



**САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ**  
ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ

**Боржигин**  
**Дэлгэрнямын МАНДУХАЙ**

**ТӨВ БАНКНЫ ДИЖИТАЛ ВАЛЮТ (ТБДВ)-ЫН ЭРХ**  
**ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА МОНГОЛЫН БЭЛЭН**  
**БАЙДАЛ**



Мэргэжлийн индекс  
042101

Бизнесийн эрх зүйн бакалаврын  
зэрэг горилсон  
**Дипломын төсөл**

Удирдсан  
Л.Отгонбаяр /LL.M/

Улаанбаатар. 2026.



**САНХҮҮ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ИХ СУРГУУЛЬ**  
**ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛЬ**

**Боржигин**  
**Дэлгэрнямын МАНДУХАЙ**

**ТӨВ БАНКНЫ ДИЖИТАЛ ВАЛЮТ (ТБДВ)-ЫН**  
**ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА МОНГОЛЫН**  
**БЭЛЭН БАЙДАЛ**

**В** Мэргэжлийн индекс  
042101

Эрх зүйн бакалаврын зэрэг  
Горилсон дипломын төсөл

Удирдагч: ..... Л.Отгонбаяр /LL.M/

Шүүмжлэгч: ..... М.Түвшинжаргал /Ph.D/

Улаанбаатар. 2026.

## **ГАРЧГИЙН ТОВЬЁГ**

МЭДЭГДЭЛ .....	i
ТАЛАРХАЛ.....	ii
ТОВЧ ХУРААНГУЙ.....	iii
ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ .....	vi
ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ .....	vii
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ .....	viii
ОРШИЛ .....	1
Сэдэв сонгосон үндэслэл.....	2
Судлагдсан байдал.....	3
Сэдвийн тулгамдсан байдал.....	4
Судалгааны ажлын зорилго, зорилтууд.....	5
Судалгааны ажлын шинэлэг тал.....	6
Судалгааны арга зүй .....	6
I БҮЛЭГ. ОНОЛЫН ХЭСЭГ .....	8
1.1 Төв банкны дижитал валютын тухай ойлголт .....	8
1.2 Төв банкны дижитал валютын үзүүлэх эерэг нөлөө .....	17
1.3 CBDC-ийн эрх зүйн үндсэн асуудлууд.....	20
II БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ .....	29
2.1. Олон улсын туршлага.....	29
2.2. Монгол улсын CBDC-ийн эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал. ....	39
2.3. Монгол улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээ .....	44
НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ.....	48
САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ.....	52
НОМ ЗҮЙ.....	59

## МЭДЭГДЭЛ

Энэхүү дипломын төсөл нь миний өөрийн оюуны бүтээл болохыг баталгаажуулж, зохиогчийн эрхийн аливаа зөрчилгүй болохыг баталж байна. Энэхүү дипломын төслийн зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийг би дангаар эзэмшинэ.

Санхүү, Эдийн Засгийн Их Сургууль энэхүү бүтээлийг сургалт, судалгаа ашгийн бус зорилгоор, зохиогчийн эрхийн зөрчилөөс сэргийлэх үүднээс олон улсын Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs лицензийн дагуу ашиглах эрхтэй.

Нэр: Д.Мандухай

Гарын үсэг:

Огноо:2026.05.21

## ТАЛАРХАЛ

Бакалаврын зэрэг хамгаалах энэхүү дипломын судалгааны ажлыг бичиж гүйцэтгэх хугацаанд мэргэжлийн өндөр түвшний зөвлөгөө, чиглүүлэг өгч, судалгааны ажлын агуулга, бүтэц, арга зүйг боловсруулахад үнэтэй хувь нэмэр оруулсан эрхэм удирдагч багш Л.Отгонбаяр /LL.M/ танд гүн талархал илэрхийлье. Таны өгсөн санал, зөвлөмж, шүүмжлэл нь энэхүү судалгааны ажлыг илүү бүрэн гүйцэд, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй боловсруулахад чухал нөлөө үзүүлсэн болно. Мөн суралцах хугацаанд мэдлэг, ур чадвар эзэмшүүлж, мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг төлөвшүүлэхэд үнэтэй хувь нэмэр оруулсан Санхүү, эдийн засгийн их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн нийт багш нартаа чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье.

Түүнчлэн миний амьдралын эрхэм чиглүүлэгч, үргэлж түшиг тулгуур минь болсон хайрт ээж Б.Оюунцэцэг танд болон сэтгэл зүрхэнд минь үргэлж орших тэнгэрт байгаа аав Д.Дэлгэрням тандаа гүн хүндэтгэл, талархлаа илэрхийлж байна.

Энэхүү дипломын ажил нь миний мэдлэг, хичээл зүтгэлээс гадна намайг чиглүүлж, дэмжиж ирсэн багш нар, гэр бүл, хайртай хүмүүсийн минь тус дэмийн үр дүн билээ.

## ТОВЧ ХУРААНГУЙ

Энэхүү дипломын ажил нь Төв банкны дижитал валют (Central Bank Digital Currency) буюу ТБДВ-ийн эрх зүйн мөн чанар, зохицуулалтын онолын үндэс, олон улсын чиг хандлага, Монгол Улсад нэвтрүүлэх эрх зүйн боломж болон бэлтгэл байдлыг эрх зүйн судалгааны үүднээс шинжлэхэд чиглэгдсэн. CBDC нь төлбөр тооцоог дижитал хэлбэрт шилжүүлэх энгийн технологийн шинэчлэл бус, харин төрийн баталгаатай мөнгийг дижитал орчинд шинэ хэлбэрээр оршин тогтнох боломжтой болгох замаар мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, төлбөрийн системийн зохицуулалтад шинэ ангилал, шинэ хариуцлагын хүрээ бий болгож буй бодлогын шийдвэр болохыг энэхүү судалгаанд үндэслэн авч үзсэн.

Судалгааны онолын хэсэгт мөнгөний эрх зүйн хөгжлийн суурь ойлголт, мөнгөний уламжлалт хэлбэрүүдээс ялгарах шинж, төв банкны мөнгө болон арилжааны банкны мөнгөний ялгаа, ТБДВ-ийн төрөл, хэрэглээний загвар, эрх зүйн үндсэн шинжийг олон улсын байгууллагуудын судалгаа, онолын баримт бичгийн хүрээнд авч үзсэн. Мөн ТБДВ нь төв банкнаас гаргасан байх, төв банкны шууд өр төлбөр байх, төрийн баталгаатай байх, дижитал хэлбэрээр орших, төлбөрийн хэрэгсэл байх, зохицуулалт болон хяналт шаарддаг байх зэрэг шинжийг агуулдаг болохыг тодорхойлсон.

Түүнчлэн ТБДВ-ийг уламжлалт цаасан мөнгө болон крипто хөрөнгөөс эрх зүйн мөн чанарын хувьд ялган судалсан. Цаасан мөнгө нь төв банкнаас гаргасан биет хэлбэртэй хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл бол крипто хөрөнгө нь төрийн баталгаагүй, төв банкны өр төлбөрт хамаарахгүй, зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтээс хамааран үнэ цэнэ нь хэлбэлздэг дижитал хөрөнгө юм. Харин ТБДВ нь төв банкны шууд баталгаатай, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр болох тул түүнийг мөнгө болон крипто хөрөнгөтэй адилтган үзэх боломжгүй гэж дүгнэсэн.

Мөн ТБДВ-ийн хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, төв банкны бүрэн эрх, төлбөрийн эцэслэл, хувийн мэдээлэл хамгаалалт, AML/KYC шаардлага, кибер аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон санхүүгийн тогтвортой байдалд үзүүлэх болзошгүй эрсдэлийг авч үзсэн. Мөн эрх зүйн онолын үүднээс ТБДВ-ийн зохицуулалтад бүртгэлжүүлэх, лицензжүүлэх, хяналт-мониторинг хэрэгжүүлэх, хориглох болон хязгаарлах, хэрэглэгчийн эрх хамгаалах, өгөгдөл хамгаалах, хариуцлагын механизм

тогтоох зэрэг зохицуулалтын арга хэрэгслийг хослуулан хэрэглэх шаардлагатай гэж үзсэн.

Судалгааны хэсэгт олон улсын туршлагыг харьцуулан авч үзэж, Бахам улсын “Sand Dollar”, Нигери улсын “eNaira” зэрэг ТБДВ-ийг бодитоор нэвтрүүлсэн улс орнуудын жишээг эрх зүйн үүднээс шинжилсэн. Эдгээр улс ТБДВ-ийг төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлтэй уялдсан эрх зүйн объект болгон зохицуулсан байна. Үүний зэрэгцээ ТБДВ-ийг шууд нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, төрийн цахим үйлчилгээ, татварын цахим удирдлагын эрх зүйн суурийг бүрдүүлсэн Эстони улсын туршлагыг судалж, ТБДВ хэрэгжихэд шаардлагатай институцийн болон эрх зүйн суурь нөхцөлийг тодорхойлсон.

Монгол Улсын эрх зүйн орчныг шинжлэхдээ Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль болон Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль дахь мөнгөн тэмдэгт, төлбөрийн хууль ёсны хэрэгсэл, цахим мөнгө, биет бус төлбөрийн хэрэгслийн зохицуулалтыг авч үзсэн. Судалгааны үр дүнд Монгол Улсын эрх зүйн орчинд цахим мөнгө болон биет бус төлбөрийн хэрэгслийг тодорхой хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн боловч төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр гэж тодорхойлох бүрэн эрх зүйн үндэс хараахан бүрдээгүй байгааг тогтоосон.

Судалгааны үр дүнгээс харахад Монгол Улсад ТБДВ-ийг шууд бүрэн хэмжээнд нэвтрүүлэхээс өмнө эрх зүйн суурь шинэчлэлийг үе шаттайгаар хийх шаардлагатай байна. Үүнд төв банкны дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт гаргах бүрэн эрхийг хуульчлах, ТБДВ болон цахим мөнгөний эрх зүйн ялгааг тодорхой болгох, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статусыг шийдвэрлэх, төлбөрийн системийн зохицуулалтыг шинэчлэх, хэрэглэгчийн эрх болон хувийн мэдээлэл хамгаалалтын баталгааг бүрдүүлэх, зохицуулагч байгууллагуудын эрх хэмжээ, уялдаа холбоог тодорхой болгох асуудлууд хамаарч байна.

Судалгааны дүгнэлт, санал зөвлөмжийн хэсэгт Монгол Улсад ТБДВ-ийг богино хугацаанд шууд хэрэгжүүлэхээс илүүтэйгээр эрх зүйн зохицуулалт, институцийн зохион байгуулалт, өгөгдлийн засаглал, кибер аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон төрийн дижитал бодлогын уялдааг хангах замаар үе шаттайгаар нэвтрүүлэх нь

зүйтэй гэж үзсэн. Ийм арга замаар ТБДВ-ийн эрх зүйн эрсдэлийг бууруулахын зэрэгцээ ирээдүйд бүрэн хэмжээний төв банкны дижитал валют нэвтрүүлэх эрх зүйн болон институцийн суурийг урьдчилан бүрдүүлэх боломжтой гэж дүгнэв.

*Түлхүүр үг: Төв банкны дижитал валют, ТБДВ, CBDC, төв банкны мөнгө, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, мөнгөн тэмдэгт, цахим мөнгө, төлбөрийн систем, Үндэсний төлбөрийн систем, Монголбанк, мөнгөний эрх зүй, эрх зүйн зохицуулалт, дижитал засаглал, өгөгдөл хамгаалалт, кибер аюулгүй байдал, AML/KYC, Sand Dollar, eNaira, Эстонийн цахим засаглал.*

**ХҮСНЭГТЭН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1.1 ТБДВ нь бусад дижитал мөнгөнөөс ялгарах байдал.....	12
---	----

**ЗУРГАН МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 1.1 ТБДВ-ын тухай.....	8
Зураг 1.2 Венийн диаграмм .....	9
Зураг 1.3 СВДС-Үйл ажиллагааны загвар .....	15
Зураг 1.4 ТБДВ-ийн мөнгөний бодлого болон санхүүгийн тогтвортой байдалд үзүүлэх боломжит нөлөөлөл.....	17
Зураг 2.1 X-Road X-Tee.....	33

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

Товчилсон үг	Англи нэршил	Монгол тайлбар
ТБДВ	Central Bank Digital Currency	Төв банкны дижитал валют
CBDC	Central Bank Digital Currency	Төв банкны дижитал валют
BIS	Bank for International Settlements	Олон улсын төлбөр тооцооны банк
IMF	International Monetary Fund	Олон улсын валютын сан
ECB	European Central Bank	Европын төв банк
BoE	Bank of England	Английн төв банк
DLT	Distributed Ledger Technology	Тархмал бүртгэлийн технологи
AML	Anti-Money Laundering	Мөнгө угаахтай тэмцэх ажиллагаа
CFT	Combating the Financing of Terrorism	Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх ажиллагаа
KYC	Know Your Customer	Харилцагчийг таньж мэдэх ажиллагаа
eID	Electronic Identification	Цахим танилт
eIDAS	Electronic Identification, Authentication and Trust Services	Цахим танилт, баталгаажуулалт, итгэлцлийн үйлчилгээний тухай Европын Холбооны зохицуулалт
GDPR	General Data Protection Regulation	Европын Холбооны хувийн өгөгдөл хамгаалах ерөнхий журам
API	Application Programming Interface	Программ хооронд мэдээлэл солилцох интерфейс
PSP	Payment Service Provider	Төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч
BDDC	Bahamian Dollar Digital Currency	Бахамын долларын дижитал валют
eNaira	Electronic Naira	Нигери улсын төв банкны дижитал валют
Sand Dollar	—	Бахам улсын төв банкны дижитал валютын нэр
X-Road	—	Эстони улсын төр, хувийн хэвшлийн өгөгдөл солилцооны платформ
Retail CBDC	Retail Central Bank Digital Currency	Олон нийтэд зориулсан төв банкны дижитал валют
Wholesale CBDC	Wholesale Central Bank Digital Currency	Санхүүгийн байгууллагад зориулсан төв банкны дижитал валют
Direct CBDC	Direct Central Bank Digital Currency	Төв банк хэрэглэгчтэй шууд харилцах ТБДВ-ийн загвар
Indirect CBDC	Indirect Central Bank Digital Currency	Зуучлагч байгууллагаар дамжуулан хэрэгжих ТБДВ-ийн загвар

Товчилсон  
үг

Англи нэршил

Монгол тайлбар

Hybrid  
CBDC

Hybrid Central Bank Digital  
Currency

Шууд болон зуучлагчтай загварыг  
хослуулсан ТБДВ-ийн загвар

## ОРШИЛ

Сүүлийн жилүүдэд дэлхийн санхүүгийн тогтолцоо дижитал шилжилтийн шинэ шатанд шилжиж, төлбөр тооцоо, мөнгөний хэрэглээ, санхүүгийн үйлчилгээний хэлбэр эрчимтэй өөрчлөгдөж байна. Бэлэн мөнгөний хэрэглээ буурах, цахим төлбөрийн хэрэгсэл, финтек үйлчилгээ, крипто хөрөнгө өргөн тархсантай холбоотойгоор төрийн баталгаатай мөнгөний байр суурь, төв банкны мөнгөний бүрэн эрх, үндэсний төлбөрийн системийн тогтвортой байдалд шинэ төрлийн сорилт бий болж байна. Энэ нөхцөлд улс орнууд үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн үүргийг дижитал орчинд хадгалах, төлбөрийн системийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор төв банкны дижитал валютыг судалж, зарим улс бодитоор нэвтрүүлээд байна.

ТБДВ нь энгийн утгаараа цахим төлбөрийн шинэ хэрэгсэл бус, харин төв банкнаас гаргах, төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах, төрийн баталгаатай, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр болох эрх зүйн шинэ объект юм. Иймд ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудал нь зөвхөн технологи, программ хангамж, төлбөрийн аппликейшний түвшинд хязгаарлагдахгүй бөгөөд мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт, кибер аюулгүй байдал, мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалт болон санхүүгийн тогтвортой байдлын асуудлыг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай болгож байна.

Олон улсын түвшинд ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалт улс орон бүрт харилцан адилгүй хөгжиж байна. Зарим улс ТБДВ-ийг төв банкны шууд өр төлбөр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр гэж тодорхойлсон бол зарим улс ТБДВ-ийг шууд нэвтрүүлэхээс өмнө цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, хувийн мэдээлэл хамгаалалт, төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа холбоо зэрэг суурь дижитал институцийн орчныг бүрдүүлэхэд анхаарч байна. ТБДВ нь зөвхөн технологийн шийдлээс бус, харин эрх зүйн тодорхой байдал, институцийн зохион байгуулалт, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоо, хэрэглэгчийн итгэлцлээс шууд хамаардаг болохыг харуулж байна.

Монгол Улсын хувьд төлбөрийн харилцаа цахимжиж, банк, финтек, цахим төлбөрийн үйлчилгээ эрчимтэй хөгжиж байгаа боловч төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус одоогоор тусгайлан тодорхойлогдоогүй байна. Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэрийг

цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэртэй гэж тодорхойлсон бол Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд цахим мөнгө болон биет бус төлбөрийн хэрэгслийг тодорхой хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн байна. Гэвч эдгээр зохицуулалт нь төв банкнаас гаргах дижитал мөнгийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр гэж хүлээн зөвшөөрөх бүрэн эрх зүйн үндэс болж чадахгүй байна.

Иймээс энэхүү дипломын ажил нь төв банкны дижитал валютын онолын болон эрх зүйн үндсийг судалж, олон улсын туршлагатай харьцуулан Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх эрх зүйн боломж, өнөөгийн эрх зүйн орчны давуу болон сул тал, шаардлагатай эрх зүйн шинэчлэлийн чиглэлийг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Судалгааны онцлог нь ТБДВ-ийг технологийн шинэчлэл бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хэрэгжүүлэх эрх зүйн шинэ механизм, мөнгөний эрх зүйн шинэ ангилал, төлбөрийн системийн засаглалтай холбоотой бодлогын цогц асуудал гэж үзэн шинжилсэнд оршино.

### **Сэдэв сонгосон үндэслэл**

Төв банкны дижитал валют (цаашид ТБДВ гэх) нь сүүлийн арван жилд дэлхийн улс орнуудын мөнгөний бодлого, төлбөрийн систем, санхүүгийн зохицуулалтын гол чиг хандлагын нэг болоод байна. Дижитал эдийн засгийн өсөлт, бэлэн мөнгөний хэрэглээний бууралт, цахим төлбөрийн хэрэгслийн өргөжилт, крипто хөрөнгө болон хувийн хэвшлийн дижитал мөнгөний хэрэглээ нэмэгдэж буй нөхцөлд төв банкууд үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэрийг бий болгох асуудлыг бодлогын түвшинд авч үзэх шаардлагатай болсон.

ТБДВ нь төлбөр тооцооны хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, төлбөрийн системийн үр ашгийг сайжруулах, санхүүгийн оролцоог дэмжих, төв банкны мөнгөний хүртээмжийг хадгалах, төрийн санхүүгийн урсгалын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зэрэг эерэг нөлөөтэй. Гэвч түүнийг эрх зүйн зохицуулалтгүйгээр нэвтрүүлэх тохиолдолд хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, төв банкны бүрэн эрх, хэрэглэгчийн хувийн мэдээлэл, санхүүгийн тогтвортой байдал, кибер аюулгүй байдал, арилжааны банкны оролцоо зэрэг олон талт эрсдэл үүсэх боломжтой.

Монгол Улсад цахим төлбөрийн хэрэглээ нэмэгдэж, финтек үйлчилгээ өргөжиж байгаа хэдий ч ТБДВ-тэй холбоотой тусгай эрх зүйн зохицуулалт бүрдээгүй байна.

Одоогийн хууль тогтоомжид цахим мөнгө, биет бус төлбөрийн хэрэгслийг тодорхой хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн боловч төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, хэрэглээний хүрээ, оролцогч байгууллагуудын эрх, үүрэг, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт, хяналтын механизмыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Иймд Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх эсэх асуудлыг эрх зүйн талаас нь урьдчилан судлах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Сэдвийг сонгосон гол үндэслэл нь Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэхэд шаардагдах хууль эрх зүйн орчныг тодорхойлох, олон улсын туршлагаас суралцах, мөн санхүүгийн тогтвортой байдал, төлбөрийн системийн хөгжилд үзүүлэх нөлөөллийг судлахад оршино. Ялангуяа 2025 он гэхэд дэлхийн голлох төв банкууд CBDC-ийн туршилтыг өргөтгөх төлөвтэй байгаа нь энэхүү судалгааг цаг үеэ олсон, бодлогын ач холбогдол өндөртэй болгож байна.

