

# 10 БИЧИЛ САНХҮҮГИЙН САЛБАР ДАХЬ ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ НЬ

Б.Сайнбилэг

## ХУРААНГУЙ:

Энэхүү судалгаагаар санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын стандарт, зарчим, улс орнуудын зохицуулалтын туршлага болон тэдгээрийг Монгол Улсад нутагшуулах боломжийг судаллаа.

Судалгааны үр дүнд сонгон судалсан улс орнууд нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн тусгай хуультай, төрийн хяналт, зохицуулалтын байгууллагатай, бие даасан гомдол шийдвэрлэх тогтолцоотой, мөн зээлийн хүүгийн дээд хязгаар тогтоох, санхүүгийн боловсролын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зэрэг бодлогын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээр бичил санхүүгийн салбарт тогтвортой, хариуцлагатай орчныг бүрдүүлж байгааг харуулж байна.

Монгол Улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах нэгдсэн хууль эрх зүйн орчин хараахан бүрдээгүй байгаа нь салбарын хөгжлийн нэг сул тал болж байна. Иймээс судалгааны үр дүнд олон улсын сайн туршлагад тулгуурлан авч хэрэгжүүлэх боломжит бодлогын арга хэмжээг санал болгосон.

**Түлхүүр үгс:** Бичил санхүү, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, санхүүгийн боловсрол, санхүүгийн хүртээмж.

**JEL ангилал:** D14, D18, G21, G53, O16

<sup>1</sup> СЗХ, ЗЗСХГ, Мэргэжилтэн, sainbileg@frc.mn

# АГУУЛГА

I.	УДИРТГАЛ .....	306
II.	БИЧИЛ САНХҮҮГИЙН ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ҮНДСЭН ЗАРЧМУУД .....	307
III.	САНХҮҮГИЙН ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ, ЗАРЧМУУД БА УЛС ОРНЫ ЗОХИЦУУЛАЛТ .....	309
3.1.	Олон улсын стандарт, зарчмууд .....	309
3.1.1	CERISE+SPTF Client protection standards .....	309
3.1.2	G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection (2011) .....	311
3.1.3	IFC-Good Practices for Financial Consumer Protection .....	311
3.2.	Улс орнуудын зохицуулалт .....	313
3.2.1	Уганда Улс .....	313
3.2.2	Бангладеш Улс .....	314
3.2.3	Оросын Холбооны Улс .....	315
3.2.4	Сингапур Улс .....	317
3.2.5	Монгол Улс .....	318
	ДҮГНЭЛТ, САНАЛ .....	321
	АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ .....	323

## ХҮСНЭГТ, ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын 3 стандарт болон зарчмуудын харьцуулалт .....	312
------------	--	-----

## I. УДИРТГАЛ

Бичил санхүү нь уламжлалт банкны үйлчилгээнд хамрагдах боломж хязгаарлагдмал, орлого багатай, эдийн засгийн эмзэг бүлгийн иргэдэд зориулсан санхүүгийн үйлчилгээний хэлбэр юм. Энэ төрлийн үйлчилгээ нь 1976 онд Бангладеш Улсад профессор Мухаммад Юнусын санаачилсан Grameen Bank-аас үүсэлтэй бөгөөд ядуурлыг бууруулах, тэр дундаа эмэгтэйчүүдийг эдийн засгийн хувьд бэхжүүлэхэд чиглэсэн. Бичил санхүүгийн үйлчилгээ нь барьцаа хөрөнгийн шаардлага бага, уян хатан нөхцөлтэй байдаг нь орлого багатай иргэд, жижиг, дунд бизнес эрхлэгчийг эдийн засгийн идэвхтэй оролцогч болгож, өөрийн жижиг бизнесийг эхлүүлэх, өргөжүүлэх, орлогоо нэмэгдүүлэх, амьжиргаагаа тогтворжуулах, гэнэтийн эрсдэлээс хамгаалахад чухал дэмжлэг үзүүлдэг.

Тэгэхээр бичил санхүүгийн хэрэглэгч гэдэг бол өөрийнхөө болон гэр бүлийнхээ хэрэгцээнд зориулж санхүүгийн үйлчилгээ авч байгаа хувь хүн юм. Зарим улс оронд жижиг аж ахуйн нэгжийг хамтад нь хамруулдаг. Монгол Улсын хувьд 18 нас хүрсэн иргэн болон жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүдийг хамруулж ойлгодог.<sup>2</sup>

Сүүлийн жилүүдэд манай улсад бичил санхүүгийн үйлчилгээ өргөжиж, санхүүгийн хүртээмж нэмэгдэж буй хэдий

ч хэрэглэгчдийн эрх зөрчигдөх тохиолдол буурахгүй байгаа нь энэ салбар хэрэглэгч төвтэй, оновчтой зохицуулалт, хамгаалалтын тогтолцоо хангалтгүй байгааг илтгэж байна. Тухайлбал, Монгол Улсын шүүхийн 2022 оны шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ “Банк бус санхүүгийн байгууллагаас олгох зээлтэй холбоотой маргаан 2,681 буюу 89.2 хувиар өссөн<sup>3</sup>” гэж онцолсон байна.

Түүнчлэн хэрэглэгчдийн санхүүгийн боловсрол харилцан адилгүй, мэдээллийн тэгш бус байдал байгаа нь эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж буйг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Нөгөө талаас, олон улсын туршлагаас харахад бичил санхүүгийн үйлчилгээ нь зөвхөн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхээс гадна хэрэглэгчийн эрх ашгийг системтэй хамгаалсан, хяналттай, ёс зүйтэй, хариуцлагатай байх нь тогтвортой санхүүгийн салбарын үндэс суурь болдгийг харуулдаг. Судалгаанд хамрагдсан улс оронд хэрэглэгч төвтэй бодлого, ил тод мэдээлэл, зохистой хүүгийн зохицуулалт, бие даасан гомдол шийдвэрлэх тогтолцоог бүрдүүлж чадсан нь санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхийн сацуу хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах бодит үр дүнг бий болгож буйг баталж байна.

Монгол Улсад энэхүү чиглэлээр тусгайлсан хууль тогтоомж одоогоор байхгүй, зохицуулалт хэсэгчлэн хэрэгжиж буй тул олон улсын стандарт, туршлагыг судалж,

<sup>2</sup> <https://www.sankhuugiinbolovsrol.mn/Blog/38>

<sup>3</sup> [https://news.zindaa.mn/4ih0?utm\\_source](https://news.zindaa.mn/4ih0?utm_source)

бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлага тулгарч байна. Иймд энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын стандарт, зарчим, зохицуулалтыг судлан Монгол Улсын эрх зүйн орчны нөхцөл байдалтай харьцуулж, цаашид хэрэгжүүлэх бодлогын чиглэлийг тодорхойлоход оршино.

Судалгааны бүтцийн хүрээнд эхний хэсэгт бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах үндсэн зарчмууд, дараагийн хэсэгт олон улсын стандартууд (CERISE+SPTF Client protection standards, G20 High-Level

Principles on Financial Consumer Protection, IFC–Good Practices for Financial Consumer Protection) болон сонгон судалсан нэр бүхий 5 (Уганда, Бангладеш, Сингапур, Орос, Монгол) Улсад мөрдөж буй зохицуулалтын арга хэмжээг харьцуулан судлав. Эцэст нь, судалгааны үр дүнд үндэслэн Монгол Улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй боловсронгуй болгох, түүний үр нөлөөг нэмэгдүүлэх салбарын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, хэрэглэгч төвтэй зохицуулалтыг бий болгох бодлогын санал боловсрууллаа.

