

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоос: Стратегийн шинжилгээний шинэ хандлага

Адъяагийн Түвшинтөгс

Доктор (Ph.D), профессор, орон тооны шинжээч, tuvshintugs@nsc.gov.mn
Монгол Улс, Улаанбаатар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл

Хураангуй

Эрсдэлийн огтлолцол гүнзгийрч, геополитик, эдийн засаг, технологи, мэдээллийн орчны дарамтууд харилцан хамааралтай болсон нөхцөлд үндэсний аюулгүй байдлыг аюул заналын ангилал болон хамгаалалтын хариу арга хэмжээний хүрээнд тайлбарладаг уламжлалт хандлага хүрэлцээгээ алдаж эхэлжээ. Ийм нөхцөлд аюулгүй байдлын асуудал нь аюулын шинж чанарын асуудлаас илүү төрийн стратегийн ажиллагааны тогтвортой байдлын асуудал болон өөрчлөгдөж байна.

Энэхүү өгүүлэл үндэсний аюулгүй байдлыг аюул төвтэй уншлагын хүрээнээс гарган, төрийн стратегийн ажиллагааг тасралтгүй уялдуулах удирдлагын логик байдлаар дахин тайлбарлахыг зорив. Судалгаанд стратегийн уншлага, удирдлагын шинжилгээ, харьцуулсан тайлбарын аргыг ашиглан орчин үеийн стратегийн орчны өөрчлөлт, аюул төвтэй логикийн хязгаар, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлын шинжийг нэгтгэн шинжилсэн болно.

Шинжилгээний үр дүнгээс харахад Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь аюул заналын хүч, эрсдэлийн хэмжээ, эсвэл нөөцийн хомсдолд бус, харин стратегийн шинжилгээ, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийг холбож байдаг удирдлагын холбоосууд сулралтай илүү нягт холбоотой байна. Эдгээр холбоосын доголдлоос үүдэлтэй стратегийн тасалдал хуримтлагдах үед эмзэг байдал тогтолцооны түвшинд гүнзгийрдэг болохыг тогтоов. Үүний үндсэн дээр үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загварыг санал болгож, стратегийн тасалдлыг уг холбоосын доголдлын илрэл болгон тайлбарлав.

Энэхүү судалгаа нь үндэсний аюулгүй байдлын төв асуудал аюулын удирдлагаас төрийн стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангах асуудал руу шилжиж буйг харуулж, аюулгүй байдлын бодит шалгуур нь аюулын шинж чанарт бус удирдлагын холбоосын чанарт оршдог гэсэн онолын гаргалгаанд тулгуурлан “удирдлагын холбоос” ойлголт болон түүний шинжилгээний загварыг санал болгож байна.

Түлхүүр үгс: Стратегийн удирдлага; стратегийн эмзэг байдал; стратегийн шинжилгээ; бодлогын уялдаа; стратегийн залгамж; нэгдсэн удирдлагын логик

Нэг. Судалгааны үндэслэл ба арга зүй

Аюулгүй байдлын судалгаанд аюул занал, эрсдэл, хамгаалалт, тогтвортой байдал зэрэг асуудлыг өргөн авч үзсэн боловч эдгээрийг стратегийн удирдлагын нэгдсэн логикийн хүрээнд тайлбарласан судалгаа харьцангуй хязгаарлагдмал хэвээр байна. (Krahmann, 2003) Ялангуяа стратегийн шинжилгээ, бодлогын уялдаа, хэрэгжилтийн засвар, стратегийн залгамж зэрэг асуудлыг ихэвчлэн салангид авч үздэг бөгөөд эдгээрийн хоорондын холбоос үндэсний аюулгүй байдлын үр дүнд хэрхэн нөлөөлж байгааг нэгтгэн тайлбарлах оролдлого цөөн байна. Үүний улмаас аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг гадаад орчны дарамтаар тайлбарлах хандлага давамгайлж, удирдлагын хүчин зүйлсийн нөлөө харьцангуй бүдэг үлдсэн байна.

Энэхүү судалгаанд стратегийн уншлага (strategic reading), удирдлагын шинжилгээ (governance analysis), баримт бичгийн харьцуулсан шинжилгээ (comparative document analysis)-ний аргыг ашиглав (Bryson, Strategic Planning , 2018) (Howlett, 2013). Стратегийн уншлагын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг аюул заналын ангилал, салбарын хүрээ, эсвэл бодлогын тусгаарлагдсан арга хэмжээний түвшинд бус, харин төрийн стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангаж буй удирдлагын холбоос, чанар, тасралтгүй ажиллагааны үүднээс шинжилсэн болно (IRGC, 2005).

Шинжилгээний хүрээнд Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн баримт бичгүүд, хэрэгжилтийн үнэлгээ, аудитын тайлан, хөндлөнгийн үнэлгээний дүгнэлтүүдийг ашиглаж, стратегийн шинжилгээ-шийдвэр, бодлого-төлөвлөлт, хэрэгжилт-үнэлгээ, стратегийн залгамж гэсэн удирдлагын үндсэн холбоосын төлөв байдлыг харьцуулан үнэлэв.

