

АНУ-ын үндэсний сөрөн тэсвэрлэх стратегии (2025)-д хийсэн судалгаа

Б.Энхбаясгалан

*Батлан хамгаалахын эрдэм шинжилгээний хүрээлэн,
Батлан хамгаалах судлалын төв*

Key words:

National Resilience
Strategy, Resilience,
Governance,
Society and
Local, Economy,
Infrastructure,
Security, Public
Participation.

Abstract: The United States National Resilience Strategy /2025/ is analyzed in terms of theoretical foundations, group structure, implementation trends, and international experience. The strategy is based on the principles of adaptation, protection, cooperation, equity, people-centeredness, interdependence, and sustainability, and represents a comprehensive approach that integrates state, society, economy, and infrastructure systems at the national level. The implementation of the strategy also aims to increase the ability to respond effectively to complex challenges such as disasters, climate change, and cyber threats. The study emphasizes that the US strategy can serve as a model for building resilience in Mongolia, and suggests the importance of implementing the basic principles of institutional and community participation and equitable access.

Удиртгал

XXI зуунд улс орнуудын аюулгүй байдал, тогтвортой хөгжлийг хангахад зөвхөн батлан хамгаалах хүчин чадал хангалттай бус, нийгмийн дотоод чадамж буюу “сөрөн тэсвэрлэх стратеги”-ийг бас хөгжүүлэх нь чухал гэж үзэх болсон. Гамшиг, цар тахал, кибер халдлага, уур амьсгалын өөрчлөлт, стратегийн өрсөлдөөн зэрэг хурц болон үргэлжилсэн сорилтууд нэмэгдэж буй нөхцөлд үндэстнүүд сөрөн тэсвэрлэх стратеги, хурдан сэргэх чадварыг бэхжүүлэх шаардлагатай байна.

АНУ нь анх удаа сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг нэмэгдүүлэх алсын хараа, тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлж АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратеги /2025/-ийг танилцуулсан. Энэ стратеги нь төрийн засаглал, нийгмийн дэд бүтэц, эдийн засаг, орон нутгийн тогтолцооны уялдаа холбоог ханган, алсын хараагаа тодорхойлж гамшиг, аюул заналд үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авах, тэсвэрлэн давж гарах, сэргэх, дасан зохицох олон талт үйл явцын үндэс суурийг тавьсан байна.

АНУ-ын сөрөн тэсвэрлэх стратегийг онолын болон практик үүднээс шинжлэн судалж, стратегийн бүтэц, үндсэн чиглэлүүд болон хэрэгжилтийн боломж, сорилтуудыг тодорхойлохыг зорьж байна. Энэхүү стратегийг олон улсын харилцан хамаарал бүхий сорилтуудад хариу арга хэмжээ авах

чадамж бүхий цогц бодлого талаас нь үнэлгээ хийхэд оршино.

АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратеги /2025/, Улс орнуудын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратегитай харьцуулсан судалгаа

АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратеги /2025/ нь зөвхөн гамшгийн үед хэрэгжүүлэх шуурхай арга хэмжээ бус, харин үндэстний тогтвортой хөгжил, иргэдийн аюулгүй байдлыг хангах цогц систем бөгөөд аюул, занал болон гамшгийн нөхцөл байдалд урьдчилан бэлдэх, өөрчлөлтөд дасан зохицох, сөрөн тэсвэрлэх, хохирлоос хурдан сэргэх чадвар гэж тодорхойлогдсон байна.

АНУ-ын засгийн газар үндэсний сөрөн тэсвэрлэх чадавхын алсын харааг хэрэгжүүлэхдээ:

