

Монгол Улс дахь гадаадын иргэн, харьяатын асуудал: Бодлогын шийдэл

Бүрэнбаярын Содбилэг

Доктор (Ph.D), төвийн дарга, sodbileg@iss.gov.mn
Монгол Улс, Улаанбаатар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн
Стратеги судалгааны хүрээлэн

Хураангуй

Монгол Улсын хилээр нэвтрэх гадаадын иргэдийн урсгал эдийн засгийн идэвхжил, аялал жуулчлал, хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөний нөлөөгөөр сүүлийн жилүүдэд тогтмол өсөх хандлагатай байна. Гадаадын иргэдийн урсгал нэмэгдэхийн хэрээр визийн удирдлага, оршин суух зөвшөөрөл, хөдөлмөр эрхлэлт, статистик мэдээлэл, бүртгэлийн аргачлал хоорондын уялдаа алдагдаж, институц хоорондын мэдээллийн нэгдмэл байдал сулрах хандлагатай байна. Иймд гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнийг цогц байдлаар судлах, эрсдэлийн үнэлгээг боловсронгуй болгох шаардлага үүсэж байна.

Энэ өгүүлэлд Монгол Улсын хилээр нэвтрэх буй гадаадын иргэдийн урсгал, зорчилтын бүтэц, бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин сууж буй гадаадын иргэдийн динамик, визийн бодлого болон холбогдох эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг статистик мэдээлэлд тулгуурлан шинжилж, мэдээллийн системийн уялдаа, институцийн зохицуулалтын асуудал, аюулгүй байдлын эрсдэлийн хүчин зүйлсийг тодорхойлохыг зорилоо.

Түлхүүр үгс: Шилжилт хөдөлгөөн, хил нэвтрэлт, визийн бодлого, оршин суух зөвшөөрөл, хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөн, мэдээллийн интеграц, институцийн уялдаа, үндэсний аюулгүй байдал

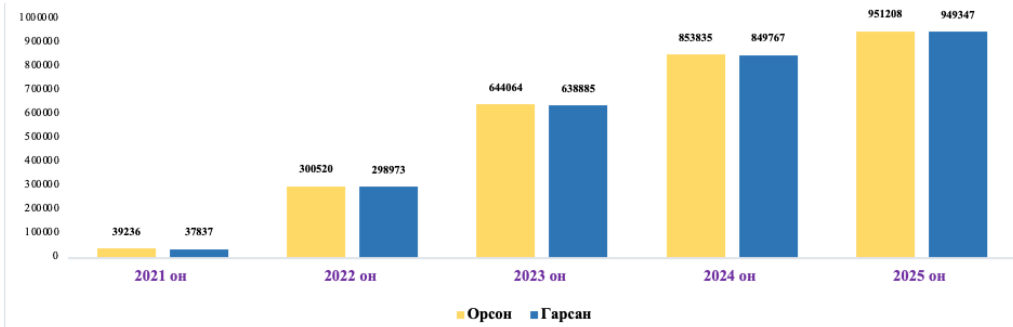
Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн урсгалын динамик, бүтэц ба төвлөрөл

Монгол Улсын хилээр сүүлийн таван жилд орсон, гарсан гадаадын иргэдийн урсгал тогтвортой нэмэгдэж, цар тахлын дараах сэргэлтийн үеийг даван “хямрал → огцом сэргэлт → тогтворжсон өсөлт” гэсэн динамик ажиглагдаж байна. Нийт урсгал богино хугацаанд огцом тэлж, өсөлт үргэлжилсэн нь олон улсын зорчих хөдөлгөөн сэргэж, эдийн засаг, аялал жуулчлал, бизнесийн харилцаа идэвхжэсэнтэй холбоотой. Үүний зэрэгцээ орсон болон гарсан зорчигчдын тоо бүх хугацаанд харьцангуй тэнцвэртэй хадгалагдсан нь Монгол Улсад урт хугацааны шилжилт хөдөлгөөнөөс илүүтэй түр хугацааны, эргэлтийн шинжтэй зорчилт давамгайлж буйг илэрхийлж байгаа бөгөөд хууль бусаар оршин суух эрсдэл системийн түвшинд хүрээгүй байгаа гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Гадаадын иргэдийн урсгал 2021–2025 оны хооронд жилд 39 мянгаас 951 мянгад хүрч 20 гаруй дахин өссөн нь (График 1) хил, шалган нэвтрүүлэх байгууллагын ачааллыг богино хугацаанд эрс нэмэгдүүлсэн. Түүнчлэн геополитикийн орчны өөрчлөлт нь Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн урсгалд шууд бөгөөд мэдэгдэхүйц нөлөөлөх боломжтойг сүүлийн жилүүдийн динамик тодорхой харуулсан. Тухайлбал: бүс нутгийн зөрчил, эдийн засгийн хориг арга хэмжээ, хөрш орнуудын хөдөлмөрийн зах зээлийн өөрчлөлт, визийн бодлогын шинэчлэл зэрэг хүчин зүйлс нь Монгол Улсын хилээр нэвтрэх зорчигчдын тоо, бүтэц, зорилгын ангилалд богино хугацаанд огцом өөрчлөлт оруулах магадлалтай байна. Иймд шилжилт хөдөлгөөний удирдлагын тогтолцоог зөвхөн дотоод статистикт тулгуурлан төлөвлөхөөс илүүтэй, бүс нутгийн геополитикийн нөхцөл байдлын эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол тусгаж, урьдчилан таамаглах, уян хатан зохицуулах чадавхыг бэхжүүлэх нь зүйтэй.

Гадаадын иргэдийн нийт урсгал жил бүр тогтвортой өсөж 2025 онд нэг саяд ойртсон байна. Энэхүү өсөлтийн хандлага тогтвортой үргэлжилж, жилд 8–10 хувиар нэмэгдвэл 2030 он гэхэд хилээр нэвтрэх гадаад зорчигчдын тоо 1.4–1.6 саяд хүрэх боломжтой бөгөөд ийм хэмжээний өсөлт нь боомтуудын хүчин чадал, хүний нөөцийн хүрэлцээ, аюулгүй байдлын шалгалт, мэдээллийн системийн ачаалал даах чадвар болон эрсдэлийн үр нөлөөг стратегийн түвшинд дахин үнэлж, дунд болон урт хугацааны төлөвлөлтийг урьдчилан боловсруулах шаардлагыг бий болгож байна.

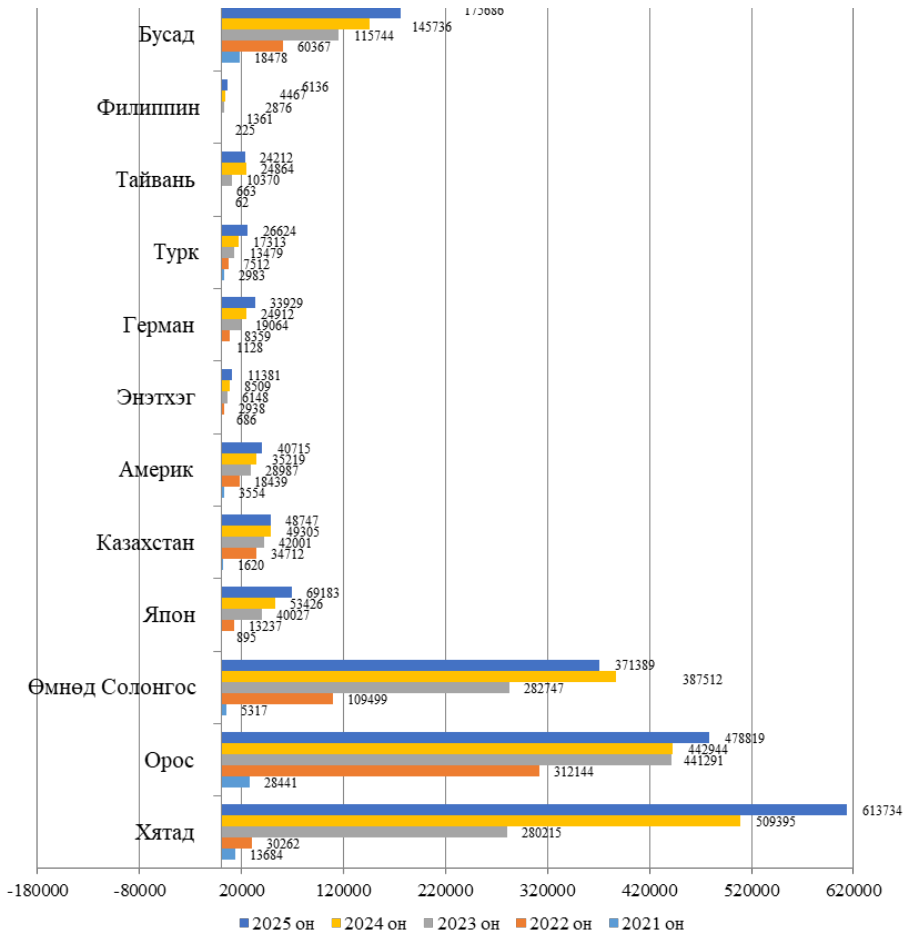
График 1. Монгол Улсын хилээр нэвтэрсэн гадаадын иргэдийн сүүлийн таван жилийн харьцуулсан судалгаа