## II. БИЧИЛ САНХҮҮГИЙН ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ҮНДСЭН ЗАРЧМУУД

Дэлхийн банкнаас 2022 онд санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, уг зах зээлд оролцож буй хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор дэлхийн 100 гаруй орныг хамруулсан судалгаа хийсэн.

Уг судалгаанд үндэслэн бичил санхүүгийн салбарт хэрэглэгчийг хамгаалах, хариуцлагатай, тогтвортой үйлчилгээ үзүүлэхэд чиглэсэн олон улсад мөрдөх боломжтой дараах таван үндсэн зарчмыг жишиг болгон тодорхойлсон. Эдгээр зарчим нь хууль, бодлогын түвшинд хэрэгжихээс гадна хэрэглэгчийн бодит эрхийг хангах үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн болно.

1. Мэдээллийн ил тод байдал (Disclosure and Transparency): Хэрэглэгч санхүүгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нөхцөл, хүү,

шимтгэл, эрсдэл зэргийг бүрэн ойлгож, мэдлэгтэй, хариуцлагатай шийдвэр гаргах боломжтой байх ёстой. Иймд санхүүгийн байгууллагууд хэрэглэгчдэд мэдээллийг ил тод, ойлгомжтой, үнэн зөв, цаг тухайд нь өгөх үүрэгтэй. Жишээ нь: Зээлийн гэрээнд хүүгийн тооцоолол, нэмэлт төлбөр, торгууль зэрэг зардлыг тодорхой, нарийвчилсан байдлаар тусгасан байх шаардлагатай.

2. Бизнесийн ёс зүй ба шударга байдал (Fair Treatment and Business Conduct)– Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрэглэгчидтэй шударга, хүндэтгэлтэй харилцах ялгаварлан гадуурхах, залилан мэхлэх, худал мэдээлэл өгөх, түгээх, хэтэрхий борлуулалтын дарамт

үзүүлэхээс зайлсхийх ёстой. Энэ зарчим нь эмзэг бүлгийн хэрэглэгчдийг (жишээ нь: боловсролын төвшин доогуур, орлого багатай хүмүүс) хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Жишээ нь: Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан тусгай үйлчилгээ, амлалт бүхий сурталчилгааг хориглох.

3. Хариуцлагатай зээл олголт (Responsible Lending): Санхүүгийн байгууллагууд зээл олгохдоо хэрэглэгчийн төлбөрийн чадвар, орлого, өрийн хэмжээ, эрсдэл зэргийг бодитоор үнэлгээ хийсний үндсэн дээр зээл олгох ёстой. Учир нь энэ нь, хэрэглэгчийн хэт өрийн дарамтад орох эрсдэлээс сэргийлдэг. Зээлийн шалгуур, үнэлгээ бодитоор явагдаж, зээл нь хэрэглэгчийн нөхцөл байдалд тохирсон байх шаардлагатай. Жишээ нь: Банк, ББСБ нь зээл гаргахын өмнө хэрэглэгчийн орлогыг нотлох баримтаар баталгаажуулж, үнэлгээ хийсний дараа зээл олгох журамтай байдаг.
4. Гомдол хүлээн авах, маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо (Complaints Handling, Dispute Resolution, and Recourse): Хэрэглэгч санхүүгийн үйлчилгээтэй холбоотойгоор гомдол гаргах, маргаан үүсэх тохиолдолд шударгаар, хүртээмжтэй, үр дүнтэй шийдвэрлүүлэх боломжтой байх ёстой. Тухайлбал: Хэрэглэгчийн гомдлыг хүлээн авах тусгай төв ажиллуулах, онлайн гомдлын систем ажиллуулах.
5. Хувийн мэдээллийн хамгаалалт (Data

Protection) Хэрэглэгчийн нэр, регистрийн дугаар, дансны мэдээлэл зэрэг хувийн болон санхүүгийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүй ашиглах, гуравдагч этгээдэд дамжуулахыг хориглоно. Жишээ нь: Хэрэглэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр хувийн мэдээллийг гуравдагч этгээдэд дамжуулах нь хууль зөрчсөн үйлдэлд тооцогдоно.

Дээр дурдсан зарчим нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалахад чиглэсэн олон улсын түвшний бодлогын чиглэлүүдийн үндэс суурь бөгөөд зөвхөн эрх зүйн зохицуулалт биш, байгууллага өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа хэрэгжих ёстой.

Бичил санхүүгийн үйлчилгээ нь **амьжиргааны түвшин доогуур** орлого багатай, эмзэг бүлгийн **иргэдийн** санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх чухал хэрэгсэл боловч хэрэглэгчийн эрх **зөрчигдөх эрсдэл** дагуулдаг. 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямралын дараагаар санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах асуудал олон улсын түвшинд онцгой анхаарал татаж эхэлсэн. Иймээс олон улс орон тусгай хууль, зохицуулалт болон байгууллагуудыг бий болгон хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах болсон. Олон улсын хэмжээнд хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах хэд хэдэн чухал стандарт, зарчим үйлчилж байна. Энэхүү судалгаанд нэр бүхий 5 улсын болон олон улсад мөрдөж буй нэр бүхий 3 стандартыг сонгон судаллаа.

## III. САНХҮҮГИЙН ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ, ЗАРЧМУУД БА УЛС ОРНЫ ЗОХИЦУУЛАЛТ

### 3.1 ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТ, ЗАРЧМУУД

#### 3.1.1 CERISE+SPTF Client protection standards

Client Protection Principles (Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зарчмууд) нь анх 2009 онд АНУ-д төвтэй “Center for Financial Inclusion” (CFI) байгууллагын дэргэд хэрэгжсэн “The Smart Campaign” нэртэй олон улсын санаачилгын хүрээнд боловсруулагдсан. Энэхүү зарчим нь төрийн бус иргэний нийгмийн санаачилга бөгөөд хэрэглэгчийг хамгаалах 7 үндсэн зарчмыг тодорхойлсон бичил санхүүгийн байгууллагууд хэрэглэгч төвтэй, ёс зүйтэй, хариуцлагатай үйл ажиллагаа явуулахад чиглэсэн сайн дурын зарчим байдлаар нэвтэрч эхэлсэн юм.

2020 онд The Smart Campaign үйл ажиллагаагаа зогсоосны дараа энэхүү зарчмуудыг улам боловсронгуй болгож, олон улсын түвшний стандарт болгон хөгжүүлэх ажлыг Францын CERISE болон АНУ-ын Social Performance Task Force (SPTF) гэсэн хоёр иргэний нийгмийн байгууллага хамтран үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлсэн. Улмаар 2021 онд эдгээр хоёр байгууллага Client Protection Principles-ийг илүү нарийвчилсан шалгуур, хэрэгжилтийн аргачлал бүхий Client Protection Standards болгон шинэчилж баталсан. Энэхүү стандартыг нь 2024 оны байдлаар дэлхийн 100 гаруй орны бичил санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид,

зохицуулагч байгууллагууд дагаж мөрдөж байгаа бөгөөд бичил санхүүгийн бодлого, аудит, санхүүжилтийн шалгуурт өргөнөөр ашиглагдаж байна.

CERISE болон SPTF нь “Client Protection Standards”-ын хэрэгжилтийг дэмжих зорилгоор SPI Online үнэлгээний систем, Client Protection Pathway, үндэсний аудиторуудын сүлжээ, техникийн зөвлөмж, сургалтын багц зэрэг цогц хэрэгслүүдийг санал болгож, байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэн, бодит хэрэглэгчийн хамгаалалтыг хангах үйл ажиллагаанд хэрэгжүүлж байна. Эдгээр стандартууд нь хууль зүйн заалтууд төдий бус, тухайн байгууллагын дотоод соёл, стратеги, бүтэц, хүний нөөцийн бодлого, менежментийн шийдвэр зэрэгт нэвт шингэсэн байхыг шаарддагаараа онцлог юм.

