

Бүх нийтийн батлан хамгаалах тогтолцооны шинэ хандлага

Б.Энхбаясгалан

*Батлан хамгаалахын эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгийн
Батлан хамгаалах судлалын төв*

ABSTRACT

The security environment of the 21st century is characterized by multifaceted challenges, including cyberattacks, information threats, climate change, and pandemics, in addition to traditional military and weapons threats. In this context, the “comprehensive defense system” - a comprehensive defense concept based on the joint participation of the state, citizens, and the private sector - is becoming a global trend.

In Mongolia, in line with this trend, the principles of comprehensive security policy, local defense, citizen participation, expanding the participation of women and youth, and coordination of state institutions are being developed.

The principle of defense based on universal participation is legitimized in documents such as the “Defense Law” (2016), the “National Security Concept” (2010), and the “Main Development Directions of the Government of Mongolia for 2025–2030”.

This system is based not only on the role of the Armed Forces, but also on the participation of every citizen, local defense, and cooperation between the state-citizen-private sector. The increasing participation of women and youth is an important step in creating the “social defense force” of the future.

Going forward, Mongolia needs to focus on the following areas in 2025–2030:

- Improving the legal framework to ensure the participation of every citizen;
- Expanding the participation of women and youth;
- Increasing local defense funding, training, structure, and preparation;
- Making basic military training a national system;
- Strengthening cyber and information security.

Overall, Mongolia’s defense policy is moving towards a new model of “comprehensive security” and is evolving into a common defense system based on the joint participation of the state, civil society, and society.

Keywords: *Universal defense system, comprehensive security, local defense, joint participation of the state-citizen-private sector, citizen participation, participation of women and youth, patriotic education.*

УДИРТГАЛ

XXI зуунд дэлхийн аюулгүй байдлын орчин уламжлалт цэрэг, зэвсгийн хүчинд тулгуурласан ойлголтоос давж, кибер орчны халдлага, мэдээллийн нөлөөлөл, уур амьсгалын өөрчлөлт, цар тахал, байгалийн гамшиг зэрэг олон талт аюул занал,

сорилтод тулгуурлах болсон. Энэ нөхцөлд улс орнууд аюулгүй байдлаа зөвхөн цэргийн хүчээр бус, төр–иргэн–хувийн хэвшлийн хамтын оролцоонд суурилсан иж бүрэн хамгаалалтын тогтолцоогоор хангах шаардлагатай болж байна.

Монгол Улсын хувьд батлан хамгаалах бодлого нь энэхүү чиг хандлагатай уялдан иж бүрэн аюулгүй байдлын тогтолцоо, бүх нийтийн оролцоонд суурилсан орон нутгийн хамгаалалтын тогтолцоо, эх оронч хүмүүжил, жендерийн тэгш оролцоо зэрэг үндсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэх зорилт дэвшүүлж байна.

“Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, “Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс”, “Батлан хамгаалах тухай хууль” зэрэг баримт бичгүүд нь нийгмийн бүх салбарын оролцоонд тулгуурласан нэгдмэл хамгаалалтын тогтолцоог бүрдүүлэх хууль зүйн үндэс болж өгч байна.

Тиймээс энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын хүрээнд бүх нийтийн оролцоонд тулгуурласан хамгаалалтын тогтолцооны онцлог, чиг хандлага, эрх зүйн орчныг шинжилж, XXI зууны аюулгүй байдлын шинэ орчинд нийцүүлэх боломж, хөгжлийн чиглэлийг тодорхойлоход оршино.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Орчин үеийн олон улсын аюулгүй байдлын орчин уламжлалт дайн, зэвсэгт мөргөлдөөний хүрээнээс хальж, кибер халдлага, мэдээллийн дайн, уур амьсгалын өөрчлөлт, цар тахлын сорилт зэрэг олон талт шинжтэй болжээ. Ийм нөхцөлд “бүх нийтийн батлан хамгаалах тогтолцоо” (whole-of-society/total defence) буюу төр, иргэн, хувийн хэвшлийн хамтын оролцоонд тулгуурласан иж бүрэн хамгаалалтын үзэл баримтлал дэлхий дахинд хүлээн зөвшөөрөгдөж байна.

Геополитикийн өрсөлдөөн нэмэгдэж, технологийн дэвшил хурдсаж буй өнөө үед улс орнууд аюулгүй байдлаа зөвхөн цэрэг, зэвсгийн хүчээр бус, харин нийгмийн бүх дэд системийн уялдаа, хамтын ажиллагаанд тулгуурласан “иж бүрэн хамгаалалтын тогтолцоо”-гоор хангах шаардлагатай болсон.

Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогыг энэхүү чиг хандлагад нийцүүлж, орон нутгийн хамгаалалт, иргэдийн оролцоо, эх оронч хүмүүжил, гамшгаас хамгаалах, стратегийн бүтээн байгуулалтад иргэн, аж ахуйн нэгжийн оролцоо зэрэг чиглэлүүдийг багтаасан бүх нийтийн тогтолцоог төлөвшүүлж байна.

Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлого нь аюулгүй байдлын шинэ хандлагад нийцсэн бүх нийтийн оролцоонд тулгуурласан нэгдмэл тогтолцоо бүрдүүлэх зорилготойгоор хөгжиж байна. Энэхүү үзэл баримтлал нь төрийн бодлого, эрх зүйн баримт бичгүүдийн уялдаа, иргэдийн оролцоо, эдийн засаг-нийгмийн тогтвортой байдлыг баталгаажуулахад чиглэдэг.

Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс баримт бичгийн энэ үзэл санааг хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг “Батлан хамгаалахын тухай хууль”-д тодорхой зааж өгсөн. Уг хуулийн 4 дүгээр зүйлд “Монгол Улсын батлан хамгаалах тогтолцоо нь төр, захиргааны байгууллага, нийт иргэдийн оролцоонд тулгуурласан орон нутгийн хамгаалалт, мэргэжлийн цэрэгт суурилсан зэвсэгт хүчин, нэгдмэл

удирдлага, төлөвлөлт бүхий дайчилгаа байна”¹ гэж заасан. Энэ заалт нь Монгол Улсыг батлан хамгаалах нь ганц Зэвсэгт хүчний үүрэг бус, иргэдийн оролцоо, орон нутгийн хамгаалалт, төрийн шат шатны байгууллагын нэгдмэл зохицуулалт дээр тулгуурлах хууль зүйн үндэс болж өгдөг. Хуулийн 8 дугаар зүйлд “Төрийн захиргааны төв, нутгийн захиргааны байгууллага, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэд дайчилгааны даалгавартай байна”² гэж заасан бөгөөд энэ нь бүх түвшний байгууллагын батлан хамгаалах үүрэг-ийг хуульчилсан хамгийн чухал заалт юм. Энд дурдсан “дайчилгааны даалгавар” нь зөвхөн цэрэг дайны үед бус, хямрал, онцгой байдал, байгалийн гамшиг зэрэг нөхцөлд төр-иргэн-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаагаар хэрэгждэг.

Монгол Улсын Батлан хамгаалахын бодлого (2020 он) болон “Монгол Улсын Засгийн газрын 2025–2030 оны хөгжлийн үндсэн чиглэл”-д орон нутгийн хамгаалалтыг эдийн засаг-нийгмийн хөгжлийн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болгон хөгжүүлэх зорилтыг тусгасан. Үүнд:

- Орон нутгийн хамгаалалтыг тайван цагт эдийн засаг, нийгмийн бие даасан хөгжлөөр дэмжих;
- Бэлтгэл-нөөц бүрдүүлэлт бий болгох;
- Уламжлалт болон уламжлалт бус аюулаас урьдчилан сэргийлэх;
- Иргэдийн эх оронч хүмүүжил төлөвшүүлэх;
- Эрүүл мэнд, боловсролын тогтолцоог хамгаалалтын системтэй уялдуулах чиглэлүүд багтсан байдаг.³

Эдгээр зорилтууд нь “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.2.3 дахь заалттай уялддаг бөгөөд “иргэн бүрийн эх оронч сэтгэл, нийгмийн оролцоог дэмжих замаар батлан хамгаалах чадавхыг бэхжүүлэх” гэж тодорхойлсон байдаг.⁴

“Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийн дагуу орон нутгийн нэгж бүр эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах, иргэдийн оролцоог хангах чиг үүрэгтэй байна.

Тухайлбал:

- 6 дугаар зүйл. Аймаг: аймаг нь хуульд олгосон чиг үүргийн хүрээнд сумдын үйл ажиллагааг зохицуулж, хяналт тавьж ажиллана;
- 7 дугаар зүйл. Сум: иргэдэд хуульд заасан төрийн үйлчилгээг үзүүлэх, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх анхан шатны нэгж;
- 8 дугаар зүйл. Баг, 11 дүгээр зүйл. Хороо: нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангах, хамгаалалтын анхан шатны бүтэц.⁵

Эдгээр нэгжүүд нь орон нутгийн хамгаалалтын зохион байгуулалтын үндэс болж, дайчилгаа, гамшгаас хамгаалах, нийгмийн нөөцийн удирдлагын үйл

¹ “Батлан хамгаалахын тухай хууль” (2016 он), 4 дүгээр зүйл.

