

**МОНГОЛ УЛСЫН МӨНГӨ УГААХ,  
ТЕРРОРИЗМЫГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ  
ҮНДЭСНИЙ ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ**

**УЛААНБААТАР ХОТ  
2016 он**

## **АГУУЛГА**

### **ОРШИЛ**

### **АРГАЧЛАЛ, ҮЕ ШАТ**

### **ТОВЧ ХУРААНГУЙ**

### **ҮГ ХЭЛЛЭГИЙН ТОВЧЛОЛ**

#### **1. ЭДИЙН ЗАСАГ, САНХҮҮГИЙН САЛБАРЫН ОРЧИН НӨХЦӨЛ**

- i. Эдийн засгийн орчин
- ii. Санхүүгийн салбар

#### **2. ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙ, ИНСТИТУЦИЙН ОРЧИН НӨХЦӨЛ**

- 2.1 МУТСТ хууль эрх зүйн орчин
- 2.2 Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх эрх зүйн орчин
- 2.3 Санхүүгийн мэдээллийн алба
- 2.4 Хууль сахиулах байгууллагуудын тогтолцоо, үйл ажиллагаа
- 2.5 Эрүүгийн шүүхийн тогтолцоо, үйл ажиллагаа
- 2.6 Дотоод хамтын ажиллагаа
- 2.7 Олон улсын хамтын ажиллагаа

#### **3. МӨНГӨ УГААХ БОЛОН ТЕРРОРИЗМЫГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРСДЭЛ**

- 3.1 Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн нөхцөл байдал
- 3.2 Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн төсөөлөл
- 3.3 Авлигатай тэмцэх газар: Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн эрсдэл
- 3.4 Санхүүгийн мэдээллийн албанд ирүүлсэн сэжигтэй гүйлгээний тайланд хийсэн дүн шинжилгээ
- 3.5 Терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн нөхцөл байдал
- 3.6 Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн эрэмбэ, дүгнэлт
  - i. Мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох өндөр эрсдэлтэй гэмт хэрэг
  - ii. Мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох дунд зэргийн эрсдэлтэй гэмт хэрэг
  - iii. Мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох бага эрсдэлтэй гэмт хэрэг

#### **4. БАНКНЫ САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ**

##### **4.1. Эрсдэл буюу сул тал**

1. Банк үүсгэн байгуулах, хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ болон банкны удирдлага өөрчлөгдөхтэй холбоотой эрсдэл
2. Банкны бизнесийн эрсдэл
3. Банкны МУТС эрсдэлийг удирдах дотоод тогтолцооны эрсдэл
4. Банкинд тавих хяналт шалгалтын тогтолцоо

#### **5. САНХҮҮГИЙН БУСАД САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ**

#### **6. САНХҮҮГИЙН БУС БИЗНЕС БОЛОН МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ ЭРХЛЭГЧ САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ**

- 6.1.1 Нотариат
- 6.1.2 Нягтлан бодогч
- 6.1.3 Аудит
- 6.1.4 Үл хөдлөх эд хөрөнгө зуучлалын байгууллага

## ОРШИЛ

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэг нь Монгол Улсын санхүүгийн системийн тогтвортой, найдвартай байдалд аюул, заналхийлэл учруулах бөгөөд гэмт этгээд, гэмт бүлэг, бүлэглэлүүд гэмт хэргээс олсон орлого, хөрөнгөөр дамжуулан санхүүгийн системд өөрийн нөлөөг тогтоох, гэмт үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэхэд чиглэсэн нийгэм, эдийн засагт хор уршигтай үйл ажиллагаа юм. Энэ төрлийн гэмт хэрэг нь олон улсын түвшинд тулгамдсан асуудалд тооцогдсон хэвээр байгаа билээ.

Мөнгө угаах үйл ажиллагаа нь Монгол Улсын дотоодын гэмт хэргийг тэтгэхийн зэрэгцээ гадаадад үйлдэгдсэн гэмт хэргээс олсон орлого, хөрөнгийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээр чөлөөтэй дамжуулах, хадгалах, шилжүүлэх, өөрчлөхөд томоохон суурь нөхцлийг бүрдүүлдэг. Ялангуяа, авлига, хээл хахууль, татвараас зайлсхийх үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг Монгол Улсын газар нутгаас зугтаалгах, шилжүүлэхэд энэ үйл ажиллагаа чухал үүргийг гүйцэтгэж байна.

Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээний зорилго бол Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг ойлгох, хууль сахиулах, зохицуулах, урьдчилан сэргийлэх байгууллагуудын хязгаарлагдмал нөөцийг үр дүнтэй хуваарилах, оновчтой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх замаар тус эрсдэлийг бууруулахад оршино. Дээрх зорилгын хүрээнд эрсдэлд суурилж авах арга хэмжээний стратеги, төлөвлөгөө боловсруулахын тул анх удаа энэхүү Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ (ҮЭҮ)-ний тайланг хийлээ. Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн талаарх ойлголт, мэдлэгтэй байх нь Засгийн газар, хууль сахиулах, хяналт шалгалт, зохицуулагч байгууллагуудад энэхүү гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд, ялангуяа тус гэмт хэргийн өндөр эрсдэлтэй салбар, газар зүйд чиглэсэн сөрөг арга хэмжээ зохион байгуулах, үр дүнтэйгээр нөөц хуваарилах, бодлого гаргахад тус дөхөмтэй байх болно.

Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах олон улсын байгууллага /ФАТФ/ нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын стандарт (ФАТФ-ын 40 зөвлөмж)-ыг гаргасан бөгөөд тус стандартын дагуу улс орнууд Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ хийх үүрэгтэй. Монгол Улс ФАТФ-тай төстэй бүс нутгийн байгууллага болох Ази номхон далайн орнуудын мөнгө угаахтай тэмцэх бүлэг (APG)-т гишүүнчлэлээрээ дамжуулж уг стандартыг хэрэгжүүлэх бүрэн хүсэл эрмэлзэлтэй байгаагаа илэрхийлсэн.

Манай улс 2004 оны 7 дугаар сард APG-д гишүүнээр элссэн бөгөөд Монгол Улсыг төлөөлж тус бүлгийн үйл ажиллагаанд Монголбанк ажилладаг. Одоогоор тус бүлэгт Ази номхон далайн бүс нутгийг хамарсан 41 улс гишүүнээр элсч, БНАСАУ, Кирибати Улс зэрэг 8 улс ажиглагчаар оролцож байна. Түүнчлэн, НҮБ, Дэлхийн банк, ОУВС зэрэг олон улсын 28 байгууллага тус бүлэгт ажиглагчаар оролцож байна. Тус бүлэг нь гишүүн орнуудын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоонд ФАТФ-ын 40

зөвлөмжийн дагуу Харилцан үнэлгээ хийж олон нийтэд нээлттэй цахим хуудсанд тус үнэлгээний үр дүнг танилцуулдаг.

Сүүлийн жилүүдэд татвараас зайлсхийх, авлигын хөрөнгийг оффшорт хийх үйл ажиллагаандаа гэмт бүлэглэлүүд улс орнуудын банк, санхүүгийн байгууллагууд, тэдгээрийн бий болгосон дэд бүтцийг буруугаар ашиглах явдал ихэсч байгаатай холбогдуулж ФАТФ нь дээрх “Харилцан үнэлгээ”-ний үйл явцыг сайжруулахыг APG гэх мэт бүс нутгийн мөнгө угаахтай тэмцэх байгууллагуудаас шаардаж байгаа. Ингэснээр ФАТФ нь дэлхийн санхүүгийн системийн аюулгүй, найдвартай ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх бөгөөд улс орнуудын татварын орлогыг нутагт нь үлдээх, гэмт бүлгийн нөлөөллөөс ангижрах, терроризмыг санхүүжүүлэхээс сэргийлэхийн төлөө ажиллаж байна. Дээрх зорилгын хүрээнд ФАТФ нь түүний боловсруулсан 40 зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхгүй байгаа (хар жагсаалт-Иран, БНАСАУ), эсхүл хангалтгүй хэрэгжүүлж байгаа (саарал жагсаалт) улс орнуудын жагсаалтыг гаргаж дэлхий нийтэд зарлах замаар тус жагсаалтад орсон улс орны эсрэг санхүүгийн хоригийг хэрэгжүүлэх болсон.

Энэхүү дэлхийн нийтийг хамарсан арга хэмжээний хүрээнд APG-гээс Монгол Улсыг 2 дахь удаагаа үнэлэх явц 2016 оны эхнээс хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд 2017 оны 7 дугаар сард Шри Ланка Улсын Коломбо хотод болох APG-гийн 20 дахь удаагийн Жилийн уулзалтаар Монгол Улсын Харилцан Үнэлгээний тайланг хэлэлцэж батлах юм.

Монгол Улсын Харилцан үнэлгээний эхний буюу гол шалгуур үзүүлэлтийн нэг нь Монгол Улсын Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ бөгөөд энэ үнэлгээнд үндэслэн Монгол Улс мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг бууруулах ажлыг зохион байгуулах шаардлагатай.

## АРГАЧЛАЛ, ҮЕ ШАТ

Эрсдэлийн үнэлгээний **эхний үе шат (2015 оны 4 дүгээр сараас 10 дугаар сар)-нд** эрсдэлийн үнэлгээг хийхтэй холбогдуулж 2015 оны 4 дүгээр сараас Монголбанкнаас бэлтгэл ажлыг эхлүүлж хамтран ажиллах байгууллагуудыг тодорхойлох, ажлын хэсэг байгуулах, ҮЭҮ-ний заавар, зөвлөмжийг олон улсын байгууллагууд, ялангуяа ФАТФ-ын аргачлалын дагуу хийж оролцогч байгууллагуудад хүргүүлэх ажлыг зохион байгуулсан.

Түүнчлэн, үнэлгээг хийх, мэдээлэл цуглуулах зорилгоор шаардлагатай тоо, мэдээний маягтыг боловсруулж холбогдох байгууллагуудад хүргүүлсэн бөгөөд ингэхдээ Европын Аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (OSCE)-ын ижил төрлийн мэдээлэл цуглуулах загварыг ашигласан.

Оролцогч байгууллагуудаас эрсдэлийг тодорхойлохтой холбоотой мэдээ, мэдээлэл цуглуулсан бөгөөд энэ үе шатанд Монгол улсын холбогдох бүх хууль сахиулах байгууллагын мэдээллийн санд 2010 оноос хойш бүртгэгдсэн мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг бүрдүүлж болзошгүй аюул занал (гэмт хэрэг), нөхцөл байдал (хууль эрх зүй, бүтэц, санхүүгийн систем)-ыг илэрхийлэх тоо, статистик, мэдээ мэдээллийг цуглуулан нэгтгэсэн.

Тухайлбал, Сангийн яам, Хууль зүйн яам (тухайн үеийн нэрээр)-наас хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа хууль тогтоомжийн жагсаалт, төсвөөс санхүүжих ажил үйлчилгээ сонгон шалгаруулах явцын мэдээ, Цагдаагийн ерөнхий газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын ерөнхий прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газраас Монгол улсын хэмжээнд 2010-2015 онд бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, түүнээс учирсан хохирол, битүүмжлэгдсэн, хураагдсан эд хөрөнгийн тоо, хэмжээний талаарх статистик, Гаалийн Ерөнхий газраас хилээр нэвтрүүлсэн бараа, бүтээгдэхүүн, Татварын ерөнхий газраас мөн дээрх онуудад тус байгууллагад бүртгэгдсэн татварын зөрчил, хяналт шалгалт, гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээлэл, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Монголбанкнаас Монгол Улсын санхүүгийн системд оролцогчдын талаарх мэдээллийг нэгтгэж авсан.

Монголбанкны Хяналт шалгалтын газар, Санхүүгийн мэдээллийн алба, Санхүүгийн зохицуулах хороо нь санхүүгийн системд үйл ажиллагаа явуулж буй банк, санхүүгийн байгууллагуудын тоо, статистикийг бэлтгэж, эрсдэлээр ангилах, дүн шинжилгээ хийх замаар үнэлгээнд оролцсон.

Энэ үе шатанд эрсдэлийн үнэлгээний ажилд оролцогч байгууллага, ажилтнуудын мэдлэгийг дээшлүүлэх зорилгоор тэдгээрт зориулсан сургалтуудыг Монголбанк, Санхүүгийн мэдээллийн алба нь Азийн хөгжлийн банк, Олон улсын валютын сан, Австрали Улсын Засгийн газар, Ази, номхон далайн орнуудын мөнгө угаахтай тэмцэх бүлэг (APG)-гийн Тамгын газрын дэмжлэгтэйгээр 2015 оны 4, 9 дүгээр сар, 2016 оны 4 дүгээр саруудад тус тус зохион байгуулсан.

Үнэлгээний **хоёр дах үе шат (2016 оны 4 дүгээр сараас 8 дугаар сар)**-нд оролцогч байгууллагуудаас нэгтгэж авсан статистик тоо, мэдээнд үндэслэн эрсдэлийн цар хүрээ, нөлөөг тодорхойлж, ойлгохын тулд тэдгээрт дүн шинжилгээ хийгдлээ. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн далд, нуугдмал мөн чанараас үүдэж зарим тохиолдолд энэхүү үнэлгээг хийхтэй холбоотой цуглуулсан албан ёсны тайлан, тоо, мэдээ зөрүүтэй эсхүл хангалтгүй байх тохиолдол байсан.

Иймд энэхүү үнэлгээг бүрэн дүүрэн, бодитой хийх зорилгоор хууль сахиулах, хянан шалгах болон мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг хариуцдаг хувийн хэвшил, хянан шалгах, хууль сахиулах төрийн байгууллагуудын ажилтан, албан хаагчдын төсөөллийн судалгааг энэ үе шатанд хийсэн болно.

Хувийн хэвшлийн мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт ашиглагдах, өртөх эрсдэлийг тодруулах зорилгоор хувийн салбарын оролцогч (мэдээлэх үүрэгтэй этгээдүүд) нартай уулзалт, ярилцлага хийж, мэргэжилтнүүдийн дунд асуулга хүргүүлж хариу авсан. Тухайлбал, 2016 оны 4 дүгээр сард Азийн хөгжлийн банкны дэмжлэгтэй хэрэгжиж буй Техникийн туслалцааны хүрээнд зохион байгуулсан семинарт 14 банкны 30 ажилтан, ББСБ-ийн 30 ажилтан, үл хөдлөх хөрөнгө зуучлагч компаний 5 төлөөлөгч, үнэт цаасны брокер, дилерийн 5 төлөөлөгч нартай салбар бүрийн эрсдэлтэй холбоотой ярилцлага зохион байгуулж асуулгад хариу авсан. Түүнчлэн, Мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, Монголын нотариатчдын танхимын удирдлагуудтай тус тус уулзалт зохион байгуулсны үндсэн дээр 60 мэргэшсэн нягтлан бодогч, аудитор, 22 нотариатчаас цаасан хэлбэрээр асуулга бөглүүлж мэдээлэл авсан.

Тоо мэдээг хянах, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх ажилд Монголбанкны дэргэдэх Санхүүгийн мэдээллийн алба, Монголбанкны Хяналт шалгалтын газар, Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл технологийн төв, Эрүүгийн цагдаагийн газрын Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс, Татварын ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газрын ажилтан, албан хаагчид оролцлоо. Мэдээ, мэдээллийн үнэн бодит, найдвартай байдлыг нягтлах, дүн шинжилгээ хийх зорилгоор холбогдох албан тушаалтнуудтай зөвлөлдөх уулзалт хийгдсэн.

Санхүүгийн салбарын дийлэнх хувийг эзэлж буй банкны салбарын эрсдэлийг тодорхойлох зорилгоор 2013-2016 оны хооронд Олон улсын валютын сангаас банкинд эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын тогтолцоог бий болгох чиглэлээр хэрэгжүүлсэн техник туслалцааны хүрээнд боловсруулсан асуулга, асуулгын дагуу үнэлэх аргачлал /матрикийг /-ыг ашигласан. Энэ аргачлалын дагуу боловсруулсан дэлгэрэнгүй асуулгыг бүх банкинд 2 удаагийн давтамжтай явуулж хариулт авсан.

Эрсдэлийн үнэлгээний ажлын явцад хүлээн авсан тоо, мэдээнд дүн шинжилгээ хийхэд Азийн хөгжлийн банкнаас арга зүйн зөвлөмж өгөх хэлбэрээр дэмжиж оролцсон юм.

Төрийн байгууллагуудаас цугларсан материалд хулгай, залилан гэх мэт зарим бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, хураагдсан хөрөнгийн талаар хангалттай мэдээлэл авагдсан хэдий ч авлига, байгаль орчны эсрэг зэрэг нуугдмал гэмт хэрэг, гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө, мөнгөний талаар мэдээлэл хангалтгүй байв.

2016 оны 5, 6 дугаар саруудад бүртгэгдээгүй гэмт хэрэг, гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө мөнгөний талаар мэдээлэл авах зорилгоор мөрдөн байцаалт явуулах эрх бүхий байгууллагын мөрдөн байцаагч нартай уулзалт хийж, санал солилцсон. Тухайлбал, АТГ-ын мөрдөн байцаагчидтай уулзаж авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, түүнээс гаралтай хөрөнгө мөнгөний талаарх тэдгээрийн туршлага, төсөөллийг, зарим дүүргийн мөрдөн байцаагч нартай уулзаж хулгай, залилан, түүнээс гаралтай хөрөнгө, мөнгөний байрших үйл явц, Эрүүгийн цагдаагийн газрын хар тамхи, мансууруулах бодис, байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг хариуцсан мөрдөн байцаагч нартай тус тус уулзаж санал бодол солилцсон юм.

Бүртгэгдээгүй гэмт хэрэг, түүнээс гаралтай хөрөнгө мөнгөтэй холбоотой мөрдөн байцаагчдын үзэж байгаагаар авлига, байгаль орчны эсрэг, зохион байгуулалттай (рецидив), татвар, хар тамхи, хүний наймаа, контрабандтай холбоотой гэмт хэргийн бодит хэмжээ бүртгэгдсэн, хууль хяналтын байгууллагуудын мөрдөн байцаалтын ажиллагаагаар тогтоогдсон дүнгээс хавьгүй өндөр гэж үзэж байгаагаар илэрхийлсэн. Түүнчлэн, хэргийн газар дээр тогтоож чадаагүй тохиолдолд яг тухайн гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө, мөнгөний араас мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа төдийлөн хийгдээд байдаггүй талаар дурдаж байсан.

Хууль, хяналтын байгууллагуудын хувьд гэмт хэргийн гаралтай нуугдмал хөрөнгө мөнгийг илрүүлэх тогтоох, түүний хөдөлгөөнийг зогсооход илүү анхаарах шаардлага байгааг энэ үнэлгээний үр дүн харуулж байна. Мөн гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө мөнгийг илрүүлэх, мөрдөн байцаах, тогтоогдсон эд хөрөнгийг бүртгэлжүүлэх процессийг сайжруулж, хөрөнгө илрүүлэх тэдгээрийн мэргэжлийн ур чадварыг сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдсан.

Эрсдэлийн үнэлгээний **3 дах үе шатанд (2016 оны 8 дугаар сараас 10 дугаар сар)-нд** дээрх хоёр үе шатанд хүлээн авч нэгтгэсэн тоо, мэдээ, баримт, судалгаа, жишээнд үндэслэж голлох эрсдэлийг бүрдүүлэгч аюул занал /гэмт хэрэг/, сул тал /орчин нөхцөл, санхүүгийн болон санхүүгийн бус салбар/, үр дагавар /тоо хэмжээнд дүн шинжилгээ хийх/-ийг тодорхойлон гаргахыг зорьсон.

Үнэлгээнд хамрагдсан салбар бүрийн эмзэг сул тал болон аюул заналын тохиолдох магадлал бүрээр тэдгээрийг эрэмбэлж эрсдэлтэй гэмт хэргийн болон салбарын төрлүүдэд оноо өгөх хүснэгтийг боловсруулсны дараа тэдгээрийг “бага”, “дунд”, “өндөр” эрсдэлтэй гэж тус бүр ангиллаа. Салбар тус бүрт Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг бууруулахтай холбоотой арга хэрэгслэлүүдийг тооцож тухайн салбарын эрсдэлийн оноог өсгөх бууруулах хүчин зүйлүүдийг тодорхойлсон. Эрсдэлийг бууруулах хүчин зүйлсийг үнэлж тухайн эрсдэл бүхий салбарын нийт эрсдэлийг их багаар эрэмбэлж гаргасан.



Эрсдэлийн эрэмбэд үндэслэн тухайн эрсдэлийг бууруулахтай холбоотой стратегийг боловсруулж, байгууллагуудын хийх ажлын төлөвлөгөөг боловсрууллаа.

## ТОВЧ ХУРААНГУЙ

Монгол Улс анх удаа үндэсний мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээг хийлээ.

2010-аас 2015 оны хооронд дотоодод үйлдэгдсэн шунахайн сэдэлтэй буюу материаллаг хохиролтой гэмт хэргийн төрлүүдээс хулгайн гэмт хэрэг дийлэнх хувийг эзэлж байгаа (65%) хэдий ч учруулсан хохирлын хэмжээгээрээ залилан (35%), битүүмжлэгдсэн хөрөнгийн хэмжээгээр төсвийн хөрөнгийг хууль бусаар захиран зарцуулах (17%), хураагдсан хөрөнгийн хэмжээгээрээ банкны тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэргүүд бусад гэмт хэргээс илүү байгаа нь тогтоогдож байна.

Гэмт хэрэгт өртөгдсөдийн хуулийн байгууллагад гомдол мэдүүлэх байдал, хууль сахиулах байгууллагуудын гэмт хэргийг илрүүлэх нөөц, чадвартай холбоотойгоор гэмт хэргийн илрүүлэлт харилцан адилгүй байгаагаас хамаарч албан ёсны бүртгэлд дутуу бүртгэгдсэн эсхүл огт бүртгэгдээгүй боловч үйлдэгдсэн гэмт хэргийн төрлүүд байна. Тухайлбал, бусдын эд хөрөнгийг хулгайлах гэмт хэрэгт өртсөн хохирогч хуулийн байгууллагад хугацаа алдалгүй гомдол мэдүүлж байхад авлига, байгал орчны эсрэг болон хар тамхины гэмт хэргүүдийн талаар гомдол мэдээлэл ховор ирдэг бөгөөд дээрх гэмт хэргийн төрлүүд ихэвчлэн далд, нууц хэлбэртэй үйлдэгддэг тул албан ёсны гэмт хэргийн статистикт бүртгэлгүй үлдэх нь нийтлэг байна.

Иймд энэхүү үнэлгээний нэг зорилго бол нууц, далд хэлбэрээр үйлдэгдсэн гэмт хэргийн төрлүүдийн далайц, гаралтын хэмжээг ойрхон магадлалтайгаар олж тогтоох, тэдгээрийн нийгэмд учруулах хортой үр дагавар, хохирлын хэмжээг тооцох бөгөөд үүний тул төрөл бүрийн ажил, мэргэжлийн хүмүүс, албан тушаалтнуудтай уулзаж тэдгээрийн мэдлэг, төсөөллийг тусгах ажил байсан юм.

Албан ёсны статистик мэдээ болон дээрх төсөөллийг судалсны үр дүнд Монгол Улсад мөнгө угаах гэмт хэргийн хамгийн өндөр эрсдэлтэй гэмт хэргээр залилан, байгаль орчны эсрэг, татвараас зайлсхийх болон авлигын гэмт хэргийн төрлүүд эхний дөрөвт багтаж байна гэж дүгнэлээ. Түүнчлэн, хар тамхи, хүний наймааны гэмт хэрэг сүүлийн жилүүдэд тогтмол өсөлттэй байгаа нь анхаарал хандуулах зайлшгүй шаардлагатай гэмт хэрэг юм. Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр хураагдсан хөрөнгийн хэмжээгээр банкны хууль тогтоомж зөрчсөн гэмт хэрэг хамгийн өндөр гарсан явдал нь хэдийгээр банкны хууль тогтоомж зөрчих үйлдэл нь тооны хувьд бага ч үр дагаврын хувьд хамгийн ноцтой эрсдэлтэй болохыг харуулж байна.

Мөнгө угаах гэмт хэрэгт хамгийн ихээр өртөж болох салбараар Монгол Улсын хэмжээнд санхүүгийн салбарын дийлэнх их хувийг эзэлж байгаа банкны салбар зүй ёсоор багтаж байгаа бөгөөд үл хөдлөх хөрөнгийн салбар хоёрдугаарт орох үнэлгээ гарлаа. Хууль хяналтын байгууллагад шалгагдсан авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн хөрөнгө, ашиг, орлогыг нуун далдлах үйл ажиллагаанд гэмт этгээд өөрийн ах, дүү,

хамаатан садан, ойрын төрлийн аливаа хүмүүс, найз нөхөд, танил тал, хүүхэд хүртэл ашиглаж байгаа нь тогтоогдож байна. Үүнээс санхүүгийн системд эцсийн өмчлөгч, улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг таних шаардлага их байгааг харуулж байна.

Санхүүгийн салбарын үйлчилгээ, бүтээгдэхүүний төрлүүдээс хамгийн эрсдэлтэй нь мөнгөн гуйвуулга, шилжүүлэг байна. Банкны салбар мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч байгаа бөгөөд энэ арга хэмжээний хүрээнд өөрийн харилцагч, тэдгээрт үзүүлж байгаа үйлчилгээ, бүтээгдэхүүний төрлүүдийг эрсдэлээр ангилж эрсдэлийг бууруулах тодорхой ажлуудыг зохион байгуулж эхэлсэн байна. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эсхүл түүнд зориулагдсан хөрөнгө мөнгийг бэлнээр хил, гаалиар хяналтгүй нэвтрүүлэх эрсдэл маш өндөр байна.

Түүнчлэн, банк, банк бус санхүүгийн байгууллага хувь нийлүүлэх үйл явцад тодорхой эрсдэл байна гэж үзлээ. Харин үнэт цаасны арилжааны зах зээл Монгол Улсад харьцангуй бага байгаа нь мөнгө угаах гадаад, дотоод орчны эрсдэлийг энэ салбарт бага байлгах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Гэсэн хэдий ч хувьцаа, бондын зах зээлд оролцогчдыг таних үйл явц муу байгаа нь эрсдэлийг хянах шаардлагатай гэсэн дүгнэлтэд хүргэлээ. Даатгалын салбарын үзүүлж байгаа үйлчилгээ харьцангуй бага эрсдэлтэй гэж тооцогдлоо. Банкнаас бусад санхүүгийн салбарын санхүүгийн системд эзлэх хувь хэмжээ бага ч нэгжийн тоо, үйлчилгээний төрөл их байгаагаас хамаарч төвлөрсөн хяналт тавихад хүндрэлтэй байх эрсдэлтэй.

Нотариат, нягтлан бодогч, аудитор санхүүгийн бус салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг боловч мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөх эрсдэл бүхий ажил мэргэжлийн оролцогч нарыг ч мөн дээрх үнэлгээнд хамруулахад нягтлан бодогчийн ажил мэргэжил нь мөнгө угаах өндөр эрсдэлтэй, харин нотариатч нь тодорхой хэмжээний буюу дунд зэрэглэлийн эрсдэлтэй болох нь тогтоогдож байна. Үл хөдлөх хөрөнгийн зуучлагч нарын үйл ажиллагаа Монгол Улсад харьцангуй бага хөгжсөн бөгөөд зуучлагч нар харилцагчаас шууд бэлэн мөнгө хүлээн авдаггүй, тэдгээрийн хөрөнгийг захиран зарцуулдаггүй, түүнчлэн, барилгын компаниуд ихэвчлэн зуучлагч оролцуулалгүй өөрсдөө шууд борлуулалт хийдэгтэй холбоотойгоор зуучлагч нарын мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөх эрсдэл бага байна.

Гадаад орчноос үүсэлтэй мөнгө угаах эрсдэл Монгол Улс бусад оронтой харьцуулахад харьцангуй бага боловч сүүлийн жилүүдэд бий болсон эдийн засгийн орчин нөхцөл, газар зүйн байршлаас шалтгаалж худалдааны гол түнш улсууд болох БНХАУ, ОХУ, БНСУ-аас үүсэлтэй дээрх эрсдэл нэмэгдэх хандлагатай байгаа нь тогтоогдлоо.

Газар зүйн байршлын хувьд ОХУ, БНХАУ бол манай улсад хамгийн ойр бөгөөд бизнесийн өргөн харилцаатай тул эдгээр улсаас үүсэлтэй мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл хамгийн өндөр юм. Гагцхүү, яг ямар эрсдэл вэ гэдгийг дэлхийн төвшинд танигдсан, тухайн улс орон өөрөө хүлээн зөвшөөрсөн гэмт хэргийн гаралтаас

үүсэлтэй эрсдэл гэж тодорхойлох нь зүйтэй. ОХУ, БНХАУ нь хоёулаа терроризмын тохиолдлуудтай, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлтэй улс орон тул дээрх хоёр гэмт хэргээс үүдэлтэй манай улс руу чиглэсэн эрсдэл байгаа. Гагцхүү бусад улсаас хамаарсан дээрх эрсдэлийг бууруулах, тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах механизмаас хамаарч дээрх эрсдэлийн төвшин их юмуу бага байх юм.

Байгалийн их нөөц, баялаг, амьтны төрөл зүйл, ашигт малтмал хайх, олборлох салбарт гол төлөв суурилсан Монгол Улсын эдийн засаг, түүний баялаг, үр шимийг хүртэх улс төр, бизнес, хувийн хэвшлийн бүлэглэл, хувь хүмүүсийн хүсэл эрмэлзэл, ашиг сонирхол, олборлох салбарт хяналт шалгалтын байгууллагуудын тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөө муутай байдлаас хууль бусаар ашигт малтмал хайх, ашиглах, олборлох, улмаар байгаль орчныг бохирдуулах, улсын хилээр эд зүйл хууль бусаар нэвтрүүлэх явдал жилээс жилд тасрахгүй гарсаар байна.

Авлигатай тэмцэх тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагууд авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, нийтийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиглэлээр ахиц дэвшил гаргаж байгаа хэдий ч энэ төрлийн хэргийг үйлдэж буй албан тушаалын гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө, орлогоо нуун, дарагдуулах арга, ажиллагаа улам бүр нарийсч байгаа нь олон улсын оффшор санхүүгийн төв, татварын хөнгөлөлттэй бүсүүдийг ашиглах болсон сүүлийн үеийн чиг хандлагууд гэрчилж байна.