Эх сурвалж: Хил хамгаалах ерөнхий газар 2025

Зорчигчдын улсын бүтцийг авч үзвэл нийт урсгалын 32.3 хувийг БНХАУ, 25.2 хувийг ОХУ, 19.5 хувийг БНСУ-ын иргэд бүрдүүлж байгаа бөгөөд гурван улсын нийлбэр нийт урсгалын 77 орчим хувийг эзэлж байна. Тодруулбал: 1.9 сая зорчигчоос 1.46 сая орчим нь дээрх гурван улсаас хамаарч байгаа нь Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн урсгал тодорхой хэдхэн улсаас өндөр төвлөрөлтэй байгааг харуулж байна. (График 2)

График 2. Монгол Улсын хилээр зорчиж буй гадаадын иргэд (улсаар)

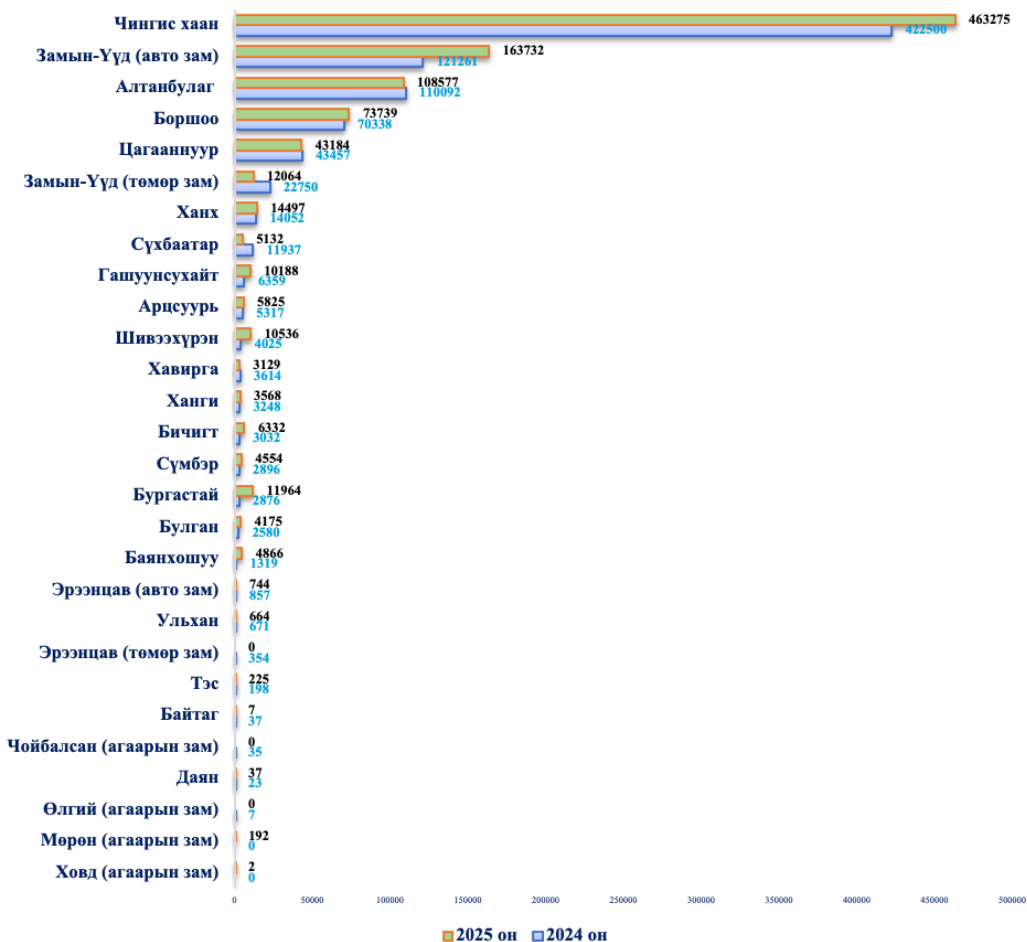


Эх сурвалж: Хил хамгаалах ерөнхий газар 2025

Боомт тус бүрийн ачааллын бүтцийг авч үзвэл зорчигчийн урсгал жигд бус хуваарилагдсан нь харагдаж байна. Тодруулбал: БНХАУ-тай хиллэдэг Замын-Үүд болон ОХУ-тай хиллэдэг Алтанбулаг зэрэг стратегийн ач холбогдол бүхий боомтод хөдөлгөөн хэт төвлөрөх хандлага илэрч байгаа худалдаа, аялал жуулчлал, хил орчмын эдийн засгийн идэвхжил нэмэгдэж буй эерэг үзүүлэлт боловч хяналт шалгалтын ачаалал хэт өсөх, аюулгүй байдлын шалгалтын чанар буурах, байгууллагын сахилга бат, ил тод байдал алдагдах, улмаар осол зөрчил болон авлигын эрсдэл нэмэгдэх зэрэг системийн шинжтэй сорилтыг дагуулж болзошгүй юм.

Гадаад урсгалын 2025 оны хил нэвтрэлтийн статистикийг авч үзвэл Монгол Улсын зорчигчийн урсгал тодорхой боомтуудад төвлөрч, зарим чиглэлд огцом өсөлт, бууралтын ялгаа ажиглагдаж байна (График 3).

График 3. Хилийн боомт тус бүрээр орсон гадаадын иргэдийн зорчих хөдөлгөөн (2024-2025)



Эх сурвалж: Хил хамгаалах ерөнхий газар 2025

Чингис хаан олон улсын нисэх буудал 2025 онд 463275 гадаад зорчигч хүлээн авч, нийт нэвтрэлтийн 48.7 хувь буюу бараг тал хувийг бүрдүүлсэн нь өмнөх оноос 9.7 хувиар өссөн үзүүлэлт бөгөөд нислэгийн чиглэл, давтамж нэмэгдэж, олон улсын нислэгийн хүртээмж сайжирсан, аялал жуулчлал болон бизнесийн хөдөлгөөн тогтвортой өссөнтэй холбоотой. Энэ нь нэг талаас Монгол Улс агаарын тээврийн сүлжээгээр дамжин бүс нутгийн болон олон улсын эдийн засгийн интеграцад илүү идэвхтэй холбогдож байгааг илтгэж байгаа боловч нөгөө талаас агаарын боомтод хэт төвлөрөл үүсэх, аюулгүй байдлын шалгалтын ачаалал нэмэгдэх, дэд бүтцийн хүчин чадалд дарамт бий болох магадлалтай. Харин авто замын чиглэлд Замын-Үүд боомт-ын нэвтрэлт 163732 болж, 35 хувиар, Бургастай боомт 11964 болж дөрөв

дахин, Шивээхүрэн боомт 10536 болж 2.6 дахин, Гашуунсухайт боомт 10188 болж 60 гаруй хувиар тус тус өссөн нь экспорт, ялангуяа уул уурхайн бүтээгдэхүүний тээвэр, логистикийн идэвхжил нэмэгдэж, хил орчмын бүс нутгийн эдийн засгийн эргэлт эрчимжиж байгааг харуулж байна.

Дамжин өнгөрөх урсгал болон логистикийн хөдөлгөөн эрчимжиж нэгж ачаа болон зорчигчид ногдох хяналтын хугацаа харьцангуй богиноссон нь хар тамхи, хууль бус бараа нэвтрүүлэх оролдлого нэмэгдэх эрсдэлийг дагуулж болзошгүй. Түүнчлэн транзит тээвэр, хил орчмын худалдаа, логистикийн зуучлал, бэлэн мөнгөний гүйлгээ нэмэгдэх нь бүртгэлгүй санхүүгийн урсгал, хуурамч гэрээ, тээврийн баримт бичиг ашиглах замаар мөнгө угаах болон хууль бус орлогыг хууль ёсны мэт харагдуулах схемүүдийг хэрэгжүүлэх орчин бүрдэх магадлалтай юм.