Судалгааны аналитик нэгж нь “удирдлагын холбоос” бөгөөд үүнийг эрсдэлийг танин мэдэх, стратегийн шийдвэрт хөрвүүлэх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх, залгамжтай хадгалах үйл ажиллагаануудын хоорондын уялдаа бүхий удирдлагын зангилаа гэж тодорхойлов (Bevir, Governance, 2012) (Jessop, 2002). Харин “стратегийн тасалдал” гэж эдгээр холбоосын аль нэг нь доголдсоноос шалтгаалан төрийн стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдал алдагдах үзэгдлийг ойлгож байна (Wiśniewski, 2020). Ийнхүү энэ судалгаанд үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг аюул заналын шинж чанараар бус, харин төрийн стратегийн ажиллагааны холбоос хэрхэн ажиллаж буйгаар тайлбарлах аналитик байр суурийг баримталсан болно.

Судалгааны зорилго нь орчин үеийн аюулгүй байдлын орчинд стратегийн удирдлагын логик хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг тайлбарлахын зэрэгцээ Монгол Улсын эмзэг байдал ямар холбоосуудад төвлөрч байгааг тодорхойлон, эдгээрийг бууруулах удирдлагын шинэ хүрээг санал болгоход оршино. Энэхүү шинэлэг тал нь үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг аюулын ангиллаар бус, стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдлын үүднээс дахин уншиж байгаад оршино.

Хоёр. Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын логикийн шилжилт

Үндэсний аюулгүй байдлын уламжлалт логик нь аюулыг тодорхойлж, ангилан хамгаалах чадварт тулгуурлаж ирсэн. Харин эрсдэлийн огтлолцол гүнзгийрч, эдийн засаг, технологи, мэдээлэл, нийлүүлэлтийн сүлжээ зэрэг хүчин зүйл харилцан хамааралтай болохын хэрээр аюулгүй байдлын асуудал аюулыг таних асуудлаас давж, төр эрсдэлийг хэрхэн уялдуулан удирдаж байна вэ гэсэн асуудалд төвлөрөх болов. Энэхүү өөрчлөлтийг дараах таван хүчин зүйл харуулж байна.

Эрсдэлийн огтлолцол: Геополитик, эдийн засаг, технологи, мэдээллийн эрсдэлүүд харилцан огтлолцохын хэрээр нэг эрсдэл олон салбарын тогтвортой байдалд зэрэг нөлөөлөх болов (Beck, 1992). Ийнхүү аюулыг салангид ангилан тайлбарлах өмнөх логик бодит нөхцөлөөс хоцорч эхэлжээ (OECD, 13–19).

Нийлүүлэлтийн сүлжээний эмзэг байдал: Нийлүүлэлтийн тасалдал, үйлдвэрлэл, эрчим хүч, инфляц, технологи, батлан хамгаалах чадавхад зэрэг нөлөөлөх болсон (House, 2021) нь аюулгүй байдлын эмзэг байдал нэг салбарын бус, тогтолцооны асуудал болсныг харуулав.

Эдийн засгийн аюулгүй байдлын өргөжилт: Худалдаа, хөрөнгө оруулалт, технологи, нийлүүлэлтийн найдвартай байдлыг томоохон улсууд аюулгүй байдлын хүрээнд авч үзэх болсон (House, National Security Strategy, 2025) (Japan, 2022) (State Council Information Office, 2025) нь эдийн засаг ба аюулгүй байдлын зааг бүдгэрч байгааг илэрхийлж байна.

Стратегийн баримт бичгүүдийн хувьсал: Сүүлийн үеийн стратегиудад аюул занал, хамгаалалттай зэрэгцэн сөрөн тэсвэрлэх чадвар, бэлэн байдал, тасралтгүй ажиллагаа, нэгдсэн зохицуулалт зэрэг ойлголт төв байр суурь эзлэх болов (OECD, Building Resilience, 2023) (OECD, Role of Resilience in Economic Security, 2024). Энэ нь стратегийн анхаарал аюулын эх үүсвэрээс илүү тогтолцооны тогтвортой байдалд шилжиж байгааг харуулж байна.

Удирдлагын чанарын өсөж буй ач холбогдол: Ижил эрсдэлийн орчинд ажиллаж буй улсуудын ялгаа нь аюулын шинж чанарт бус, харин шинжилгээ, зохицуулалт, шийдвэр, хэрэгжилтийн холбоосын чанартай улам их холбоотой болж байна (Wiśniewski, Strategic National Security Management, 2020). Ийнхүү удирдлага өөрөө аюулгүй байдлын бие даасан хүчин зүйл болжээ (IRGC, Risk Governance, 2005).