### **Судлагдсан байдал**

CBDC-ийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаа нь 2017 оноос хойш эрчимтэйгээр олон улсын судлаачдын анхаарлын төвд орж байгаа бөгөөд олон улсын судалгаануудын гол чиглэл нь хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, хувь хүний нууц, санхүүгийн тогтвортой байдал, банкны оролцоо, мөнгөний бодлогын нөлөөлөл зэрэг асуудлууд байна. Олон улсын судалгаануудад CBDC-ийг энгийн дижитал төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төв банкны өр төлбөрийн шинэ хэлбэр, мөнгөний эрх зүйн шинэ объект гэж үзэх хандлага давамгайлж, түүний хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, хувийн нууц ба өгөгдөл хамгаалалт, санхүүгийн тогтвортой байдалд үзүүлэх нөлөө, арилжааны банкны оролцоо, мөнгөний бодлогын хэрэгжилтэд үзүүлэх үр дагаврыг голчлон судалж байна.

Олон улсын байгууллагууд, тухайлбал Олон улсын валютын сан (IMF), Олон улсын тооцооны банк (BIS)-аас гаргасан судалгаа, тайлангуудад CBDC нь технологийн шийдлээс илүүтэйгээр эрх зүйн тодорхой байдал, институцийн зохион байгуулалт, засаглалын тогтолцоо, хэрэглэгчийн итгэлцлээс шууд хамаарах бодлогын асуудал болохыг онцолсон байдаг. Эдгээр судалгаанд ТБДВ-г төв банкны өр төлбөр мөн эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл (legal tender) болгох эсэх, өгөгдөл боловсруулах, нууцлал хамгаалах зохицуулалт, AML/KYC шаардлага, арилжааны банкны зуучлалын үүрэгт үзүүлэх нөлөө зэрэг суурь асуудлыг урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай гэж үзсэн

байна.

Олон улсын бодит туршлагын хувьд Бахам улсын “Sand Dollar”, Нигери улсын “eNaira” зэрэг ТБДВ-ийг бодитоор нэвтрүүлсэн улсын жишээ судалгааны чухал объект болж байна. Эдгээр улсад ТБДВ-ийг төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлтэй уялдсан эрх зүйн объект болгон зохицуулсан нь ТБДВ-ийн эрх зүйн ангилал тодорхой байх нь нэвтрүүлэлтийн үндсэн нөхцөл болохыг харуулж байна.

Нөгөө талаас Эстони улс ТБДВ-ийг шууд нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, цахим татварын тогтолцоо, төрийн цахим үйлчилгээний эрх зүйн орчныг бүрдүүлснээр дижитал мөнгө хэрэгжих институцийн суурь нөхцөлийг харуулж байна. Эстонийн туршлага нь ТБДВ-ийг “хэрхэн гаргах вэ” гэхээс илүүтэйгээр “ТБДВ хэрэгжихийн өмнө ямар эрх зүйн болон институцийн суурь бүрдсэн байх шаардлагатай вэ” гэсэн асуултад хариулт өгч буйгаараа онцлогтой.

Монгол Улсын ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаа харьцангуй хязгаарлагдмал байна. Одоогоор энэ асуудал нь ихэвчлэн Монголбанкны тайлан, санхүүгийн салбарын бодлогын баримт бичиг, цахим төлбөрийн системийн хөгжлийн хүрээнд хэсэгчлэн хөндөгдөж байгаа боловч ТБДВ-ийг мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалтын талаас нь цогцоор судалсан ажил хангалтгүй байна. Энэ нь судалгаа хийх шаардлагын үндэс болж байна.

### **Сэдвийн тулгамдсан байдал**

ТБДВ-ийн технологи олон улсад хурдацтай хөгжиж байгаа боловч эрх зүйн зохицуулалт нь дэлхийн хэмжээнд жигд төлөвшөөгүй, нийтлэг стандарт бүрэн бүрдээгүй байна. ТБДВ нь төв банкны мөнгөний шинэ хэлбэр болохын хувьд эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бус тохиолдолд төв банкны бүрэн эрх, мөнгөн тэмдэгтийн статус, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн шинж, хэрэглэгчийн эрх, өгөгдөл хамгаалалт, санхүүгийн тогтвортой байдалтай холбоотой эрсдэл үүсгэх боломжтой.

Монгол Улсад ТБДВ-тэй холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг дараах байдлаар тодорхойлж болно.

- Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэрийг цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэрээр хязгаарлан тодорхойлсон нь дижитал хэлбэртэй төв банкны мөнгөний эрх зүйн статусыг тодорхой бус болгож байна.
- Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд цахим мөнгө болон биет бус төлбөрийн хэрэгслийг зөвшөөрсөн боловч эдгээр нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах үндэсний мөнгөн тэмдэгт бус байна.
- ТБДВ нэвтрүүлэх тохиолдолд хэрэглэгчийн хувийн мэдээлэл, гүйлгээний өгөгдөл, кибер аюулгүй байдал, мөнгө угаахтай тэмцэх ажиллагаа, зуучлагч байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагын хүрээг тусгайлан зохицуулах шаардлагатай байна.

Мөн ТБДВ-ийг эрх зүйн бэлтгэлгүйгээр шууд нэвтрүүлэх тохиолдолд арилжааны банкны хадгаламжийн суурь буурах, санхүүгийн зуучлалын үүрэг сулрах, төв банкны үйл ажиллагааны ачаалал нэмэгдэх, хэрэглэгчийн мэдээлэл хэт төвлөрөх, нийгмийн тодорхой бүлгийн санхүүгийн хүртээмж хязгаарлагдах зэрэг эрсдэл үүсэх боломжтой. Иймээс Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг зөвхөн төлбөрийн технологийн шинэчлэл бус, харин эрх зүйн зохицуулалт, институцийн зохион байгуулалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалтын цогц асуудал гэж авч үзэх шаардлагатай байна.

### **Судалгааны ажлын зорилго, зорилтууд**

Энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь төв банкны дижитал валютын онолын болон эрх зүйн үндсийг судалж, олон улсын туршлагатай харьцуулан Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх эрх зүйн боломж, хэрэгцээ, өнөөгийн эрх зүйн орчны бэлэн байдлыг тодорхойлох, цаашид шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалтын чиглэлийг дэвшүүлэхэд оршино.

Судалгааны зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэв. Үүнд:

1. Төв банкны дижитал валютын онолын болон эрх зүйн суурь ойлголтыг тодорхойлж, түүнийг цаасан мөнгө, арилжааны банкны цахим мөнгө, крипто хөрөнгөөс ялган тайлбарлах;
2. ТБДВ-ийн төрөл, хэрэглээний загвар, эрх зүйн шинж, зохицуулалтын арга хэрэгсэл, болзошгүй эрсдэлийг судлах;
3. ТБДВ-ийн олон улсын туршлагыг Бахам, Нигери, Эстони зэрэг улсын жишээн

дээр харьцуулан судлах;

4. Монгол Улсын Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль болон холбогдох эрх зүйн зохицуулалтад ТБДВ нэвтрүүлэх боломжийг шинжлэх;
5. Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэхэд шаардагдах эрх зүйн шинэчлэл, институцийн зохион байгуулалт, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбооны талаар санал, зөвлөмж боловсруулах.

### **Судалгааны ажлын шинэлэг тал**

Энэхүү судалгааны шинэлэг тал нь ТБДВ-ийг зөвхөн санхүү, технологийн шинэчлэлийн хүрээнд бус, харин мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, төлбөрийн системийн засаглал, өгөгдөл хамгаалалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалттай холбон эрх зүйн цогц объект гэж үзэн судалсанд оршино.

Мөн судалгаанд ТБДВ-ийг бодитоор нэвтрүүлсэн Бахам, Нигери зэрэг улсын туршлагаас гадна ТБДВ-ийг нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, өгөгдөл солилцоо, дижитал засаглалын эрх зүйн суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн Эстони улсын туршлагыг хамруулан авч үзсэн нь онцлог юм. Ингэснээр Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг зөвхөн “шууд нэвтрүүлэх эсэх” гэсэн хүрээнд бус, харин “ТБДВ хэрэгжихийн өмнө ямар эрх зүйн болон институцийн суурь бүрдсэн байх шаардлагатай вэ?” гэсэн илүү өргөн хүрээнд шинжилсэн болно.

### **Судалгааны арга зүй**

Судалгааны ажлын зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд эрх зүйн шинжлэх ухаанд түгээмэл хэрэглэгддэг онолын болон харьцуулсан судалгааны аргуудыг хослуулан ашигласан.

Юуны өмнө анализын аргыг ашиглан CBDC-ийн талаарх олон улсын судалгаа, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, бодлогын баримт бичгүүдийг задлан шинжилж, төв банкны дижитал валютын мөн чанар, эрх зүйн шинж, боломжит эрсдэлийг тодорхойлсон. Үүний дараа синтезийн аргаар судалгааны үр дүнг нэгтгэн дүгнэж, Монгол Улсад хамаарах

үндсэн асуудлуудыг тодорхойлсон.

Мөн харьцуулсан эрх зүйн аргыг ашиглан Бахам, Нигери, Эстони улсын туршлагыг Монгол Улсын өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалсан. Энэхүү арга нь бусад улсын сайн туршлагаас суралцах, Монгол Улсад хэрэгжүүлэх боломжтой зохицуулалтын чиглэлийг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой байсан.

Баримт бичиг судлах аргын хүрээнд Монгол Улсын Төв банкны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль, Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийг судалж, CBDC нэвтрүүлэх эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг үнэлсэн.

Түүнчлэн системийн аргыг ашиглан CBDC-ийг дан ганц төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин мөнгөний бодлого, төлбөрийн систем, мэдээллийн хамгаалалт, кибер аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон төрийн дижитал засаглалтай харилцан уялдаатай цогц тогтолцоо гэж үзэн шинжилсэн.

Эдгээр аргыг уялдуулан хэрэглэснээр CBDC-ийн эрх зүйн зохицуулалтын онолын үндэс, олон улсын туршлага болон Монгол Улсын эрх зүйн бэлэн байдлыг харьцангуй иж бүрэн үнэлэх боломж бүрдсэн гэж үзэж байна.

## I БҮЛЭГ. ОНОЛЫН ХЭСЭГ

### 1.1 Төв банкны дижитал валютын тухай ойлголт

Төв банкны дижитал валют (Central Bank Digital Currency — CBDC) нь орчин үеийн мөнгөний тогтолцооны шинэ үеийг тодорхойлж буй, технологийн дэвшилд тулгуурласан дижитал мөнгөний хэлбэр бөгөөд төв банкны үндсэн үүрэг, мөнгөний бодлого, төлбөрийн систем, санхүүгийн зах зээлийн бүтцийг бүхэлд нь шинэчлэх цогц ойлголт юм.<sup>1</sup> ТБДВ гэдэг ойлголт нь анх криптовалюта болон блокчэйн технологиор өргөн хэрэглээнд нэвтэрч эхэлсэн 2015 оноос хойш судалгаа шинжилгээнд, олон улсын байгууллагуудын бодлогын баримт бичигт эрчимтэй судлагдаж ирсэн бөгөөд 2020 оноос хойш дэлхийн төв банкуудын 80 гаруй хувь нь CBDC-ийн судалгаа болон туршилт хийж эхэлсэн байна.<sup>2</sup>

Зураг 1.1 ТБДВ-ын тухай



Эх сурвалж: Bank of England, *Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design*, 2020.

Орчин үеийн эдийн засагт бэлэн мөнгөний хэрэглээ буурч, цахим төлбөрийн хэрэгслүүд давамгайлж, криптовалютын зах зээл өргөжин хөгжиж буй нөхцөлд төв банкны бэлэн мөнгөний шинж алдагдах эрсдэл үүсч, улмаар төрийн баталгаат мөнгийг дижитал хэлбэрт гаргах зайлшгүй шаардлага бий болсон.<sup>3</sup> Энэ нөхцөл байдал нь ТБДВ-н тухай ойлголт, түүний эдийн засаг, эрх зүй, технологийн суурийг шинжлэх шаардлагатайг илэрхийлж байна.

<sup>1</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central Bank Digital Currencies, Bank for International Settlements, 2018, 1-4 дэх тал.

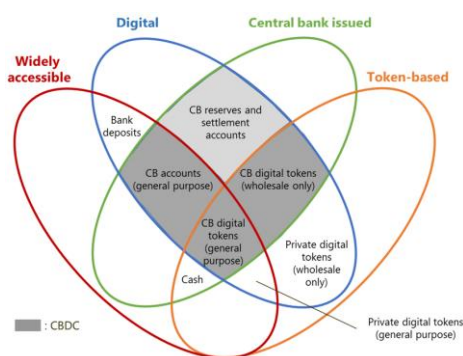
<sup>2</sup> Codruta Boar, Henry Holden and Amber Wadsworth, *Impending Arrival – A Sequel to the Survey on Central Bank Digital Currency*, BIS Papers No. 107, Bank for International Settlements, 2020, 3-5 дахь тал.

<sup>3</sup> Bank of England, *Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design*, Discussion Paper, 2020, 7-10 дахь тал.

### 1.1.1 Ялгаатай байдал

ТБДВ нь мөнгөний уламжлалт хэлбэр болох бэлэн мөнгө болон арилжааны банкны мөнгөнөөс эрх зүйн шинжээрээ ч, эдийн засгийн нөлөөгөөрөө ч томоохон ялгаатай. Хамгийн гол нь ТБДВ нь төв банкны өр төлбөрийн дижитал хэлбэр, өөрөөр хэлбэл мөнгөний шинэ төрөл юм.<sup>4</sup> Энэ утгаараа ТБДВ нь арилжааны банкны дансны үлдэгдлээс эрс ялгаатай. Арилжааны банкны данс нь тухайн банкны өр төлбөр учир банк дампуурах тохиолдолд үнэ цэнээ алдах магадлалтай бол ТБДВ нь эрсдэлгүй, төрийн баталгаат мөнгө хэвээр үлдэнэ.<sup>5</sup>

Зураг 1.2 Венийн диаграмм



Эх сурвалж: *Central Bank Digital Currencies, CPMI Papers. c Bank for International Settlements 2018.*

Bech болон Garratt (2017) нарын ажилд мөнгө болон дижитал мөнгөний төрөл, хэлбэрүүдийг дөрвөн үндсэн шалгуураар ангилан харуулж, тэдгээрийн давхцах хүрээ болон ТБДВ-г тодорхойлж байна. Үүнд: Дижитал эсэх, төв банкнаас гаргасан эсэх, хэрэглэгчдэд хүртээмжтэй байдал, токенд суурилсан эсэх гэсэн шалгуурууд орно.

“Дижитал (Digital)” шалгуур нь мөнгө цахим хэлбэртэй эсэхийг илэрхийлнэ. Банкны хадгаламж, төв банкны нөөц, дижитал токenuуд нь дижитал мөнгөний ангилалд багтах бол бэлэн мөнгө (cash) нь дижитал бус хэлбэрт хамаарна. ТБДВ нь энэхүү ангиллын хүрээнд бэлэн мөнгөний дижитал хэлбэрээр тодорхойлогдоно.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> World Bank, Central Bank Digital Currency: Background Technical Note, 2021, 4-5 дахь тал.

<sup>5</sup> Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020, 9-12 дахь тал.

<sup>6</sup> Morten L. Bech and Rodney Garratt, “Central bank cryptocurrencies,” BIS Quarterly Review, September 2017, pp. 55–70.

“Төв банкнаас гаргасан (Central bank issued) эсэх” шалгуур нь тухайн мөнгө төв банкны шууд хариуцлага бүхий өр төлбөр мөн эсэхийг илэрхийлнэ. Энэ ангилалд бэлэн мөнгө, төв банкны нөөц, мөн төв банкны дижитал токenuуд багтна. Иймд ТБДВ нь эрх зүйн хувьд төрийн баталгаатай мөнгөний хэлбэр юм.<sup>7</sup>

“Хэрэглэгчдэд хүртээмжтэй байдал” шалгуур нь тухайн мөнгийг энгийн иргэн, аж ахуйн нэгж шууд ашиглах боломжтой эсэхийг харуулж байна. Бэлэн мөнгө, банкны хадгаламж болон олон нийтэд зориулсан (retail) ТБДВ нь олон нийтэд нээлттэй бол төв банкны нөөц, wholesale зориулалттай дижитал токenuуд нь зөвхөн санхүүгийн байгууллагуудад хязгаарлагдана.<sup>8</sup>

“Токенд суурилсан (Token-based)” шалгуур нь мөнгө дансны бүртгэлд бус, бие даасан нэгж (token) хэлбэрээр оршин байгаа эсэхийг илэрхийлнэ. Бэлэн мөнгө, хувийн дижитал токenuуд болон ихэнх ТБДВ загварууд нь токенд суурилсан байдаг.<sup>9</sup>

Эдгээр шалгуурын огтлолцол хэсэгт байрлах “Төв банкны дижитал токен (олон нийтэд зориулалттай)” нь ТБДВ-н үндсэн ойлголтыг бүрдүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, ТБДВ нь дижитал, төв банкнаас гаргасан, иргэдэд хүртээмжтэй, мөн токенд суурилсан шинжүүдийг нэгэн зэрэг агуулсан шинэ төрлийн мөнгө юм.

Төв банкны дижитал валют нь дижитал хэлбэртэй байдгаас шалтгаалан крипто хөрөнгөтэй ижил төрлийн ойлголт мэтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх тохиолдол түгээмэл ажиглагддаг. Мөн бэлэн мөнгийг цахим хэлбэрт шилжүүлсэн хэрэгсэл гэсэн агуулгаар уламжлалт цаасан мөнгөтэй адилтган үзэх хандлага байна. Гэвч эдгээр нь мөнгөний онол, эрх зүйн шинж, зохицуулалтын хүрээ, институцийн баталгааны хувьд харилцан ялгаатай мөнгөн хөрөнгийн хэлбэрүүдэд тооцогдоно.

Уламжлалт цаасан мөнгө нь төв банкнаас гаргасан биет хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт бөгөөд тухайн улсын нутаг дэвсгэрт хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлд тооцогддог. Эрх зүйн үүднээс авч үзвэл цаасан мөнгө нь төрийн баталгаатай, төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах бөгөөд төлбөр тооцоонд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжийг агуулдаг.

---

<sup>7</sup> Morten L. Bech and Rodney Garratt, “Central bank cryptocurrencies,” BIS Quarterly Review, September 2017, pp. 55–70.

<sup>8</sup> Morten L. Bech and Rodney Garratt, “Central bank cryptocurrencies,” BIS Quarterly Review, September 2017, pp. 55–70.

<sup>9</sup> Morten L. Bech and Rodney Garratt, “Central bank cryptocurrencies,” BIS Quarterly Review, September 2017, pp. 55–70.

Түүнчлэн эзэмшигчийг таних шаардлагагүй, гар дамжин шилжих боломжтой, гүйлгээ нь бүртгэлгүй байх боломжтой зэрэг онцлогтой.

Гэвч цаасан мөнгө нь хадгалалт, тээвэрлэлт, хамгаалалтын зардал өндөртэй байхаас гадна мөнгө угаах, хуурамч мөнгөн тэмдэгт ашиглах, далд эдийн засгийг дэмжих зэрэг эрсдэлийг тодорхой хэмжээнд бий болгодог. Түүнчлэн дижитал эдийн засгийн орчинд гүйлгээний хурд, ил тод байдал, хяналтын механизмын хувьд харьцангуй хязгаарлагдмал шинжтэй байна.

Харин крипто хөрөнгө нь төрөөс бус, төвлөрсөн бус сүлжээ болон хувийн этгээдийн оролцоонд үндэслэн бий болсон дижитал хөрөнгө юм. Крипто хөрөнгийн үндсэн шинж нь төвлөрсөн гаргагчгүй, blockchain зэрэг тархмал бүртгэлийн технологид суурилдагт оршино. Эрх зүйн хувьд крипто хөрөнгө нь төв банкны өр төлбөрт хамаарахгүй бөгөөд ихэнх улсын эрх зүйн орчинд хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл гэж хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй байна.

Мөн крипто хөрөнгийн үнэ цэнэ нь зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтээс шууд хамаардаг тул үнийн хэлбэлзэл өндөртөйд тооцогддог. Үүнээс шалтгаалан үнэ цэнийн тогтвортой хадгалалт, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх төлбөрийн хэрэгсэл гэсэн мөнгөний үндсэн шинжийг бүрэн хангадаггүй гэж үздэг.