Геополитикийн орчинд огцом өөрчлөлт гарч зарим улс хил нэвтрэх үйл ажиллагааг хязгаарлах, хориг арга хэмжээ авах, эсвэл тодорхой чиглэлүүдийг хааснаар зохион байгуулалттай гэмт хэргийн сүлжээ өөр, харьцангуй сул хяналттай коридор луу шилжих хандлагатай байдаг тул Монгол Улс Евроазийн газарзүйн байрлалаасаа шалтгаалан тодорхой хугацаанд “орлуулах транзит зангилаа” хэлбэрээр хил дамнасан гэмт хэргийн сүлжээнд ашиглагдах эмзэг зангилаа болгон хувиргах магадлалтай.

Дээрх үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн дүгнэхэд Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн бүтэц 2025 онд агаарын болон авто замын чиглэлд эрчимтэй өсөлттэй, харин төмөр замын зорчигчийн урсгал буурах хандлагатай байгаа нь тээврийн бүтэц доторх шилжилт явагдаж байгааг харуулж байна. Цаашид бодлогын түвшинд боомтуудын хүчин чадлыг тэнцвэржүүлэх, логистикийн урсгалыг оновчтой хуваарилах, ачаалал өндөр боомтуудад аюулгүй байдлын болон хяналтын системийг сайжруулах, харин буурч буй чиглэлүүдэд эдийн засгийн дэмжлэг, дэд бүтцийн шинэчлэл хийх шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Монгол Улсад жуулчлах зорилгоор ирсэн гадаад иргэдийн урсгал, статистик тооцох аргачлал

Монгол Улсын Засгийн газраас гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, аялал жуулчлалын салбарыг дэмжих зорилгоор 2023–2025 оныг “Монголд зочлох жил” болгон зарласны хүрээнд 34 улсын иргэдийг визийн шаардлагаас түр чөлөөлснөөр нийт 65 улсын иргэд визгүй зорчих боломж бүрдсэн. Энэ бодлогын хүрээнд жуулчдын урсгал нэмэгдэх нөхцөл бүрдсэн бөгөөд жуулчин ангиллын K2 визийн олголт 2021 онд 101 байсан бол 2022 онд 6885, 2023 онд 28423, 2024 онд 88477, 2025 онд 77166 болсон байна (ГИХГ, 2022–2025 оны статистик мэдээллийн сан).

Монгол Улсад жуулчны визээр ирсэн иргэдийн тоо болон олон нийтэд мэдээлэгдэж буй нийт жуулчдын статистик хооронд тодорхой хэмжээний зөрүүтэй байна. Тухайлбал: 2024 онд нийт жуулчдын тоо K2 ангиллын визээр Монгол Улсад ирсэн иргэдийн тооноос бараг 10 дахин ихээр нэмэгдсэн нь анхаарал татах

үзүүлэлт юм. Энэхүү зөрүү нь статистик мэдээлэл бүрдүүлэх эх үүсвэр болон бүртгэлийн аргачлалын ялгаатай байдлаас үүдэлтэй бөгөөд Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн байгууллагад зөвхөн визийн шаардлагатай улсаас ирсэн жуулчдын мэдээлэл бүртгэгддэг бол Хил хамгаалах байгууллагад Монгол Улсын хилээр нэвтэрсэн гадаадын бүх иргэдийн хөдөлгөөний бүртгэл хийгддэг онцлогтой холбоотой юм. Үндэсний статистикийн хороо Монгол Улсын хилээр нэвтэрсэн зорчигчдын мэдээллийг Хил хамгаалах байгууллагаас авч, 2023 оны А/177 дугаар тушаалаар батлагдсан “Аялал жуулчлалын статистик үзүүлэлтийг тооцох аргачлал”-ын дагуу жуулчдын тоог гаргадаг. Уг аргачлал нь НҮБ болон Дэлхийн аялал жуулчлалын байгууллагын зөвлөмжид тулгуурласан бөгөөд байнгын оршин суух, хөдөлмөр эрхлэх, суралцах зорилготой зорчигчдыг хасаж, 90 хүртэл хоногийн хугацаанаас бусад зорилгоор зорчсон гадаадын иргэдийг жуулчин гэж тодорхойлсон байна. Иймд жуулчны статистик тоо аяллын виз авсан иргэдийн тооноос үлэмж их харагдаж байна.

Үндэсний статистикийн хорооноос гаргасан 2024 онд улсын хилээр нэвтэрсэн гадаадын иргэдийн статистик болон тэднийг ирсэн зорилгоор нь ангилсан байдал, үүнээс дээрх аргачлалын дагуу жуулчдын тоог тооцоолсныг харуулбал:

Хүснэгт 1. Монгол Улсын хилээр нэвтэрсэн байдал (ҮСХ, 2024)

Д/д	Ирсэн зорилго	Улсын хилээр орсон гадаадын зорчигчид	Жуулчны тоо
1	Албан	60583	60583
2	Хувийн	112589	112589
3	Жуулчлал	389451	389451
4	Ажиллах	55619	-
5	Дамжин өнгөрөх	24499	24499
6	Суралцах	11295	-
7	Байнгын оршин суух	59535	-
8	Бусад	140264	140264
Нийт		853835	727386

Жуулчны статистик болон бодит аяллын визийн мэдээллийн хооронд мэдэгдэхүйц зөрүү үүсэх нь зөвхөн статистикийн аргачлалын ялгаанаас шалтгаалсан техникийн асуудал төдийгүй нийгэм, эдийн засаг, аюулгүй байдалд нөлөөлөх дараах үндэслэл байна. Үүнд: *Нэгдүгээрт*, жуулчны тоо бодит аяллын визийн мэдээллээс үлэмж өндөр харагдах нь олон нийтэд төрийн байгууллагуудын гаргаж буй статистик мэдээллийн үнэн зөв байдалд эргэлзэх хандлага үүсгэх; *хоёрдугаарт*, аялал жуулчлалын салбарын эдийн засгийн бодит үр нөлөө, үйлчилгээний хэрэглээ, дотоодын зах зээлийн өсөлтийг хэтрүүлэн үнэлэх, улмаар төрийн бодлого боловсруулах, салбарын дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, төсвийн нөөцийг хуваарилах шийдвэрт тодорхой хэмжээний гажуудал

үүсэх; *гуравдугаарт*, гадаадын иргэдийн аяллын бодит зорилго, зорчилтын бүтэц тодорхой бус болох, улмаар гадаадын иргэдийн хөдөлгөөнийг хянах, визийн нөхцөл зөрчих, зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхлэх, давтамжит нэвтрэлт зэрэг эрсдэлийг илрүүлэхэд хүндрэл учруулах магадлалтай юм. Иймээс гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөний статистикийг илүү бодитой, нэгдсэн байдлаар боловсруулахын тулд мэдээллийн системийн интеграц, ангиллын нарийвчлал, институцийн уялдааг сайжруулах нь чухал ач холбогдолтой юм.

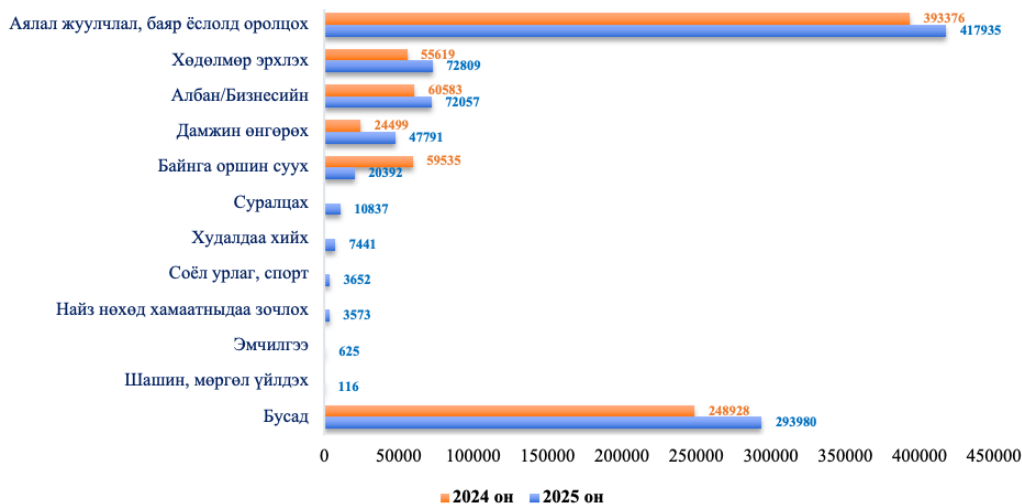
Хил нэвтрэлтийн бүртгэл, визийн мэдээлэл, аяллын зорилгын ангиллыг нэгтгэсэн нэгдсэн мэдээллийн систем бий болгож, ХХЕГ, ГИХГ, ҮСХ зэрэг байгууллагын мэдээллийн санг бодит цагийн горимоор уялдуулах шаардлагатай. Ингэснээр визтэй болон визгүй зорчигчдын мэдээллийг нэгтгэн боловсруулах, жуулчдын бодит тоог илүү нарийвчлалтай тодорхойлох боломж бүрдэнэ.