Үндэсний аюулгүй байдлын уламжлалт ойлголтоос стратегийн удирдлагын логик руу шилжиж буй үндсэн өөрчлөлтүүдийг дараах хүснэгтэд нэгтгэн үзүүлэв (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Үндэсний аюулгүй байдлын логикийн шилжилтийн харьцуулсан загвар

Үзүүлэлт	Өмнөх логик	Шинэ логик	Стратегийн шилжилтийн утга
Гол асуудал	Аюул занал	Удирдлагын тогтвортой байдал	Аюул төвтэй логик хүрэлцэхээ болив
Анхаарлын төв	Аюулыг таних	Эрсдэлийг удирдах	Орчны уншлагын хүрээ тэлэв
Удирдлагын хэлбэр	Салбарчилсан	Нэгдсэн	Уялдаа нь аюулгүй байдлын үндсэн нөхцөл болов
Амжилтын шалгуур	Хариу арга хэмжээ	Тасралтгүй ажиллагаа	Үр дүнгээс илүү чадавх чухал болов
Эмзэг байдлын эх үүсвэр	Гадаад аюул	Удирдлагын холбоосын сулрал	Эмзэг байдлын мөн чанар өөрчлөгдөв
Стратегийн зорилт	Хамгаалах	Уялдуулах	Үндэсний аюулгүй байдал нь стратегийн удирдлагын асуудал болов

Эх сурвалж: Судалгааны үр дүнд үндэслэн зохиогчийн боловсруулсан шинжилгээний загвар

Хүснэгтээс харахад үндэсний аюулгүй байдлын төв асуудал нь аюул заналаас эрсдэлийн удирдлага руу, хамгаалалтын чадавхаас стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдал руу шилжиж байна. Иймээс орчин үеийн үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь аюулын хүчнээс илүү төрийн стратегийн ажиллагааг тасралтгүй уялдуулж чадах эсэхээс хамаарах шинжтэй болжээ.

Гурав. Үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн эмзэг байдлын шинжилгээ

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын асуудал нь зөвхөн хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийн түвшинд бус, үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын тогтолцооны түвшинд ажиглагдаж байна. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1994 (ҮАБҮБ, 1994) болон 2010 (ҮАБҮБ, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=6163>, 2010) оны хувилбарууд үндэсний аюулгүй байдлын стратегийн зорилт, чиглэлийг тодорхойлсон боловч эдгээр зорилтыг төрийн байгууллагуудын төлөвлөлт, хэрэгжилт, тайлагналын тогтолцоонд тасралтгүй хөрвүүлэх удирдлагын нэгдсэн механизм бүрэн төлөвшөөгүй хэвээр байна. Түүнчлэн стратеги, төлөвлөгөө боловсруулах эрх зүйн журам, Засгийн газрын 2020–2024 (2020-2024, 2020) болон 2024–2028 (ЗГҮАХ, 2024) оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн шинжилгээнээс харахад үндэсний аюулгүй байдлын зорилтууд бодлого, төлөвлөлт, төсөв, гүйцэтгэлийн үнэлгээний бүх шатанд уялдан шингэхийг хангах удирдлагын холбоос сул байгаа нь ажиглагдаж байна.

Энэ нь стратегийн зорилтыг хэрэгжилтэд хөрвүүлэх механизм тодорхой түвшинд хөгжсөн боловч стратегийн шинжилгээ, бодлого, хэрэгжилт, үнэлгээ, үндэсний аюулгүй байдлын үр дүнг холбох нэгдсэн удирдлагын холбоос бүрэн төлөвшөөгүй байгааг харуулж байна. Иймээс энэхүү судалгаагаар илэрсэн стратегийн шинжилгээ–шийдвэр, бодлого–төлөвлөлт, хэрэгжилт–үнэлгээ, стратегийн залгамжийн доголдлуудыг тус тусдаа бэрхшээл гэж үзэх боломжгүй бөгөөд эдгээр нь төрийн стратегийн ажиллагааг холбож байдаг удирдлагын холбоосын сулралын өөр өөр илрэл юм.

Энэхүү асуудлыг бүхэлд нь үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны хэмжээнд хэмжих боломж хязгаарлагдмал тул удирдлагын холбоосын төлөв байдлыг хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээний баримт бичгүүдээр төлөөлүүлэн шинжилсэн болно. Учир нь төрийн стратегийн ажиллагааны үндсэн холбоос эдгээр баримт бичигт хамгийн тодорхой илэрдэг бөгөөд тэдгээрийн төлөв байдал нь үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын нийтлэг шинжийг тайлбарлах боломж олгож байгаа юм.