Монгол Улс нь гадаад орчноос үүдэлтэй шинээр үүсэн бий болж буй аюул заналд улам өртөмтгий болох магадлал өсөх хандлагатай байна. УЕПГ, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн статистик, тоон мэдээллээс мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл бодисыг хууль бусаар бэлтгэх олж авах, хадгалах, тээвэрлэх, илгээх, борлуулах гэмт хэргийн гаралт тогтвортой өсөлттэй гарсан байна. Хилийн чанад дахь гэмт бүлэг, бүлэглэлүүд банк санхүүгийн тогтолцоог урвуулан ашиглах замаар картын залилан хийх явдал цөөн хэдэн тооны үйлдлээр хязгаарлагдахгүй байна. Монгол Улсын иргэд интернет орчин дахь залилангийн хохирогч болсоор байна.

## ҮГ ХЭЛЛЭГИЙН ТОВЧЛОЛ

АРГ	Ази номхон далайн орнуудын мөнгө угаахтай тэмцэх бүлэг
ББСБ	Банк бус санхүүгийн байгууллага
ГЕГ	Гаалийн ерөнхий газар
МУТС	Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх
МУТСТ	Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх
МУТСТТХ	Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль
ММНБИ	Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт
МНБ	Мэргэшсэн нягтлан бодогч
МЭҮЭ	Монгол улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 4.1-д заасан мэдээлэх үүрэгтэй этгээд
ФАТФ	Санхүүгийн хориг арга хэмжээ хэрэгжүүлэх олон улсын байгууллага
СГТ	Сэжигтэй гүйлгээний тайлан
СББМҮЭ	Санхүүгийн бус бизнес болон мэргэжлийн үйлчилгээ эрхлэгч нар
СМА	Санхүүгийн мэдээллийн алба
ТЕГ	Тагнуулын ерөнхий газар
УЕПГ	Улсын ерөнхий прокурорын газар
ҮТЕГ	Татварын ерөнхий газар
ҮЭҮ	Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ
ХАЗ	Санхүүгийн мэдээллийн албаны дэргэдэх Хамтын ажиллагааны зөвлөл
ХЗХ	Хадгаламж зээлийн хоршоо
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ЭБШ	Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хууль
ЭЗХТ	Эрх зүйн харилцан туслалцаа
ЭХ	Эрүүгийн хууль

# I. ЭДИЙН ЗАСАГ, САНХҮҮГИЙ САЛБАРЫН ОРЧИН НӨХЦӨЛ

## 1.1. Эдийн засгийн орчин нөхцөл

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн эрсдэлд улс орнуудын нийгэм, эдийн засаг, улс төр, газар зүйн орчин нөхцөл томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг. Монгол Улсын нийт эдийн засгийн хэмжээ 2015 онд 23 их наяд төгрөг буюу 11,8 тэрбум ам.долларын хэмжээтэй байгаа нь дэлхийн улс орнуудтай харьцуулахад 129 дүгээрт бичигдэж байна<sup>1</sup>.

2010-2012 оны хооронд Монгол Улсад уул уурхайтай холбогдсон үйлдвэрлэл дээд цэгтээ хүрч, тэр хэрээр гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдсэн нь мөнгө угаах гэмт хэргийн эрсдэлийн гадаад орчноос хамаарах өртөмтгий байдал (risk exposure)-ыг нэмэгдүүлсэн.

Ашигт малтмалын тухай хуульд заасны дагуу 2014, 2015 онуудад гаргасан Монгол Улсын Засгийн газрын шийдвэрээр Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 19.9 хувьд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгогдох боломжтой гэж тодорхойлсон байна<sup>2</sup>. 2015 оны эцсийн байдлаар тусгай зөвшөөрөлд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн 9.5 хувь хамарсан байгаа нь цаашид уул уурхайн хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагаа явуулагч компаниудын тоо өсөх боломжтой байна.

Уул уурхайн салбар сүүлийн 3 жилийн дундажаар Монгол Улсын төсвийн нийт орлогын 20 хувь, татварын орлогын 24 хувь, экспортын орлогын 78.4 хувийг тус тус бүрдүүлж дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 23 хувь, аж үйлдвэрийн салбарын нийт бүтээгдэхүүний 70 хувийг үйлдвэрлэсэн байгаа нь улсын эдийн засгийн гол хөдөлгөгч хүчин болж байгааг харуулж байна. Мөн нийт гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын 71 хувийг уул уурхай эзэлж байна<sup>3</sup>.

Монгол Улсын нэг хүнд ногдох ДНБ-ний хэмжээ 2015 оны байдлаар 8 орчим сая төгрөг буюу 4000 орчим ам.доллартай тэнцэх бөгөөд энэ хэмжээгээр дэлхийн улс орнуудтай харьцуулахад 110 дугаарт бичигдэж, дундаас доош орлоготой улсуудын нэгд тооцогдож байна. Энэ нь манай улсад гарч байгаа гэмт хэргийн төрлүүдийн онцлогт нөлөөлж байна. Тухайлбал, өндөр хөгжилтэй орнуудад санхүүгийн зах зээлийг буруугаар ашиглах, дотоод мэдээлэл буруугаар ашиглаж, үнэт цааснаас ашиг хонжоо олох, хар тамхи, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эрсдэл хамгийн өндөр байхад амьжиргааны төвшингөөс хамаарч манай улсад хулгай, дээрэм, байгал орчны эсрэг гэмт хэргүүд олноор гарч, татвар төлөхгүй байдал, далд эдийн засаг зонхилж байна.

<sup>1</sup> Дэлхийн банкны мэдээллийн сан <http://www.worldbank.org/en/country/mongolia>

<sup>2</sup> Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайн солбилцлыг тогтоох тухай Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол (2014 оны 239 дугаар, 2015 оны 511 дугаар)

<sup>3</sup> Статистикийн үндэсний хороо, 2015 он

Олон улсын төвшинд гэмт хэрэг үйлдэгдэж олсон хөрөнгө, мөнгийг хууль хяналтын байгууллагын хяналтаас гадуур байлгах зорилготой байдаг тул мөнгөний хөдөлгөөнийг бүртгэж авч үлддэг албан ёсны санхүүгийн системд оруулахгүйгээр бэлнээр юмуу албан бус бусад салбарт ихэвчлэн байршуулдаг. Бэлэн мөнгөний хэрэглээ давамгайлсан бизнесийн орчинтой улс оронд халхавч аж ахуйн нэгж байгуулан бэлэн мөнгө хэлбэртэй гэмт хэргийн орлогыг бизнесийн орлого мэтээр банк, санхүүгийн системд оруулах эрсдэл байдаг.

Дээрх олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу манай улсын нөхцөлд дээрх эрсдэлийг бууруулж болох нэг том үзүүлэлт бол Монгол Улсын хэмжээнд сүүлийн жилүүдэд төлбөр тооцооны системийн хөгжлийн үзүүлэлт чухал үүрэгтэй юм. Төлбөр тооцооны систем хөгжихийн хэрээр банкнаас гадуур мөнгөний хэмжээг хязгаарлах зүй тогтолтой гэдгийг судлаачид онцолдог. Монголбанкнаас бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийн хэрэглээг нэмэгдүүлж, бэлэн бус төлбөр тооцоо давамгайлсан нийгмийг бүрдүүлж, бэлэн мөнгөний өргөн хэрэглээг хязгаарлахыг зорин ажиллаж байна. Тухайлбал, 2010 онд Монгол Улсын хэмжээнд идэвхитэй ашиглагдаж байсан дебит, кредит картын тоо 700 мянган ширхэг байсан бол 2015 онд 2 сая 300 мянга болж бараг 3 дахин өссөн үзүүлэлттэй байна. Энэ хэрээр POS, POB, АТМ төхөөрөмжийн тоо жил ирэх тусам хурдацтай өсч байгаа нь бэлэн мөнгөний хэрэглээг багасгах давуу талтай байна.

Гүйлгээнд байгаа бэлэн мөнгө 2015 оны эцэст 706.7 тэрбум төг буюу 330 сая ам.доллартай тэнцэж байна.

Монгол Улсын хүн ам 2015 оны эцэст 3 сая хүнтэй байгаа нь дэлхийд 138 дугаарт бичигдэж байна. Бусад оронтой харьцуулахад цөөн хүн амтай, жижиг санхүүгийн системтэй улс орны хувьд гадаад орчноос хамааралтай мөнгө угаах эрсдэлд өртөмтгий байдлын төвшингөөр Монгол Улс бусад оронтой харьцуулахад доогуур төвшинд тооцогдож байна.

Гадаад орчноос хамааралтай мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлд өртөмтгий байдлын үзүүлэлтэд манай улс руу чиглэсэн гадны аялал жуулчлал, гэрээт хөдөлмөр, хөрөнгө оруулалт, худалдаа, шилжүүлэг болон зээл багтдаг.

Манай улсын хилээр 2015 онд давхардсан тоогоор 4859.3 мянган зорчигч нэвтэрсэн нь өмнөх оныхоос 504.2 мян.хүн буюу 11.6 хувиар өсчээ. Улсын хилээр 2015 онд орсон зорчигчдын 37.4 хувь нь Дорноговь аймгийн Замын-Үүд, 16.6 хувь нь Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг, 16.5 хувь нь Улаанбаатар, 6.7 хувь нь Өмнөговь аймгийн Гашуун сухайт, 17.4 хувь нь бусад боомтод ногдож байна. Газар зүйн хувьд дээрх хилийн боомтууд мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гадаад орчноос үүдэлтэй гэмт хэрэгт өртөх эрсдэлтэй бүс нутагт тооцогдоно.

Хилээр орсон гадаадын зорчигчдын 46.1 хувийг БНХАУ-ын иргэд, 15.7 хувийг ОХУ-ын иргэд, 10.5 хувийг БНСУ-ын иргэд, 4.2 хувийг Япон улсын иргэд, 3.3 хувийг АНУ-ын иргэд, 3.2 хувийг Казахстан улсын иргэд, 17.0 хувийг бусад орны иргэд эзэлж байна. Харин манай улсад 2015 оны байдлаар 78 орны 6.8 мян.иргэн хөдөлмөр эрхэлж байгаагаас 35.4 хувь нь БНХАУ-ын, 23.0 хувь нь БНАСАУ-ын, 8.3 хувь нь ОХУ-ын, 6.7 хувь нь БНСУ-ын, 4.2 хувь нь АНУ-ын, 3.4 хувь нь БНСВУ-ын, 19.0 хувь нь бусад улсын харьяат иргэд байна.

Дээрх үзүүлэлтээс дүгнэвэл БНХАУ, ОХУ-аас хамааралтай мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлд өртөмтгий байдал хамгийн өндөр байгаа бөгөөд дараа нь БНСУ, Япон, АНУ орж байгаа нь харагдаж байна.

Олон улсын төвшинд гадаад худалдаанд суурилсан мөнгө угаах үйл ажиллагааг өргөн ашигладаг судалгаа байдаг<sup>4</sup>. Ялангуяа, аккредитив, худалдааны хэлэлцээр, гэрээний дүнг хуурамчаар өсгөх бууруулах замаар гэмт хэргийн хохирлын өртгийг хууль ёсны барааны үнэд шингээж хил дамнуулан шилжүүлэх үйл ажиллагаа өргөнөөр ашиглагддаг.

2015 онд Монгол Улсын голлох экспортын бараа нь уул уурхай 88 хувь (үүнээс ээсийн баяжмал, чулуун нүүрс зонхилох хувийг эзэлж байна), мал аж ахуйн бүтээгдэхүүн 7 хувь (амьд мал, малын мах), аж үйлдвэрлэл 5 хувь (хүнс, ноолууран эдлэл), газар тариалан 1 хувийг (үр, рапс) эзэлж байгаагаас харвал уул уурхайн бараа нь гадаад худалдаанд суурилсан мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөх эрсдэлтэй бараа гэж тооцогдохоор байна.

## **i. Санхүүгийн салбар**

Монгол Улсын санхүүгийн салбарт банкны салбарын эзлэх хувь өндөр хэвээр байна. Улс орнуудын санхүүгийн салбарыг бүтцээр нь авч үзвэл банк эсвэл хөрөнгийн зах зээл төвлөрсөн байдаг бөгөөд банк, банк бус санхүүгийн байгууллага, даатгал, хадгаламж зээлийн хоршоо, үнэт цаасны мэргэжлийн оролцогч компаниудын нийт актив, тайлант хугацааны ашиг, өөрийн хөрөнгө зэрэг олон үзүүлэлтийг ашиглан энэхүү бүтцийг тодорхойлдог. Манай улсын хувьд санхүүгийн салбарын бүтцийг сүүлийн 2 жилийн тоон мэдээлэлд үндэслэн дээрх үзүүлэлтээр тодорхойлбол банкны салбар нь 2015 оны эцсийн байдлаар санхүүгийн салбарын нийт активын 95.7 хувь, нийт ашгийн 79.9 хувь, нийт өөрийн хөрөнгийн 80.1 хувийг тус тус эзэлж байна. Санхүүгийн системийн үлдсэн хувийг банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ББСБ, ХЗХ, үнэт цаасны арилжаа эрхлэгч байгууллагууд, даатгалын салбар эзэлж байна.

---

<sup>4</sup> APG типологийн судалгаа <http://www.apgml.org/methods-and-trends/page.aspx?p=a4a11dca-75f2-4dae-9c25-6215103e56da>



Банкны салбарт 2015 оны эцсийн байдлаар нийт 14 банк, 1482 салбар нэгжтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Нийт хадгаламж эзэмшигчдийн тоо 2.8 саяд хүрч 2014 оны эцэстэй харьцуулахад 120.2 мянгаар нэмэгдсэн бол нийт зээлдэгчдийн тоо 846.0 мянгад хүрч 43.0 мянгаар нэмэгдлээ. Банкны салбарын нийт активын хэмжээ 2015 оны эцэст 20.8 их наяд төгрөгт хүрсэн байна. Энэ хэрээр банкны мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт өртөх эрсдэл бусад санхүүгийн салбартай харьцуулахад өндөр байна.

Харин 2015 оны байдлаар банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй ААН-н тоо доорх байдалтай байна. Үүнд:

1. ББСБ	442
2. ХЗХ	254
3. Үнэт цаасны арилжаа эрхлэгч	26
4. Даатгалын компани	17
<b>Нийт:</b>	<b>722</b>

Нийт активын хэмжээгээр банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагууд бага хэдий ч ААН-н тоогоор арилжааны банкуудаас хавьгүй их байна. Энэ нь банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагуудад төвлөрсөн хяналт тавих боломжийг багасгаж мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг тухайн салбарт өсгөх гол хүчин зүйл болж байна. Энэ утгаараа банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагууд хэдийгээр активын хэмжээнээс шалтгаалсан эрсдэлээр хяналтад байж болох талтай ч байгууллагын тоо, ширхэг, газар нутагт тархсан байдлаас хамаарч эрсдэл өндөртэй салбар болохыг харуулж байна.

### **Засгийн газрын санхүү**

Монгол Улсын нийт тэнцвэржүүлсэн төсвийн орлого, тусламжийн дүн 2015 онд 5973.8 тэрбум төгрөг, нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн 7136.9 тэрбум төгрөгт хүрсэн байгаа нь төсвийн зардал ДНБ-ий 30 хувьтай тэнцэх хэмжээнд гарав. Төсвийн хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулах, авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн эрсдэлд өртөмтгий байдал манай улсын хувьд өндөр байгааг харуулж байгаа бөгөөд төсвийн зарцуулалтын хяналтыг өндөрсгөх зайлшгүй шаардлагатай болохыг харуулж байна.

### **Мөнгөн гуйвуулга шилжүүлэг**

Мөнгө угаах эрсдлийн өөр нэг хүчин зүйл бол албан бус мөнгөн гуйвуулга шилжүүлэг гэж тооцогддог. Албан бус гуйвуулга гэдэг нь банкны буюу санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөлгүй этгээдээр дамжуулж итгэлд суурилсан албан ёсны бүртгэлгүй мөнгө шилжүүлэх үйл ажиллагаа юм. Монгол Улсын иргэд олноор

гадаад орнуудад албан бусаар ажил эрхэлж байгаатай холбоотой тэдгээр улсаас Монгол Улс руу чиглэсэн мөнгө гуйвуулгыг албан бус гуйвуулгыг ашиглах тохиолдол бүртгэгдсэн байна.

## Сүүдрийн буюу далд эдийн засаг

Сүүдрийн буюу далд эдийн засагт татварт үл хамрагдах бараа, үйлчилгээ, албан бус, хууль бус, гэмт хэргийн мөнгөний эргэлт багтдаг. Үндэсний тооцоонд хамрагдаагүй нуугдмал, хууль бус, албан бус үйл ажиллагаа, өөртөө зориулсан өрхийн хэрэглээний үйлдвэрлэл болон мэдээллийг бүрэн цуглуулж чадахгүй байгаагаас шалтгаалан албан ёсны мэдээллээс орхигддог үйл ажиллагааг нийтэд нь далд үйл ажиллагаа гэж нэрлэдэг бөгөөд тэдгээрийг үндэсний тооцоонд хамруулахыг далд эдийн засаг (ДЭЗ)-ийг тооцох гэж ойлгож тодорхойлдог<sup>5</sup>.

Монгол Улсын хэмжээнд үйлдэгдсэн гэмт хэргийн мөнгөн эргэлт судлаачдын тооцсон сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээнд багтаж байна. Сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээ өндөр байх тусам гэмт хэргийн мөнгөний хэмжээ өсөх эрсдэлтэй. Энэ утгаараа сүүдрийн эдийн засаг нь Монгол Улсад мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдлийг бүрдүүлдэг үндсэн хэсгийн нэг юм.

Манай улсын хувьд сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээг ихэвчлэн санал асуулгын аргаар болон сүүдрийн эдийн засгийг төлөөлж болохуйц үзүүлэлтүүдийг ашиглан тооцсон байна. Монгол улсын сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээг тодорхойлох зорилгоор дараах судалгаанууд сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн байна.

1. Anderson, Дэлхийн банк, 1997 он, Түүвэр судалгаа, УБ дахь эдийн засгийн 23-28%
2. АНУ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, ҮСХ хамтарсан, 1999 он, Түүвэр судалгааны аргаар ДНБ-ий 13%
3. С.Бямбацэрэн, 2000 он, Салбар хоорондын баланс, ДНБ-ий 17%
4. Үндэсний статистикийн хороо, 2005-2011 он, Үндэсний тооцооны систем Далд эдийн засгийн нэмэгдэл өртгийн дүн, ДНБ-ий 8-13%
5. Судлаач Баттөмөр, 2012 он, Ажиглалт, ДНБ-ий 50%
6. Монголбанк (судлаач Д.Энхзаяа), Бэлэн мөнгөний эрэлтийн аргачлал, 2013 он, ДНБ-ий 35%

Монгол Улсын сүүдрийн эдийн засгийн талаарх Монголбанкны хамгийн сүүлд хийсэн судалгаагаар бэлэн мөнгөний эрэлтийн аргачлалыг ашиглан 2000-2012 оны хоорондох сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээг ойролцоогоор тооцож, ерөнхий хандлагыг тодорхойлохыг зорьсон байна. Бэлэн мөнгөний эрэлтийн аргачлал нь татварын дарамт

---

<sup>5</sup> Үндэсний статистикийн хорооны судалгаа

сүүдрийн эдийн засаг үүсэх гол шалтгаан болох бөгөөд эдийн засгийн далд хэлбэрийн үйл ажиллагаанууд ихэвчлэн бэлэн мөнгөөр хийгддэг гэсэн таамаглал дээр үндэслэдэг.<sup>6</sup>

Судалгааны үр дүнд Монгол Улсын сүүдрийн эдийн засгийн хэмжээ 2012 оны байдлаар ДНБ-ий 35 орчим хувьтай тэнцүү бөгөөд 2000 оноос хойш өсөх хандлагатай байна гэсэн дүгнэлтэнд хүрлээ.

Гэнэтийн ашгийн татвар (68%) - ын тухай хууль 2006 онд батлагдан гарснаар алт олборлогч ААН-үүд татвар төлөхөөс зайлсхийх болж, Монголбанк болон арилжааны банкуудад тушааж буй алтны хэмжээ эрс буурсан. Тухайлбал, уг хууль батлагдахаас өмнө 2005 онд 15.2 тн алт тушааж байсан бол 2011 онд 3.4 тн болж буурсан байна. Энэ нь алт олборлогч ААН-үүд болон гар аргаар алт олборлогчид хууль бусаар хил давуулж худалдаалах болсон бөгөөд үүнтэй холбогдон сүүдрийн эдийн засаг тэлэх хандлагатай болсон байна. Энэ үзүүлэлт нь хууль бусаар хил давуулах гэмт хэргийн эрсдэлийг ч мөн өсгөсөн болох нь тоо мэдээнээс тодорхой харагдаж байна.

2015 онд Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль гарснаар татварын дарамтыг тодорхой хэмжээнд бууруулсан байх магадлалтай юм. Уг хууль хэрэгжсэнээр 34 их наяд төгрөгийг ил гаргасан байгаа нь татвар төлөхгүй хяналтаас гадуур бэлэн мөнгө их байдгийг харуулсан бөгөөд татвараас зайлсхийх гэмт хэргийн эрсдэл Монгол Улсад маш өндөр байгааг харуулж байна.

2015 оны 7 дугаар сарын 9-ны өдөр батлагдсан “Нэмэгдсэн өртөгийн албан татварын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга гарснаар сүүдрийн эдийн засгийг бууруулах зорилготой юм.

### **Хуулийн этгээдийн ил тод байдал**

2006 онд Монгол Улсын Засгийн газар Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (Mining industry transparency initiative)-ыг хэрэгжүүлж эхлэхээр шийдвэрлэсэн ба 2007 онд Шведийн Осло хотод болсон тус санаачилгын Удирдах зөвлөлийн хуралдаанаар Монгол Улс тус санаачилгад нэр дэвшигчийн статустай болсон. Манай улс 2009 онд ОУИТБС-ын баталгаажуулалтыг хийлгэж 2010 онд тус байгууллагын “шаардлагыг бүрэн хангасан” дэлхийн 4 дэгч орноор шалгарсан байна. Мөн ОУИТБС-г хэрэгжүүлэх ажлыг удирдах, хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг бүхий Үндэсний зөвлөлийг анх 2006 онд байгуулж улмаар үе үеийн Засгийн газар үргэлжлүүлэн зохион байгуулж байна.

Энэхүү санаачилгын хүрээнд ил тод байдлын тайлан гаргаж байгаа аж ахуйн нэгжийн тооны хувьд 2006 онд 64 ААН байсан бол 2007 онд 102, 2008 онд 115, 2009 онд

---

<sup>6</sup> Монголбанкны судалгааны товхимол 8, 2013 он

129, 2010 онд 273, 2011 онд 300, 2012 онд 1527, 2013 онд 1198, 2014 онд 998 ААН гаргаж жил ирэх тусам аж ахуйн нэгжүүдийн тайлагнах төвшин нэмэгдсэн үзүүлэлттэй байна.

Засгийн газрын 2012 оны 222 тоот тогтоолоор энэхүү санаачилгыг хэрэгжүүлэхэд Сангийн яам, Уул уурхайн яам, Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн яам, Татварын ерөнхий газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, Төрийн өмчийн хороо, Гаалийн ерөнхий газар, Ашигт малтмалын газар, Газрын тосны газар, Цөмийн энергийн газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга нар оролцох үүрэг өгсөн байна. Эдгээр оролцогчдын өгсөн мэдээлэл, тайланг нэгтгэсэн Засгийн газрын нэгдсэн тайлан гардаг болсон.

Энэ санаачилгын хүрээнд 2016 онд Монгол Улсын Засгийн газраас бүрдсэн ажлын хэсэг нь “Олборлох үйлдвэрлэл эрхлэгч компаниудын ашиг хүртэгч жинхэнэ эздийн ил тод байдлыг хангах боломжит байдлын тухай судалгаа” (pre-feasibility study) энэ жилээс хийж эхэлсэн байна.

## **II. ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙ, ИНСТИТУЦИЙН ОРЧИН НӨХЦӨЛ**

### **2.1. Мөнгө угаахтай тэмцэх хууль эрх зүйн орчин**

Монгол Улс нь Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг 2000 оны Палермогийн Конвенц, Терроризмыг санхүүжүүлэхийг хориглох тухай 1999 оны Конвенц, Авлигалын эсрэг 2003 оны Меридагийн Конвенцид тус тус нэгдэн орсон. Үүнтэй холбогдуулан мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагааг илрүүлэх, таслан зогсоох урьдчилан сэргийлэх, ийм төрлийн хэрэгт ял шийтгэл оногдуулах холбогдох үндэсний хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудыг дээр дурдсан олон улсын гэрээ, конвенци, стандартуудад нийцүүлэх ажил сүүлийн 10 жилийн хугацаанд үе шаттай хэрэгжиж байна.

Мөнгө угаах гэмт хэргийг анх удаа 2002 оны 1 дүгээр сарын 03-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 163 дугаар зүйлд илт хууль бусаар олж авсан мөнгө, эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж санхүүгийн болон аж үйл ажиллагаанд оруулсан үйлдлийг мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцсон байдаг бол түүний дараа 2008 онд Эрүүгийн хуулинд хийсэн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шинээр “мөнгө угаах” гэсэн 268.1 дугаар зүйл анги нэмж зөвхөн зэвсэг, хар тамхи худалдаалах, эсхүл хуурамч мөнгөн тэмдэгт үйлдвэрлэж олсон орлого, зохион байгуулалттай бүлэг, гэмт бүлэглэл, терроризмыг санхүүжүүлэх зорилгоор илт хууль бус хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж эх үүсвэрийг нь халхавчлах буюу нуун далдлах, эсхүл уг эд хөрөнгийг хууль ёсны болгох зорилгоор гүйлгээнд оруулсан үйлдлийг мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцох болсон нь удалгүй олон улсын гэрээ, конвенци, стандартуудад тавьдаг шаардлагад нийцэхгүй нь тодорхой болж нэн даруй өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага тулгарч байсан.

2009 оны 12 дугаар сарын 24-ны өдрийн Эрүүгийн хуулинд дахь нэмэлт, өөрчлөлтөөр мөнгө угаах гэмт хэргийн бүлэг, зүйлд дахин өөрчлөлт орж мөнгө угаах гэмт хэрэгт Эрүүгийн хуулийн 166/1/ зүйлд заасны дагуу хууль бус эх үүсвэрийг нь халхавчлах, нуун далдлах, түүнчлэн аливаа этгээдийг хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор Эрүүгийн хуулин дахь татвараас зайлсхийх гэмт хэргээс бусад хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт үйлдэж олсон эд хөрөнгө, эдийн бус хөрөнгө, мөнгийг санаатайгаар хүлээн авсан, хадгалсан, ашигласан, шилжүүлсэн, хувиргасан үйлдлийг мөнгө угаах хэрэгт тооцох болсон.

Мөнгө угаах гэмт хэрэг нь мөн чанарын хувьд урт хугацаанд дамнан үйлдэгддэг, үргэлжилсэн, улс дамнасан шинжтэй, гэмт хэргийн улмаас олсон орлого, хөрөнгө, мөнгө нь хилийн чанадаас эсхүл дотоодоос гаралтай байхаас үл хамааран ихэнх тохиолдолд нарийн төвөгтэй арга, бүдүүвч ашиглан үйлдэгддэг, илрүүлэхэд өргөн хүрээний мэдлэг, мэргэжлийн ур чадвар шаарддаг өөрийн гэсэн онцлогтой гэмт хэрэг юм. Энэ төрлийн гэмт хэргийн илрүүлэх, мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй хууль сахиулах байгууллагууд мөнгө угаах гэмт хэргийн илрүүлэх, мөрдөн шалгах ажиллагаанд ил ба далд их хүч, хэрэгсэл, мөнгө хөрөнгө зарцуулах, хөндлөнгийн мэргэжилтэн, шинжээчдийг татан оролцуулах тохиолдол зонхилдог.

Монгол Улсад 2007 онд ФАТФ-ын 40+9 Зөвлөмжийн дагуу харилцан үнэлгээ хийгдсэн. Үүнтэй холбогдуулан мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх бодлогын түвшний хууль эрх зүй, урьдчилан сэргийлэх, удирдлага зохион байгуулалтын үе шаттай хариу арга хэмжээний үр дүнд Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2013 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр, НҮБ-ын АЗ-ын тогтоолуудын дагуу “Террорист этгээдийн жагсаалтанд оруулах, жагсаалтад орсон этгээдийн хөрөнгийн хөдөлгөөнийг зогсоох, хянах журам”-ыг Засгийн газрын 348 дугаар тогтоолоор 2013 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдөр, Эрүүгийн хуулийн холбогдох зүйл ангиуд, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг 2014 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдөр УИХ-аар тус тус батлуулсан.

2011-2014 оны хооронд үндэсний мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоог сайжруулах эрх зүйн шинэчлэлийн үр дүнд Монгол Улс нь олон улсын стандартад нийцсэн үндэсний хэмжээний мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын хэмжээнд шинэ тутам хэрэглэгддэг ойлголт, үзэл баримтлалуудыг бий болгосон байна. Тухайлбал, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулинд “улс төрд нөлөө бүхий этгээд”, эцсийн өмчлөгч, халхавч банк, гэсэн шинэлэг ойлголтууд хэрэглээнд нэвтэрсэн.

Олон улсын түвшинд өргөн хэрэглээнд нэвтэрсэн шинэлэг ойлголт, үзэл баримтлал, арга барилуудыг үндэсний мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хууль эрх зүйн орчинд амжилттай нутагшуулж байгаа ч энэ төрлийн гэмт хэргийг

илрүүлэх, мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулдаг хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдийн мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбоотой хууль тогтоомжийг зүй зохистой хэрэглэх онол, практикийн мэдлэг, ур чадвар, ойлголтын зөрүү байсаар байна.

Монголбанкны дэргэдэх Санхүүгийн мэдээллийн алба нь 2012 оноос Азийн хөгжлийн банктай хамтран цагдаа, тагнуул, авлигал, прокурорын байгууллагын ажилтнууд, шүүгчдийг мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх мэдлэг, ур чадварыг бэхжүүлэх төслийг үе шаттай хэрэгжүүлэн нийт мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоонд оролцогчдын мэдлэгийн зөрүүг арилгах, жигд ойлголт бий болгох замаар тодорхой үр дүнд хүрч байгаа. Санхүү, эдийн засгийн нарийн төвөгтэй хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдийг дагнан тогтвортой ажиллуулах, мэргэшүүлэх, ажил мэргэжлийн хувьд ахин дэвших урамшууллын тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн хуулийн 166<sup>1</sup>.1-д "...гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан, эсхүл түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуух, далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор өөрчилсөн, шилжүүлсэн, эсхүл түүний бодит шинж чанар, эх үүсвэр, байршил, захиран зарцуулах арга, эзэмшигч, эсхүл эд хөрөнгийн эрхийг нуусан, далдалсан" үйлдлийг мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцох болсон нь олон улсын гэрээ, конвенц, стандартад тавигдаж буй шаардлагуудад бүрэн нийцэж байгаа ч мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн зүгээс энэ хуулийг үйл ажиллагаандаа оновчтой хэрэглэдэг жигд жишиг тогтоохын тулд тодорхой хугацаа, бүх түвшинд системтэй сургалт, соён гэгээрүүлэх ажил шаардагдаж байна.