Олон улсын практикт аялал жуулчлалын статистикийг боловсруулахдаа жуулчны урсгалыг зорчилтын зорилго, визийн ангилал, оршин суух хугацаа болон хэрэглээний бүтэц зэрэг олон үзүүлэлтээр нарийвчлан ангилж тооцох хандлага түгээмэл байдаг бөгөөд ийм нарийвчилсан ангилал нь бодлогын үнэлгээ, эдийн засгийн үр нөлөө болон аюулгүй байдлын эрсдэлийг илүү бодитой тодорхойлох боломжийг бүрдүүлдэг. Иймээс Монгол Улсад жуулчны статистикийн аргачлал олон улсын стандарттай нийцэж байгаа хэдий ч бодит аялал жуулчлалын урсгал болон нийт гадаад зорчигчийн хөдөлгөөнийг илүү нарийвчилсан ангиллаар тайлбарлах, статистикийн мэдээллийг бодлогын болон олон нийтийн хэрэглээнд ойлгомжтой хэлбэрээр танилцуулах шаардлага үүсэж байгааг анхаарах нь зүйтэй юм.

Гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөн, хөдөлмөр эрхлэлтийн өнөөгийн байдал

Монгол Улсад 2024, 2025 онд гадаад зорчигчдын нэвтрэх зорилгын ангиллыг харьцуулан харахад хил нэвтрэлтийн урсгал зөвхөн тоон хувьд нэмэгдээд зогсохгүй бүтэц, зорилгын хувьд ч өөрчлөгдөж байгааг харуулж байна(График 4).

График 4. Гадаадын иргэдийн аяллын зорилго (2024-2025)



Эх сурвалж: Хил хамгаалах ерөнхий газар 2025

Гадаадын иргэдийн зорчилтын зорилгын бүтцийг авч үзэхэд аялал жуулчлалын урсгал нийт хөдөлгөөнд давамгайл байр суурь эзэлсээр байгаа боловч хөдөлмөр эрхлэлт, бизнесийн зорчилт, дамжин өнгөрөх хөдөлгөөн болон “бусад” ангиллын хэмжээ нэмэгдэж байгаа нь аюулгүй байдлын болон бодлогын зохицуулалтын үүднээс анхаарал хандуулах шаардлагатайг харуулж байна. Түүнчлэн зорчилтын зорилгыг “бусад” ангиллаар бүртгэсэн тохиолдол 248928-293980 болж өссөн нь зорчигчдын бодит зорилгыг тодорхойлох боломжийг хязгаарлаж, статистикийн мэдээллийн нарийвчлал буурах, эрсдэлийн үнэлгээ хийхэд тодорхой бус байдал үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

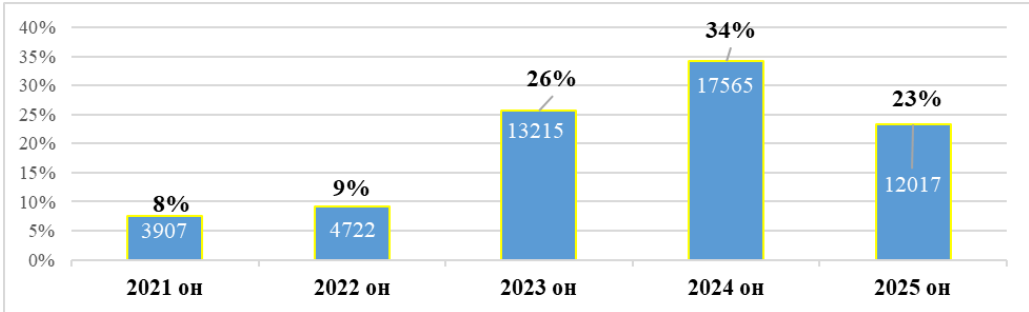
Дээрх өгөгдлийг нэгтгэн дүгнэвэл Монгол Улсын гадаад зорчигчийн урсгал эдийн засгийн идэвхжилтэй уялдан өсөж байгаа нь эерэг хандлага боловч зорчилтын бүтэц дэх өөрчлөлт, ангиллын тодорхой бус байдал, дамжин өнгөрөх урсгалын өсөлт нь урт хугацаанд хяналтын тогтолцоо, статистикийн чанар, эрсдэлийн үнэлгээний механизмыг боловсронгуй болгох шаардлагатайг харуулж байна.

Гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт: Монгол Улсад гадаадын иргэдийг оршин суух болон хөдөлмөр эрхлэх эрх зүйн зохицуулалтыг Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль болон холбогдох журам, дүрмүүдээр зохицуулдаг бөгөөд уг хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.4-т Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хувийн хэргээр оршин суугч гадаадын иргэдийн нийт тоо нь Монгол Улсын хүн амын гурван хувиас хэтрэхгүй, үүний дотор нэг улсын иргэд нэг хувиас хэтрэхгүй байхаар хуульчилсан байдаг (legalinfo.mn).

Монгол Улсад гадаадын иргэн суралцах, хөдөлмөр эрхлэх, хөрөнгө оруулах, гэр бүлийн шалтгаан болон бусад хувийн ажлаар 90 хоногоос дээш хугацаагаар оршин суух тохиолдолд “хувийн хэргээр оршин суугч”, харин төрийн байгууллагын

урилга болон дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллага, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад ажиллах зорилгоор ирсэн иргэдийг “албан хэргээр оршин суугч” гэж ангилдаг.

График 5. Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин сууж байгаа гадаадын иргэдийн тоо (ГИХГ, 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан)



Эх сурвалж: Гадаадын иргэн, харьяатын газрын 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан

Гадаадын иргэн, харьяатын газрын статистик мэдээллээс үзэхэд Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор оршин сууж буй гадаадын иргэдийн тоо сүүлийн жилүүдэд мэдэгдэхүйц өссөн байна. Тухайлбал: 2021 онд 3907 байсан бол 2022 онд 4722, 2023 онд 13215, 2024 онд 17565 болж огцом өссөн бөгөөд 2025 онд 12017 болж буурсан хэдий ч нийт дүнгээр 2021–2025 оны хооронд 51426 гадаадын иргэн хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор Монгол Улсад оршин суусан байна (График 5).

График 6. Хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөлтэй оршин сууж буй иргэдийн тоо

Тэргүүлж буй улсуудын харьцуулалт 2021-2025 он



Эх сурвалж: Гадаадын иргэн, харьяатын газрын 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан

Улсаар нь авч үзвэл Хятад, Энэтхэг, Вьетнам, Филиппин, Орос, Өмнөд Солонгосын иргэд хөдөлмөр эрхлэх зорилгоор Монголд хамгийн ихээр оршин сууж байгаа бөгөөд ялангуяа Хятадын иргэдийн тоо нийт ажиллах хүчний дийлэнх хувийг эзэлж байгаа болно. Энэ нь Монгол Улсад хэрэгжиж буй уул уурхай,

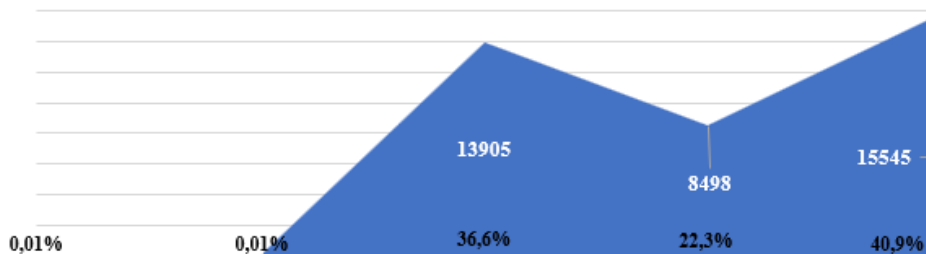
барилга, дэд бүтцийн томоохон төслүүд болон хил орчмын худалдаа, үйлчилгээний салбарын хөдөлмөрийн эрэлт нэмэгдсэнтэй холбоотой (График 6).