3.1. Стратегийн шинжилгээ–шийдвэрийн холбоосын тасалдал

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын анхны холбоос нь нөхцөл байдлыг зөв танин мэдэж, түүнийг стратегийн шийдвэрт хөрвүүлэх чадварт оршино (IRGC, Risk Governance, 2005). Эрсдэлийн огтлолцол гүнзгийрч буй нөхцөлд аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь өөрчлөлтийг цаг тухайд нь ойлгож, шийдвэрт тусгах чадвараас улам их хамаарах болжээ. Иймээс стратегийн шинжилгээ нь мэдээлэл боловсруулах туслах ажиллагаа бус, төрийн шийдвэр бодит орчинтой холбогдож үлдэх үндсэн холбоос юм. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (ҮАБҮБ, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=6163>, 2010) болон хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн эрх зүйн тогтолцоо нь шинжилгээ, үнэлгээнд суурилсан төлөвлөлтийн зарчмыг тодорхойлсон байдаг (Хөгжлийн бодлого, 2020). Гэвч “Таван жилийн үндсэн чиглэл”-ийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын дүгнэлтээр зарим зорилт, арга хэмжээ хэмжигдэхүйц бус, бодит нөхцөлтэй нийцээгүй, хариуцах эзэн тодорхойгүй байдлаар төлөвлөгдсөн нь тогтоогджээ (дүн, 2024). Энэ нь шинжилгээнд суурилсан шийдвэр гаргах эрх зүйн болон стратегийн үндэс бүрдсэн боловч түүний шаардлага төлөвлөлтийн бодит чанарт бүрэн хөрвөөгүй байгааг харуулж байна. Иймээс энд илэрч буй эмзэг байдал нь стратегийн зорилт байхгүйд бус, харин стратегийн шинжилгээ шийдвэрийн чанарт бүрэн нөлөөлж чадахгүй байгаад оршино. Шинжилгээ ба шийдвэрийн хоорондын зай тэлэх тусам төрийн ажиллагаа бодит эрсдэлийн хөдөлгөөнөөс хоцрох эрсдэл нэмэгддэг.

3.2. Бодлого–төлөвлөлтийн холбоосын тасалдал

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын дараагийн эмзэг холбоос нь стратегийн зорилтыг төлөвлөлтийн шийдэл болгон хөрвүүлэх чадварт оршино (Howlett R. a., 2013). Стратегийн баримт бичиг хөгжлийн чиглэлийг тодорхойлдог бол төлөвлөлтийн тогтолцоо түүнийг хэрэгжихүйц зорилт, арга хэмжээ, нөөцийн

шийдвэр болгон буулгадаг. Иймээс бодлого–төлөвлөлтийн холбоос суларсан үед асуудал нь стратегийн зорилт дутсанд бус, харин батлагдсан зорилтууд төрийн ажиллагааны бүх шатанд бүрэн шингэж чадахгүй байгаагаар илэрдэг.

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн эрх зүйн тогтолцоо урт, дунд, богино хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг шаарддаг. Гэвч Үндэсний аудитын газрын гүйцэтгэлийн аудитын дүгнэлтээр “Таван жилийн үндсэн чиглэл”-ийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт туссан 150 төсөл, арга хэмжээнээс 64 буюу 42.6 хувь нь жилийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй байна (гүйцэтгэл, 2025). Энэ нь стратегийн зорилт, төлөвлөлтийн дараагийн шатанд бүрэн шилжиж чадаагүйг харуулсан бодит нотолгоо юм. Иймээс энд илэрч буй эмзэг байдал нь стратегийн зорилт төлөвлөлтийн бүх түвшинд тасралтгүй хадгалагдахгүй байгаад оршино. Стратегийн зорилт төлөвлөлтийн шийдвэрт бүрэн шингэж чадахгүй нөхцөлд төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа нэг стратегийн чиглэлд төвлөрөх чадвараа алдаж, удирдлагын сарнил хэрэгжилтийн шатнаас өмнө үүсэж эхэлдэг.

3.3. Хэрэгжилт–үнэлгээний холбоосын тасалдал

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын гурав дахь эмзэг холбоос нь хэрэгжилтийн үр дүнг бодитой үнэлж, түүнд үндэслэн засвар хийх чадварт оршино. Стратегийн зорилт төлөвлөгөөнд хөрвөж, төлөвлөгөө хэрэгжсэн байж болно. Гэвч хэрэгжилтийн үр нөлөөг бодитой үнэлж чадахгүй бол удирдлагын мөчлөг тасардаг. Иймээс орчин үеийн аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь хэрэгжилт дутсанд бус, харин хэрэгжилтийн үр дүн дараагийн шийдвэрт бүрэн нөлөөлж чадахгүй байгаад илэрдэг (Bryson, Strategic Planning, 2018). Энэхүү холбоосын төлөв байдлыг аудитын болон хөндлөнгийн үнэлгээний байгууллагуудын дүгнэлт харуулж байна. Үндэсний аудитын газрын тайланд “Таван жилийн үндсэн чиглэл”-ийн хэрэгжилт 67.7, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилт 61.7 хувьтай тус тус үнэлэгдсэн боловч хэрэгжилтийн үр дүнг бодитой, үнэн зөв тайлагнаж үнэлээгүй гэж дүгнэжээ (газар, 2026). Түүнчлэн Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн үнэлгээгээр 2025 оны хөгжлийн төлөвлөгөөний төсөл, арга хэмжээний хэрэгжилт 61.0, хөтөлбөрийн үр дүн 57.1, төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын үр дүнгийн үзүүлэлт 59.7 хувьтай тус тус гарсан байна (зөвлөл, 2025). Эдгээр үнэлгээ нь хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл бүрдэж байгаа боловч түүний стратегийн үр нөлөөг үнэлэх, засварлах холбоос хангалттай ажиллахгүй байгааг харуулж байна.

Иймээс энд илэрч буй эмзэг байдал нь хэрэгжилтээс сургамж гаргаж, дараагийн шийдвэрийг засварлах чадвар сул байгаад оршино. Хэрэгжилтийн үр дүнгээс суралцаж, чиглэлээ тасралтгүй засварлаж чадахгүй нөхцөлд төрийн удирдлага өөрийгөө шинэчлэх чадвараа алдаж эхэлдэг.