Энэ стандарт нь дараах 8 дэд хэсгээс бүрдэнэ:

1. Бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зохистой байдал: Санхүүгийн бүтээгдэхүүн үйлчилгээ нь зорилтот бүлгийн амьжиргааны онцлогт нийцсэн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний загварчлал, нөхцөлтэй байх. Тухайлбал, гэрээ, нөхцөлийг *энгийн, ойлгомжтой байдлаар* боловсруулах.
2. Хариуцлагатай зээл олголт: Санхүүгийн

- байгууллага нь хэрэглэгчийн зээлийн чадавхыг өрхийн орлого, идэвхтэй зээлийн үлдэгдэл, зээлийн түүх зэргийг харгалзан бодитой дүгнэлт хийх. Тухайлбал, хэрэглэгчийн зээлийн нөхцөлийг өр орлогын харьцаанд тулгуурлан хэт өрийн дарамтад оруулахаас сэргийлэн нэгдсэн мэдээллийн сан ашиглах, зээлийн нөхцөлийг уян хатан байлгах.
3. Ил тод, ойлгомжтой мэдээлэл: Хэрэглэгч санхүүгийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нөхцөл, хүү, шимтгэл, эрсдэл зэрэг мэдээллийг ойлгож шийдвэр гаргах боломжтой байх. Тухайлбал, Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч нь хэрэглэгчид “гол мэдээллийн хуудас” (key facts sheet) санал болгож, гэрээнд заасан нөхцөлийг хэрэглэгчийн нөхцөл байдалд нийцүүлэн тайлбарлах.
  4. Зардлын тогтолцоо: Хэрэглэгчид шударга, бодит зардалд үндэслэсэн хүү, шимтгэл төлөх. Байгууллага үйлчилгээг ил тод тогтоож, далд зардал, нэмэлт торгууль зэргийг нуухгүйгээр бүрэн мэдээлэх, хугацаа хэтэрсний хүүг хязгаарлах зэрэг зохицуулалтыг хэрэгжүүлсэн байх шаардлагатай. Жишээ: Хугацаа хэтэрсэн торгуульд хязгаар тогтоох.
  5. Ёс зүйтэй харилцаа, хүний эрхийн хүндэтгэл: Санхүүгийн байгууллагын ажилтан болон гуравдагч этгээд хэрэглэгчтэй ёс зүйтэй, хүний эрхийг хүндэтгэсэн, ялгаварлан гадуурхалгүй харилцах. Ёс зүйн дүрмээр энэ бүхнийг зохицуулж, ажилтнуудаа сургалтад хамруулсан байх. Жишээ нь: Барьцаа хөрөнгө хураахдаа бие махбодын болон сэтгэл зүйн дарамт шахалт үзүүлэх хууль бус арга хэрэглэх зэргийг хориглох.
  6. Хувийн мэдээллийн хамгаалалт: Хэрэглэгчийн хувийн болон санхүүгийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүй ашиглахыг хориглох.
  7. Гомдол, маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо: Санхүүгийн байгууллагууд хэрэглэгчийн гомдлыг бүртгэх, шийдвэрлэх тодорхой, хүртээмжтэй, олон сувгийн системтэй байх ба бичгээр болон цахимаар гомдол гаргах боломж, гомдлыг шийдвэрлэх хугацаа, хариуцсан ажилтны оролцоо, гомдлын шийдвэрлэлтийг. Жишээ: Цахим болон бичгээр гомдол гаргах боломж, шийдвэрлэх хугацаа, хариуцсан ажилтантай байх.
  8. Удирдлагын оролцоо ба хяналт: Байгууллагын удирдлага, зөвлөл нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зорилгоор нийгмийн болон санхүүгийн үзүүлэлтүүдийг тогтмол хянаж, эрсдэлийг үнэлэн стратегийн шийдвэр гаргадаг. Дотоод аудит, хүний нөөцийн систем нь төлбөрийн чадамж, ёс зүй, гомдол шийдвэрлэх зэргийг хянаж, эрсдэл гарвал зохих арга хэмжээг авдаг. Ажилтнуудыг хэрэглэгчийн хамгаалалт, ёс зүйд сургаж, гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ хэрэглэгчийн үйлчилгээний чанар, ёс зүйтэй харьцахыг чухалчилдаг. Ийм замаар хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, нийгмийн хариуцлагыг хангах үндсэн суурь тогтоно. Жишээ: Ёс зүйтэй үйлчилгээ үзүүлсэн ажилтныг урамшуулах, дотоод аудитын шалгуурт тусгах.

### 3.1.2 G20 High–Level Principles on Financial Consumer Protection (2011)

G20–ийн орнууд болон Олон улсын санхүүгийн байгууллагууд (OECD, World Bank гэх мэт) хамтран 2011 онд олон улсын санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бодлого, зохицуулалтыг хөгжүүлэх “High–Level Principles on Financial Consumer Protection”–г баталсан. Энэхүү зарчмууд нь хувийн санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид болон зохицуулагч байгууллагуудын мөрдөх ёстой суурь зарчмуудыг тодорхойлж, G20–ийн 20 орон болон OECD–ийн 38 гишүүн оронд хүлээн зөвшөөрөгдсөн бөгөөд дэлхий даяар хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бодлого боловсруулахад жишиг загвар болон үндсэн суурь болгон ашиглагдаж байна.

Уг баримт бичиг нь дараах 10 үндсэн зарчимд тулгуурладаг:

1. Санхүүгийн хэрэглэгчийг хамгаалах тодорхой эрх зүйн орчин байх.
2. Үйлчилгээ үзүүлэгч болон зохицуулагч байгууллагын харилцан уялдааг хангах.
3. Хэрэглэгчдэд шийдвэр гаргахад шаардлагатай ойлгомжтой мэдээлэл өгөх.
4. Хэрэглэгчдийг санхүүгийн боловсролоор хангаж, хариуцлагатай шийдвэр гаргахад дэмжих.
5. Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид шударга ёс зүйтэй хариуцлагатай бизнесийн соёлыг баримталж ажиллах.
6. Хэрэглэгчийн хэрэгцээнд тохирсон, илүү эрсдэлгүй сонголтыг дэмжих.
7. Хэрэглэгчийн гомдлыг шийдвэрлэх

хүртээмжтэй, үр дүнтэй системтэй байх.

8. Хэрэглэгчийн өгөгдөл, хувийн мэдээллийг нууцлах.
9. Ядуурлыг бууруулах, санхүүгийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх.
10. Олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх.

### 3.1.3 IFC–Good Practices for Financial Consumer Protection

Олон улсын санхүүгийн корпорац (IFC) нь 2010 онд CGAP (Consultative Group to Assist the Poor)–тай хамтран “Good Practices for Financial Consumer Protection” нэртэй удирдамжийг боловсруулсан ба энэ нь хөгжиж буй орнуудын санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бодлогыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн. Энэхүү удирдамж нь 2017 онд шинэчлэгдэн гарсан бөгөөд илүү нарийвчилж, хэрэглээнд суурилсан. Одоогийн байдлаар 100 гаруй улс орон энэхүү баримт бичгийн зарчмуудад үндэслэн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бодлого, зохицуулалтдаа тусган хэрэгжүүлж байна. Уг удирдамж нь дараах арван чиглэлээр хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тогтолцоог хөгжүүлэхэд чиглэдэг:

1. Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид үйлчлүүлэгчдэд ойлгомжтой, бүрэн, цаг тухайд нь мэдээлэл хүргэх үүрэгтэй. Мэдээлэл нь бүтээгдэхүүний нөхцөл, шимтгэл, хүү, эрсдэл зэрэг чухал талуудыг хамарсан байна.
2. Хэрэглэгчдийг хуурч мэхлэх, дарамт шахалт үзүүлэх, шударга бус гэрээ байгуулах үйлдлийг хориглох.