- Дасан зохицох чадвартай (adaptive): өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд хурдан нийцэх эсвэл давуу тал болгон ашиглахын тулд шинэлэг сэтгэлгээ, арга хэрэгсэл, аргачлалыг хэрэгжүүлэх бэлэн байдалтай байх;
- Хамгаалалттай (protective): аюул занал, цочрол болон стрессийн эх үүсвэрийг тодорхойлох, эрсдэлийг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх, тэсвэрлэх, хариу арга хэмжээ авах, хамгийн өндөр эрсдэлтэй асуудлуудыг тэргүүн ээлжинд шийдвэрлэх;
- Хамтын ажиллагаатай (collaborative): олон нийтийн оролцоог хангах, хувийн хэвшил, академик хүрээлэн, ашгийн бус байгууллагууд болон бүхий л хамт олныг идэвхжүүлэх. Нийтийн хэлэлцүүлэгт тууштай хандах, ил тод процесс, хэмжүүр, зорилтыг ашиглан өгөгдөлд суурилсан шийдвэр гаргах;
- Шударга, тэгш (fair and just): орон нутаг хооронд болон доторх тэгш бус байдлыг харгалзан үзэх, цаашид нэмэгдүүлэхээс зайлсхийх шийдлүүдийг хэрэгжүүлэх. Үйл ажиллагаа, бодлого шийдвэрийн үр дагаврыг тэгш бус хүлээн ирсэн, олон нийтээс тусгаарлагдсан бүлгүүд, ялангуяа үйлчилгээ хүртэх боломж багатай иргэдийн хэрэгцээнд нийцүүлэх;
- Хүн төвтэй (human-centered): хувь хүн, гэр бүл, хамт олон, нийгмийн сайн сайхныг сөрөн тэсвэрлэх чадавхын зорилгын төвд байрлуулах. Бүх орон нутгийн гишүүдийн хэрэгцээг харгалзан үзэх;
- Харилцан хамааралтай (interdependent): системийн нарийн төвөгтэй байдал, харилцан хамааралтай үйл явцыг тооцоолсон эрсдэлд суурилсан аргачлалыг ашиглах. Хамгийн өндөр эрсдэлтэй аюул, гамшигт байдалд анхаарч, олон талын үр өгөөж өгөх, урт хугацаанд сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг нэмэгдүүлэх хөрөнгө оруулалт хийх;
- Тогтвортой, урт хугацааны (sustainable and durable): одоогийн болон ирээдүйн хэрэгцээг хангахуйц шийдлүүдийг хэрэгжүүлэх, бүхэл

бүтэн амьдралын мөчлөгийг тооцох. Шаардлагатай тохиолдолд техникийн мэдлэг, удирдлагын залгамж чанарыг хадгалахыг эрмэлзэх гэсэн дээрх зарчмуудыг удирдамж болгон баримталсан нь стратегийг зөвхөн эрсдэлийг бууруулах төдийгүй, системийн дотоод чадамжийг хөгжүүлэх хөшүүрэг болгож байгааг илтгэнэ.

АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратеги /2025/-ийг Канад, Шинэ Зеланд, Европын Холбоо, Япон, Их Британи, Герман зэрэг орнуудын ҮСТС-тай харьцуулав.

Хүснэгт 1. Стратегийн хүрээ ба хандлага

Улс	Хандлага	Тодорхойлогч шинж
АНУ	Интеграцчилсан үндэсний стратеги	Дасан зохицох, хамгаалах, хамтын ажиллагаа, шударга ёс, хүний төвтэй, харилцан хамааралтай, тогтвортой
Канад	Whole-of-Government approach	Салбар хоорондын уялдаа, мэдээлэлд суурилсан удирдлага
Шинэ Зеланд	Community-based resilience	Орон нутгийн сүлжээ, иргэдийн оролцоо, соёлын мэдрэмж
Европын Холбоо	Green & Inclusive Recovery	Уур амьсгалын тэсвэрлэл, ногоон хөгжил, инновац
Япон	National Resilience Plan	Гамшгийн эрсдэл бууруулах, дэд бүтцийн бат бэх байдал, төрийн нэгдсэн зохион байгуулалт
Их Британи	National Resilience Framework	Хувийн хэвшилтэй түншлэл, хариу арга хэмжээний уян хатан байдал
Герман	Resilienz kritischer Infrastrukturen	Шийдвэр гаргалтанд датад суурилсан ухаалаг систем, аюулгүй байдлын нэгдмэл стандарт

Иймд АНУ-ын энэхүү стратеги нь үндэсний аюулгүй байдал, тогтвортой хөгжил, нийгмийн тэгш байдлыг хослуулсан, сөрөн тэсвэрлэх чадавхын бодлогын онол-практикийн загвар хэмээн ойлгогдож байна.

Дараах хэсэг нь засаглал, нийгэм ба орон нутаг, эдийн засаг, дэд бүтэц гэсэн үндэсний сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг бий болгоход зайлшгүй шаардлагатай дөрвөн тулгуур баганын ач холбогдлыг тайлбарлаж, АНУ эдгээр чиглэлд баримталж буй алсын харааг тодорхойлон, өнөөгийн нөхцөл байдлаас хэрхэн ахих, сайжруулах боломжийг тодруулсан байна. Эдгээр баганууд нь төрийн бүх түвшинд хэрэгжүүлж болох стратегийн ерөнхий бүтэц бөгөөд олон нийтийн болон системийн сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг хөгжүүлэхэд чиглэсэн байна. Энэ хандлага нь сүүлийн арван жилийн турш дэлхийн хэмжээнд түгээмэл хэрэглэх болсон интеграцчилсан “resilience policy framework” - ийн чиг хандлагатай нийцэж буйг олон судлаач онцолдог.¹

¹ (Bahadur et al., 2015; OECD, 2014).

