

**Монгол Улсын санхүүгийн зохицуулах хорооны
засаглалын хүрээнд тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал**

**Legal Issues in the Governance of the Financial
Regulatory Commission of Mongolia**

Ганхуягийн Давааням

Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D.).

*Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор*

*Улаанбаатар хот, Монгол Улс
davaanyam@num.edu.mn*

Батцэнгэлийн Тэлмэн

Хууль зүйн ухааны бакалавр (LL.B.).

Судлаач

*Улаанбаатар хот, Монгол Улс
telmen85ecko@gmail.com*



[Товч утга]

Монгол улсын банкнаас бусад санхүүгийн салбарыг зохицуулах байгууллага болох Санхүүгийн зохицуулах хороо (цаашид “Хороо” гэх) нь Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу Монгол Улсын Их Хуралд ажлаа тайлагнадаг, хамтын удирдлагын зарчимд суурилсан, хараат бус байгууллагын хэлбэрээр зохион байгуулагдсан. Энэхүү зохион байгуулалтын хэлбэр нь зохицуулалтын шийдвэрийг Хорооны гишүүд хамтдаа, тэнцвэртэй байдлаар гаргах, аливаа этгээдийн нөлөөнөөс ангид байлгах зорилготой юм. Гэвч Хороо байгуулагдсанаас хойш санхүүгийн зах зээлийн бүтэц, зохицуулах салбарын хүрээ тасралтгүй тэлж, Хорооны хурлаар хэлэлцэн шийдвэрлэх асуудлын тоо, агуулга, нарийслын түвшин үлэмж хэмжээгээр нэмэгдсэн. Энэхүү хурдацтай хөгжилтэй холбоотойгоор Хорооны үйл ажиллагаанд бодлогын болон өдөр тутмын шинжтэй асуудлыг ялган салгах, шийдвэр гаргалтын шуурхай, мэргэжлийн байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй болсон нь практикт тодорхой хүндрэл үүсгэж байна. Тиймд бусад улсын туршлагад тулгуурлан Хорооны хурлын дэргэд тодорхой чиг үүрэг бүхий дэд хороодыг байгуулах, тэдгээрт холбогдох бүрэн эрхийг шилжүүлэхийн зэрэгцээ өдөр тутмын шинжтэй, давтамжтай асуудлуудыг Хорооны дарга, дэд дарга, ажлын албан шилжүүлэх эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох замаар шийдвэр гаргалтын чанар, мэргэжлийн байдлыг хангах шаардлага үүсч байна. Түүнчлэн Хорооны үйл ажиллагааны тогтвортой, мэргэшсэн байдлыг хангах үүднээс гишүүдийн олонхыг орон тооны статустай байлгах мөн дэд даргын чиг үүрэг, даргыг орлох дарааллыг хуульд тодорхой, давхардалгүйгээр тусгах шаардлагатай байна. Түүний зэрэгцээ тасралтгүй хөгжиж байгаа санхүүгийн салбарыг зохицуулж байгаа Хорооны гишүүнээр ажиллаж байгаагийн хувьд гишүүдийг хараат бус, хөндлөнгийн байлгах нь чухал ач холбогдолтой асуудалд тооцогдоно. Тиймд гишүүдэд тавигдах хараат бус, хөндлөнгийн байх, сонирхлын зөрчлөөс ангид байх шалгуурыг бусад улсын жишигт нийцүүлэн чангатгах шаардлага тулгарч байна. Энэхүү өгүүлэлд Хорооны удирдлагын бүтэц, хамтын удирдлагын зарчмын хэрэгжилт, бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдал, түүнчлэн гишүүдэд тавигдах шалгуурын зохицуулалтыг хууль зүйн үүднээс дүн шинжилгээ шинжилж, олон улсын жишигт нийцсэн тогтолцоо бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулахыг зорьсон болно.

[Түлхүүр үг]

Санхүүгийн зохицуулах хороо, хамтын удирдлагын зарчим, хорооны бүрэн эрх, хорооны бүрэлдэхүүн.

Оршил

Монгол Улсын санхүүгийн зах зээл нь эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, санхүүгийн аюулгүй байдал, хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдол бүхий салбар юм. Энэ хүрээнд банкнаас бусад санхүүгийн зах зээлийг зохицуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Санхүүгийн зохицуулах хороо (цаашид “Хороо” гэх) нь 2006 онд байгуулагдсан бөгөөд даатгал, үнэт цаас, банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж зээлийн хоршоо болон бусад холбогдох зах зээлийн оролцогчдын үйл ажиллагаанд зохицуулалт, хяналт тавих бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байна.

Хорооны зүгээс жил бүр судалгааны товхимол гаргадаг боловч тухайн товхимол нь олон улсын сайн туршлага, судалгаа, шинжилгээний арга хэрэглсийг ашиглан Хороонд бодлого зохицуулалтын шийдвэр гаргалтад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн байдаг. Харин Хорооны зүгээс Сэндбокс орчинтой холбоотойгоор хийгдэж буй судалгаа, товхимолууд нь санхүүгийн салбарт шинээр нэвтэрч буй технологид суурилсан шинэлэг, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг тодорхой цаг хугацаанд урьдчилан турших зорилготой хийгддэг. Тиймд Хорооны засаглал, удирдлага, бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдалтай холбогдох судалгаа өмнө нь хийгдэж байгаагүй байна.

Хороо нь “Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль”-д заасны дагуу Монгол Улсын Их Хуралд ажлаа тайлагнадаг, хамтын удирдлагын зарчимд суурилсан, хараат бус байгууллагын хэлбэрээр зохион байгуулагдсан. Энэхүү зохион байгуулалтын хэлбэр нь олон улсын жишигт нийцэх бөгөөд зохицуулалтын шийдвэрийг хамтад нь, тэнцвэртэй байдлаар гаргах, аливаа этгээдийн нөлөөллөөс ангид байлгах зорилготой юм.

Гэвч Хороо байгуулагдсанаас хойш санхүүгийн зах зээлийн бүтэц, зохицуулах салбарын хүрээ тасралтгүй тэлж, Хорооны хурлаар хэлэлцэн шийдвэрлэх асуудлын тоо, агуулга, нарийслын түвшин үлэмж хэмжээгээр нэмэгдсэнтэй холбогдон хамтын удирдлагын зарчмыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд тодорхой хүндрэл, практик зөрчил үүсэх болсон. Тухайлбал, бодлогын асуудал, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд нөлөө үзүүлэх шийдвэрүүдээс гадна өдөр тутмын, гүйцэтгэх шинжтэй асуудлууд хүртэл Хорооны хурлаар шийдвэрлэгдэж байгаа нь Хорооны үйл ажиллагааны шуурхай, мэргэжлийн байдлыг сулруулах эрсдэлийг бий болгож байна.

Мөн Хорооны бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдал, гишүүдийн орон тооны болон орон тооны бус статустай холбоотой зохицуулалт,

түүнчлэн дэд даргын бүрэн эрх, чиг үүргийн зааг тодорхой бус байдал нь удирдлагын тогтвортой байдал, хариуцлагын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой байна. Үүнээс гадна Хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах хараат бус байдал, хөндлөнгийн байх, сонирхлын зөрчлөөс ангид байх шалгуур нь олон улсын түвшний зохицуулалттай харьцуулахад дутуу байгаа нь эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зайлшгүй шаардлагыг илэрхийлж байна.

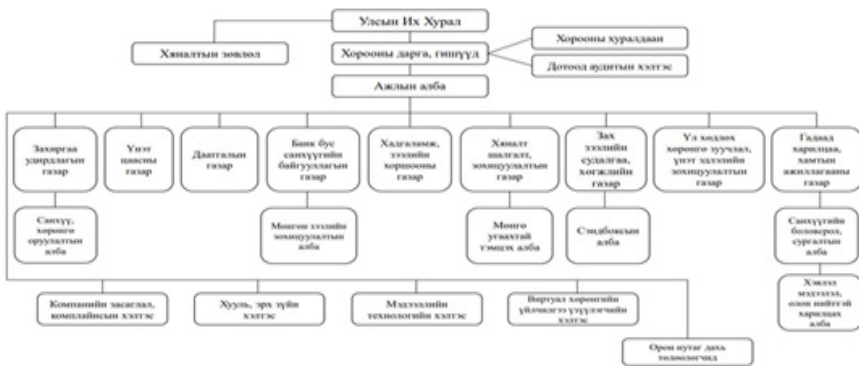
Энэхүү өгүүлэлд Хорооны удирдлагын бүтэц, хамтын удирдлагын зарчмын хэрэгжилт, бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдал, түүнчлэн гишүүдэд тавигдах шалгуурын зохицуулалтыг хууль зүйн үүднээс дүн шинжилгээ шинжилж, олон улсын жишигт нийцсэн тогтолцоо бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулахыг зорьсон болно.

I. Хорооны удирдлага

1.1. Хорооны удирдлагын зарчим

“Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль” /2005/-иар Хорооны удирдлагын тогтолцоо, зохион байгуулалтын бүтцийг зохицуулж байна. Уг хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-т “Хорооны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна.”; 11 дүгээр зүйлийн 11.1-т “Хороо нь дарга, 6 гишүүнээс бүрдэнэ.” гэж тус тус зааснаас дүгнэхэд Хорооны эрх барих дээд байгууллага нь хамтын удирдлага бүхий Хорооны хуралдаан байна.

Зураг 1. Хорооны зохион байгуулалтын бүтэц, орон тоо



Эх сурвалж: Хорооны цахим сайт /2026.01.07/

Хамтын удирдлага бүхий байгууллагын онцлог нь “... байгууллагын шийдвэрийг нэг гишүүн дангаар, эсхүл цөөнхөөр, эсхүл эрх олгогдоогүй этгээд гаргахгүй” байхад оршино¹. Тиймээс “Хорооны хурал” нь хуульд заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ

¹ Захиргааны ерөнхий хууль (2015)-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.2, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2015, №28.