Монгол Улсад гадаад ажиллах хүчний оролцоо нэмэгдэхэд хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлж байна. Үүнд: уул уурхай, дэд бүтцийн томоохон төслүүдийн хэрэгжилт, мэргэжлийн ур чадвартай инженер техникийн ажилтны эрэлт нэмэгдэх, дотоодын хөдөлмөрийн зах зээлийн нөөц хязгаарлагдмал байх, мөн гадаадын иргэдэд виз олгох болон оршин суух зөвшөөрөл авах үйл явцыг цахимжуулж хялбаршуулсан зэрэг бодлогын өөрчлөлт багтаж байна. Виз болон оршин суух зөвшөөрлийн хүсэлтийг цахимаар хүлээн авах *isf.mn* болон *eimmigration.mn* системүүдийг нэвтрүүлсэн нь гадаадын иргэдийн Монгол Улсад ирэх боломжийг нэмэгдүүлсэн байна. Гэсэн хэдий ч гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдэхийн хэрээр хууль тогтоомж зөрчих тохиолдол мөн өсөх хандлагатай байна. Монгол Улсад үйлдэгдэж буй гадаадын иргэдийн зөрчлийн тоо өсөх болсон үндсэн шалтгаанууд дараах нөхцөлөөс бүрдэж байна. Үүнд:

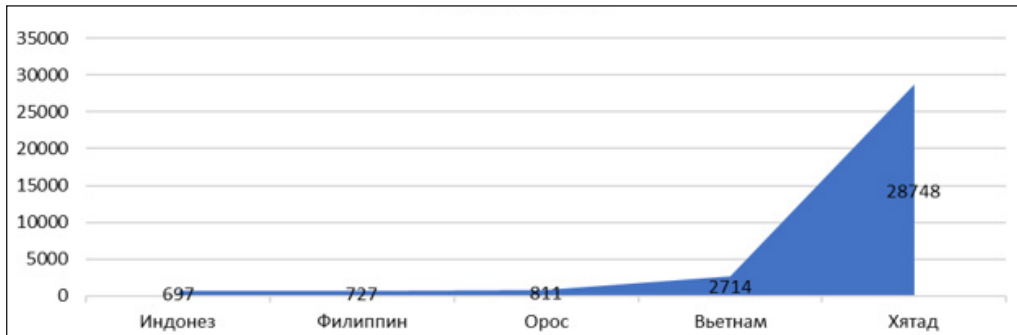
- Визийн нөхцөлийг хөнгөвчилж, цахимаар хялбар арга замаар виз мэдүүлэх боломжтой болсон.
- Жил бүр гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авч ажиллуулж буй аж ахуйн нэгжүүд инфляц, санхүүгийн хүндрэл зэргээс шалтгаалж, хууль бусаар гадаадын иргэдийг авч ажиллуулах тохиолдол нэмэгдсэн.
- Монгол Улсыг зорин ирж буй гадаадын иргэд аяллын визээр ирэн зөвшөөрөлгүй ажиллах, бизнес, ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах боломж үүссэн зэрэг шалтгаан нөхцөлүүд илэрч байна.

Статистик мэдээллээс харахад оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэдийн зөрчлийн тоо 2021 онд 4, 2022 онд 7 байсан бол 2023 онд 13905, 2024 онд 8498, 2025 онд 15545 болж эрс нэмэгдсэн байна. Энэ өсөлт нь цар тахлын дараах эдийн засгийн идэвхжил нэмэгдэж, гадаадын иргэдийн хөдөлгөөн эрчимжсэнтэй холбоотой гэж үзэх боломжтой.

График 7. Монгол Улсад оршин суух зөвшөөрөлтэй гадаадын иргэдийн зөрчлийн тоо (2021-2025)



Эх сурвалж: Гадаадын иргэн, харьяатын газрын 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан

График 8. Зөрчлийн тоон мэдээллийг улсаар нь харьцуулсан дүн (2021-2025)

Зөрчилд холбогдсон иргэдийг улсаар нь авч үзвэл Хятад, Вьетнам, Филиппин, Индонез, Энэтхэг зэрэг улсын иргэдийн тоо харьцангуй өндөр байна. Зөрчлийн үндсэн хэлбэрүүдэд визийн ангиллыг буруу ашиглах, аяллын визээр ирж хөдөлмөр эрхлэх, хуурамч баримт бичиг бүрдүүлэх, оршин суух ангиллын нөхцөлийг зөрчих зэрэг үйлдэл хамаарч байна.

Эдгээр үзүүлэлт нь хөдөлмөрийн зах зээлд албан бус оролцоо бий болох, улмаар хөдөлмөрийн зохицуулалт, хяналтын тогтолцоонд дарамт үүсэх зэрэг эрсдэлийг дагуулж байна. Иймээс гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг бодлогын түвшинд зохицуулах, байгууллага хоорондын мэдээллийн уялдаа холбоог сайжруулах, виз болон оршин суух зөвшөөрлийн хяналтын механизмыг боловсронгуй болгох шаардлага байна.

Тодорхой жишээн дээр авч үзвэл Монгол Улсын Засгийн газраас 2023 онд гадаад ажилтны тоо, хувь хэмжээг 20351 (Монгол Улсад 2023 онд хөдөлмөр эрхлэх гадаад ажилтны тоо, 2022) байхаар тогтоосон боловч тухайн жилийн эцэст ердөө 6500 гадаад ажилтан албан ёсоор бүртгэгдсэн нь бодлогын хүрээнд зөвшөөрсөн боломжийг бүрэн ашиглаагүйг харуулсан. Гэсэн хэдий ч ажил олгогчдын бодит хэрэгцээ 30000–40000 хүрсэн гэсэн тооцоолол байдаг (ОУШХБ, 2025). Энэ нь хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит эрэлт, бодлогын зохицуулалтын хооронд тодорхой зөрүү байгаа нь харагдаж байна. Энэ эрэлтийг дотоодын ажиллах хүчнээр орлуулах боломжгүй нөхцөлд ажил олгогчид ажиллах хүчээ богино хугацаанд хангах шаардлага үүсдэг. Харин гадаад ажилтан ажиллуулахтай холбоотой ажлын байрны төлбөр, зөвшөөрөл авах үйл явц, холбогдох зардал өндөр хэвээр байвал зарим ажил олгогчид хөдөлмөрийн зах зээлийн хэрэгцээг хангах зорилгоор гадаадын иргэдийг албан ёсны бүртгэл, зөвшөөрөлгүйгээр ажиллуулах хандлага бий болох магадлалтай. Үүний улмаас хөдөлмөрийн зах зээлд албан бус хөдөлмөр эрхлэлт нэмэгдэх, гадаадын иргэдийн хууль бус оршин суух болон зорилго зөрчсөн хөдөлмөр эрхлэх тохиолдол өсөх, татвар болон нийгмийн даатгалын орлого буурах, хөдөлмөрийн зах зээлийн статистик мэдээлэл гажуудалтай болох, улмаар далд эдийн засгийн хэмжээ нэмэгдэх зэрэг нийгэм, эдийн засгийн сөрөг үр дагавар үүсэж болзошгүй юм.

БНХАУ-ын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх болон “бусад” ангиллын нийлбэр 2025 оны мэдээллээр 168352 хүн байгаа нь нийт 310057 (ГИХГ, 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан) зорчигчийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж байгаа бөгөөд хэрэв эдгээрийн тодорхой хувь нь албан ёсны зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхэлж байна гэж таамаглавал далд эдийн засгийн тодорхой хэмжээний эргэлт үүсэх боломжтой юм (Хүснэгт 2). Тухайлбал: аялал болон зорилго тодорхой бус ангиллын ердөө 5 хувь нь албан бус байдлаар ажиллаж, дунджаар 6 сарын хугацаанд сард 2 сая төгрөгийн орлоготой ажилласан гэж үзвэл ойролцоогоор 100 тэрбум төгрөгийн далд эргэлт бий болох боломжтой бөгөөд энэ хувь 10–15 хувьд хүрвэл 200–300 тэрбум төгрөгт хүрч болзошгүй байгаа нь ДНБ-ий 0.2–0.6 орчим хувьд дүйцэх хэмжээний санхүүгийн урсгал хяналтын тогтолцооноос гадуур эргэлдэх эрсдэл байна.