² Мөн хуулийн, 8 дугаар зүйл.

³ “Монгол Улсын Засгийн газрын 2025–2030 оны хөгжлийн үндсэн чиглэл.”

⁴ “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” (2010 он).

⁵ “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль,” 6–11 дүгээр зүйл.

ажиллагаанд оролцоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин нэгдүгээр зүйлд “Монгол Улсын иргэн эх орноо хамгаалах, дайчилгаанд оролцох, хуулиар тогтоосон бусад үүргийг биелүүлэх үүрэгтэй”⁶ гэж заасан байдаг.

Мөн “дайчилгааны сургалт, сургуульд оролцох, тогтоосон хугацаанд заасан газарт ирэх, дайчилгааны даалгаврын дагуу эд хөрөнгө нийлүүлэх” гэж зааснаар иргэн бүрийн батлан хамгаалах үүргийг хуульчлан тодорхойлсон.

Энэ хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагууд иргэдийн оролцоог хангах, тэдний хамгаалалтын бэлтгэлийг дээшлүүлэх үүрэгтэй. Үүнд:

- цэргийн болон иргэний хамгаалалтын сургалт,
- аврах, сэргээн босгох ажиллагааны дадлага,
- мэдээллийн аюулгүй байдал,
- эх оронч хүмүүжлийн хөтөлбөр зэрэг хамрагдана.

Монгол Улсын батлан хамгаалах тогтолцоонд эмэгтэйчүүдийн үүргийг тодорхой болгох нь цаг үеийн зайлшгүй шаардлага юм. 2025 оны байдлаар “Батлан хамгаалах үйлсэд оюутан залуус” төслийн хөтөлбөрт 56 их, дээд сургуулийн 11,643 оюутан хамрагдаж, тэдний 60 орчим хувь нь эмэгтэйчүүд байна.⁷ Судалгаагаар эмэгтэй оюутнууд сайн дурын үндсэн дээр цэргийн анхан шатны сургалт “Оюутан цэрэг” хөтөлбөрт хамрагдах сонирхол өндөр байна.

Иймд “Батлан хамгаалах тухай хууль”-д дараах нэмэлт оруулах шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Эмэгтэй иргэдийг сайн дурын үндсэн дээр цэргийн анхан шатны болон иргэний хамгаалалтын чиглэлээр сургалтад хамруулах;
2. Дайчилгааны үед эмэгтэй иргэдийг эрүүл мэнд, мэдээлэл, логистик, хүмүүнлэгийн үүрэгт татан оролцуулах;
3. Иргэдийн эх оронч хүмүүжлийг бүх шатны сургалтын тогтолцоонд тусгах.

Эдгээр өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй, ...”⁸ гэсэн заалттай уялдах бөгөөд батлан хамгаалах бодлогын жендерийн тэгш байдлыг хангах үндэс болно.

Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлого, эрх зүйн орчин нь иж бүрэн аюулгүй байдал, бүх нийтийн оролцоо, орон нутгийн хамгаалалт, эмэгтэйчүүд ба залуусын оролцоо зэрэг үндсэн тулгуур зарчимд суурилж байна.

2025-2030 оны төлөвлөлтийн хугацаанд дараах чиглэлд анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

- эх орноо батлан хамгаалахад иргэн бүрийн оролцоог хуульчлан баталгаажуулах;
- эмэгтэйчүүд, залуусын оролцоог өргөжүүлэх;

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он), Хорин нэгдүгээр зүйл.

⁷ Батлан хамгаалах яам. (2025). “Батлан хамгаалах үйлсэд оюутан залуус” төслийн тайлан.

⁸ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он), Арван зургадугаар зүйлийн 11 дэх хэсэг.

- орон нутгийн хамгаалалтын санхүүжилт, бүтэц, сургалтыг нэмэгдүүлэх;
- цэргийн анхан шатны сургалтыг үндэсний түвшний хөтөлбөр болгон хэрэгжүүлэх зэрэг болно.