“хамтын удирдлагын зарчим” (англи хэл., council-system)-ын дагуу шийдвэр гаргах шаардлагатай байдаг. Хамтын удирдлагын зарчмын хүрээнд байгууллагын шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр тухайн байгууллагаас тусгайлан эрх олгосноос бусад тохиолдолд түүний дарга эсхүл гишүүн аль ч этгээд дангаар хэрэгжүүлэхийг хориглодог.

Олон улс дахь санхүүгийн салбарын зохицуулах байгууллагын удирдлагын тогтолцоо дахь эрх бүхий дээд байгууллагыг авч үзвэл дараах үндсэн хоёр хэлбэр зонхилж байна.

1) Хамтын удирдлага бүхий “Удирдах зөвлөлийн загвар” (англи хэл., Board)

2) Дангаар удирдах “Даргын загвар”

Олон улсын түвшинд дийлэнх улсуудын хувьд хамтын удирдлага бүхий “Зөвлөлийн загвар”-ыг хэрэгжүүлж байгааг дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал:

Хүснэгт 1. Бусад улсуудын санхүүгийн зохицуулагч байгууллагын эрх барих дээд байгууллага

№	Санхүүгийн зохицуулагч байгууллага	Эрх барих дээд байгууллага
1	Германы Санхүүгийн зохицуулагч байгууллага (BaFin)	17 гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Захиргааны зөвлөл (англи хэл., Administrative Council), Зөвлөлийн хурал ²
2	Английн Санхүүгийн зохицуулагч байгууллага ³ (Financial Conduct Authority., FCA)	Дарга, 9 гишүүн, нийт 10 гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Удирдах Зөвлөл, Зөвлөлийн хурал ⁴

² Federal Financial Supervisory Authority (BaFin), “Board Appointment Information,” https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/GrundlagenOrganisation/Gremien/Verwaltungsrat/verwaltungsrat_node_en.html.

³ Англи Улс нь санхүүгийн зохицуулалтын хүрээнд хосолмол хэлбэр (англи хэл., Twin-peak approach)-ийг баримталдаг буюу Английн Төв банк (англи хэл., The Bank of England) нь мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлж, санхүүгийн салбарын тогтвортой байдлыг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг бол Английн Зохистой зохицуулалтын байгууллага (англи хэл., Prudential Regulation Authority) болон Санхүүгийн Зохицуулагч байгууллага нь тус тус санхүүгийн салбарын зохицуулалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг тул тус хоёр санхүүгийн зохицуулагч хоёр байгууллагыг харьцуулах субъект болгон ашиглав. Legislative Council Secretariat, Evolution of Financial Regulatory Regime in the United Kingdom (2023), 16, <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/2023in01-evolution-of-financial-regulatory-regime-in-the-united-kingdom-20230119-e.pdf>.

⁴ Financial Conduct Authority., “FCA Board”, <https://www.fca.org.uk/about/who-we-are/fca-board>.

3	Английн Санхүүгийн зохистой зохицуулалтын байгууллага (Prudential Regulation Authority., PRA)	Английн Төв банкны захирал, Төв банкны Санхүүгийн тогтвортой байдлын хорооны дэд дарга, Мөнгөний бодлогын хорооны дэд дарга, Зах зээл болон банкиг зохицуулах хорооны дэд дарга, Санхүүгийн зохистой зохицуулалтын байгууллагын Гүйцэтгэх захирал болон 7 орон тооны бус гишүүн, нийт 12 гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Зохистой зохицуулалтын хороо (англи хэл., Prudential Regulation Committee), түүний хурал ⁵
4	Австралийн Зохистой Зохицуулалтын байгууллага (Australian Prudential Regulation Authority., APRA)	Дарга, 3 гишүүн, нийт 4 гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Удирдах зөвлөл (англи хэл., Executive Board), Зөвлөлийн хурал ⁶
5	Австралийн Үнэт цаас, Хөрөнгө оруулалтын хороо (Australian Securities and Investments Commission., ASIC)	Дарга, дэд дарга, гишүүдээс бүрдсэн 8-аас дээшгүй тооны гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Хорооны хурал. Одоогоор дарга, дэд дарга, 3 гишүүн, нийт 5 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна ⁷ .
6	Нидерландын Санхүүгийн зах зээлийг зохицуулах байгууллага (Authority for the Financial Markets., AFM)	Дарга, 2 гишүүн, нийт 3 гишүүний бүрэлдэхүүн бүхий Зөвлөл, Зөвлөлийн хурал ⁸
7	Солонгосын Санхүүгийн үйлчилгээний хороо (Financial Services Commission., FSC)	Дарга, дэд дарга, 7 гишүүнээс бүрдэх дангаар удирдах даргын загвар ⁹ .

Мөн Зөвлөлийн хурлаас шийдвэр гаргахдаа дийлэнх тохиолдолд хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэр гаргадаг байна.

OECD¹⁰-ийн хувьд ч санхүүгийн зах зээлийн зохицуулах байгууллагын удирдлагын тогтолцоог олон тооны гишүүдээс бүрдсэн

⁵ Bank of England, “Prudential Regulation Committee”, <https://www.bankofengland.co.uk/about/people/prudential-regulation-committee>.

⁶ Australian Prudential Regulation Authority, <https://www.apra.gov.au/>.

⁷ Australian Securities and Investments Commission, <https://asic.gov.au/about-asic/what-we-do/our-structure/asic-senior-leadership/#commission>.

⁸ Netherlands Authority for the Financial Markets, <https://www.afm.nl/en/over-de-afm>.

⁹ Financial Services Commission, “Organization”, <https://www.fsc.go.kr/eng/ab020101>.

¹⁰ Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Байгууллага.

хамтын удирдлагын зарчмаар хэрэгжүүлэх нь зохистой хэмээн үзэж, хамтын удирдлага бүхий Зөвлөлийн загварыг улс орнуудад санал болгодог байна. Энэ нь санхүүгийн салбарын бодлогыг хараат бус, мэргэжлийн үүднээс боловсруулж, зохицуулах чиг үүргийг тэгш, шударгаар хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага олон улсад нийтлэг байдлаар үүсдэгтэй холбоотой.

Ийнхүү олон улсын туршлагыг авч үзвэл санхүүгийн салбар дахь зохицуулах байгууллагын удирдлагын тогтолцооны хүрээнд “**хамтын удирдлага бүхий Зөвлөл**”-ийн хэлбэр давамгайлж байна. Монгол Улсын хувьд ч Хороо нь энэ загварт хамаарах бөгөөд хамтын удирдлагын зарчимд суурилах байдлаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь олон улсын жишигт нийцсэн байна.

1.2. Хорооны бүрэн эрхийн хуваарилалт: Хурлын дэргэдэх дэд хороод

Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1 дах хэсэгт “Хорооны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна” гэж заасны дагуу 6.1-6.3-т заасан Хорооны бүрэн эрхийг Хорооны хурал дангаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн үр дагавар үүсэж байна. Гэвч сүүлийн жилүүдэд өрнөж буй санхүүгийн зах зээлийн хурдацтай хөгжил болон зохицуулах шаардлагатай салбарын тэлэлт¹¹ зэрэгтэй холбоотойгоор Хорооны зохицуулалтын салбар ихсэж, ачаалал нэмэгдсэн. Улмаар Хорооны хурал нь салбарын бүхий л асуудлыг хуралдаанаар шийдвэрлэх боломжгүй болсон хэмээн дүгнэж болно.

Бусад улсын хувьд хуульдаа Санхүүгийн зохицуулагч байгууллагын эрх барих дээд байгууллага буюу хурлаас гадна түүний дэргэд гишүүдээс бүрдсэн дэд хороодыг байгуулах боломжийг бүрдүүлж, бүрэн эрхийн хуваарилалтыг ялгамжтай байдлаар тогтоосон байна.

Тухайлбал, Английн “Санхүүгийн үйлчилгээ, зах зээлийн тухай хууль” (англи хэл., Financial Services and Markets Act)-иар Английн Санхүүгийн Зохицуулагч байгууллага (FCA) болон Санхүүгийн зохистой зохицуулалтын байгууллага (PRA)-ын бүрэн эрх, эрх зүйн байдлыг зохицуулдаг. Тус хуулийн 1ZA, Part 1, Chapter 3-т FCA-ийн буюу түүний Удирдах зөвлөлийн бүрэн эрх, Удирдах зөвлөлийн дарга, орон тооны гишүүд болон орон тооны бус гишүүдийн бүрэн эрхийг тусад нь хуульчилж өгсөн байна¹².

¹¹ Тухайлбал, мөнгөн зээл, үнэт эдлэл, уул уурхайн бүтээгдэхүүний арилжаа зэрэг Хорооны үндсэн чиг үүрэгтэй хамааралгүй салбарыг дурдаж болно.

¹² Financial Services and Markets Act, 1ZA, Part 1, (2000), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/pdfs/ukpga_20000008_en.pdf.

Мөн онцлог зохицуулалт нь тус хуулийн 1ZA, Part 1, Chapter 8-д FCA-ийн Удирдах зөвлөл нь хуулиар FCA-д хамааруулсан бүрэн эрхийг FCA-ийн Удирдах зөвлөлийн дэргэдэх хороодод шилжүүлэн эдлүүлж болох тухай зохицуулсан. Улмаар Удирдах зөвлөл нь 2020 оны 01 сард FCA-ийн Удирдах зөвлөлийн дэргэдэх хороодыг байгуулж тухайн хороодод FCA буюу Удирдах зөвлөлийн хурлын зарим бүрэн эрхийг итгэмжлэн шилжүүлж, Удирдах зөвлөлийн шийдвэрлэх асуудлын жагсаалт (англи хэл., Schedule of Matters Reserved to the Board)-ыг баталсан. Тухайн жагсаалт нь дотоод хороодод шилжүүлснээс бусад болон зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд Удирдах зөвлөл өөрөө шийдвэрлэх асуудал, бүрэн эрхийг агуулжээ¹³.