Энэхүү далд эдийн засгийн суурь нөхцөл нь хэд хэдэн хяналтын сул цэгтэй холбоотой байж болно. *Нэгдүгээрт*, “бусад” ангиллын эзлэх хувь 33 гаруй хувьтай байгаа нь зорчигчийн бодит зорилгыг нарийвчлан ангилах боломжийг хязгаарлаж, визний мэдээлэл болон хөдөлмөрийн зөвшөөрлийн мэдээллийн сангийн уялдаа хангагдаагүй тохиолдолд хуулийн цоорхой үүсэх; *хоёрдугаарт*, өмнөд бүсийн боомт буюу Замын-Үүд болон Гашуунсухайтад улирлын оргил ачаалал төвлөрөх үед шалган нэвтрүүлэх хугацаа богиносж, эрсдэлийн профайлд суурилсан шалгалтын гүнзгийрэл сулрах магадлал нэмэгдэх; *гуравдугаарт*, хөдөлмөрийн хяналтын газар дээрх шалгалт, салбар хоорондын мэдээллийн уялдаа хангалтгүй бол зөвшөөрөлтэй болон зөвшөөрөлгүй ажиллах хүчний ялгаа бодит байдлаас зөрөх, татвар, бэлэн мөнгөөр цалин олгох, хил дамнасан шилжүүлэг, бүртгэлгүй орон сууцны зах зээл зэрэг нь санхүүгийн ил тод байдлыг бууруулж, мөнгө угаах болон татвараас зайлсхийх нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй юм.

Хүснэгт 2. БНХАУ-ын иргэдийн аяллын зорчих зорилго (сараар)¹

Хугацаа	Албан /Бизнесийн	Аялал жуулчлал, баяр ёслолд оролцох, амралт зугаалгаар аялах	Найз нөхөд хамаатныдаа зочлох	Эмчилгээ	Шашин, мөргөл үйлдэх	Суралцах	Хөдөлмөр эрхлэх	Байнга оршин суух	Соёл, урлаг, спорт	Дамжин өнгөрөх	Худалдаа хийх	Бусад
1 сар	1988	2476	3	1	0	412	1758	548	4	374	0	5957
2 сар	2359	3469	5	5	0	1668	4166	982	15	450	0	5413
3 сар	3232	4370	1	5	0	1166	5175	844	9	201	0	6893

¹ Тайлбар: Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2023 Оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн А/182 дугаар тушаалаар аяллын зорилгыг худалдаа хийх, соёл урлаг, спорт, найз нөхөд, хамаатныдаа зочлох, эмчилгээ зэргээр задалж, шинэчлэн батлагдсан.

4 сар	3563	4524	3	5	0	654	7526	582	29	392	0	8769
5 сар	3377	5389	0	6	0	491	5416	557	30	692	0	8717
6 сар	4112	7588	1	4	0	518	5230	541	165	1054	0	10059
7 сар	3991	10910	8	4	0	202	5800	865	70	1363	0	11290
8 сар	4206	10408	8	5	0	813	7581	868	70	1523	2	12582
9 сар	4089	8592	7	4	0	1341	8516	895	49	1416	1	9639
10 сар	3674	5929	1	6	0	1006	5121	1024	25	1246	3	8226
11 сар	3362	4644	4	8	0	485	4631	822	18	741	0	8604
12 сар	3178	3903	7	4	0	343	2986	770	25	903	0	8297
Нийт	41131	72202	48	57	0	9099	63906	9298	509	10355	6	104446

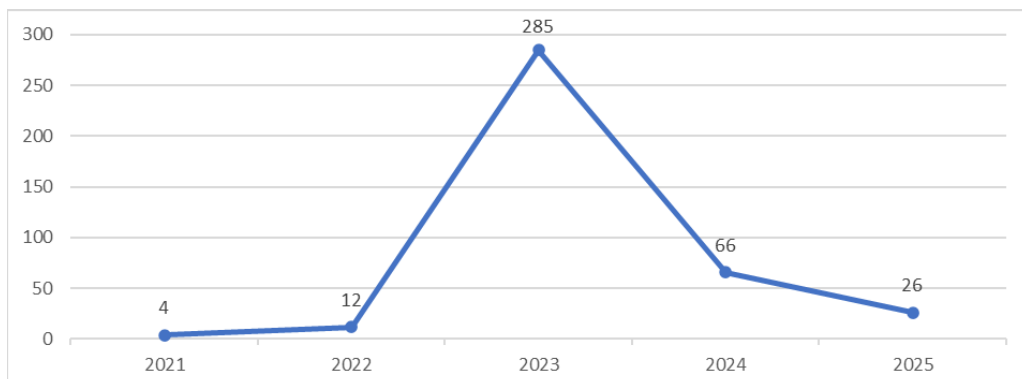
Визийн бодлого ба гадаадын иргэдийн оршин суух эрх зүйн зохицуулалт

Хил орчмын бүс нутгийн аялал жуулчлалыг идэвхжүүлэх бас нэгэн хүчин зүйл нь харилцан визгүй зорчих бодлого байдаг.

Монгол Улс, ОХУ-ын Засгийн газар хоорондын иргэд харилцан визгүй зорчих хэлэлцээр 2014 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрөөс албан ёсоор хүчин төгөлдөр болсон. Тухайлбал: Оросын Холбооны Улсын иргэд Монголд Улсад 30 хоног визгүй зорчих эрхтэй. Хэрэв өөрсдөө хүсвэл дахин 30 хоног сунгуулж болно. Өөрөөр хэлбэл: Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, Засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын виз олгох журам”-ын дагуу Монгол Улсад түр ирсэн болон иргэд харилцан зорчих нөхцөлийн талаар байгуулсан Монгол Улсын олон улсын гэрээний дагуу визгүй ирсэн гадаадын иргэний Монгол Улсад байх хугацааг 1 удаа 30 хүртэл хоногоор сунгах зохицуулалттай.

ОХУ, Украин улсын хооронд 2022 оны хоёрдугаар сарын 24-ний өдрөөс хойш одоог хүртэл үргэлжилж буй дайнаас үүдэн манай оронд дайн дажин, цэрэг татлагаас зугтсан залуучууд, энгийн иргэд дүрвэж ирэх асуудал 2022-2023 оны хооронд үүсэж байсан хэдий ч Монгол Улсад дүрвэгсдийн асуудлыг зохицуулах тухай тусгайлсан хууль, тогтоомж байхгүй тул ОХУ-тай байгуулсан Засгийн газар хоорондын визгүй зорчих хэлэлцээрийн дагуу Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт нэвтэрч ирсэн иргэдэд тэдний хүсэлтийг үндэслэн “НЗ” ангиллын оршин суух зөвшөөрөл олгож байна.

График 9. НЗ зөвшөөрөл авсан ОХУ-ын иргэдийн тоо



Эх сурвалж: Гадаадын иргэн, харьяатын газрын 2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан

Графикт үзүүлснээр “НЗ” ангиллын зөвшөөрөл авсан ОХУ-ын иргэдийн тоо 2021 онд 4, 2022 онд 12 байсан бол 2023 онд огцом өсөж 285-д хүрсэн нь дайны нөхцөл байдал, ялангуяа 2022 оны намрын хэсэгчилсэн цэрэг татлагын дараах шилжилт хөдөлгөөний шууд нөлөөллийг илтгэж байгаа бөгөөд 2024 онд 66, 2025 онд 26 болж буурсан нь анхны цочролын үеийн урсгал саарч, шилжилт хөдөлгөөн харьцангуй тогтворжиж байгааг харуулж байна.

Энэхүү огцом өсөлт нь тооны хувьд Монгол Улсын нийт гадаадын оршин суугчдын дунд өндөр хувь эзлээгүй боловч богино хугацаанд 20–30 дахин нэмэгдсэн динамик өөрчлөлт гарсан нь хууль эрх зүйн зохицуулалтын бэлэн байдал, оршин суух зөвшөөрлийн шалгуур, хяналтын механизмын чадавхыг сорьсон үйл явдал болсон. Учир нь “НЗ” ангилал нь дүрвэгчийн эрх зүйн статустай адил нарийвчилсан хамгаалалт, шалгалтын тогтолцоог агуулаагүй тул аюулгүй байдлын урьдчилсан үнэлгээ, нийгмийн дасан зохицлын бодлого, хөдөлмөр эрхлэлтийн зохицуулалт зэрэг асуудал тодорхой бус орчинд шийдвэрлэгдэж болзошгүй байв.