3. Төрийн болон хараат бус зохицуулагч байгууллагууд нь хяналт тавих, хууль зөрчсөн этгээдэд хариуцлага тооцох бүрэн эрхтэй байна.
4. Хэрэглэгч гомдол гаргах боломжтой, хараат бус, хүртээмжтэй байдлыг бий болгох.
5. Хэрэглэгч санхүүгийн бүтээгдэхүүнийг зөв ойлгож, эрсдэлийг ухамсарлан шийдвэр гаргах чадвартай байх ёстой.
6. Үйлчилгээ үзүүлэгчид хоорондын шударга өрсөлдөөнийг бий болгож, хэрэглэгчдэд олон сонголт олгох.
7. Хэрэглэгчийн мөнгө, хувийн мэдээллийг хууль бус ашиглалт, залилангаас хамгаалах системтэй байх.
8. Хэрэглэгчийн мэдээлэл зөвшөөрөлгүйгээр ашиглагдахгүй байх, аюулгүй хадгалагдах шаардлагатай.
9. Итгэлцлийн санд төвлөрүүлсэн хөрөнгийг тусгайлсан хамгаалалтаар тусгаарлах.
10. Үйлчилгээ үзүүлэгч нь хэрэглэгчдэд төвтэй, нийгмийн хариуцлагатай, харилцан итгэлцэл дээр суурилсан соёл төлөвшүүлэх.

Дээрх стандарт болон зарчмууд нь санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зорилготой хэдий ч хандлага, хэрэгжүүлэх түвшин, хамрах хүрээ, бодлого боловсруулагчдын оролцоо хэрэглээний бүтэц зэргээрээ ялгаатай. Доорх хүснэгтэд эдгээрийг харьцуулан тоймлон үзүүлж байна:

**Хүснэгт 1.** Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын 3 стандарт болон зарчмуудын харьцуулалт

Үзүүлэлт	CERISE+SPTF Client Protection Standards (2022)	G20 High-Level Principles (2011)	IFC – Good Practices (2010/2017)
Батлагдсан огноо	2022 (шинэчилсэн хувилбар)	2011	2010 (IFC & CGAP), 2017 (World Bank)
Үүсгэсэн байгууллага	CERISE, SPTF (хөгжлийн санхүүгийн салбарын тогтвортой байдалд чиглэсэн ТББ-ууд)	G20 орнуудын Сангийн сайд, Төв банкны ерөнхийлөгч нарын зөвлөмж	IFC, CGAP; шинэчилсэн хувилбарыг World Bank
Зорилтот бүлэг	Бичил санхүү, нийгмийн нөлөө бүхий санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид	Бүх төрлийн санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч, улс орнууд	Санхүүгийн зохицуулагчид, бодлого тодорхойлогчид, үйлчилгээ үзүүлэгчид
Хэрэгжүүлдэг улс орнууд	70+ улс (өөрийн үнэлгээ, аудиттай хамт)	G20 болон хөгжиж буй 100+ улс	100+ улс, бодлогод ашигладаг
Стандарт/Зарчмын тоо	8	10	10 зарчим, 60+ сайн туршлага

Түвшин	Үйл ажиллагааны түвшин (MFI, нийгмийн гүйцэтгэлд суурилсан)	Бодлогын түвшин (төр, төв банк, хууль тогтоогчид)	Хосолсон – бодлого болон хэрэгжүүлэгчийн түвшинд хамаатай
Үндсэн чиглэлүүд	Харилцагчийг хамгаалах, шударга байдал, нөлөөний үнэлгээ, ил тод байдал	Санхүүгийн хүртээмж, гомдол шийдвэрлэлт, мэдээллийн хүртээмж, ёс зүй	Ил тод байдал, өрсөлдөөн, ёс зүй, гомдол шийдвэрлэлт, нууцлал, боловсрол
Хэрэгжүүлэх аргачлал	Self-assessment, аудит, сертификат	Зөвлөмж хэлбэртэй, уян хатан	Зөвлөмж, практик гарын авлага, кейс дээр тулгуурласан
Онцлог	Хэрэглэгч төвтэй, нийгмийн хариуцлагыг хэмждэг, үнэлгээний системтэй	Улс орнуудын эрх зүйн орчинд нөлөөлөх макро түвшний баримт	Дунд шатны хэрэгжүүлэгчдэд зориулсан бодит практикууд, хэрэглэгчийн үйл явцад тулгуурласан

Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулалт

## 3.2 УЛС ОРНУУДЫН ЗОХИЦУУЛАЛТ

### 3.2.1 Уганда Улс

Уганда улс бичил санхүүгийн байгууллагыг төрийн зохицуулалтад хамруулах зорилгоор 2016 онд “Tier 4 Microfinance Institutions and Money Lenders Act”-ийг баталсан. Уг актаар өмнө нь ямар нэг тусгай зөвшөөрөл, хяналтгүйгээр үйл ажиллагаа явуулж байсан бичил санхүүгийн байгууллагуудыг албан ёсоор бүртгэж, хяналт тавих эрхийг Uganda Microfinance Regulatory Authority (UMRA) нэртэй төрийн байгууллагад олгосон. Энэхүү зохицуулалт нь банк, санхүүгийн өндөр төвшний шалгуураас илүү зөөлөн боловч, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах үндсэн зарчим буюу ил тод байдал, хүүгийн дээд хязгаар тогтоох, гомдол шийдвэрлэх тогтолцоог нэвтрүүлэх замаар илүү хариуцлагатай үйлчилгээ үзүүлэх нөхцөлийг

бүрдүүлдэг. Энэ нь бичил санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид төрийн хяналт, зохицуулалтын дор ажиллаж хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалд бодитой ахиц авчирсан чухал өөрчлөлт юм.

Уг хуульд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах дараах гол зохицуулалтууд тусгагдсан:

- Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрэглэгчидтэй шударгаар харьцаж, хуурч мэхлэх, төөрөгдүүлэх, эсвэл ялгаварлан гадуурхах аливаа үйлдэл хийхийг хориглох.
- Хэрэглэгчийн тухай аливаа мэдээллийг зөвхөн хэрэглэгчийн илэрхий зөвшөөрлөөр, эсвэл хуулийн шаардлагаар л гуравдагч этгээдэд өгөх.
- Бүтээгдэхүүний үнэ, хүү, шимтгэл,

түүнчлэн нэмэлт зардлыг харилцагчид “key facts document /санхүүгийн бүтээгдэхүүн эсвэл үйлчилгээний үндсэн шинж чанаруудыг товч, тодорхой байдлаар харуулсан баримт бичиг/”-оор дамжуулан ойлгомжтой, бичгээр мэдээлэх.

- Зээлийн өмнө хэрэглэгчийн орлого, өр төлбөр, амьжиргааны зардлыг бодитоор үнэлж, хэт өрийн дарамтад орохоос сэргийлэх.
- Бичил санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрэглэгчийн гомдлыг шударгаар, ил тод, түргэн шуурхай шийдвэрлэх журмыг мөрдөх үүрэгтэй бөгөөд гомдлыг 2 долоо хоногийн дотор шийдвэрлэж, гомдлын талаарх мэдээллийг өөрийн бүх харилцааны сувгаар хэрэглэгчдэд ил тод хүргэх ёстой ба хэрэглэгч UMRA-д гомдол гаргасан тохиолдолд дарамт шахалт үзүүлэхийг хатуу хориглох ба жил бүр UMRA-д тайлан хүргүүлэх.