Монгол Улс түүхэндээ анх удаа хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай эрх зүйн зохицуулалтыг 2014 оны 1 дүгээр сарын 16-ны өдрийн Эрүүгийн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр баталсан. Уг хуулиар мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх зэрэг тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх бөгөөд харин түүнд холбогдох эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны тухай эрх зүйн зохицуулалт хараахан тусгагдаагүй байна<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> НҮБ-ын Терроризмтой тэмцэх хорооны Монгол Улсад хийсэн үнэлгээний тайлан

## **2.2. Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх эрх зүйн орчин**

Монгол улс терроризмыг санхүүжүүлэх ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчинг сайжруулах онцгой ахиц дэвшил гаргасан. ФАТФ-аас гаргасан зөвлөмжийн дагуу 2013 оны 5 дугаар сард 31-ны өдөр “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль”-шинэчлэн найруулж, Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, “Терроризмтой тэмцэх тухай хууль”-д тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар террорист хөрөнгийг битүүмжлэх эрх зүйн үндэс бий болгосон.

НҮБ-ын Терроризмтой Тэмцэх Хороо *Монгол Улс нь* “Терроризмтой тэмцэх тухай хууль”, “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль”-д Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ нь дотоодын хууль тогтоомжоос дээгүүр үйлчилнэ гэж заасан нь дотоодын хууль тогтоомжийг олон улсын стандартад нийцүүлэх чиглэлээр баримталж буй Монгол Улсын улс төрийн хүчтэй хүсэл зоригийн илэрхийлэл гэж дүгнэсэн байдаг.

Терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийг хуульчилж, 2013 оны Террорист этгээдийн жагсаалт батлах, жагсаалтаас гаргах, түүнийг хянах, жагсаалтад орсон этгээдийн хөрөнгийн хөдөлгөөнийг зогсоох, жагсаалтад алдаатай нэрс оруулснаас үүсэх хохирлыг шийдвэрлэх, гэм буруугүй этгээдийн хөрөнгийг гэм буруутай этгээдийн хөрөнгөөс тусгаарлах журмаар 1373 тогтоолд нийцүүлэн террорист этгээдийг жагсаалтад оруулах, түүний хөрөнгийг битүүмжлэх тухай механизмыг бий болгосон.

## **2.3. Санхүүгийн мэдээллийн алба**

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн дагуу 2006 оны 11 сард Монголбанкны дэргэд Санхүүгийн мэдээллийн алба байгуулагдсан.

Санхүүгийн мэдээллийн алба нь банк, банк бус санхүүгийн байгууллага, даатгалын компани, хөрөнгө оруулалтын сан, үнэт цаасны компани, хадгаламж, зээлийн хоршоо, үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллага, нотариатаас МУТС тэмцэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан мэдээллийг хүлээн авах, дүн шинжилгээ хийх, дүн шинжилгээний үр дүнд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй холбоотой гэж сэжиглэсэн гүйлгээ, гүйлгээний оролдлогын талаарх мэдээллийг эрх бүхий хууль сахиулах байгууллагад шилжүүлдэг. Монгол Улсад банкны үйл ажиллагаанд Монголбанк, бусад санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаанд Санхүүгийн Зохицуулах Хороо хуулийн дагуу хяналт тавьдаг.

Санхүүгийн мэдээллийн алба нь хуульд заасны дагуу аливаа дансыг мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхэд ашиглагдаж байна гэж үзэх үндэслэл байгаа бол МУТСТ тухай хуулийн 4.1-д заасан этгээдийн харилцагчийн дансанд хяналт тавих, хийгдэхээр хүлээгдэж байгаа гүйлгээ нь мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх

зорилготой гэж үзэх үндэслэлтэй бол Санхүүгийн мэдээллийн албаны дарга тухайн гүйлгээг ажлын гурав хүртэл өдрийн хугацаагаар түдгэлзүүлэх эрхтэй.

Санхүүгийн мэдээллийн алба үүсгэн байгуулагдсан цагаасаа хойш МУТС тэмцэх тухай хуулийг шинэчилсэн найруулга батлагдах хүртэл мэдээлэх үүрэгтэй этгээдээс цуглуулсан мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх чадамж хязгаарлагдмал байсныг тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 1-т зааснаар чадавхжуулж Санхүүгийн мэдээллийн алба нь хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор иргэний, хуулийн этгээдийн болон эд хөрөнгийн бүртгэл, нийгмийн даатгалын бүртгэл, хилээр нэвтэрсэн тухай бүртгэл, хөрөнгө оруулалтын бүртгэл, банк хоорондын гүйлгээний бүртгэлийн лавлагааг холбогдох байгууллагаас гаргуулж авах эрхтэй болсон.

МУТС тэмцэх хуулийн 20.1-д заасны дагуу Санхүүгийн мэдээллийн алба хуульд заасан журмын дагуу цуглуулсан мэдээллийг нэгтгэсэн мэдээллийн сантай байна. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 2013 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу мэдээлэл солилцоо, мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнтэй байдлыг дэмжих үүднээс хууль сахиулах байгууллагын мэргэжилтэн СМА түр хугацаагаар ажиллах эрх зүйн орчин бүрдсэн. Ингэснээр, СМА болон хууль сахиулах байгууллагуудын хооронд санхүүгийн тагнуулын мэдээллийг шуурхай солилцдог механизм бүрдэж мөрдөн шалгах ажиллагааны чанар, үр дүнд ахиц гарах нөхцөл бүрдсэн.

Санхүүгийн мэдээллийн алба ижил төстэй үйл ажиллагаа эрхэлдэг, нууцлалын байдлаар ижил түвшний, гадаад улсын болон олон улсын байгууллагатай хууль тогтоомжийн хүрээнд хамтран ажилладаг бөгөөд ҮЭҮ хийх явцад Монгол Улсын Санхүүгийн мэдээллийн алба нь гадаадын санхүүгийн тагнуулын албадтай нийт 18 хамтын ажиллагааны санамж бичиг байгуулан ажиллаж байна. Түүнчлэн, 2009 онд СМА нь Эгмонтын сүлжээгээр дамжуулж 160 орны СМА-тай шууд харилцаж санхүүгийн мэдээлэл солилцох боломжтой болсон байна.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үр нөлөөтэй тогтолцоонд энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх талаар олон нийтийн дунд мэдээлэл, сурталчилгаа явуулах, соён гэгээрүүлэх ажил томоохон байр суурийг эзлэх ёстой. Иргэд, хуулийн этгээдүүд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэг, түүнтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэрэгт санаатай, болон санамсаргүй байдлаар (харанхуйгаар ашиглагдах) тохиолдол нийтлэг байдаг. Иймд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэхэд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх талаар олон нийтийн дунд мэдээлэл, сурталчилгаа явуулах шаардлагатай.



## **2.4. Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хууль сахиулах байгууллагуудын үйл ажиллагаа**

*Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх*, терроризмын гэмт хэргийн мөрдөн байцаах ажиллагаа эрүүгийн болон эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн дагуу явагддаг. Тагнуулын ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газартай хамтран терроризмын хэргийг мөрдөн шалгадаг. Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах эрх бүхий албан тушаалтан нь сэжигтнийг баривчлах тухай тогтоол үйлдэж, прокурорт танилцуулах бөгөөд прокурор нь шүүхэд танилцуулж шийдвэрлүүлдэг. Шүүгч тогтоолыг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор сэжигтнийг баривчлах эсэх асуудлыг шийдвэрлэж нэн даруй захирамж гаргана. Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нь сэжигтнийг баривчилсан болон хаана байгааг 24 цагийн дотор түүний гэр бүлийн насанд хүрсэн гишүүн, төрөл, садангийн хүн, эсхүл өмгөөлөгчид нь мэдэгдэх, эсхүл өөрөө мэдэгдэх боломжийг баривчлагдсан этгээдэд олгоно.

Сэжигтнийг шүүхийн тогтоолд үндэслэн 14 хоногийн хугацаатай түр саатуулах бөгөөд цаашид 2 сар хүртэл хугацаагаар сунгаж болно. Яллагчийг хорьж мөрдөх хугацаа 2 сар байна. Шүүх ажиллагаа эхлэхээс өмнөх цагдан хорих ажиллагаа 24 сараас хэтрэхгүй бөгөөд ээдрээ төвөгтэй, ихээхэн хэмжээний ажиллагаа бүхий гэмт хэргийн мөрдөн байцаах ажиллагааг прокурор нэг сар хүртэл хугацаагаар тогтоож, шүүхээс зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр цаашид сунгана.

*Тусгай мөрдөн байцаах ажиллагаа.* “Тагнуулын байгууллагын тухай хууль”-д зааснаар ТЕГ, ЦЕГ харилцаа холбоо хянах, харилцаа холбооны болон мэдээллийн бусад сүлжээнд нэвтрэх эрхийг зөвхөн УЕПГ-ын зөвшөөрлийн үндсэн дээр хэрэгжүүлнэ. Монгол Улс нууц үйл ажиллагааг хуулиар дэмждэггүй.

*Сэжигтэн/ түр саатуулагдсан/ буруутай этгээдийн эрх.* Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.5, 59 дүгээр зүйлийн 59.3 дэх хэсэгт заасны дагуу ТЕГ сэжигтнийг баривчлах үед түүнд баривчилсан шалтгаан үндэслэлийг мэдэгдэх ба саатуулснаас хойш 24 цагийн дотор түүний ар гэр, төрөл садан, өмгөөлөгчид энэ тухай мэдэгдэнэ. Сэжигтэн өмгөөлөгчтэйгөө холбогдохоос нааш байцаалт өгөхгүй байх эрхтэй бөгөөд байцаалт явуулж буй цагдаагийн зарим хэсэг, түр саатуулах байранд хяналтын дүрс бичлэг хийдэг.

Тагнуулын ерөнхий газар бүрэн эрхийнхээ хүрээнд терроризмын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг удирдан зохион байгуулдаг бөгөөд Цагдаагийн ерөнхий газар, Хил хамгаалах ерөнхий газар болон бусад холбогдох төрийн байгууллагатай хамтран мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг. Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл /ТАЗЗ/ нь ТЕГ, ЦЕГ, бусад холбогдох төрийн байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоог дэмжих замаар ЗГ-ыг шуурхай мэдээллээр хангадаг бөгөөд нийслэл, орон нутгийн салбар зөвлөл хоорондоо дотоод сүлжээ ашиглан

шуурхай харилцдаг. Орон нутгийн салбар зөвлөл орон нутгийн түвшинд мөн үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

Цагдаа, Авлигатай тэмцэх, Тагнуул, улмаар прокурор, шүүх, эцэст нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас гарах гэмт хэргийн нөхөл байдал, гэмт хэргийн шийдвэрлэлт, ял шийтгэл эдлүүлэлтийн талаарх цогц нэгдсэн мэдээлэл гаргах тогтолцоог бий болгохоор ХЗДХЯ-ны дэргэд “Хууль зүйн цахим нэгтгэл” төсөл хэрэгжиж байна. Уг төслийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулж АТГ, ТЕГ, УЕПГ, ШЕЗ-ийн үүрэг оролцоог нэмэгдүүлж, үүнд шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэгийг эрэлхийлж байна.

### **Прокурорын байгууллагын тогтолцоо, үйл ажиллагаа**

Прокурорын байгууллага нь Улсын ерөнхий прокурорын газар, аймаг, нийслэлийн прокурорын газар, сум буюу сум дундын, дүүргийн прокурорын газраас бүрдэнэ.

Монгол Улсын Их хурлын 2015 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдрийн 65 дугаар “Прокурорын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг шинэчлэн батлах тухай” тогтоолоор Аймаг, нийслэлийн прокурорын газар, дагнасан прокурорын газар, дүүрэг, сум дундын прокурорын газрыг шинэчлэн баталсан бөгөөд аймаг, нийслэлийн болон дагнасан 23 прокурорын газар, дүүргийн 8 прокурорын газар, сум дундын 8 прокурорын газрын байршил, харъяаллыг баталжээ.

Прокурорын үйл ажиллагаа нь нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх, гадны нөлөөнд үл автах, хуулийг нэг мөр хэрэглэх зарчимд үндэслэн явагддаг бөгөөд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрүүгийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулах үндсэн чиг үүрэг бүхий, үйл ажиллагаагаа төрийн нэрийн өмнөөс явуулдаг, бие даасан, хараат бус, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч байгууллага юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох бөгөөд Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар эрүүгийн хэргийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд хууль хэрхэн биелж байгаад хяналт тавихдаа эрүүгийн хэргийг түдгэлзүүлэх, сэргээх, хэрэгсэхгүй болгох талаар гасан хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн саналыг шийдвэрлэх, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчаас тодорхой байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах байцаан шийтгэх тодорхой ажиллагааны зөвшөөрлийг олгох зэргээр цагдан хорихоос бусад зөвшөөрөлийг олгодог бүрэн эрхтэй. /Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 193, 195, 205, 209, 215, 219 дугаар зүйлүүд/

Байцаан шийтгэх ажиллагааг хэрэгжүүлэгч хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, хяналтын прокуроруудад Эрүүгийн байцаан шийтгэх тодорхой ажиллагаа явуулахад мөрдлөг болгох “Прокурорын хяналтын ажилд болон хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг дагаж мөрдөх аргачилсан заавар”-ыг Улсын Ерөнхий прокурорын 2015 оны 08 дугаар сарын 11-ний өдрийн А/88 дугаар тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар батлан гаргасан байна.

Улсын Ерөнхий прокурорын 2015 оны 6 дугаар сарын 05-ны өдрийн А/67 дугаар тушаалаар Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 166<sup>1</sup> дугаар зүйлд /Мөнгө угаах/ заасан гэмт хэргийн талаархи гомдол, мэдээлэл, эрүүгийн хэрэгт Цагдаагийн ерөнхий газрын Эрүүгийн цагдаагийн газарт, хяналт тавих харъяаллыг Нийслэлийн прокурорын газарт тогтоож өгсөн байна.

## **2.5. Эрүүгийн шүүхийн тогтолцоо, үйл ажиллагаа**

Монгол Улс анхан шатны, давж заалдах шатны, Дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/ гэсэн эрүүгийн шүүхийн 3 шатлалтай байна. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийг шүүгчдийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор хуульч нарыг оролцуулан таван хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар үүсгэн байгуулдаг. Шүүхийн төсвийг УИХ баталдаг ба шүүхийн захиргаа төсвийн хуваарилалтыг удирдан явуулдаг.

Улсын Их Хурал 2012 онд “Шүүхийн тухай хууль”, 2013 онд “Шүүх байгуулах тухай” хуулийг баталж, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулах, Улсын дээд шүүх иргэн, эрүү, захиргааны хэргийн дагнасан танхимдаа хүрэлцэхүйц байхаар шүүгчийн орон тоог нэмсэн. Мөн эдгээр хуулиар давж заалдах болон нийслэлийн хэмжээнд анхан шатны шүүхүүд эрүүгийн болон иргэний хэргийн дагнасан байдлаар зохион байгуулсны зэрэгцээ анхан шатны шүүх насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийн, гэр бүлийн, хөдөлмөрийн маргааны зэрэг танхимтай байх тухай заасан нь нийтлэг ердийн шүүхүүдийг дагнасан шүүхийн тогтолцоонд шилжүүлэх, үүнд тулгуурлан тодорхой хэрэг, маргааны төрлөөр мэргэшсэн шүүгч ажиллах, цаашид дагнасан шүүхийн тогтолцоонд суурилсан төрөлжсөн шүүх бий болох эрх зүйн үндсийг тодорхойллоо. Дагнасан шүүхийн тогтолцоо нь үндсэн шүүхийн ачааллыг хөнгөлж, тодорхой маргаан, эрх зүй дээр төвлөрөх боломжийг бүрдүүлж, шүүх мэргэшин туршлагажиж, ур чадвар нь сайжирснаар хараат бус байдал нь бэхжиж, шүүхийн шийдвэр чанаржиж, улмаар иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах зэрэг ач холбогдолтой тул ШЕЗ-өөс цаашид дагнасан шүүхийн тогтолцоог дэмжин хөгжүүлэх чиглэлээр тууштай ажиллах болно. Эрүүгийн дагнасан шүүхийн тогтолцоо бүрдсэнээр шүүгчид шинээр гарч байгаа зохион байгуулалттай гэмт хэргүүд болох мөнгө угаах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх туршлага, ур чадвар нэмэгдэх болно

Мөнгө угаах гэмт хэрэг гэж зүйлчлэгдэж байсан нэг хэргийг эрүүгийн анхан шатны шүүхэд хэргийг хүлээн авч, шүүх хурлаар хянан хэлэлцэхэд ойролцоогоор нэг сарын хугацааг, давж заалдах шатанд нэг сарын хугацааг, харин хяналтын шатанд хоёр сарын хугацааг шүүгчид тус тус зарцуулсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүгчдэд шинээр гарч ирсэн гэмт хэргүүд, тур дундаа мөнгө угаах гэмт хэргийн талаарх ойлголт, эрх зүйн зохицуулалтыг тайлбарласан сургалтуудыг тогтмол явуулж байна. Тухайлбал, ШЕЗ-өөс Азийн хөгжлийн

банктай хамтран мөнгө угаах, терроризмийг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх талаар шүүгчдийн ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх цуврал сургалтуудыг зохион байгуулсан бөгөөд 2014 онд зохион байгуулсан “Мөнгө угаах гэмт хэргийн үндсэн ойлголт, эрх зүйн зохицуулалт” сургалтад эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэдэг нийт 250 гаруй шүүгч оролцсон байна. Сургалтын үр дүн, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх, тогтвортой үргэлжлэх нөхцөл, боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор 2015 онд энэ чиглэлээр 15 шүүгч багш бэлтгэхээр төлөвлөсөн. Шүүгч багш бэлтгэх болон шүүгчдэд зориулсан сургалтыг 2017 оныг дуустал хугацаанд үе шаттайгаар зохион байгуулна. Мөн түүнчлэн гадаадын шүүгчидтэй хамтран энэ чиглэлээр сургалтыг зохион байгуулж байна.

## **Дотоод хамтын ажиллагаа**

Монгол Улсын мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх дотоод буюу үндэсний хамтын ажиллагаа нь Санхүүгийн мэдээллийн албаны дэргэдэх Хамтын ажиллагааны зөвлөл (ХАЗ)-ийн хурал, уулзалт; мэдээлэх үүрэгтэй этгээд, Монголбанк, СЗХ, СМА, хууль сахиулах, прокурор, шүүхийн байгууллагын хоорондын мэдээлэл солилцоо; хамтарсан сургалт, семинар, зөвлөлдөх уулзалт; гүйцэтгэх болон мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хамтарсан ажлын хэсгийн үйл ажиллагаа гэсэн хэлбэртэй.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, мэдээлэл солилцох, эрсдэлийг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөмж гаргах, бодлого боловсруулах чиг үүрийг бүхий дотоод хамтын ажиллагааны механизм болох Хамтын ажиллагааны зөвлөл нь Санхүүгийн мэдээллийн албаны дэргэд 2006 оноос хойш ажиллаж байна. Тус зөвлөлд Монголбанк, Сангийн яам, Хууль, зүй дотоод хэргийн яам, Гадаад харилцааны яам, ЦЕГ, ТЕГ, АТГ, УЕПГ, Татварын ерөнхий газар, ГЕГ, СЗХ, СМА-ны төлөөлөл багтдаг. Хамтын ажиллагааны зөвлөлийн ажиллах журам, түүний бүрэлдэхүүнийг Монголбанкны Ерөнхийлөгч баталдаг бөгөөд хуульд, журамд заасны дагуу тус зөвлөл улирал бүр хуралддаг ба шаардлагатай тохиолдолд ээлжит бус уулзалтыг зарлан хуралдуулдаг. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2013 оны 5 дугаар сарын 31-ны өдөр батлагдсанаар Хамтын ажиллагааны зөвлөлийн ажиллах А-116 тоот журмыг 2014 оны 07 дугаар сарын 21-ны өдөр шинэчлэн баталсан байна. ХАЗ-д ажиллаж буй яам, агентлагын төлөөллийн үүрэг, хариуцлага, оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор ХАЗ-ийг байгууллага бүрийн төлөөлөл тойргийн зарчмаар 1 жилийн хугацаатай даргалах шинэ журмыг нэвтрүүлснээр ХАЗ-д багтдаг байгууллагуудын төлөөллийн оролцоо тогтворжиж байна.

Монгол Улс нь бодлогын төвшинд дотоод хамтын ажиллагааны механизмыг бүрдүүлсэн хэдий ч мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах ажиллагааны шатанд үр дүнтэй хамтран ажиллах механизмыг ажлын практикт нэвтрүүлж хэвшүүлэх шаардлагатай байна. Эрх бүхий байгууллагууд нь

МУТС хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаандаа санхүүгийн болон бусад холбогдох мэдээ, мэдээллийг зүй зохистой ашигладаг байх нь ФАТФ-ын үр дүнтэй МУТСТ тогтолцооны нэгэн гол шалгуур юм. МУТСТТХ-ийн 17.1-т Санхүүгийн мэдээллийн албанд эрх бүхий хууль сахиулах байгууллагын төлөөллийг ажиллуулах, 17.2-т эрх бүхий хууль сахиулах байгууллагын төлөөлөл нь энэ хуулийн 16.9-д заасны дагуу хяналт шалгалт хийх, санхүүгийн лавлагаа гаргуулж авах эрхтэй гэсэн МУТСТ үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байдлыг харуулсан заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байсаар байна.

## **2.6. Олон улсын хамтын ажиллагаа**

“Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэж заасны дагуу олон улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, хэм хэмжээ нь тус улсын эрх зүйн тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд Монгол Улс нь олон улсын эрх зүйн үндсэн зарчмын нэг болох “гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх” зарчмыг баримтлах талаар Үндсэн хуулийн мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт тунхагласан.

Түүнчлэн “Авлигын эсрэг конвенц”, “Хар тамхи, мансууруулах бодис хууль бусаар наймаалахын эсрэг конвенц”, “Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц”, “Терроризмыг санхүүжүүлэхийг хориглох тухай конвенц”-уудад нэгдэн орсон бөгөөд эдгээр олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлсээр ирсэн. Тухайлбал, дээрх конвенцуудаар гэмт хэрэгт тооцохыг улс орнуудад үүрэг болгосон заалтыг хэрэгжүүлж эрүүгийн хуульд авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх болон холбогдох суурь гэмт хэргийг эрүүгийн хуульд хуульчилсан байна.<sup>8</sup>

### **Эрх зүйн харилцан туслалцаа**

Эрүүгийн гэмт хэрэгт эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх, гэмт этгээд шилжүүлэх болон ялтан шилжүүлэх асуудлаар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 45, 46, 47 дугаар бүлэгт тусгайлсан хуульчлан зохицуулсан бөгөөд энэ асуудлаар Улсын Ерөнхий Прокурорын Газраас нарийвчилсан журам гарган зохицуулж, холбогдох процедурыг тодорхойлсон. Дээрх ажиллагааг эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх тухай (ЭЗХТ) болон олон улсын бусад гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу гүйцэтгэж байна. Монгол Улс өнөөдрийн байдлаар 20 улс оронтой иргэний, эрүүгийн хэргийн талаар эрх зүйн, харилцан туслалцаа үзүүлэх болон гэмт этгээд, ялтан шилжүүлэх хоёр талт гэрээ, хэлэлцээрийг байгуулсан. Үүнээс 5 оронтой ялтан шилжүүлэх, 3 оронтой гэмт этгээд шилжүүлэн өгөх хоёр талт гэрээ, хэлэлцээрийг байгуулсан. Гадаадын эрх бүхий

<sup>8</sup> УЕПГ-ын мэдээлэл, 2016/09 сар, Улаанбаатар хот.

байгууллагаас Монгол Улсад илгээсэн ЭЗХТ-ны даалгавар, сэжигтэн, ялтан шилжүүлэх хүсэлтийн тоо баримтыг доорхи хүснэгтэд тусгав (УЕПГ, 2014-2015).

**Хүснэгт № 2.1. Гадаадын эрх бүхий байгууллагаас Монгол Улсад илгээсэн ЭЗХТ-ны даалгавар (УЕПГ)**

№	Үзүүлэлт	2014	2015
1	<b>Хүлээн авсан ЭЗХТ-ны даалгаврын тоо</b>	<b>9</b>	<b>19</b>
2	Гүйцэтгэсэн ЭЗХТ-ны тоо	8	18
3	Татгалзсан ЭЗХТ-ны тоо	1	1
4	<b>Хүлээн авсан сэжигтэн шилжүүлэх хүсэлтийн тоо</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
5	Гүйцэтгэсэн хүсэлтийн тоо	2	1
6	Татгалзсан хүсэлтийн тоо	-	1
7	<b>Ялтан шилжүүлэх хүсэлтийн тоо</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
8	Гүйцэтгэсэн хүсэлтийн тоо	1	6
9	Татгалзсан хүсэлтийн тоо	-	-
10	<b>Гүйцэтгэсэн хугацаа</b>	2 сараас 2 жил	14-90 хоног

Мөнгө угаах, түүний суурь гэмт хэрэг болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбоотой гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэх хүсэлтийг биелүүлэх үүргийг хамгийн боломжит хүрээнд бүрэн дүүрэн биелүүлэхийг эрмэлзэж олон улсын гэрээний заалтыг бүрэн хэрэгжүүлж ажиллах боломжтой бөгөөд одоогоор энэ төрлийн хүсэлт ирээгүй байна. Монгол Улсын Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 46 дугаар бүлгийн 404-409 дүгээр зүйлд гэмт этгээдийг шилжүүлэх журмыг зохицуулсан бөгөөд энэ талаар ирүүлсэн хүсэлтийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар УЕПГ-ын 2015 оны А/88 тушаалаар батлагдсан “Прокурорын хяналтын ажилд болон хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг дагаж мөрдөх ажлын аргачилсан заавар”-т тодорхой зохицуулж өгсөн. Энэ салбарт гарсан ахиц дэвшил нь энэхүү аргачилсан заавар юм. Үүгээр хүсэлтийг гүйцэтгэж шилжүүлэх төв байгууллага, албан ёсны механизмын болон хүсэлтийг цаг тухай бүрт нь гүйцэтгэхэд зориулсан үйл ажиллагааны шат дарааллыг нарийвчлан зааж өгснөөрөө хүсэлтийг биелчлэн гүйцэтгэх прокурор, мөрдөн байцаагч нарт ач холбогдолтой гарын авлага болж өгсөн.

Гэвч, манай улсын хувьд ЭЗХТ-тай холбоотой гарч буй хүндрэл нь эрх бүхий байгууллагын хүн хүчний хүрэлцээ, хүсэлтийн орчуулга, үүнтэй холбогдон гарах

зардлын зохицуулалт, ЭЗХТ-ны гэрээг шинэчлэх<sup>9</sup>, шинээр байгуулах асуудлын хариуцсан ажилтан дагнан ажиллуулах зэрэг асуудал байна.

Дээрхи сул талаас болж гадаадын улс орон руу явуулсан ЭЗХТ-ны даалгаврын хариу удаашрах, бичиг баримт бүрдүүлэлт, орчуулгын чанараас шалтгаалаад даалгавар гүйцэтгэхээс татгалзах зэрэг асуудал гарч байна. Эдгээр асуудлууд нь эргээд хууль бус хөрөнгийг гадны улс оронд байршуулсан гэмт хэрэгт тухайн хөрөнгийн хууль бус эх үүсвэрийг нотлох, жинхэнэ өмчлөгчийг тогтоож, амжилттайгаар хэрэг шийдвэрлэж, хөрөнгө хураахад хүндрэл учруулж байгаа юм. Иймээс энэ асуудал нь гадаадад хууль бус хөрөнгө байршуулсан гэмт хэргийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

Монгол Улс 4 оронтой гэмт этгээд, ялтан шилжүүлэн өгөх тухай гэрээ байгуулсан. Одоогоор доорхи байдлаар ялтан шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэж байна<sup>10</sup>:

- Гэмт хэрэг үйлдэж Монгол Улсын шүүхээр шийтгэгдэж, Монгол Улсад хорих ял эдэлж байгаа гадаадын иргэнийг өөрийн хүсэлтийн дагуу Монгол Улсын Ерөнхий Прокурор зөвшөөрснөөр эх оронд нь хорих ял эдлүүлэхээр шилжүүлж болно.
- Гэмт этгээд, ялтан шилжүүлэн өгөх тухай гэрээний дагуу гадаад улс оронд ял шийтгүүлсэн Монгол Улсын иргэнийг шилжүүлэн авах, Монгол Улсын шүүхээр хорих ял шийтгэгдсэн гадаад улсын иргэнийг эх оронд нь шилжүүлэх, хорих ялыг эдлүүлэхээр шилжүүлдэг.
- Монгол Улс 2014 онд Казастан улсад хар тамхи худалдаалах гэмт хэрэгт холбогдсон Монгол улсын 2 иргэнийг эх орондоо хорих ялыг эдлүүлэхээр шилжүүлэн авчирсан. Түүнчлэн бусдыг залилан мэхлэх гэмт хэргээр Монгол улсын шүүхээс хорих ялаар шийтгэгдсэн БНСУ-ын иргэнийг өөрийн хүсэлтээр эх оронд нь хорих ялыг эдлүүлэхээр, мөн Казахстан улсын 1 хүнийг гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгуулахаар Казахстан улсад шилжүүлэн өгсөн байна.

Харин “Монгол Улсын иргэнийг харьяатаас хасах, эх орноосоо хөөх, өөр улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглоно” гэж заасны дагуу Монгол Улсын харьяат иргэнийг шилжүүлэн өгөхийг Үндсэн хуулиар хориглосон. Энэ нь хэдийгээр иргэнээ хамгаалж байгаа ч улс төр, бизнесийн салбарт их хэмжээний нөлөө тогтоосон этгээдийн хэд хэдэн орны ашиг сонирхол хөндөгдөж буй хэргийг дотооддоо шийдвэрлэх боломжгүй тохиолдолд үйлдсэн гэмт хэрэгт нь хариуцлага ногдуулахаар гадны улс оронд шилжүүлэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй юм. Энэхүү зохицуулалт нь цаашлаад террорист этгээд, Монгол Улсад орогнож буй гэмт этгээдийг гадаадын улс оронд

<sup>9</sup> ЭЗХТ-ны ихэнхи гэрээ хуучирсан, хуучин социалист орнуудтай байгуулсан иргэний болон захиргааны хэрэгтэй холбоотой гэрээнүүд байгаа.