Аюулгүй байдлын үүднээс авч үзвэл уг өсөлт нь шууд өндөр эрсдэл үүсгэсэн гэхээс илүүтэйгээр Монгол Улсад гэнэтийн гадаад цочролын үед шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах тусгай эрх зүйн орчин дутмаг байгааг харуулсан бөгөөд хэрэв ирээдүйд бүс нутгийн геополитикийн нөхцөл байдал дахин хурцадвал ижил төстэй урсгал богино хугацаанд дахин үүсэх боломжтойг илтгэнэ. Иймд дүрвэгсдийн эрх зүйн статус, түр хамгаалалтын механизм, аюулгүй байдлын урьдчилсан шалгалт, хөдөлмөрийн зохицуулалтыг тодорхой болгох хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Тоймлон үзвэл 2023 оны “НЗ” зөвшөөрлийн огцом өсөлт нь Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн урсгал гадаад геополитикийн хүчин зүйлээс шууд хамаарах эмзэг шинжтэйг харуулсан жишээ бөгөөд одоогийн байдлаар тоо буурч тогтворжсон хэдий ч ирээдүйд ижил төрлийн нөхцөл үүсэхэд бэлэн байдлыг хангах нь зүйтэй юм.

Монгол Улсад дүрвэгсдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулах тусгай хууль тогтоомж байхгүй тул НҮБ-ын Дүрвэгсдийн асуудал эрхэлсэн дээд комиссарын газрын хүсэлтийн дагуу зарим гадаадын иргэдэд “НЗ” буюу хувийн бусад зорилгоор оршин суух зөвшөөрөл олгож байна. Хятад, Афганистан, Йемены нийт 44 иргэн 2021–2025 оны хугацаанд энэ ангиллаар оршин суух зөвшөөрөл авсан бөгөөд тэдний насны бүтэц 30–53 насны, хүйсийн хувьд бүгд эрэгтэй байна. Мөн сүүлийн таван жилд нийт 80 гадаадын иргэн болон харьяалалгүй хүн Монгол Улсын харьяат болох хүсэлт гаргаснаас 22 иргэн Монгол Улсын харьяат болж, 30 иргэний хүсэлт хуульд заасан шаардлага хангаагүй үндэслэлээр түдгэлзсэн байна. Харьяат болсон иргэдийг өмнөх харьяаллаар нь авч үзвэл БНХАУ-ын 7, ОХУ-ын 6, харьяалалгүй 5, АНУ, БНСУ, БНЭУ, Япон улсын тус бүр 1 иргэн байна.

Монгол Улсад дүрвэгсдийн эрх зүйн байдлыг зохицуулах тусгайлсан хууль тогтоомж байхгүй байгаа нь гадаадын иргэдийн оршин суух статусыг тодорхойлох, хяналт тавих үйл ажиллагаанд эрх зүйн хоосон орон зай үүсгэж болзошгүй байна. Ийм нөхцөлд дүрвэгчийн шинжтэй иргэдийг “НЗ” буюу хувийн бусад зорилгоор оршин суух ангиллаар бүртгэж байгаа нь оршин суух бодит зорилго, хөдөлмөр эрхлэлт, санхүүгийн эх үүсвэр зэрэг мэдээллийг нарийвчлан тодорхойлох боломжийг хязгаарлах талтай бөгөөд энэ нь цаашид хяналтын тогтолцоонд тодорхой бус байдал бий болгох магадлалтай юм.

Монгол Улсын харьяат болох хүсэлтийн урсгал харьцангуй бага байгаа хэдий ч иргэншил олгох бодлого нь урт хугацаанд хүн амын бүтэц, хөдөлмөрийн зах зээл, үндэсний аюулгүй байдлын бодлоготой уялдах стратегийн шинжтэй асуудал юм. Иймээс гадаадын иргэдийн оршин суух, иргэншил олгох асуудлыг зөвхөн захиргааны үйл ажиллагааны хүрээнд бус, харин үндэсний аюулгүй байдал, хүн ам зүйн бодлого, эдийн засгийн ашиг сонирхолтой уялдуулан цогц байдлаар авч үзэх шаардлагатай байна.

Институцийн уялдаа ба зохицуулалтын механизм

Гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнийг зохицуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагууд болох Гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх газар (ГИХГ) болон Хил хамгаалах ерөнхий газар (ХХЕГ)-ын хооронд мэдээллийн нэгдсэн, бодит цагийн уялдаа хангалтгүй байгаа системийн шинжтэй эмзэг байдлыг үүсгэж болзошгүй бөгөөд ялангуяа виз олголт, оршин суух зөвшөөрөл, хилээр орж гарсан бодит хөдөлгөөний мэдээлэл хоёр тусдаа мэдээллийн санд хадгалагдаж, харилцан бүрэн интеграцлагдаагүй тохиолдолд гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөний нэгдсэн дүн гаргахад хүндрэл учруулж байна. Тодруулбал: ГИХГ нь виз олгосон болон оршин суух зөвшөөрөл авсан иргэдийн талаарх мэдээллийг эзэмшиж байгаа боловч визгүй улсын иргэдийн хилээр орж, гарсан бодит хөдөлгөөний мэдээлэл ХХЕГ-т төвлөрч, эдгээр мэдээллийн сан хоорондоо бодит цагийн горимоор уялдахгүй байгаа нөхцөлд тухайн этгээдийн оршин суух бодит хугацаа, давтамж, хэтрэлт, давхар нэвтрэлт зэрэг үзүүлэлтийг цогцоор нь хянах боломж буурч,

“мэдээллийн цоорхой” үүсэх эрсдэл нэмэгдэнэ. Ийм фрагментлагдсан мэдээллийн орчинд визгүй нэвтэрсэн этгээдийн оршин суух хугацаа хэтэрсэн эсэхийг шуурхай илрүүлэх, олон удаагийн богино хугацааны нэвтрэлтийг (visa run) ашиглан бодитоор удаан хугацаанд оршин сууж буй хэлбэрийг тогтоох, улирлын болон хэв шинжит хөдөлгөөний сэжигтэй загварыг илрүүлэх боломж хязгаарлагдаж, улмаар хууль бус оршин суух болон зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхлэх эрсдэл нэмэгдэх нөхцөл бүрддэг. Түүнчлэн визийн мэдээлэл, хил нэвтрэлтийн бүртгэл, хөдөлмөрийн зөвшөөрлийн сан, татварын бүртгэл зэрэг мэдээллийн эх үүсвэр харилцан холбогдоогүй тохиолдолд эрсдэлийн профайлд суурилсан шалгалт (risk-based screening) бүрэн хэрэгжих боломжгүй болж, эрсдэлтэй этгээдийг урьдчилан ялган таних, аюулгүй байдлын гүнзгийрүүлсэн үнэлгээ хийх чадавх харьцангуй сулрах магадлалтай байна.

Хил хамгаалалтын тогтолцоо нь үндсэндээ нэг цэгийн хяналтын зарчимд тулгуурладаг боловч гадаадын иргэний бодит статус нь визийн мэдээлэл, хил нэвтрэлтийн бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөл, хөдөлмөр эрхлэлтийн мэдээлэл зэрэг олон эх сурвалжийн өгөгдлийн нийлбэрээр тодорхойлогддог цогц шинжтэй ойлголт юм. Ийм нөхцөлд Хил хамгаалах ерөнхий газар болон гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхэлсэн байгууллагын хооронд чиг үүргийн давхардал, мэдээллийн сангийн уялдаа хангалтгүй байдал, шийдвэр гаргах эрх хэмжээний зааг тодорхой бус байдал үүсэх нь шилжилт хөдөлгөөний удирдлагын тогтолцоог фрагментчилж, гадаадын иргэдийн нэвтрэлт, оршин суух, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх мэдээллийг нэгдсэн байдлаар боловсруулах боломжийг хязгаарлаж байна. Үүний улмаас эрсдэл бүхий этгээдийг илрүүлэх, визийн нөхцөл зөрчлийг тогтоох, давтамжит нэвтрэлтийг хянах, геополитикийн цочролын үед шуурхай аналитик дүгнэлт гаргах зэрэг аюулгүй байдлын чадавх суларч хяналтын сул орон зай үүсэх стратегийн эрсдэл бий болдог. Мөн нэг байгууллага виз болон оршин суух зөвшөөрлийн мэдээллийг, нөгөө байгууллага хил нэвтрэх бодит хөдөлгөөний бүртгэлийг тус тусдаа эзэмшиж, бодит цагийн горимоор харилцан уялдахгүй байгаа нөхцөлд тухайн гадаадын иргэний бодит статус, оршин суух хугацааны хэтрэлт, зорилго зөрчсөн хөдөлгөөн, хөдөлмөр эрхлэлтийн нийцэл зэрэг үзүүлэлтийг иж бүрэн үнэлэх боломж хязгаарлагдаж, улмаар хууль бус оршин суух болон зөвшөөрөлгүй хөдөлмөр эрхлэх эрсдэл нэмэгдэх магадлалтай. Нөгөө талаас институцийн амбиц, мэдээллийн давуу байдлыг хадгалах хандлага давамгайлах тохиолдолд эрсдэлийн мэдээлэл солилцох үйл явц удаашрах, хариуцлагыг харилцан шилжүүлэх, байгууллагуудын хамтын ажиллагаа сулрах үзэгдэл нэмэгдэж, улмаар стратегийн түвшинд нэгдсэн шилжилт хөдөлгөөний бодлого сулрах, нөөцийн хуваарилалт буруу төлөвлөгдөх, ачаалал өндөр боомтуудад хяналтын чанар буурах зэрэг системийн гажуудал үүсэх боломжтой. Ялангуяа гадаадын иргэдийн урсгал цөөн хэдэн улсад өндөр төвлөрсөн, улирлын огцом хэлбэлзэлтэй, хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөн нэмэгдэж буй өнөөгийн нөхцөлд дээрх институцийн зөрчил үргэлжилбэл гэнэтийн урсгалын өсөлт, олон улсын арга хэмжээ, бүс нутгийн тогтворгүй байдлын үед төрийн хариу арга хэмжээ удаашрах, эрсдэлийн үнэлгээ

