

# АШИГ ХҮРТЭГЧ ЭЦСИЙН ӨМЧЛӨГЧИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ

## ■ Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг яагаад ил тод болгох ёстой вэ?

Жил бүр дэлхий даяар хэдэн мянган компани шинээр бүртгүүлж, мөн нэгдэж нийлэх замаар өөрчлөгдөн байгуулагдаж байдаг. Дийлэнх тохиолдолд тэдгээрийг яг хэн өмчилж, бас удирдаж, ашиг орлогыг хэн хүртэж байгаа нь ил биш. Компанийн өмчлөгчийн энэхүү нууц байдал нь араасаа олон эрсдэл дагуулдаг бөгөөд эдгээр “нууц” компаниар дамжин хийгдсэн гүйлгээ, хууль бус хэлцэл, авлигын улмаас дэлхийн хөгжиж буй улс орнууд жилд 1 их наяд орчим ам. доллар алдаж байдаг талаар Олон улсын санхүүгийн шударга байдал байгууллагын тайланд дурджээ.<sup>1</sup> Мөн 2016 оны эхээр нийтлэгдсэн Панамын баримт бичиг нь эдгээр “нууц” компани төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай холбоотой авлига болон мөнгө угаах, татвараас зайлсхийх үйлдлийг хэрхэн нуун дарагдуулдаг болохыг дэлгэн харуулжээ.

Эрдэс баялгийн салбарт ч компанийн өмчлөгчийн нууц байдал нь нэн тулгамдсан асуудлын нэг болж байна. Үр шим нь иргэдэд очиж байх учиртай, нийтийн өмчийн байгалийн баялагт тулгуурлаж ашиг орлого олдог энэ салбарт төрийн албан тушаалтнууд эрх мэдлээ ашиглан нөлөөллөө тогтоож, өөрт хамаарал бүхий компаниудад ашигтай шийдвэр гаргаж, давуу байдал олгох магадлал

өндөр юм. Тийм учраас ашигт малтмал, газрын тосны нөөц ашиглах эрхийг чадавхгүй бөгөөд хариуцлагагүй, жинхэнэ өмчлөгчөө нууцалсан халхавч компаниуд эзэмшиж байх нь түгээмэл. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс л гэхэд компаниудын гинжин хэлхээгээр халхлагдсан нууц өмчлөгч бүхий оффшор компаниудтай гэрээ байгуулснаар 2010-2012 онд газрын тосны томоохон таван ордоосоо 1,3 тэрбум ам.доллар алдсан тухай баримт бий.<sup>2</sup> Иймээс олон улсад авлига, мөнгө угаах, санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хүрээнд улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй холбоотой санхүүгийн гүйлгээнд тавих олон нийтийн хяналтыг чухалчлан авч үзэх болжээ.

Эрдэс баялгийн салбарт ил тод байдал, сайн засаглалыг төлөвшүүлэх зорилго бүхий Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС)-ыг хэрэгжүүлэгч улс орнууд 2016 онд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, татвараас зайлсхийх гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудлаар санал нэгдэн, уул уурхай, газрын тосны салбарт ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хангахаар болжээ. Ингэхдээ нийтийн албан тушаалтан буюу улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн уул уурхай, газрын тосны компани дахь хувь эзэмшилд онцгой анхаарал хандуулан ил тод болгохоор тогтжээ.

1 Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014 by the Global Financial Integrity, [http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017\\_final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf)

2 EITI Factsheet on Disclosing Beneficial Ownership, May, 2017, [https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti\\_bo\\_factsheet\\_en\\_final.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_bo_factsheet_en_final.pdf)

**■ Ашиг хүртэгч эзэн гэж хэнийг хэлэх вэ?**

Ил тод байдлыг хангах замаар авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, татвараас зайлсхийх, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг оновчтой тодорхойлох явдал нэн чухал болохыг бусад улс орнуудын туршлага харуулж байна. Иймээс Монгол Улсын хувьд ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд ОУИТБС болон олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагуудаас зөвлөмж болгож буй дараах нөхцөл байдлыг заавал харгалзан үзэх нь чухал юм. Үүнд:

**А. Ашиг хүртэгч хувь хүнийг тодорхойлох**

Компанийг өмчилж, удирдлага, хяналтыг нь хэрэгжүүлж буй, тэрчлэн удирдлагын шийдвэрт нөлөөлөх эрх бүхий хувь хүнийг хүртэл тодорхойлох шаардлагатай. Харин компани, хуулийн этгээд, эсхүл жинхэнэ өмчлөгчийн эрхийг төлөөлөн хэрэгжүүлж буй хувь хүнийг (төлөөлөгч, номиналь эзэмшигч гэх мэт) ямар ч тохиолдолд ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгч гэж үзэхгүй. Өөрөөр хэлбэл, хамаарал бүхий компаниудын өмчлөлийн гинжин хэлхээн дэх хуулийн этгээд тус бүрийн өмчлөгчийг хувь хүн хүртэлх түвшинд тогтооно гэсэн үг юм.