FCA-ийн эдэлдэг бүрэн эрхийг хэлбэрийн хувьд дараах үндсэн гурван хэлбэрт хувааж болох бөгөөд нэг болон гурав дах хэсэгт заасан бүрэн эрхүүдийг зөвхөн FCA-ийн Удирдах зөвлөл хурал дангаар хэрэгжүүлж, хоёр дах хэсэгт заасан хянах бүрэн эрхийг Удирдах зөвлөлийн дэргэдэх дотоод хороодод хэсэгчлэн хэрэгжүүлэхээр зохицуулжээ¹⁴. Энэ нь тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох бүрэн эрхийн хувьд эрх зүйн ач холбогдлын хувьд өндөр байдагтай холбоотой бол хууль сахиулах бүрэн эрхийн хувьд FCA нь прокурортой нэгэн адил хэрэг үүсгэн мөрдөн байцаалт явуулж, нотлох баримт цуглуулан цаашлаад санхүүгийн гэмт хэрэг үйлдсэн гэх хангалттай нотлох баримт байгаа тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асар өргөн хэмжээний бүрэн эрхийг эдэлдэгтэй холбоотой¹⁵.

1. Тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох бүрэн эрх (англи хэл., Authorisation): Зохицуулалттай үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох, сунгах, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгохтой холбогдох бүрэн эрх;

2. Хянах бүрэн эрх (англи хэл., Supervise): Зохицуулалттай этгээдийн үйл ажиллагаа хууль, дүрэмд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих бүрэн эрх;

3. Хууль сахиулах бүрэн эрх (Enforce): Зохицуулалттай этгээд зөрчил гаргасан тохиолдолд мөрдөн шалгах, хариуцлага хүлээлгэх бүрэн эрх.

Харин FCA-ийн Удирдах зөвлөл нь зохицуулалттай этгээдийн үйл ажиллагаанд бие даан хяналт тавих бүрэн эрхийг дараах Удирдах

¹³ Financial Conduct Authority, Corporate Governance of the Financial Conduct Authority (August 2023), 16, <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fca-corporate-governance.pdf>.

¹⁴ Reeds Solicitors LLP, “Powers of the Financial Conduct Authority (FCA)” (2023), <https://www.reeds.co.uk/insight/the-powers-of-the-financial-conduct-authority-fca/>.

¹⁵ Ibid.

зөвлөлийн дэргэдэх дэд хороодод хэсэгчлэн шилжүүлжээ¹⁶.

- Аудитын хороо (Audit Committee);
- Эрсдэлийн хороо (Risk Committee);
- Бодлого, дүрмийн хороо (Policy and Rules Committee);
- Хувь хүн хариуцсан хороо (People Committee);
- Гүйцэтгэлийн хороо (Performance Committee);
- Хяналтын хороо (Oversight Committee);
- Зохицуулалтын шийдвэр гаргах хороо (The Regulatory Decisions Committee);
- Өрсөлдөөний шийдвэр гаргах хороо (The Competition Decisions Committee);

Харин Австрали Улсын Үнэт цаас, Хөрөнгө оруулалтын хороо (ASIC)-ны эрх барих дээд байгууллага болох хурлын бүрэн эрхийг мөн Англи Улстай адил хэлбэрийн хувьд тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох (англи хэл., Register and License), зохицуулах (англи хэл., regulate), хууль сахиулах (англи хэл., enforce) гэж үндсэн гурван ангилалд хувааж болно¹⁷.

ASIC нь Англи Улстай нэгэн адил Хорооны буюу хурлын бүрэн эрхээс зохицуулах болон хууль сахиулах хэсэгт хамаарах бүрэн эрхийг хурлын дэргэдэх дараах дэд хороодод хэрэгжүүлэхээр хуульдаа зохицуулсан байна. Гэвч Англиас ялгаатай нь хорооны хурлын дэргэдэх дэд хороодод бүрэн эрхийг шилжүүлдэггүй, харин Австралийн Үнэт цаас хөрөнгө оруулалтын хорооны тухай хууль¹⁸-иар дэд хороодын эдлэх бүрэн эрхийг хуульчилсан байна. Мөн Англи Улсаас ялгаатай нь дэд хороод Хорооны хууль сахиулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг нь ASIC хууль тогтоомжийн зөрчлийн хүрээнд зөвхөн нотлох баримт цуглуулах бүрэн эрхийг эдэлдэгтэй холбоотой. Гэвч Сангийн яамны тухай хуулийн¹⁹ дагуу ASIC нь маш өргөн хэмжээний мөрдөн шалгах бүрэн эрх (англи хэл., Investigate power)-ийг эдэлдэг болохыг дурдах шаардлагатай.

- Хууль сахиулах дэд хороо (Commission Enforcement Committee): Хууль сахиулахтай холбоотой стратегийн болон чухал бүх шийдвэрийг гаргаж, Хорооны хууль сахиулахтай холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж ажилладаг²⁰.

¹⁶ Financial Conduct Authority, Corporate Governance of the Financial Conduct Authority (2023), <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fca-corporate-governance.pdf>.

¹⁷ Australian Securities and Investments Commission, "Powers of ASIC", <https://asic.gov.au/about-asic/what-we-do/our-role/powers/>.

¹⁸ Australian Securities and Investments Commission Act (2001).

¹⁹ Treasury Law.

²⁰ <https://asic.gov.au/about-asic/what-we-do/how-we-operate/asic-s-governance-and-accountability/v>.

- Зохицуулах дэд хороо (Commission Regulatory Committee):
Журам батлах, хуулийн шинэчлэлт зохион байгуулах болон Хорооны зохицуулалттай этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүргийг бүхэлд нь хэрэгжүүлж ажилладаг²¹.

- Эрсдэл хариуцсан дэд хороо (Commission Risk Committee):
Хорооны зохицуулалттай этгээд, Австралийн санхүүгийн систем болон хэрэглэгчдэд нөлөөлж болох бүхий л эрсдэлийг авч үзэн, эрсдэлтэй холбогдолтой стратегийн, чухал шинж чанартай бүх төрлийн шийдвэрийг гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж ажилладаг²².

Ийнхүү бусад улсад Хорооны хурал нь салбарын бүхий л асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүйгээс гадна түүний хурдан шуурхай, мэргэжлийн байдлыг хадгалах үүднээс хорооны гишүүдээс бүрдсэн дэд хороодыг хурлын дэргэд байгуулах замаар бүрэн эрхийн хуваарилалтыг зохицуулах боломжийг бүрдүүлсэн байна.

Монгол Улсын хувьд ч Хорооны хурлын хэлэлцэн шийдвэрлэх өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзаж, Санхүүгийн зохицуулалтын хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах замаар хурлын дэргэд дэд хороодыг байгуулах нь зохимжтой байж болно. Одоогийн түвшинд олон улсын жишгийг үндэслэн Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6.1-т жагсаасан Хорооны бүрэн эрхийг дараах байдлаар системчлэн ангилж, тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох бүрэн эрхийг Хорооны үндсэн хуралдаанд хадгалж, хянах болон хууль сахиулахтай холбоотой бүрэн эрхийг хурлын дэргэд гишүүдээс бүрдсэн дэд хороод байгуулан тухайн дэд хороодод хуулиар олгож болох юм:

Хүснэгт 2. Санхүүгийн Зохицуулах хорооны бүрэн эрхийн хуваарилалтын санал

	Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай
Тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох бүрэн эрх	6.1.2. бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дүрэм, журам, заавар баталж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг дэмжих зорилгоор шаардлагатай шалгуур үзүүлэлт, бусад хэм хэмжээ тогтоох;
Тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох бүрэн эрх	6.1.3. санхүүгийн үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл /цаашид “зөвшөөрөл” гэх/ олгох, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох, зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг биелүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих; 6.1.5. зөвшөөрөл эзэмшигч, бүртгэлтэй этгээдээс

²¹ Ibid.

²² Ibid.

	<p>төвлөрүүлэх зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээг тогтоох;</p> <p>6.1.12.сэндбокс зохицуулалтын орчинг бий болгох, холбогдох зохион байгуулалтын нэгж, зөвлөл байгуулах зэрэг харилцааг зохицуулсан Сэндбокс зохицуулалтын журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Монголбанкны Ерөнхийлөгчтэй хамтран батлах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих;</p> <p>6.1.14.уул уурхайн бүтээгдэхүүний биржийн тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагыг тогтоох, тусгай зөвшөөрлийг олгох, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох;</p> <p>6.1.15.уул уурхайн бүтээгдэхүүний биржийн дүрмийн сан буюу хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн доод хэмжээ, түүнд тавих шаардлагыг тогтоох;</p> <p>6.3.1. зөвшөөрөл, эрх олгоход тавигдах нөхцөл, шаардлагыг тодорхойлсон журам батлах;</p> <p>6.3.2.салбар, төлөөлөгч, төлөөлөгчийн газрыг бүртгүүлэх тухай журам батлах батлах;</p> <p>6.3.5. зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээ тогтоох журам батлах;</p>
<p>Хянах бүрэн эрх</p>	<p>6.1.1.санхүүгийн үйлчилгээтэй холбоотой хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, биелэлтэд нь хяналт тавих;</p> <p>6.1.2.бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дүрэм, журам, заавар баталж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг дэмжих зорилгоор шаардлагатай шалгуур үзүүлэлт, бусад хэм хэмжээ тогтоох;</p> <p>6.1.7.Хорооны ажилтны ёс зүйн дүрмийг баталж, биелэлтэд нь хяналт тавих;</p> <p>6.1.8.даатгалын зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн дүрмийн сан буюу хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн доод хэмжээ, түүнд тавих шаардлагыг тогтоох;</p> <p>6.1.11.нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигч, хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн гарал үүсэл, гүйцэтгэх удирдлага, ажилтан, агентад тавигдах шаардлагыг тогтоосон журмыг батлах;</p> <p>6.1.13.иргэдэд санхүүгийн мэдлэг олгох ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>6.1.15.уул уурхайн бүтээгдэхүүний биржийн дүрмийн сан буюу хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн доод хэмжээ, түүнд тавих шаардлагыг тогтоох;</p> <p>6.3.3.хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ тогтоох журам батлах;</p> <p>6.3.6.нягтлан бодох бүртгэл, дансны бүртгэлийн маягтыг</p>