<sup>10</sup> УЕПГ-ын мэдээлэл, 2016/09 сар, Улаанбаатар хот.

шилжүүлэх зэрэг асуудалд хүндрэл учруулж болзошгүй гэж үзэж байна. Энэ асуудал нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэг үйлдсэн, террорист этгээдэд хариуцлага ногдуулахад хүндрэл учруулж болзошгүй тул эрсдэлийн нөхцөл байдлыг даамжруулах үзүүлэлт юм. Мөн Монгол Улс нь гадаадын улс орноос ирсэн ЭЗХТ-ны хүсэлтийг биелүүлэхгүй байх үндэслэлийг тусгасан зохицуулалт дутагдаж байна.

## Бусад төрлийн хамтын ажиллагаа<sup>11</sup>

Бусад төрлийн хамтын ажиллагаанд ЭЗХТ-ны хүсэлт даалгавраас гадна эрүүгийн хэрэгт ач холбогдол бүхий мэдээлэл, баримт нотолгоог цуглуулахад чиглэсэн үйл ажиллагааг хамааруулна. Үүнд, улс хоорондын цагдаагийн агентлагууд, албан бус туслалцаа, байгууллага хоорондын хэлэлцээр, бусад албан бус арга хэмжээ болон Олон улсын эрүүгийн цагдаагийн байгууллага (Интерпол)-ын сүлжээг ашиглах хүртэл орно. Эдгээр албан бус мэдээллийн сувгууд нь шаардлагатай этгээдийн оршиж буй газар, ял шийтгэлийн тухай мэдээлэл, үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл болон бусад чухал мэдээллийг авахад үр дүнтэй байдгаараа мөрдөн шалгах ажиллагаанд ач холбогдолтой.

Албан бус хамтын ажиллагааны хүрээнд авсан мэдээлэл нь эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэхэд гол ач холбогдолтой нотлох баримтын хэмжээнд үнэлэгдэхгүй боловч эрх зүйн туслалцаа авахаар төлөвлөж буй гадаад улсын хууль тогтоомж, дүрэм, журам болон тодорхой байцаан шийтгэх ажиллагааг гүйцэтгүүлэх онцлог, тэдгээрт шаардлагатай мэдээ, мэдээллийг цуглуулан, судлан мэдэхэд тустай байдаг. Улмаар мэргэжилтэнүүд нь тухайн улс орны төв байгууллагад илгээх ЭЗХТ-ны даалгаврыг илүү сайн боловсруулж, хүссэн эрх зүйн туслалцаагаа амжилттай авахад өндөр ач холбогдол үзүүлдэг.

Албан бус хамтын ажиллагаанд Монгол улсын эрх бүхий байгууллага болон гадаад улсын ижил төрлийн байгууллагатай байгуулсан гэрээ, харилцан ойлголцлын санамж бичиг болон гүйцэтгэлийн гэрээг ашиглан мэдээлэл авах, Санхүүгийн мэдээллийн алба /CMA/ хоорондын хамтын ажиллагааг ашиглах, CMA-аар дамжуулан Эгмонтын сүлжээнээс мэдээлэл авах, Цагдаагийн ерөнхий газраар дамжуулан Олон улсын эрүүгийн цагдаагийн байгууллага (Интерпол)-ын сүлжээг ашиглах, Дэлхийн банк болон Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Гэмт хэрэг, хар тамхитай тэмцэх газрын “Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан авах санаачлага” (Stolen Asset Recovery Initiative- StAR)-ын сүлжээ, Ази-Номхон Далайн Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан авах сүлжээг ашиглах зэрэг орно.

---

<sup>11</sup> Дэлхийн банк болон Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Гэмт хэрэг, хар тамхитай тэмцэх газрын “Хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан авах санаачлага” (Stolen Asset Recovery Initiative- StAR)-ын боловсруулсан “Эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх тухай гарын авлага” дээр үндэслэв.



### **III. МӨНГӨ УГААХ БОЛОН ТЕРРОРИЗМЫГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРСДЭЛ**

#### **3.1. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн нөхцөл байдал**

Монгол Улсын мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн эрсдлийн үнэлгээ нь Монгол Улсын гэмт хэргийн орчин нөхцлийг харуулсан тоон ба чанарын үзүүлэлтийг тодорхойлсон хүчин зүйлсийн дүн шинжилгээн дээр үндэслэв.

Мөнгө угаах гэмт хэргийн нөхцөл байдлыг тодорхойлоход хууль сахиулах, прокурор болон шүүхийн байгууллагуудын гэмт хэргийн дотоод статистик мэдээлэл, Монгол Улсын хэмжээнд сүүлийн 6 жил буюу 2010-2015 оны хооронд бүртгэгдсэн, шалгагдсан, шүүхээр шийдвэрлэгдсэн нийт гэмт хэргийн тоо, статистикийг үндсэн эх үүсвэр болгон ашиглахын зэрэгцээ Монгол Улсын хэмжээнд хөрөнгө, мөнгө, орлого хуримтлуулахад чиглэгддэг дотоодоос болон гадаадаас үүдэлтэй мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргүүдийг тодорхойлохыг чухалчлав.

“Цагаан-захтны” гэгдэх санхүү, эдийн засгийн дотоодын эсхүл үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг нь гол төлөв угаагдсан мөнгөний гол үүсвэр болж байгаа бөгөөд гэмт этгээдүүд гэмт аж үйлдвэрлэлээ тэлэхийн тулд хэрэглээнд хурдацтай нэвтэрч буй аливаа шинэ технологийг ашиглахыг ихэд эрмэлзэх боллоо” гэж 2010 оны “МУТС Гэмт Хэргийн Аюул Заналын Дэлхийн Үнэлгээ”<sup>12</sup>-нд ФАТФ тэмдэглэсэн байдаг. Мөнгө угаах гэмт хэргийн анхны эрсдлийн үнэлгээний хувьд Монгол Улсад шунахайн сэдэлтэй, их хэмжээний хөрөнгө, орлого, мөнгө хуримтлуулахад чиглэгдсэн гэмт хэргүүдийн гаралтыг нарийвчлан судлаж мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн бүрэн зураглалыг гаргахыг оролдлоо.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн аюул заналын зэрэглэлийг тодорхойлохдоо нийт бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргүүдийн өссөн болон буурсан үзүүлэлт, эдгээр төрлийн гэмт хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал, учирсан хохирол, түр хураасан, битүүмжилсэн, улсын орлого болгосон хөрөнгийн хэмжээ гэсэн багц хүчин зүйлсийг харгалзлаа.

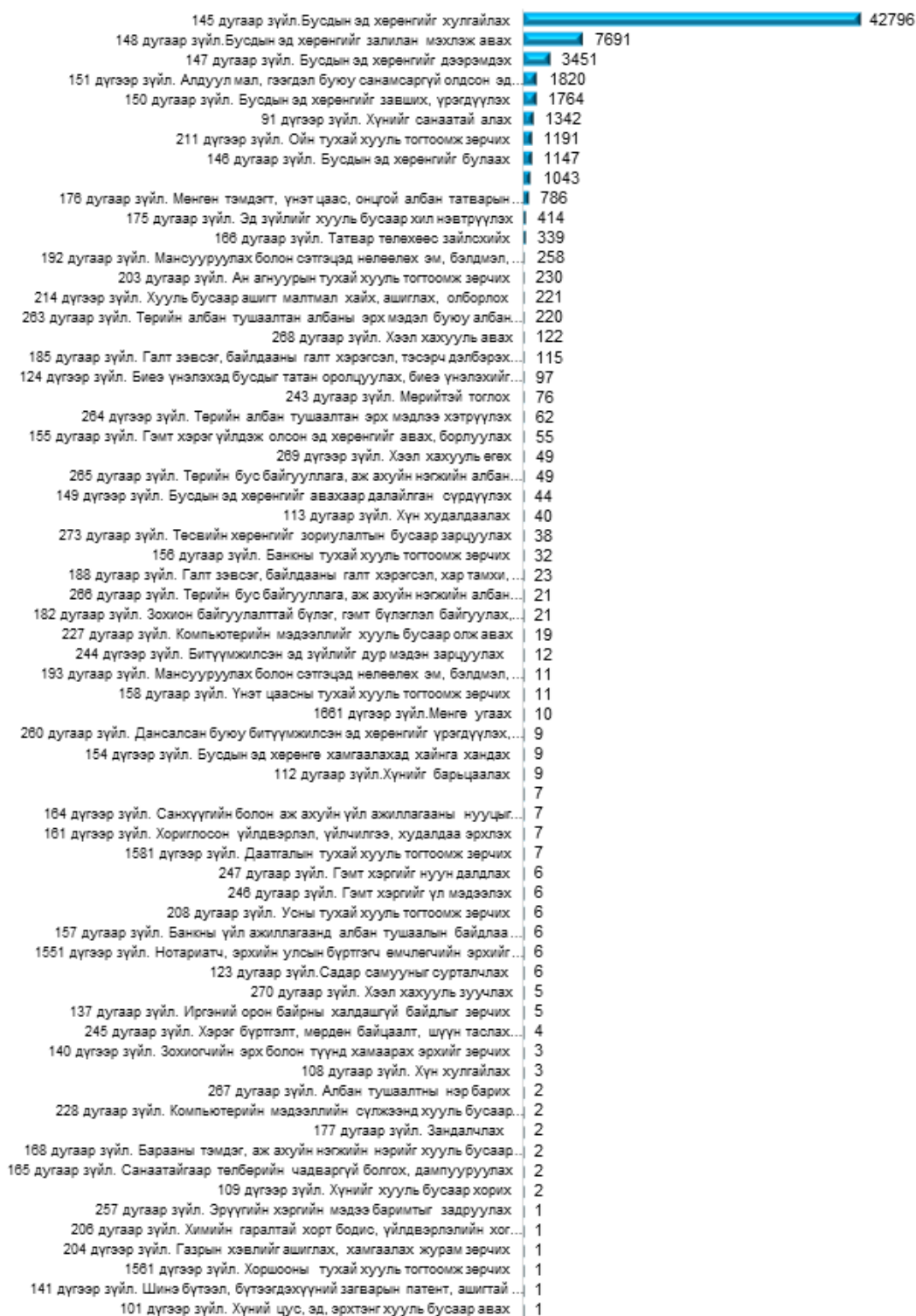
---

<sup>12</sup> 2010 Global ML and TF Threat Assessment.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн дотоодоос гаралтай эрсдлийг тогтоохын тулд шунахайн сэдлээр, ашиг, орлогын төлөө үйлдэгддэг гэмт хэргийн төрлүүдийг Монгол Улсын Эрүүгийн хуулиас сонгосон. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн Тусгай ангид нийт 230 орчим гэмт хэрэг зүйлчлэгдсэнээс шунахайн сэдлээр, ашиг, орлогын төлөө үйлдэгдэж болох 86 гэмт хэргийг энэхүү үнэлгээг хийх зорилгоор анхлан сонгож тоо статистиكت үнэлгээ хийлээ.

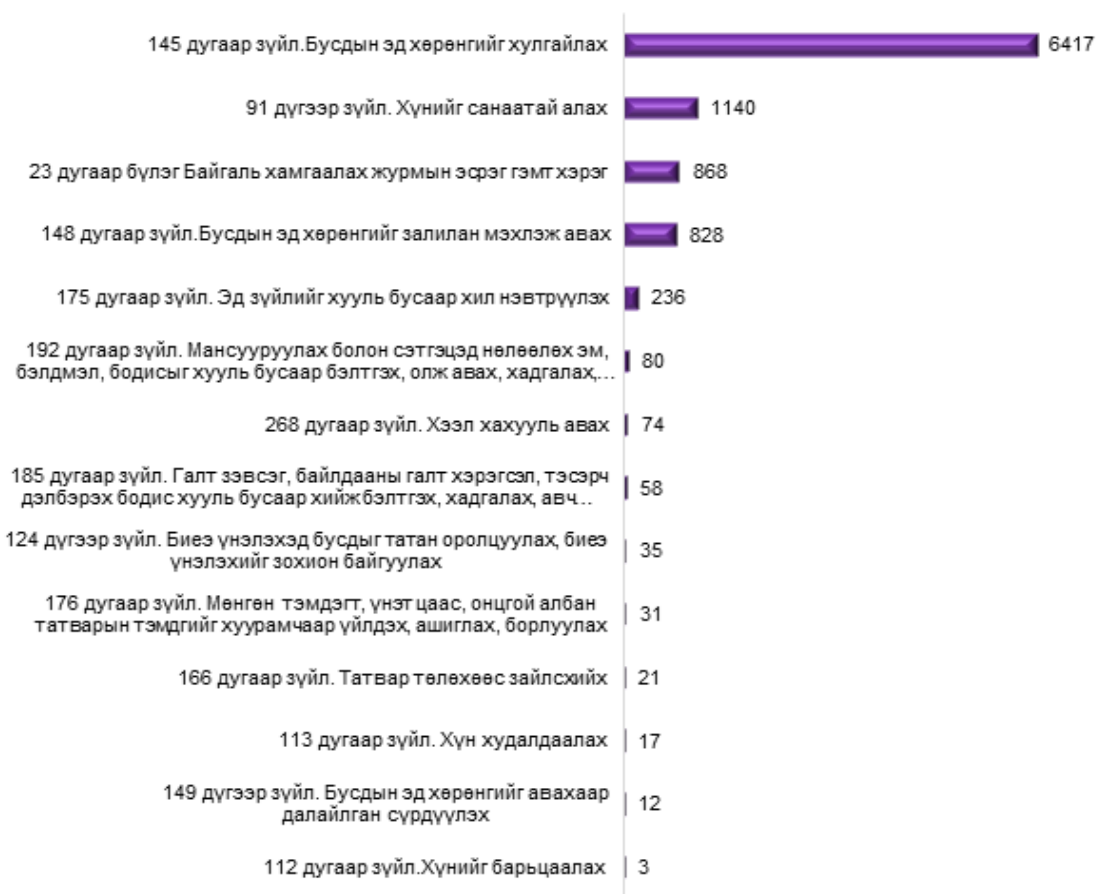
Дээрх 86 гэмт хэргээс 2010-2015 оны хооронд **мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй 66 төрлийн** нийтдээ 65.749 гэмт хэрэг цагдаа, тагнуул, авлигатай тэмцэх байгууллагуудад бүртгэгдсэн байна.

### График № 3.1. Бүртгэгдсэн мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт (ЦЕГ)



Дээрх статистикаас харахад хулгайлах гэмт хэрэг хамгийн их бөгөөд нийт хэргийн 65.1%, залилан мэхлэх 11.7%, дээрэмдэх 5.2%, бусдын эд хөрөнгийг завших 2.7%, бусдыг санаатай алах 2% тус тус эзэлж байна. Үүнээс гадна эдгээр бүртгэгдсэн гэмт хэргээс төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах 192, 113, 213 дугаар зүйл ангиуд сүүлийн 6 жилд нэг болон түүнээс дээш дахин өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь бусад гэмт хэрэгтэй харьцуулвал мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй байна. Тухайлбал, төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан болох төрийн байгууллагын дарга, захирал нартай холбоотой гэмт хэрэг хамгийн их хувиар өссөн байгаа. Мөн мансууруулах бодистой холбоотой гэмт хэрэг 2010 онд 20 бүртгэгдэж байсан бол 2015 онд 71 бүртгэгдэж хурдацтай өсөж буй гэмт хэргийн тоонд орж байна. Цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн боловч шүүхээр шийдвэрлэсэн гэмт хэргийн тоо бага байгааг доорхи графикаас харагдана.

**График № 3.2. Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй 2010-2015 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн гэмт хэргийн тоо (ЦЕГ)**

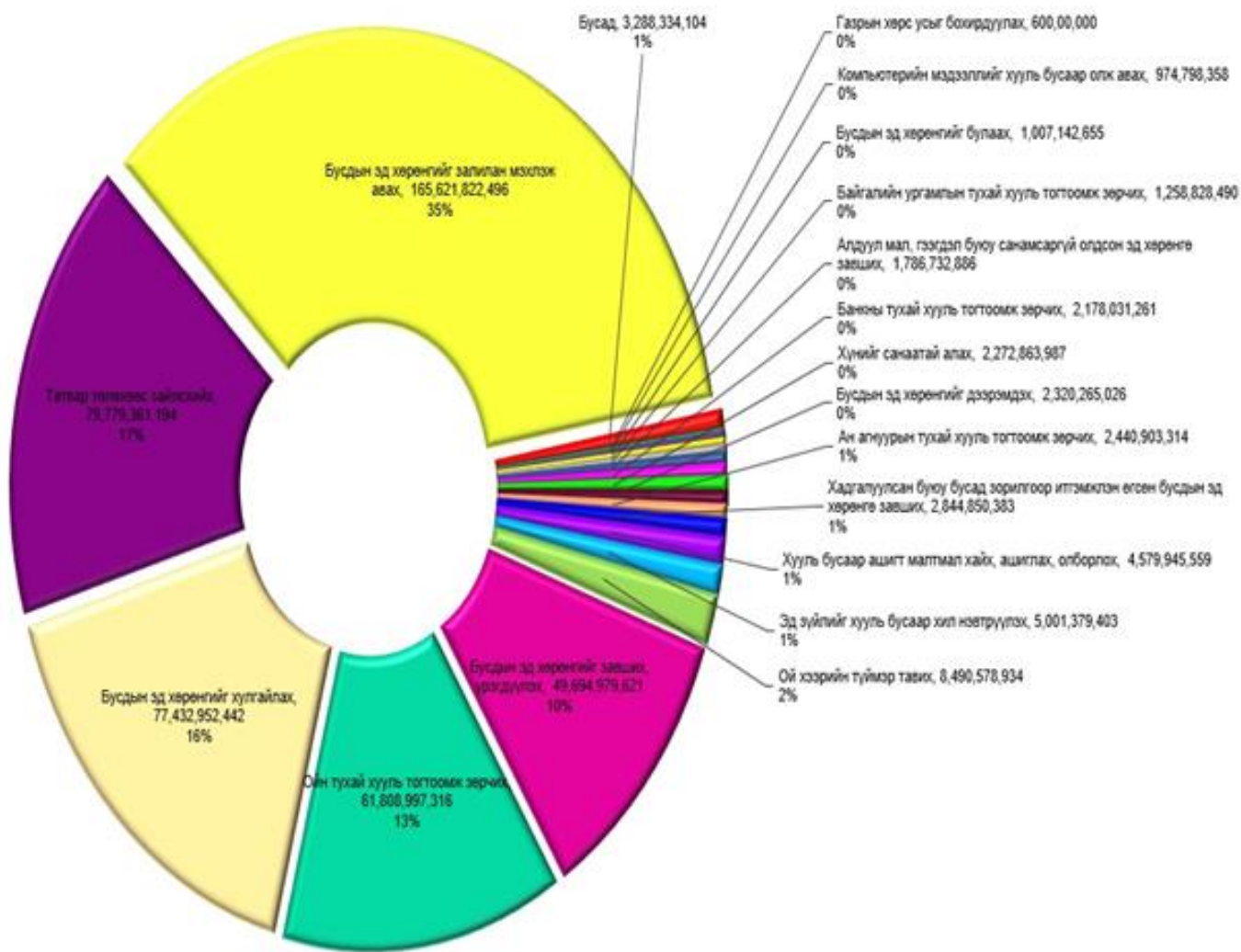


Жишээлбэл, хулгайлах гэмт хэрэг 42796 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн боловч 6417 буюу 15% нь шүүхээр шийдвэрлэгдэж 36.379 буюу 85% нь шийдвэрлэгдээгүй үлдсэн

байна. Энэ нь Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулийн 205-р зүйлд зааснаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд яллагдагчаар татагдвал зохих этгээд тогтоогдоогүй, оргон зайлсан зэрэг шалтгаанаар хэрэг шийдвэрлэгдээгүй байна. Эзэн холбогдогч нь тогтоогдоогүй, тогтоогдсон ч оргон зайлсан бол сэжигтэн этгээдийн эд хөрөнгийг битүүмжлэх, иргэн байгууллагын хохиролыг барагдуулах ажиллагаа хангалттай хийгдэхгүй орхигдох бөгөөд энэ нь хууль бус орлого мөнгийг угаах, түүгээр терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг нэмэгдүүлнэ. Нөгөө талдаа гэмт этгээдүүд улам бүр зохион байгуулалтад орсон, гэмт үйлдэлдээ техник, технологийн дэвшлийг ашигладаг болсоны илрэл юм.

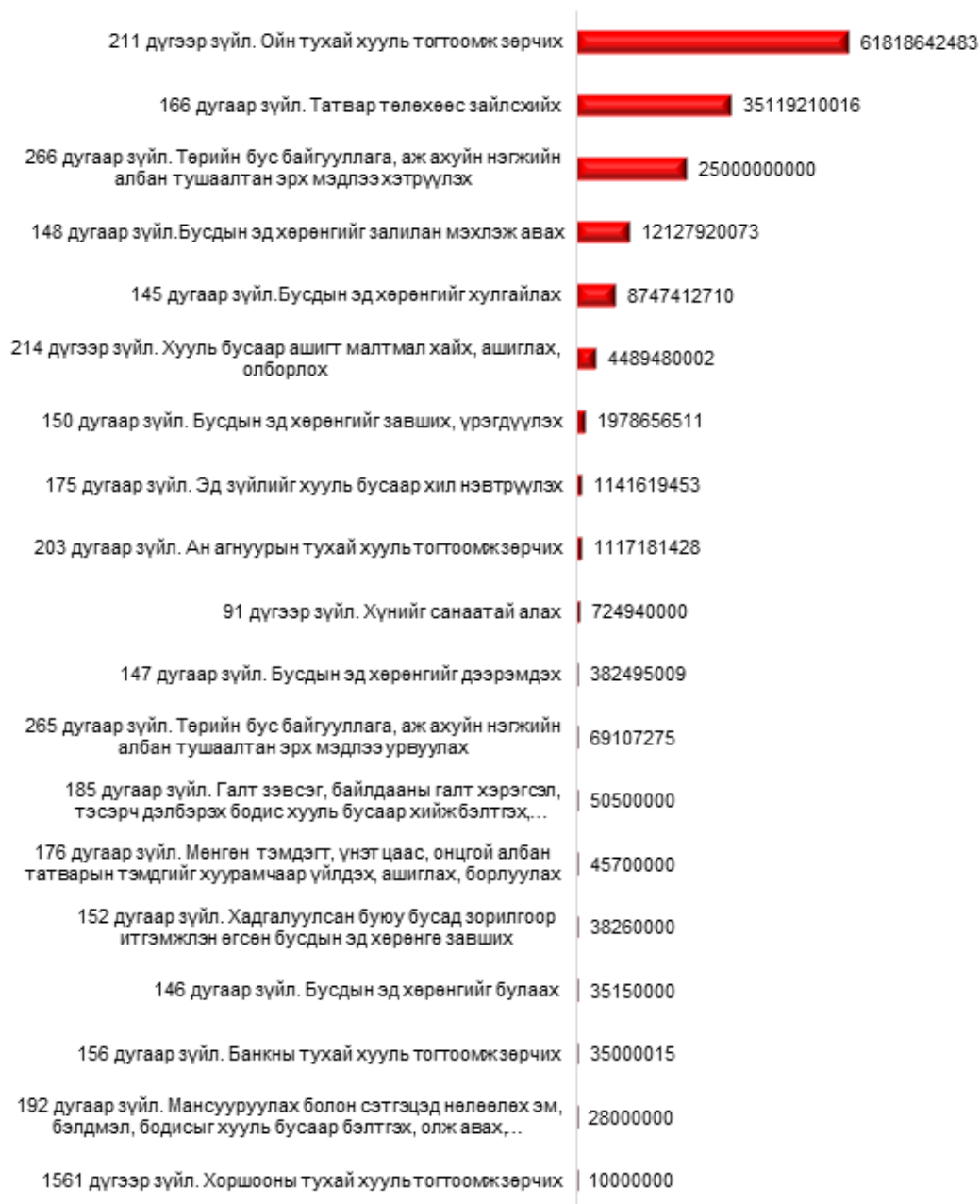
Үүнээс гадна залилан мэхлэх, хулгайлах болон бусад гэмт хэргийн хохиролыг хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ 240.000 төгрөг хүрээгүй, эсхүл хохирол нөхөн төлөгдсөн үндэслэлээр эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзаж хаасан байх магадлалтай байна.

**График 3.3. Мөнгө угаах, терроризмийг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн улмаас 2010-2015 учирсан хохирол (ЦЕГ)**



Мөнгө угаах, терроризмийг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбоотой эрсдэл бүхий гэмт хэрэгт 2010-2015 онд 473.4 тэрбум төгрөгийн хохирол учирснаас цагдаагийн байгууллагын мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад 154.0 тэрбум төгрөгийн үнэлгээ бүхий хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө, бэлэн мөнгө, дансыг илрүүлж битүүмжилжээ.

**График 3.4. 2010-2015 онд цагдаагийн байгууллагад битүүмжилсэн хөрөнгийн хэмжээ (ЦЕГ)**



Энэ нь жилд дундажаар 78.9 тэрбум төгрөгийн хохирол учирч үүнээс 25.5 тэрбум төгрөг битүүмжилсэн үзүүлэлт юм. Өөрөөр хэлбэл, хохирол нөхөн төлүүлэлт 32.5% байна.

Ойн тухай хууль тогтоомж зөрчих, татвар төлөхөөс зайлсхийх, залилан мэхлэх, албан тушаалтан албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэмт хэрэгт хамгийн их хэмжээтэй хөрөнгө битүүмжилсэн байна. Учир нь зохих зөвшөөрөлгүйгээр ойд мод бэлтгэсэн, тээвэрлэсэн, худалдсан, худалдан авсан, хадгалсан, боловсруулсан гэмт хэрэгт үйлдэхэд ашигласан бүхий л тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэл, тээврийн хэрэгслийг хурааж улсын орлого болгодогтой холбоотой.

Харин мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох өндөр эрсдэлтэй байж болох хулгайлах гэмт хэрэг нийт гэмт хэргийн 65.1%-ийг эзэлж байгаа боловч нийт битүүмжилсэн хөрөнгийн хэмжээний 5.7%-ийг эзэлж байна. Эрсдэл бүхий нийт гэмт хэргийн хамгийн их буюу 35%-ийг залилан мэхлэх гэмт хэргийн улмаас бий болсон хохирол эзэлж байгаа боловч битүүмжилсэн эд хөрөнгийн 7.9%-ийг эзэлж байна. 49.6 тэрбум төгрөгийн (нийт хохиролын 10%) хохирол учирсан бусдын эд хөрөнгийг завших гэмт хэрэгт 1.9 тэрбум төгрөгийн (3.8%) эд хөрөнгө битүүмжилсэн зэрэг нь онцгой анхаарал татах хангалтгүй үзүүлэлт юм. Хохирол нөхөн төлүүлэлт хангалтгүй байхаас гадна илрүүлэлт нь бусад гэмт хэргээс бага үзүүлэлттэй байгаа нь ихэнх хувийг хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд түдгэлзүүлдэг, гэмт этгээд хууль бус ашиг орлогоо хурдан хугацаанд үрэгдүүлж, нууцалдаг зэрэг шалтгаантай холбоотой.

Залилан мэхлэх 7691 гэмт хэрэг цагдаагийн байгууллагад бүртгэгдсэн боловч 828 буюу 10.7% нь шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдсэн байна. Үлдсэн 89.3% шийдвэрлэгдээгүй байгаа нь дээрх шалтгаанаас гадна тухайн гэмт хэргийн онцлогоос бас шалтгаалан шийдвэрлэгддэггүй. Жишээ нь: зайлшгүй шаардлагатай гэрч, хохирогч байхгүй, олон сая төгрөгийн хохиролтой, хэд хэдэн аймаг, дүүрэг, хил дамнан үйлдэгдсэн, бүлэг зохион байгуулалттай, олон удаагийн үйлдэлтэй байдаг. Мөн хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчаас залилан мэхлэх гэмт хэргийг иргэний эрх зүйн гэрээний харилцаанаас үүссэн маргаанаас ялгаж зөв шийдвэрлэхийн тулд гэмт этгээдийн субъектив санаа зорилгыг зөв тогтоох ур чадвар, онцгой ажиллагааг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл, бусдын эд хөрөнгө, эсхүл түүнийг эзэмших, өмчлөх эрхийг буцааж өгөхгүй, хариу төлбөр огт хийхгүй, эсхүл хагасыг нь хийнэ гэсэн санаа зорилго нь гэмт этгээдийн хувьд гэмт үйлдлээ хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө бий болсон байдгаараа гэрээний харилцаанаас үүссэн маргаанаас ялгагдана. Гэмт этгээдийн санаа зорилгыг зөв тогтоож чадахгүй бол залилан мэхлэх гэмт хэрэг шийдэгдэхгүй буюу гэмт этгээд ял завших боломжтой болно.



Өнгөрсөн 6-н жилд цагдаагийн байгууллагад Эрүүгийн хуулийн 166<sup>1</sup> дугаар зүйлд заасан “мөнгө угаах” гэмт хэрэг 21 удаа бүртгэгдсэн боловч үүнээс нэг ч хэрэг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй нь хууль сахиулагч, шүүгч, прокурорын энэ төрлийн гэмт хэргийн талаарх мэдлэг, ур чадвар хангалтгүй, уг гэмт хэргийг ойлгож таних мэдээлэл, өмнө шалгаж байсан практик туршлага бага байгаатай холбоотой<sup>13</sup>. Иймд гэмт хэргийн улмаас бий болсон нуугдмал мөнгө, эд хөрөнгийг илрүүлэх, хаана, хэнд борлуулж буйг тогтоох, мөнгөний урсгал, шилжүүлгийг таньж олох, таслан зогсоох ажиллагааг идэвхижүүлэх шаардлагатай байна. Нөгөө талаар цагдаагийн байгууллагын статистик бүртгэлийг улам боловсронгуй болгох, сайжруулах, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбоотой өндөр эрсдэл бүхий гэмт хэрэг, түүний улмаас бий болсон мөнгө, эд хөрөнгийг илрүүлэх мэргэжлийн ур чадвартай хүний нөөцийг бүрдүүлэх, чадавхижуулах нь зүйтэй байна<sup>14</sup>.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх үндэсний эрсдлийн үнэлгээ нь цаашид тогтмол хийгдэх ажил болохын хувьд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн эрсдэл, түүний түвшинг тодорхойлоход чиглэгдэж байгаагийн зэрэгцээ улсын хэмжээнд хөтлөгдөж буй гэмт хэргийн статистик, бүртгэлийн чанарын үзүүлэлтийг тодорхойлох, учир дутагдалтай байдлыг илрүүлэх, улмаар боловсронгуй болгоход шаардлагатай санал, зөвлөмж боловсруулах зорилготой юм.