3.4. Стратегийн залгамжийн тасалдал

Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын хамгийн эмзэг холбоос нь стратегийн чиглэлийг цаг хугацааны туршид хадгалах чадварт оршино. Стратегийн зорилт тодорхойлогдсон, төлөвлөлтийн тогтолцоо бүрдсэн,

хэрэгжилтийн механизм ажиллаж байсан ч залгамжийн холбоос тасарвал төрийн нийт ажиллагаа урт хугацааны чиглэлээ алдаж эхэлдэг. Иймээс орчин үеийн үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь зөвхөн хэрэгжилтийн чанарт бус, стратегийн чиглэл тасралтгүй хадгалагдаж чадаж байна уу гэдэг асуудалд төвлөрөх болсон (OECD, Building Resilience, 2023) (Role of Resilience in Economic Security 11–18., 2024).

Монгол Улсын эрх зүйн болон бодлогын тогтолцоо стратегийн залгамжийг үндсэн зарчим болгон тодорхойлсон байдаг. Гэвч Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн 2025 оны хөгжлийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн талаарх дүгнэлтэд 2024 оны сонгуулийн дараах бодлогын өөрчлөлтүүд хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлсөн талаар тэмдэглэжээ (Хөгжлийн бодлого т. т., 2020). Мөн хэрэгжилтийн үзүүлэлтүүдийн хэлбэлзэл нь стратегийн чиглэл тасралтгүй хадгалагдаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байна. Иймээс энд илэрч буй эмзэг байдал нь стратегийг цаг хугацааны туршид тогтвортой хадгалах удирдлагын чадавх сул байгаад оршино. Стратегийн залгамж алдагдах үед шинжилгээ–шийдвэр, бодлого–төлөвлөлт, хэрэгжилт–үнэлгээ гэсэн өмнөх бүх холбоосын үр ашиг буурч, төрийн стратегийн ой санамж сулардаг (IRGC, Risk Governance , 2005). Үүний үр дүнд урт хугацааны зорилтууд богино хугацааны эрэмбийн өөрчлөлтөд шахагдах эрсдэл нэмэгддэг.

Дөрөв. Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загвар

4.1. Үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлын нийтлэг зүй тогтол

Судалгаанд авч үзсэн тохиолдлуудаас харахад Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлын нэг чухал эх сурвалж нь аюул заналын шинж чанар, эрсдэлийн хэмжээ, эсвэл нөөцийн хомсдолд бус, харин төрийн стратегийн ажиллагааг холбож байдаг удирдлагын холбоосын сулралтай холбоотой байна (Wisniewski, Strategic National Security Management, 2020). Судалгаагаар илэрсэн стратегийн шинжилгээ–шийдвэрийн зөрүү, бодлого–төлөвлөлтийн уялдааны доголдол, хэрэгжилт–үнэлгээний тасалдал, стратегийн залгамжийн тогтворгүй байдал нь тус тусдаа бэрхшээл биш бөгөөд нэгэн ижил удирдлагын эмзэг байдлын өөр өөр илрэл болох нь ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл: үндэсний аюулгүй байдлын бодит сул тал нь аюулын хуримтлалд бус, эрсдэлийг танин мэдэхээс эхлээд бодлогод хөрвүүлэх, хэрэгжилттэй холбох, үр дүнг засварлах хүртэлх төрийн стратегийн ажиллагааны холбоос жигд ажиллахгүй байгаад оршиж байна. Иймээс орчин үеийн үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь аюулын асуудал гэхээс илүү удирдлагын холбоосын асуудал болж өөрчлөгдөж байгаа нь энэхүү судалгааны үндсэн оношилгооны дүгнэлт мөн.

4.2. “Удирдлагын холбоос” ойлголтын онолын үндэслэл

Энэхүү судалгаанд ашигласан “удирдлагын холбоос” гэсэн ойлголт нь тодорхой байгууллага, бүтэц зохион байгуулалтыг бус, харин үндэсний аюулгүй

байдлын стратегийн удирдлагыг бүрдүүлдэг үйл ажиллагаа, шийдвэрийн урсгал, удирдлагын үе шатуудын уялдааг илэрхийлэх аналитик бүтэц юм. Уг ойлголтыг стратегийн удирдлага, бодлогын мөчлөг, эрсдэлийн удирдлага, үндэсний аюулгүй байдлын засаглалын судалгаанд нийтлэг илэрдэг удирдлагын тасралтгүй ажиллагааны логикийг нэгтгэн шинжилсний үндсэн дээр боловсруулав. Эдгээр онолын хандлагын нийтлэг санаа нь төрийн бодлогын үр нөлөө нь салангид шийдвэрээс бус, харин шинжилгээ, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийн үе шатуудын уялдаа, тасралтгүй ажиллагаагаар тодорхойлдогт оршино.