Харин ТБДВ нь дээрх хоёр хэлбэрээс ялгаатайгаар төв банкнаас гаргасан, төрийн баталгаатай, дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт юм. Өөрөөр хэлбэл ТБДВ нь цаасан мөнгөний биет бус илэрхийлэл бөгөөд мөнгөний эрх зүйн утгаараа төв банкны мөнгө хэвээр байна.

ТБДВ нь дараах үндсэн эрх зүйн шинжийг агуулдаг. Үүнд:

- төв банкны шууд өр төлбөр байх;
- төрийн баталгаатай байх;
- хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлд тооцогдох боломжтой байх;
- бүртгэлд суурилсан дижитал хэлбэртэй байх;
- гүйлгээ нь танилт, баталгаажуулалт шаарддаг байх зэрэг болно.

Түүнчлэн ТБДВ нь governance буюу засаглалын тогтолцоо, институцийн хяналт, өгөгдөл хамгаалалт, мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалт (AML/KYC), кибер аюулгүй байдлын зохицуулалт зэрэг эрх зүйн нэмэлт шаардлагуудыг бий болгож буйгаараа уламжлалт мөнгөнөөс ялгаатай шинжтэй байна.

Иймээс ТБДВ нь зөвхөн технологийн шинэчлэл бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хэрэгжүүлэх эрх зүйн шинэ механизм гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

ТБДВ нь бусад дижитал мөнгөнөөс дараах байдлаар ялгардаг:

*Хүснэгт 1.1 ТБДВ нь бусад дижитал мөнгөнөөс ялгарах байдал*

Ялгаатай байдал	ТБДВ	Криптовалют (Жишээ нь: Биткойн)	Арилжааны банкны цахим мөнгө
Гаргагч	Төв банк (Төрийн байгууллага)	Хувийн хэвшил, төвлөрсөн бус систем	Арилжааны банкууд
Баталгаа	Төв банк, тухайн улсын засгийн газар	Зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлт, эсвэл барьцаа хөрөнгө	Банкны хадгаламжийн даатгал, банкны төлбөрийн чадвар
Үнийн тогтвортой байдал	Маш тогтвортой (Үндэсний валюттай тэнцэнэ)	Маш өндөр хэлбэлзэлтэй	Тогтвортой, гэхдээ банкны эрсдэлээс хамааралтай

*Эх сурвалж: Bank for International Settlements (2020), IMF (2023), ECB (2023)*

CBDC нь зөвхөн мөнгөний хэлбэрийн өөрчлөлт бус, харин төлбөрийн системийн бүтэц, оролцогч талуудын эрх хэмжээ, институцийн зохион байгуулалтад өөрчлөлт оруулах шинэ төрлийн санхүүгийн дэд бүтэц гэж үзэж болно. Уламжлалт төлбөрийн систем нь төв банк, арилжааны банк, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон хэрэглэгч гэсэн олон шатлалт бүтэцтэйгээр үйл ажиллагаа явуулдаг бол ТБДВ нь төв банкнаас хэрэглэгчид шууд хүрэх боломж бүхий шинэ загварыг бий болгож байна.

CBDC-ийн тогтолцоонд олон улсын түвшинд үндсэндээ “шууд загвар” (direct model), “зуучлагчтай загвар” (intermediated model), “хоёр шатлалт загвар” (two-tier model) гэсэн хэлбэрүүдийг ашиглах боломжтой гэж үздэг.<sup>10</sup> Шууд загварын хувьд төв

<sup>10</sup> Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, BIS Quarterly Review, March 2020, 85-91 дахь тал.

банк хэрэглэгчийн данс, гүйлгээ болон бүртгэлийг шууд хариуцах бол хоёр шатлалт загварт төв банк мөнгийг гаргаж, арилжааны банк болон санхүүгийн байгууллагууд хэрэглэгчид үйлчилгээ үзүүлэх зохион байгуулалттай байдаг. Судалгааны үр дүнд хоёр шатлалт загвар нь төв банкны мөнгөний бодлогын хяналтыг хадгалах, арилжааны банкны оролцоог хамгаалах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах боломжтой хэлбэр гэж олон улсын түвшинд үзэж байна.<sup>11</sup>

Иймээс CBDC нь зөвхөн дижитал мөнгөний асуудал бус, харин төлбөрийн системийн засаглал, институцийн бүтэц, зохицуулагч байгууллагын бүрэн эрх, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалттай холбоотой цогц эрх зүйн харилцаа болох нь ажиглагдаж байна.

### **1.1.2 CBDC-ийн төрөл ба хэрэглээний загварууд**

Төв банкны дижитал валютыг хэрэглээний зориулалт, оролцогч талуудын хүрээ, төлбөрийн системд гүйцэтгэх үүргээр нь ерөнхийд нь олон нийтэд зориулсан (retail CBDC) болон санхүүгийн байгууллагад зориулсан (wholesale CBDC) гэж ангилдаг.<sup>12</sup>

Wholesale CBDC нь төв банк болон санхүүгийн байгууллагууд хоорондын өндөр дүнтэй төлбөр тооцоо, нөөцийн шилжүүлэг, банк хоорондын шилжүүлэг болон санхүүгийн зах зээлийн гүйлгээнд ашиглагдах зориулалттай байдаг. Энэхүү хэлбэрийн ТБДВ нь төлбөр тооцооны хугацааг богиносгох, зуучлалын зардлыг бууруулах, системийн эрсдэлийг багасгах зорилготой гэж үздэг.

Харин retail CBDC нь иргэн, хуулийн этгээдийн өдөр тутмын төлбөр тооцоонд ашиглагдах боломжтой бөгөөд бэлэн мөнгөний дижитал хэлбэрт тооцогддог. Олон нийтэд зориулсан ТБДВ-ийн тогтолцоог хэрэгжүүлэхдээ төв банк болон санхүүгийн байгууллагуудын оролцооны түвшнээс шалтгаалан өөр өөр загварыг ашиглах боломжтой.<sup>13</sup>

Тухайлбал шууд загвар (direct model)-ын хүрээнд хэрэглэгч төв банкинд шууд данс эзэмших боломжтой байдаг бол дамжуулан хэрэгжүүлэх загвар (intermediated model)-ын

---

<sup>11</sup> Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020, 24-30 дахь тал.

<sup>12</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central bank digital currencies, CPMI Papers No. 174, Bank for International Settlements, 2018, 4-7 дахь тал

<sup>13</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central bank digital currencies, CPMI Papers No. 174, Bank for International Settlements, 2018, 7-10 дахь тал.

хувьд төв банк нь үндсэн дэд бүтэц болон мөнгөний нийлүүлэлтийг хариуцаж, харин хэрэглэгчийн үйлчилгээ, гүйлгээний үйл ажиллагааг арилжааны банк болон санхүүгийн байгууллагууд хэрэгжүүлдэг.

Судлаач Auer & Böhme (2020)-ийн үзсэнээр төв банк, арилжааны банк болон төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын оролцооны түвшнээс шалтгаалан ТБДВ-ийн тогтолцоог indirect CBDC, direct CBDC болон hybrid CBDC гэсэн үндсэн хэлбэрүүдэд ангилан авч үзэх боломжтой байна.<sup>14</sup>

Үүнээс:

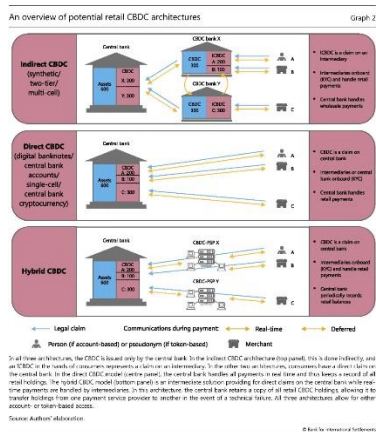
- direct CBDC нь төв банк хэрэглэгчийн данс болон гүйлгээг шууд хариуцах бүтэцтэй;
- indirect CBDC нь арилжааны банкны оролцоонд тулгуурласан бүтэцтэй;
- hybrid CBDC нь төв банк болон санхүүгийн байгууллагын хамтарсан оролцоонд суурилсан хосолмол бүтэцтэй гэж тодорхойлогддог.

Гэвч ямар ч загварыг сонгосон тохиолдолд ТБДВ гаргах, мөнгөний нийлүүлэлтийг удирдах, эргэлтээс татах бүрэн эрх зөвхөн төв банкинд хадгалагдах шаардлагатай гэж олон улсын түвшинд үзэж байна.

---

<sup>14</sup> Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, BIS Quarterly Review, March 2020, 85-91 дахь тал.

### Зураг 1.3 CBDC-Үйл ажиллагааны загвар



Эх сурвалж: Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, *BIS Quarterly Review*, March 2020.

**Шууд бус ТБДВ (Indirect CBDC):** Шууд бус ТБДВ-ийн загварын хүрээнд төв банк нь дижитал мөнгийг гаргах, мөнгөний нийлүүлэлт болон эцсийн баталгааг хангах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боловч хэрэглэгчид хүргэх, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэх, харилцагчийн бүртгэл хөтлөх, технологийн дэд бүтцийг ажиллуулах зэрэг үйл ажиллагааг төв банкнаас зөвшөөрөл авсан арилжааны банк болон төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд хэрэгжүүлдэг. Энэхүү загвар нь уламжлалт хоёр шатлалт банкны тогтолцоонд суурилсан бөгөөд төв банк нь хэрэглэгчтэй шууд харилцахгүйгээр санхүүгийн зуучлагч байгууллагуудаар дамжуулан ТБДВ-ийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулдгаараа онцлогтой.

Шууд бус ТБДВ-ийн тогтолцоонд хэрэглэгчийн ТБДВ-ийн эзэмшил нь зуучлагч байгууллагын бүртгэлийн системээр дамжин хөтлөгдөх бөгөөд төв банк нь жижиглэнгийн нэг бүрчилсэн гүйлгээ бус, харин багцалсан төлбөр тооцоо болон эцсийн баталгааны түвшинд оролцдог.

Энэхүү загварын давуу тал нь төв банк хэрэглэгчийг таньж мэдэх (KYC), мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хяналт (AML/CFT), хэрэглэгчийн үйлчилгээ, мэдээллийн хамгаалалт зэрэг үйл ажиллагааг шууд хэрэгжүүлэх шаардлагагүй болдогт оршино. Үүний үр дүнд төв банкны институцийн ачаалал харьцангуй буурч, одоогийн банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хадгалах боломжтой гэж үздэг.

**Шууд ТБДВ (Direct CBDC):** Шууд ТБДВ-ийн загварын хүрээнд төв банк нь ТБДВ гаргах, хэрэглэгчийн данс хөтлөх, гүйлгээг боловсруулах, бүртгэл хадгалах болон төлбөрийн системийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь дангаар хэрэгжүүлдэг. Энэ тохиолдолд хэрэглэгчийн ТБДВ-ийн эзэмшил нь шууд төв банкны бүртгэлд хадгалагдах бөгөөд бага дүнтэй төлбөрөөс эхлэн бүх гүйлгээ төв банкны системээр дамжин боловсруулагдана.

Шууд ТБДВ-ийн загвар нь мөнгөний нийлүүлэлт болон төлбөрийн системд төв банкны шууд хяналтыг бий болгох боломжтой боловч институцийн болон үйл ажиллагааны өндөр ачаалал үүсгэх эрсдэлтэйд тооцогддог. Тухайлбал, төв банк нь хэрэглэгчийн мэдээлэл хамгаалах, гүйлгээний нууцлал хангах, санал гомдол шийдвэрлэх, бусад төрийн байгууллагатай мэдээлэл солилцох зэрэг уламжлалт байдлаар арилжааны банкны хэрэгжүүлдэг чиг үүргийг давхар хэрэгжүүлэх шаардлагатай болно. Иймээс шууд ТБДВ-ийн тогтолцоо нь төв банкны үйл ажиллагааны эрсдэл болон технологийн зардлыг нэмэгдүүлэх боломжтой гэж олон улсын түвшинд үзэж байна.

**Хосолмол ТБДВ (Hybrid CBDC):** Хосолмол ТБДВ нь шууд болон шууд бус загварын онцлогийг хослуулсан бүтэц бөгөөд хэрэглэгчийн ТБДВ-ийн үндсэн бүртгэл төв банканд хадгалагдах боловч хэрэглэгчид үйлчилгээ үзүүлэх, төлбөрийн үйл ажиллагааг боловсруулах чиг үүргийг зөвшөөрөлтэй санхүүгийн байгууллагууд хэрэгжүүлдэг. Энэхүү загварын хүрээнд хэрэглэгчид банкны аппликейшн, карт, цахим хэтэвч болон бусад төлбөрийн хэрэгслээр дамжуулан ТБДВ ашиглах боломжтой байдаг.

Хосолмол загварын онцлог нь төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага нь өөрийн балансын хүрээнд төлбөр гүйцэтгэх бус, харин төв банканд бүртгэлтэй ТБДВ-ийн эзэмшлийн мэдээллийг шинэчлэх чиг үүрэг гүйцэтгэдэгт оршино. Үүний үр дүнд хэрэглэгчийн хөрөнгө шууд төв банкны баталгаанд хадгалагдах боломж бүрдэх бөгөөд төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагын санхүүгийн хүндрэлээс үүдэх эрсдэлийг бууруулах нөхцөл бүрдэнэ.

Судалгааны үр дүнд хосолмол ТБДВ-ийн загвар нь төв банкны хяналтыг хадгалах, хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжих, төлбөрийн системийн засаглал болон институцийн уялдаа холбоог хангах боломжтой загвар болох нь ажиглагдаж байна.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, BIS Quarterly Review, March 2020, 88-94 дахь тал.

## 1.2 Төв банкны дижитал валютын үзүүлэх эерэг нөлөө

Төв банкны дижитал валют нэвтрүүлэх асуудал нь зөвхөн шинэ төрлийн төлбөрийн хэрэгсэл бий болгохтой холбоотой бус, харин төлбөрийн системийн найдвартай байдал, мөнгөний бодлогын үр нөлөө, санхүүгийн хүртээмж, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдал болон төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хадгалах бодлогын ач холбогдолтой асуудал юм. Олон улсын байгууллага, төв банкуудын судалгаанд ТБДВ нь зохистой эрх зүйн орчин, найдвартай технологийн дэд бүтэц, институцийн тодорхой зохион байгуулалттайгаар хэрэгжсэн тохиолдолд санхүүгийн системд тодорхой эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой гэж үзсэн байна.<sup>16</sup>

Зураг 1.4 ТБДВ-ийн мөнгөний бодлого болон санхүүгийн тогтвортой байдалд үзүүлэх боломжит нөлөөлөл



Эх сурвалж: Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020.

Bank of England (2020)-ийн судалгаанд ТБДВ нь төлбөрийн системийн уян хатан байдлыг дэмжих, хувийн хэвшлийн шинэ төрлийн мөнгөнөөс үүсэх эрсдэлийг бууруулах, төлбөрийн салбар дахь өрсөлдөөн, инновацыг нэмэгдүүлэх, дижитал эдийн засгийн ирээдүйн төлбөрийн хэрэгцээг хангах, төв банкны мөнгөний хүртээмжийг хадгалах, бэлэн мөнгөний хэрэглээ буурч буй нөхцөлд иргэдийн төлбөрийн боломжийг хамгаалах,

<sup>16</sup> Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020, 7-12 дахь тал.

хил дамнасан төлбөр тооцооны үр ашгийг нэмэгдүүлэх зэрэг бодлогын зорилтуудтай уялдаж болохыг дурдсан байна.<sup>17</sup>

Юуны өмнө ТБДВ нь төлбөрийн системийн тогтвортой, тасралтгүй ажиллагааг дэмжих боломжтой. Орчин үеийн төлбөрийн систем нь карт, банкны аппликейшн, цахим хэтэвч зэрэг цөөн тооны технологийн дэд бүтэц, хувийн хэвшлийн үйлчилгээ үзүүлэгчдээс ихээхэн хамаарах болсон. Энэ нөхцөлд системийн доголдол, кибер халдлага, эсхүл аль нэг дэд бүтэц ажиллагаагүй болох нь нийт төлбөрийн системд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй. Харин төв банкнаас баталгаажсан дижитал мөнгө нь төлбөрийн системд төлбөр тооцооны уян хатан байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой.

Мөн ТБДВ нь хувийн хэвшлээс гаргаж буй цахим мөнгө, койн болон бусад дижитал төлбөрийн хэрэгслээс үүсэх эрсдэлийг бууруулах бодлогын хэрэгсэл болж болох юм. Хувийн хэвшлийн дижитал мөнгө нь тухайн байгууллагын төлбөрийн чадвар, бизнесийн загвар, зах зээлийн итгэлцлээс хамаардаг бол ТБДВ нь төв банкны шууд баталгаатай тул төрийн мөнгөний найдвартай байдлыг дижитал хэлбэрээр хадгалах боломжийг бүрдүүлнэ. Энэ нь үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хамгаалах, мөнгөний бүрэн эрхт байдлыг хадгалах ач холбогдолтой.

Дижитал эдийн засгийн ирээдүйн төлбөрийн хэрэгцээг хангах талаас авч үзвэл ТБДВ нь programmable payment буюу нөхцөлт төлбөр, автомат гүйлгээ, төрөөс иргэдэд шууд дэмжлэг олгох систем, цахим худалдаа болон интернэт төхөөрөмжид суурилсан төлбөрийн шинэ хэлбэрүүдийг дэмжих боломжтой. Гэвч ийм боломж нь зөвхөн технологийн шийдлээс бус, харин хувийн мэдээлэл хамгаалалт, хэрэглэгчийн зөвшөөрөл, гүйлгээний хяналт, эрх зүйн зохицуулалтаас шууд хамаарна.

ТБДВ нь төв банкны мөнгөний хүртээмжийг хадгалах хэрэгсэл болох боломжтой. Бэлэн мөнгөний хэрэглээ буурч буй нөхцөлд иргэд төв банкны шууд баталгаатай мөнгийг өдөр тутмын төлбөр тооцоонд ашиглах боломж багасах эрсдэлтэй. Ийм нөхцөлд ТБДВ нь бэлэн мөнгөний дижитал хувилбарын хувьд иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд төв банкны баталгаатай мөнгийг цахим хэлбэрээр ашиглах боломж олгоно.

---

<sup>17</sup> Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020, 15-21 дахь тал.

Үүнээс гадна ТБДВ нь бэлэн мөнгөний хэрэглээ буурснаас үүсэх нийгэм, санхүүгийн хүртээмжийн асуудлыг тодорхой хэмжээнд бууруулах боломжтой. Ялангуяа банкны үйлчилгээ авах боломж хязгаарлагдмал, алслагдсан бүс нутагт оршин суудаг, эсхүл уламжлалт банкны үйлчилгээнд бүрэн хамрагдаагүй иргэдэд төрийн баталгаатай, найдвартай цахим төлбөрийн хэрэгсэл ашиглах боломж бүрдэх юм. Гэвч үүнийг хэрэгжүүлэхэд дижитал ур чадвар, интернетийн хүртээмж, цахим танилт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт зэрэг нөхцөлийг давхар бүрдүүлэх шаардлагатай.<sup>18</sup>

Иймээс ТБДВ-ийн эерэг нөлөө нь зөвхөн төлбөрийн технологи нэвтрүүлэх асуудлаар хязгаарлагдахгүй. Харин төлбөрийн системийн governance буюу засаглал, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоо, төв банкны бүрэн эрх, хувийн хэвшлийн оролцоо, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалтын эрх зүйн орчинтой шууд холбоотой байна.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Bank for International Settlements, Central Bank Digital Currencies: Foundational Principles and Core Features, 2020, 10-14 дахь тал.

<sup>19</sup> International Monetary Fund, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 6-12 дахь тал.

### 1.3 CBDC-ийн эрх зүйн үндсэн асуудлууд

Төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ нь зөвхөн шинэ төрлийн төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрх, төв банкны чиг үүрэг, мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, төлбөрийн системийн зохицуулалт, хувийн мэдээлэл хамгаалалт, санхүүгийн тогтвортой байдал зэрэг олон талт эрх зүйн асуудлыг хамарсан шинэ төрлийн эрх зүйн объект юм.<sup>20</sup> Иймд ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг дан ганц технологийн шинэчлэл гэж үзэх бус, харин мөнгөний эрх зүй, нийтийн эрх зүй, санхүүгийн эрх зүй болон мэдээллийн эрх зүйн огтлолцолд үүсэж буй зохицуулалтын шинэ харилцаа гэж авч үзэх шаардлагатай.