	хөтлөх журам, заавар батлах; 6.3.7. мэргэжлийн холбоодод тавигдах шаардлагыг тодорхойлсон журам батлах; 6.3.8. хууль зүйн зөвлөгөө үзүүлэх, аудитын үйлчилгээ үзүүлэхэд Хороонд бүртгүүлэх тухай журам батлах;
Хууль сахиулах бүрэн эрх	6.1.4. зөвшөөрөл эзэмшигч, бүртгэлтэй этгээдийн үйл ажиллагааг шалгах; 6.1.6. зөвшөөрөл эзэмшигч хооронд болон зөвшөөрөл эзэмшигч, үйлчлүүлэгч хооронд гарсан маргааныг эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хянан шийдвэрлэх;
Хууль сахиулах бүрэн эрх	6.1.9. зөвшөөрөл эзэмшигч, бүртгэлтэй этгээдийг Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийг хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих; 6.1.10. зөвшөөрөл эзэмшигчийг Терроризмтой тэмцэх тухай хуулийг хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих; 6.3.4. зайны болон газар дээрх хяналт шалгалт хийх журам батлах;

1.3. Хорооны бүрэн эрхийн хуваарилалт: Хурлын дэргэдэх дэд хороод

Монгол Улсын хувьд Хорооны хурал нь зохицуулалтай салбарын бүхий л асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй байгаа тул Хорооны даргад эрх шилжүүлэх замаар Хорооны дарга хурлын бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлэх практик тогтсон байна. Тухайлбал, Хорооны зохицуулалтын салбар болох банк бус санхүүгийн байгууллага, үнэт цаас, даатгал, виртуал хөрөнгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид холбогдох журмуудад дараах байдлаар Хорооны бүрэн эрхийг дарга дангаа хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг тусгажээ:

Хүснэгт 3. Хорооны журмаар даргад хурлын бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлэх эрхийг шилжүүлсэн байдал

Салбар	Журмын заалт	Хуулийн заалт	Дүгнэлт
	“ББСБ-ын хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, хорогдуулах, шинээр хувьцаа гаргах, худалдах, шилжүүлэхэд мөрдөх журам” ²³ (2020)	“Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль” (2002)	Х у у л ь д Х о р о о н ы бүрэн эрхэд хамааруулсан эрх хэмжээг журмаар даргад ш и л ж ү л ж , улмаар хуулиар олгогдсон

²³ Санхүүгийн зохицуулах хороо, 2020, 10 дугаар тогтоол, “Банк бус санхүүгийн байгууллагын хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, хорогдуулах, шинээр хувьцаа гаргах, худалдах, шилжүүлэхэд

<p>ББСБ</p>	<p>2.6.Хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ, хувьцаа эзэмшигчийн эзэмшиж байгаа хувьцааны тоо, хувьцаа эзэмшигчдийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах зөвшөөрлийн хүсэлтийг Хорооны дарга шийдвэрлэнэ. “Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны зохицуулалтын журам”²⁴ (2016) 5.2.3.Хоёрдогч өглөгийн зөвшөөрөл олгох эсэх шийдвэрийг Хорооны даргаар шийдвэрлүүлнэ. 5.3.6.ББСБ-аас нэгж байгуулахаар хүсч ирүүлсэн өргөдлийг Хорооны даргад танилцуулан шийдүүлнэ. 5.4.2. Оноосон нэр солих өргөдлийг Хорооны даргаар шийдвэрлүүлнэ.</p>	<p>14.5. Банк бус санхүүгийн байгууллагын дүрмийн сангийн хэмжээ, бүтэц, хувьцаа эзэмшигчдийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах бүрд Санхүүгийн зохицуулах хороонд мэдэгдэж зөвшөөрөл авна. “Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль” (2002) 9.4.Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх этгээд нь өөрийн салбар, төлөөлөгчийн газар, нэгжийг Санхүүгийн зохицуулах хорооны зөвшөөрлөөр нээнэ. 11.3.ББСБ-ын нэр, байршлыг Санхүүгийн зохицуулах хорооны зөвшөөрөлтэйгээр өөрчилнө.</p>	<p>Х о р о о н ы хурлын бүрэн эрхийг дарга дангаар хэрэгжүүлж байна.</p>
-------------	---	--	--

мөрдөх журам” батлах тухай <http://www.frc.mn/resources/Images/Document/202311/4RcpK/%D0%91%D0%91%D0%A1%D0%91-2020-10..pdf>.

²⁴ Санхүүгийн зохицуулах хороо, 2016, 71 дүгээр тогтоол, Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны зохицуулалтын журам, <https://www.frc.mn/resource/frc/uploads/file/93b8442c3cca459f16c1a0bf5a1f460584ee4e7c.pdf>.

Үнэт цаас	“Хаалттай хувьцаат компанийн тухай журам” ²⁵ (2013) 3.2. Хаалттай хувьцаат компанийн хувьцааг бүртгэхээс	“Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль” (2013) 9.1. Компанийн нийтэд санал болгон гаргах үнэт цаасыг	
	т а т г а л з а х шийдвэрийг Хорооны дарга гаргана. “ Х А А - ы н арилжааны биржийн зуучлагчийн тусгай зөвшөөрлийн түр журам ²⁶ ” (2013) 6.3.Хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн бүтэц, хэмжээ, хувьцаа э з э м ш и г ч д и й н бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах зөвшөөрөл олгох хүсэлтийг Хорооны дарга шийдвэрлэнэ. 6.8.Хувь нийлүүлсэн хөрөнгө хорогдуулах эсэх асуудлыг Хорооны дарга шийдвэрлэнэ.	бүртгэх эсэх шийдвэрийг Хороо гаргана. “Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль” (2013) 24.5. хувьцаа э з э м ш и г ч нь Хорооны зөвшөөрөлгүйгээр хувьцаагаа худалдах, арилжих, барьцаалах болон бусад хэлбэрээр ш и л ж ү л э х и й г хориглоно.	
Даатгал	“ Д а а т г а л ы н байгууллагын үйл ажиллагаанд хийх газар дээрх		

Захиргааны Ерөнхий хуулийн 6.1-т “Захиргааны байгууллагыг хуулиар бүрэн эрх олгогдсон удирдах албан тушаалтан хуульд заасны дагуу итгэмжлэлгүйгээр төлөөлж болно”, 6.2-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хамтын удирдлагатай захиргааны байгууллагын шийдвэрийг нэг гишүүн дангаар, цөөнхөөр, эсхүл эрх олгогдоогүй этгээд гаргахгүй.” гэж заасны дагуу Санхүүгийн зохицуулах хорооны

²⁵ Санхүүгийн зохицуулах хороо, 2013, 280 дугаар тогтоол, “Хаалттай хувьцаат компанийн тухай” журам батлах тухай, <http://www.frc.mn/resource/frc/Document/2020/03/31/stuapo53e941e77q/14.pdf>.

²⁶ Санхүүгийн зохицуулах хороо, 2013, 69 дүгээр тогтоол, “Хөдөө аж ахуйн биржийн арилжааны зуучлагч/брокер/-ийн тусгай зөвшөөрлийн түр журам” батлах тухай, <http://www.frc.mn/resource/frc/Document/2023/02/01/2tyjqv9e40vp04bo/69.pdf>.

эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зөвшөөрөөгүй тохиолдолд хамтын удирдлага бүхий байгууллага Хорооны хурлын бүрэн эрхийг дарга дангаар хэрэгжүүлэх нь дээрх Захиргааны ерөнхий хуулийг зөрчсөн үйлдэл болно. Мөн Хүснэгт 3-т харуулсны дагуу хуулиар Хороонд олгосон бүрэн эрхийг журмын дагуу даргад шилжүүлж байгаа нь Санхүүгийн Зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7.1-т “Хорооны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна”, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дүрмийн 4.1-т “Хорооны үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь түүний хуралдаан байна” гэж заасныг зөрчиж байна.

Энэ асуудал нь зөвхөн Хороо бус Төрийн албаны зөвлөл, Харилцаа холбооны зохицуулах хороо зэрэг бусад хамтын удирдлага бүхий байгууллага дээр мөн үүсдэг. Энэ тохиолдолд шүүхээс Захиргааны ерөнхий хуульд заасны дагуу Хорооны даргын шийдвэрийг хууль бусад тооцож байна.

Тухайлбал, Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны дарга хорооны хурлын бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлсэнтэй холбоотойгоор Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 01 сарын 26-ны өдрийн 128/ШШШ2022/0051 тоот шийдвэр²⁷-ийн үндэслэл хэсэгт “... Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны үйл ажиллагаа явуулах зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь “хуралдаан” байх тул “тусгай зөвшөөрөлд нэмэлт оруулах” талаарх Зохицуулах хорооны бүрэн эрхийг хорооны дарга дангаараа хэрэгжүүлсэн нь хууль зөрчсөн. Нөгөөтэйгүүр тусгай зөвшөөрөлд нэмэлт оруулах нь Зохицуулах хорооны бүрэн эрхэд хамаарч байгааг хариуцагч анхаараагүй, энэ тохиолдолд дүрэмд нарийвчлан зохицуулаагүй байсан, урьд нь шууд Хорооны дарга тусгай зөвшөөрлийн нэмэлт гэрээ байгуулаад явж ирсэн гэх тайлбарууд үндэслэлгүй.” гэж шүүх дүгнэсэн.