ДҮГНЭЛТ

XXI зууны аюулгүй байдлын орчин уламжлалт цэрэг, зэвсгийн аюулаас гадна кибер халдлага, мэдээллийн нөлөөлөл, уур амьсгалын өөрчлөлт, цар тахал зэрэг олон талт сорилтоор тодорхойлогдох болсон. Энэ нь улс орнуудыг аюулгүй байдлын уламжлалт ойлголтоос хальж, төр–иргэн–хувийн хэвшлийн хамтын оролцоонд суурилсан иж бүрэн хамгаалалтын тогтолцоог хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлагад хүргэж байна.

Монгол Улс энэхүү чиг хандлагад нийцүүлэн иж бүрэн аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон бүх нийтийн батлан хамгаалах тогтолцооны хууль эрх зүйн үндсийг боловсруулж, төр, орон нутаг, иргэн, хувийн хэвшлийн оролцоог уялдуулсан системийг бүрдүүлж эхэлсэн. “Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” (2010), “Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс”, “Батлан хамгаалах тухай хууль” (2016) зэрэг бодлого, эрх зүйн баримт бичгүүд нь энэхүү нэгдмэл тогтолцооны суурь үндэс болж байна.

Бүх нийтийн батлан хамгаалах тогтолцооны гол зорилго нь улс орны тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалахын зэрэгцээ, нийгмийн тэсвэртэй байдлыг (resilience) бэхжүүлэх, иргэн бүрийн оролцоог баталгаажуулах, орон нутгийн хамгаалалтын чадавхыг нэмэгдүүлэх, эмэгтэйчүүд ба залуусын идэвхтэй оролцоог өргөжүүлэх, кибер болон мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах зэрэг шинэ чиглэлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд оршиж байна.

Эдгээр зорилтыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд дараах чиглэлд анхаарах шаардлагатай байна. Үүнд:

- Иргэн бүрийн батлан хамгаалах оролцоог хуульчлан баталгаажуулах, хамгаалалтын боловсрол, эх оронч хүмүүжлийг тогтолцоотойгоор хөгжүүлэх;
- Эмэгтэйчүүд, залуусын оролцоог өргөжүүлж, тэднийг иргэний болон цэргийн сургалтад хамруулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх;
- Орон нутгийн хамгаалалтын бүтэц, санхүүжилт, сургалт, нөөцийн менежментийг сайжруулах;
- Цэргийн анхан шатны сургалтыг бүх нийтийн хөтөлбөр болгон хөгжүүлэх;
- Кибер, мэдээллийн болон эрчим хүчний аюулгүй байдлын чадавхыг нэмэгдүүлэх.

Нийтэд нь дүгнэвэл, Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлого нь иж бүрэн аюулгүй байдалд чиглэсэн, бүх нийтийн оролцоонд суурилсан, тэсвэртэй (resilient) нийгмийн хамгаалалтын тогтолцоо руу шилжиж байна. Энэхүү шинэ хандлага нь зөвхөн цэргийн хүчинд бус, харин нийгмийн бүх салбарын хамтын хариуцлага,

уялдаа холбоонд тулгуурласан үндэсний аюулгүй байдлын шинэ загварын эхлэл юм.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Батлан хамгаалах тухай хууль. (2016). Монгол Улсын хууль. Улаанбаатар: Улсын Их Хурал.
2. Батлан хамгаалах яам. (2020). Монгол Улсын батлан хамгаалах тогтолцооны өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага. Улаанбаатар: БХЯ хэвлэл.
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль. (1992). Монгол Улсын Үндсэн хууль. Улаанбаатар: Улсын Их Хурал.
4. Монгол Улсын Засгийн газар. (2020). Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлого. Улаанбаатар: Засгийн газрын хэвлэл.
5. Монгол Улсын Засгийн газар. (2021). Монгол Улсын хөгжлийн 2025–2030 оны үндсэн чиглэл. Улаанбаатар: Үндэсний хөгжлийн газар.
6. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл. (2010). Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. Улаанбаатар: Төрийн ордон.
7. Boldbaatar, J. (2018). National Security and Defense Policy of Mongolia. Ulaanbaatar: National University of Mongolia Press.
8. Batbayar, T. (2021). Mongolia's Defense Policy: Trends and Challenges in the 21st Century. *Journal of Eurasian Studies*, 12(2), 40–56. <https://doi.org/10.xxxxxx/jeas.2021.12.40>
9. Raitasalo, J. (2019). Total Defence in the 21st Century: Lessons from Finland. Finnish Institute of International Affairs Report, 107, 1–20. Williams, P. D. (2020). *Security Studies: An Introduction* (3rd ed.). Routledge.