бодит байдлаас хоцрох, аюулгүй байдлын удирдлагын чадавх сулрах эрсдэл нэмэгдэх бөгөөд гаднаас харахад тогтолцоо хэвийн ажиллаж буй мэт боловч дотоод уялдаа сул, системийн эмзэг байдал бий болно.

Дүгнэлт

Монгол Улсын хилээр нэвтрэх гадаадын иргэдийн урсгал сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн тэлэлт, аялал жуулчлал, хөдөлмөрийн шилжилт хөдөлгөөн, бүс нутгийн геополитикийн нөхцөл байдал зэрэг хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр тогтмол өсөх хандлагатай байна. Энэ нь нэг талаас Монгол Улсын эдийн засгийн идэвхжил, олон улсын харилцаа, бүс нутгийн интеграцид оролцох боломжийг нэмэгдүүлж байгаа боловч нөгөө талаас шилжилт хөдөлгөөний удирдлага, хил нэвтрэлтийн хяналт, гадаадын иргэдийн бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн зохицуулалтын хүрээнд шинэ сорилт бий болгож байна. Мөн гадаадын иргэдийн урсгал цөөн хэдэн улсад өндөр төвлөрсөн, улирлын шинжтэй, геополитикийн хүчин зүйлд мэдрэмтгий бүтэцтэй байгаа нь бүс нутгийн тогтворгүй байдал, олон улсын хямралын үед Монгол Улсын хил нэвтрэлтийн урсгал богино хугацаанд огцом өөрчлөгдөх магадлалтайг харуулж байна. Иймд гадаадын иргэдийн шилжилт хөдөлгөөний бодлогыг зөвхөн хяналтын арга хэмжээгээр бус, харин нэгдсэн мэдээлэл, бодит статистик, уялдаа бүхий институцийн зохицуулалтад тулгуурлан хөгжүүлэх шаардлага улам нэмэгдэж байна.

Монгол Улсад гадаадын иргэдийн хөдөлгөөний талаарх мэдээлэл хэд хэдэн байгууллагын мэдээллийн санд тус тусдаа бүртгэгдэж байгаа нь статистик мэдээллийн нэгдмэл байдлыг хангахад тодорхой хүндрэл үүсгэж байна. Тухайлбал: гадаадын иргэдийн хил нэвтрэлтийн бүртгэлийг ХХЕГ, виз, оршин суух зөвшөөрөл, бүртгэлийн мэдээллийг ГИХГ хариуцдаг бөгөөд эдгээр байгууллагын ашиглаж буй программ хангамж, статистикийн аргачлал харилцан ялгаатай байгаа нь гадаадын иргэдийн бодит тоо, статус, хөдөлгөөний мэдээллийг нэгтгэн үнэлэхэд тодорхой “мэдээллийн завсар” үүсгэх эрсдэлийг бий болгож байна. Иймээс мэдээллийн нэгдсэн сан, статистикийн нэгдсэн аргачлал, байгууллагуудын хооронд бодит цагийн мэдээллийн интеграц бий болгох шаардлагатай байна. Түүнчлэн Монгол Улсад хөдөлмөрийн зах зээлийн тодорхой салбаруудад ажиллах хүчний хомсдол үүсэж байгаа нь гадаад ажиллах хүчний бодлогыг илүү бодит хэрэгцээнд тулгуурлан хэрэгжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна. Ялангуяа барилга, уул уурхай, боловсруулах үйлдвэрлэл, үйлчилгээ зэрэг салбарт ажиллах хүчний эрэлт нэмэгдэж байгаа нөхцөлд гадаад ажиллах хүчний хэрэгцээг төр, хувийн хэвшлийн хамтын оролцоонд тулгуурлан бодитоор тодорхойлох, хөдөлмөрийн зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрийг сайжруулах шаардлага үүсэж байна. Хэрэв хөдөлмөрийн зах зээлийн бодит хэрэгцээг бодлогын зохицуулалттай уялдуулахгүй бол гадаадын иргэдийг албан бус байдлаар хөдөлмөр эрхлүүлэх, хууль бус хөдөлмөрийн орчин бий болох, улмаар далд эдийн засаг нэмэгдэх эрсдэл үүсэх магадлалтай.

Иймээс Монгол Улсад гадаадын иргэдийн урсгал нэмэгдэж буй өнөөгийн нөхцөлд шилжилт хөдөлгөөний удирдлагын тогтолцоог зөвхөн захиргааны хяналтын хүрээнд бус, харин үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засгийн бодлого, хөдөлмөрийн зах зээл, хүн ам зүйн бодлоготой уялдуулсан цогц стратегийн түвшинд авч үзэх шаардлага үүсэж байна.

Эх сурвалжийн жагсаалт

legalinfo.mn. (огноо байхгүй). *Монгол Улсын хууль тогтоомжийн нэгдсэн сан.*

газар, Х. х. (2025). *Статистик дүн.*

ГИХГ. (2022-2025 оны статистик мэдээллийн сан).

Монгол Улсад 2023 онд хөдөлмөр эрхлэх гадаад ажилтны тоо, х. х. (2022). *Засгийн газрын 359 дүгээр тогтоолын хавсралт.*

ОУШХБ. (2025). *Монгол Улсын ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний бодлого, үйл ажиллагаанд хийсэн дүн шинжилгээ.* Улаанбаатар хот .

ҮСХ. (2024). 1212.

Foreign Nationals and citizenship issues in Mongolia: Policy solutions

Sodbileg Burenbayar

Doctor (Ph.D), Head of Center, sodbileg@iss.gov.mn

The Institute for Strategic Studies, National Security Council, Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract

In recent years, the number of foreign nationals entering Mongolia has steadily increased, driven by economic growth, the expansion of tourism, labor migration, and evolving regional geopolitical dynamics. This study analyzes the structure of foreign arrivals, shifts in travel purposes, trends among foreign nationals employed in Mongolia, as well as visa-free travel policies, residence permit categories, and citizenship practices, drawing on available statistical data. The findings indicate that tourism remains the primary purpose of entry. However, labor migration, transit movements, and travel categorized under “other purposes” have shown a notable upward trend. For example, the number of foreign nationals residing in Mongolia for employment increased from 3,907 in 2021 to 17,565 in 2024, highlighting the growing role of foreign labor in the domestic workforce. In addition, transit passenger flows have nearly doubled, underscoring Mongolia’s expanding role within regional transport and logistics networks.

At the same time, visa-free travel policies and broader geopolitical factors particularly the Russia, Ukraine war have significantly influenced migration patterns and contributed to observable changes in specific residence permit categories. The study concludes that, as foreign inflows continue to rise, it is essential to strengthen Mongolia’s migration governance system by enhancing visa management, labor market regulation, data integration, statistical accuracy, and risk assessment mechanisms.

Keywords: migration, border crossing, visa policy, residence permits, labor migration, information integration, institutional coordination, national security