Бусад улсын хувьд ч хуульд Хорооны хуралдааны хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг бусад органд буюу дарга, гишүүд, ажлын албанд бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн шилжүүлэх эрхийг нээж өгсөн байна. Ингэхдээ Хорооны хуралдааны шилжүүлж үл болох бүрэн эрхийг тусгаж өгчээ.

Австралийн Үнэт цаас хөрөнгө оруулалтын хорооны тухай хууль²⁸-ийн 102 дах хэсэгт заасны дагуу Хороо нь бүрэн эрхээ Сангийн яам болон сайдын зөвшөөрөлгүйгээр шууд Хорооны дарга болон дэд дарга, гишүүдэд (commissioner) бүхэлд нь болон хэсэгчлэн шилжүүлж болохоор зохицуулсан байна²⁹. Үүнээс дүгнэхэд Хороо

²⁷ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 01 сарын 26-ны өдрийн 128/ШШШ2022/0051 шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/8848?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1.

²⁸ *Supra* note 18.

²⁹ *Supra* note 18, art. 102. https://www5.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/

нь хурлын бүрэн эрхээ бүхэлд нь болон хэсэгчлэн дарга, дэд дарга, гишүүд болон бусад Хорооны ажлын алба, дэд хороодод итгэмжлэн шилжүүлэх процессыг хуульд нээлттэй байдлаар зохицуулжээ.

Финландын Санхүүгийн хяналтын байгууллага (англи хэл., Financial Supervisory Authority)-ын тухай хууль³⁰-ийн 10-р зүйлийн 13³¹-т заасны дагуу “Санхүүгийн хяналтын байгууллагын Удирдах зөвлөл нь энэхүү хуулиар өөрт олгогдсон бүрэн эрхээс ач холбогдлын хувьд бага (англи хэл., minor importance) гэж үзсэн бүрэн эрхийг Удирдах зөвлөлийн даргад шилжүүлж болно³².” гэж зохицуулжээ.

Ийнхүү Австрали улсын болон Финландын Санхүүгийн зохицуулагч байгууллага нь бүрэн эрхээ даргад шилжүүлэх зохицуулалтыг хуульдаа нээлттэй тусгажээ.

2.1. Хорооны бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдал

Хорооны бүрэлдэхүүний хувьд 1 дарга, 6 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Хорооны дарга болон Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо, Хууль зүйн байнгын хорооноос нэр дэвшүүлсэн тус бүр 1, нийт 3 гишүүн орон тооны, бусад дөрвөн гишүүн нь орон тооны бус байхаар зохицуулжээ³³.

Мөн Хорооны дүрмээр орон тооны гишүүн нь Хорооны дэд даргын статустай байхаар тогтоосон³⁴. Улсын Их Хурлын 2006 оны 02 сарын 03-ны өдрийн 23 дугаар “Санхүүгийн Зохицуулах хорооны дарга, орон тооны гишүүнд зэрэг дэв, түүний нэмэгдэл олгох журам”-д заасны дагуу Хорооны орон тооны гишүүн буюу дэд дарга нь “Дэд түшээ (ТӨ-VIA³⁵)” зэрэг зиндаатай байх бөгөөд сар бүр үндсэн цалингийн 23 хувиар зэрэг дэвийн нэмэгдэл олгохоор зохицуулжээ. Энэ нь дарга болон орон тооны гишүүдэд бодит байдал дээр давуу байдлыг үүсгэж, “хамтын удирдлагын зарчим”-ын хэрэгжих боломжийг хязгаарлаж, бүрэлдэхүүний ач холбогдлыг бууруулахаар

asaica2001529/s102.html.

³⁰ Act on Financial Supervisory Authority, (2008). https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/en/regulation/legislation/fival-eng_muutokseen-445_2023-asti.final.pdf.

³¹ Act on Financial Supervisory Authority (2008), art. 10(13). https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/en/regulation/legislation/fival-eng_muutokseen-445_2023-asti.final.pdf.

³² Ibid, 10.13. The decision-making powers vested in the board under subsection 1, paragraph 2 may in the rules of procedure be transferred to the Director General if the matter is of minor importance.

³³ Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2005)-ийн 11 дүгээр зүйл 11.3, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2005 он, №46*.

³⁴ Монгол Улсын Их Хурал, 2006, 45 дугаар тогтоолын хавсралт, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дүрэм (2006)-ийн 3 дугаар зүйл 3.3, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=203319>.

³⁵ Монгол Улсын Их Хурал, 2019, 19 дүгээр тогтоолын хавсралт, Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэл, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16389818987771>.

байна.

Нөгөө талаас Хорооны гишүүд орон тооны бус байх нь Хорооны үйл ажиллагаа хурдан шуурхай, тогтвортой явуулахад сөргөөр нөлөөлдөг. Тухайлбал, Хороо чиг үүргээ гүйцэтгэх болсонтой холбоотойгоор хуралдах тохиолдолд ирц бүрдэхгүй байх, орон тооны бус гишүүд хэлэлцэх гэж буй асуудалтай сайтар танилцаагүй байх зэрэг асуудал үүсдэг. Тиймд Хорооны 7 гишүүний олонх буюу 4 гишүүн нь орон тооны бус байгаа нь Хороо чиг үүргээ мэргэжлийн үүднээс, хариуцлагатай гүйцэтгэх чадварыг бууруулах эрсдэлтэй байна.

Түүнчлэн гишүүдийн орон тооны болон орон тооны бус, мөн дэд даргын статус нь хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, чиг үүргийн хувьд аль хэмжээнд ялгаатай байх эсхүл ялгаа байхгүй талаар Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Хорооны дүрмээр огт нарийвчлан зохицуулаагүй байгаа нь бодит байдалд гишүүдийн эрх зүйн статус, чиг үүргийн хүрээнд тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Олон Улсын түвшинд дэд дарга нь бүрэн эрхийн хувьд цэвэр даргыг орлох чиг үүргийг хэрэгжүүлж ажилладаг. Гэтэл Монгол Улсын хувьд орон тооны гишүүд буюу 2 гишүүн аль аль нь дэд даргын статус эдлэж байгаа тохиолдолд хэн нь даргыг орлох чиг үүргийг урьтаж хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байна.

Олон Улсад Санхүүгийн зохицуулагч байгууллагын бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдлыг харвал:

Хүснэгт 4. Санхүүгийн зохицуулах байгууллагын бүрэлдэхүүн дэх орон тооны гишүүдийн тоо, эзлэх хувь

Шалгуур / улс/	Монгол	Англи / FCA/	Англи ³⁶ / PRA/	Нидерланд /AFM/	Австрали / APRA/	Австрали / ASIC/	Бельги / FSAM/
Нийт гишүүн	7	10	12	3	3-5	5	4
Орон тооны гишүүн	3	2	5	3	3-5	5	4

³⁶ Англи Улсын хувьд бүрэлдэхүүнд орон тооны бус гишүүдийн тоо их байгаа боловч тухайн орон тооны бус гишүүд бүгд Английн санхүүгийн салбарын зохицуулагч байгууллага болох Английн Төв банкны орон тооны гишүүд байдгийг дурдах шаардлагатай. Нэг гишүүнийг Төв банк болон санхүүгийн зохицуулагч байгууллагын аль альных нь гишүүн байлгах нь байгууллагууд хоорондын уялдаа холбоо, хамтын ажиллагаа, зохицуулалтын нэгдсэн зорилгыг хангах боломжийг олгодог байна.

Орон тооны бус	4	8	7	-	-	-	-
Орон тооны гишүүний эзлэх хувь	42%	20%	42%	100%	100%	100%	100%

Хүснэгтээс дүгнэхэд Олон Улсын түвшинд санхүүгийн салбарын зохицуулах байгууллагын эрх барих дээд байгууллагын бүрэлдэхүүн нь бүгд эсхүл дийлэнх гишүүд нь орон тооны гишүүд байна. Гиймд Хорооны гишүүдийг бүрэлдэхүүнээр нь орон тооны статустай байлгах нь Хорооны үйл ажиллагааны мэргэжлийн, хурдан шуурхай байдалд эерэгээр нөлөөлж, олон улсын жишигт нийцнэ. Мөн хорооны бүрэн эрхийн хуваарилалтын хүрээнд хурлын дэргэд гишүүдээс бүрдсэн дэд хороод байгуулагдах тохиолдолд хорооны гишүүд бүгд орон тооны байх шаардлага зайлшгүй хөндөгдөнө.

Мөн бүрэлдэхүүний гишүүдийн тооны хувьд Олон улсын түвшинд дээд, доод хязгаарыг заах буюу тодорхой интервалтайгаар зохицуулах хандлага цөөнгүй ажиглагдаж байна. Энэ нь аливаа гишүүн ажил үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон тохиолдолд Хорооны үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангах хүрээнд ач холбогдолтой юм.

2.2. Хорооны бүрэлдэхүүнийг томилох этгээд

Хорооны бүрэлдэхүүнийг томилох этгээдийн хувьд Монгол Улсад Хороо нь хуулийн этгээдийн статусын хувьд Улсын Их Хуралд ажлаа тайлагнадаг, Улсын их хурлын харьяа байгууллага тул гишүүдийг дараах байдлаар томилдог.

Хүснэгт 5. Хорооны бүрэлдэхүүнийг томилж буй Монгол Улсын зохицуулалт³⁷

№	Хорооны гишүүд	Санал болгох, томилох эрх бүхий этгээд
1	Дарга	Улсын Их Хурлын даргаас нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хурлаас томилно.
2	Орон тооны хоёр гишүүн	<ul style="list-style-type: none"> Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо, Хууль зүйн байнгын хорооноос тус тус нэг хүн нэр дэвшүүлж Улсын Их Хурлаас томилно.