Уганда улс санхүүгийн боловсролыг дэмжихэд төр, төрийн бус байгууллагууд болон санхүүгийн зохицуулагч байгууллагууд хоорондоо нягт хамтран ажиллаж байна. Хэрэглэгчдийн эрхийг хамгаалах, мөн санхүүгийн боловсролыг сайжруулах удирдамж, стандартыг боловсруулж, санхүүгийн байгууллагуудад мөрдүүлэх үүрэгтэй. Uganda Bankers Association нь олон нийтийн сувгаар дамжуулан орон нутгийн иргэдэд зориулсан сургалт, мэдээлэл түгээх ажлыг идэвхтэй зохион байгуулдаг. Харин бичил санхүүгийн зохицуулагч UMRA

нь PostBank-тай хамтран хадгаламжийн бүлгүүдийг дижитал хэлбэрт шилжүүлэх төсөл хэрэгжүүлж, хэрэглэгчдийн санхүүгийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд анхаарч байна. Мөн Holt International зэрэг төрийн бус байгууллагууд хөдөө орон нутгийн эмэгтэйчүүдэд зориулсан санхүүгийн боловсролын сургалт, хадгаламж үүсгэх, бизнес эрхлэх чадвар олгох сургалтыг явуулж байна. Ийнхүү Уганда улс санхүүгийн боловсролыг өргөн хүрээнд дэмжиж, иргэдийн санхүүгийн чадварыг сайжруулах тал дээр анхаарч ажиллаж байна.

### 3.2.2 Бангладеш Улс

Бангладеш улсад бичил санхүүгийн байгууллагуудыг 2006 оноос хойш Microcredit Regulatory Authority (MRA) нэртэй бие даасан зохицуулагч байгууллага хариуцан ажиллаж байна. MRA нь бичил зээлийн үйлчилгээ эрхлэгчдэд зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих болон хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах бодлого, журам хэрэгжүүлдэг. Тус байгууллага нь “NGO-MFI Governance Guidelines” болон “Code of Conduct” зэрэг зохицуулалтыг мөрдүүлж, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах олон зарчмыг нэвтрүүлсэн бөгөөд үүнд зээлийн нөхцөл, мэдээллийн ил тод байдал, хэрэглэгчийн мэдээллийн нууцлалыг сахих зэрэг чухал заалтууд багтдаг. Ийнхүү Бангладешийн зохицуулагч байгууллага бичил санхүүгийн салбарын үйл ажиллагааг хянаж, хэрэглэгчдийг хамгаалах тогтолцоог тогтмол сайжруулж байна. Зохицуулалтын баримт бичигт хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах дараах гол зохицуулалтууд тусгагдсан:

- Зээл олгохдоо хэрэглэгчийн санхүүгийн чадавхыг үнэлж, зээлдэгчийн өр төлбөрийн чадварыг бодитоор дүгнэх үүрэгтэй бөгөөд дунд болон богино хугацааны зээлийн хүү, шимтгэл, бусад нэмэлт төлбөрийг зохицуулсан дээд хязгаар тогтоосноор хэрэглэгчийг хэт их санхүүгийн дарамтаас хамгаалдаг.
- Хэрэглэгчийнхувийнболонсанхүүгийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр гуравдагч этгээдэд дамжуулах, ил болгохыг хориглоно. Энэ нь хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах чухал нөхцөл бөгөөд зөрчигдсөн тохиолдолд зохих арга хэмжээ авна.
- Бичил санхүүгийн байгууллагууд хэрэглэгчийн гомдлыг шуурхай хүлээн авч, шударгаар шийдвэрлэхэд зориулсан бичгээр тогтоосон гомдлын менежментийн процесс бий болгох шаардлагатай. Мөн хэрэглэгч гомдлоо шийдвэрлүүлж чадахгүй тохиолдолд зохицуулагч байгууллагад хандах боломжтой.
- Бичил санхүүгийн байгууллагууд өөрийн үйлчилгээний нөхцөл, зээлийн хүү, шимтгэл, бусад төлбөрийн талаарх мэдээллийг хэрэглэгчид ойлгомжтой, тодорхой байдлаар бичгээр болон бусад тохиромжтой хэлбэрээр хүргэх үүрэгтэй. Энэ нь хэрэглэгч зөв мэдээлэл дээр суурилсан шийдвэр гаргахад тусална.

Бангладеш улсад санхүүгийн боловсрол олгох үйл ажиллагааг төрийн болон төрийн

бус байгууллагууд хамтран явуулдаг. Тэдгээр нь бичиг үсэг тайлагдаагүй, мэдээлэл хязгаарлагдмал хүмүүст хүртээмжтэй, ойлгомжтой байдлаар сургалт зохион байгуулдаг. Тухайлбал, зурагт ном, зурагт хуудас, богино хэмжээний видео материалыг ашиглан санхүүгийн үндсэн ойлголт, хадгаламжийн ач холбогдол, зээлийн хэрэглээ зэрэг сэдвүүдийг тайлбарладаг. Sanasa Development Bank, BRAC Education Program зэрэг байгууллагууд энэхүү боловсрол олгох хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, орон нутгийн иргэдийн санхүүгийн мэдлэг, чадварыг сайжруулдаг. Ингэснээр иргэд санхүүгийн шийдвэрээ илүү ухаалгаар гаргаж, санхүүгийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломжтой.

### 3.2.3 Оросын Холбооны Улс

Оросын Холбооны Улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах үндсэн зохицуулалтыг хэд хэдэн хууль тогтоомжоор хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, “Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль” (1992) нь бүх төрлийн хэрэглэгчдийг, түүний дотор бичил санхүүгийн хэрэглэгчдийг шударга, ил тод үйлчилгээ авах эрхээр хангах үндсэн үндэс суурийг тавьсан байдаг. Уг хуульд хэрэглэгчийн мэдээллийн нууцлал, худал мэдээллээс хамгаалах, бараа үйлчилгээний чанар, аюулгүй байдлыг хангах, гомдол гаргах болон шүүхэд хандах эрх зэргийг нарийвчлан тусгасан.

Мөн “Бичил санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль” (2010) нь бичил санхүүгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг тодорхой

зохицуулж, хэрэглэгчийн төлбөрийн чадварыг үнэлэх, зээлийн нөхцөл, хүү, нэмэлт төлбөрийг тодорхой, ойлгомжтой байдлаар харуулахыг шаарддаг. Энэ хууль нь тодорхой шалгуур хангасан бичил санхүүгийн байгууллагуудад үйл ажиллагаа явуулах эрх олгох, зөрчил гаргасан тохиолдолд хяналт шалгалт, шийтгэл ногдуулах зохицуулалтыг тусгасан.

Түүнчлэн хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүй гуравдагч этгээдэд дамжуулахыг хориглох, хэрэглэгчийн гомдлыг хүлээн авч шуурхай шийдвэрлэхэд чиглэсэн механизмыг хөгжүүлэх заалтуудыг тусгасан байдаг. Эдгээр хууль нь Оросын бичил санхүүгийн хэрэглэгчдийг хэт өндөр хүү, давтан зээл олголт зэрэг эрсдэлээс хамгаалах, санхүүгийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг (Federal Law No. 2300–1, 1992; Federal Law No. 151–FZ, 2010).

Тус хуульд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр дараах гол зохицуулалтууд тусгагдсан:

- Хэрэглэгч нь аюулгүй, чанартай бараа, үйлчилгээ авах, өөрийн хүссэн бараа үйлчилгээний сонголт хийх, мэдээлэл авах бүрэн эрхтэй. Бараа, үйлчилгээ нь хууль тогтоомж, стандарт, техникийн шаардлагыг хангаж байх.
- Бараа, үйлчилгээний үнэ, чанар, гарал үүсэл, хэрэглээний заавар зэрэг мэдээллийг хэрэглэгчдэд ойлгомжтой, тодорхой, үнэн зөвөөр өгөхийг заадаг. Худалдан авалт хийхэд сөрөг нөлөөтэй худал, төөрөгдүүлсэн

мэдээлэл өгөхийг хориглоно.

- Хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр гуравдагч этгээдэд дамжуулахыг хориглодог. Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үүрэг үйлчилгээ үзүүлэгчид ногдоно.
- Хэрэглэгчийн гомдлыг хүлээн авч, шударга, хурдан шуурхай шийдвэрлэх үүрэгтэй. Хэрвээ үйлчилгээ үзүүлэгч шийдвэрлэхгүй бол хэрэглэгч хуулийн дагуу шүүхэд хандах эрхтэй.
- Бараа, үйлчилгээ нь хэрэглэгчийн эрүүл мэнд, амь насанд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байх ёстой. Хэрэв аюулгүй байдлын шаардлага хангаагүй бараа бүтээгдэхүүн олдсон бол худалдаалах, ашиглахыг хориглоно.
- Хууль зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага тооцож, хэрэглэгчийн учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр зохицуулсан. Үүнд бүтээгдэхүүний чанар муу, үйлчилгээний алдаа зэрэг багтана.
- Хэрэглэгчийн эрхийг зөрчихүйц гэрээ, нөхцөл байж болохгүй. Гэрээний аль нэг талд давамгайлал тогтоох, хэрэглэгчийн эрхийг хязгаарлах заалтыг хуулиар хориглоно.

Оросын Холбооны Улсад хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хууль эрх зүйн хүрээнд гомдол, маргааныг шийдвэрлэхэд омбудсмен буюу хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах төлөөлөгчид чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хэрэглэгч үйлчилгээний чанар, нөхцөлтэй холбоотой асуудалтай тулгарсан үед эхлээд үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагад хандаж,

гомдлоо шийдвэрлүүлэх боломжтой боловч хэрэв шийдэл олдохгүй бол орон нутгийн омбудсмен болон улсын хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах албад хандах эрхтэй. Омбудсмен нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, гомдлыг судлан шударгаар шийдвэрлэх, шаардлагатай тохиолдолд хууль зүйн зөвлөгөө, дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй бөгөөд энэ нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тогтолцоог бэхжүүлж, маргааныг хурдан шуурхай шийдвэрлэхэд хувь нэмэр оруулдаг. Ийнхүү омбудсменийн оролцоо нь Оросын хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хуульд заасан эрх зүйн механизмд суурилсан бөгөөд хэрэглэгчдийг хамгаалах үр дүнтэй институцийн нэгэн гол хэсэг юм.

Түүнчлэн, 2011 оноос эхлэн Санхүүгийн боловсролын үндэсний стратегийг хэрэгжүүлж ирсэн бөгөөд үүний хүрээнд бичил санхүүгийн хэрэглэгчдийг мэдээлэлтэй болгох, санхүүгийн мэдлэг, чадварыг дээшлүүлэх зорилгоор олон төрлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн. Тухайлбал, сургалтын гарын авлага, танин мэдэхүйн материалууд, онлайн сургалт, мэдээллийн вэб хуудас ашиглан иргэдэд санхүүгийн боловсрол олгох зэрэг болно. Энэхүү стратеги нь иргэдийн санхүүгийн шийдвэр гаргах чадварыг сайжруулж, эрхээ хамгаалах түвшнийг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн үр дүнтэй алхам болж байна. Энэ арга хэмжээ нь ОХУ-ын санхүүгийн зохицуулагч байгууллагууд болон боловсролын байгууллагуудын хамтын ажиллагааны үр дүн гэж хэлж болно.

### 3.2.4 Сингапур Улс

Сингапур улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах гол зохицуулалт нь “Moneylenders Act” (2008 онд батлагдсан бөгөөд 2018 онд шинэчлэгдсэн)–д суурилдаг. Энэхүү акт нь зээлийн үйлчилгээ үзүүлэгчдийг бүртгэж, тэдний үйл ажиллагааг хянах, зохицуулах үүрэгтэй бөгөөд зээлийн хүүгийн дээд хэмжээг тогтоох, шударга бус практик үйлдлээс хамгаалах зэрэг зохицуулалтыг бий болгодог.

Сингапурын Хууль зүйн яамны харьяа Зээлийн Зохицуулах Алба (Registry of Moneylenders) нь уг актыг хэрэгжүүлэх, зээлийн үйлчилгээ үзүүлэгчдийг бүртгэх, үйл ажиллагааг нь хянах, хэрэглэгчдийн гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх үүрэгтэй байгууллага юм. Тус алба нь хэрэглэгчдийг хамгаалах зорилгоор зээлийн нөхцөл, хүү, төлбөрийг ил тод, ойлгомжтой мэдээлэх, хэт өндөр хүү болон давтан зээл олгохгүй байх, хэрэглэгчийн мэдээллийг нууцлах зэрэг чухал стандартыг мөрдүүлдэг. Ийнхүү Сингапурын зохицуулалтын тогтолцоо нь хэрэглэгчдийг шударга бус зээлээс хамгаалах, санхүүгийн зах зээлийг тогтвортой байлгах үндсэн суурь болж байна.

Тус баримт бичигт санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр дараах гол шаардлагуудыг мөрдүүлж, хэрэглэгчийг хамгаалах зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- Зээл олгохоос өмнө зээлдэгчийн санхүүгийн нөхцөл байдлыг үнэлж,

- тэдний төлбөрийн чадварт тохирсон зээл олгох.
- Зээлийн жилийн хүүг тодорхой хязгаарлах бөгөөд энэ нь 4% ба түүнээс дээш хэтрэхийг хориглоно. Мөн бусад нэмэлт төлбөрүүдэд тодорхой хязгаарлалт тавьж, хэрэглэгчдийг хэт өндөр зардлаас хамгаална.
  - Зээлдэгчдэд зээлийн нөхцөл, хүүгийн түвшин, төлбөрийн хугацаа, нэмэлт төлбөрүүдийг тодорхой, ойлгомжтой хэлбэрээр зааж өгөх шаардлагатай. Үүнд бичгээр гэрээ байгуулах болон бүх чухал мэдээллийг баримтжуулах багтана.
  - Хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг зөвшөөрөлгүйгээр гуравдагч этгээдэд дамжуулахыг хориглоно.
  - Зээлийн үйлчилгээ үзүүлэгчид хэрэглэгчийн гомдлыг хүлээн авч, шударгаар шийдвэрлэх. Мөн хэрэглэгчид Зээлийн Зохицуулах Алба (Registry of Moneylenders)–нд хандаж гомдол гаргана.
  - Хуулийг зөрчсөн зээлдүүлэгчид өндөр торгууль, эрхийг түдгэлзүүлэх болон бусад хууль эрх зүйн арга хэмжээ авах боломжтой. Энэ нь хууль сахиулахад өндөр үр дүнтэй хяналт, сахилгын механизм болж ажилладаг.

Санхүүгийн боловсролыг сайжруулах зорилгоор Засгийн газрын санхүүгийн зохицуулах байгууллага болох Monetary Authority of Singapore (MAS) нь иргэдэд

зориулсан санхүүгийн боловсролын хөтөлбөр, сургалт, цахим контент, аппликейшн зэрэг олон хэрэгслийг боловсруулан түгээдэг. Үүнд санхүүгийн суурь мэдлэг, хадгаламж, хөрөнгө оруулалт, зээлийн зохистой хэрэглээ, эрсдэл менежмент зэрэг сэдвүүд багтдаг. Мөн их сургуулиуд, төрийн бус байгууллагуудтай хамтран залуучууд болон өрхийн түвшинд зориулсан сургалт, сургалтын материал гаргах, олон нийтийн мэдээлэл түгээх үйл ажиллагааг идэвхтэй явуулж байна. Ийм арга хэмжээнүүд нь иргэдийн санхүүгийн мэдлэгийг дээшлүүлэх, санхүүгийн шийдвэр гаргах чадварыг сайжруулахад чиглэсэн бөгөөд санхүүгийн тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг.