Гэвч дээрх хандлагууд эдгээр үе шатыг ихэвчлэн тус тусад нь авч үздэг бол энэхүү судалгаа тэдгээрийн хоорондын холбоосыг үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг шинжлэх бие даасан аналитик нэгж болгон авч үзэж байна. Энэ утгаараа “удирдлагын холбоос”-оор өмнөх онолуудыг орлуулах бус, харин эдгээрийн нийтлэг логикийг үндэсний аюулгүй байдлын шинжилгээнд нэгтгэн хэрэглэх оролдлого юм.

Иймээс энэхүү судалгаанд “удирдлагын холбоос” гэж эрсдэлийг танин мэдэх, стратегийн зорилтод хөрвүүлэх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх, залгамжтай хадгалах үйл ажиллагааг холбож байдаг төрийн стратегийн удирдлагын үндсэн зангилаануудын нэгдмэл тогтолцоог ойлгож байна. Үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь зөвхөн аюул заналын шинж чанараас бус, харин эдгээр холбоосын чанар, уялдаа, тасралтгүй ажиллагаанаас хамаардаг бөгөөд стратегийн тасалдал нь ихэвчлэн удирдлагын холбоосын доголдлоос үүсдэг гэж үзэв.

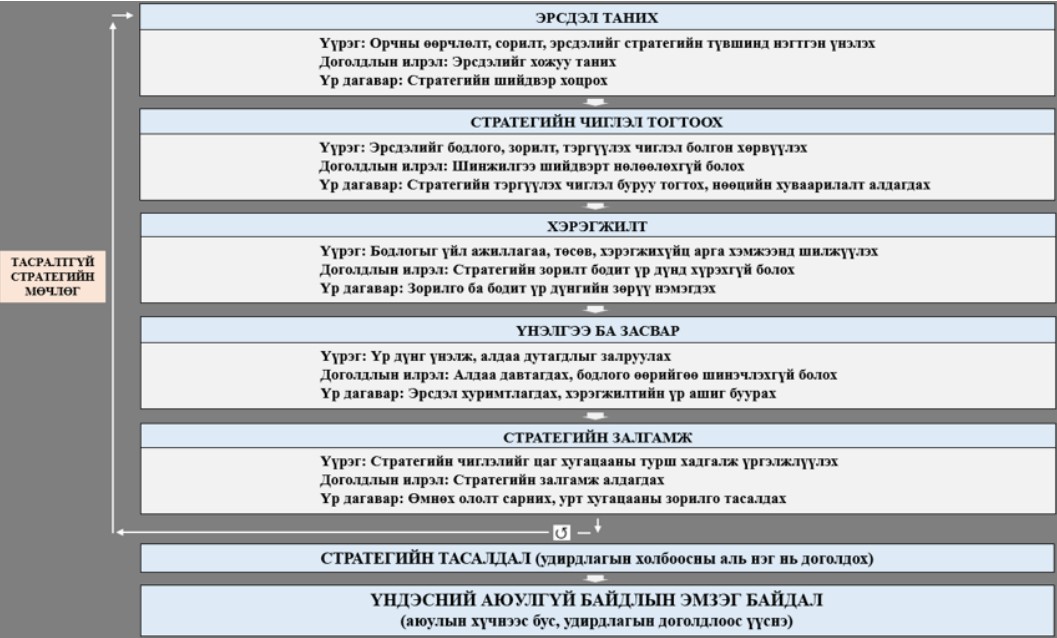
4.3. Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загвар

Дээрх шинжилгээнээс харахад үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь эрсдэлийг танин мэдэхээс эхлээд стратегийн шийдвэр болгон хөрвүүлэх, хэрэгжилтийг удирдах, үр дүнг тасралтгүй засварлах, стратегийн чиглэлийг цаг хугацааны туршид хадгалах төрийн стратегийн ажиллагааны хөдөлгөөн доголдох үед эмзэг байдал хуримтлагдаж байна (IRGC, Risk Governance, 2005). Иймээс үндэсний аюулгүй байдлын бодит чадавхыг байгууллагын бүтэц бус, стратегийн ажиллагааны холбоосын тасралтгүй байдлаар үнэлэх шаардлагатай болж байна.

Энэхүү зүй тогтолд үндэслэн үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загварыг боловсруулав. Уг загвар нь эрсдэл таних, стратегийн хөрвүүлэлт хийх, хэрэгжилтийг удирдах, засварын мөчлөгийг ажиллуулах, стратегийн чиглэлийг цаг хугацааны туршид хадгалах гэсэн харилцан хамааралтай үндсэн таван холбоосоос бүрдэнэ (Bryson, 2018) (Howlett, 2013). Эдгээр холбоос нь эрсдэлийг стратегийн үйл ажиллагаанд хөрвүүлж, стратегийн үйл ажиллагааг бодит үр дүнтэй холбож байдаг төрийн удирдлагын нэгдсэн хөдөлгөөнийг бүрдүүлдэг бөгөөд аль нэг нь доголдсон нөхцөлд стратегийн тасалдал үүснэ. Эрсдэлийг хожуу таних, бодлогод хөрвүүлж чадахгүй байх, хэрэгжилтэд хүргэж чадахгүй байх, үр дүнг засварлах чадвар сулрах, эсвэл стратегийн залгамж алдагдах нь тус тусдаа асуудал бус бөгөөд нэгэн ижил удирдлагын тогтолцооны өөр өөр илрэл юм. Иймээс энэхүү загварт үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг удирдлагын холбоосын

доголдлоос үүдэлтэй стратегийн тасалдлын хуримтлагдсан үр дүн гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл: үндэсний аюулгүй байдлын тогтвортой байдал нь аюулын тоо хэмжээ, эрчмээс илүү төрийн стратегийн ажиллагааг тасралтгүй уялдуулж, дасан зохицуулж, залгамжтай хадгалах чадвараар тодорхойлогдоно (OECD, The Role of Resilience in Economic Security, 2024).