Эрх зүйн онолын үүднээс аливаа шинэ харилцааг зохицуулахад тухайн харилцааны объект, субъект, эрх, үүрэг, хариуцлага, хяналтын хэлбэр, хэрэгжүүлэх журам болон маргаан шийдвэрлэх механизмыг тодорхой болгох шаардлагатай. ТБДВ-ийн хувьд эдгээр асуудал нь төв банкны бүрэн эрх, мөнгөн тэмдэгтийн статус, төлбөрийн эцэслэл, өгөгдөл хамгаалалт, хэрэглэгчийн эрхийн баталгаа, санхүүгийн зуучлалын тогтвортой байдал зэрэг олон асуудалтай зэрэгцэн үүсэж байна.

Олон улсын судалгаанд ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхийн өмнө төв банкны хууль, мөнгөний хууль, төлбөрийн системийн зохицуулалт, өгөгдөл хамгаалалт, мөнгө угаахтай тэмцэх болон кибер аюулгүй байдлын зохицуулалтыг уялдуулан шинэчлэх шаардлагатай гэж үздэг.<sup>21</sup> Тухайлбал, Bossu нарын судалгаанд ихэнх улсын төв банкны хууль нь цаасан мөнгө, зоосон мөнгө гаргах уламжлалт зохицуулалтад суурилсан хэвээр байгаа тул дижитал хэлбэрийн төв банкны мөнгө гаргах эрх зүйн үндэслэлийг тусгайлан тодорхойлох шаардлагатай гэж дүгнэсэн байна.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, Arthur Rossi, Hans Weenink and Akihiro Yoshinaga, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 4-7 дахь тал.

<sup>21</sup> Wouter Bossu, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 8-12 дахь тал.

<sup>22</sup> Wouter Bossu, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 27-30 дахь тал.

### 1.3.1 ТБДВ-ийн эрх зүйн тодорхойлолт, шинж

Төв банкны дижитал валют гэж төв банкнаас үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэрээр гаргаж, төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах, төрийн баталгаатай, төлбөр тооцоонд ашиглагдах цахим мөнгөн хэрэгслийг ойлгоно.<sup>23</sup>

Энэхүү тодорхойлолтоос үзэхэд ТБДВ нь дараах эрх зүйн шинжийг агуулна. Үүнд:

1. Төв банкнаас гаргасан байх шинж – ТБДВ нь хувийн этгээд, арилжааны банк, финтек байгууллагаас бус, зөвхөн төв банкнаас гаргасан байх ёстой. Энэ шинж нь ТБДВ-ийг крипто хөрөнгөнөөс ялгах үндсэн шалгуур болно.
2. Төв банкны өр төлбөр байх шинж – ТБДВ эзэмшигчийн хувьд тухайн дижитал мөнгө нь төв банкны өмнө үүсэх шаардах эрхийн илэрхийлэл болно. Өөрөөр хэлбэл, ТБДВ нь арилжааны банкны хадгаламжтай адил тухайн банкны өр төлбөр бус, харин төв банкны шууд баталгаатай мөнгөний хэлбэр юм.<sup>24</sup>
3. Төрийн баталгаатай байх шинж – ТБДВ-ийн үнэ цэнэ нь зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтээс бус, тухайн улсын үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, төв банкны баталгаа, мөнгөний бодлогын тогтвортой байдлаас хамаарна.
4. Дижитал хэлбэртэй байх шинж – ТБДВ нь биет цаасан мөнгө, зоосон мөнгө бус, харин цахим бүртгэл, дансны бичилт, токен эсхүл цахим түрийвчийн үлдэгдэл хэлбэрээр оршино. Иймээс түүнийг ашиглахад технологийн дэд бүтэц, цахим танилт, кибер аюулгүй байдал болон өгөгдөл хамгаалалтын зохицуулалт зайлшгүй шаардагдана.
5. Төлбөрийн хэрэгсэл байх шинж – ТБДВ нь төлбөр гүйцэтгэх, өр төлбөр барагдуулах, үнэ цэнийг шилжүүлэх зорилгоор ашиглагдана.
6. Зохицуулалт, хяналт шаарддаг шинж – ТБДВ нь мөнгө угаахтай тэмцэх, харилцагчийг таних, хувийн мэдээлэл хамгаалах, кибер аюулгүй байдлыг хангах зэрэг олон төрлийн зохицуулалт шаардана.

---

<sup>23</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central bank digital currencies, CPMI Papers No. 174, Bank for International Settlements, 2018, 3-5 дахь тал.

<sup>24</sup> Wouter Bossu, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 11-13 дахь тал.

Иймээс ТБДВ нь эдийн засгийн утгаараа мөнгөний шинэ хэлбэр боловч эрх зүйн утгаараа төв банкны бүрэн эрх, мөнгөн тэмдэгтийн статус, төлбөрийн системийн хяналт, төрийн мөнгөний бодлого болон дижитал засаглалтай шууд холбоотой эрх зүйн цогц объект юм.

### 1.3.2 Төв банкны хууль дахь эрх зүйн асуудал

ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхтэй холбоотой хамгийн суурь асуудал нь төв банк тухайн дижитал валютыг гаргах, эргэлтэд оруулах, удирдах, эргэлтээс татах эрх зүйн тодорхой бүрэн эрхтэй эсэх явдал юм. Олон улсын түвшинд төв банкны хууль тогтоомжууд ихэвчлэн цаасан мөнгө, зоосон мөнгөнд суурилсан уламжлалт зохицуулалттай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төв банкны мөнгөн тэмдэгт гаргах эрхийг “банкнот хэвлэх”, “зоос гаргах”, “мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах” зэрэг биет хэлбэрийн мөнгөтэй холбон тодорхойлсон тохиолдол түгээмэл байна.<sup>25</sup>

Ийм нөхцөлд ТБДВ гаргах асуудал нь зөвхөн техник, технологийн шийдвэр бус, харин төв банкны хуульд тусгайлан заах шаардлагатай эрх зүйн бүрэн эрхийн асуудал болно. Хэрэв төв банк хуульд тодорхой заагаагүй бүрэн эрхийн хүрээнд ТБДВ гаргавал тухайн үйл ажиллагааг эрх хэмжээ хэтрүүлсэн гэж үзэх, гүйлгээний хүчин төгөлдөр байдалд эргэлзээ үүсэх, хэрэглэгч болон санхүүгийн байгууллагуудтай маргаан үүсэх эрсдэлтэй.

Иймээс төв банкны тухай хуульд дараах асуудлыг тодорхой тусгах шаардлагатай. Үүнд:

- Төв банк дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт гаргах эрхтэй эсэх;
- ТБДВ нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах эсэх;
- ТБДВ-ийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлд тооцох эсэх;
- ТБДВ гаргах, эргэлтэд оруулах, эргэлтээс татах журам;
- ТБДВ-ийн дэд бүтэц, зуучлагч байгууллага, хэрэглэгчийн эрх, үүргийн харилцаа;
- Төв банкны хяналт, шалгалт, хариуцлагын хүрээ.

Ийнхүү төв банкны хуулийг технологиос ангид буюу зөвхөн цаасан мөнгө, зоосоор хязгаарлахгүйгээр “төрийн мөнгөний аливаа хэлбэр” гаргах эрхтэй байдлаар шинэчлэх нь ТБДВ-ийн эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх эхний нөхцөл болно.

---

<sup>25</sup> Wouter Bossu нар, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 27-30 дахь тал.

### 1.3.3 Хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус

ТБДВ нь үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр боловч түүнийг шууд “мөнгө”, “валют”, “хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл” гэж үзэх эсэх нь мөнгөний эрх зүйн хувьд тусгайлан шийдвэрлэх шаардлагатай асуудал юм.

Хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл гэж хууль тогтоомжоор төлбөр тооцоонд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөж, өр төлбөрийг эцэслэн барагдуулах чадвартай мөнгөн хэрэгслийг ойлгоно.

ТБДВ-д хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус олгох тохиолдолд дараах эрх зүйн үр дагавар үүснэ. Үүнд:

- Төлбөр хүлээн авагч ТБДВ-ээр төлбөр гүйцэтгэхээс үндэслэлгүйгээр татгалзах боломжгүй болох;
- ТБДВ-ээр хийсэн төлбөр өр төлбөрийг эцэслэн барагдуулсанд тооцогдох;
- Төрийн болон хувийн хэвшлийн төлбөр тооцоонд ТБДВ ашиглах эрх зүйн үндэслэл бий болох;
- Төлбөрийн эцэслэл, гүйлгээ буцаах боломж, техникийн доголдлын үеийн хариуцлагыг хуульчлах шаардлага үүсэх.

Гэхдээ ТБДВ-ийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болгохдоо хүн амын дижитал хүртээмж, интернетийн боломж, цахим танилтын тогтолцоо, хэрэглэгчийн дижитал ур чадвар зэргийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Хэрэв хүн амын тодорхой хэсэг ТБДВ ашиглах боломжгүй нөхцөлд түүнийг заавал хүлээн авах төлбөрийн хэрэгсэл болговол санхүүгийн хүртээмж, эдийн засгийн эрх чөлөө болон тэгш байдлын зарчимд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

### 1.3.4 Эрх зүйн зохицуулалтын арга хэрэгсэл

Эрх зүйн онолын үүднээс төр нь нийгмийн харилцааг зохицуулахдаа зөвшөөрөх, үүрэг болгох, хориглох, бүртгэх, лицензжүүлэх, хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх зэрэг арга хэрэгслийг ашигладаг.<sup>26</sup> ТБДВ нь санхүүгийн зах зээл, төлбөрийн систем, мэдээллийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийг зэрэг хамарсан цогц харилцаа тул олон төрлийн зохицуулалтын арга хэрэгслийг хослуулан хэрэглэх шаардлагатай.

ТБДВ-ийн зохицуулалтад дараах арга хэрэгслийг ашиглах нь зүйтэй.

1. Бүртгэлжүүлэх зохицуулалт. - ТБДВ-ийн системд оролцох арилжааны банк, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч, технологийн оператор, цахим түрийвч үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудыг албан ёсны бүртгэлд хамруулах нь зүйтэй. Бүртгэлжүүлэх зохицуулалт нь тухайн этгээдийн эрх, үүрэг, хяналтын хүрээ, хэрэглэгчийн өмнө хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгох үндсэн арга хэрэгсэл болно.
2. Лицензжүүлэх зохицуулалт. - ТБДВ-ийн дэд бүтэц, төлбөрийн үйлчилгээ, хэрэглэгчийн данс болон цахим түрийвчтэй холбоотой үйлчилгээ үзүүлэх этгээдэд тусгай зөвшөөрөл олгох шаардлагатай. Лицензжүүлэх арга нь санхүүгийн тогтвортой байдал, хэрэглэгчийн эрх, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хамгаалах үндсэн хэрэгсэл болно.
3. Хяналт, мониторингийн зохицуулалт. - ТБДВ-ийн гүйлгээ, системийн аюулгүй байдал, AML/KYC шаардлага, хэрэглэгчийн мэдээлэл хамгаалалт, төлбөрийн системийн тасралтгүй ажиллагаанд тогтмол хяналт тавих шаардлагатай. Энэхүү хяналтыг Монголбанк болон холбогдох зохицуулагч байгууллагууд хамтран хэрэгжүүлэх боломжтой.
4. Хориглох болон хязгаарлах зохицуулалт. - ТБДВ-г хууль бус гүйлгээ, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх, хориглосон бараа үйлчилгээний төлбөр тооцоонд ашиглахыг хориглох шаардлагатай. Мөн хэрэглэгчийн ТБДВ эзэмшлийн дээд хэмжээ, гүйлгээний лимит, өндөр эрсдэлтэй гүйлгээний тусгай хяналтыг хуульчилж болно.
5. Хэрэглэгчийн эрх хамгаалах зохицуулалт. - ТБДВ ашиглагчийн мэдээлэл, хөрөнгө, гүйлгээний аюулгүй байдал, маргаан шийдвэрлэх журам, алдаатай

---

<sup>26</sup> Должингийн Баярсайхан, Эрх зүйн онол VI хэвлэл, Улаанбаатар, 2020

гүйлгээ буцаах нөхцөл, цахим түрийвч алдагдсан үеийн хамгаалалтыг тодорхой болгох шаардлагатай.

6. Өгөгдөл хамгаалалтын зохицуулалт. - ТБДВ нь иргэдийн төлбөрийн мэдээлэл, хэрэглээний хэв маяг, санхүүгийн зан төлөвтэй холбоотой өгөгдлийг үүсгэх тул хувийн мэдээлэл хамгаалах зохицуулалтыг тусгайлан тусгах шаардлагатай. Төв банк болон зуучлагч байгууллагууд ямар мэдээлэл цуглуулах, хэр хугацаанд хадгалах, ямар тохиолдолд төрийн байгууллагад дамжуулахыг хуульд тодорхой заах хэрэгтэй.
7. Хариуцлагын зохицуулалт шаардлагатай. - ТБДВ-ын гүйлгээний доголдол, системийн алдаа, зөвшөөрөлгүй гүйлгээ, мэдээлэл алдагдах, кибер халдлага, хэрэглэгчийн хохирол зэрэг тохиолдолд төв банк, зуучлагч байгууллага, технологийн оператор, хэрэглэгчийн хариуцлагын хүрээг ялган тогтоох шаардлагатай.

Иймээс ТБДВ-ийн зохицуулалт нь нэг хуулиар хязгаарлагдах боломжгүй бөгөөд төв банкны хууль, үндэсний төлбөрийн системийн хууль, хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль, мөнгө угаахтай тэмцэх хууль, кибер аюулгүй байдлын зохицуулалт болон хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах зохицуулалттай харилцан уялдсан байх шаардлагатай.

### 1.3.5 ТБДВ-аас үүсэх болзошгүй эрсдэл

ТБДВ нь төлбөрийн системийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн хүртээмжийг дэмжих, төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хадгалах боломжтой боловч зохицуулалтын орчин бүрэн бий болоогүй нөхцөлд дараах эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй.<sup>27</sup>

- Эрх зүйн тодорхой бус байдлын эрсдэл үүснэ. ТБДВ-ийн эрх зүйн статус тодорхой бус байвал төлбөр хүчин төгөлдөр эсэх, өмчлөх эрх хэзээ шилжих, гүйлгээ буцаах боломжтой эсэх, техникийн алдаанаас үүсэх хариуцлага хэнд ногдох зэрэг асуудлаар маргаан үүсэх боломжтой.
- Санхүүгийн тогтвортой байдлын эрсдэл үүснэ. Хэрэв иргэд, аж ахуйн нэгжүүд арилжааны банкны хадгаламжаа их хэмжээгээр ТБДВ рүү шилжүүлбэл банкуудын эх үүсвэр буурч, зээл олгох чадвар сулрах эрсдэлтэй. Энэ нь банкны зуучлалын үүрэг багасах, санхүүгийн системийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой.
- Төв банкны үйл ажиллагааны эрсдэл нэмэгдэнэ. ТБДВ-ийг шууд загвараар хэрэгжүүлбэл төв банк хэрэглэгчийн бүртгэл, гүйлгээ, санал гомдол, мэдээллийн хамгаалалт, технологийн үйл ажиллагааг шууд хариуцах шаардлагатай болно. Энэ нь төв банкны уламжлалт чиг үүргээс давсан нэмэлт ачаалал үүсгэх эрсдэлтэй.
- Кибер аюулгүй байдлын эрсдэл үүснэ. ТБДВ-ийн систем нь үндэсний төлбөрийн дэд бүтцийн нэг хэсэг болох тул кибер халдлага, системийн доголдол, өгөгдөл алдагдал нь зөвхөн хэрэглэгчид төдийгүй санхүүгийн тогтолцоонд бүхэлд нь нөлөөлөх эрсдэлтэй.
- Хувийн мэдээлэл хамгаалалтын эрсдэл үүснэ. ТБДВ-ийн гүйлгээ нь бүртгэлд суурилсан байх тул иргэдийн санхүүгийн зан төлөв, хэрэглээ, орлого, төлбөрийн мэдээлэл төвлөрөх боломжтой. Хэрэв мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй бол иргэний хувийн нууц, санхүүгийн эрх чөлөө, мэдээллээ өөрөө хянах эрх зөрчигдөх эрсдэлтэй.
- Нийгмийн хүртээмжийн эрсдэл үүснэ. Ахмад настан, алслагдсан бүсийн иргэд, дижитал ур чадвар сул бүлэг, интернетийн хүртээмжгүй иргэд ТБДВ ашиглахад

<sup>27</sup> Bank of England, Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design, Discussion Paper, 2020, 31-45 дахь тал.

хүндрэлтэй байж болзошгүй. Иймд ТБДВ нь бэлэн мөнгийг бүрэн орлох бус, харин түүнтэй зэрэгцэн ажиллах хэлбэрээр хэрэгжих нь зүйтэй.

### 1.3.6 Зохицуулагч байгууллагын оролцоо

ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалт нь зөвхөн төв банкны дангаар хэрэгжүүлэх асуудал бус, олон байгууллагын уялдаа холбоо шаардсан институцийн зохицуулалт юм. Иймээс ТБДВ-ийн тогтолцоонд оролцох байгууллагуудын бүрэн эрх, чиг үүрэг, мэдээлэл солилцох журам, хяналтын хүрээг урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай.

- Монголбанк нь ТБДВ гаргах, мөнгөний нийлүүлэлтийг удирдах, төлбөрийн системийн найдвартай ажиллагаанд хяналт тавих, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн чиг үүрэгтэй байна. Мөн ТБДВ-ийн системийн үндсэн дүрэм, оролцогч байгууллагад тавих шаардлага, гүйлгээний лимит, эрсдэлийн удирдлагын журмыг батлах эрхтэй байх нь зүйтэй.
- Санхүүгийн зохицуулах хороо нь банк бус санхүүгийн байгууллага, финтек үйлчилгээ үзүүлэгч, цахим түрийвч болон төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэгтэй оролцоно. Ялангуяа ТБДВ-ийн системд оролцох банк бус үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудын лиценз, үйл ажиллагааны стандарт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалтад хяналт тавих шаардлагатай.
- Санхүүгийн мэдээллийн алба нь ТБДВ-ийн гүйлгээнд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хяналтыг хэрэгжүүлэхэд оролцоно. ТБДВ-ийн гүйлгээ нь цахим хэлбэртэй байх тул өндөр эрсдэлтэй гүйлгээ илрүүлэх, сэжигтэй гүйлгээг мэдээлэх, харилцагчийг таних журмыг хэрэгжүүлэхэд тус байгууллагын оролцоо чухал байна.
- Хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх бүхий байгууллага нь иргэдийн санхүүгийн болон хувийн мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах, хадгалах, дамжуулах үйл ажиллагаанд хяналт тавих шаардлагатай. ТБДВ-ийн системд хэрэглэгчийн гүйлгээний мэдээлэл төвлөрөх боломжтой тул өгөгдөл хамгаалалтын бие даасан хяналт зайлшгүй шаардлагатай.
- Цахим хөгжил, харилцаа холбооны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь дижитал дэд бүтэц, цахим танилт, мэдээллийн системийн найдвартай ажиллагаа, кибер аюулгүй байдлын хүрээнд оролцоно. ТБДВ нь

цахим дэд бүтцэд суурилах тул уг байгууллагын оролцоо системийн тасралтгүй ажиллагааг хангах нөхцөл болно.

Иймээс ТБДВ-ийн зохицуулалтын үр нөлөө нь эдгээр байгууллагын эрх хэмжээ, мэдээлэл солилцох журам, хамтын ажиллагааны механизм, хяналтын давхардалгүй зохион байгуулалтаас шууд хамаарна.

Дээрхээс үзэхэд ТБДВ нь зөвхөн шинэ төрлийн төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хэрэгжүүлэх эрх зүйн шинэ механизм юм. ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалтад төв банкны бүрэн эрх, мөнгөн тэмдэгтийн статус, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн шинж, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, хувийн мэдээлэл хамгаалалт, кибер аюулгүй байдал, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоог нэгэн зэрэг харгалзан үзэх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд ТБДВ-ийг шууд нэвтрүүлэхээс өмнө эрх зүйн суурийг тодорхой болгох, төв банкны бүрэн эрхийг шинэчлэх, ТБДВ-ийн статусыг хуульчлах, зохицуулагч байгууллагуудын чиг үүргийг ялган тогтоох, хэрэглэгчийн эрх болон мэдээллийн хамгаалалтын механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай. Ийм нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд ТБДВ нь төлбөрийн системийн шинэчлэл, төрийн мөнгөний бүрэн эрх, санхүүгийн хүртээмж, дижитал засаглалын бодлоготой уялдсан үр дүнтэй эрх зүйн зохицуулалтын объект болох боломжтой.