³⁷ Өмнөх эшлэл 34, 11 дүгээр зүйл 11.2 болон 11.3.

3	Орон тооны бус дөрвөн гишүүн	<ul style="list-style-type: none"> • Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо, • Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороо, • Санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, • Монгол банкны Ерөнхийлөгч тус тус нэг хүн нэр дэвшүүлж Улсын Их хурлаас томилно.
---	------------------------------	--

Харин олон улсын түвшинд Санхүүгийн зохицуулах байгууллагын шийдвэр гаргах эрх бүхий зөвлөлийг дараах байдлаар томилдог байна.

Хүснэгт 6. Хорооны бүрэлдэхүүнийг томилж буй олон улсын жишиг

№	Олон Улс дахь санхүүгийн зохицуулагч байгууллагын эрх барих дээд байгууллага	Санал болгох, томилох эрх бүхий этгээд
1	Х Б Н Г У - ы н Санхүүгийн зохицуулагч байгууллага (BaFin) ³⁸	<p>ХБНГУ-ын BaFin-ий Захиргааны зөвлөлийн 17 гишүүний 6-г нь дараах яамдаас санал болгож Холбооны Ерөнхийлөгч томилно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Холбооны сангийн яам (Federal Ministry of Finance) – 3 гишүүн; • Эдийн засаг, цаг уурын асуудал хариуцсан яам (Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action) – 1 гишүүн; • Хууль зүйн яам (Federal Ministry of Justice) – 1 гишүүн; • Байгаль орчин, байгалийн нөөц, цөмийн аюулгүй байдал болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах яам (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection) – 1 гишүүн; <p>5-ыг нь Холбооны парламентын гишүүд бүрдүүлнэ. Гишүүдийг Холбооны ерөнхийлөгч томилно.</p> <p>Үлдсэн 6-г нь санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг хувийн хэвшлээс бүрдүүлэх бөгөөд тухайн гишүүдийг Сангийн яамнаас томилно. Сангийн яамнаас томилох 6 гишүүний 3-г санхүүгийн салбарын мэргэжлийн холбоод санал болгох эрхтэй байдаг.</p>

³⁸ *Supra* note 2.

2	<p>А н г л и й н С а н х ү ү г и й н з о х и ц у у л а г ч б а й г у у л л а г а (Financial Conduct Authority., FCA)</p>	<p>Удирдах зөвлөлийн гишүүдийг бүгдийг Сангийн яамнаас томилдог.³⁹ Томилгоог зөвхөн мерит зарчмаар явуулах бөгөөд улс төрийн албан тушаал хашдаг байх нь томилгоонд нөлөөлөх хүчин зүйл болдоггүй. Харин томилогдож ажиллах гишүүдийн хашиж байсан улс төрийн албан тушаалыг нэг бүрчлэн нийтэд нээлттэй болгох шаардлагыг хуулиар ногдуулдаг. Мөн Сангийн яам нь Удирдах зөвлөлийн орон тооны бус гишүүнд улс төрөөс харааг бус этгээд томилохыг эрмэлздэг байна. Тухайлбал 2023 оны 04 сард томилогдсон орон тооны бус хоёр гишүүн нь томилогдохоос өмнөх 5 жилийн хугацаанд улс төрийн албан тушаал хашиж байгаагүй байна⁴⁰.</p>
3	<p>Английн зохистой зохицуулалтын б а й г у у л л а г а (Prudential regulation authority., PRA)</p>	<p>Зохистой зохицуулалтын хорооны орон тооны бус гишүүдийг Английн төв банкны захирал Англи Улсын Канцлерийн зөвшөөрлөөр томилдог⁴¹. Бусад гишүүд болох Английн Төв банкны захирал, Төв банкны Санхүүгийн тогтвортой байдлын хорооны дэд дарга, Мөнгөний бодлогын хорооны дэд дарга, Зах зээл болон банкныг зохицуулах хорооны дэд дарга, Санхүүгийн зохистой зохицуулалтын байгууллагын Гүйцэтгэх захирлуудыг тус тус өөр этгээдээс томилсон байдаг.</p>
4	<p>А в с т р а л и й н З о х и с т о й З о х и ц у у л а л т ы н б а й г у у л л а г а (A u s t r a l i a n Prudential Regulation Authority., APRA)</p>	<p>Дарга, гишүүдийг Австралийн Засгийн газраас санал болгож, Австралийн амбан захирагч томилдог⁴². Хорооны Удирдах зөвлөлийн нийт гишүүдийн 3-аас 5 хүртэл байна.</p>

³⁹ Financial Services and Markets Act, (2000), <https://www.gov.uk/government/news/economic-secretary-announces-new-financial-conduct-authority-board-appointment>.

⁴⁰ UK Government, “FCA Board Appointment,” <https://www.gov.uk/government/news/economic-secretary-announces-new-financial-conduct-authority-board-appointment>.

⁴¹ Supra note 5.

⁴² Australian Prudential Regulation Authority, *Governance and Senior Executive Accountabilities* (2022), 7, <https://www.apra.gov.au/sites/default/files/202207/Governance%20and%20senior%20executive%20accountabilities%20-%20July%202022.pdf>, 7-р тал.

5	Австралийн Үнэт цаас, Хөрөнгө оруулалтын хороо (Australian Securities and Investments Commission., ASIC)	Дарга, дэд дарга, гишүүдийг Австралийн Сангийн сайд санал болгож, Австралийн амбан захирагч томилдог. ⁴³ Хорооны нийт гишүүдийн тоо 8-аас дээшгүй байна.
6	Н и д е р л а н д ы н Санхүүгийн зах зээлийг зохицуулах б а й г у у л л а г а (Authority for the Financial Markets., AFM)	AFM-ийн Хяналтын зөвлөл (англи., Supervisory Board)-өөс санал болгосны дагуу Сангийн сайд томилдог ⁴⁴ .

Хүснэгтээс дүгнэхэд Олон Улсын түвшинд Хорооны эрх барих дээд байгууллагын бүрэлдэхүүний томилгоог хийх этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд дараах хоёр асуудлыг анхаарч байна.

- Нэгдүгээрт Хорооны хамтын удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлэх үүднээс гишүүдийг аль болох нэг бодгаль этгээд дангаар томилохгүй байхад анхаардаг буюу өөр байгууллагууд хуваан томилох, өөр өөр байгууллага санал болгох эсхүл олон тооны гишүүдээс бүрдсэн хурлаар баталгаажуулна. Өөрөөр хэлбэл, Хороо нь хамтын удирдлага бүхий байгууллага тул гишүүдийг бодьгал этгээдээс дангаар санал болгож, томилох нь улс төрийн нөлөө орох, нэг улс төрийн намын ашиг сонирхол давамгайлах эрсдэлийг үүсгэдэг.

- Хоёрдугаарт хамтын удирдлагатай байгууллага учир Хорооны даргыг хэн томилох нь төдийлөн ач холбогдолтой бус бөгөөд хараат бусаар ажиллах чадвар бүхий бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэх нь асуултын цөм байдаг хэмээн ойлгож болно.

Эндээс үзэхэд Монгол Улсын хувьд Хорооны бүрэлдэхүүний томилгоо нь Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо, Төсвийн байнгын хороо, Сангийн яам, Монгол банк зэрэг төрийн харьяа бусад санхүүгийн голлох байгууллагын төлөөллийг багтааснаас гадна Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо дээр дурдсан өөр өөр этгээдээс санал болгон хамтын удирдлага бүхий УИХ-аас эцсийн томилгоо хийгдэж байгаа нь олон улсын жишигт бүрэн нийцсэн сайн зохицуулалт байна гэж үзэж болно.

2.3. Хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах шалгуур

Хорооны бүрэлдэхүүнд буюу дарга, гишүүдэд тавигдах шалгуур

⁴³ *Supra* note 18, art. 116, https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/consol_act/asaica2001529/s116.html.

⁴⁴ Netherlands Authority for the Financial Markets, “Board Assessment,” <https://www.afm.nl/en/sector/themas/toetsingen/toetsing-bestuurders-en-commissarissen>.

нь Хороо мэргэшсэн, хөндлөнгийн шийдвэр гаргах үндсэн хөшүүрэг юм. Энэ ч утгаараа Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.5, 11.6 дах хэсгүүдэд тус тус Хорооны гишүүнд тавигдах шалгуурыг зохицуулсан.

Дарга, гишүүнд тавигдах шалгуурыг үндсэн гурван шалгуурт хувааж болно.

Хүснэгт 7. Хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах шалгуур /Монгол Улсын хувьд/

№	Шалгуур	Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль
1	Мэргэшлийн байх	11.6. Хорооны дарга, гишүүн нь эдийн засаг, банк, санхүү, үнэт цаас, эрх зүйн аль нэг чиглэлээр мэргэжил эзэмшсэн, мэргэжлээрээ 5-аас доошгүй жил ажилласан байна.
2	Хөндлөнгийн байх	11.5. Хорооны гишүүнд дараах этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй: <ul style="list-style-type: none"> • төрийн улс төрийн албан хаагч; • улс төрийн намын удирдах албан тушаалтан; • Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор;
3	С о н и р х л ы н зөрчилгүй байх	11.5. Хорооны гишүүнд дараах этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй: <ul style="list-style-type: none"> • Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хуулийн этгээдэд ажиллаж байгаа этгээд; • Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хуулийн этгээдийн энгийн хувьцааны хяналтын багцыг эзэмшигч;

Эдгээр шалгуурын талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

А. Мэргэшлийн байх шалгуур

Монгол Улсын хувьд мэргэшлийн байх шалгуурын хүрээнд дарга болон гишүүнд тавигдах шалгуурыг дараах байдлаар тогтоожээ.

Хорооны дарга, гишүүн нь эдийн засаг, банк, санхүү, үнэт цаас, эрх зүйн аль нэг чиглэлээр мэргэжил эзэмшсэн, мэргэжлээрээ 5-аас доошгүй жил ажилласан байна.

