

# Монгол улс дахь эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал Хэрэгжилтэд тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэх нь

“Авлигыг бууруулахад ил тод байдлыг хангах нь” төслөөс гаргаж буй тайлан

Майкл Баррон

Тим Лоу

Цэдэндамбын Батсугар

Жигмэддоржийн Ариунцэцэг

## “АВЛИГЫГ БУУРУУЛАХАД ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ ХАНГАХ НЬ” ТӨСЛИЙН ТУХАЙ

“Авлигыг бууруулахад ил тод байдлыг хангах” (LTRC) төсөл нь Брүүкингс Институт болон [Хөгжлийн төлөөх судалгаа \(R4D\)](#) удирдан хэрэгжүүлж буй байгалийн баялагтай холбогдсон үйл ажиллагааны гинжин хэлхээнд үүсэх авлигыг бууруулах чиглэлийн олон улсын ажиллагаа-судалгаа хосолсон санаачлага юм. LTRC нь баримт нотолгоо, талуудын хэлэлцүүлэг зөвлөмж, газар дээрх ажиллагааны үр дүнд суурилсан [системийн аргачлалыг](#) мөрдлөг болгон ажиллаж байна. LTRC төсөл нь улс орон болон олон улсын түвшинд олборлох салбарт сайн засаглалыг бий болгох, авлигатай тэмцэх чиглэлээр ажиллаж буй төрөл бүрийн талуудад судалгаа хийх, мэдлэг хуваалцах, шинэ туршлага нэвтрүүлэх замаар дэмжлэг үзүүлдэг.

## БРҮҮКИНГС ИНТИТУТЫН ТУХАЙ

Брүүкингс Институт нь бие даасан судалгаа, бодлогын шийдлийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ашгийн бус байгууллага юм. Тус байгууллагын эрхэм зорилго нь өндөр чанартай, хараат бус судалгааг хийж, тэрхүү судалгааны үр дүнгээ бодлого боловсруулагч нар болон олон нийтэд танилцуулан, шинэлэг, бодит саналыг гаргах явдал юм. Брүүкингс Институтын гаргасан товхимлууд дахь аливаа дүгнэлт, санал нь тухайн баримт бичгийг боловсруулагч нарын үзэл бодлыг шингээсэн бөгөөд тус байгууллага болон түүний удирдлага, бусад судлаач нарын байр суурийг илэрхийлдэггүй болно.

## ЙН ТӨЛӨӨХ СУДАЛГАА (R4D) ХӨТӨЛБӨРИЙН ТУХАЙ

Хөгжлийн төлөөх судалгаа (R4D) нь хөгжлийн төлөөх үйл ажиллагааг олон улсад хамтран хэрэгжүүлэгч ашгийн бус түншлэгч юм. R4D нь дэлхий дахинаа боловсролтой, эрүүл иргэдийг дэмжигч чадварлаг тогтолцоог бий болгохын тулд засгийн газрууд, иргэний нийгэм, инновац хөгжүүлэгчидтэй хамтран ажилладаг. Ингэхдээ эрүүл мэнд, боловсрол, хоол тэжээлийн чиглэлээр мэргэшсэн экспертүүдийг судалгаа шинжилгээ, болон бусад төрлийн дэмжлэгээр ханган шийдвэр гаргалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангах болон асуудал шийдэх харилцаа холбоо үүсгэх боломжийг бүрдүүлдэг.