1. Засаглалын талаар

Сөрөн тэсвэрлэх чадвартай засаглалын системүүд нь үндэсний хэмжээнд эв нэгдэлтэй хамтын ажиллагааг бий болгож, ард иргэддээ үйлчилгээ үзүүлэх засаглалын тогтвортой үйл ажиллагааг хангахад чиглэнэ. Үндэсний сөрөн тэсвэрлэх чадавх нь төрийн бүх түвшний удирдлага, хувийн хэвшил, ашгийн бус байгууллагууд болон чухал дэд бүтцийн салбаруудын хамтын хүчин чармайлтаар бий болдог. Засаглалын ийм бүтэц нь Канадад хэрэгжүүлж буй “Whole-of-Government” “resilience approach”-тай² төстэй бөгөөд төрийн байгууллагуудын хоорондын зохицуулалтыг хөшүүрэг болгож, мэдээлэлд суурилсан шийдвэр гаргалтыг чухалчилдаг.

АНУ: Салбар хоорондын интеграци, төр-хувийн хэвшил-нийгмийн түншлэл.

Канад: Засаглалын бүх түвшний нэгдсэн төлөвлөлт.

Япон: Үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд нарийн зохион байгуулалттай тогтолцоо.

2. Нийгэм ба орон нутгийн хамгаалалтын талаар

Сөрөн тэсвэрлэх чадвартай үндэстэн болохын хувьд олон нийтийг сорилтуудыг даван туулахад нь дэмжих хүчирхэг нийгмийн тогтолцоотой байх ёстой бөгөөд эдгээр нь нийгмийн үндсэн үнэт зүйлсийг хадгалах чадамжийг дэмждэг. Хувь хүний түвшинд хүмүүс нь олон нийтийн амьдралд оролцох бодит боломжуудтай, эрүүл мэнд, сайн сайхан байдлыг дэмжих нөөц боломж хүртээмжтэй байна. Нийгмийн түвшинд олон нийт шударга, тэгш эрхтэй, бат бөх харилцаатай, өндөр түвшний итгэлцэлтэй байж, энэ нь нийтлэг иргэний үнэт зүйлсийг бий болгох, улс даяар хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Энэ нь Шинэ Зеландын “Community Resilience” загвартай³ төстэй бөгөөд хувь хүн, гэр бүл, иргэний нийгмийн харилцан уялдаанд суурилсан нийгмийн сүлжээний бат бөх байдлыг хөгжүүлэхэд чиглэдэг. Ялангуяа эмзэг бүлгийг хамгаалах, соёлын оролцоог хангах бодлого нь тэгш хүртээмж, шударга ёсны хандлагыг бодлогын төвд авчирч байна.⁴

АНУ: Шударга хүртээмж, нийгмийн эмзэг бүлгийг хамгаалах.

Шинэ Зеланд: Орон нутгийн сүлжээ, иргэдийн оролцоог бэхжүүлэх.

ЕХ: Соёлын болон нийгмийн нэгдмэл байдлыг хөхиүлэн дэмжих.

3. Эдийн засгийн талаар

Сөрөн тэсвэрлэх чадвартай эдийн засгийн тогтолцоо нь эдийн засгийн суурь стрессүүдийг шийдвэрлэх, шинэчлэлийг дэмжих, олон нийт болон

² (Public Safety Canada, 2019)

³ (NZ Ministry of Civil Defence, 2018)-

⁴ (Cutter et al., 2008).

үндэсний хөгжил цэцэглэлтийг сайжруулах, ирээдүйд тулгарч болзошгүй сорилтуудыг урьдчилан харж, бэлтгэл хангах, тэсвэрлэх, хурдан сэргэх чадвартай байх ёстой.

Үүнээс гадна, сөрөн тэсвэрлэх чадвартай эдийн засгийн тогтолцоо нь санхүү, бизнес, үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн зах зээлд гарч болзошгүй эдийн засгийн тасалдлуудаас боломж олж, эдийн засгийн сэргэлтийг илүү үр өгөөжтэй байдлаар хэрэгжүүлэх чадвартай байх ёстой.