Бусад улсуудын хувьд ч төсөөтэй шалгуурыг тавьж байна. Тухайлбал Английн Зохистой зохицуулалтын зөвлөлийн гишүүдэд байгууллагын үйл ажиллагаанд мэргэшсэн байхын зэрэгцээ дараах⁴⁵ салбар, мэргэжлүүдийн аль нэг эсхүл нэгээс олон салбарт мэргэшсэн

⁴⁵ Terms of Reference for the Prudential Regulation Committee, (2026), 3, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/prc/prctermsreference.pdf>.

дадлага, туршлагатай байхыг шаарддаг байна:

- Санхүү, нягтлан бодох бүртгэл;
- Хууль;
- Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах;
- Мэдээллийн технологи;
- Эдийн засаг;
- Төрийн захиргаа;
- Виртуал хөрөнгө;

Мөн Зөвлөлийн гишүүнээр урьд өмнө гэмт хэрэг үйлдсэнд буруутгагдаж ял, шийтгэл хүлээж байсан болон аливаа ноцтой зөрчил гаргасны улмаас Хөдөлмөрийн гэрээний дагуу эрхэлж байсан албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж байсан хүнийг томилохгүй байх шалгуур тавьдаг байна.

Нидерландын Хяналтын Зөвлөл⁴⁶-ийн хувьд гишүүдэд заавал санхүү, эдийн засаг, өрсөлдөөний эрх зүйн салбарт мэргэшсэн этгээд байхыг шаарддаг байна. Мөн сүүлийн жилүүдэд Олон улсад цахим төлбөр, хөрөнгө оруулалтын хэрэгсэл эрчимжиж байгаатай холбоотойгоор энэ салбарт мэргэшсэн этгээдийг гишүүнээр сонгох хандлага дэлгэрч байна.

Эндээс үзэхэд Монгол Улсын Хорооны гишүүнд тавигдах мэргэшлийн байх шалгуур нь бусад улсын жишигт нийцсэн байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Б. Хөндлөнгийн байх шалгуур

Хөндлөнгийн байх шалгуур нь Хороог улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгах, Хорооны үйл ажиллагаанд улс төрийн намын оролцоог бууруулах, хязгаарлахад чиглэнэ. Монгол Улсын хувьд Хорооны бүрэлдэхүүнд хөндлөнгийн байх шалгуурт хамаарах зохицуулалтыг дараах байдлаар тусгасан.

Хорооны гишүүнд дараах этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй:

- төрийн улс төрийн албан хаагч;
- улс төрийн намын удирдах албан тушаалтан;
- Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор;

Харин бусад Улсуудад хөндлөнгийн байх шалгуурт ач холбогдол өгч, хуулиар тодорхой хязгаарлалтыг тогтоож өгдөг. Тухайлбал, Хонг Конгийн Үнэт цаас, Фьючерсийн хороо (англи хэл., Securities and Futures Commission, SFC)-ны бүрэлдэхүүнд нэг намын харьяалал

⁴⁶ Netherlands Authority for the Financial Markets, “Assessment Procedure,” The assessment interview, <https://www.afm.nl/en/sector/themas/toetsingen/toetsingbestuurders-en-commissarissen/toetsingsgesprek>.

бүхий гишүүний тоо 50%-аас хэтэрч болохгүй хэмээн зохицуулжээ⁴⁷. Энэ нь хорооны дүрэмд⁴⁸ хорооноос гарах тогтоол, шийдвэр нь Хорооны хуралдаанд оролцсон нийт гишүүдийн олонхын саналаар (50+1) гардагтай холбоотой бөгөөд нэг намын харьяалал бүхий гишүүд нийт гишүүдийн олонх болсон тохиолдолд тухайн Хорооноос гарах шийдвэр хэт нэг улс төрийн намын ашиг сонирхлын төлөө үйлчлэх эрсдэлтэй байдагтай холбоотой.

Мөн Олон улсад гишүүнээр томилогдсон этгээдийн урьд хашиж байсан улс төрийн албан тушаалыг нэг бүрчлэн нийтэд нээлттэй болгох шаардлагыг хуулиар ногдуулдаг байна.

Тиймд Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуульд Хорооны бүрэлдэхүүний талаас дээшгүй хувийг нэг намын харьяалал бүхий гишүүдээс бүрдүүлэхгүй байх зохицуулалтыг тусгах нь зохистой байж болно.

Харин Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурорыг Хорооны бүрэлдэхүүнд нэр дэвшүүлэхгүй байх шалгуур нь ойлгомжгүй, бусад улсын жишигт нийцээгүй зохицуулалт байх тул гишүүдэд тавигдах шалгуураас хасах саналыг дэвшүүлж байна.

В. Сонирхлын зөрчилгүй байх шалгуур

Сонирхлын зөрчилгүй байх шалгуур нь Хорооны бүрэлдэхүүнийг санхүүгийн салбар дахь зохицуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч болохын хувьд түүний үнэнч шударгаар, аливаа нэг санхүүгийн зах зээлд оролцогчийн эрх ашгийн төлөө бус бие даасан байдлаар ажиллах боломжийг нэмэгдүүлэх хүрээнд чухал ач холбогдолтой байдаг. Монгол Улсын хувьд хорооны бүрэлдэхүүнд дараах шалгуурыг тавьсан байна.

11.5. Хорооны гишүүнд дараах этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй:

- Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хуулийн этгээдэд ажиллаж байгаа этгээд;
- Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хуулийн этгээдийн энгийн хувьцааны хяналтын багцыг эзэмшигч;

Мөн Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 13.1.4-т заасны дагуу гишүүд нь гишүүнээр томилогдсоноос хойш санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа байгууллагад ажилласан тохиолдолд гишүүнээс чөлөөлөхөөр зохицуулсан нь Хорооны гишүүд бусад байгууллагаас хараат бус байж, Хорооны үйл ажиллагаанд бүрэн анхаарал хандуулах шаардлагатай байдагтай холбоотой.

⁴⁷ The Securities and Futures Commission organization act, art. 4.

⁴⁸ Ibid, art. 10.

Олон улсын хэмжээнд хорооны гишүүнд нэр дэвшигч болон түүний нэгдмэл сонирхолтой этгээд нь санхүүгийн зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдийн 5 ба түүнээс дээш хувийн хувьцаа, эсхүл огт хувьцаа эзэмшдэггүй байх хатуу шалгуурыг нийтлэг байдлаар тавьдаг.

Мөн Хонг Конгийн Үнэт цаас, Фьючерсийн хорооны гишүүд нь хорооны зохицуулах салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид бүтэн болон хагас цагаар ажиллахыг хатуу хязгаарласан. Мөн гишүүн нь хорооны гишүүний албан тушаалаас чөлөөлөгдсөний дараах 3 жилд Хорооны үйлчлүүлэгч байгууллагын захирал, менежер, хувьцаа эзэмшигч, зөвлөхөөр ажиллах болон бусад шууд, шууд бус байдлаар үйлчлүүлэгч байгууллагатай харилцахыг хориглосон байна⁴⁹.

Английн хувьд Санхүүгийн зохицуулах хороо, Зохистой зохицуулалтын зөвлөлийн орон тооны гишүүнийг санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ямар ч хуулийн этгээдтэй эдийн засгийн ашиг сонирхол нэг байхыг дараах байдлаар, нэг бүрчлэн хатуу хязгаарласан байна⁵⁰:

Гишүүнд дараах үйл ажиллагааг хориглоно:

- Хорооны зохицуулалтад хамаарах аливаа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах үйл ажиллагаа эрхэлдэг аж ахуйн нэгж, тэдгээртэй хамаарал бүхий хуулийн этгээдтэй санхүүгийн хувьд ашиг сонирхол нэг байх;

- Энэ хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшин, үйл ажиллагаа явуулж буй аливаа аж ахуйн нэгжийг удирдах, ажиллах, албан ёсны харилцаатай байх, эсхүл хувьцаа, бонд болон бусад үнэт цаасыг эзэмших;

- Хорооны Дарга болон орон тооны гишүүд нь гишүүнээр ажиллах хугацаандаа зэрэгцээ Хөдөлмөрийн гэрээ байгуулж, өөр байгууллагад давхар ажиллахыг хориглосон.

Австрали Улсын хувьд мөн адил гишүүдийг сонирхлын зөрчлөөс ангид байлгахын тулд санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг компанид ажиллах, хувьцаа эзэмших зэргийг хатуу хориглосон бөгөөд орон тооны гишүүдийг Хорооны даргын зөвшөөрөлгүйгээр давхар хөдөлмөр эрхлэхийг хориглосон.

Дээрх байдлаар Хорооны гишүүдийг улс төр, эдийн засгийн хувьд хараат бус, бие даасан байх шаардлагыг тавих нь Хорооны чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлэхэд голлох нөлөөг үзүүлдэг байна.

⁴⁹ Ibid, art. 7.

⁵⁰ Financial Services and Markets Act, art. 78c (2000).

Харин Монгол Улсын хувьд Хорооны бүрэлдэхүүн нь санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа хуулийн этгээдийн энгийн хувьцааны хяналтын багцаас бага хэмжээний хувьцаа эзэмшиж байгаа хувь хүн эсхүл хяналтын багцыг эзэмшигчийн нэгдмэл сонирхолтой этгээдийг тус шалгуурт хамаарахгүй байдлаар зохицуулжээ. Энэ нь олон улсад тавигдаж байгаа хамгийн бага босго болох 5 хувийн хувьцааны эзэмшилтэй харьцуулахад дооргуур байна. Мөн энгийн хувьцаанаас гадна давуу эрхийн хувьцаа болон бусад энгийн хувьцаанд хөрвөх хувьцааны нийлбэрийг тус шалгуурт хамааруулах нь зүйтэй.