**Б. Өмчлөл ба удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэгчийг тодорхойлох**

Өмчлөл ба удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх гэж компанийн хувьцаа, түүнтэй адилтгах үнэт цаас, бусад саналын эрхийг эзэмшин эцсийн үр шимийг нь хүртэж буй этгээд, эсхүл удирдлагын багийг томилох, гэрээ хэлцэл байгуулах, компанийг нэгтгэх, нийлүүлэх гэх мэт удирдлагын гол шийдвэрийг тодорхойлох, хориг тавих эрхийг хэрэгжүүлэх нөхцөл байдлыг ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл, компанид гэрээний үндсэн дээр ажил үүрэг гүйцэтгэж,

цалин хөлс авч буй гүйцэтгэх захирал, менежер гэх мэт албан тушаалтныг эцсийн өмчлөгч гэж үзэхгүй. Харин тэдгээрийг томилох, чөлөөлөх, үйлдэл, үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх эрх мэдэлтэй төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дарга, гишүүн, шийдвэр гаргахад нөлөөлөхүйц тооны хувьцаа, эсхүл бусад саналын эрх эзэмшдэг этгээдийг өмчлөл ба удирдлагын эрх хэрэгжүүлэгч гэж ойлгоно.

**В. Улс төрд нөлөө бүхий этгээд мөн эсэхийг тодорхойлох**

Нийтийн албанд шийдвэр гаргах түвшний албан тушаал эрхэлж буй этгээдийн газрын тос, уул уурхайн компани дахь хувь эзэмшлийн хэмжээ, саналын эрхийн хэлбэрийг тодорхойлох хэрэгтэй. Ингэхдээ зөвхөн тухайн албан тушаалтан төдийгүй тэдгээрийн хамаарал бүхий этгээдүүд болон эдийн засгийн хувьд нэгдмэл сонирхолтой бусад этгээдийг ч хамруулан үзэх ёстой.

**■ Ашиг хүртэгч эзний талаарх ямар мэдээллийг ил тод болгох вэ?**

- Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ургийн овог, эцэг/эхийн болон өөрийн нэр;
- Төрсөн огноо;
- Иргэний харьяалал, оршин суугаа улсын нэр;
- Эзэмшиж буй хувьцаа, хувь эзэмшил, саналын эрхийн тоо хэмжээ, саналын эрхийг хэрэгжүүлэх хэлбэр, тэдгээрийг олж авсан огноо;
- Улс төрд нөлөө бүхий этгээд эсхүл тэдгээрийн хамаарал бүхий, нэгдмэл сонирхолтой этгээд мөн эсэх;
- Улс төрд нөлөө бүхий этгээд мөн бол хувьцаа, хувь эзэмшил, саналын эрхийг олж авсан огноо зэрэг багтана.

## АШИГ ХҮРТЭГЧ ЭЦСИЙН ӨМЧЛӨГЧИЙН МЭДЭЭЛЛИЙГ ИЛ ТОД БОЛГОХ НЬ ЯМАР АЧ ХОЛБОГДОЛТОЙ ВЭ?

Ашиг хүртэгч эзний мэдээллийг ил тод болгох нь улс орны засаглал, эдийн засгийн чадавх, тогтвортой хөгжил, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлж, хөрөнгө оруулалтын орчныг тогтвортой болгохоос гадна эрдэс баялгийн төдийгүй бусад салбарт ч үйл ажиллагаа явуулж байгаа бизнес эрхлэгчдэд олон чухал үр нөлөө үзүүлнэ. Үүнд:



Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын уул уурхай, газрын тосны салбарт эзэмшиж буй хөрөнгө, хувь эзэмшлийг ил тод болгосноор эрх мэдлээ ашиглан нийтийн баялагт шударга бусаар нөлөөллөө тогтоон үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих явдлыг хязгаарлана.



Ийнхүү нийгмийн үйлчилгээ, дэд бүтцийн чанар, хүртээмж сайжирч, ажлын байр, өрхийн орлого нэмэгдсэнээр иргэн бүр байгалийн баялгийнхаа үр шимийг хүртэж, тэгш хуваарилалт хангагдана.



Ил далд данс тооцоо хөтлөх, авлига хээл хахуулийн замаар улсын төсөвт төлөх орлогын хувь хэмжээг бууруулах зэрэг хууль бус үйлдлийг арилгаж, хамаарал бүхий компаниудын хоорондох бүртгэлгүй мөнгөн урсгалыг хязгаарласнаар төсвийн орлого нэмэгдэж, улс орны өмнө тулгарч буй нийгэм, эдийн засгийн асуудлуудыг шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ.



Хамаарал бүхий компаниудын гинжин хэлхээний ард нуугдсан нууц эздийг ил тод болгосноор шударгаар ажиллаж буй компаниуд яг хэнтэй бизнес хийж байгаагаа мэдэх боломж бүрдэнэ. Тэрчлэн, хууль бус үйл ажиллагаанд холбогдсон, улс төрчдийн халаасны компанитай бизнесийн харилцаанд орж, эцэст нь хуулийн хариуцлагад татагдаж, хөрөнгө санхүү, нэр хүндээрээ хохирох эрсдэлээс хамгаалагдана.



Авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, төрийн албан хаагчдаас ирэх хууль бус дарамт шахалтыг таслан зогсоосноор тусгай зөвшөөрөл, гэрээ хэлэлцээр, хяналт шалгалтын тогтолцоог эрүүлжүүлж, бизнесийн орчин сайжирна.



Бизнес, санхүүгийн харилцааны эрсдэл буурч, хөрөнгө оруулалтын орчны тогтвортой байдал хангагдаж, улс орны өрсөлдөх чадвар дээшилснээр хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлж, салбарын хөгжлийг хангахад хувь нэмэр оруулна.

## АШИГ ХҮРТЭГЧ ЭЦСИЙН ӨМЧЛӨГЧИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ ЗАЙЛШГҮЙ БОЛОХ НЬ

### ✓ ОУИТБС-аар хүлээсэн зайлшгүй биелүүлэх үүрэг мөн.

Монгол Улс 2006 онд ОУИТБС-д нэгдэн орж түүний зарчим, стандарт, шаардлагыг хэрэгжүүлж байна. ОУИТБС-ын стандарт 2016 онд шинэчлэн батлагдсанаар түүнийг хэрэгжүүлэгч улс орнууд өөрийн орны эрдэс баялгийн салбартаа ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн бүртгэл, хяналтын тогтолцоог бий болгож, улмаар 2020 оны 1 сарын 1 гэхэд олон нийтэд ил тод болгох үүргийг хүлээгээд байна. Манай улс өнгөрсөн хугацаанд дээрх үүргээ хэрэгжүүлэх талаар идэвх санаачилга гарган, ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгох чиглэлээр 2020 хүртэл хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөө батлан эрх зүйн орчинд холбогдох өөрчлөлтүүдийг оруулж эхлээд байна. Ингэснээр ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийн бүртгэл, хяналт, татварын тогтолцоог бүрдүүлэх эхлэл тавигдсан ч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй бөгөөд эцсийн өмчлөгчийг оновчтой тодорхойлж, нийтэд ил тод болгох арга замыг тодорхойлж чадаагүй хэвээр байна.

### ✓ Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын заавал биелүүлэх шаардлага мөн.

Олон улсад санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хориг тавих арга хэмжээний хэрэгжилтийг хангах үүрэг бүхий *Financial Actions Task Force* байгууллагын 2012 онд шинэчлэн батлагдсан зөвлөмжөөр ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг тодорхойлох үйл ажиллагааг илүү оновчтой болгож, хуулийн этгээд гэрээ хэлцлийн хувьд өмчлөгч болон хяналтыг гартаа авч байгаа этгээдийн бүртгэлийн тогтолцоо бий болгохыг гишүүн орнуудад үүрэг болгожээ.

Түүнчлэн 2016-2017 онд дээрх байгууллагын Ази, Номхон далайн бүс нутгийн байгууллагаас Монгол

Улсад “Харилцан хяналт” хийж, улмаар Монгол Улсыг бүс нутгийн “хар жагсаалт”-д орох өндөр эрсдэлтэй орон гэж үзэн “Үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ” хийжээ. Уг үнэлгээгээр эрсдэл өндөртэй салбаруудаа тодорхойлж, холбогдох хяналтын тогтолцоогоо бүрдүүлэх үүрэг өгсөн байна. Монгол Улсын эдийн засгийн 20 орчим хувийг<sup>3</sup> эзэлдэг олборлох салбарт улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн оролцоо, нөлөөлөл өндөр, их хэмжээний мөнгөн дүнтэй орлого, зардал, ашиг болон ажил, үйлчилгээний гэрээ хэлцэл хийгддэг байдлыг харгалзан үзвэл эрсдэл өндөртэй салбарт тооцогдох магадлал өндөр юм.

### ✓ Нээлттэй засаглалын түншлэл

Ил тод байдлыг хангах, авлигатай тэмцэх, засаглалыг бэхжүүлэх зорилго бүхий улс орнуудын сайн дурын олон талт санаачилга болох Нээлттэй засаглалын түншлэлд Монгол Улс 2013 онд нэгдэн орсон билээ. Нээлттэй засаглалын түншлэлийн 2015-2018 оны Үндэсний төлөвлөгөөнд олборлох салбарт гэрээ ба “ашиг хүртэгч эзэд”-ийн ил тод байдлыг хангах асуудлыг тусган хэрэгжүүлэхээр үүрэг амлалт аваад байна.

### ✓ Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал бол олон улсын зайлшгүй чиг хандлага мөн.

Ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал нь “Их долоо”-гийн болон “Их хорь”-ийн бүлэгт багтдаг улс орнуудын хамтын ажиллагааны тэргүүлэх зорилтуудын нэг болоод байна. Энэ хүрээнд Европын холбооноос ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийн бүртгэлийн тогтолцоо бий болгохыг гишүүн орнууддаа үүрэг болгов. Түүнчлэн АНУ болон Англи Улс Авлигатай тэмцэх тухай хуульдаа ашиг хүртэгч эцсийн өмчлөгчийг бүртгэн нийтэд ил тод болгох зохицуулалтуудыг тусган хэрэгжүүлж байна.

3 2017 оны Статистикийн мэдээ