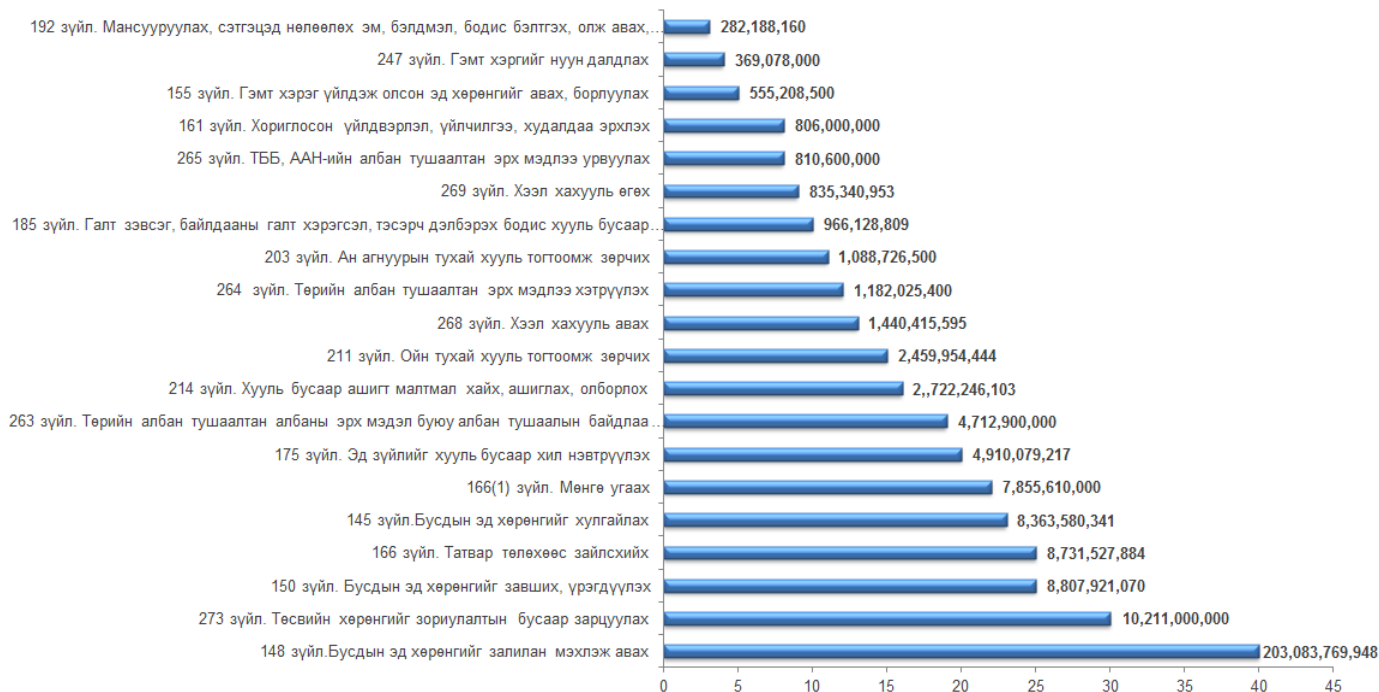
УЕПГ-ын мэдээлийн санд үндэслэн хамгийн их хөрөнгө битүүмжилсэн 20 гэмт хэргийг битүүмжилсэн үнийн дүнгээр эрэмбэлэн жагсаахад: нэгдүгээрт, бусдын эд хөрөнгийг залилан мэхлэж авах 5,809 гэмт хэрэгт 203.083 тэрбум төгрөг битүүмжилсэн бөгөөд хамгийн их хөрөнгө битүүмжилсэн 20 гэмт хэргийн 75%-ийг дангаар бүрдүүлж байна; хоёрдугаарт, төсвийн эд хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах 35 гэмт хэрэгт 10.211 тэрбум төгрөг (эхний 20 гэмт хэрэгт 3.8%); гуравдугаарт, бусдын эд хөрөнгийг завших үрэгдүүлэх 1,176 гэмт хэрэгт 8.8 тэрбум төгрөг (эхний 20 гэмт хэрэгт 3.3% )-т жагсч байгаа байна. /Дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт № 3.1-ээс харна уу/.

---

<sup>13</sup> Цагдаагийн Ерөнхий Газрын Судалгаа шинжилгээний төв

<sup>14</sup> Цагдаагийн Ерөнхий Газрын Судалгаа шинжилгээний төв

**График № 3.5. Хамгийн их хөрөнгө битүүмжилсэн 20 гэмт хэргийн төрөл 2012-2015 онуудад (Улсын ерөнхий прокурорын газар)**



**Эх сурвалж:** Улсын ерөнхий прокурорын газрын Нэгдсэн мэдээллийн сан, 2016 оны 5 сар, Улаанбаатар хот.

ШЕЗ<sup>15</sup>-өөс мөнгө угаах эрсдэл өндөртэй гэмт хэргийн зүйл анги бүрээр 2012-2015 онд анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн хэрэг, холбогдогчийн тоо, хураасан хөрөнгийн хэмжээ гэсэн тоо баримтыг гаргуулж 2012-2015 онд хамгийн их хөрөнгө хураасан гэмт хэргийг зүйл ангиар эрэмбэлэхэд нэгдүгээрт, банкны тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэрэгт 72.66 тэрбум төгрөг (43 холбогдогчтой 21 хэрэг), хоёрдугаарт, бусдын эд хөрөнгийг залилан мэхлэж авах 52.93 тэрбум төгрөг (772 холбогдогчтой 681 хэрэг) тус тус бичигдэж байна. 2012-2015 оны хооронд Монгол Улсын хэд хэдэн банк дампуурч, үүнтэй холбоотой уг банкны хөрөнгийг хурааж, холбогдогч нарт хариуцлага тооцсон онцгой мөчлөг таарсантай холбоотой банкны тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэрэг хэт өндөр өсөлттэй гарсан гэж үзэж байна. Банкны тухай хууль тогтоомж зөрчих, бусдын эд хөрөнгийг залилан мэхлэж авах гэмт хэргүүд хураасан хөрөнгийн хэмжээгээрээ бусад зүйл ангиудтай харьцуулахад маш өндөр дүнтэй байна.

<sup>15</sup> Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Судалгаа, мэдээлэл сургалтын хүрээлэн нь Шүүхийн нэгдсэн мэдээллийн сандаа Анхан шатны шүүхийн шийдвэр дээр үндэслэн статистик гаргадаг бөгөөд уг мэдээллийн сан нь 2012 оноос эхэлж ажиллаж эхэлсэн байна.

**График № 3.6. 2012-2015 онуудад Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр хамгийн их хөрөнгө хураасан 20 гэмт хэрэг (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл)**



**Эх сурвалж:** Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Судалгаа, мэдээлэл сургалтын хүрээлэн, 2016 оны 5 сар, Улаанбаатар хот.

Мөнгө угаах болон терроризмы санхүүжүүлэхийн үндэсний эрсдэлийн үнэлгээнд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын шийдвэр гүйцэтгэлийг тоо, баримт, гүйцэтгэлийг харгалзахгүй байж болохгүй бөгөөд тус газраас 20.0 сая төгрөгөөс дээш үнийн дүнтэй шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэсэн баримт бичгийг судлан үзэхэд 2010-2015 онуудад нийт 495.1 тэрбум төгрөгийн 11696 гүйцэтгэх баримт бичигт шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явуулжээ.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д “*Шийдвэр гүйцэтгэгч битүүмжилсэн, барьцаалсан, эд хөрөнгийг төлбөр төлөгч болон бусад этгээдэд хадгалуулж болно*” гэж заасны дагуу шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны журмаар 3903 хөдлөх, 2818 үл хөдлөх эд хөрөнгийг битүүмжилж, үүнээс шийдвэр гүйцэтгэгч

хугацаа тогтоон төлбөрийг барагдуулаагүй үндэслэлээр 1601 хөдлөх, 1909 үл хөдлөх эд хөрөнгийг хураан авах ажиллагааг явуулсан байна.

Тус газраас иргэний, захиргааны, эрүүгийн хэргийн бүх шатны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлтэй холбоотой хураагдсан үл хөдлөх болон хөдлөх эд хөрөнгөөс 1741 хөрөнгийг төлбөр төлөгчийн, 403 хөрөнгийг гуравдагч этгээдийн, 1366 хөрөнгийг Шийдвэр гүйцэтгэх алба, хэсгийн хадгалалт, хамгаалалтад шилжүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлжээ.

Шүүхийн тогтоолд үл хөдлөх хөрөнгийг битүүмжлэх, хураах шийдвэрийн тоо өндөр байгаа нь хууль бус болон гэмт хэргийн улмаас олсон орлого ихэвчлэн үл хөдлөх хөрөнгө хэлбэрээр байршдаг гэж дүгнэхээр байна.

Манай улсын Эрүүгийн хуулиар мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь зөрчилд Монгол Улсад болон гадаад улсад үйлдэгдсэн бүх гэмт хэрэг хамрахаар тодорхойлогдсон байгаа.

Хамгийн багадаа дараах 21 гэмт хэрэг буюу суурь зөрчил (predicate offence)-ийн төрөл (*“мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэрэг” гэж бид энэ үнэлгээнд тодорхойлсон*)-ийг заавал багтаахыг ФАТФ улс орнуудад зөвлөсөн байдаг (FATF designated categories offences)<sup>16</sup>. Үүнд: 1. Зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлд оролцох, рэкэтлэх, 2. Терроризм, терроризмыг санхүүжүүлэх, террорист ажиллагаа, 3. Хүний наймаа, 4. Бэлгийн хүчирхийлэл, хүүхдийг бэлгийн хүчирхийлэлд оруулах, 5. Хар тамхи, мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх бусад эм, бодис бэлдмэлийн хууль бус борлуулалт, тээвэрлэлт, 6. Хууль бус зэвсгийн наймаа, тээвэрлэх /Illicit arms trafficking/, 7. Хулгайн болон бусад хууль бус бараа бүтээгдэхүүнийг хууль бусаар тээвэрлэх, 8. Авилга, хээл хахууль, 9. Залилан, 10. Хуурамч мөнгөн тэмдэгт үйлдвэрлэх, 11. Бараа бүтээгдэхүүнийг хуурамчаар үйлдвэрлэх, тээвэрлэх, 12. Байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг, 13. Хүнийг алах, хүний биед хүнд гэмтэл учруулах, 14. Хүн хулгайлах, барьцаалах, 15. Дээрэм, хулгай, 16. Хилээр хууль бус бараа тээвэрлэх, 17. Татвар төлөхөөс зайлсхийх, 18. Айлган сүрдүүлэх, 19. Бичиг баримт хуурамчаар үйлдэх, 20. Далайн дээрэм, 21. Дотоод мэдээллийг хууль бусаар арилжих ба зах зээлийг хууль бусаар ашиглах.

Энэхүү үнэлгээний хийхийн тул ФАТФ-аас тодорхойлсон дээрх гэмт хэргийн төрлүүдэд үндэслэн манай улсын Эрүүгийн хуульд заасан зарим гэмт хэргийн зүйл ангийг ерөнхий гэмт хэргийн төрлийн нэрээр нь нэгтгэж улмаар тус нэгтгэсэн нэрээр эрсдэлийн төвшинг тогтоохыг зорьлоо. Тухайлбал, ФАТФ-ын суурь зөрчлийн жагсаалтад байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг гэж ерөнхий тусгасан байдаг тул манай улсын Эрүүгийн хуулин дах байгаль орчны эсрэг гэмт хэргийн төрөлд хамрах ЭХ-н Тусгай анги дахь 201-214, 304 дэх зүйл ангиудыг зарим тохиолдолд нэгтгэж нэрлэсэн.

<sup>16</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

## **Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн талаарх хууль сахиулагчдын төсөөлөл**

Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэрэг (predicate crime)-ийн аюул, заналын түвшин, төрөл, үйлдэгдэх арга, хэлбэрийг тодорхойлоход тоо, статистик мэдээ, баримтаас гадна гэмт хэргийг хуулиар харъяалуулан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг цагдаа, тагнуул, авлигатай тэмцэх байгууллагын холбогдох ажилтан, шинжээчдийн таамаглал, дүгнэлтийг энэхүү тайланд түлхүү тусгахыг зорилоо.

Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудаас мэдээлэл авах, уулзалт зохион байгуулахын тул албан ёсны статистик үзүүлэлтээр мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох эрсдэл өндөр байж болох, ач холбогдол бүхий гэмт хэргийн төрлүүдийг онцгойлж тэдгээртэй биечлэн тэмцдэг цагдаа, тагнуул, авлигатай тэмцэх байгууллагын албан хаагчидтай ярилцлага хийв. Ярилцлагын явцад шалгагдсан гэмт хэргийн төрөл, онцлог, албан ёсны бүртгэлтэй харьцуулбал өсөх, буурах магадлал, албан ёсны бүртгэлд бүртгэгдэхгүй байх шалтгаан, тухайн шалгасан гэмт хэрэг нийтлэг үйлдэгдэх газар, нутаг, гэмт хэргийн хадлагын зүйл, тухайн гэмт хэргээс учирдаг хохирлын хэмжээ, гэмт хэргийн улмаас олсон орлого, хөрөнгө, мөнгөний хэлбэр, төрөл, байршдаг салбар, угагддаг арга зам зэрэг мэдээллийг тодруулах зорилт тавив.

Алба хаагч нартай хийсэн төсөөллийн судалгааг олон нийтэд нээлттэй танилцуулах боломжгүй тул албан ёсны хүсэлт гаргаж уг мэдээлэлтэй танилцах боломжтой.

### **3.3 Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн эрсдэл**

#### **Авлигын төсөөллийн индекс**<sup>17</sup>

Олон улсын хэмжээнд дэлхийн улс орнуудын авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг харьцуулан үнэлгээ гаргадаг “Транспарэнси Интернэшнл” байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийг 1995-2011 оны хооронд 0-10 хүртэл оноогоор үнэлдэг байсныг 2012 оноос эхлэн 0 (авлигад автсан), 100 (авлигагүй) хүртэл оноогоор үнэлдэг болсон юм.

Авлигын төсөөллийн индексийн судалгааны аргачлал ийнхүү 2012 онд өөрчлөгдсөнтэй холбоотойгоор 2012-2015 оны дүнг шууд харьцуулах боломж бүрдсэн

<sup>17</sup> <http://www.transparency.org/cpi2015/results> (хандалт 2016 оны 3 дугаар сарын 10-ний өдөр )

бөгөөд 2015 оны судалгаагаар манай улс 39 оноо авч судалгаанд хамрагдсан 168 орноос 72 дугаар байрт ороод байна. Судалгааны үр дүнг 2012 оныхтой харьцуулахад АТИ-ийн утга 3 пунктээр нэмэгдэж, эзлэх байр 22-оор ахисан, 2013 оныхтой харьцуулахад АТИ-ийн утга 1 пунктээр нэмэгдэж, эзлэх байр 11-ээр ахисан, 2014 оныхтой харьцуулахад АТИ-ийн утга өөрчлөгдөөгүй ч эзлэх байр 8-аар ахисан эерэг үзүүлэлттэй байна. (Хүснэгт № 3.2).

**Хүснэгт № 3.3.1 Авлигын төсөөллийн индексийн утга болон үнэлгээнд хамрагдсан улс орнууд дунд эзлэх байр**

	2011	2012 <sup>18</sup>	2013	2014	2015
<b>Авлигын төсөөллийн индексийн утга</b>	2.7	36	38	39	39
<b>Монгол Улсын эзэлж буй байр</b>	120	94	83	80	72
<b>Үнэлгээнд хамрагдсан улс орны тоо</b>	182	176	177	175	168

Эх сурвалж: <http://www.transparency.org/cpi2015/results> (хандалт 2016 оны 3 дугаар сарын 10-ний өдөр )

 **Хууль дээдлэх ёсны индекс<sup>19</sup>**

“Дэлхийн хууль дээдлэх ёсны төсөл” ашгийн бус, бие даасан байгууллага бөгөөд дэлхийн улс орнуудад хууль ёсыг дээдлэн сахиж буй байдлыг судалгаанд үндэслэн үнэлдэг.

Өнгөрсөн оны судалгаанд дэлхийн 102 орныг хамруулснаас Монгол Улс 0.53 оноотойгоор 47 дүгээр байранд орсон бөгөөд өмнөх оныхоос 0.02-оор оноо нэмэгдэж, эзлэх байр 4-өөр ахисан эерэг үзүүлэлттэй байна. Монгол Улс 0.53 оноотой байгаа нь Балба, Панам, Беларусь, Филиппин улсуудтай адил байгаа бөгөөд индексийн хүчин зүйл тус бүрээр авч үзвэл (үндсэн 8 хүчин зүйлийг харгалзан үздэг):

<sup>18</sup> 2012 оноос эхлэн үзүүлэлтийг 0-100 оноогоор дүгнэдэг болсон бөгөөд индексийн утга 100-д дөхөх тусам авлигагүй, 0-д дөхөх тусам авлигад автсан байгааг илэрхийлнэ.

<sup>19</sup> Дэлхийн хууль дээдлэх ёсны төсөл, <http://worldjusticeproject.org/>, (Хандалт 2016 оны 1 дүгээр сарын 22-ны өдөр)

### Хүснэгт № 3.3.2 Хууль дээдлэх ёсны индексийн дэд үзүүлэлт

Үзүүлэлт	2014	2015
<b>Хууль дээдлэх ёсны индекс</b>	<b>0.51</b>	<b>0.53</b>
i. <b>авлигаас ангид байдал</b>	<b>0.39</b>	<b>0.42</b>
ii. дэг журам, аюулгүй байдал	0.78	0.79
iii. суурь эрх, эрх чөлөө	0.61	0.61
iv. засгийн газрын эрх мэдлийн хязгаарлалт	0.53	0.54
v. иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэж буй байдал	0.52	0.55
vi. эрүүгийн хэрэг шийдвэрлэж буй байдал	0.48	0.42
vii. хуулийн хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагаа	0.43	0.48
viii. нээлттэй засаг	0.33	0.46

Монгол Улс дахь **авлигаас ангид байдлын үзүүлэлттэй** холбоотой асуултад хариулснаас үзвэл шүүх засаглал нь авлигаас ангид гэж 52 хувь, цагдаа, армийн салбар нь авлигаас ангид гэж 55 хувь нь, хууль тогтоох засаглал нь авлигаас ангид гэж 16 хувь нь, гүйцэтгэх засаглал нь авлигаас ангид гэж 45 хувь нь үзжээ.

#### Шударга байдлын үнэлгээ (ШБҮ)

Авлигатай тэмцэх газар нь Авлигын эсрэг хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3-т заасны дагуу “авлигын хэлбэр, цар хүрээ, шалтгааныг 2 жилд нэгээс доошгүй удаа судлан авлигын индексийг гаргаж олон нийтэд мэдээлэх”; мөн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.7-д заасны дагуу “төрийн үйлчилгээ авсан иргэд, байгууллагын судалгаанд тулгуурлан төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинд 2 жил тутамд үнэлгээ гаргаж, олон нийтэд мэдээлэх” чиг үүргийг тус тус хэрэгжүүлдэг.

ШБҮ-ний 2015 оны судалгаанд нийтдээ 4,340 нэгжийг хамруулсан бөгөөд үүнээс гадаад ШБҮ (төрийн байгууллагаас үйлчилгээ авсан иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын төлөөлөл)-нд 2,330 иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын төлөөлөл, дотоод ШБҮ (тухайн

байгууллагад 1-ээс дээш жил ажиллаж буй төрийн албан хаагч)-нд 1,390 төрийн албан хаагч, бодлогод оролцогчдын үнэлгээнд 620 шинжээчийг хамруулсан болно. Судалгаанд оролцогчдоос “Монгол Улсад авлига хамгийн их тархсан институц аль нь вэ?” гэж асуухад 46.9 хувь нь эрүүл мэндийн байгууллага, 40.0 хувь нь газрын алба, 36.8 хувь нь шүүх болон гаалийн байгууллага, 31.5 хувь нь мэргэжлийн хяналтын байгууллага, 31.4 хувь нь цагдаагийн байгууллага гэж хариулсан байгаа нь хамгийн өндөр дүн болж байна (Хүснэгт № 3.4).

**Хүснэгт № 3.3.4 Монгол Улсад авлига хамгийн их тархсан институци  
(Хувиар тооцсон байдал)**

	Төрийн байгууллагаар үйлчлүүлэгч	Төрийн албан хаагч	Бодлогод оролцогч	Бүгд
Эрүүл мэндийн байгууллага	47.9	46.3	44.9	46.9
Газрын алба	38.8	39.9	44.4	40.0
Шүүх	36.8	37.1	36.0	36.8
Гаалийн байгууллага	32.9	41.0	42.0	36.8
Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	28.6	32.2	40.1	31.5
Цагдаагийн байгууллага	34.8	26.4	29.9	31.4
Төрийн захиргааны байгууллага яам, агентлаг	28.5	21.2	35.2	27.2
Боловсролын байгууллага	25.4	23.4	24.6	24.7
Татварын байгууллага	20.2	26.8	31.9	24.0
Улс төрийн нам	16.5	19.2	33.3	19.8
Прокурорын байгууллага	17.6	16.7	16.4	17.1
Нутгийн захиргааны байгууллага	16.6	14.3	20.5	16.4
Хэвлэл мэдээллийн байгууллага	7.3	11.2	12.8	9.4

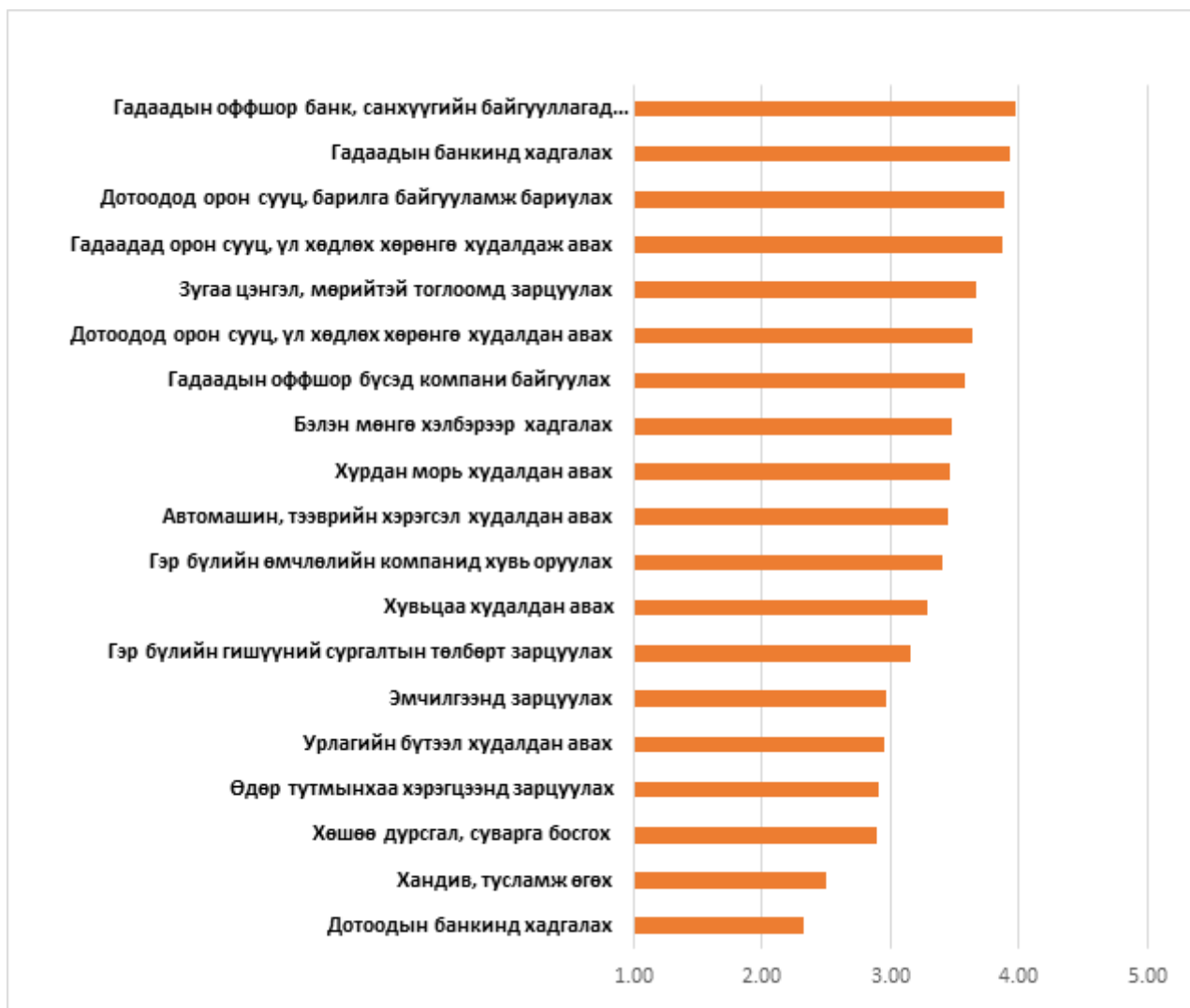


Хувийн хэвшил	5.4	4.6	3.0	4.8
Төрийн бус байгууллага	4.8	3.2	2.1	3.9
Бусад	2.9	3.3	2.5	3.0
<b>Дүн</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Авлигатай тэмцэх газар нь “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г 2008 оноос хойш 8 дахь удаагаа зохион байгуулаад байна. Энэхүү судалгаа нь Монгол Улс дахь улс төрийн авлигын хэмжээг тодорхойлох зорилготой бөгөөд үндсэн шалгуурууд нь улс төрийн авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан нөхцөл, хор уршгийг тодорхойлох явдал юм. Эдгээр нөхцөл байдлыг тодорхойлохын тулд “1”-ээс “5” гэсэн үнэлгээг ашигладаг бөгөөд “1” нь авлига огт байхгүй байгааг илэрхийлдэг бол “5” нь авлигын хамгийн өндөр түвшинг илэрхийлдэг.

Уг судалгааны 2015 оны дүнгээр Улс төрийн авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээ 3.35 гарсан нь өмнөх оны түвшингээс өөрчлөгдөөгүй байна. Авлигаар олсон хөрөнгөө гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллага болон гадаадын банкинд хадгалах, гадаадад орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах, дотоодод орон сууц, барилга байгууламж бариулах замаар зарцуулах үзүүлэлтийн түвшин харьцангуй өндөр байгаа бол авлигаар олсон хөрөнгөнөөсөө хандив, тусламж өгөх болон ийм хөрөнгөө дотоодын банкинд хадгалах үзүүлэлтийн түвшин хамгийн доогуур байна.

**График № 3.3.5 Улс төрийн авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээ (2015 он)**



Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн байцаагч нартай хийсэн ярилцлагын үр дүнд мөрдөн байцаалтын явцад хураагдсан, битүүмжлэгдсэн хөрөнгийн ихэнх нь үл хөдлөх хөрөнгө, бэлэн мөнгө, бусад эд зүйл байсан /машин, тоног төхөөрөмж гэх мэт/ гэж мэдээлсэн.

## Гаалийн байгууллагын үйл ажиллагаа

Гаалийн байгууллага мөнгө угаах терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнд улсын хилээр бэлнээр нэвтрүүлж буй үндэсний болон гадаад валютанд хяналт тавьж ажиллаж байна. Тухайлбал, 2011-2015 онд улсын хилээр бэлнээр нэвтрүүлсэн бэлэн мөнгөний судалгаанаас харахад:

Он	Төрөл	Мэдүүлгийн тоо	Тоо хэмжээ /ширхэг/	Үнийн дүн /\$/
2011	экспорт	103	698,748	28,605,217.39
	импорт	166	97,925,000	1,099,872,078.32
2012	экспорт	74	601,174	20,238,641.21
	импорт	231	41,976,780	1,089,945,118.20
2013	экспорт	77	607,987	23,572,805.19
	импорт	245	40,686,261	1,084,916,271.77
2014	экспорт	26	1,259,089	19,757,187.31
	импорт	172	30,527,465	652,207,194.06
2015	экспорт	31	1,951,267	30,148,452.46
	импорт	235	21,521,900	577,024,845.41

Хууль бусаар бэлэн мөнгийг улсын хилээр нэвтрүүлэхийг завдсан үйлдлийн улмаас гаалийн байгууллага хураасан, хууль хяналтын байгууллагад шилжүүлсэн бэлэн мөнгөний судалгааг 2011-2015 оны байдлаар харахад:

юань	2.419.000
ам доллар	20.000
евро	48.620
рубль	100.000
вон	6.000.000

Гаалийн байгууллага Монголбанкттай байгуулсан журмын дагуу бэлэн мөнгөний мэдээг СМА-д хүргүүлж байгаа ба харьяа гаалийн нэгж салбаруудад бэлэн мөнгөнд тавих хяналтын талаар болон зорчигчдод мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх ажлыг сэрэмжлүүлсэн зурган, бичгэн танилцуулга, мэдээллийг цахим хэлбэрээр байршуулан ажиллаж байна. Дээрх ажлуудыг гаалийн байгууллага хуулиар хүлээсэн чиг үүргийн дагуу хийж байна.

### 3.4 Санхүүгийн мэдээллийн албанд ирүүлсэн сэжигтэй гүйлгээний тайланд хийсэн дүн шинжилгээ

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу хөрөнгө, гүйлгээ, гүйлгээ хийх оролдлогыг мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй, эсхүл гэмт хэрэг үйлдэж олсон орлоготой холбоотой гэж сэжиглэсэн, эсхүл мэдсэн бол уг хуулийн 4.1-д заасан мэдээлэх үүрэгтэй этгээд энэ тухай 24 цагийн дотор батлагдсан маягт, журмын дагуу Санхүүгийн мэдээллийн албанд мэдээлдэг.

2015 оны байдлаар Санхүүгийн мэдээллийн албанд мэдээлэх үүрэгтэй этгээд болон холбогдох бусад этгээдээс нийт 850 сэжигтэй гүйлгээний тайлан ирүүлсэн бөгөөд нийт гүйлгээний 98,5 хувийг банкууд ирүүлсэн байна. Үүнээс 2010-2015 онуудад СМА-нд ирүүлсэн сэжигтэй гүйлгээний тоо, ирүүлсэн этгээд, нийт гүйлгээний тоонд эзлэх хувийг доорх хүснэгтэд харууллаа.