## II БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

### 2.1. Олон улсын туршлага

Төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудал нь зөвхөн технологийн шинэчлэл, төлбөрийн шинэ хэрэгсэл бий болгох асуудлаар хязгаарлагдахгүй. Харин энэ нь мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, үндэсний төлбөрийн системийн зохицуулалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон санхүүгийн тогтвортой байдлын хүрээнд шинэ төрлийн эрх зүйн объект бий болгож буй цогц үйл явц юм.<sup>28</sup> Иймд ТБДВ-ийн хэрэгжилтийн үр нөлөө нь зөвхөн программ хангамж, техник технологийн дэд бүтцээс хамаарахгүй бөгөөд түүнийг тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоонд ямар ангиллаар хүлээн зөвшөөрөх, төв банк ямар бүрэн эрхийн хүрээнд гаргах, ямар институцийн зохион байгуулалтаар хэрэгжүүлэх, мөн зохицуулагч байгууллагуудын эрх, үүргийг хэрхэн тогтоохоос шууд хамаарна.

Олон улсын валютын сан болон Олон улсын төлбөр тооцооны банк зэрэг байгууллагын судалгаанд ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхэд эрх зүйн тодорхой байдал нь үндсэн нөхцөл болохыг онцолсон байдаг.<sup>29</sup> Энэ хүрээнд улс орнууд ТБДВ нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болох эсэх, гүйлгээний бүртгэл, өгөгдөл хамгаалалт, хувийн мэдээллийн нууцлал, мөнгө угаахтай тэмцэх зохицуулалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, арилжааны банк болон бусад зуучлагч байгууллагын эрх, хариуцлагын заагийг урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай байна.

Дээрх асуудлыг эрх зүйн түвшинд нэг мөр шийдвэрлээгүй нөхцөлд ТБДВ нь мөнгөний бодлого болон төлбөрийн системийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх хэрэгсэл болохоос илүүтэйгээр зохицуулалтын тодорхой бус байдал, институцийн давхардал, хэрэглэгчийн эрхийн эрсдэл үүсгэх магадлалтай. Иймээс ТБДВ-ийн олон улсын туршлагыг судлахдаа зөвхөн тухайн улс дижитал мөнгө гаргасан эсэхийг авч үзэх бус, харин түүнийг ямар эрх зүйн үндэслэл, ямар институцийн загвар, ямар хяналтын механизмын хүрээнд хэрэгжүүлж байгааг харьцуулан шинжлэх шаардлагатай.

---

<sup>28</sup> Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, Arthur Rossi, Hans Weenink and Akihiro Yoshinaga, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 4-7 дахь тал.

<sup>29</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central bank digital currencies, CPMI Papers No. 174, Bank for International Settlements, 2018, 3-6 дахь тал; Wouter Bossu нар, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 8-12 дахь тал.

Энэ хүрээнд олон улсын туршлагыг харьцуулан судлах нь Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх эсэх асуудлыг үнэлэхэд чухал ач холбогдолтой. ТБДВ-ийг бодитоор нэвтрүүлсэн Бахам, Нигери зэрэг улсын туршлага нь төв банкны дижитал мөнгийг “жинхэнэ мөнгө” буюу төв банкны шууд өр төлбөр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болгон тодорхойлох эрх зүйн загварыг харуулдаг. Харин Эстони улс ТБДВ-ийг бие даан нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, татварын цахим систем, байгууллага хоорондын мэдээллийн засаглалаар дамжуулан дижитал мөнгө хэрэгжихэд шаардлагатай эрх зүйн болон институцийн суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн улс гэж үзэж болно.

### 2.1.1. Эстони улс

Эстони улс төв банкны цахим мөнгө (CBDC)-ийг бие даан нэвтрүүлсэн улс биш боловч дижитал төрийн хөгжлөөрөө олон улсад жишиг болж, биет бус үйлчилгээ, төлбөр тооцоо, бүртгэлд иргэдийн итгэлцлийг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчныг амжилттай бий болгосон.<sup>30</sup> Иймд Эстонийн туршлага нь CBDC-ийг “яаж гаргах вэ” гэхээс илүүтэйгээр “CBDC хэрэгжихэд ямар эрх зүйн суурь шаардлагатай вэ” гэсэн асуултад хариу өгч буйгаараа онцлог юм.

CBDC нь биет бус хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт тул эзэмшил, шилжилт, гүйлгээний баталгаажуулалт нь зайлшгүй бүртгэл дээр суурилдаг. Ийм нөхцөлд мөнгөний эрх зүй нь уламжлалт утгаараа зөвхөн төлбөрийн хэрэгслийг зохицуулах хүрээнээс хальж, таних, гүйлгээг баталгаажуулах, өгөгдлийг хамгаалах эрх зүйн механизмтай салшгүй холбогддог. Эстони улс энэ асуудлыг банк, санхүүгийн салбарын дотоод зохицуулалтад үлдээх бус, төрийн хууль тогтоомжийн түвшинд шийдвэрлэсэн нь CBDC-д шууд хамаарах суурь нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

Эстонийн Identity Documents Act нь иргэнийг цахим орчинд таних, баталгаажуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн суурь хууль юм. Тус хуулийн 2 дугаар зүйлд “*identity document гэдэг нь төрийн байгууллагаас олгосон, тухайн этгээдийн нэр, төрсөн огноо эсхүл хувийн таних код, зураг болон гарын үсэг (эсхүл гарын үсгийн дүрс)-ийг агуулсан баримт бичиг*” гэж тодорхойлсон бөгөөд үүнд дижитал иргэний үнэмлэх (digital identity card)-ийг албан ёсоор хамруулсан байна (Identity Documents Act, 2(1), 2(2)1(1)).<sup>31</sup> Энэхүү

<sup>30</sup> e-Estonia, We have built a digital society and we can show you how, 2024, <https://e-estonia.com/> (Сүүлд үзсэн: 2026.11.28).

<sup>31</sup> Identity Documents Act (Estonia), 2(1), 2(2)1(1).

зохицуулалт нь дижитал иргэний үнэмлэхийг уламжлалт биет үнэмлэхтэй адил хууль ёсны таних баримт бичиг гэж хүлээн зөвшөөрч буйг илтгэнэ.

Тус хуулийн 20(1)-д “*дижитал иргэний үнэмлэх нь дижитал баримт бичиг мөн*” гэж тодорхойлж, 20(2)-т дижитал танилт болон дижитал гарын үсэг хийх боломжийг хангах өгөгдлийг заавал агуулна гэж заасан нь цахим орчинд хийгдсэн үйлдлийг хууль зүйн хүчин төгөлдөр болгох үндэс болж байна.<sup>32</sup> Өөрөөр хэлбэл, цахим орчинд хийгдсэн гэрээ, зөвшөөрөл, гүйлгээ нь бодит орчинд хийгдсэнтэй адил эрх зүйн үр дагавартай гэж үзэх боломж бүрдэж, “хэн үйлдсэн бэ?” гэсэн асуултад хууль зүйн тодорхой хариу өгөх нөхцөл бий болжээ. Учир нь CBDC-ийн гүйлгээ нь зөвхөн мөнгөний хөдөлгөөн бус, тухайн гүйлгээг ямар этгээд, ямар эрхийн үндсэн дээр, ямар баталгаатайгаар хийснийг нотлох шаардлагыг үүсгэж байна. Эстонийн eID тогтолцоо нь хэрэглэгчийн танилтыг төрийн баталгаатай болгосноор мөнгө угаахтай тэмцэх (KYC), хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, гүйлгээний маргаанд нотлох баримт гаргах суурийг урьдчилан бүрдүүлсэн гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй.

Үүнээс гадна Эстонийн e-resident digital identity card-ийн зохицуулалт нь дижитал итгэлцлийг зөвхөн дотоодын иргэдээр хязгаарлаагүйг харуулж байна. Identity Documents Act-ийн 20(5)-д “*e-resident’s digital identity card нь Эстони улсын эдийн засаг, шинжлэх ухаан, боловсрол, соёлыг дэмжих зорилгоор гадаад этгээдэд олгогдох дижитал баримт бичиг*” гэж заасан бөгөөд 20(6)–20(8)-д уг баримт бичгийг олгох, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох үндэслэл, төрийн хяналтын механизмыг нарийвчлан зохицуулсан байна.

Эстонийн тогтолцоо нь зөвхөн технологи, бүртгэлийн шийдлээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэх, хянах төрийн зохицуулагч байгууллагуудын тодорхой эрх, үүрэгт тулгуурладаг. Identity Documents Act-ийн 20(8)-д зааснаар e-resident-ийн дижитал иргэний үнэмлэхийн ашиглалт, түүний хүрээнд хийгдэж буй цахим үйл ажиллагаанд Цагдаа, Хилийн хамгаалалтын газар, Дотоод аюулгүй байдлын алба, Татвар, гаалийн газар нь төрийн хяналт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагууд болохыг тодорхой заасан байна (20(8)(1)). Энэхүү зохицуулалт нь дижитал таних системийг дан ганц захиргааны бүртгэлийн асуудал бус, харин үндэсний аюулгүй байдал, санхүүгийн сахилга бат, хууль сахиулах үйл ажиллагаатай уялдсан цогц бодлого болохыг илтгэнэ.

---

<sup>32</sup> Identity Documents Act (Estonia), 20(1), 20(2).

Түүнчлэн дээрх хууль сахиулах байгууллагууд нь хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу тусгай хяналтын арга хэмжээ хэрэглэх бүрэн эрхтэй бөгөөд энэ нь дижитал таних баримт бичгийг зүй бусаар ашиглах, хууль бус үйл ажиллагаанд ашиглах эрсдэлийг урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн баталгааг бүрдүүлж байна (20(8)(2)). Өөрөөр хэлбэл, дижитал иргэний үнэмлэх нь эрх зүйн хамгаалалтгүй “техникийн хэрэгсэл” бус, харин төрийн хяналт, хариуцлагын тогтолцоонд бүрэн хамрагдсан институт юм. Мөн Identity Documents Act-ийн 20(8)(3)-т зааснаар аливаа төрийн байгууллага эсхүл үйлчилгээ үзүүлэгч нь өөрийн чиг үүргийн хүрээнд e-resident-ийн дижитал иргэний үнэмлэхийг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох үндэслэл болж болох мэдээлэл олж мэдсэн тохиолдолд уг мэдээллийг заавал Цагдаа, Хилийн хамгаалалтын газарт шилжүүлэх үүрэгтэй.<sup>33</sup> Энэ зохицуулалт нь дижитал таних системийн тархмал засаглалыг бий болгож, хяналтыг нэг байгууллагад төвлөрүүлэх бус, харин институт хоорондын мэдээлэл солилцоо, хариуцлагад суурилсан загвараар хэрэгжүүлж байгааг харуулж байна.

CBDC-ийн үүднээс авч үзвэл гүйлгээ нь зөвхөн төлбөр тооцооны асуудал бус, мөнгө угаахтай тэмцэх, татварын сахилга бат, үндэсний аюулгүй байдлын бодлоготой шууд уялдах шаардлагатай.

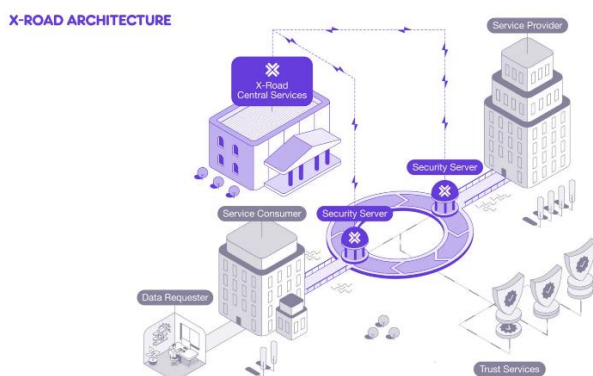
Эстониин дижитал итгэлцлийн дараагийн чухал элемент нь төрийн байгууллага болон хувийн хэвшлийн хооронд өгөгдөл солилцох X-Road платформ юм. X-Road нь мэдээллийг нэг төвд хадгалах бус, харин байгууллагуудын тус тусын бүртгэлийг холбосон, хандалтын эрх, зөвшөөрөл, аудитын мөр бүхий сүлжээ хэлбэрээр ажилладаг.<sup>34</sup> Хууль зүйн хувьд энэ нь “төр бүх мэдээллийг төвлөрүүлж хянах” загвараас татгалзаж, харин өгөгдөлд хэн, ямар зорилгоор, ямар үндэслэлээр хандсаныг ил тод бүртгэх загвар юм.

---

<sup>33</sup> Identity Documents Act (Estonia), 20(5), 20(6), 20(7), 20(8).

<sup>34</sup> Nordic Institute for Interoperability Solutions, X-Road Architecture, 2024, <https://x-road.global/architecture> (Сүүлд үзсэн: 2026.11.28).

## Зураг 2.1 X-Road X-Tee



Эх сурвалж: Nordic Institute for Interoperability Solutions, X-Road Architecture,

<https://x-road.global/architecture>

CBDC-ийн хувьд энэ зарчим маш чухал ба CBDC-ийн гүйлгээний мэдээлэл нь нэг талаас мөнгө угаахтай тэмцэх, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс хяналт шаарддаг бол нөгөө талаас иргэдийн хувийн нууцын эрхийг хамгаалах ёстой. Эстонийн загвар нь эдгээр зорилгыг “хэт төвлөрсөн хяналт”-аар бус, харин хандалтын шатлал, аудитын бүртгэл, зөвшөөрлийн механизмын тусламжтайгаар тэнцвэржүүлж болдгийг харуулж байна.

Европын Холбооны гишүүн улсын хувьд Эстони улс нь eIDAS болон GDPR зэрэг Европын түвшний эрх зүйн зохицуулалтыг үндэсний дижитал системтэйгээ уялдуулан хэрэгжүүлсэн байна.<sup>35</sup> eIDAS журмаар цахим гарын үсэг, цахим баримт бичгийг эрх зүйн хүчин төгөлдөр гэж хүлээн зөвшөөрсөн нь санхүүгийн гэрээ, төлбөр тооцоотой холбоотой маргаанд цахим хэлбэрийн нотлох баримтын үнэлэмжийг алдагдуулахгүй байх эрх зүйн баталгааг бүрдүүлжээ.<sup>36</sup> Үүний үр дүнд цахим орчинд хийгдсэн санхүүгийн гүйлгээ, гэрээ нь бодит орчинд хийгдсэнтэй адил эрх зүйн үр дагавартай гэж үзэх боломжтой болсон байна. Харин GDPR нь санхүүгийн гүйлгээтэй холбоотой өгөгдлийг ямар зорилгоор цуглуулах, ямар хугацаанд хадгалах, хэн хандах боломжтойг нарийвчлан хязгаарласнаар дижитал мөнгө, төлбөрийн системд зайлшгүй шаардлагатай хяналтын зорилт болон иргэдийн хувийн нууцыг хангаж өгч байна.<sup>37</sup> Энэ нь мөнгөний

<sup>35</sup> Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market; Regulation (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation.

<sup>36</sup> Regulation (EU) No 910/2014, Article 25.

<sup>37</sup> Regulation (EU) 2016/679, General Data Protection Regulation, Article 5, Article 6.

эрх зүйд тавигдах ил тод байдал, хариуцлагын шаардлагыг хангахын зэрэгцээ дижитал орчинд иргэдийн үндсэн эрхийг хамгаалах суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн зохицуулалт юм.

Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэвэл Эстонийн туршлагаас харахад CBDC-ийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд эхний ээлжид заавал “CBDC-ийн тухай тусгай хууль” батлах шаардлагагүй байж болох ч тодорхой эрх зүйн болон институцийн суурь зайлшгүй бүрдэх ёстой нь харагдаж байна. Үүнд: Төрийн баталгаатай цахим таних (eID) тогтолцоо; гүйлгээ болон өгөгдлийн бүртгэлийг нотлох баримт болгон ашиглах боломжтой ил тод хяналттай систем; мөнгөний бодлогын зорилт ба иргэдийн хувийн нууцын эрхийг харилцан зөрчилдүүлэхгүйгээр тэнцвэржүүлсэн өгөгдөл хамгаалалтын эрх зүйн зохицуулалт багтаж байна.

### 2.1.2. Бахам улс

Бахам улс нь төв банкны цахим мөнгийг (CBDC) бодитоор нэвтрүүлсэн анхны хөгжиж буй орнуудын нэг бөгөөд 2020 онд “Sand Dollar” нэртэй CBDC-ийг гүйлгээнд гаргасан.<sup>38</sup> Бахамын онцлог нь CBDC-ийг технологийн туршилтын түвшинд үлдээгээгүй, харин үндэсний мөнгөний эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд тодорхой байр суурьтай, бүрэн хүчин төгөлдөр эрх зүйн объект болгон зохицуулсанд оршино. Өөрөөр хэлбэл, Sand Dollar нь “шинэ төрлийн дижитал төлбөр” бус, харин Бахамын долларын эрх зүйн үргэлжлэл хэлбэр гэж тооцогддог байна. Энэ нь Бахамын Төв банкнаас баталсан Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021 журамд тодорхой зохицуулагдсан.

Уг журамд “Bahamian Dollar Digital Currency (BDDC)”-ийг Бахамын долларын цахим хэлбэр бөгөөд төв банкны шууд өр төлбөр гэж тодорхойлсон байна.<sup>39</sup> Иймд BDDC-ийг эзэмшигч этгээд нь арилжааны банкны эсрэг шаардах эрх эдлэх бус, харин төв банкны эсрэг шууд шаардах эрхтэй гэж үзэх эрх зүйн үндэс бүрдэж байгаа юм (Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021). Энэхүү тодорхойлолт нь CBDC-ийн эрх зүйн ангиллыг эхнээс нь тодорхой болгож, “цахим мөнгө” болон “банк дээрх хадгаламж”-аас ялгагдах суурь шинжийг тогтоож өгчээ. Түүнчлэн тус журамд CBDC-ийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл гэж шууд заасан нь Бахамын Төв банкнаас гаргасан Sand Dollar нь өөрийн нэрлэсэн үнэлгээгээрээ Бахамын нутаг дэвсгэрт аливаа төлбөр тооцоонд хүлээн зөвшөөрөгдөх ёстой хууль ёсны мөнгөн тэмдэгт мөн гэж үзэгдэж байна (Bahamian Dollar

<sup>38</sup> Central Bank of The Bahamas, “The Sand Dollar is on Schedule for Gradual National Release to The Bahamas in Mid-October 2020”, 2020,

<sup>39</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulation 2.

Digital Currency Regulations, 2021).<sup>40</sup> Энэ зохицуулалт нь CBDC-ийг “сайн дурын дижитал хэрэгсэл” бус, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн хүчинтэй хэлбэр болгон баталгаажуулж байгаа юм.

Бахамын эрх зүйн дараагийн чухал элемент нь CBDC-ийн үнэлгээ, хөрвөх чадварыг тодорхой заасан явдал юм. Журамд зааснаар BDDC нь Бахамын доллартай 1:1 харьцаагаар бүрэн хөрвөх бөгөөд тараалт болон буцаан авалтыг нэрлэсэн үнэлгээгээр нь гүйцэтгэнэ. Мөн BDDC-ийг хадгалсантай холбоотойгоор хүү тооцох, эсхүл урамшуулал олгохыг хориглосон нь CBDC-ийг хадгаламжийн бүтээгдэхүүнтэй андуурах, банкны санхүүжилтийн суурийг сулруулах эрсдэлийг бууруулах бодлогын ач холбогдолтой шийдэл болж байна (Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021).<sup>41</sup>

CBDC-ийг бодит хэрэглээнд нэвтрүүлэхэд зайлшгүй тулгардаг асуудал бол хэрэглэгчидтэй хэн, ямар хэлбэрээр харилцах вэ гэсэн асуулт юм. Бахам улс энэ асуудлыг зуучлагчтай (intermediated) загвар-аар шийдвэрлэсэн. Тус журамд “wallet provider” буюу CBDC-ийн цахим хэтэвчийн үйлчилгээ үзүүлэгчийг тодорхойлж, арилжааны банк, зээлийн хоршоо, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч зэрэг байгууллагууд ийм үйлчилгээ үзүүлэх боломжтойг заасан боловч тэдгээр нь заавал Бахамын Төв банканд бүртгэгдсэн байх шаардлагатай гэж тогтоосон.<sup>42</sup> Түүнчлэн төв банк wallet provider болон тэдгээрийн агентуудын бүртгэлийг хөтөлж, уг бүртгэлийг олон нийтэд нээлттэй байлгах зохицуулалт тусгасан нь хэрэглэгчийг хууль бус үйлчилгээ үзүүлэгчээс хамгаалах, зах зээлийн ил тод байдлыг хангах чухал хэрэгсэл болж байна (Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021).