Дүгнэлт

Санхүүгийн зохицуулах хороо нь банкнаас бусад санхүүгийн зах зээлийг зохицуулах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд олон улсын жишигт нийцэхүйц хамтын удирдлагын зарчимд суурилсан институцийн тогтолцоог бүрдүүлсэн гэж дүгнэж болохоор байна. Гэвч 2006 онд байгуулагдсанаас хойш Хорооны зохицуулах салбарын хүрээ тасралтгүй тэлж, зохицуулалтын ачаалал нэмэгдсэнтэй уялдан Хорооны үйл ажиллагаанд бодлогын болон өдөр тутмын шинжтэй асуудлыг ялган салгах, шийдвэр гаргалтын шуурхай, мэргэжлийн байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй болсон нь практикт тодорхой хүндрэл үүсгэж байна.

Нэгдүгээрт, Хорооны хамтын удирдлагын зарчмын бодит хэрэгжилтийг бэхжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна. Одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаар Хорооны хурлаар бодлогын асуудал болон иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд шууд нөлөө үзүүлэх асуудалтай адил өдөр тутмын, гүйцэтгэх шинжтэй асуудлыг хамтад нь шийдвэрлэж байгаа нь хамтын удирдлагын зарчим бодитоор хэрэгжихэд сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд бусад улсын туршлагад тулгуурлан Хорооны хурлын дэргэд тодорхой чиг үүрэг бүхий дэд хороодыг байгуулах, тэдгээрт холбогдох бүрэн эрхийг шилжүүлэх замаар шийдвэр гаргалтын чанар, мэргэжлийн байдлыг хангах нь зүйтэй.

Хоёрдугаарт, Хорооны хурдан шуурхай, үр ашигтай үйл ажиллагааг хангах үүднээс өдөр тутмын шинжтэй зохицуулалтын үйл ажиллагаанд хамаарах бүрэн эрхийг Хорооны дарга, дэд дарга, ажлын албанд шилжүүлэх эрх зүйн үндсийг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Энэ хүрээнд тусгай зөвшөөрөл олгох, цуцлах зэрэг иргэн, хуулийн этгээдийн эрх ашигт шууд, жинтэй нөлөө үзүүлэх бүрэн эрхийг гагцхүү Хорооны хурал, түүний дэд хороодын бүрэн эрхийн хүрээнд үлдээж, харин зохицуулалтын гүйцэтгэх шинжтэй, давтамжтай асуудлыг гүйцэтгэх удирдлагын түвшинд шийдвэрлэх

зохицуулалтыг хуульд нарийвчлан тусгах нь оновчтой.

Гуравдугаарт, Хорооны бүрэлдэхүүний эрх зүйн байдлыг боловсронгуй болгох шаардлага байна. Тухайлбал, Хорооны үйл ажиллагааны тогтвортой, мэргэшсэн байдлыг хангах зорилгоор гишүүдийн олонхыг орон тооны статустай байлгах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх, ингэхдээ эдийн засаг, санхүүгээс гадна зохицуулж буй салбарын онцлог, хууль зүйн мэргэшил бүхий этгээдийг тэнцвэртэй байдлаар бүрэлдэхүүнд оролцуулах нь зүйтэй. Үүнтэй уялдан орон тооны болон орон тооны бус гишүүд, түүнчлэн дэд даргын чиг үүрэг, даргыг орлох дарааллыг хуульд тодорхой, давхардалгүйгээр тусгах шаардлагатай.

Дөрөвдүгээрт, Хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах хараат бус байдал, хөндлөнгийн байх шалгуурыг чангатгах нь зүйтэй байна. Энэ хүрээнд нэг улс төрийн намаас гаралтай этгээдийн Хорооны бүрэлдэхүүнд эзлэх төлөөллийг тодорхой хувь хэмжээгээр (жишээлбэл, гуравны нэгээс хэтрэхгүй) хязгаарлах, мөн хөндлөнгийн байх шалгуурт хамааралгүй албан тушаалтнуудын жагсаалтыг хуулиар нягтлан үзэх шаардлагатай.

Тавдугаарт, Хорооны гишүүдийн сонирхлын зөрчлөөс ангид байх баталгааг нэмэгдүүлэх зорилгоор санхүүгийн зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээдэд эзэмшиж болох хувь, сонирхлын босгыг олон улсын жишигт нийцүүлэн бууруулах, тухайлбал 5 ба түүнээс дээш хувийн хувьцаа эзэмшихийг хориглох, эсхүл ямар ч хэмжээгээр хувьцаа эзэмшихийг хязгаарлах эрх зүйн зохицуулалтыг “Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль”-д тусгах нь зүйтэй.

Дээр дурдсан санал, дүгнэлтийг хууль тогтоомжид тусган хэрэгжүүлснээр Санхүүгийн зохицуулах хороо-ны институцийн чадавх, хараат бус байдал, шийдвэр гаргалтын чанар дээшилж, улмаар Монгол Улсын санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой хөгжил, олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх эрх зүйн үндэс сайжрах боломжтой.

[Ном зүй]

Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2015, №28, 2015 он.

Санхүүгийн зохицуулах хорооны дүрэм, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=203319>, 2006 он.

Санхүүгийн зохицуулах хороо, 10 дугаар тогтоол, “Банк бус санхүүгийн байгууллагын хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, хорогдуулах, шинээр хувьцаа гаргах, худалдах, шилжүүлэхэд мөрдөх журам” батлах тухай <http://www.frc.mn/resources/Images/Document/202311/4RcpK%D0%91%D0%91%D0%A1%D0%91-2020-10..pdf>, 2020 он.

Санхүүгийн зохицуулах хороо, 71 дүгээр тогтоол, Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны зохицуулалтын журам, <https://www.frc.mn/resource/frc/uploads/file/93b8442c3cca459f16c1a0bf5a1f460584ee4e7c.pdf>, 2016 он.

Санхүүгийн зохицуулах хороо, 69 дүгээр тогтоол, “Хөдөө аж ахуйн биржийн арилжааны зуучлагч/брокер/-ийн тусгай зөвшөөрлийн түр журам” батлах тухай, <http://www.frc.mn/resource/frc/Document/2023/02/01/2tyjqv9e40vp04bo/69.pdf>, 2013 он.

Санхүүгийн зохицуулах хороо, 274 дүгээр тогтоол, “Даатгалын байгууллагын үйл ажиллагаандхийх газар дээрх хяналт, шалгалтын журам”-ыг шинэчлэн батлах тухай, <http://www.frc.mn/resource/frc/Document/2020/04/22/kt4yulw9jj5l2y0z/3425f8f8089045ed05654db82638d5ee5cb9b73e.pdf>, 2009 он.

Санхүүгийн зохицуулах хороо, 280 дугаар тогтоол, “Хаалттай хувьцаат компанийн тухай” журам батлах тухай, <http://www.frc.mn/resource/frc/Document/2020/03/31/stuapo53e94le77q/14.pdf>, 2013 он.

Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2005 он, №46*, 2005 он.

Act Establishing the Federal Financial Supervisory Authority of Germany (2002).

Act on Financial Supervisory Authority of Finland (2008).

Australian Securities and Investments Commission Act (2001).

David G.Mayes, Regulatory Change in Australia and New Zealand Following the Global Financial Crisis, (2015).

Financial Conduct authority, Corporate governance of the Financial Conduct Authority, (August 2023).

Financial Services and Markets Act of United Kingdom (2000).

László Vértesy, Financial Markets: Regulatory Framework in the European Union, (2024).

Reeds Solicitors LLP, Powers of the FCA, (2023).

Research office, Legislative Council Secretariat of UK, Evolution of Financial regulatory regime in United Kingdom, (2023).

The Hong Kong Securities and Futures Commission organization act (2008).

[Abstract]

**Legal Issues in the Governance of the Financial
Regulatory Commission of Mongolia**

Davaanyam Gankhuyag

Doctor of Laws (LL.D.).

Associate Professor at the Private Law Department

School of Law, National University of Mongolia

Ulaanbaatar, Mongolia

Telmen Battengel

Bachelor of Laws (LL.B.).

Researcher

Ulaanbaatar, Mongolia

The Financial Regulatory Commission (hereinafter referred to as the “Commission”), as the authority responsible for regulating Mongolia’s non-banking financial sector, is established as an independent institution operating under the principle of collegial governance and is accountable to the State Great Khural in accordance with the Law on the Legal Status of the Financial Regulatory Commission. This institutional arrangement is intended to ensure that regulatory decisions are made collectively and in a balanced manner by the members of the Commission, free from undue external influence.

However, since its establishment, the structure of the financial market and the scope of regulatory activities have expanded continuously, resulting in a substantial increase in the number, complexity, and technical depth of matters deliberated at Commission meetings. In light of this rapid development, the existing legal framework has proven insufficient to clearly distinguish between policy-level and day-to-day operational issues and to ensure timely and professionally grounded decision-making, thereby creating practical challenges in the Commission’s operations.

Accordingly, drawing on international best practices, there is a growing need to establish specialized sub-committees under the Commission with clearly defined mandates and delegated powers, as well as to clarify the legal basis for transferring authority over routine and recurrent matters to the Chairperson, Deputy Chairperson, and the executive administration.

Furthermore, to ensure institutional stability and professional capacity, it is necessary to maintain a majority of full-time members and to clearly define, without overlap, the functions of the Vice-Chairperson and the succession order of the Chairperson. In addition, given the evolving nature of the financial sector, ensuring the independence and impartiality of Commission members remains critically important. Therefore, stricter requirements concerning independence, avoidance of conflicts of interest, and external neutrality should be introduced in line with international standards.

This article aims to provide a legal analysis of the Commission's governance structure, the implementation of the principle of collegial governance, the legal status of its composition, and the regulatory framework governing the qualifications of its members, with a view to contributing to the development of a system aligned with international best practices.

[Keywords]

Financial Regulatory Commission, Council-System, Authority of the Commission, members of commission.