#### Хүснэгт № 3.4.1 Сэжигтэй гүйлгээний тоо, ирүүлсэн этгээд, нийт гүйлгээний тоо

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Нийт	Эзлэх хувь
Банк	19	71	156	283	210	111	850	98.5%
ББСБ			1	2			3	0.3%
Үнэт цаасны зах зээлд оролцогч мэргэжлийн байгууллага			1				1	0.1%
Дотоодын эрх бүхий байгууллага	3					1	4	0.5%
Гадаад улсын СМА					1		1	0.1%
Бусад	2				1	1	4	0.5%
СМА-ны хүлээн авсан нийт СГТ	24	71	158	285	212	113	863	100%

СМА-нд 2010-2015 онуудад сэжигтэй гүйлгээний тайлангаар мэдээлэгдсэн гүйлгээний нийт мөнгөн дүнг валют тус бүрээр ангилан нэгтгэж харуулвал дараах байдалтай байна.

**Хүснэгт № 3.4.2 Сэжигтэй гүйлгээний тайлангаар мэдээлэгдсэн гүйлгээний нийт мөнгөн дүнг валют тус бүрээр (2010-2015)**

	Тухайн валютаар	Төгрөгөөр илэрхийлэгдсэн дүнгээр <sup>20</sup>
CNY	2,601,089,876.23	880,572,966,698.90
EUR	401,669,433.68	1,016,617,303,255.41
HKD	66,287,550.00	19,296,968,680.50
KRW	1,261,165,881.24	2,585,390,056.54
MNT	301,979,879,548.83	301,979,879,548.83
RUB	37,914,480.76	1,342,172,618.90
USD	447,942,309.69	1,011,404,461,625.95

2010-2015 онуудад Сэжигтэй гүйлгээний тайлангаар ирүүлсэн гүйлгээ, этгээдийг СМА-нд мэдээлэх болсон үндэслэл, шалтгаанаар нь ерөнхийлөн ангилж үзвэл терроризмыг санхүүжүүлэхтэй холбоотой байж болзошгүй гэж үзсэн 2 гүйлгээ, сэжиг бүхий гүйлгээ хийхийг завдсан болон сэжиг бүхий хүсэлт тавьсан 2 удаагийн оролдлого мэдээлэгдсэн бол үлдсэн 859 сэжигтэй гүйлгээ нь мөнгө угаахтай холбоотой буюу хууль бус байж болзошгүй, сэжиг бүхий гүйлгээ хийсэн гэсэн үндэслэлээр СМА-нд мэдээлэгдсэн байна. Үүнээс, 49 хувь нь МУТСТ тогтолцоо нь стратегийн дутагдалтай болон өндөр эрсдэлтэй орнууд руу эсхүл эдгээр орны иргэд гүйлгээ хийсэн, 9.2 хувь нь харилцагч гадаад улсаас өндөр дүнтэй, эх үүсвэр, гүйлгээний утга болон зориулалт тодорхойгүй мөнгө хүлээн авсан, 7.1 хувь нь хувийн дансаар өндөр дүнтэй гүйлгээ тогтмол хийдэг бөгөөд гүйлгээ хийсэн иргэд ББСБ-ын тусгай зөвшөөрөлтэй болон тусгай зөвшөөрөлгүй үйлчилгээтэй холбогдох гүйлгээг хувь хүний дансаар хийдэг, татвараас зайлсхийдэг байж болзошгүй, 7 хувь нь харилцагч дансандаа орсон /бэлэн, дотоод, гадаад шилжүүлэг/ өндөр дүнтэй гүйлгээг хэсэгчилэн болон бүтнээр нь гадаад улс руу шилжүүлсэн, 4.6 хувь нь СМА-ны хяналт шалгалтаар СГТ-аар мэдээлэх үүрэг өгсөн гүйлгээнүүд эзэлж байгаа бол бусад үндэслэл, шалтгаан 4-өөс доош хувийг эзэлж байна.

Төлбөрийн тэнцлийн мэдээгээр 2013 онд Монгол Улсын аж, ахуйн нэгж байгууллагуудаас харьяат бус ажилтнуудад олгосон нийт цалингийн зардал 236 сая ам.доллар байна (Эх үүсвэр: Төлбөрийн тэнцлийн статистик. Монголбанк). Үүний тал хувь буюу 119 сая ам.доллар нь томоохон ААН-үүдийн шууд тайлангаас, 117 сая ам.доллар нь 404 аж, ахуйн

<sup>20</sup> 2016.09.25-ны өдрийн Монголбанкны зарласан ханшаар тооцов.

нэгж, төрийн байгууллага болон хувь хүмүүсээс банкаар дамжуулан гадаад руу хийсэн гүйлгээ бүртгэгдсэн байна.

Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Хөдөлмөр эрхлэлтийн үйлчилгээний төвийн мэдээллийн санд үндэслэн манай улсад ажиллах зөвшөөрөл авсан болон нийгмийн даатгал төлж буй гадаад ажилтнуудын нийт цалин, ажиллаж буй салбар зэргийг тодорхойлсон.

СМА нь 2009 онд Олон улсын санхүүгийн мэдээллийн албадын нэгдсэн байгууллага болох Эгмонт бүлгийн гишүүнээр элсэн үйл ажиллагаанд нь идэвхтэй оролцож ирсэн. Энэ байгууллагын гишүүн болсноор зөвхөн Хамтын ажиллагааны санамж бичгийн үндсэн дээр бус, Эгмонт бүлгийн гишүүн бүх СМА-тай хамтран ажиллах, мэдээлэл солилцох боломжтой болсон. 2013 онд Эгмонт бүлгийн мэдээлэл солилцох шинэ систем ашиглах болсноор мэдээлэл солилцоход илүү хялбар, хурдан болсон. Монголын СМА-наас бусад орны СМА-нд хандаж мэдээлэл хүссэн хүсэлтийг холбогдох гэмт хэргийн төрлөөр болон учирсан хохирлын хэмжээтэй хамт ангилж харвал дараах байдалтай гарч байна.

### **3.5 Терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн нөхцөл байдал**

Манай улсын терроризмын дотоод аюул заналын хувьд намжмал, терроризмын эрсдэл багатай гэж тодорхойлогддог.<sup>21</sup> Терроризмын санхүүжилт гадаадын улс орноос орж ирсэн тохиолдолд бүртгэгдээгүй. Гэвч, бүс нутгийн хэмжээнд терроризмын аюул өндөр тул санхүүжилт нь транзит хэлбэрээр дамжих эрсдэл өндөр.

Хилийн чанадаас терроризмын санхүүжилт орж ирсэн тохиолдол одоогоор бүртгэгдээгүй хэдий ч олон улсын болон бүс нутгийн хэмжээнд терроризмын аюул, заналд хил хязгаар байхгүй тул терроризмын санхүүжилтийн эх үүсвэр нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрээр, банк санхүүгийн тогтолцоогоор дамжин өнгөрөх, санаатай эсхүл санамсаргүй байдлаар нууц далд аргаар хууль ёсны болон хууль бус үйл ажиллагаанаас терроризмын санхүүжилт хуримтлагдах эрсдэл өндөртэй байна.

Монгол Улсад олон улсын терроризмын заналхийлэл харьцангуй бага боловч өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй, мансууруулах бодис буюу хордуулах, цацраг идэвхит, тэсэрч дэлбэрэх бодис, галт зэвсэг улсын хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэх гэмт хэрэгт Монгол Улс өртөж болзошгүй юм. Монгол Улсын Засгийн газар баруун аймагт гарсан цахим сүлжээгээр дамжуулан террорист бүлэгт нэгтгэх оролдлогын талаар сэтгэл зовниж буйг НҮБ-ын Терроризмтой тэмцэх хорооны Гүйцэтгэх зөвлөл (ТТХГЗ) Монгол

---

<sup>21</sup> АРГ-ийн Харилцан үнэлгээний тайлан 2007, Тагнуулын Ерөнхий Газраас асуулгад ирүүлсэн мэдээллээс.

Улсад 2014 оны 5 дугаар сарын 26-30-ны хооронд хийсэн ажлын айлчлалын үеэр илэрхийлсэн байдаг<sup>22</sup>.

Монгол Улс нь терроризмын халдлагад өртөөгүй боловч терроризмын эсрэг тодорхой арга хэмжээ авах чадамжийг бүрдүүлсэн.

Мөн Терроризмтой тэмцэх ажиллагааг зохицуулах зөвлөл /ТАЗЗ/ нь Тагнуулын ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, бусад холбогдох төрийн байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоог дэмжих замаар ЗГ-ыг шуурхай мэдээллээр хангадаг бөгөөд нийслэл, орон нутгийн салбар зөвлөл хоорондоо дотоод сүлжээ ашиглан шуурхай харилцдаг. Орон нутгийн салбар зөвлөл орон нутгийн түвшинд мөн үйл ажиллагаа явуулдаг.<sup>23</sup>

### **3.6 Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх хэрэгт холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэргийн эрэмбэ, дүгнэлт**

Монгол Улсын мөнгө угаах терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт холбогдох эрсдэлтэй гэмт хэрэг, аюул заналхийлэлд дээрх байдлаар дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр Монгол Улсад эдийн засаг, нийгэмд учруулах үр дагавар (хохирлын хэмжээ, битүүмжлэгдсэн, хураагдсан дүн, төсөөлөл), үйлдэгдэх магадлал (хэргийн тоо, төсөөлөл)-ыг тооцож мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбогдох хамгийн их эрсдэлтэй 17 гэмт хэргийг ач холбогдлын зэргээр дараах байдлаар эрэмбэлж гаргалаа.

#### **i. Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох өндөр эрсдэлтэй гэмт хэрэг**

Монгол Улсын мөнгө угаах терроризмыг санхүүжүүлэх үндэсний эрсдэлийн үнэлгээг хийсний үндсэн дээр Монгол Улсад эдийн засаг, нийгэмд хамгийн хор үр дагавар учруулах магадлалтай, өндөр эрсдэлтэй гэмт хэргийн аюул заналхийлэл бол залилангийн гэмт хэрэг байна. Төр, олон нийт, хувийн өмчийг завших, үрэгдүүлэх, залилан мэхэлж авах, ялангуяа, нийгмийн халамж, эрүүл мэндийн даатгалтай холбоотой залилан мэхлэх үйл ажиллагаа тасрахгүй байна. Зээл, кредит карт, бусад төлбөрийн хэрэгсэл ашиглах замаар залилах, ашиг амлах, итгэл алдуулах замаар хууран мэхлэх, хуурамч баримт, нэхэмжлэл үйлдэх замаар залилах, кибер, интернет залилан, сүлжээний залилангууд манайд ихээхэн хэмжээний хохирол учруулж байгаа нь тогтоогдож байна.

<sup>22</sup> Терроризмтой Тэмцэх Хорооны 2014 оны 5 дугаар сарын 26-30-ны өдөр Монгол Улсад хийсэн ажлын айлчлалын тайлан. 2-р тал.

<sup>23</sup> Тагнуулын ерөнхий газар 2015 оны 12 дугаар сар

Дараа нь байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг байгаль орчинд учруулах хор уршгаараа өндөр эрсдэл бүхий гэмт хэрэгт тооцогдохоор байна. Ялангуяа, хууль бусаар ашигт малтмал олборлох, ойн тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэрэг гэмт хэрэгтнүүдэд маш их орлогын эх үүсвэрийг бүрдүүлж байгаа нь харагдаж байгаа бөгөөд тэр хэрээр байгаль, цаг уурт ноцтой үр дагаварыг бий болгож байна.

Татвараас зайлсхийх гэмт хэрэг улсад учруулах хохирлоороо өндөр үзүүлэлттэй гарлаа. Гагцхүү, улс төр, нийгмийн орчин нөхцөл, энэ гэмт хэргийн талаарх манай улсын ААН, иргэдийн төсөөлөл, ойлголт дутуу байгаагаас шалтгаалж манай улс энэ гэмт хэрэгт өндөр ач холбогдол өгөхгүй байгаа нь харагдаж байна. Татварын өршөөл үзүүлэх арга хэмжээг ойр ойрхон гаргасан нь үүний нотолгоо бөгөөд энэ гэмт хэргийг тэвчих сэтгэл зүй хүмүүст байгаа нь харагдаж байна.

Дараагийн өндөр эрсдэл бүхий аюул заналхийлэл бол авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг байна гэж тооцлоо. Хэдийгээр олон улсын төсөөллийн судалгаагаар бусад оронтой харьцуулахад манай улс авлигын индексээр жил ирэх тусам сайжирч, авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаанд тодорхой ахиц дэвшил гарч байгаа хэдий ч энэ гэмт хэргийн гаралт буурахгүй, Монгол Улсад учруулах хортой үр дагавар өндөр хэвээр байна. Албан ёсны тоо статистикт энэ гэмт хэргийн эрүүгийн хуулийн зүйл ангиар шалгагдсан хэргийн тоо бусад гэмт хэрэгтэй харьцуулахад бага ч нэг юмуу бүлэг этгээдийн олон нийтэд учруулсан хохирлын хэмжээ өндөр, нууцаар үйлдэгддэг, бусад гэмт хэргийн төрлүүдтэй хосолсон байдлаараа энэ гэмт хэрэг онцлог байна.

## **ii. Мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох дундаж эрсдэлтэй гэмт хэрэг**

Хар тамхи, хүний наймаа, зохион байгуулалттай бүлэгтэй холбоотой хэргүүд хэдийгээр тоо статистик дээр ач холбогдол багатай ч өсөлтийн үзүүлэлтээр сүүлийн жилүүдэд анхаарал татахуйц байна. Хэрэв дээрх гэмт хэргийн төрлүүдтэй тэмцэх ажлыг сулруулбал нийгэмд маш хортой үр дагавар бий болгох аюултай юм. Хар тамхи мансууруулах бодисын хэрэглээ жил ирэх тусам Монгол улсын хүн амын дунд өсөн нэмэгдэж байна.

Эд зүйлийг хууль бусаар хил нэвтрүүлэх гэмт хэргийн илрүүлэлт муу байгаагаас энэ гэмт хэргээс Монгол Улсад учруулж байгаа хохирол тун өндөр байгаа тухай төсөөлөл зонхилж байна. Хил гаалийн үйл ажиллагааг энэ чиглэлд ихээхэн сайжруулах шаардлагатай байгааг энэ үнэлгээ нотолж байна.

Терроризм, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл Монгол улсад харьцангуй доогуур байгаа боловч огт эрсдэлгүй биш байна. Дэлхийд болж байгаа терроризмын аюул занал улам өргөжин тэлж ямар ч хамааралгүй гэж тооцогдож байсан улс орнуудад хүртэл тодорхой терроризмын үйлдлүүд гарах боллоо. Энэ гэмт хэргийн нийгэмд үүсгэх үр дагавар тун аюултай тул түүнээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг төр засгаас идэвхитэй



дэмжиж ажиллах шаардлагатай байна. Ялангуяа, энэ гэмт хэрэгтэй хосолж болзошгүй галт зэвсэг хууль бусаар борлуулах, тээвэрлэх гэмт хэргийн эрсдэл Монголд байгаа нь тоо статистикаас харагдаж байна.

Банкны тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэрэг тун ховор тохиолдсон хэдий ч нэг удаагийн тохиолдолд ногдох улс, иргэдэд хохирол учруулах эрсдэл хамгийн өндөр байна. Энэ гэмт хэрэг нь хураагдсан хөрөнгийн хэмжээгээрээ хамгийн өндөрт эрэмбэлэгдэж байна. Банкны үйл ажиллагааг буруугаар ашигласнаас нийгэмд учруулах үр дагавар маш өндөр байна. Банкны буруутай үйл ажиллагаанаас олон хүн их хэмжээний хөрөнгөөр хохирох эрсдэлтэй бөгөөд үйл ажиллагааг мэргэжил, ёс суртахууны өндөр төвшинд, хууль ёсны дагуу эрхлэх шаардлагатайг харуулж байна. Энэ үйл ажиллагааг гэмт хэргийн зорилгоор ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх хатуу хяналт шалгалтын тогтолцоо шаардлагатай байгааг харуулж байгаа юм.

Бусдын өмчийг хулгайлах, дээрэмдэх, булаах гэмт хэргүүд Монгол улсад үйлдлийн тоогоороо хамгийн их боловч нэг хүнд ногдох хохирлоороо их биш байна. Хуулийн байгууллагад хурдан мэдэгддэг боловч хууль, эрх зүйн шаардлага, хууль сахиулах байгууллагын нөөцтэй холбоотойгоор энэ гэмт хэргийн илрүүлэлт сайнгүй байна.

Гадаад улсад үйлдэгдсэн гэмт хэргийн ашиг, орлого Монгол Улсад нэвтэрсэн, дамжсан тохиолдлууд сүүлийн жилүүдэд хэд хэд гарч энэ төрлийн мөнгө угаах гэмт хэргийн эрсдэл манай улсад дунд түвшинд байгааг харуулж байна. Санхүүгийн мэдээллийн албанд ирсэн сэжигтэй гүйлгээний тайлан, хууль хяналтын байгууллагын гүйцэтгэх ажлын явцад илрүүлсэн сэжиг бүхий эх сурвалж нь тодорхойгүй, Монголд орж ирж байгаа бизнесийн болон хууль эрх зүйн тодорхой үндэслэлгүй мөнгө санхүүгийн системээр болон хил гаалиар орсон гарсан сэжигтэй үйлдлүүд тогтоогдсон. Гадаадаас үүсэлтэй гэмт хэргээс оруулж буй мөнгийг мэдсээр байж Монгол Улсад оруулахад туслах, дэмжих замаар дээрх мөнгийг угаахад Монгол Улсын иргэд оролцсон хэд хэдэн хэрэг мөрдөн байцаалтын шатанд явж байна. Хэрэв дээрх мөнгөний эзэд нь онц ноцтой гэмт хэрэг үйлддэг, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл байвал манай улсын банк, санхүүгийн системд урт удаан хугацааны нөлөөгөө тогтоох зорилготой байх нь тодорхой. Тэдний нөлөө нэгэнт тогтвол манай улсын нийгэм, эдийн засгийн аюулгүй байдалд тун хортой үр дагавартай байх тул энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох шаардлагатай байна.

### **iii. Мөнгө угаах гэмт хэрэгт холбогдох бага эрсдэлтэй гэмт хэрэг**

Монгол Улсад мөн шунахайн сэдлээр үйлдэгддэг мөнгөн тэмдэгт хуурамчаар үйлдэх, хориглосон үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдаа эрхлэх, гэмт хэргийг нуун далдлах, мөрийтэй тоглох гэмт хэргүүдийн эрсдэл бусад шунахайн гэмт хэрэгтэй харьцуулахад харьцангуй бага боловч тэдгээрийг тодорхой хяналтад байлгах шаардлагатай байна.

#### **IV. БАНКНЫ САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ**

Энэхүү үнэлгээг хийх үеийн байдлаар банкны салбарт нийт 14 арилжааны банк үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээрээс 2 банкны 100 хувь, 5 банкны нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигчид нь гадаад улсад бүртгэлтэй хуулийн этгээд байна. 1 банк 100 хувь төрийн өмчит хэлбэртэй байна. Түүнчлэн 4 банкиг 100 хувь Монгол Улсад бүртгэлтэй хуулийн этгээд өмчилж байна. Үлдсэн 2 банкны хувьцаа эзэмшигчид нь Монгол Улсын иргэд байна. Банкны салбарын нийт активын хэмжээ 2015 оны эцсийн байдлаар 21.5 их наяд төгрөгт хүрч, санхүүгийн салбарын нийт активын 95.7 хувийг бүрдүүлж байна.

Банкны салбарт нийт 6,045,491 харилцах, хадгаламжийн дансанд нийт 12,214.6 тэрбум төгрөг байршиж байна. Эдгээр дансны 6,023,148 нь байнгын оршин суугч, 30,211 нь оршин суугч бус этгээдийн данс байна. Байнгын оршин суугч нийт хадгаламжийн 90.24 хувь буюу 11 их наяд төгрөгийн хадгаламжтай бол байнгын бус оршин суугч нийт хадгаламжийн 9.76 хувь буюу 1,2 их наяд төгрөгийн хадгаламж эзэмшиж байна.

Банкууд 2015 оны сүүлийн 6 сард дансгүй харилцагчийн тохиолдлын чанартай нийт 118,701 удаагийн гүйлгээгээр 325 тэрбум төгрөгийн дүнтэй гүйлгээ хийсэн байна. Эдгээрийн 49 тэрбум төгрөгийн дүнтэй нийт 3670 удаагийн гүйлгээ гадаад төлбөр тооцоо, гуйвуулгын гүйлгээ байна. 75,485 удаагийн нийт 36 тэрбум төгрөгийн дүнтэй гүйлгээ нь банкинд гадаад валют худалдсан гүйлгээ, банкнаас гадаад валют худалдан авсан 34,308 удаагийн 150 тэрбум төгрөгийн дүнтэй гүйлгээ байна. Мөн хугацаанд нийт 84,161 удаагийн 56 их наяд төгрөгийн дүнтэй СВИФТ-ийн гүйлгээ, 4,790,250 удаагийн гүйлгээгээр 33 их наяд төгрөгийн дүнтэй дотоодын банк хоорондын төлбөр тооцоо хийгдсэн байна.

Дотоодын банкуудад гадаадын банкуудын нээсэн данс 24 байгаа бөгөөд тайлан авах үеийн байдлаар нийтдээ 17 тэрбум төгрөгийн үлдэгдэлтэй байна. Эдгээр дансаар нийт 1828 удаагийн гүйлгээ хийгдсэн ба нийт хийгдсэн гүйлгээний дүн нь 124 тэрбум төгрөг байна.

Банкны салбарын бүтээгдэхүүн үйлчилгээг ашиглан гэмт хэргийн орлогыг өөрсдөөсөө холтгох, ул мөрийг нь баллах, хууль ёсны мэт болгох боломжтойгоос гадна гэмт хэргийн орлогоор банкинд хувь эзэмших, банк байгуулах болон гэмт этгээдүүд банкны удирдлагад нэвтрэн орж хууль бус үйл ажиллагаа явуулах эрсдэлтэй. Дээрх байдлаас үүдэн олон улсын хэмжээнд банкны салбар МУТС эрсдэлийн хувьд өндөр эрсдэлтэй салбарт тооцогддог. Энэ байдал манай улсын хувьд ч ижил бөгөөд нийт санхүүгийн системд банкны салбарын эзлэх хувь хэмжээ маш өндөр байгаа нь

санхүүгийн бусад салбартай харьцуулахад илүү анхаарал хандуулах шаардлагатай илтгэж байна.

## **4.1. ЭРСДЭЛ БУЮУ СУЛ ТАЛ**

### **1. Банк үүсгэн байгуулах, хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хэмжээ болон банкны удирдлага өөрчлөгдөхтэй холбоотой эрсдэл**

Монгол Улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд банкны үйл ажиллагаа нь тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхлэх үйл ажиллагаа бөгөөд энэхүү үнэлгээг хийх үеийн байдлаар манай улсад 14 арилжааны банк Монголбанкнаас банк байгуулах тусгай зөвшөөрөлтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээр 14 банк нь Төв банкны тухай хууль, Банкны тухай хууль болон Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2012 оны 6 дугаар сарын 7-ны өдрийн А-80 дугаар тушаалаар батлагдсан Банкны зөвшөөрлийн журамд заасан шаардлагуудыг хангаж банк байгуулах тусгай зөвшөөрлийг авсан байна.

Дээрх хууль тогтоомжид гэмт хэргийн орлогоор банк байгуулах, банкны удирдлагад гэмт хэрэгтнүүд шургалан орохоос хамгаалах зорилгоор хөрөнгийн гарал үүслийг нотлох баримт, эдийн засгийн, ахуйн болон мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт оролцож байсан эсэх талаар эрх бүхий байгууллагаас тодорхойлолт авах зэрэг урьдчилан сэргийлэх зохицуулалтуудыг оруулсан байна. */Банкны тухай хуулийн 6.3.2, 19, 20, 23, 32, 33, 34 болон 36 дугаар зүйл, Банкны зөвшөөрлийн журам"-ын 2.2.5.3, 2.2.5.4, 2.2.6, болон 2.3.6 /*

Гэвч хуулийн этгээдийн мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгт холбогдож байсан эсэхийг хэрхэн тогтоох нь тодорхой бус байна. Монгол Улсын эрүүгийн хуулиар хуулийн этгээдэд ял оноох зохицуулалт байхгүй явж ирсэнтэй холбоотойгоор албан ёсны тодорхойлолт гаргах байгууллага байхгүй байна.

Мөн банкны нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигч нь хуулийн этгээд байх тохиолдолд түүний эцсийн өмчлөгчийг тогтоож, эцсийн өмчлөгч болох хувь хүн нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх болон мөнгө угаахын суурь гэмт хэрэг үйлдэж байсан эсэхийг тодруулах зохицуулалт тодорхойгүй байна. Банкны нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигч хувь хүн нь хэн нэгэн этгээдийг төлөөлж байгаа эсэхийг тодруулахад чиглэсэн зохицуулалт холбогдох хууль тогтоомжид нэмж оруулах шаардлагатай байна.

Энэ үнэлгээг хийх үеийн байдлаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж буй 14 арилжааны банкнаас 2 банк 100% гадаадын хөрөнгө оруулалттай, 64% гадаадын хөрөнгө оруулалттай 1 банк, 25% гадаадын хөрөнгө оруулалттай 1 банк, 23,7% гадаадын

хөрөнгө оруулалтай 1 банк, 15% гадаадын хөрөнгө оруулалтай 1 банк, 5% гадаадын хөрөнгө оруулалтай 1 банк, нийт 7 банк гадаад хөрөнгө оруулалттай байна.

Банкны тухай хууль тогтоомжид “Халхавч банк” буюу бодитоор оршдоггүй банк байгуулахыг шууд утгаараа хориглосон заалт байхгүй боловч банк байгуулах, түүний үйл ажиллагаанд тавигдаж буй шаардлагууд нь “Халхавч банк” байгуулах боломжгүй байх нөхцлийг бүрдүүлж байна. Хэдий тийм боловч мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагааны олон улсын стандарт болох ФАТФ-ын 40 Зөвлөмжид нийцүүлэн “Халхавч банк” байгуулахыг шууд утгаараа хориглосон заалтыг банкны тухай хууль тогтоомжид нэмж оруулах шаардлагатай байна. Ийм заалт орсноор гадаадын харилцагч банк, санхүүгийн байгууллагууд болон мөнгө угаахтай тэмцэх олон улсын байгууллагуудад манай мөнгө угаахтай тэмцэх тогтолцоо илүү ойлгомжтой, тодорхой болох ач холбогдолтой.

## **2. Банкны бизнесийн эрсдэл**

Арилжааны банкууд Банкны тухай хуулийн 6.1-д заасан үйл ажиллагааг Монголбанкнаас, 6.2-т заасан үйл ажиллагааг Санхүүгийн зохицуулах хорооноос олгосон тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхэлдэг.

Банкны салбарын бизнесийн эрсдэлийг тооцож үзэх зорилгоор Хавсралт 4.1-д үзүүлсэн Тоон өгөгдөл цуглуулах маягтаар бүх банкны бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, нийт харилцагчийн тоо, төрөл, харилцагчийн эрсдэлийн үнэлгээ, газар зүйн байршил болон валютын төрөлтэй холбосон тоон мэдээлэлийг цуглуулан Монголбанкны ХШГ-аас авсан банкны хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн бүтэц, нийт активийн хэмжээ зэрэг тоон мэдээлэлтэй нэгтгэн Хавсралт 4.2-т үзүүлсэн Эрсдэлийг үнэлэх матрицыг ашиглан 1-5 оноогоор дүгнэж гаргасан.

Банкны бүтээгдэхүүн үйлчилгээг нийтэд нь зээлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, депозитын бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, төлбөр тооцооны бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хамруулан бусад бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ гэж багцлан авч үзсэн.

Эдгээрээс зээлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ нь харилцагчийг таньж мэдэх үйл ажиллагаа сайн хийгддэг тул мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл харьцангуй бага гэж үзээд Эрсдэлийн үнэлэх матрицийн тооцоололд хүндийн жинг бусад бүтээгдэхүүн үйлчилгээтэй харьцуулахад бага хувиар авсан.

Харин төлбөр тооцооны бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ нь шинэ технологи ашиглан зайнаас хийгдэх, түргэн шуурхай байдлыг шаардах, банкинд данс нээлгэн байнгын харилцаа тогтоох шаардлагагүй зэрэг олон шалтгаанаар МУТС эрсдэл өндөртэй бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ гэж үзээд эрсдэлийн жинг өндөр хувиар тооцсон.

Түүнчлэн, депозитын бүтээгдэхүүн болох харилцах, хадгаламжаар хийгдэх гүйлгээ нь бэлэн мөнгө банкны салбарт орж ирэх үүд, хаалга бөгөөд энэ утгаараа гэмт хэргийн орлого санхүүгийн системд орж цааш олон төрлийн гүйлгээнд орж ул мөрөө баллах боломжтой тул сайтар хяналт тавих шаардлагатай бүтээгдэхүүн үйлчилгээний төрөл гэж үзээд Эрсдэлийн үнэлэх матрицийн тооцоололд эрсдэлийн жинг мөн өндөр хувиар авсан.

Банкны бизнесийн эрсдэлийн үнэлгээнээс харахад банкны бизнесийн үйл ажиллагаа томрох тусам эрсдэл дагаад өсөх чиг хандлага ажиглагдаж байна.

### **3. Банкны МУТС эрсдэлийг удирдах дотоод тогтолцооны эрсдэл**

Банкны МУТС эрсдэлийг удирдах, хянах, бууруулахад чиглэсэн тогтолцоо, авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээг үнэлэх зорилгоор Хяналтын тогтолцоо, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үнэлэх асуулга /Хавсралт 4.3/-ыг бүх банкинд илгээж Монголбанкны ХШГ-тай хамтран асуулгын хариулалтыг үнэлж тоон мэдээлэлтэй нэгтгэн банкны салбарын МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагааны эрсдэлтэй, сул талыг тодорхойллоо.