Сөрөн тэсвэрлэх чадвартай АНУ-ын эдийн засаг нь улс орон дотоод болон дэлхийн эдийн засгийн цочрол, хямралын сөрөг үр дагаврыг урьдчилан тооцох, бууруулах, сөрөн зогсох чадамжийг бий болгоход үндсэн суурь болно гэж тодорхойлсон байна. Энэ нь Европын Холбооны Green and Inclusive Recovery Framework⁵ болон Японы National Resilience Plan⁶-д тусгасан эдийн засгийн төрөлжилт, инновацад суурилсан дасан зохицох чадвартай төсөл хөтөлбөрүүдтэй ижил зорилго агуулдаг.

АНУ: Дасан зохицох, төрөлжсөн, инновацад суурилсан эдийн засаг.

ЕХ: Ногоон эдийн засаг, хөрөнгө оруулалтын шинэтгэл.

Япон: Эдийн засгийн бат бөх байдал, гамшигт тэсвэртэй байдал.

4. Дэд бүтцийн хөгжлийн талаар

АНУ нь дэд бүтцийн сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг кибер аюулгүй байдал, мэдээллийн систем, хиймэл оюун ухаанд суурилсан уян хатан удирдлага зэрэг шинэ технологийн нөлөөг хамруулан авч үзсэнээрээ онцлогтой байна. Их Британи⁷ болон Герман⁸ мөн адил “smart resilience infrastructure” хэмээх ойлголтыг хөгжүүлж, ухаалаг хот, уур амьсгалд тэсвэртэй тээврийн систем зэрэгт хөрөнгө оруулалт хийж байна.

АНУ: Smart resilience (хиймэл оюун, кибер аюулгүй байдал).

Их Британи/Герман: Ухаалаг хот, resilient тээвэр, харилцан уялдаа бүхий систем.

Япон: Дэд бүтцийн бат бөх, байгалийн гамшигт тэсвэртэй байдал.

Дөрвөн баганыг харилцан уялдаатай хэрэгжүүлэх нь стратегийн нэг үндсэн шинэчлэл бөгөөд “throughlines” хэмээх гол шугамууд (resource sharing, overlapping resilience, interdependent systems гэх мэт) нь АНУ-ын стратегийг бусад улс орнуудтай харьцуулахад илүү динамик, системчилсэн болгож байгаа юм. Энэ нь олон улсын systems thinking for resilience⁹ чиг хандлагын хүрээнд авсан стратегийн зөв жишээ гэж үзэх үндэстэй.

⁵ (EU Commission, 2021)

⁶ (Cabinet Secretariat, 2020)

⁷ (UK Cabinet Office, 2022)

⁸ (BBK, 2020)

⁹ (UNDRR, 2022)

Дүгнэлт

АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратеги /2025/ нь дэлхий дахины нэгдмэл сорилтуудтай нүүр тулж буй өнөөгийн нөхцөлд улс орны дотоод чадамж, институцийн уян хатан байдал, олон нийтийн оролцоог онолын түвшнээс практикт бүрэн нэвтрүүлэх зорилготой цогц баримт бичиг юм. Тус стратеги нь төрийн үйл ажиллагаа, эдийн засгийн тогтолцоо, нийгмийн сүлжээ, дэд бүтцийн ухаалаг хөгжлийг нэгэн систем болгон уялдуулахыг зорьсон бодлогын шинэ шатны илрэл болж байна. Үүнд:

1. Системийн уялдаа холбоо, хамтын оролцоо - стратеги нь салбар хоорондын харилцан хамаарлыг ухаалгаар ойлгож, сөрөн тэсвэрлэх чадавхыг “төр + олон нийт + хувийн хэвшил” гэсэн гурвалсан түншлэлээр хэрэгжүүлэхийг онцолсон;

2. Хүний аюулгүй байдлыг төвд тавих хандлага - нийгмийн эмзэг бүлгийг хамгаалах, шударга хүртээмжийг бодлогын суурь зарчим болгон тусгасан нь энэхүү стратегийн ёс зүйн үнэт үзэл санааг илэрхийлж байна;

3. Технологид суурилсан дасан зохицох хөгжил - хиймэл оюун ухаан, кибер аюулгүй байдал, дата дээр суурилсан шийдвэр гаргалт зэрэг нь АНУ-ын стратегийг “ирээдүйн сорилт”-д хариу өгөхүйц болгож өгчээ;

4. Олон улсын харилцан хамаарал - дотоод сөрөн тэсвэрлэх чадавх нь гадаад бодлогын үр нөлөө, холбоотнуудын итгэлцлийн үндэс суурь болохыг стратеги илэрхийлсэн нь АНУ-ын геополитикийн байр суурийг бэхжүүлэх зорилготой уялдаж байна.