# Агуулга

---

<b>Хураангуй</b>	ii
<b>1. Танилцуулга</b>	1
1.1 Монгол улс дахь боломжууд	1
1.2 Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын ач холбогдол	2
1.3 Монгол улсын өнөөгийн нөхцөл байдал	3
<b>2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудад тулгардаг бэрхшээлүүд</b>	4
Кэйс судалгаа: Папуа Шинэ Гвиней	6
<b>3. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудад тулгардаг бэрхшээлүүд</b>	7
Кэйс судалгаа: Их Британи	8
<b>4. Гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй холбоотой тулгардаг бэрхшээлүүд</b>	11
Кэйс судалгаа: Гана улс	12
<b>5. Баталгаажуулалттай холбоотой бэрхшээлүүд</b>	13
5.1 Өгөгдөл баталгаажуулах үе шатууд	13
5.2 Баталгаажуулалтын элементүүд	14
<b>6. Шууд бус удирдлагыг тодорхойлохтой холбоотой бэрхшээлүүд</b>	17
<b>7. Эцсийн өмчлөгчийн нээлттэй мэдээллийн сантай холбоотой бэрхшээлүүд</b>	19
7.1 Нээлттэй мэдээллийн сангийн ач холбогдол	20
7.2 Нээлттэй мэдээллийн сантай холбоотой эрсдэл, бууруулах арга зам	21
7.3 Үнэгүй хандалт	22
<b>8. Үр дүн</b>	24
<b>9. Зөвлөмж</b>	25
<b>10. Дүгнэлт</b>	27
<b>Хавсралт: Уулзалт хийсэн байгууллагууд</b>	28
<b>Талархал</b>	29
<b>Эх сурвалж</b>	30

## Хураангуй

“Авлигыг бууруулахад ил тод байдлыг хангах” төслөөс (LTRC) гаргаж буй энэхүү тайлан нь эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр Монгол улсад тулгарч буй гол асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд *Монгол дахь эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал: Цаашдын чиглэл* баримт бичгийг боловсруулагч нарын зүгээс толилуулж буй дараагийн цуврал тайлан юм.

Уг тайлангийн хүрээнд доорх зургаан сэдэвтэй холбоотой олон улсын тэргүүн туршлагыг танилцуулж, Монгол Улсын нөхцөл байдлыг тодорхойлонтой, холбогдох арга хэмжээний зөвлөмжийг санал болгосон. Үүнд:

**Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд**

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниуд**

**Гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд**

**Баталгаажуулалт**

**Шууд бус удирдлагын тодорхойлолт**

**Нээлттэй бүртгэлд хамаарах асуудлууд**

Түүнчлэн тайланд техникийн туслалцаа, эцсийн өмчлөгчийг мэдээлэх одоогийн тогтолцоонд хийж буй шинэчлэл, төрийн худалдан авалтад эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ашиглах, олон улсын хөгжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой хяналтууд зэрэгт хамаарах санал зөвлөмжийг ч мөн тусгасан болно.

Тайланд Папуа Шинэ Гвиней, Их Британи, Гана, Европын холбооны туршлагыг тус тус багтаасан 4 кэйс судалгаагаар дамжуулан Монгол улсад хэрэгжүүлж болохуйц санал зөвлөмжийг багтаав.

Ингээд тайлан дахь гол дүгнэлтийг танилцуулбал:

**Нийтэд нээлттэй бүртгэл бүхий эцсийн өмчлөгчийн тайлагналын тогтолцоог** бий болгосноор Монгол улс нь цахим эдийн засаг бий болгох, бизнесийн орчны шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалт татах, хууль бус хөрөнгийн эргэлтийг хязгаарлах гэх мэт засгийн газрын бодлогын үндсэн чиглэлүүдийн хэрэгжилтийг хангах боломжтой. Түүнчлэн, авлига хээл хахууль болон ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой иргэний нийгмийн байгууллагуудын санаа зовоосон асуудлыг ч шийдвэрлэхэд хувь нэмэр оруулна.

**Монгол улс дахь бодлогын санаачлагууд улс төрийн хувьд эрч авсан нь** нийтэд нээлттэй эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх гэх мэт ил тод байдалд чиглэсэн шинэчлэл хийх боломж, нөхцлийг бүрдүүлж байна.

**Монгол улс нь** Санхүүгийн хориг арга хэмжээний байгууллага болох ФАТФ-ын шаардлагыг хангахуйц эцсийн өмчлөгчийн тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр нилээд ажлыг хэрэгжүүлээд байна. Гэвч одоогийн тогтолцоо нь дээрх шаардлагуудын техник нийцлийг хангасан ч үр дүнтэй байдал, олон улсын тэргүүн туршлагатай уялдах чиглэлээр сул талтай хэвээр байна.