### 3.2.5 Монгол Улс

Монгол улсад банк, санхүүгийн үйлчилгээнд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах харилцааг “Иргэний хууль”, “Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах тухай хууль”, “Зар сурталчилгааны тухай хууль”, “Өрсөлдөөний тухай хууль”, “Банкны тухай хууль”–иудаар тус тус зохицуулж байна. Эдгээр хууль тогтоомжид хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах талаар ерөнхий заалтууд байдаг. Жишээлбэл:

- “Иргэний хууль”<sup>4</sup>–ийн 24 дүгээр бүлэгт гэрээний хугацаа, хүү, хүчин төгөлдөр байдлын талаар заасан тусгасан ч ямар тохиолдолд гэрээг хүчингүй болгох нөхцөлийг тодорхой тусгаагүй болно.
- “Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах

<sup>4</sup> ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ

тухай хууль<sup>5</sup> нь бараа, бүтээгдэхүүн /цаашид “бараа” гэх/ худалдах, худалдан авах, ажил гүйцэтгэх болон үйлчилгээ үзүүлэх явцад хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршдог боловч бичил санхүүгийн онцлог, эрсдэлд тохирсон тусгай зохицуулалтыг тусгаагүй.

Ийнхүү өнөөдөр санхүүгийн хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой тусгайлсан хууль, цогц эрх зүйн зохицуулалт батлагдаагүй ч, үүнд анхаарал хандуулсан байна. Тухайлбал, 2019 онд Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Дамба–Очир, С.Батболд нар хамтран “Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай” хуулийн төслийг боловсруулан, УИХ–ын даргад өргөн барьсан. Энэхүү хуулийн төсөл нь санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон хэрэглэгчийн хоорондын мэдээллийн тэгш бус байдал, шударга бус гэрээ, гомдол, маргааны шийдвэрлэлтийн механизм зэрэг олон чухал асуудлыг зохицуулах зорилготой юм. Мөн Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны даргын 2023 оны А–106/298 дугаар хамтарсан тушаалаар “Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, зээлийн хүүгийн хэмжээг бодох, тооцох, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах аргачлал<sup>6</sup>”–ыг баталсан. Уг аргачлалыг банк, эрх бүхий хуулийн этгээд мөнгөн хадгаламж, зээлийн хүүгийн

хэмжээг бодох, тооцох, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах үйл ажиллагаанд мөрдөж байна. Мөн олон улсын байгууллагуудын зүгээс санхүүгийн салбарын зохицуулалтад үнэлгээ хийж, сайжруулах зөвлөмж өгсөн байдаг. Жишээлбэл, 2012 оны Дэлхийн банкнаас гаргасан “Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах, санхүүгийн суурь боловсролын өнөөгийн байдлын оношилгоо дүгнэлт”–эд Монгол Улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зохицуулалт санхүүгийн тухайн салбарын хууль, дүрэм журмаар хэсэгчлэн зохицуулагддаг бөгөөд тус зохицуулалт нь уялдаа холбоо сул байгааг дурджээ.

Түүнчлэн Дэлхийн банкнаас хүүлэлтийн шинжтэй зээлийн бодит үйл ажиллагаа болон зээл авахад шаардаж буй хэт их шаардлагууд нь хүн амын ялангуяа эмзэг хэсгийн сегментэд сөрөг нөлөөтэй) байгааг судлаад энэ чиглэлээр эрх зүйн орчны болон бусад өөрчлөлт хийхийг зөвлөсөн. Дэлхийн банкнаас гаргасан хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үндсэн 5 зарчимд тулгуурлан Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодруулбал:

- Санхүүгийн зохицуулах хороо (СЗХ) зохицуулалтын санхүүгийн салбарын мэргэжлийн холбоотой нягт хамтран ажилладаг. Тус хорооноос бичил санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгчдэд хүүгийн мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй хүргэх үүрэг өгсөн бөгөөд

<sup>5</sup> ХЭРЭГЛЭГЧИЙН ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬ

<sup>6</sup> АРГАЧЛАЛ БАТЛАХ ТУХАЙ /Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, зээлийн хүүгийн хэмжээг бодох, тооцох, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах аргачлал/, /ЗХХАЭ №18. 2023.06.22/

энэхүү мэдээллийг тогтмол цуглуулж, салбарын нэгтгэлээр дамжуулан олон нийтэд мэдээлдэг. Энэ нь хэрэглэгчдэд харьцуулалт хийх, хэт өндөр хүүтэй үйлчилгээ авах эрсдэлээс сэргийлэх, мэдээлэлд суурилсан шийдвэр гаргах боломжийг олгож байна.

- Хэрэглэгчийн өрийн дарамтаас хамгаалах зорилгоор хэрэглээний зээл олгох өр/орлогын харьцааг 60:40<sup>7</sup>-оор тогтоосон. Ингэснээр хэрэглэгчийн төлбөрийн чадварт үндэслэн шийдвэр гаргах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах нөхцөл бүрдсэн.
- Монгол Улсад санхүүгийн салбарын хэрэглэгчдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг “Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай” хуулиар шийдвэрлэдэг.
- Монгол Улсад санхүүгийн хэрэглэгчийн хувийн мэдээлэл, нууцлалтай холбоотой харилцааг “Хувь хүний нууцын тухай хууль”

болон “Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль”-аар тус тус зохицуулдаг. “Хувь хүний нууцын тухай хууль” нь иргэний хувийн мэдээллийг хууль бусаар цуглуулах, ашиглах, түгээхээс хамгаалах үндсэн зохицуулалтыг агуулдаг бол “Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль” нь цахим орчинд мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах, мэдээлэл алдагдахаас урьдчилан сэргийлэх, кибер халдлагад өртөхөөс хамгаалах чиглэлээр тусгай зохицуулалт хийдэг.

- Санхүүгийн зохицуулах хорооны Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагааны бодлогын зөвлөлөөс мөнгөн зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдээс олгох зээлийн хүүгийн дээд хэмжээг сарын 4.5 хувь байхаар тогтоосон. Тус зээлийн хүүгийн дээд хэмжээ, зээл, барьцаа, батлан даалтын гэрээний ерөнхий загвар, зээлийн хүүгийн хэмжээг бодох, тооцох аргачлалыг 2024 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <https://gogo.mn/r/328955?i=>

<sup>8</sup> “Мөнгөн зээлийн үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдээс олгох зээлийн хүүгийн дээд хэмжээ”-г тогтоох тухай

## ДУГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү судалгааны ажлаар бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах олон улсын стандарт, зарчим, зохицуулалтыг Монгол Улсын нөхцөл байдалтай харьцуулан судаллаа. Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах асуудал нь зөвхөн хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэгдэхээс гадна санхүүгийн тогтолцооны тогтвортой байдал, хүртээмж, иргэдийн санхүүгийн зах зээлд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Иймд дэлхийн улс орнууд энэ чиглэлд бодлого, зохицуулалт, институцийн чадавхаа тасралтгүй сайжруулж, санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг бодитойгоор хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлд цогц бодлогын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна.

2022 онд Дэлхийн Банкнаас гаргасан удирдамжид санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд дараах таван үндсэн зарчмыг дагаж мөрдөх шаардлагатайг онцолсон. Үүнд хэрэглэгчдэд ойлгомжтой, иж бүрэн мэдээлэл өгөх болон ил тод байдлыг хангах; шударга харьцаа, бизнесийн ёс зүйг баримтлах; зээлийг хариуцлагатайгаар олгох; гомдол, маргааныг шударгаар, үр дүнтэй шийдвэрлэх тогтолцоог бүрдүүлэх; хэрэглэгчийн хувийн мэдээллийг хамгаалах зохистой зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх зэрэг багтдаг.