Зураг. Үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загвар



Эх сурвалж: Судалгааны үр дүнд үндэслэн зохиогчийн боловсруулсан шинжилгээний загвар

Тайлбар: Үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдал нь эрсдэл таних, стратегийн хөрвүүлэлт хийх, хэрэгжилтийг удирдах, засварын холбоосыг ажиллуулах, стратегийн чиглэлийг хадгалах үйл ажиллагааны аль нэг холбоос доголдсоноос үүдэн стратегийн тасалдал бий болох замаар илэрдэг.

4.4. Өгүүллийн онолын хувь нэмэр

Энэхүү судалгааны онолын ач холбогдол нь үндэсний аюулгүй байдлыг аюул заналын ангиллаар бус, төрийн стратегийн ажиллагааны холбоосын логигоор тайлбарлах оролдлого хийсэнд оршино. Үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг шинжлэх аналитик нэгж болгон “удирдлагын холбоос” гэсэн ойлголтыг дэвшүүлж, аюулгүй байдлын бодит чадавх нь байгууллага, бүтэц, чиг үүргээс илүү стратегийн шинжилгээ, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийн хоорондын уялдаа, тасралтгүй ажиллагаагаар тодорхойлогддог болохыг онолын түвшинд тайлбарлах шинэ аналитик хүрээ санал болгож байна. Энэхүү судалгаа

үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлыг тайлбарлахад стратегийн ажиллагааны холбоосын хүчин зүйлийг онцлон авч үзэв. Ингэснээр эмзэг байдлыг зөвхөн аюул заналын хүчин зүйлээр бус, удирдлагын холбоосын чанар, тасралтгүй ажиллагааны үүднээс шинжлэх боломжийг өргөжүүлж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үнэлгээнд удирдлагын холбоосын уялдаа, чанар, тасралтгүй ажиллагааг үнэлгээний шинэ чиглэл болгон авч үзэх боломжийг дэвшүүлж байна. Иймээс үндэсний аюулгүй байдлын тогтвортой байдлыг аюулын түвшин, хамгаалалтын нөөцөөр бус, төрийн стратегийн ажиллагааг тасралтгүй хадгалах удирдлагын чадавхаар үнэлэх боломжтой гэсэн онолын гаргалгаанд хүрэв.

Дүгнэлт

Энэхүү судалгаа нь эрсдэлийн огтлолцол гүнзгийрч буй орчин үеийн нөхцөлд үндэсний аюулгүй байдлыг аюул заналын ангилал, хамгаалалтын хариу арга хэмжээний хүрээнд тайлбарлах уламжлалт хандлага хүрэлцээгүй болж эхэлсэн асуудлыг авч үзэв. Судалгааны үр дүнгээс харахад үндэсний аюулгүй байдлын төв асуудал нь аюулын төрөл нэмэгдэж буйд бус, харин төр стратегийн ажиллагаагаа тасралтгүй уялдуулан ажиллуулах чадварт шилжиж байна.

Шинжилгээний үр дүнд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эмзэг байдлын нэг чухал эх сурвалж нь аюул заналын хүч, эрсдэлийн хэмжээ, эсвэл нөөцийн хомсдолд бус, харин стратегийн шинжилгээ, төлөвлөлт, хэрэгжилт, үнэлгээ, залгамжийг холбож байдаг удирдлагын холбоосын сулралд төвлөрч байгааг тогтоов. Иймээс стратегийн эмзэг байдал нь салангид доголдлын нийлбэр бус, харин төрийн стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдал алдагдаж буй хуримтлагдсан үйл явц мөн болохыг нотлов. Энэхүү судалгаа нь үндэсний аюулгүй байдлыг аюул төвтэй уншлагын хүрээнээс гарган, төрийн стратегийн ажиллагааны холбоосын чанараар тайлбарлах аналитик хүрээг дэвшүүлж, үндэсний аюулгүй байдлын удирдлагын холбоосын шинжилгээний загварыг боловсруулсан. Энэ хүрээнд стратегийн тасалдлыг удирдлагын холбоосын доголдлоос үүдэн илэрдэг эмзэг байдлын үндсэн шинж тэмдэг гэж тайлбарлав.

Судалгааны онолын үндсэн гаргалгаа нь орчин үеийн үндэсний аюулгүй байдлын тогтвортой байдал аюул заналыг тодорхойлох чадвараас илүү төрийн стратегийн ажиллагааг тасралтгүй уялдуулах, дасан зохицуулах, залгамжтай хадгалах удирдлагын чадавхаар тодорхойлогдох болсон явдал юм. Иймээс үндэсний аюулгүй байдлын бодит шалгуур нь аюулын шинж чанарт бус, стратегийн ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангах төрийн удирдлагын чадавхад оршиж байна.