Зохистой засаглалын үүднээс авч үзвэл банкны өмчийн эзэд, тэдний төлөөлөл болсон ТУЗ нь МУТС-тэй тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах үр дүнтэй тогтолцоог бүрдүүлэх, ажиллах нөхцөл бололцоог хангах үүрэг хүлээнэ. Банкны гүйцэтгэх удирдлага ТУЗ-аас баталсан МУТС-тэй тэмцэх дотоод хяналтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн талаар ТУЗ-д дэлгэрэнгүй тайлагнахын зэрэгцээ банкны МУТС эрсдэлийн үнэлгээг хийж авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээний талаар санал, дүгнэлт боловсруулан ТУЗ-д танилцуулж шийдвэрлүүлэх үүрэгтэй. ТУЗ нь Гүйцэтгэх удирдлагаас хараат бус хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэн бодлого, журмын үр дүнтэй хэрэгжиж, эрсдэлийг удирдаж чадаж байгаа эсэхэд хяналт тавьж ажиллах шаардлагатай.

Арилжааны 14 банкнаас ирүүлсэн мэдээллээс харахад 8 банкны Гүйцэтгэх удирдлага банкны МУТС-тэй тэмцэх дотоод бодлого, журмыг өөрсдөө баталсан байна. Түүнчлэн гүйцэтгэх удирдлагаас хараат бус дотоод аудитын нэгж нь МУТС-тэй тэмцэх чиглэлээр хэрхэн хяналт шалгалт хийх, эрсдэлийг тооцох, хэрэгжиж буй бодлого, журмын үр дүнтэй байдлыг үнэлэх, шалгалтын цар хүрээ, давтамжийг тогтоох тодорхой аргачлалгүй зэрэг сул тал байна.

Банк өөрийн харилцагчийн эрсдэлийг үнэлэхээс гадна, банкны бүтээгдэхүүн үйлчилгээний онцлог, тэдгээрийг харилцагчид хүргэх хэлбэр, газар зүйн байршлаас хамаарах хүчин зүйлсийг нэгтгэн банкны МУТС ерөнхий эрсдэлийг тодорхойлж МУТС-ээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаандаа ашиглах тал дээр дутагдалтай байна.

Тоон мэдээллээс үзэхэд банкуудын хооронд бүтээгдэхүүн үйлчилгээний онцлог ялгаатай байдал ажиглагдаж байгаа хэдий ч МУТС-тэй тэмцэх бодлого, журам, хяналтын тогтолцооны тухайд энэ ялгаа ажиглагдахгүй байна. Тухайлбал, зарим банк олон банкттай корреспондент банкны харилцаатай, гадаад төлбөр тооцоо ихээхэн хийдэг эсхүл цахим банкны үйлчилгээ нь илүү хөгжсөн, гадаад худалдааны санхүүжилтээр бусад банкнаас ялгарч байгаа хэдий ч бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний энэ онцлогийг өөрийн банкны МУТС эрсдэлийн үнэлгээндээ тусган урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авах, бодлого журам, заавар нь тухайн чиглэлээр илүү нарийвчилсан байдалтай болох, тавих хяналтын давтамжийг нэмэх гэх мэт арга хэмжээ авч ажиллахгүй байна.

Эрсдэлийн үнэлгээний хүрээнд банкууд харилцагчийн эрсдэлийг үнэлэх ажлыг тодорхой түвшинд хийж байна. Тухайлбал, харилцагчийн эрсдэлийг үнэлж ангилсан 11 банк байна. Энэ мэдээллээс үзэхэд 2,764,740 харилцагч бага эрсдэлтэй, 1,567,458 харилцагч дунд эрсдэлтэй, 114,396 харилцагчийг өндөр эрсдэлтэй гэж ангилсан байна. Мэдээлэл ирүүлээгүй 3 банкны 2 нь харилцах, хадгаламж татан төвлөрүүлэх эрхийг нь Монголбанкнаас түдгэлзүүлсэн болон эрх хараахан олгоогүй байгаа банк байна. Асуулгад хариулсан байдлаас үзэхэд дээрх 11 банкны харилцагчийн эрсдэлийг үнэлэх давтамж нь 6 сараас 1 жилийн хугацаанд нэг удаа гэсэн давтамжтай байна.

МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагааны олон улсын стандарт болох ФАТФ-ын 40 Зөвлөмж болон дотоодын хууль тогтоомжийн хүрээнд улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг өндөр эрсдэлтэй харилцагч гэж үзэхээр тусгасан байдаг. Улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй холбоотой мэдээллийг нийт 14 банкнаас 9 банк гаргаж өгсөн бөгөөд үлдсэн 5 банк нь гаргаж өгөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл 5 банкинд улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг таньж, тогтоох ажил хийгдээгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна. ФАТФ-ын 40 зөвлөмжид улс төрд нөлөө бүхий этгээд гэдгийг дотоодын улс төрд нөлөө бүхий этгээд болон гадаад улсын улс төрд нөлөө бүхий этгээд, олон улсын байгууллагын удирдах албан тушаалтан тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүд, нэгдмэл сонирхолтой этгээдийг хамруулсан байдлаар илүү өргөн хүрээтэй авч үзэхийг зөвлөсөн байдаг.

Банкны салбарын нийт харилцагчийн 13 орчим хувь нь хуулийн этгээд байна. Эдгээрийн 6 хувь нь оршин суугч бус гэсэн ангилалд хамрагдсан байна. Хуулийн этгээдийн тухайд харилцагчийг таньж мэдэх үйл ажиллагааны хүрээнд эцсийн өмчлөгчийг тогтоох зорилгоор уг хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулсан дүрмийг харилцагчаас гаргуулан авч байгаа бөгөөд уг дүрэмд хувьцаа эзэмшигч нь дахиад хуулийн этгээд байгаа тохиолдолд гинжин холбоог цааш үргэлжүүлэн эцсийн өмчлөгчийг тогтоох зорилгоор боломжит бүх арга хэмжээг авч ажиллах талаар дутагдалтай байна.

Сэжигтэй гүйлгээг мэдээлсэн байдалтай холбоотой статистикээс харахад банкны салбараас мэдээлсэн сэжигтэй гүйлгээний тоо өсөх чиг хандлагатай байгаа ч Монгол улстай төстэй эдийн засагтай бусад орнуудтай харьцуулахад маш бага үзүүлэлттэй байна. Иймд сэжигтэй гүйлгээг таньж илрүүлэх, мэдээлэх тал дээр дутагдалтай байдал байсаар байна гэж дүгнэж байна. Сэжигтэй гүйлгээний тухайд нийтлэг хүлээн

зөвшөөрөгдсөн ерөнхий тодорхойлолт, тогтсон хэв шинж гэж байхгүй боловч харилцагчийн тогтмол хийдэг гүйлгээ, эрхэлж буй ажил, бизнесийн төрөл, цар хүрээ, гүйлгээний дүн, утга, харилцагчийн иргэншил, бүртгэлтэй болон үйл ажиллагаагаа явуулдаг улс орон, харилцагчийн зан байдал зэрэг олон үзүүлэлтийг нэгтгэн авч үзэхэд өөр хоорондоо логикийн зөрчилтэй байх тохиолдолд хэрэгжилт хариуцсан ажилтан энэ байдлыг тодруулах боломжит бүх арга хэмжээг аваад сэжигтэй гэж үзсэн тохиолдолд 24 цагийн дотор СМА-нд мэдээлэх үүрэгтэй. Үүний тулд мэдээлэх үүрэгтэй этгээд харилцагчийг таньж мэдэх үйл ажиллагааг нухацтай хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ данс, эрсдэлийн үнэлгээг оновчтой хийх, сайжруулах, гүйлгээнд хяналт тавих тогтолцоо бүрдсэн байх шаардлагатай. Данс гүйлгээнд хяналт тавих үйл ажиллагаанд автоматжуулалтыг түлхүү ашиглах шаардлагатай байна.

#### **4. Банкинд тавих хяналт шалгалтын тогтолцоо**

Монголбанк ОУВС-ийн техник туслалцаатайгаар Банкны МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагаанд зайнаас хяналт тавих журам, Банкны МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагаанд газар дээрх хяналт шалгалт хийх журмыг тус тус боловсруулан Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн 2015 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн А-207 дугаар тушаалаар батлуулсан байна.

Мөн МУТС-ээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны журмыг ФАТФ-ын 40 Зөвлөмж, дотоодын хууль эрх зүйн орчинд нийцүүлэн Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны даргын 2016 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А-162/195 дугаартай хамтарсан тушаалаар баталсан байна.

Эдгээр зохицуулалтууд нь МУТС-ээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг илрүүлэх, мэдээлэхтэй холбоотой эрсдэлд суурилсан тогтолцоог банкинд бий болгох, түүнд тавих хяналтыг эрсдэлд суурилсан хэлбэрт шилжүүлэхэд чиглэгдсэн байна.

Түүнчлэн Монголбанк банкны МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагаанд хяналт, шалгалт хийх хянан шалгагчид зориулсан, гарын авлага, сургалтын материалыг ФАТФ-ын 40 зөвлөмж, дотоодын хууль эрх зүйн орчныг хамарсан хэлбэрээр боловсруулан хянан шалгагч нарыг чадавхжуулах ашиглахаар бэлтгэсэн байна.

Гэвч банкны МУТС-тэй тэмцэх үйл ажиллагаанд хийх эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын тогтолцооны үр дүнтэй байдлыг дүгнэхэд эрт байна. Шинэ журмын дагуу эрсдэлийн үнэлгээг хийхэд шаардлагатай тоон мэдээллийг банкууд бүрэн гаргаж өгөх тал дээр учир дутагдалтай байдал байна. Учир нь зарим банкны ашиглаж байгаа програм хангамж, мэдээллийн сангийн талбарт нэмэлт өөрчлөлт, боловсруулалт нэмж хийх шаардлага үүссэн бөгөөд үүнтэй уялдуулан эрсдэлийн үнэлгээнд ашиглах тоон мэдээллийг 2 удаа цуглуулсан байна. Банкны эрсдэлийг үнэлэх ажил 2016 оны 9-р сард дууссан байна.

Банкны салбарт нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээ:	Хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд авах арга хэмжээг чангатгах хуулийн заалтыг яаралтай эцэслэн шийдвэрлэх;
	Үр дүнтэй дотоод хяналтын тогтолцоог бий болгох;
	Улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй холбоотой банкны авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг ФАТФ-ын 40 зөвлөмж, дотоодын эрх зүйн орчинд нийцүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ авах;
	Эцсийн өмчлөгчийг тогтоох үйл ажиллагааг сайжруулах;
	Сэжигтэй гүйлгээг мэдээлэх үйл ажиллагаа сайжруулах;
Хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээ:	Банкны удирдлага, дотоод хяналтын ажилтнуудын МУТС-тэй тэмцэх ойлголтыг нэмэгдүүлэх, сургалтад хамруулах;
	Банк хоорондын гүйлгээ, цахим болон мөнгөн гуйвуулгын үйлчилгээнд тавих хяналт шаардлагыг нэмэгдүүлж ФАТФ-ын 40 Зөвлөмжид бүрэн нийцүүлэх;
	МУТС-тэй тэмцэх чиглэлээр ашиглаж буй програм хангамж, автоматжуулалтыг хөгжүүлэх;



## V. БАНКНААС БУСАД САНХҮҮГИЙН САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ

Банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй банк бус санхүүгийн байгууллага, хадгаламж зээлийн хоршоо, үнэт цаасны арилжаа эрхлэгч байгууллага, даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллага 4 төрлийн байгууллага нь Санхүүгийн зохицуулах хорооноос тусгай зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Дээрх 4 төрлийн байгууллагын Монгол Улсын нийт санхүүгийн системд эзлэх хувь бүгд нийлээд 2 их наяд төгрөгтэй тэнцэх буюу 4 хувьд хүрч байна..

2015 оны байдлаар банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй ААН-н тоо доорх байдалтай байна. Үүнд:

1. ББСБ	442
2. ХЗХ	254
3. Үнэт цаасны арилжаа эрхлэгч	26
4. Даатгалын компани	17
<b>Нийт:</b>	<b>722</b>

Үүнээс гадаадын хөрөнгө оруулалттай 23 ББСБ үйл ажиллагаа явуулж байна. Хэдийгээр, нийт активын хэмжээгээр банкнаас бусад санхүүгийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагууд бага ч ААН-н тоогоор арилжааны банкуудаас хавьгүй их байна. Энэ нь банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагуудад төвлөрсөн хяналт тавих боломжийг багасгаж мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийг тухайн салбарт өсгөх гол хүчин зүйл болж байна. Энэ утгаараа банкнаас бусад санхүүгийн байгууллагууд хэдийгээр активын хэмжээнээс шалтгаалсан эрсдэлээр хяналтад байж болох талтай ч байгууллагын тоо, ширхэг, газар нутагт тархсан байдлаас хамаарч эрсдэл өндөртэй салбар болохыг харуулж байна.

Хууль сахиулах байгууллагад шалгагдсан төсвийн хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулсан, авлига, албан тушаалын хэд хэдэн хэрэгт банк бус санхүүгийн байгууллагад хувь нийлүүлсэн асуудал шалгагдаж байсан нь энэ салбарт эрсдэл байгааг илтгэж байна. Санхүүгийн зохицуулах хороо нь тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой үйл ажиллагаанд мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хувь нийлүүлэгчдийг таних, бизнесийн зорилгыг ойлгох, хувь нийлүүлсэн хөрөнгийн хууль ёсны эх сурвалжийг тогтоох ажлуудыг сүүлийн жилүүдэд идэвхтэй хэрэгжүүлэх болсон тул банкнаас бусад санхүүгийн салбарын этгээдийн хувь нийлүүлэх хөрөнгөд учрах эрсдэлийг тодорхой хэмжээгээр бууруулж байна.

Тус салбарт мөнгөн гуйвуулгын үйлчилгээ, валют арилжааны үйлчилгээ нь гэмт хэргийн мөнгийг шилжүүлэх хамгийн өндөр эрсдэлтэй байна. Хууль сахиулах байгууллагад шалгагдаж байсан олон хэрэг дээр БНХАУ-Монгол Улсын хооронд мөнгөн

гуйвуулга, шилжүүлэг хийх эрхтэй тодорхой нэр бүхий банк бус санхүүгийн байгууллагууд холбогдож байсан нь үүнийг нотолж байгаа юм.

СМА-нд ирсэн сэжигтэй гүйлгээний тайлангуудад зөвшөөрөлгүй валют арилжаа эрхлэх, мөнгөн гуйвуулга хийхтэй үйл ажиллагаануудын талаар мэдээлэгдэж байсан нь энэ үйлчилгээнүүдэд хяналт тавих шаардлагатай болохыг харуулж байна.

Зохицуулагч байгууллагуудаас дээрх 4 төрлийн байгууллагад тавьж буй зохицуулалт, хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны чанар, нөөцөөс хамаарч тус салбарын эрсдэл буурах боломжтой юм.

Дээрх эрсдэлийг бууруулах зорилгоор Санхүүгий зохицуулах хороо 2011 оноос хойш өөрийн зохицуулалтын байгууллагуудад мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхээс сэргийлэхтэй холбоотой хяналт шалгалтуудыг хийж байна. Үүний үр дүнд бүх ББСБ, ХЗХ болон үнэт цаас, даатгалын компани нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажилтан (compliance)-тай болсон талаарх мэдээллийг Санхүүгийн зохицуулах хороонд ирүүлжээ. Валют худалдах, худалдан авах үйл ажиллагаа эрхэлдэг этгээд гэдэг нь гадаад валютын арилжааны үйл ажиллагаа эрхэлж буй ББСБ-ууд тул мэдээлэл нь ББСБ-ын мэдээлэлд хамаарна.

Одоогоор гадаад улсад салбар, төлөөлөгчийн газар байгуулсан ББСБ байхгүй байна. Хадгаламж, зээлийн хоршооны хувьд Хадгаламж, зээлийн хоршооны тухай хуулийн 19.2-д заасны дагуу гишүүд нь зөвхөн Монгол улсын иргэн, хуулийн этгээд байхаар заасан тул ХЗХ-ны хувьд гадаад орчноос хамааралтай мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийн эрсдэл бага байна.

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах ажлын хүрээнд Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг дүгнэх чиглэл ББСБ, ХЗХ-ны газар дээрх шалгалтын удирдамжид тусгагдсан байдаг бөгөөд хэрэгжилтийг шалган, үүрэг өгч, биелэлтийг тооцон ажиллаж байна. СЗХ нь 2012 онд Монголбанкны Санхүүгийн мэдээллийн албатай хамтран нэр бүхий 5 ББСБ-д уг хуулийн хэрэгжилтийг шалгах ажлын хэсэг томилогдон хяналт, шалгалт хийж гүйцэтгэсэн.

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах ажлын хүрээнд ямар нэгэн шийтгэврийн арга хэмжээ авагдаагүй болно.

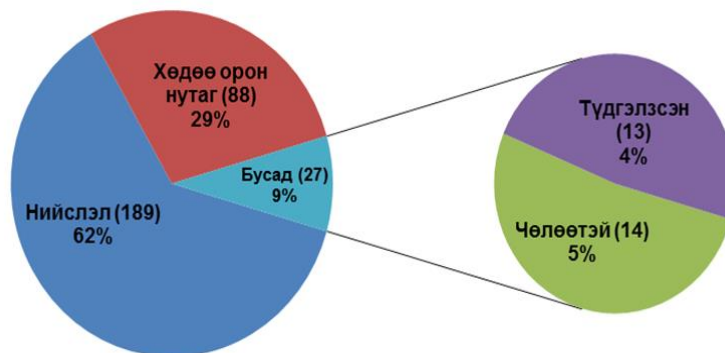
## VI. САНХҮҮГИЙН БУС БИЗНЕС БОЛОН МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ ЭРХЛЭГЧ САЛБАРЫН ЭРСДЭЛ

МУТС-тэй тэмцэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд СМА-д Мэдээлэх үүрэгтэй этгээдийг тодорхойлсон бөгөөд Санхүүгийн бус бизнес болон мэргэжлийн үйлчилгээ эрхлэгч нарын салбараас нотариатч, үл хөдлөх эд хөрөнгө зуучлалын байгууллагыг оруулсан байдаг. Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээний ажлын хүрээнд хуульд тодорхойлсон эдгээр хоёр салбарын үнэлгээг хийсэн. Мөн МУТС-ийн өндөр эрсдэл дагуулж болзошгүй тул нягтлан бодогч, аудитор нарыг нэмж үнэлгээнд хамруулсан (Хавсралт 6.1, 6.2-т Салбарын эрсдэлийн үнэлгээг нэгтгэв).

### 6.1. Нотариат

Монгол Улсын хэмжээнд нийт 304 нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авсан хуулийн этгээд байна. 2016 оны байдлаар Нийслэл Улаанбаатар хотод 189, хөдөө орон нутагт 88 нотариатын үйлчилгээ үзүүлж буй газрууд байна. Үүнээс, 14 нь одоогоор нотариатын үйлчилгээ үзүүлээгүй байгаа, 13 нь төрийн албанд ажиллаж, бусад нь төрийн болон бусад алба хашсантай холбоотой нотариатын үйлчилгээ үзүүлэхээс түдгэлзсэн байна.<sup>24</sup>

График № 6.1 Нотариатын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн тоо (2016/09 байдлаар)



Эх сурвалж: Монголын нотариатчдын танхим, 2016/09/21 өдөр

**Нотариатын төсөөллийн судалгаанд оролцогчид.** Нотариатын тухай хуулийн 6 дугаар бүлэг /Нотариатын үйлдэл, нотариатын бүртгэл, хугацаа/-ийн 25 дугаар зүйлээр Нотариатын үйлдлийн төрлийг ангилсан.<sup>25</sup> Монголын нотариатчдын танхимаар

<sup>24</sup> Монголын нотариатчдын танхим, 2016/09/21. Утсан харилцаагаар мэдээлэл авсан. Улаанбаатар хот.

<sup>25</sup> Нотариатын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/, 2011/02/10. Улаанбаатар хот.

дамжуулан 2016 оны 3 дугаар сард Улаанбаатар хотын хүн ам ихээр суурьшсан, төрийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагууд төвлөрсөн газруудад<sup>26</sup> нотариатын үйлчилгээг 5-19 жил үзүүлж буй 22 нотариатчийг судалгаанд хамруулсан. Эдгээр нотариатч нь нотариатын үйлдлийг Судалгаанд оролцсон нотариатчид нь нотариатын үзүүлдэг нийт 11 үйлдлээс давхардсан тоогоор /өндрөөс буурсан дүнгээр/ доорхи үйлчилгээг үзүүлдэг:

- Баримт бичгийн хуулбарыг гэрчлэх: 22
- Гэрээ, хэлцэл гэрчлэх: 19
- Итгэмжлэл гэрчлэх: 17
- Баримт бичигт зурсан гарын үсгийн үнэн зөвийг гэрчлэх: 12
- Өвлөх эрхийн гэрчилгээ олгох: 5
- Гэр бүлийн гишүүдийн дундаа хамтран болон дундаа хэсгээр өмчлөх эд хөрөнгөөс ногдох хэсгээ өмчлөх эрх гэрчлэх: 4
- Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлтэй холбогдох баримт бичиг гэрчлэх: 3
- Хуулийн этгээд үүсгэн байгуулах баримт бичиг гэрчлэх: 2
- Гэрээслэл гэрчлэх: 1

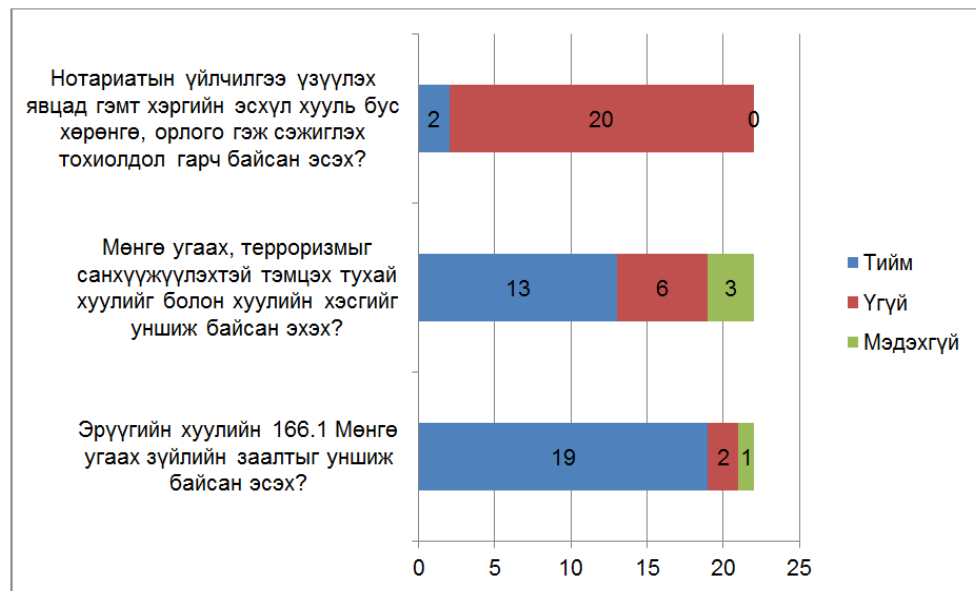
Нотариатын тухай хуулиар нотариатч нь тухайн нөхцөл байдалд үйлчлүүлэгчийн хүссэн нотариатын үйлдэл нь хууль бус байж болзошгүй гэсэн сэжиг төрсөн тохиолдолд үйлчлүүлэгчид нотариатын үйлдэл үзүүлэхээс татгалзах эрхийг тус хуулийн 31 дүгээр зүйл /Нотариатын үйлдэл хийхээс татгалзах/-д тусгасан байгаа нь нотариатчийг өөрийн итгэл үнэмшлээр тухайн нөхцөлд сонголт хийх боломжийг олгож байгаа юм. Энэ нь нотариатчийг мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэх явцдаа мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөх, мөнгө угаагчдад үйлчилгээ үзүүлж өөрөө гэмт хэргийн сэжигтэн, хамсаатан болох эрсдэлийг бууруулж байгаа юм.

**Судалгааны үр дүн.** Нотариатчдаас мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэхтэй холбоотой хууль тогтоомжийг уншиж байсан эсэхийг тодруулахад дийлэнхи нь буюу 60%-86% (13/22-19/22) “Тийм” гэж хариулсан. Жич, нотариат нь мэдээлэх үүрэгтэй этгээд болох<sup>27</sup>, сэжигтэй гүйлгээг мэдээллэх үүрэг хүлээдэг талаар мэдлэгтэй нотариатч хомс байсан. Ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад гэмт хэргийн эсхүл хууль бус хөрөнгө орлого гэж сэжиглэхүйц тохиодолтой тулгарч байсан эсэхийг тодруулахад дийлэнхи нь буюу 90% (20) нь “Үгүй” гэж хариулсан байна /График харна уу/.

<sup>26</sup> Сүхбаатар, Чингэлтэй, Баянзүрх, Баянгол дүүргүүд, Хан-Уул, Сонгино-Хайрхан дүүрэг болон нийслэлийн алслагдсан дүүрэг болох Налайх дүүрэгт, Архангай аймагт нотариатын үйлчилгээ үзүүлдэг.

<sup>27</sup> 4.1 Мэдээлэх үүрэгтэй этгээд, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/, 2013/05/31, Улаанбаатар хот.

**График № 6.2 Нотариатын төсөөллийн судалгаа**



Жич, нотариатын үйлдэл үзүүлэх явцад тухайн хөрөнгө нь татвараас зайлсхийх (7), авлига албан тушаалын гэмт хэрэг (1), залилан (1)-ийн гэмт хэрэгтэй холбоотой тохиолдол гарах магадлалтай гэж хариулсан. Харин ямар хэлбэрээр байрласан хөрөнгө байж болох уу гэдэгт үл хөдлөх хөрөнгө болон тээврийн хэрэгсэл /хамгийн их/, бэлэн мөнгө, эрх лиценз, үнэт цаас, хувьцаа гэжээ. Ямар төрлийн байгууллагад харьяалагдаж буй хөрөнгө гэдгээс төрийн байгууллага болон хувийн хэвшил гэж хариулсан бөгөөд төрийн бус байгууллагыг огт сонгоогүй байна.

Жич, “өөрийн үзүүлдэг аль төрлийн нотариатын үйлдлийг мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх өндөр эрсдэлтэй гэж үзэж байна вэ?” гэдэгт “татвараас зайлсхийх, хууль бус хөрөнгийг халхавчлах, гэрээн дэх тодорхой үнийн дүнг хуурамчаар үйлдэхтэй холбоотой гэрээ хэлцэл гэрчлэх үйлчилгээ (9/22)-г хамгийн өндөр эрсдэлтэй” гэж хариулсан байхад 7 нь “өөрийн үзүүлдэг нотариатын үйлдлийг эрсдэлгүй” гэж үздэг, үлдсэн 6 нь “мэдэхгүй” гэж хариулжээ.

Нотариатын үйлдэл үзүүлэхэд цаашид тулгарч болзошгүй эрсдэлийн дийлэнхи (90%) нь “худалдах, худалдан авах гэрээ гэрчлэхтэй холбоотой” гэж үзсэн бөгөөд доорхи хэлбэрийн эрсдэл, зөрчлийг тодорхойлжээ. Үүнд:

- Үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаа (дийлэнхи нь),
- Газрын эрх шилжих үйлдэл,
- Их хэмжээний хөрөнгө худалдах, худалдан авах хэлцэл,
- Зохих албан татвараас зайлсхийх зорилгоор өмчлөх эрх шилжүүлэх гэрээний үнийн дүнг бууруулж тавих,

- Эзэмшигч нь байхгүй авто тээврийн хэрэгсэл худалдах.

Үйлчлүүлэгчийн хүссэн нотариатын үйлдэл нь гэмт хэрэг, хууль бус хөрөнгөтэй холбоотой байж болзошгүй гэж үзвэл хаана хандах вэ гэдэгт дийлэнхи нь цагдаагийн байгууллагад (16), Санхүүгийн мэдээллийн албад (4), бусад (2) нь мэдэхгүй гэж хариулжээ.

**Нотариатчид эрүүгийн хариуцлага ногдуулсан байдал (2012-2015).** Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 155<sup>1</sup>-д Нотариатч нь “Өмчлөх эрхийг хязгаарлах, шилжүүлэхтэй холбоотой илт хууль бус хэлцлийг нотариатч гэрчлэн баталсан” бол торгууль ногдуулах, эрхийг хасах, баривчлах хүртэл арга хэмжээ авна гэжээ. Давтан буюу бүлэглэж үйлдсэн бол шийтгэлийн арга хэмжээнд хүндрүүлнэ гэж тусгажээ.

ЭХ-ийн 155<sup>1</sup> зүйлчлэлээр 2012 онд 4, 2013 онд 6, 2015 онд 7 хэрэг ЦЕГ-т бүртгэгдэн<sup>28</sup>, мөн тооны хэргийг прокурорын байгууллагад шилжүүлж шалгасан ч шүүхийн байгууллагад шилжүүлсэн хэрэг байхгүй байна<sup>29</sup>. Мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тоо баримтаас харахад 2012-2015 оны хооронд шүүхийн түвшинд ЭХ-ийн 155<sup>1</sup> зүйл ангиар ялласан хэрэг байхгүй байна<sup>30</sup>.

Энэ нь тухайн хэргийг прокурорын шатанд шийдвэрлэсэн, захиргааны эсхүл иргэний хэргээр шийдвэрлэсэн зэрэг шалтгаантай байж болох юм. Мөн тус зүйл ангид нотариатчийг “Өмчлөх эрхийг хязгаарлах, шилжүүлэхтэй холбоотой **илт хууль бус** хэлцлийг нотариатч гэрчлэн баталсан...” гэж томъёолсон нь хэргийг шийдвэрлэхэд хүндрэл учруулдаг байж болзошгүй юм.

Монгол Улсад ЭХ-ийн 155<sup>1</sup> дугаар зүйлээр нотариатчийг эрүүгийн хариуцлагад татсан хэргүүд байгаа ч шүүхээр ялласан хэрэг байхгүй байгаа нь нотариатын үйлдэл мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдохгүй байна гэж дүгнэхэд учир дутагдалтай юм. Төсөөллийн судалгааны үр дүнгээс харахад гэрээ хэлцэл гэрчлэх, хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөлийн эрх шилжүүлэх үйл явцад оролцох, итгэмжлэл үйлдэх зэрэг нотариатын үйлдэл нь мөнгө угаахтай холбоотой хөрөнгө, орлого халхавчлах (layering stage) шатанд өртөх магадлалтайг харуулж байна. Үүнээс дүгнэхэд нотариатын салбар нь мөнгө угаах гэмт хэргийн хувьд дундаж эрсдэлтэй гэж дүгнэж байна.

