр нэг орноос шууд хараат байдлыг багасгаж, улмаар 2020 он гэхэд дотоодын үйлдвэрлэлээр хэрэгцээгээ бүрэн хангана зэрэг зорилтуудыг үзэл баримтлалаас хасах

5.3 Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын заалтуудыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх талаарх санал

- 1) Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах асуудалтай хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулах онол, арга зүйн үндэс нь *нэгдүгээрт*, ерөнхий удирдлагын системийн субъектүүд үндэсний аюулгүй байдлын системийн нэгдмэл чанар болон системийг бүрдүүлэгч элементүүдийн бие даасан байдлын зохистой харьцааг тогтоох мэдлэгтэй байхад, *хоёрдугаарт*, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмууд болон системийн зүй тогтлуудыг мөрдөхөд, *гуравдугаарт*, хөгжлийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд үндэсний аюулгүй байдлын системийн шатлан захирагдах зарчмын зүй тогтлыг баримтахад тус тус тулгуурлах .
- 2) Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 5.1-д “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаарх төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс болно” гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд дараах арга зүйг удирдлага болгох шаардлагатай. Үүнд:
- Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаарх төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс болно.” гэсэн заалтыг үзэл баримтлалд тусгах.
 - “Шатлан захирагдах зарчим”-ийн дагуу аливаа салбарын бодлого үндэсний аюулгүй байдлыг хангах системийн эрх ашигтай нийцэж байх нь дараах харилцан уялдаа бүхий дөрвөн тулгуур баримт бичгийн агуулга дээр үндэслэн боловсруулагдсанаар илэрдэг зүй тогтлыг ажил хэрэг болгох: нэгд, Үндсэн хуулийн заалтад нийцэж байх; хоёрт, Үндсэн хуулийн заалтуудын утга агуулгад тулгуурлан боловсруулагдсан “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын холбогдох

заалтуудтай нийцэж байх; гуравт, Үндсэн хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын заалтуудын утга агуулгад тулгуурлан боловсруулагдсан “Гадаад бодлогын үзэл баримтлал”-ын холбогдох заалтуудтай нийцэж байх; дөрөвт, эдгээр гурван баримт бичгийн утга агуулгад тулгуурлан боловсруулагдсан “Батлан хамгаалах бодлогын үндэс”-ийн холбогдох заалтуудтай нийцэж байх явдал юм.

- 3) Монгол Улсын хуулиудын “... хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэсэн хэвшмэл томьёоллыг “... хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, энэ хууль тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ” гэж томьёолон хэрэгжүүлж байх арга замыг зөвлөж байна. Харин Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийг үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үзэл санаан дээр тулгуурлан шинэчлэн боловсруулсан байх шаардлагатай.

ТӨГСГӨЛ.

Аюулгүй байдал судлалын системийн хандлагын арга зүйн өнцгөөс авч үзвэл үндэсний аюулгүй байдал, түүнийг илэрхийлэгч суурь ойлголтын мөн чанарыг тодруулах шаардлагыг нөхцөлдүүлсэн хоёр хүчин зүйлс оршсоор байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт. Аюулгүй байдлын ухааныг эрдэмтэн судлаачид хүн төрөлхтний үйл ажиллагаагаар үүссэн аюулаас хүмүүс ба хүрээлэн буй орчны хамгаалагдсан байдлын тухай мэдлэгийн систем бөгөөд бие даасан шинжлэх ухааны салбар ухаан байх ёстой гэдэг дүгнэлтэд хүрч байна. Үр дүнд нь аюулгүй байдлын янз бүрийн чиглэлийг хамарсан төвөгтэй цогц асуудал нь салбар дундын судалгааны сэдэв болох талаар тодорхой ойлголт бий болсон. Гэвч үндэсний аюулгүй байдлын систем, түүнийг хангах системийн онолын загварын байгуулалт, практик зохицуулалтын хооронд зааг ялгаа үүсч, аюулгүй байдлын загварыг байгуулах хувилбар нь голдуу эмпирик өгөгдлүүд дээр тулгуурлаж, өөртөө онолын мэдлэгээр дутмаг прагматик бүтцийг агуулж байна.

Хоёрдугаарт. Аюулгүй байдлын үндсэн томъёолол болон онолын тодорхойлолт, ойлголт дээр тулгуурлан боловсруулагдах шаардлагатай норматив, эрх зүйн баримт бичигт аюулгүй байдлын асуудлаарх шинжлэх ухааны үндэслэлтэй ойлголтын суурь бааз дутагдаж байгаа нь шууд тусгалаа олж байна. Тиймээс үндэсний аюулгүй байдал, түүнийг хангах системийн онолын үндэслэлтэй ойлголтын суурь бааз л тэдгээрт тулгамдсан асуудал, түүний оновчтой шийдлийн талаар харилцан ойлголцлын үндсийг бий болгож чадна.

Иймд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “Үндэсний аюулгүй байдал” тодорхойлолтоос эхлээд бусад ойлготуудыг системийн хандлагын арга зүй дээр тулгуурлан санал болгосон хувилбараар шинэчлэн тодорхойлох нь нэгдсэн ойлголт бий болгоход бага ч үзсэн тус болно.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны зарчмууд, аюулгүй байдлыг хангах арга замуудын талаарх заалтууд болон бүхэлд нь үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын талаар соён гэгээрүүлэх ажил дутагдаж байгаа нь иргэд, байгууллага, түүний дотор үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагын алба хаагчидтай хийсэн уулзалтуудаас ажиглагдаж байгааг тэмдэглэж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ:

1. Монгол Улсын аюулгүй байдал: онол, арга зүй, орчны шинжилгээ. БХЭШХ, УБ., 2019. 216 х.
2. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал. ҮАБЗ-ийн Ажлын алба, ССХ, УБ., 2022, 603 х.
3. Монголын нийгмийн өөрчлөлт. Монгол Улсын шинжлэх ухааны академи философи, социологи, эрхийн хүрээлэн. УБ., 2013, 499 х.,
4. Гагаринов А. В., Кобзев П. М., Котляр А. А. Энтропогенная системная катастрофа XX века: сущность, причины, последствия. Экономика: экономическая теория бизнес информ. №5, 2015, www.business-inform.net
5. Ц.Даваадорж Дотоод аюулгүй байдал. Үндэсний аюулгүй байдал-25. Онол-практикийн бага хурлын эмхтгэл, УБ., 2017, 127 х., х. 89-101.
6. Аюулгүй байдлын салбар дахь парламентын хяналт: Зарчим, механизм, үйл ажиллагаа. Олон улсын парламентын холбоо. Женев, 2003, 231 х.