Эх сурвалжийн жагсаалт

Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.

Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press.

- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (5th ed.). Jossey-Bass.
- European Commission. (2023). *European economic security strategy*. European Commission.
- Giovanni Sartori. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Government of Japan. (2022). *National security strategy of Japan*. Government of Japan.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (4th ed.). Oxford University Press.
- International Risk Governance Council. (2005). *Risk governance: Towards an integrative approach*. IRGC.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Krahmann, E. (2003). Conceptualizing security governance. *Cooperation and Conflict*, 38(1), 5–26.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). *Emerging systemic risks in the 21st century: An agenda for action*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Building resilience: New strategies for strengthening resilience and governance*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *The role of resilience in economic security*. OECD Publishing.
- State Council Information Office of the People's Republic of China. (2025). *China's national security in the new era*. State Council Information Office.
- The White House. (2021). *Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth*. The White House.
- The White House. (2025). *National security strategy*. The White House.
- Wiśniewski, R. (2020). Notion of strategic national security management. *Security Dimensions*, 34, 15–24.
- World Economic Forum. (2026). *The global risks report 2026* (21st ed.). World Economic Forum.

Монгол хэл дээрх эх сурвалж

- Монгол Улсын Их Хурал. (1994). *Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал* (УИХ-ын тогтоолын хавсралт).
- Монгол Улсын Их Хурал. (2010). *Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал* (УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт).
- Монгол Улсын Их Хурал. (2020). *Монгол Улсын Засгийн газрын 2020–2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр* (УИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолын хавсралт).

Монгол Улсын Их Хурал. (2024). *Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр* (УИХ-ын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолын хавсралт).

Монгол Улсын Засгийн газар. (2026). *Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 2025 оны жилийн эцсийн хэрэгжилтэд хийсэн хяналт-шинжилгээний танилцуулга*. Улаанбаатар.

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл. (2025). *Монгол Улсын хөгжлийн 2025 оны төлөвлөгөөний тайлант өгсөн дүгнэлт*. Улаанбаатар.

Үндэсний аудитын газар. (2024). *Улсын хөгжлийн 2023 оны жилийн төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийн үр дүн* (Аудитын код: ГНАГ-2024/17-ШТА-ГА). Улаанбаатар.

Үндэсний аудитын газар. (2025a). *Улсын хөгжлийн 2024 оны жилийн төлөвлөгөөний гүйцэтгэл: Хураангуй тайлан*. Улаанбаатар.

Үндэсний аудитын газар. (2025b). *Төрийн аудитын байгууллага: Үйл ажиллагааны тайлан–2025*. Улаанбаатар.

Эдийн засаг, хөгжлийн яам. (2025). *Монгол Улсыг 2021–2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл болон хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн 2024 оны хэрэгжилтийн тайлан*. Улаанбаатар.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. (2020). *Төрийн мэдээлэл*, №21.

Governance linkages in national security: A new analytical framework

Tuvshintugs Adiya

Doctor (Ph.D), Professor, Expert Adviser, tuvshintugs@nsc.gov.mn
National Security Council of Mongolia Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract

The growing interdependence of geopolitical, economic, technological, and informational risks has challenged traditional approaches to national security that are primarily organized around threat identification and defensive responses. As contemporary security environments become increasingly characterized by systemic complexity and cascading disruptions, national security is evolving from a problem of managing individual threats into a problem of sustaining the continuity of state strategic action.

This article reconceptualizes national security as a strategic governance problem rather than a threat-centered security problem. Drawing on strategic reading, governance analysis, and comparative interpretation, the study examines the limitations of conventional threat-based approaches, analyzes the characteristics of Mongolia's contemporary security vulnerabilities, and explores the implications of ongoing transformations in the international strategic environment.

The findings suggest that Mongolia's principal national security vulnerabilities are less closely associated with the magnitude of threats, levels of risk, or resource constraints than with weaknesses in the governance linkages connecting strategic analysis, planning, implementation,

evaluation, and continuity. When these linkages deteriorate, strategic discontinuities accumulate and progressively deepen systemic vulnerability. Based on this analysis, the article develops a National Security Governance Linkage Analysis Model and interprets strategic discontinuity as a manifestation of governance-linkage failure.

The study concludes that the central challenge of national security is shifting from threat management toward the preservation of continuity in state strategic action. Under conditions of uncertainty, the effectiveness of national security depends less on the nature of threats themselves than on the quality, coherence, and resilience of the governance linkages that connect the strategic functions of the state. The article contributes to the national security literature by introducing governance linkage as an analytical unit for examining security vulnerability and by proposing a governance-linkage-based analytical framework for national security analysis.

Keywords: National security; strategic governance; governance linkage; strategic discontinuity; strategic vulnerability; strategic analysis; policy coordination; strategic continuity.

Received: June 15, 2026 | Accepted: June 29, 2026 | Published online: July 07, 2026



© The Author(s) 2026

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.