Эрсдэлийн удирдлагын үүднээс авч үзвэл Бахамын журам нь CBDC-ийг энгийн төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин санхүүгийн дэд бүтцийн нэг хэсэг гэж үзэж байгааг илтгэнэ. Wallet provider-ууд нь тодорхой нөхцөлд гуравдагч этгээдийн аудит хийлгэх, мэдээллийн аюулгүй байдал болон үйл ажиллагааны ноцтой доголдол гарсан тохиолдолд төв банканд нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.<sup>43</sup> Энэ нь CBDC-ийн ledger, платформ, үйлчилгээ тасалдах эрсдэлийг хянах эрх зүйн механизм болж байна (Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021). Мөн Бахамын CBDC-ийн зохицуулалт нь Payment Systems Act, 2012-той уялдаатайгаар хэрэгжиж байна. Уг хуульд “electronic money”-г

---

<sup>40</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulation 12(2).

<sup>41</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulations 14–17.

<sup>42</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulations 2, 19–21.

<sup>43</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulations 8–11.

цахимаар хадгалагдсан, санхүүжилтээр баталгаажсан бөгөөд гаргагчаас өөр этгээдүүд төлбөрт хүлээн зөвшөөрдөг хэрэгсэл гэж тодорхойлсон бөгөөд CBDC-ийн журамд энэ ойлголтыг эш татан ашигласан.<sup>44</sup> Гэсэн хэдий ч Sand Dollar нь энэхүү ерөнхий ойлголтоос ялгаатайгаар хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл бөгөөд төв банкны шууд өр төлбөр гэдгээрээ хувийн цахим мөнгөнөөс чанарын хувьд өөр ангилалд хамаарч байна (Payment Systems Act, 2012).

Бахам улсын туршлагаас үзэхэд CBDC-ийг амжилттай нэвтрүүлэхэд заавал олон тооны шинэ хууль батлах шаардлагагүй боловч түүний эрх зүйн мөн чанар, зохицуулалтын хүрээ, институцийн хяналтын механизмыг урьдчилан тодорхойлох нь зайлшгүй нөхцөл болж байна. Тухайлбал, CBDC нь төв банкны шууд өр төлбөр мөн эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статустай эсэх, үндэсний мөнгөн тэмдэгттэй 1:1 харьцаагаар хөрвөх эсэх, зуучлагч байгууллагын бүртгэл, зөвшөөрөл, хяналтын тогтолцоо хэрхэн хэрэгжих, мөн кибер аюулгүй байдал болон үйл ажиллагааны эрсдэлийг ямар механизмаар удирдах зэрэг асуудлыг нэг мөр зохицуулах шаардлагатай байна.

Энэ утгаараа Бахамын Sand Dollar нь CBDC-ийг зөвхөн дижитал төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төв банкны баталгаатай, хууль ёсны мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр болгон зохицуулсан жишээ юм. Тус улсын зохицуулалтын давуу тал нь CBDC-ийн эрх зүйн ангилал, төлбөрийн хүчин чадал, хөрвөх зарчим, зуучлагч байгууллагын оролцоо болон эрсдэлийн хяналтыг харьцангуй тодорхой тогтоосонд оршино. Иймд Бахамын туршлагыг CBDC-ийг мөнгөний эрх зүйн хүрээнд бодитоор нутагшуулсан, төв банкны мөнгөний бүрэн эрх болон төлбөрийн системийн зохицуулалтыг уялдуулсан эрх зүйн загвар гэж үнэлэх боломжтой.

---

<sup>44</sup> Payment Systems Act, 2012, Section 2.

### 2.1.3. Нигери улс

Нигери улс нь Африк тивд төв банкны цахим мөнгийг албан ёсоор нэвтрүүлсэн анхны орнуудын нэг бөгөөд 2021 онд “eNaira” нэртэй ТБДВ-ийг гүйлгээнд гаргасан.<sup>45</sup> Нигерийн онцлог нь CBDC-ийг зөвхөн технологийн дижитал шинэчлэл гэж үзээгүй, харин мөнгөний эрх зүй, төв банкны бүрэн эрх, төлбөрийн системийн зохицуулалтын хүрээнд шинэ эрх зүйн объект болгон тодорхойлсонд оршино. Өөрөөр хэлбэл, eNaira нь арилжааны банкны гаргасан цахим мөнгө бус, харин Нигерийн Төв банкнаас (Central Bank of Nigeria) шууд гаргасан, үндэсний валютын дижитал хэлбэр гэж хууль зүйн хувьд тодорхойлогдсон байна. Энэхүү эрх зүйн байр суурь нь Нигерийн Төв банкнаас баталсан Regulatory Guidelines on the eNaira (2021) баримт бичигт тодорхой тусгагдсан. Уг баримт бичигт eNaira-г “Нигерийн үндэсний валют болох Naira-гийн дижитал хэлбэр бөгөөд төв банкны шууд өр төлбөр” гэж тодорхойлсон нь CBDC-ийн эрх зүйн ангиллыг эхнээс нь нэг мөр шийдвэрлэж өгчээ (CBN, 2021).<sup>46</sup> Энэ тодорхойлолтоор eNaira нь арилжааны банканд хадгалагдсан хадгаламж, эсхүл хувийн этгээдийн гаргасан цахим мөнгөнөөс чанарын хувьд ялгаатай, төрийн баталгаатай мөнгөн тэмдэгт гэдгээрээ онцлог юм.

Нигерийн эрх зүйн дараагийн чухал хэсэг нь eNaira-гийн хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болох статус юм. Regulatory Guidelines-д зааснаар eNaira нь бэлэн мөнгө болон банкны дансанд хадгалагдсан Naira-тай адил төлбөр тооцоонд хүлээн зөвшөөрөгдөх ёстой бөгөөд өөрийн нэрлэсэн үнэлгээгээрээ гүйлгээнд оролцоно (CBN, 2021).<sup>47</sup> Иймд eNaira-г хүлээн авахаас татгалзах нь хууль зүйн маргаан үүсгэх боломжтой гэж үзэх онолын үндэс бүрдэж байна. Мөн eNaira-гийн үнэлгээ, хөрвөх чадвар-ын талаар журамд тодорхой заасан. eNaira нь Naira-тай 1:1 харьцаагаар бүрэн хөрвөх бөгөөд төв банк нь eNaira-г гаргах, эргүүлэн татах бүрэн эрхтэй. Түүнчлэн eNaira-д хүү тооцохгүй байх зарчмыг баримталсан нь CBDC-ийг хадгаламжийн бүтээгдэхүүнтэй андуурахаас сэргийлэх, арилжааны банкны санхүүжилтийн суурийг алдагдуулах эрсдэлийг бууруулах бодлогын зорилготой гэж үзэж болно (CBN, 2021).<sup>48</sup>

CBDC-ийн хэрэгжилтийн явц дахь сул тал нь хэрэглэгчийн танилт, гүйлгээний баталгаажуулалт болдог. Нигери улс энэ асуудлыг шаталсан KYC-д суурилсан wallet

<sup>45</sup> International Monetary Fund, “Five Observations on Nigeria’s Central Bank Digital

<sup>46</sup> Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 4 дэх тал.

<sup>47</sup> Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 4-5 дахь тал.

<sup>48</sup> Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 5-7 дахь тал.

загвараар шийдвэрлэсэн.<sup>49</sup> Regulatory Guidelines-д eNaira wallet-ийг хэрэглэгчийн таних түвшнээс хамааран өөр өөр ангилалд хувааж, иргэний бүртгэл, банкны данс, үндэсний таних дугаартай уялдуулсан байна. Энэ нь мөнгө угаахтай тэмцэх (AML/CFT) зорилтыг хангахын зэрэгцээ санхүүгийн хүртээмжийг алдагдуулахгүй байх бодлогын тэнцвэрийг илэрхийлж байна (CBN, 2021).

Нигерийн эрх зүйн загварын бас нэг онцлог нь CBDC-ийн институцийн бүтэц-ийг тодорхой зааж өгсөн явдал юм. Regulatory Guidelines-д зааснаар eNaira-гийн гаргагч, бодлогын зохицуулагч нь төв банк байх боловч хэрэглэгчидтэй харилцах, үйлчилгээ үзүүлэх үүргийг арилжааны банкууд болон лицензтэй санхүүгийн байгууллагууд гүйцэтгэнэ.<sup>50</sup> Өөрөөр хэлбэл, eNaira нь төв банкны мөнгө боловч банк төвтэй санхүүгийн тогтолцоонд нийцсэн зуучлагчтай (intermediated) CBDC загвараар хэрэгжиж байна. Энэ нь арилжааны банкуудын үүргийг бүрэн үгүйсгэх бус, харин тэдгээрийг CBDC-ийн системд уялдуулах замаар санхүүгийн тогтвортой байдлыг хадгалах зорилготой юм. Гэсэн хэдий ч Нигери нь зөвхөн эрх зүйн тодорхой байдал хангалттай нөхцөл биш гэдгийг харуулсан юм. Олон улсын валютын сангийн (IMF) үнэлгээнд дурдсанаар eNaira-гийн эрх зүйн суурь харьцангуй тодорхой байсан хэдий ч бодит хэрэглээ анхны хүлээлтээс доогуур түвшинд үнэлэгдсэн байна.<sup>51</sup> Үүний шалтгаан нь иргэдийн итгэл, дижитал системийн хүртээмж, банкны системтэй харилцах зан төлөв зэрэг нийгэм-эдийн засгийн хүчин зүйлстэй холбоотой гэж дүгнэсэн байдаг (IMF, 2023).<sup>52</sup>

CBDC-ийн эрх зүйн ангилал, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болох статусыг тодорхойлох нь зайлшгүй суурь нөхцөл. Төв банкны бүрэн эрх, арилжааны банкны үүрэг, хэрэглэгчийн танилт, AML/CFT-ийн зохицуулалтыг нэгтгэсэн институцийн загвар шаардлагатай. Эрх зүйн тодорхой байдал нь амжилтын урьдчилсан нөхцөл боловч хэрэглээ, итгэл, институцийн чадамжтай уялдахгүй тохиолдолд бодит үр дүн хязгаарлагдмал байж болохыг Нигерийн жишээ тодорхой харуулж байна.

Нигерийн eNaira нь CBDC-ийг хууль зүйн хувьд “жинхэнэ мөнгө” болгон тодорхойлж чадсан ч түүнийг бодит амьдралд үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд зөвхөн хууль

---

<sup>49</sup> Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 9-12 дахь тал.

<sup>50</sup> Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 6-9 дахь тал.

<sup>51</sup> Jack Ree, Nigeria's eNaira, One Year After, IMF Working Paper No. WP/23/104, International Monetary Fund, 2023, 4-8 дахь тал.

<sup>52</sup> Jack Ree, Nigeria's eNaira, One Year After, IMF Working Paper No. WP/23/104, International Monetary Fund, 2023, 8-15 дахь тал.

тогтоомж бус, институцийн бэлэн байдал, хэрэглэгчийн итгэлцэл, дижитал дэд бүтэц зэрэг хүчин зүйлсийг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатайг харуулсан юм.

## **2.2. Монгол улсын CDBC-ийн эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал.**

Монгол Улсад төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх боломжийг үнэлэхэд үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, Монголбанкны бүрэн эрх, төлбөрийн хууль ёсны хэрэгслийн зохицуулалт, цахим мөнгө болон биет бус төлбөрийн хэрэгслийн эрх зүйн ангиллыг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай. Учир нь ТБДВ нь энгийн цахим төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төв банкнаас гаргах боломжтой, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэрт хамаарах шинэ төрлийн эрх зүйн объект юм.<sup>53</sup>

Монгол Улсын өнөөгийн эрх зүйн орчинд ТБДВ-ийг шууд зохицуулсан тусгай хууль, журам хараахан бүрдээгүй байна. Гэсэн хэдий ч Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд цахим төлбөр, биет бус төлбөрийн хэрэгсэл, цахим мөнгөний эрх зүйн суурь ойлголт тодорхой хэмжээнд бүрдсэн байна. Харин эдгээр зохицуулалт нь төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл гэж шууд хүлээн зөвшөөрөх бүрэн эрх зүйн үндэслэлийг одоогоор бүрдүүлээгүй байна.

### **2.2.1. Мөнгөн тэмдэгт болон төлбөрийн хууль ёсны хэрэгслийн эрх зүйн зохицуулалт**

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль нь Монгол Улсын мөнгөний бодлого, төв банкны эрх зүйн байдал, үндсэн зорилт, чиг үүрэг болон бүрэн эрхийг тодорхойлсон суурь хууль юм. Тус хуулийн 7 дугаар зүйлд Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн албан ёсны нэгж нь төгрөг байх бөгөөд мөнгөн тэмдэгт нь цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэртэй байна гэж заасан. Мөн хуулийн 8 дугаар зүйлд Монголбанкнаас гүйлгээнд гаргасан төгрөг нь өөрийн нэрлэсэн дүнгээрээ Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх төлбөр тооцоонд хэрэглэгдэх төлбөрийн хууль ёсны хэрэгсэл мөн гэж тодорхойлсон байна.<sup>54</sup>

Дээрх зохицуулалтаас үзэхэд Монгол Улсын эрх зүйн орчинд “мөнгөн тэмдэгт” болон “төлбөрийн хууль ёсны хэрэгсэл” гэсэн ойлголтыг үндсэндээ биет хэлбэртэй төгрөгтэй холбон тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл, цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэр нь

<sup>53</sup> Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, Arthur Rossi, Hans Weenink and Akihiro Yoshinaga, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 4-7 дахь тал.

<sup>54</sup> Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 7 дугаар зүйл, 8 дугаар зүйл.

Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн хуульд шууд заасан хэлбэр бөгөөд дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт одоогоор тусгайлан хуульчлагдаагүй байна.

Эрх зүйн утгаар төлбөрийн хууль ёсны хэрэгсэл гэж хууль тогтоомжоор төлбөр тооцоонд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөж, өр төлбөрийг нэрлэсэн дүнгээр нь эцэслэн барагдуулах чадвартай мөнгөн хэрэгслийг ойлгоно.<sup>55</sup> Монгол Улсын хувьд энэ статус нь одоогийн байдлаар Монголбанкнаас гүйлгээнд гаргасан төгрөгт хамаарч байна. Харин ТБДВ нь дижитал хэлбэртэй байх тул түүнийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлд тооцохын тулд мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэр, төлбөрийн хүчин чадал, гүйлгээний хүчин төгөлдөр байдал, өр төлбөр барагдуулах эрх зүйн үр дагаврыг тусгайлан хуульчлах шаардлагатай.

Иймд Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн өнөөгийн зохицуулалт нь ТБДВ-ийг Монголбанкнаас гаргах боломжийг бүрэн үгүйсгэхгүй боловч түүнийг одоогийн хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн хүрээнд шууд хамруулах боломжийг хязгаарлаж байна гэж үзэх үндэслэлтэй.

### **2.2.2. Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль дахь цахим мөнгөний зохицуулалт**

Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль нь Монгол Улсын төлбөрийн систем, төлбөрийн хэрэгсэл, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага, цахим мөнгөний эрх зүйн суурь харилцааг зохицуулсан хууль юм. Тус хуулийн 5.1.23-г “төлбөрийн хэрэгсэл” гэж бэлэн мөнгө, мөнгөн хөрөнгө шилжүүлэх, хүлээн авах, төлбөр төлөх зориулалттай төлбөрийн карт, цахим мөнгө зэрэг Монголбанкны зөвшөөрөл бүхий биет болон биет бус хэрэгслийг ойлгоно гэж тодорхойлсон байна.<sup>56</sup>

Мөн тус хуулийн 35 дугаар зүйлд цахим мөнгөний үндсэн шинжийг тодорхойлсон. Үүнд цахим мөнгө нь цахим хэлбэрээр хадгалагдсан мөнгөн дүн байх, мөнгөн хөрөнгөөр баталгаажсан байх, цахим мөнгө гаргагч болон түүний харилцагчаас бусад гуравдагч этгээд төлбөрт хүлээн зөвшөөрдөг байх, мөн цахим мөнгө нь мөнгөн хөрөнгөд, мөнгөн

---

<sup>55</sup> Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central bank digital currencies, CPMI Papers No. 174, Bank for International Settlements, 2018, 3-5 дахь тал.

<sup>56</sup> Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, 5.1.23 дахь заалт.

хөрөнгө нь цахим мөнгөнд чөлөөтэй хөрвөх шинжийг нэгэн зэрэг агуулна гэж заасан байна.<sup>57</sup>

Энэхүү зохицуулалт нь Монгол Улсын эрх зүйн орчинд биет бус төлбөрийн хэрэгсэл болон цахим мөнгийг хүлээн зөвшөөрсөн чухал алхам юм. Гэвч Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд заасан цахим мөнгө нь төв банкнаас гаргах үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр бус, харин Монголбанкны зөвшөөрөлтэйгөөр төлбөр тооцоонд ашиглагдах бусад төлбөрийн хэрэгсэлд хамаарч байна. Иймээс уг хуулийн цахим мөнгөний зохицуулалтыг ТБДВ-ийн эрх зүйн үндэс гэж шууд үзэх боломжгүй.

Цахим мөнгө болон ТБДВ нь хоёулаа дижитал хэлбэртэй гэдгээрээ ижил төстэй боловч эрх зүйн мөн чанарын хувьд ялгаатай. Цахим мөнгө нь мөнгөн хөрөнгөөр баталгаажсан, зөвшөөрөлтэй этгээдээс гаргадаг төлбөрийн хэрэгсэл бол ТБДВ нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах, төрийн баталгаатай, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр байх шинжтэй.<sup>58</sup> Иймээс Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх тохиолдолд түүнийг Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль дахь ердийн цахим мөнгөний ангиллаас ялган, төв банкны мөнгөний тусгай хэлбэр гэж тодорхойлох шаардлагатай.

### **2.2.3. ТБДВ-ийг “Монголбанкны зөвшөөрсөн бусад төлбөрийн хэрэгсэл” гэж үзэх боломж**

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт төгрөгийг орлох төлбөрийн бусад хэрэгслийг Монголбанкны зөвшөөрлөөр төлбөр тооцоонд хэрэглэж болохоор заасан байна.<sup>59</sup> Энэхүү зохицуулалтыг өргөн утгаар тайлбарлавал Монголбанк нь тодорхой нөхцөл, журмын хүрээнд биет бус төлбөрийн хэрэгслийг төлбөр тооцоонд ашиглахыг зөвшөөрөх боломжтой байна.

Гэвч ТБДВ-ийг зөвхөн “Монголбанкны зөвшөөрсөн бусад төлбөрийн хэрэгсэл” гэж үзэх нь түүний эрх зүйн мөн чанарыг бүрэн илэрхийлэхгүй. Учир нь ТБДВ нь энгийн зөвшөөрөгдсөн төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төв банкнаас гаргах, үндэсний мөнгөн тэмдэгттэй шууд холбоотой, төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах мөнгөний шинэ хэлбэр юм. Иймээс ТБДВ-ийг зөвхөн бусад төлбөрийн хэрэгслийн түвшинд авч үзвэл

---

<sup>57</sup> Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, 35 дугаар зүйл.

<sup>58</sup> Wouter Bossu нар, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 11-13 дахь тал.

<sup>59</sup> Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

түүний хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус, төв банкны өр төлбөр болох шинж, мөнгөний бодлогын хэрэгсэл болох боломж тодорхой бус хэвээр үлдэнэ.

Иймд Монгол Улсын өнөөгийн эрх зүйн орчинд ТБДВ-ийг туршилтын буюу хязгаарлагдмал хүрээний төлбөрийн хэрэгсэл байдлаар Монголбанкны зөвшөөрлөөр хэрэгжүүлэх боломж тодорхой хэмжээнд байж болох боловч түүнийг бүрэн хэмжээний хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болгон нэвтрүүлэхийн тулд Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль болон холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.