Харьцуулсан судалгаанаас гаргасан санал:

АНУ-ын Үндэсний Сөрөн Тэсвэрлэх Стратегийн агуулга, бүтэц, хэрэгжилтийн зарчим нь Монгол Улсын хувьд тодорхой сургамж, санаа авах боломж бүхий загвар юм. Монгол Улс нь газарзүйн байршил, нийгэм-эдийн засгийн тогтолцоо, хүн амын төвлөрөл, засаглалын бүтэц, мэдээллийн дэд бүтцийн хөгжил зэргээс шалтгаалан олон төрлийн сорилттой тулгарсаар байна. Тухайлбал, уур амьсгалын өөрчлөлтөөс үүдэлтэй зуд, ган, мал аж ахуйн хамаарал, хотжилтын тэлэлт, эрүүл мэндийн салбарын эмзэг байдал зэрэг нь үндэсний сөрөн тэсвэрлэх стратегийг цогц байдлаар хөгжүүлэх шаардлагыг нэмэгдүүлж байна.

АНУ-ын стратегийн жишээн дээрээс харахад сөрөн тэсвэрлэх стратегийг зөвхөн гамшгийн менежмент бус, харин төрийн засаглал, олон нийтийн оролцоо, тэгш хүртээмж, мэдээлэлд суурилсан шийдвэр гаргалт, дэд бүтцийн ухаалаг хөгжил зэрэг өргөн хүрээтэй бодлогын чиглэлүүдтэй уялдуулан хөгжүүлэх нь илүү үр нөлөөтэй болох нь харагдаж байна.

Монгол Улс дараах гол сургамжийг авч хэрэгжүүлэх боломжтой:

- Нэгдмэл тогтолцоонд суурилсан засаглал: Төрийн бүх шатны

байгууллагын уялдаа, хариуцлага, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлж, сөрөн тэсвэрлэх бодлогыг салбар дундын хамтын ажиллагаагаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай;

- Орон нутгийн сүлжээ, иргэдийн оролцоог дэмжих: Орон нутгийн иргэд, уламжлалт мэдлэг, иргэний нийгмийн дуу хоолойг бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх шатанд тусгах нь чухал;
- Эмзэг бүлэг болон нийгмийн шударга ёс: Нийгмийн тэгш бус байдал, хүртээмжийн асуудлыг хөндөж, сөрөн тэсвэрлэх стратегийн гол зарчим болгон тодорхойлох нь тогтвортой байдлын суурь болно;
- Мэдээлэл, технологид суурилсан шийдэл: Кибер аюулгүй байдал, дата суурьт удирдлага, ухаалаг дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтад анхаарч, шинэ эрсдэлийн нөхцөлд дасан зохицох чадварыг сайжруулах шаардлагатай.

Иймээс Монгол Улс өөрийн хөгжлийн бодлого, аюулгүй байдлын стратегитай уялдуулан сөрөн тэсвэрлэх стратегийг төр, олон нийтийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлан хөгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. АНУ-ын энэ стратегийн туршлагыг зөвхөн жишиг болгоод зогсохгүй мөн ухаалаг, урт хугацааны бодлогын төлөвлөлт хийхэд судалгааны эх сурвалж болгон ашиглах боломжтой.

Эшлэл авсан сурвалж, судалгааны бүтээл

1. National Resilience Strategy: A Vision for a More Resilient Nation 2025/
2. Bahadur, A. et al. (2015). Resilience in the international development agenda. ODI.
3. OECD (2014). Recommendation on the Governance of Critical Risks.
4. Cutter, S. L., et al. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. Global Environmental Change.
5. Public Safety Canada (2019). Emergency Management Strategy for Canada.
6. NZ Ministry of Civil Defence (2018). National Disaster Resilience Strategy.
7. EU Commission (2021). NextGenerationEU Recovery Plan.
8. UNDRR (2022). Resilience Infrastructure Systems Thinking Toolkit.
9. UK Cabinet Office (2022). National Resilience Framework.
10. Cabinet Secretariat, Government of Japan (2020). National Resilience Plan for Disaster Risk Reduction.
11. BBK (Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance, Germany) (2020). Strategie zur Stärkung der Resilienz kritischer Infrastrukturen