Нотариатчид чиглэсэн мөнгө угаах гэмт хэргээс урьдчилсан сэргийлэх зорилго бүхий соён гэгээрүүлэх ажил дутмаг байна. Иймээс, нотариатчдыг мөнгө угаах эрсдэлд өртөх эрсдэлээр нь эрэмбэлэн, мөнгө угаах гэмт хэргийн мэдлэг олгох сургалтыг нотариатын тусгай зөвшөөрөл олгодог Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны хэлтэс, цаашдаа Монголын нотариатчдын танхимаар дамжуулан гүйцэтгэх нь үр дүнтэй байх болно. Сургалтад хамруулах нотариатчийг газар зүйн байрлал болон нотариатын

<sup>28</sup> Цагдаагийн ерөнхий газрын Мэдээлэл, технологийн төв, 2016/08/29, Улаанбаатар хот.

<sup>29</sup> Улсын прокурорын ерөнхий газар, 2016/06/15, Улаанбаатар хот.

<sup>30</sup> Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2016/06/15, Улаанбаатар хот.

үйлдлийн онцлогоос нь хамааран эрэмбэлэн хамруулах нь тохиромжтой гэж үзэж байна. Тухайлбал, тээврийн хэрэгслийн худалдаа төвлөрсөн Цайз зах, өмчлөлийн эрх шилжүүлэхтэй холбоотой гэрчлэл ихээхэн хийгддэг Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн газар, хэлтсүүдийн ойролцоо үйлчилгээ үзүүлдэг нотариатуудыг эн тэргүүнд сургалтад хамруулах зэрэг арга хэмжээг авах шаардлагатай байна.

## 6.2. Нягтлан бодогч

Монгол Улсад 2016 оны 9 дүгээр сарын байдлаар бүртгэлтэй мэргэшсэн нягтлан бодогчдын тоо 3,941.<sup>31</sup> Нягтлан бодогчийг гадаад, дотоодын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй бүх төрлийн хувьцаат компани, аж ахуйн нэгж байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээр өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, нийтийн үйлчилгээний байгууллага, улс төрийн чиг үүргийг гэрээгээр хэрэгжүүлж байгаа төрийн бус байгууллага, арилжааны банкны болон тусгай зориулалтын компани зэрэг жижиг, дунд, том хэмжээний бүхий л аж ахуйн нэгжид ажиллуулахыг хуулиар зохицуулсан байна.<sup>32</sup> Нягтлан бодогч нь санхүүгийн байдлын тайлан, өмчийн өөрчлөлтийн тайлан, мөнгөн гүйлгээний тайлан, санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайлан, татварын тайлан зэрэг аж ахуйн нэгж байгууллагын санхүүг хариуцдаг бөгөөд ажил мэргэжлээ гүйцэтгэх явцад хууль бус хөрөнгө, орлогын эх үүсвэрийг халхавчлахад (layering stage of ML) өртөх өндөр эрсдэлтэй мэргэжил юм.

Идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж буй татвар төлөгч аж ахуйн нэгж, байгууллагыг 2010-2014 оны хоорондох тоо болон өмнөх оныхтой харьцуулсан өсөлтийг үзэхэд 13%-16% тогтмол өсөлттэй байна<sup>33</sup>. Дээрхи байгууллага бүрт нягтлан бодогч ажиллаж байгаа гэж дүгнэхэд уг ажил мэргэжил нь ямар өргөн цар хүрээтэй болохыг харуулж байгаа юм.

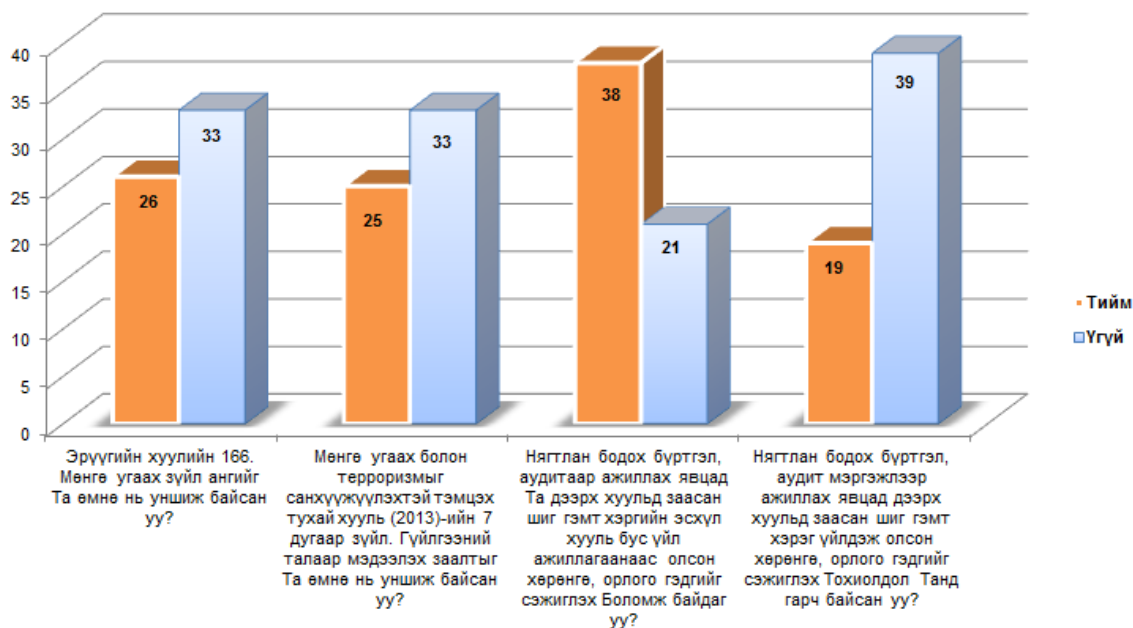
**Төсөөллийн судалгаа.** Энэхүү эрсдэлийн үнэлгээг хийхтэй холбогдуулж Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институтээр дамжуулан тухайн салбарт олон жил ажилласан, аж ахуйн нэгж байгууллагын ерөнхий нягтлан бодогчоор ажилладаг мэргэшсэн 60 нягтлан бодогчийг 2016 оны 3, 4 сард судалгаанд хамруулсан. “Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэрэгтэй холбоотой хууль тогтоомжийг уншиж байсан эсэх”-ийг тодруулахад 43% нь “уншиж байсан”, 55% нь “уншиж байгаагүй” гэж хариулсан бол “ажил мэргэжлээ гүйцэтгэх явцад хууль бус хөрөнгө, орлоготой холбогдож буй сэжиг” 63% (38/60)-д нь төрж, “ийм тохиолдол гарч байсан уу” гэхэд 35% (21/60) нь “тийм” гэж 65% (39/60) нь “үгүй” гэж хариулжээ /График 6.3 харна уу/.

<sup>31</sup> Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, 2016/09/29, СМА-д имэйлээр хүргүүлсэн мэдээлэл.

<sup>32</sup> 4 дүгээр зүйл. Нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт. Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай /Шинэчилсэн найруулга/, 2015/06/19, Улаанбаатар хот.

<sup>33</sup> Татварын ерөнхий газар, 2015/11 сар, Улаанбаатар хот.

**График № 6.3 Мэргэшсэн нягтлан бодогчдын төсөөллийн судалгааны хариулт**



Нягтлан бодох бүртгэл, аудитаар ажиллах явцад ЭХ 166(1), Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлого гэдгийг сэжиглэх тохиолдол гарч байсан эсэхэд Тийм гэж хариулсан 19 нягтлан бодогчоос “тухайн хөрөнгө, орлого нь ямар гэмт хэрэг зөрчлөөс олсон хөрөнгө, орлого гэж сэжиглэсэн бэ”-ыг тодруулахад “татвараас зайлсхийх” (10), “авлига, албан тушаал” (8), “залилан” (1)-ийн гэмт хэрэгтэй холбоотой байх гэж хариулжээ.

“Сэжиг бүхий хөрөнгө нь ямар төрлийн байгууллагад харьяалагдаж байсан бэ” гэхэд 10 нь “төрийн байгууллага”, 10 нь “хувийн хэвшил”, 2 нь “төрийн бус” гэж хариулсан бөгөөд нэмэлт хэсэгт давхардсан тоогоор “худалдаа эрхэлдэг аж ахуйн нэгж”, “төрийн байгууллага”, “уул уурхайн чиглэлийн байгууллага”, “барилга угсралтын компани” болон “бүхий л салбарын байгууллага” гэж дүгнэжээ.

“Хууль бус хөрөнгө, орлого ямар хэлбэрээр байршсан бэ” гэхэд доорхи хариулт өгсөн. Үүнд:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бэлэн мөнгө (8),</li> <li>• Үл хөдлөх хөрөнгө (5),</li> <li>• Банкны дансанд (4),</li> <li>• Эрх лиценз (3),</li> <li>• Хувьцаа (2),</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гадаадаас шилжүүлсэн мөнгө (2),</li> <li>• Банкнаас бусад байгууллагын данс (1),</li> <li>• Гадаад руу шилжүүлсэн мөнгө (1),</li> <li>• Бусад (1).</li> </ul>
--	--



Дээрхи төсөөллийн судалгаанаас харахад нягтлан бодогч нь хөрөнгө, мөнгийг хууль бусаар завших, хууль бус хөрөнгийг халхавчлахад оролцох, өртөх өндөр эрсдэлтэй мэргэжил байх магадлалтайг харуулж байна.

**Хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн орчин.** Мэргэшсэн нягтлан бодогч нь харилцагч байгууллагад мэргэжлийн үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр үзүүлж үйлчилгээний төлбөр авдаг. Харин мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэх явцдаа хараат бус байдал алдагдах, мэдээллийн дутагдалтай байдал зэргээс шалтгаалан бодит нөхцөл байдлаас зөрүүтэй дүгнэлт, шийдвэр гаргах, ёс зүйн стандартыг зөрчих улмаар хууль бус ажиллагаанд өртөх эрсдэл байсаар байна. Хараат бус байдал алдагдсан, ёс зүйн зөрчил гаргасан тохиолдолд ММНБИ-ийн түвшинд Дэлхийн нягтлан бодогчдын холбоо /IFAC/ болон Монголын МНБ-ын Ёс зүйн дүрмийн дагуу МНБ-ын эрхийг хасах хүртэл арга хэмжээг авдаг гэж институтээс мэдэгдэж байна.<sup>34</sup>

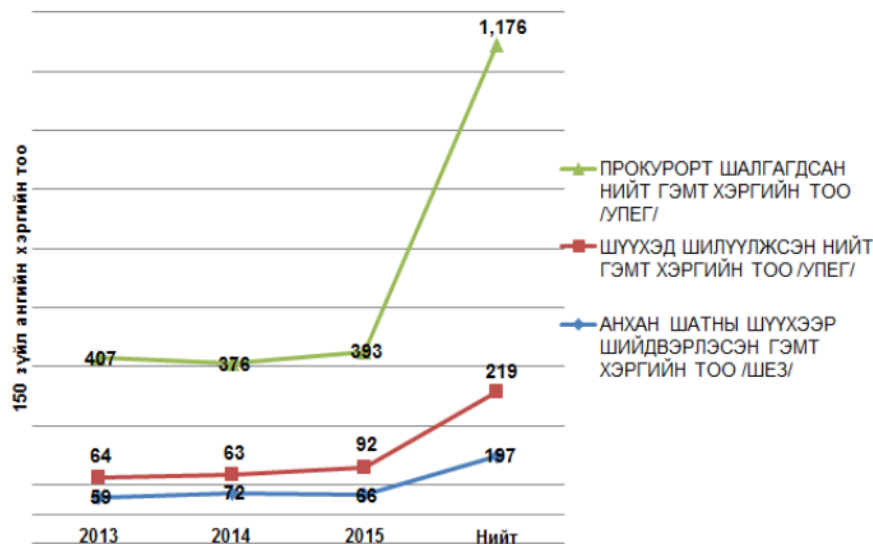
Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд нягтлан бодогчид хамаарах тусгайлсан зүйл анги байхгүй байна. Харин эрүүгийн хариуцлага тооцоход сэжигтэн эсхүл хамтран оролцогчоор ихэвчлэн 150 дүгээр зүйл - Бусдын эд хөрөнгийг завших, үрэгдүүлэх гэсэн зүйл ангийг хэрэглэдэг /График № 6.4 үзнэ үү/. ЭХ-ийн зүйл анги бүрээр хураасан хөрөнгийн үнэлгээнээс үзэхэд 2010-2015 оны хооронд үйлдэгдсэн нийт гэмт хэргээс хамгийн их хэмжээний хөрөнгө хураасан зүйл ангийн 7 дугаарт 11,766,032 мянган төгрөг хурааснаар 150 дугаар зүйл анги бичигдэж байна.<sup>35</sup> Жич, энэхүү зүйл ангийн ерөнхий субъект нь 16 настай хүн гэж томъёолсон тул яг хэдэн хэрэг нь нягтлан бодогчтой холбоотойг тогтоох боломжгүй байна. Харин ЭХ-ийн 40 дүгээр бүлэг /Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг/-ийн зүйл ангийн субъект нь төрийн улс төрийн, тусгай, захиргааны болон үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан гэж заасан нь тухайн байгууллагын санхүүгийн алба, хэлтсийн даргад холбогдсон хэрэг үүсгэх боломжтой гэсэн үг юм.

---

<sup>34</sup> Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, 2016/09/29, СМА-д имэйлээр хүргүүлсэн мэдээлэл.

<sup>35</sup> Гэмт хэрэг, хураасан хөрөнгийн статистик (2010-2015), Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2016/06/15, Улаанбаатар хот.

**График № 6.4 ЭХ-ийн 150. Бусдын эд хөрөнгийг завших, үрэгдүүлэх зүйл ангид харьяалагдах хэргийн харьцуулалт (2013-2015)**



Эх сурвалж: УЕПГ, ШЕЗ, 2016/06/15, Улаанбаатар хот.

**Эрсдэл.** Нягтлан бодогч, санхүүгийн мэргэжилтэн нь өөрөө мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөж, тухайн нөхцөл байдалд удирдах албан тушаалтны нөлөөнд автаж сэжигтэн болж хохирох магадлалтай ч нөгөө талаар нягтлан бодогч нь өөрөө байгууллагын хөрөнгө, орлогыг завшиж, зориулалтын бусаар ашиглаж, мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэх өндөр эрсдэлтэй юм. Тухайлбал, уул уурхайн салбарын томоохон компани болох нэгэн уул уурхайн ХХК-ийн нягтлан бодогч нь 1 жил 8 сарын хугацаанд ажилчдын хойшлогдсон цалин, амралтын цалинг давхардуулан бодож хувьдаа 84.3 сая төгрөгийг эхнэрийнхээ нэр дээр шинээр нээлгэсэн 5 дансанд шилжүүлэх аргаар хувьдаа авч ашигласан, мөн тус компанийн эзэмшлийн дараа төлбөрт дугааруудыг бусдад худалдсан атлаа уг дугааруудын сарын 4.46 сая төгрөгийн ярианы төлбөрийг компанийн зардалд оруулан нийт 88.8 сая төгрөгийг завшсан болох нь нотлогдож 150.3 зүйл ангиар 2014 онд шийтгэгдсэн байна.<sup>36</sup> Мөн төрийн өндөр албан тушаалтны холбогдсон хэрэгт тухайн байгууллагын нягтлан бодогчийг эрүүгийн хэрэгт сэжигтэн, хамтран үйлдэгчээр татсан хэргүүд гарсан байна. Тухайлбал, Байгууллагын захирал, газар, хэлтсийн даргыг ерөнхий нягтлан бодогч, туслах нягтлан бодогч нарыг авлига өгсөн, авсан, үгсэн хуйвалдаж, их хэмжээний мөнгийг хувьдаа завшсан хэрэгт сэжигтнээр татан Авлигатай тэмцэх газарт шалгасан хэргүүд байна.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Монгол Улсын шүүхийн цахим сан, Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны 1 дүгээр шүүхийн шийтгэх тогтоол /Хэргийн индекс: 105/2014/0325/э/, 2014/09/18, Улаанбаатар хот. Холбоос: <http://www.shuukh.mn/eruanhan/4545/view>

<sup>37</sup> <http://news.niigem.mn/content/38229.shtml?selected=40>

Нягтлан бодогч нь өөрөө зөрчил гаргах, шунахайн сэдэлтэй гэмт хэрэг үйлдэх, удирдах албан тушаалтан буюу бусдын нөлөөнд автах, мөнгө угаах гэмт хэрэгт санамсаргүйгээр татагдан оролцож хохирох эрсдэлтэйг судалгаанаас дүгнэж болохоор байна. Дотоод хяналт шалгалт, удирдлагын хяналт сул байгууллагад ерөнхий нягтлан бодогчийн гаргасан санхүүгийн тайланг зөвхөн хөндлөнгийн аудитын үнэлгээгээр хянаж, холбогдох зөрчлийг илрүүлэх боломжтой байна. Үүнээс дүгнэхэд нягтлан бодогчийн ажил мэргэжил нь мөнгө угаахын өндөр эрсдэлтэйг харуулж байна.

**Хяналт шалгалт.** Санхүүгийн тайлангийн аудит, санхүүгийн тайланг нягтлах, баталгаажуулахыг Аудитын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл /Санхүүгийн тайланд заавал аудит хийлгэх/-ээр зохицуулдаг бөгөөд уг хуулийн дагуу аж ахуйн нэгж, байгууллагын аудит хийлгэх хугацааг дараагийн санхүүгийн жилийн 4 дүгээр сарын 30-ны өдрийн дотор гэж заасан байна. Төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээр өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, байгууллагын санхүүгийн тайланд Төсвийн тухай хуульд заасан хугацаанд аудит хийгдэнэ гэж заажээ.<sup>38</sup> Уг хуулийн 8.9.8. хэсэгт Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангаа дараа жилийн 02 дугаар сарын 15-ны дотор төрийн аудитын байгууллагад хүргүүлж, аудит хийсэн тайланг 3 дугаар сарын 15-ны дотор харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлнэ гэж заасан байна.

Мөн Шилэн дансны тухай хууль нь 2015 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбоотой төрийн, орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, үйлдвэрийн газар, төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг туслан гүйцэтгэгч аж ахуйн нэгж байгууллага нь жилийн төсөв, түүний гүйцэтгэл, орлого, урсгал зардал, хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалт, төсөвт төвлөрүүлсэн орлого зэрэг мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй мэдээллэдэг болсон нь байгууллагын санхүүгийн асуудал эрхэлсэн ажилтнууд /нягтлан бодогчийг оруулаад/ хөрөнгө завших, үрэгдүүлэх, мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэх зэрэг эрсдэлийг тодорхой хэмжээгээр бууруулсан гэж үзэж байна. Жич, уг ажлын байранд ажилладаг хүмүүст мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээлэл, хуулийн хариуцлага зэргийг ойлгуулсан үйл ажиллагаа дутмаг байна.

Иймээс, нягтлан бодогч нарт зориулсан мөнгө угаах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх сургалт зохион байгуулах, байгууллагын удирдлагуудад дотоод хяналт шалгалт, эрсдэлийн үнэлгээ, аудитыг сайтар хэрэгжүүлж хяналтын тогтолцоог хэвшүүлэх талаар арга хэмжээ зохиох шаардлага бий болж байна. Үүнийг Сангийн яам, Мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, Худалдаа аж үйлдвэрийн тэнхимийн сургалтуудад нэвтрүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

---

<sup>38</sup> 18 дугаар зүйл. Санхүүгийн тайлангийн аудит, Төсвийн тухай хууль, 2003/01/03, Улаанбаатар хот. 10 дугаар зүйл. Санхүүгийн тайланд заавал аудит хийлгэх, Аудитын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/, 2015/06/19, Улаанбаатар хот.

### 6.3. Аудит

Санхүүгийн тайланд хөндлөнгийн аудит хийх нь бусдын хөрөнгийг завших, шамшигдуулах, мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэх чухал ач холбогдолтой /gatekeeper/. Сангийн яамнаас мэргэшсэн нягтлан бодогчийн эрх авсан хүмүүс нь цаашдаа аудиторын эрх олж авах боломж нээгддэг байна. Монгол Улсад нийт 142 (24 хөдөө орон нутагт) аудитын эрхтэй хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байна.<sup>39</sup> Улсын хэмжээнд Аудит ба баталгаажуулах үйлчилгээ эрхлэх эрхийн батламжтай нийт 800 гаруй мэргэшсэн нягтлан бодогч байна.<sup>40</sup>

Аудитын ажил мэргэжлийн эрсдэлийг үнэлэх зорилгоор Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчийн институтээр дамжуулан 11 аудиторыг “Мөнгө угаах гэмт хэрэг” сургалтад хамруулж, төсөөллийн судалгаа авсан.

Аудиторууд нь мөнгө угаах өндөр эрсдэл дагуулдаг салбар, үйлчилгээнд уул уурхай, мөнгөн гуйвуулгын үйлчилгээ (банк бус санхүүгийн байгууллага зэрэг), гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани, үл хөдлөх хөрөнгийн салбар, нягтлан бодох бүртгэлийн үйлчилгээ, нотариатын үйлдлийг нэрлэжээ. Тухайн салбар, үйлчилгээ нь яагаад эрсдэл дагуулж буйг тодруулахад доорхи байдлаар хариулжээ. Үүнд:

- Уул уурхайн компанид санхүүгийн аудит хийхэд гадаадаас орж ирсэн мөнгө нь оффшор бүсэд байрлалтай үндсэн компаниас орж ирсэн,
- Нягтлан бодох бүртгэлийн үйлчилгээнд мөнгөний бичилт, дансны харилцааг хуурамчаар үйлдэх,
- Нотариатыг үл хөдлөх хөрөнгө бэлэглэх, борлуулах, худалдан авах, бичиг баримт хуурамчаар үйлдэх,
- Гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани, гадаад эзэнтэй компанийг татвар төлөхөөс зайлсхийх,
- Гүйлгээ бүр нь банк шиг хяналтан дор явагддаггүй бэлэн мөнгөний хэлбэрээр явагддаг тул мөнгөн шилжүүлэг буюу банк бус санхүүгийн байгууллагын үйлчилгээг эрсдэл дагуулж байна гэж дүгнэжээ.

Үйл ажиллагаа явуулдаг, үйлчлүүлэгч байрладаг гадаадын ямар улс орнууд нь эрсдэл дагуулж байна вэ гэхэд дийлэнхи нь БНХАУ, зарим нь БНСУ, ОХУ, Канад гэж хариулжээ. Үүнээс үзэхэд аудитын салбар нь мөнгө угаах гэмт хэрэг, шунахайн сэдэлтэй түүний суурь гэмт хэргийг илрүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх ажил мэргэжил юм.

“Санхүүгийн аудитын үйлчилгээний хүрээнд мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиглэлийн ажлыг өөрийн хяналт шалгалтад тодорхой хэмжээгээр тусгадаг уу” гэхэд

<sup>39</sup> Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, 2016/09/28. Вэбсайт: <http://www.test.monicpa.mn/index.php?viewThisHomePage=50>

<sup>40</sup> Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, 2016/09/29, СМА-д имэйлээр хүргүүлсэн мэдээлэл.

“тогтолцоо нь хангалттай бүрдээгүй, энэ асуудал эхлэл түвшинд явж байна” гэжээ. Харин энэ чиглэлээр аудитын салбарт ямар ажил хийгдэх шаардлагатай байгааг тодруулахад сургалт сурталчилгааг өргөн явуулах, аудит хяналтын байгууллагын хүмүүсийг давтан сургах мэргэшүүлэх шаардлага тавих, хууль эрх зүйн орчинг хэрэглэгчдэд танилцуулах, мэдээллийг шуурхай хүргэж байх, сурталчилгаа мэдээлэл хангалтгүй байна гэж дүгнэсэн байна. Мөн аудитын шалгалт хийх явцад мөнгө угаахтай холбоотой зөрчил, гэмт хэргийг мэдээлсэн тохиолдолд мэдээлэгчийн хамгаалалтыг хүснэ (whistleblower protection) гэжээ. Мэдээлэгч буюу шүгэл үлээгчийг хамгаалах арга нь авлигын үйлдлийг гэрчилж, эсхүл илрүүлж, эсхүл албан ёсны байгууллагуудад мэдээлсэн хүмүүсийг хамгаалах захиргааны болон бусад эрх зүйн арга хэмжээ бөгөөд мэдээлэл өгсөн хүмүүсийн эсрэг таоын өш хонзонгоос сэргийлэх зорилготой байдаг.<sup>41</sup>

Одоогоор манай улсад мэдээлэгчийг хамгаалах арга хууль эрх зүйн орчинд тусгагдаагүй байна. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль 2014 оны 1 дүгээр сараас хэрэгжиж эхэлсэн ч тус хуулийн 6 дугаар зүйл. Хамгаалалтын арга хэмжээний төрөлд зөвхөн аюулгүй байдал, сэтгэл зүйн хамгаалалтын арга хэмжээг заажээ.<sup>42</sup> Харин 18 дугаар зүйл. Хамгаалалтад байгаа гэрч хохирогчид үзүүлэх туслалцаанд хууль зүй, сэтгэл зүй, эрүүл мэндийн туслалцааг гэмт хэргийн улмаас хохирсон бол үнэ төлбөргүй үзүүлнэ гэж заасан байна. Үүнээс үзэхэд Монгол Улсад гэрч, хохирогчийг хамгаалах асуудлын суурь тавигдаж байгаа ч шүгэл үлээгчийн хамгаалалт бүрдээгүй байна. Тухайлбал, аудитор нь ажлаа гүйцэтгэх явцад мөнгө угаах гэмт хэргийн сэжиг авч холбогдох байгууллагад мэдээлэхэд мэдээлэл өгсөний улмаас ажлын байраа алдахгүй, ямар нэгэн байдлаар хохирохгүй гэсэн баталгаа байхгүй байна.

#### **6.4. Үл хөдлөх эд хөрөнгө зуучлалын байгууллага**

Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн дагуу үл хөдлөх эд хөрөнгө зуучлалын байгууллага нь мэдээлэх үүрэгтэй этгээд юм. Монгол Улсад уг үйлчилгээ нь сүүлийн хэдэн жилд нэвтрээд байгаа шинэлэг бизнесийн үйл ажиллагаа юм. Зуучлалын байгууллага нь үл хөдлөх хөрөнгө худалдагч, худалдан авагч, түрээслэгч, түрээслүүлэгчийг зуучлан уулзуулдаг гуравдагч хуулийн этгээд. Одоогоор энэ төрлийн үйлчилгээний хууль эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаа тул үндэсний хэмжээнд хэдэн хуулийн этгээд, хувь хүмүүс энэ төрлийн үйлчилгээ эрхэлдгийг тооцоолоход хүндрэлтэй байна.

2016 оны 4 дүгээр сард барилга угсралт, үл хөдлөх хөрөнгийн түрээсийн 3 компаний борлуулалт хариуцсан 5 ажилтныг “Мөнгө угаах гэмт хэрэг” сургалтад

---

<sup>41</sup> Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг, хуудас 111. Ц.Даваадулам. 2010 он.

<sup>42</sup> 6 дугаар зүйл. Хамгаалалтын арга хэмжээний төрөл, 18 дугаар зүйл. Хамгаалалтад байгаа гэрч, хохирогчид үзүүлэх туслалцаа. Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль, 2013/07/05, Улаанбаатар хот.

хамруулж, төсөөллийн судалгаа авсан. Барилгын 3 компаний төлөөлөл, нягтлан бодогч, аудитор, нотариатын судалгааны үр дүнгээс харахад уг салбар нь мөнгө угаахын өндөр эрсдэлтэй гэж дүгнэж болохоор байна. Барилга угсралт, үл хөдлөх хөрөнгийн борлуулалтын компаний төлөөллийн өгсөн хариултаас харахад мөнгө угаах гэмт хэрэг, түүний эрсдэлтэй холбоотой мэдлэг хангалтгүй, энэ төрлийн мэдээлэл, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа уг салбарт явагдахгүй байгааг харуулж байна.

Судалгаанд оролцсон хүмүүсийн мэдээллээс дүгнэхэд ихэнхи үл хөдлөх хөрөнгө, тансаг зэрэглэлийн орон сууц нь маш өндөр үнийн дүнгээр зарагддаг тул мөнгө угаагчид мөнгөө угаах таатай нөхцлийг бүрдүүлдэг, үүнд уг салбарын сул хяналт шалгалт, олон улсын төлбөр тооцоонд өргөн хэрэглэгддэг валюттай харьцуулахад төгрөгийн ханшийн савалгаа зэрэг нь уг салбарын эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж байна.

Орон сууцны ипотекийн зээлээр санхүүжиж буй орон сууцны худалдан авалт нь арилжааны банкны хяналт шалгалтан дор явагддаг. Гэвч, зээл хүсэгчийн 30% /доод хэмжээ/ урьдчилгаа төлбөрийн эх үүсвэрийг тодорхойлохоосоо илүү тухайн зээлдэгч цаашид зээлийн төлбөрөө банкны гаргасан эргэн төлөлтийн хуваарийн дагуу төлж, барагдуулах чадвартай эсэхэд илүү анхаарлаа хандуулдаг. Нөгөө талаар эдийн засгийн хямралтай хүнд нөхцөлд 100% бэлэн мөнгөөр үл хөдлөх хөрөнгийн төлбөрийг төлөх хүмүүст хяналт шалгалтаас бүрэн ангид байх нөхцөл бүрэлдсэн байна. Энэ нь хөрөнгийг банкны зээлээр авах үнийн дүнгээс доогуур үнэлгээгээр бэлэн мөнгөөр авах, хувь хүмүүс, барилга угсралтын компаний хоорондын тохиролцоон дээр үндэслэсэн хэлэлцээр болдог. Үүнд, бэлэн мөнгөний эх үүсвэрийг тодорхойлоход анхаарал огт тавигдахгүй байна. Үүнээс үзэхэд уг салбар нь мөнгө угаах гэмт хэргийн өндөр эрсдэлтэй гэж үзэж байна.

Уг салбарын зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгож, үл хөдлөх хөрөнгө зуучлал, борлуулалтын бизнесийн нөхцөл байдалд тохирсон бодлогыг боловсруулж, энэ салбарт ажиллаж буй хүмүүст мөнгө угаах гэмт хэрэгт өртөхөөс сэргийлэх урьдчилсан цогц арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. Ингэхдээ, бизнес эрхлэгчид, хувь хүмүүсийн хөрөнгөө борлуулах, өмчлөлийг шилжүүлэх эрхийг хамгаалсан, энэ үйл явцад нэмэлт дарамт, хүндрэл учруулахаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг харгалзан үзэх нь зүйтэй. Харин энэ төрлийн бизнесийн байгууллагын хамтын ажиллагааг өрнүүлэхийн тулд мөнгө угаах гэмт хэргийн хамсаатан, хохирогч болохоос сэргийлсэн, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилготой үйл ажиллагаа гэсэн нэгдсэн ойлголтыг бүрдүүлэх нь зүйтэй юм.