#### **2.2.4. Монголбанкны зорилт, чиг үүргийн хүрээнд ТБДВ гаргах боломж**

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт болох төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино гэж заасан.<sup>60</sup> Мөн Монголбанк нь өөрийн үндсэн зорилтын хүрээнд санхүүгийн зах зээл, банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах замаар үндэсний эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэгтэй.

Тус хуулийн 5 дугаар зүйлд Монголбанк мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах, мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үндэсний төлбөрийн системийг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих, банк болон хуульд тусгайлан заасан этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх зэрэг чиг үүрэгтэй гэж заасан байна.<sup>61</sup>

Эдгээр чиг үүргээс үзэхэд Монголбанк нь үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдал, төлбөрийн системийн найдвартай ажиллагаа, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах бүрэн эрхтэй. Энэ агуулгаар авч үзвэл ТБДВ нь Монголбанкны үндсэн зорилт, чиг үүрэгтэй зарчмын хувьд нийцэх боломжтой. Учир нь ТБДВ нь төлбөрийн системийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, төрийн баталгаатай мөнгийг дижитал орчинд хадгалах, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн хэрэглээг хамгаалах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах бодлогын хэрэгсэл болох боломжтой.

Гэсэн хэдий ч Монголбанкны өнөөгийн бүрэн эрх нь дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт гаргах, ТБДВ-ийн гүйлгээний дэд бүтэц байгуулах, хэрэглэгчийн цахим бүртгэл хөтлөх, зуучлагч байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлох, өгөгдөл хамгаалалт болон

---

<sup>60</sup> Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 4 дүгээр зүйл.

<sup>61</sup> Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 5 дугаар зүйл.

кибер аюулгүй байдлын тусгай горим тогтоох асуудлыг шууд бөгөөд нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Иймээс Монголбанкны ерөнхий чиг үүргийг ТБДВ гаргах эрх зүйн хангалттай үндэслэл гэж үзэхэд учир дутагдалтай.

### **2.2.5. Монгол улсын эрх зүйн орчны үнэлгээ**

Дээрх хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг нэгтгэн дүгнэвэл Монгол Улсад биет бус төлбөрийн хэрэгсэл болон цахим мөнгийг зөвшөөрсөн эрх зүйн суурь тодорхой хэмжээнд бүрдсэн боловч төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл гэж тодорхойлох бүрэн эрх зүйн үндэс хараахан бүрдээгүй байна.

Одоогийн зохицуулалтын хүрээнд дараах нөхцөл байдал ажиглагдаж байна.

Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэрийг цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэрээр хязгаарлан тодорхойлсон. Хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус нь Монголбанкнаас гүйлгээнд гаргасан төгрөгт хамаарах боловч түүний дижитал хэлбэрийг тусгайлан хуульчлаагүй. Цахим мөнгө болон биет бус төлбөрийн хэрэгслийг зөвшөөрсөн боловч тэдгээр нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах үндэсний мөнгөн тэмдэгт биш байна. Монголбанкны үндсэн зорилт, чиг үүрэг нь ТБДВ-ийг зарчмын хувьд дэмжих боломжтой боловч ТБДВ гаргах, удирдах, хянах, хэрэглэгчийн эрх болон өгөгдөл хамгаалалтыг зохицуулах тусгай бүрэн эрхийг нарийвчлан тогтоогоогүй байна.

Иймд Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхийн өмнө дараах эрх зүйн асуудлыг урьдчилан шийдвэрлэх шаардлагатай. Үүнд мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэрт дижитал хэлбэрийг хамруулах эсэх, ТБДВ-ийг төв банкны шууд өр төлбөр гэж хуульчлах эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статус олгох эсэх, ТБДВ-ийн гүйлгээний эцэслэл болон төлбөрийн хүчин төгөлдөр байдлыг хэрхэн тодорхойлох, зуучлагч байгууллагын бүртгэл, лиценз, хяналтын тогтолцоог хэрхэн бүрдүүлэх, хэрэглэгчийн эрх болон хувийн мэдээлэл хамгаалалтын баталгааг хэрхэн хангах зэрэг асуудал багтана.

### 2.3. Монгол улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээ

Монгол Улсад төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх хэрэгцээг тодорхойлоходоо уг асуудлыг зөвхөн шинэ технологи ашиглах эсэхтэй адилтган авч үзэх нь хангалтгүй юм. Харин үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн мөн чанар, төв банкны бүрэн эрх, төлбөрийн системийн тогтвортой ажиллагаа, төрийн санхүүгийн удирдлага, өгөгдлийн засаглал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон зохицуулагч байгууллагуудын институцийн чадавхыг хамтад нь үнэлэх шаардлагатай.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд ТБДВ нь зөвхөн төлбөрийн аппликейшн, технологийн дэд бүтэц, эсхүл цахим хэтэвчийн шийдэл бус, харин төрийн баталгаатай мөнгийг дижитал орчинд шинэ хэлбэрээр оршин тогтнох боломжтой болгодог эрх зүйн шинэ объект юм.<sup>62</sup> Иймд Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээг мөнгөний эрх зүйн үндсэн зорилт, Монголбанкны бүрэн эрх, төлбөрийн системийн хөгжлийн чиг хандлага, төрийн цахим шилжилтийн бодлоготой уялдуулан тодорхойлох нь зүйтэй.

Юуны өмнө Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээ үүсэж буй үндсэн шалтгаан нь төлбөрийн харилцаа эрчимтэй цахимжиж, мөнгөний хэрэглээний зан төлөв өөрчлөгдөж буй нөхцөлд төрийн баталгаатай мөнгөн тэмдэгтийн байр суурийг дижитал орчинд хадгалах шаардлага нэмэгдэж байгаатай холбоотой. Монголбанк нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт болох төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн зорилготой бөгөөд энэ хүрээнд мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх, үндэсний төлбөрийн системийг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.<sup>63</sup> Иймээс төлбөрийн хэрэгслийн хэлбэр өөрчлөгдөж, биет бус төлбөр давамгайлах хандлага нэмэгдэж буй нөхцөлд төв банкны мөнгө ямар хэлбэрээр орших вэ гэсэн асуудал бодлогын түвшинд тавигдаж байна.

ТБДВ нь энэ асуудалд үндэсний мөнгөн тэмдэгт зөвхөн биет хэлбэрээр бус, төрийн баталгаатай дижитал хэлбэрээр оршин тогтнох боломжтой гэсэн эрх зүйн болон институцийн хариулт өгч байна. Өөрөөр хэлбэл, ТБДВ нь төгрөгийн дижитал хэлбэрийг бий болгох замаар төв банкны мөнгөний бүрэн эрхийг дижитал орчинд хадгалах,

---

<sup>62</sup> Wouter Bossu, Masaru Itatani, Catalina Margulis, Arthur Rossi, Hans Weenink and Akihiro Yoshinaga, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 4-7 дахь тал.

<sup>63</sup> Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 4 дүгээр зүйл, 5 дугаар зүйл.

төлбөрийн системийн шинэчлэлийг дэмжих, мөнгөний бодлогын дамжих сувгийг орчин үеийн нөхцөлд нийцүүлэх боломжтой хэрэгсэл гэж үзэж болно.

Гэвч Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээ нь зөвхөн цахим төлбөрийг өргөжүүлэх асуудлаар хязгаарлагдахгүй. Харин ТБДВ-ийг аль эрх зүйн ангилалд оруулах вэ гэдгийг тодорхойлох хэрэгцээтэй шууд холбоотой. Тухайлбал, ТБДВ нь төв банкны шууд өр төлбөр мөн эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл болох эсэх, эсхүл эхний шатанд хязгаарлагдмал хэрэглээтэй төлбөрийн системийн платформ байдлаар хэрэгжих эсэхийг эрх зүйн түвшинд нэг мөр шийдвэрлэх шаардлагатай.<sup>64</sup> Эдгээр асуудал тодорхойгүй хэвээр байвал ТБДВ нэвтрүүлэх үйл явц нь төлбөрийн системийн шинэчлэл гэхээс илүүтэйгээр зохицуулалтын тодорхой бус байдал үүсгэх эрсдэлтэй.

Олон улсын туршлагаас харахад Бахам, Нигери зэрэг улс ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхдээ түүнийг төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлтэй уялдсан эрх зүйн объект болгон тодорхойлсон байна. Харин Эстони улс ТБДВ-ийг нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, өгөгдөл солилцоо, цахим гарын үсэг, төрийн үйлчилгээний цахимжилт, татварын цахим удирдлага зэрэг дижитал засаглалын суурь нөхцөлийг бүрдүүлсэн нь ТБДВ хэрэгжихэд шаардлагатай институцийн орчны ач холбогдлыг харуулж байна.<sup>65</sup> Иймээс Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээг үнэлэхдээ зөвхөн технологийн боломж байгаа эсэхийг авч үзэх бус, харин төрийн итгэлцэл, хэрэглэгчийн цахим танилт, гүйлгээний бүртгэл, өгөгдлийн хамгаалалт, нотлох баримтын хүчин чадал, байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцоо, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог хамтад нь авч үзэх шаардлагатай.

Монгол Улсад ТБДВ хэрэгтэй байх дараагийн үндэслэл нь институцийн зохион байгуулалтын үр ашигтай холбоотой. Монголын санхүүгийн тогтолцоо банк төвтэй хэвээр бөгөөд төлбөр тооцооны үйлчилгээ ихэвчлэн арилжааны банкаар дамжин хэрэгждэг. Ийм нөхцөлд ТБДВ нэвтрүүлэх нь арилжааны банкны үүргийг үгүйсгэх бус, харин төв банк, арилжааны банк, төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч, иргэн, төрийн байгууллага хоорондын харилцаанд дижитал мөнгөний шинэ хэлбэрийг хэрхэн зөв байршуулж, эрсдэлийг зохистой хуваарилах тухай асуудал болно.

---

<sup>64</sup> Wouter Bossu нар, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 11-15, 21-30 дахь тал.

<sup>65</sup> Bahamian Dollar Digital Currency Regulations, 2021, Regulation 2, Regulation 12(2); Central Bank of Nigeria, Regulatory Guidelines on the eNaira, 2021, 4-7 дахь тал

Олон улсын практикт өргөн хэрэглэгдэж буй зуучлагчтай буюу intermediated ТБДВ-ийн загвар нь Монгол Улсад харьцангуй бодитой хувилбар байж болох юм.<sup>66</sup> Энэ загварын хүрээнд төв банк нь ТБДВ-ийн гаргагч, бодлого тодорхойлогч, зохицуулагчийн үүргийг хэрэгжүүлж, харин хэрэглэгчтэй харилцах үйлчилгээ, КҮС/AML ажиллагаа, цахим хэтэвчийн үйлчилгээ, хэрэглэгчийн дэмжлэгийг арилжааны банк болон зөвшөөрөлтэй төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд хэрэгжүүлэх боломжтой.<sup>67</sup> Ийм зохион байгуулалт нь төлбөрийн системийн үр ашиг, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх боломжтой боловч зохицуулалт, хяналт, өгөгдөл хамгаалалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт хангалтгүй тохиолдолд шинэ төрлийн эрсдэл үүсгэж болзошгүй.

Түүнчлэн ТБДВ-ийн хэрэгцээ нь төрийн бодлогын хэрэгжилттэй салшгүй холбоотой. Төлбөрийн урсгал нь зөвхөн хувийн гүйлгээгээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд татвар, торгууль, шимтгэл, төрөөс олгох тэтгэмж, нийгмийн халамж, төрийн худалдан авалт зэрэг олон нийтийн шинжтэй санхүүгийн урсгалыг хамардаг. Иймээс ТБДВ нэвтрүүлэх асуудал нь төрийн санхүүгийн удирдлага, бодлогын хэрэгжилтийн үр ашиг, аудит, тайлагнал, гүйлгээний ил тод байдал, иргэний хувийн мэдээллийн хамгаалалтыг зэрэг хангах шаардлагатай.

Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх гол үндэс нь технологийн шийдэл бус, харин өгөгдөлд хэн, ямар зорилгоор, ямар эрх зүйн үндэслэлээр хандахыг тодорхойлсон зохицуулалтын хүрээ, зохицуулагч байгууллагын хяналтын бодит механизм, институц хоорондын мэдээлэл солилцоо, хариуцлагын заагийг нарийвчлан тогтоосон засаглалын шийдэл юм.<sup>68</sup> Энэ утгаараа Монгол Улсад ТБДВ хэрэгтэй гэх үндэслэл нь зөвхөн “илүү хурдан төлбөр” бий болгох асуудал бус, харин төрийн санхүү, төлбөрийн систем, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийг дижитал орчинд итгэлцэлтэй, хяналттай, нотлох боломжтой байдлаар хөгжүүлэх хэрэгцээ юм.

Иймээс Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг технологийн шинэчлэл бус, харин эрх зүйн зохицуулалт, институцийн зохион байгуулалт, төрийн дижитал засаглалын цогц шинэчлэлийн хүрээнд авч үзэх шаардлагатай. Монгол Улсын нөхцөлд ТБДВ-ийг амжилттай хэрэгжүүлэх бодит гарц нь эрх зүйн суурь шинэчлэлийг үе

---

<sup>66</sup> Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, BIS Quarterly Review, March 2020, 85-91 дахь тал.

<sup>67</sup> Raphael Auer and Rainer Böhme, “The technology of retail central bank digital currency”, BIS Quarterly Review, March 2020, 88-94 дахь тал.

<sup>68</sup> International Monetary Fund, Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations, IMF Working Paper No. WP/20/254, 2020, 40-44 дахь тал.

шаттайгаар хийх, Монголбанкны бүрэн эрхийг тодорхой болгох, төлбөрийн системийн зохицуулалтыг шинэчлэх, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулах, хэрэглэгчийн эрх болон өгөгдөл хамгаалалтын баталгааг бүрдүүлэх замаар бий болох боломжтой.

## ДУГНЭЛТ

Энэхүү дипломын ажлын хүрээнд төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ-ийн онолын ойлголт, эрх зүйн мөн чанар, олон улсын зохицуулалтын туршлага, Монгол Улсын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал болон нэвтрүүлэх хэрэгцээг судалсан болно. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд ТБДВ нь зөвхөн төлбөр тооцооны шинэ технологи бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрх, төв банкны чиг үүрэг, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, төлбөрийн системийн засаглал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт болон санхүүгийн тогтвортой байдалтай шууд холбоотой эрх зүйн шинэ объект болох нь тогтоогдлоо.

ТБДВ нь цаасан мөнгө, арилжааны банкны цахим мөнгө болон крипто хөрөнгөөс эрх зүйн мөн чанарын хувьд ялгаатай байна. Цаасан мөнгө нь төв банкнаас гаргасан биет хэлбэртэй хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл бол крипто хөрөнгө нь төв банкны өр төлбөрт хамаардаггүй, төрийн баталгаагүй, зах зээлийн эрэлт, нийлүүлэлтээс хамааран үнэ цэнэ нь хэлбэлздэг дижитал хөрөнгө юм. Харин ТБДВ нь төв банкнаас гаргах, төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах, төрийн баталгаатай, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр байх шинжтэй. Иймээс ТБДВ-ийг энгийн цахим төлбөрийн хэрэгсэл, банкны цахим мөнгө, эсхүл крипто хөрөнгөтэй адилтган үзэх боломжгүй бөгөөд мөнгөний эрх зүйн тусгай ангилалд хамааруулах шаардлагатай байна.

ТБДВ-ийн хэрэгжилт нь зөвхөн технологийн шийдлээс бус, харин эрх зүйн тодорхой байдал, институцийн зохион байгуулалт, зохицуулагч байгууллагуудын эрх хэмжээ, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт болон кибер аюулгүй байдлын зохицуулалтаас шууд хамаарч байна. ТБДВ нь төв банкны мөнгөний дижитал хэлбэр учраас түүнийг гаргах, эргэлтэд оруулах, эргэлтээс татах, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэлд тооцох, гүйлгээний эцэслэлийг тодорхойлох, хэрэглэгчийн мэдээллийг хамгаалах, зуучлагч байгууллагын эрх, үүргийг тогтоох зэрэг асуудлыг хууль тогтоомжийн түвшинд тодорхой болгох шаардлагатай.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалт нь улс бүрийн мөнгөний эрх зүй, төлбөрийн систем, санхүүгийн зах зээл, дижитал засаглалын хөгжлийн түвшнээс хамааран харилцан адилгүй байна. Бахам улс Sand Dollar-ийг төв банкны шууд өр төлбөр, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр болгон зохицуулсан нь ТБДВ-ийг мөнгөний эрх зүйн хүрээнд тодорхой

байр суурьтай болгосон жишээ юм. Нигери улсын eNaira-ийн туршлага нь эрх зүйн суурь бүрдсэн ч хэрэглэгчийн итгэл, дижитал дэд бүтэц, институцийн бэлэн байдал хангалтгүй бол бодит хэрэглээ хязгаарлагдаж болохыг харуулж байна. Харин Эстони улс ТБДВ-ийг шууд нэвтрүүлээгүй боловч цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, татварын цахим систем болон байгууллага хоорондын мэдээллийн засаглалаар дамжуулан дижитал мөнгө хэрэгжихэд шаардлагатай суурь институцийн нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

Монгол Улсын өнөөгийн эрх зүйн орчин нь биет бус төлбөрийн хэрэгсэл болон цахим мөнгийг тодорхой хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн боловч төв банкнаас гаргах дижитал мөнгөн тэмдэгтийг хууль ёсны төлбөрийн хэрэгсэл, төв банкны шууд өр төлбөр, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэр гэж тодорхойлох бүрэн эрх зүйн үндэс хараахан бүрдээгүй байна. Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийг цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэртэй гэж тодорхойлсон бөгөөд Монголбанкнаас гүйлгээнд гаргасан төгрөгийг төлбөрийн хууль ёсны хэрэгсэл гэж заасан байна. Харин дижитал хэлбэртэй төв банкны мөнгөн тэмдэгтийг тусгайлан хуульчлаагүй нь ТБДВ-ийн эрх зүйн статусыг тодорхой бус хэвээр үлдээж байна.

Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд цахим мөнгө, биет бус төлбөрийн хэрэгслийг зөвшөөрсөн боловч уг цахим мөнгө нь төв банкны шууд өр төлбөрт хамаарах үндэсний мөнгөн тэмдэгт бус, харин Монголбанкны зөвшөөрөлтэйгөөр ашиглагдах төлбөрийн хэрэгсэл юм. Иймээс одоогийн цахим мөнгөний зохицуулалтыг ТБДВ-ийн эрх зүйн үндэс гэж шууд үзэх боломжгүй байна. ТБДВ-ийг Монгол Улсад нэвтрүүлэх тохиолдолд цахим мөнгө болон төв банкны дижитал мөнгөний эрх зүйн ялгааг тодорхой болгож, ТБДВ-ийг төв банкны мөнгөний тусгай хэлбэр болгон хуульчлах шаардлагатай.

ТБДВ-ийг зохицуулахдаа зөвхөн нэг хууль, нэг байгууллагын хүрээнд шийдвэрлэх боломжгүй байна. Эрх зүйн зохицуулалтын арга хэрэгслийн хувьд бүртгэлжүүлэх, лицензжүүлэх, хяналт-мониторинг хэрэгжүүлэх, хориглох болон хязгаарлах зохицуулалт тогтоох, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, өгөгдөл хамгаалах, кибер аюулгүй байдлыг хангах, хариуцлагын механизмыг тодорхойлох зэрэг олон талт зохицуулалт шаардлагатай. ТБДВ-ийн зохицуулалт нь Төв банкны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль, мөнгө угаахтай тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт, кибер аюулгүй байдлын зохицуулалт болон хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалттай харилцан уялдсан байх шаардлагатай.

ТБДВ нэвтрүүлэх нь тодорхой эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой боловч зохицуулалтын орчин бүрэн бүрдээгүй нөхцөлд эрх зүйн тодорхой бус байдал, санхүүгийн тогтвортой байдлын эрсдэл, арилжааны банкны зуучлалын үүрэг сулрах эрсдэл, төв банкны үйл ажиллагааны ачаалал нэмэгдэх эрсдэл, кибер аюулгүй байдлын эрсдэл, хувийн мэдээлэл хамгаалалтын эрсдэл болон нийгмийн хүртээмжийн эрсдэл үүсэх боломжтой байна. Иймээс ТБДВ-ийг шууд бүрэн хэмжээгээр нэвтрүүлэхээс өмнө эрх зүйн суурь, технологийн дэд бүтэц, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоо, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, мэдээллийн аюулгүй байдлын нөхцөлийг үе шаттайгаар бүрдүүлэх шаардлагатай.