Мөн олон улс оронд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хэд хэдэн зарчим, стандартууд хэрэгждэг. Үүнд CERISE+SPTF, G20, IFC

зэрэг байгууллагуудын баталсан олон улсын хүрээнд хэрэгжих жишиг хэм хэмжээнүүд багтдаг. Эдгээр стандарт нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах нь зөвхөн хууль эрх зүйн орчноор хязгаарлагдахгүй, харин байгууллагын дотоод бодлого, стратеги, хүний нөөцийн чадавх, засаглалыг сайжруулах шаардлагатайг онцолдог бөгөөд эдгээр нь олон улс орон тухайлбал Уганда, Бангладеш, Орос, Сингапур зэрэг улс орнуудын хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх үндсэн суурь болсон байна.

Тухайлбал, Уганда улс бичил санхүүгийн байгууллагуудыг ангилан зохицуулах замаар “Tier 4 MFIs Act” (2016)–ийг баталж, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тусгай заалтуудыг тусгасан.

Бангладеш улсын хувьд бичил санхүүгийн хэрэглэгчдийг хамгаалах суурь зохицуулалт нь “NGO–MFI Governance Guidelines” болон “Code of Conduct” бөгөөд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хамгийн үр дүнтэй арга бол санхүүгийн боловсрол гэж үздэг бөгөөд Sanasa Development Bank, BRAC Education Program зэрэг байгууллагууд орон нутгийн иргэд, ялангуяа эмэгтэйчүүдийг хамарсан санхүүгийн сургалтын хөтөлбөрүүдийг амжилттай хэрэгжүүлж байна. Оросын Холбооны Улсад бичил санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалахад Төв банк гол үүрэг гүйцэтгэхээс гадна, Санхүүгийн Омбудсменийн тогтолцоог хэрэгжүүлдгээрээ

онцлогтой. Энэ нь санхүүгийн үйлчилгээтэй холбоотой иргэдийн гомдлыг хараат бус, шуурхай, шударгаар шийдвэрлэх механизмыг бүрдүүлж, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах үр нөлөөтэй арга хэмжээ бөгөөд банк бус санхүүгийн байгууллага, бичил санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч, даатгал болон хөрөнгийн зах зээлтэй холбоотой маргаанд оролцож буй хэрэглэгчдэд үнэ төлбөргүй зуучлалын үйлчилгээ үзүүлдэг.

Олон улсын туршлага болон Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдалд үндэслэн дараах саналыг гурван түвшинд ангилан дэвшүүлж байна:

#### 1. Зохицуулалтын түвшинд:

- Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуультай болох;
- Одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоом–жид бичил санхүүгийн хэрэглэгчийг тусгай бүлгээр тодорхойлж, эрх зүйн баталгааг нарийвчлан тусгах;
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны дэргэд хараат бус “Санхүүгийн хэрэглэгчийн омбудсмен” бүтэц байгуулж, хэрэглэгч төвтэй хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх; *(ОХУ–ын жишгээр хэрэглэгчийн эрхийг шуурхай, шударгаар хамгаалах нөхцөлийг бүрдүүлэх)*
- Хэрэглэгчийн гомдол, маргааны шийдвэрлэлтийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох;
- Эмзэг бүлгийн иргэдэд зориулсан “тусгай үйлчилгээний стандарт”

болон аргачлал боловсруулах *(жишээ нь: гэрээний нөхцөлийг дохионы хэл, дүрслэл, видео хэлбэрээр тайлбарлах);*

- Хэрэглэгч гэрээ байгуулахаас өмнө эрх зүйн зөвлөгөө авах боломжийг хуульчлан баталгаажуулах.

#### 2. Бичил санхүүгийн байгууллагуудын түвшинд:

- Хэрэглэгчтэй харилцах ёс зүйн кодыг мөрдүүлэх, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих;
- Санхүүгийн бүтээгдэхүүн бүрийн тайлбар, холбогдох мэдээллийг бичгээр хавсаргах, мөн хэрэглэгчид амаар эрсдэлийг тайлбарлах замаар мэдээллийн ил тод байдлыг хангах;
- Хэрэглэгчдэд зориулсан санхүүгийн боловсрол олгох сургалт, зөвлөгөө, мэдээллийн хөтөлбөрийг тогтмол зохион байгуулах.

#### 3. Хэрэглэгчийн түвшинд:

- Зээл болон бусад бүтээгдэхүүн авахын өмнө эрсдэлийг ойлгож, гэрээний нөхцөлийг бүрэн унших;
- Эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хаана, хэрхэн албан ёсоор хандах талаар мэдээлэлтэй байх;
- Өөрийн санхүүгийн боловсрол, мэдлэгийг тасралтгүй дээшлүүлэх;
- Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагатай харилцахаас өмнө тухайн байгууллагын зөвшөөрөл, бүртгэлийн байдлыг шалгах.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- CGAP. (n.d.). Bangladesh Microfinance Regulatory Authority overview. <https://www.cgap.org/>
- Consumer Financial Protection Bureau (CFPB). (n.d.). Consumerfinance.gov. <https://www.consumerfinance.gov>
- CERISE & SPTF. (2022). Client protection standards manual. <https://sptf.info/universal-standards-for-spm>
- Financial Consumer Protection Guidelines for Tier 4 Microfinance Institutions and Money Lenders. (2019). <https://umra.go.ug/wp-content/uploads/2023/04/FINANCIAL-CONSUMER-PROTECTION-GUIDELINES-FINAL-TWO.pdf>
- G20. (2011). High-level principles on financial consumer protection. OECD. <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-Principles-Financial-Consumer-Protection.pdf>
- Microcredit Regulatory Authority Act. (2006). Bangladesh Bank. <https://www.bb.org.bd>
- Microcredit Regulatory Authority Act. (2006). Microcredit Regulatory Authority. <https://www.mra.gov.bd>
- Ministry of Law Singapore. (2018). Moneylenders (Amendment) Act & Rules. [moneyloans.com.sg](http://moneyloans.com.sg); [licensedmoneylender.com](http://licensedmoneylender.com); [bestcredit.sg](http://bestcredit.sg)
- OECD. (2011). G20/OECD high-level principles on financial consumer protection. <https://www.oecd.org/finance/financial-education/G20-OECD-Financial-Consumer-Protection-Principles.pdf>
- Online Credit. (n.d.). Singapore Moneylender Act guide. [moneyloans.com.sg](http://moneyloans.com.sg); [onlinecredit.com.sg](http://onlinecredit.com.sg); [quickcredit.com.sg](http://quickcredit.com.sg)
- Parliament.mn. (2019, December 2). Санхүүгийн хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн төсөл өргөн барилаа. <https://www.parliament.mn/nn/9795>
- Quick Credit®. (n.d.). Licensed money lender new rules: Consumer protection measures. [quickcredit.com.sg](http://quickcredit.com.sg)
- Registry of Moneylenders, Singapore Ministry of Law. (n.d.). <https://www.mlaw.gov.sg/content/minlaw/en/departments/registry-of-moneylenders.html>
- Singapore Ministry of Law, Registry of Moneylenders. (n.d.). <https://www.mlaw.gov.sg/content/minlaw/en/departments/registry-of-moneylenders.html>

- Tier IV Microfinance Institutions Act. (2016). Uganda Legal Information Institute. <https://ulii.org/akn/ug/act/2016/18/eng>
- World Bank. (2017). Good practices for financial consumer protection. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28996>
- “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях.” (2010). Федеральный закон №151–ФЗ. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103927/)
- “О потребительском кредите (займе).” (2013). Федеральный закон №353–ФЗ. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144005/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144005/)