Монгол Улсад ТБДВ нэвтрүүлэх хэрэгцээ нь зөвхөн төлбөрийн хурд, зардлыг бууруулах асуудлаар хязгаарлагдахгүй байна. Харин төлбөрийн харилцаа цахимжиж буй өнөөгийн нөхцөлд үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн төрийн баталгааг дижитал орчинд хадгалах, төв банкны мөнгөний бүрэн эрхийг хамгаалах, төлбөрийн системийн найдвартай ажиллагааг хангах, төрийн санхүүгийн урсгал, татвар, тэтгэмж, халамж, торгууль, шимтгэл зэрэг нийтийн санхүүгийн гүйлгээг илүү хяналттай, нотлох боломжтой, ил тод болгох бодлогын хэрэгцээтэй холбогдож байна.

Монгол Улсын нөхцөлд ТБДВ-ийг хэрэгжүүлэх хамгийн боломжит хувилбар нь шууд загвар бус, харин зуучлагчтай буюу хоёр шатлалт загвар байх боломжтой гэж үзэж байна. Энэ тохиолдолд Монголбанк нь ТБДВ-ийн гаргагч, бодлого тодорхойлогч, зохицуулагчийн үүргийг хэрэгжүүлж, харин хэрэглэгчтэй харилцах үйлчилгээ, КҮС/AML ажиллагаа, цахим түрийвч, гүйлгээний үйлчилгээ, хэрэглэгчийн дэмжлэгийг арилжааны банк болон зөвшөөрөлтэй төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд хэрэгжүүлэх боломжтой. Ийм загвар нь төв банкны хяналтыг хадгалах, арилжааны банкны оролцоог хамгаалах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүй байх, хэрэглэгчийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх давуу талтай.

ТБДВ нь Монгол Улсын хувьд богино хугацаанд шууд нэвтрүүлэхэд бэлэн болсон бие даасан бүтээгдэхүүн бус, харин эрх зүйн зохицуулалт, институцийн зохион байгуулалт, технологийн дэд бүтэц, өгөгдлийн засаглал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт болон төрийн дижитал бодлогын уялдааг шаардсан цогц шинэчлэлийн асуудал байна. Иймээс Монгол Улс ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг үе шаттайгаар авч үзэж, эхний ээлжид эрх зүйн суурь шинэчлэл, цахим танилт, өгөгдөл хамгаалалт,

төлбөрийн системийн зохицуулалт, зохицуулагч байгууллагуудын чиг үүрэг, хариуцлагын тогтолцоог тодорхой болгох шаардлагатай.

Ийм нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд ТБДВ нь Монгол Улсад төлбөрийн системийн шинэчлэл, төрийн мөнгөний бүрэн эрх, санхүүгийн хүртээмж, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал орчин дахь тогтвортой байдал, төрийн санхүүгийн ил тод байдал болон дижитал засаглалын бодлоготой уялдсан үр дүнтэй эрх зүйн зохицуулалтын объект болох боломжтой гэж дүгнэж байна.

## САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Судалгааны үр дүнд төв банкны дижитал валют буюу ТБДВ нь зөвхөн шинэ төрлийн төлбөрийн хэрэгсэл бус, харин төрийн мөнгөний бүрэн эрх, төв банкны чиг үүрэг, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрх зүйн статус, төлбөрийн системийн засаглал, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт болон санхүүгийн тогтвортой байдалтай шууд холбоотой цогц эрх зүйн харилцаа болох нь тогтоогдсон. Иймд Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг технологийн шинэчлэл гэж хязгаарлан үзэх бус, харин мөнгөний эрх зүй, төлбөрийн системийн зохицуулалт, институцийн зохион байгуулалт, өгөгдлийн засаглалын цогц шинэчлэлийн хүрээнд үе шаттайгаар авч үзэх шаардлагатай байна.

### 1. ТБДВ-ийн эрх зүйн статусыг хууль тогтоомжид тодорхой болгох

Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэхээс өмнө түүний эрх зүйн мөн чанарыг хууль тогтоомжийн түвшинд нэг мөр тодорхойлох шаардлагатай. Тухайлбал, ТБДВ нь төв банкны шууд өр төлбөр мөн эсэх, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал хэлбэрт тооцогдох эсэх, хууль ёсны төлбөрийн хэрэгслийн статустай байх эсэхийг Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжид тодорхой тусгах нь зүйтэй. Одоогийн байдлаар Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэрийг цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэрээр тодорхойлсон тул дижитал хэлбэртэй төв банкны мөнгөний эрх зүйн үндэс бүрэн бүрдээгүй байна. Иймд “мөнгөн тэмдэгт”-ийн ойлголтыг зөвхөн биет хэлбэрээр хязгаарлахгүйгээр, технологиос ангид байдлаар тодорхойлох шаардлагатай.

### 2. Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

Монголбанк нь үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдлыг хангах, мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, үндэсний төлбөрийн системийг зохицуулах, хяналт тавих чиг үүрэгтэй боловч дижитал хэлбэртэй төв банкны мөнгө гаргах бүрэн эрхийг тусгайлан хуульчлаагүй байна.

Иймд Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд дараах асуудлыг тусгах нь зүйтэй. Үүнд:

1. Монголбанк дижитал хэлбэртэй мөнгөн тэмдэгт гаргах эрхтэй байх;
2. ТБДВ нь Монголбанкны шууд өр төлбөр болох;

3. ТБДВ-ийг гаргах, эргэлтэд оруулах, эргэлтээс татах журам;
4. ТБДВ-ийн төлбөрийн хүчин чадал, гүйлгээний эцэслэл;
5. ТБДВ-ийн хэрэглэгч, зуучлагч байгууллага, технологийн операторын эрх, үүрэг;
6. ТБДВ-ийн системд тавих хяналт, шалгалт, хариуцлагын хүрээ.

Эдгээр зохицуулалт нь ТБДВ-ийг эрх зүйн тодорхой бус орчинд нэвтрүүлэхээс сэргийлж, төв банкны бүрэн эрхийн хууль зүйн үндсийг бэхжүүлэх ач холбогдолтой.

### 3. ТБДВ болон цахим мөнгөний эрх зүйн ялгааг тодорхой болгох

Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд цахим мөнгө, биет бус төлбөрийн хэрэгслийг зөвшөөрсөн боловч уг цахим мөнгө нь төв банкны шууд өр төлбөр бус, харин зөвшөөрөлтэй этгээдээс гаргах төлбөрийн хэрэгсэл юм. Иймд ТБДВ-ийг одоогийн цахим мөнгөний зохицуулалттай адилтган үзэх нь зохимжгүй. Тиймээс Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хуульд ТБДВ, цахим мөнгө, банкны цахим мөнгө, төлбөрийн бусад хэрэгсэл, крипто хөрөнгийн ялгааг тодорхой тусгах шаардлагатай. Энэ нь ТБДВ-ийн эрх зүйн ангилал, зохицуулалтын хүрээ, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, санхүүгийн тогтвортой байдлын бодлогыг зөв тодорхойлох суурь нөхцөл болно.

### 4. Зуучлагчтай буюу хоёр шатлалт ТБДВ-ийн загварыг судалж хэрэгжүүлэх

Монгол Улсын санхүүгийн тогтолцоо банк төвтэй бүтэцтэй тул ТБДВ-ийг шууд загвараар нэвтрүүлэх нь Монголбанкны үйл ажиллагааны ачааллыг нэмэгдүүлэх, арилжааны банкны зуучлалын үүргийг сулруулах эрсдэлтэй. Иймд Монгол Улсын нөхцөлд зуучлагчтай буюу хоёр шатлалт загварыг илүү бодитой хувилбар гэж үзэж болно. Энэ загварын хүрээнд Монголбанк нь ТБДВ-ийн гаргагч, бодлого тодорхойлогч, зохицуулагчийн үүргийг хэрэгжүүлж, харин хэрэглэгчтэй харилцах үйлчилгээ, цахим түрийвч, харилцагчийг таних ажиллагаа, мөнгө угаахтай тэмцэх хяналт, хэрэглэгчийн үйлчилгээний тодорхой хэсгийг арилжааны банк болон зөвшөөрөлтэй төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх боломжтой.

Ийм зохион байгуулалт нь төв банкны хяналтыг хадгалах, арилжааны банкны оролцоог хамгаалах, санхүүгийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүй байх, төлбөрийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

## 5. ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалтын арга хэрэгслийг үе шаттай бүрдүүлэх

ТБДВ нь санхүү, төлбөрийн систем, өгөгдөл хамгаалалт, хэрэглэгчийн эрх, кибер аюулгүй байдал зэрэг олон салбарыг хамарсан харилцаа тул нэг төрлийн зохицуулалтаар хязгаарлах боломжгүй. Иймд дараах эрх зүйн зохицуулалтын арга хэрэгслийг үе шаттай хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Үүнд:

- бүртгэлжүүлэх зохицуулалт;
- лицензжүүлэх зохицуулалт;
- хяналт, мониторингийн зохицуулалт;
- хориглох болон хязгаарлах зохицуулалт;
- хэрэглэгчийн эрх хамгаалах зохицуулалт;
- өгөгдөл хамгаалалтын зохицуулалт;
- кибер аюулгүй байдлын зохицуулалт;
- хариуцлагын зохицуулалт багтана.

Эдгээр зохицуулалтыг Төв банкны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, Кибер аюулгүй байдлын тухай хууль зэрэг холбогдох хуультай уялдуулан боловсруулах шаардлагатай.

## 6. Зохицуулагч байгууллагуудын эрх хэмжээ, уялдаа холбоог тодорхой болгох

ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалт нь зөвхөн Монголбанкны дангаар хэрэгжүүлэх асуудал биш бөгөөд олон байгууллагын уялдаа холбоог шаардсан институцийн зохицуулалт юм. Иймд ТБДВ-ийн тогтолцоонд оролцох байгууллагуудын эрх хэмжээ, мэдээлэл солилцох журам, хамтын ажиллагааны механизм, хяналтын давхардлыг урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай.

Энэ хүрээнд:

- Монголбанк нь ТБДВ гаргах, мөнгөний нийлүүлэлтийг удирдах, төлбөрийн системд хяналт тавих үндсэн чиг үүрэгтэй байх;

- Санхүүгийн зохицуулах хороо нь банк бус санхүүгийн байгууллага, финтек үйлчилгээ үзүүлэгч, цахим түрийвч болон төлбөрийн үйлчилгээ үзүүлэгчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Санхүүгийн мэдээллийн алба нь мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хяналтыг хэрэгжүүлэх;
- хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх бүхий байгууллага нь хэрэглэгчийн санхүүгийн болон хувийн мэдээллийг хамгаалах хяналтыг хэрэгжүүлэх;
- цахим хөгжил, харилцаа холбоо, кибер аюулгүй байдлын чиг үүрэг бүхий байгууллагууд нь дижитал дэд бүтэц, цахим танилт, системийн найдвартай ажиллагааг хангах чиглэлээр оролцох шаардлагатай.

Ийм институцийн уялдаа холбоог хууль, журам, хамтын ажиллагааны протоколын түвшинд тодорхой болгох нь ТБДВ-ийн найдвартай хэрэгжилтийн үндсэн нөхцөл болно.

#### 7. Хэрэглэгчийн эрх болон хувийн мэдээлэл хамгаалалтын баталгааг бүрдүүлэх

ТБДВ-ийн гүйлгээ нь бүртгэлд суурилсан байх тул иргэдийн санхүүгийн мэдээлэл, хэрэглээний хэв маяг, төлбөрийн зан төлөвтэй холбоотой өгөгдөл үүсэх боломжтой. Иймд ТБДВ-ийн системд хэрэглэгчийн эрх болон хувийн мэдээллийг хамгаалах тусгай баталгаа зайлшгүй шаардлагатай.

ТБДВ-ийн эрх зүйн зохицуулалтад дараах асуудлыг тусгах нь зүйтэй. Үүнд:

1. ямар мэдээлэл цуглуулах;
2. ямар зорилгоор ашиглах;
3. хэн уг мэдээлэлд хандах;
4. ямар хугацаанд хадгалах;
5. ямар нөхцөлд төрийн байгууллагад дамжуулах;
6. хэрэглэгч мэдээллээ хянах, засуулах, хамгаалуулах ямар эрхтэй байх;
7. мэдээлэл алдагдсан тохиолдолд хэн хариуцлага хүлээх зэрэг асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Энэ нь ТБДВ-ийн системд иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, төрийн хэт хяналт үүсэхээс сэргийлэх, хүний эрхийн эрсдэлийг бууруулах ач холбогдолтой.

## 8. Туршилтын эрх зүйн орчин бий болгох

Монгол Улсад ТБДВ-ийг шууд бүрэн хэмжээгээр нэвтрүүлэхээс өмнө хязгаарлагдмал хүрээнд туршилтын эрх зүйн орчин бий болгох нь зүйтэй. Туршилтын орчин нь ТБДВ-ийн технологийн шийдэл, хэрэглэгчийн хүлээн зөвшөөрөлт, зуучлагч байгууллагын оролцоо, эрсдэлийн удирдлага, өгөгдөл хамгаалалт, гүйлгээний эцэслэл болон зохицуулагч байгууллагын хяналтын үр нөлөөг практикт үнэлэх боломж олгоно.

Туршилтын хүрээнд:

- тодорхой хэрэглэгчийн бүлэг;
- тодорхой гүйлгээний дээд хэмжээ;
- тодорхой төлбөрийн төрөл;
- хязгаарлагдмал хугацаа;
- оролцогч байгууллагын тусгай зөвшөөрөл;
- эрсдэлийн тайлагналын журам;
- хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалтын тусгай нөхцөлийг тогтоох нь зүйтэй.

Ингэснээр ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх эсэх бодлогын шийдвэрийг таамаглалд бус, бодит туршилт, дата, эрх зүйн үнэлгээ, хэрэглэгчийн зан төлөвт тулгуурлан гаргах боломж бүрдэнэ.

## 9. Цахим танилт, өгөгдөл солилцоо, кибер аюулгүй байдлын дэд бүтцийг сайжруулах

Эстони улсын туршлагаас харахад ТБДВ-ийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд зөвхөн төв банкны дижитал мөнгөний систем бус, харин төрийн баталгаатай цахим танилт, цахим гарын үсэг, өгөгдөл солилцоо, аудитын мөр, төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа холбоо чухал байна.

Иймд Монгол Улс ТБДВ-ийн асуудлыг авч үзэхдээ цахим танилтын найдвартай систем, төрийн байгууллага хоорондын өгөгдөл солилцооны аюулгүй дэд бүтэц, цахим гарын үсгийн хэрэглээ, кибер аюулгүй байдлын стандарт, системийн тасралтгүй ажиллагааны төлөвлөгөөг зэрэгцүүлэн хөгжүүлэх шаардлагатай.

Эдгээр нөхцөл хангагдаагүй тохиолдолд ТБДВ-ийн гүйлгээний хүчин төгөлдөр байдал, хэрэглэгчийн танилт, өгөгдөл хамгаалалт, мөнгө угаахтай тэмцэх хяналт, маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд тодорхой бус байдал үүсэх эрсдэлтэй.

#### 10. ТБДВ-ийг үе шаттай нэвтрүүлэх бодлогын зураглал боловсруулах

Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг нэг удаагийн шийдвэрээр хэрэгжүүлэх бус, үе шаттай бодлогын зураглалын үндсэн дээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэ хүрээнд дараах үе шатыг авч үзэж болно.

Нэгдүгээр үе шатанд эрх зүйн судалгаа, төв банкны бүрэн эрх, мөнгөн тэмдэгтийн хэлбэр, цахим мөнгөний зохицуулалт, хэрэглэгчийн эрхийн хамгаалалт, өгөгдөл хамгаалалт, кибер аюулгүй байдлын эрх зүйн үнэлгээ хийх.

Хоёрдугаар үе шатанд Төв банкны тухай хууль, Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль болон холбогдох хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулах.

Гуравдугаар үе шатанд хязгаарлагдмал хүрээний туршилтын эрх зүйн орчин бий болгож, зуучлагчтай загварыг турших.

Дөрөвдүгээр үе шатанд туршилтын үр дүнд үндэслэн хэрэглэгчийн эрх, өгөгдөл хамгаалалт, банкны системд үзүүлэх нөлөө, санхүүгийн тогтвортой байдлын эрсдэлийг үнэлэх.

Тавдугаар үе шатанд шаардлагатай нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд ТБДВ-ийг хязгаарлагдмал хүрээнээс өргөн хэрэглээнд үе шаттай нэвтрүүлэх эсэх бодлогын шийдвэр гаргах нь зүйтэй.

Монгол Улсад ТБДВ-ийг нэвтрүүлэх асуудлыг богино хугацаанд шууд хэрэгжүүлэх бус, харин эрх зүйн суурь шинэчлэл, зохицуулагч байгууллагуудын уялдаа холбоо, өгөгдөл хамгаалалт, кибер аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийн баталгаа, туршилтын эрх зүйн орчинд тулгуурлан үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Ийм байдлаар хэрэгжүүлсэн тохиолдолд ТБДВ нь Монгол Улсад төлбөрийн системийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дижитал орчин дахь байр суурийг хадгалах, төрийн мөнгөний бүрэн эрхийг хамгаалах, санхүүгийн хүртээмжийг дэмжих,

дигитал засаглалын хөгжилтэй уялдсан үр нөлөөтэй бодлогын хэрэгсэл болох боломжтой.

## НОМ ЗҮЙ

### I. Эрх зүйн эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль, 1996 он.
3. Иргэний хууль, 2002 он.
4. Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, мөнгөн хөрөнгийн шилжүүлэг, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль, 2013 он.
5. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, 2013 он.
6. Үндэсний төлбөрийн системийн тухай хууль, 2018 он.
7. Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль, 2021 он.

### II. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Д. Баярсайхан, *Эрх зүйн онол*, VI хэвлэл, Улаанбаатар, 2020 он.
2. С.Билгүүнзул, Э.Хосбаяр, “Төв банкны цахим мөнгөний чиг хандлага, үрдүн, анхаарах асуудал”, Монголбанк, Улаанбаатар, 2022 он.

### III. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

#### A. Англи хэл дээр

1. Auer, R., Böhme, R., “The Technology of Retail Central Bank Digital Currency”, *BIS Quarterly Review*, March 2020.
2. Bank for International Settlements, *Central Bank Digital Currencies*, CPMI Papers No.174, Basel, 2018.
3. Bank for International Settlements, *Central Bank Digital Currencies: Foundational Principles and Core Features*, Basel, 2020.
4. Bank for International Settlements, *CBDCs: An Opportunity for the Monetary System*, BIS Annual Economic Report 2021, Basel, 2021.
5. Bank for International Settlements, *Central Bank Digital Currencies: System Design and Interoperability*, Basel, 2022.
6. Bank of England, *Central Bank Digital Currency: Opportunities, Challenges and Design*, Discussion Paper, London, 2020.

7. Bech, M. L., Garratt, R., “Central Bank Cryptocurrencies”, *BIS Quarterly Review*, September 2017.
8. Bossu, W., Itatani, M., Margulis, C., Rossi, A., Weenink, H., Yoshinaga, A., *Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*, IMF Working Paper No. WP/20/254, Washington DC, 2020.
9. Central Bank of Nigeria, *Regulatory Guidelines on the eNaira*, 2021.
10. Central Bank of The Bahamas, *Bahamian Dollar Digital Currency Regulations*, 2021.
11. European Central Bank, *The Digital Euro: Legal and Policy Considerations*, Frankfurt am Main, 2023.
12. Estonian Information System Authority, *X-Road: Architecture and Governance Model*, Tallinn, 2020.
13. International Monetary Fund, *Central Bank Digital Currency: Progress and Policy Implications*, Washington DC, 2023.
14. Kalvet, T., Tiits, M., “Digital Governance in Estonia”, *Government Information Quarterly*, Vol.36, No.3, 2019.
15. Republic of Estonia, *Identity Documents Act*, 2014.
16. The Bahamas, *Payment Systems Act*, 2012.

#### IV. Цахим эх сурвалж:

1. Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://legalinfo.mn>
2. Монголбанк: <https://www.mongolbank.mn>
3. Bank for International Settlements: <https://www.bis.org>
4. International Monetary Fund: <https://www.imf.org>
5. European Central Bank: <https://www.ecb.europa.eu>
6. Bank of England: <https://www.bankofengland.co.uk>
7. Central Bank of The Bahamas: <https://www.centralbankbahamas.com>
8. Central Bank of Nigeria: <https://www.cbn.gov.ng>
9. Estonian Information System Authority: <https://www.ria.ee>