**Монгол улс нь олон улсын сайн туршлага бүхий эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн сантай болохын** тулд энэхүү тайланд тусгасан асуудлуудтай уялдсан хэд хэдэн стратегийн шийдвэрийг гаргах нь чухал юм.

Тайлангийн үндсэн 6 сэдвийн хүрээнд толилуулж буй арга хэмжээний саналуудыг дор харуулав. Үүнд:

**Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд.** Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн төсөлд удирдлагыг хэн, хэрхэн хэрэгжүүлдэг талаарх мэдээллийг нээлттэй байлгах тухай заалтыг багтаах шаардлагатай. Энэхүү тайлангаар дамжуулан Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулж буй Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд (үүнд гадаадын Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд мөн багтана) аль төрлийн мэдээллээ нийтэд ил байлгах талаар тодорхой зааж өгсөн. Мөн Монгол дахь Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын (ОУИТБС) зүгээс Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд нь ОУИТБС-ын нийтлэг шаардлагатай хэрхэн нийцэж буй талаарх судалгааг хийхийг зөвлөсөн. Одоогийн байдлаар төрийн 100% өмчлөл бүхий хуулийн этгээдүүд нь эцсийн өмчлөгчийн мэдээллээ Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт (УБЕГ) тайлагнах үүргээс чөлөөлөгддөг ажээ. Гэтэл олон улсын тэргүүн туршлагаас харвал Төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын хувьд тайлагналын тусгайлсан шаардлагууд байдаг.

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниуд.** Нээлттэй хувьцаат компани бүрийн хувьд УБЕГ нь бүртгэлтэй хувьцааны хувь хэмжээ, хувьцаа арилжаалдаг хөрөнгийн биржийн нэр, тухайн компанийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл бүхий биржийн цахим хуудасны мэдээллийг цуглуулдаг байх шаардлагатай. Түүнчлэн, УБЕГ-аас Монголын хөрөнгийн бирж, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудын болон Хонг Конг, Шанхай зэрэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөрөнгийн биржийн жагсаалтыг гаргах нь чухал. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компани нь тайлагнах эцсийн өмчлөгч байхгүй бол ил тод байдлын чиглэлээрх аливаа үйл ажиллагаа үр дүнгүй болно. Учир нь хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн ЭӨ-ийн тайлагнал нь эргээд засаглал, зохицуулалтын шаардлагатай уялдаж байдгийг ойлгох нь чухал юм.

**Гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд.** Монгол улсын засгийн газраас уг тодорхойлолтыг тусад нь гаргаж, гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн босго хувийг 10%-иар тогтоон, хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгч нарынх нь дунд гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээд байдаг бол энэ талаар зайлшгүй тайлагнах шаардлага бий болгож, төрийн худалдан авалтад оролцож буй аливаа хуулийн этгээд гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй аливаа холбоо, хамааралтай бол түүнийгээ заавал тайлагнах тухай тогтолцоо бий болгох ёстой. Энэ чиглэлээр тулгарах гол бэрхшээл бол гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээд гэдгийг явцуу тодорхойлох эрсдэл бөгөөд энэ нь улс орнуудын төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг, нэршил зэрэг нь харилцан адилгүй байдагтай холбоотой. Тиймээс эцсийн өмчлөгчийг тайлагнах тогтолцоог бүрдүүлэхийн тулд компани болон бусад хуулийн этгээд нь өөрийн эцсийн өмчлөгч нарын дундах гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдийг үнэн зөвөөр тайлагнах практикийг бий болгох явдал юм.

**Баталгаажуулалт.** УБЕГ нь мэдээллийг баталгаажуулах цогц үйл явцтай болох шаардлагатай бөгөөд боломжтой бол автоматжуулалт, “анхаарал татсан” кэйсүүдийг илрүүлэх процесс бүрдүүлж, үр дүнтэй, тэнцвэртэй торгуулийн тогтолцоог бэхжүүлж, мэдээлийн зөрчил, үл тохирлыг мэдээлэх үүргийг мэдээллийн сан ашиглагч банк, хуульч нар гэх мэт талуудад оногдуулах хэрэгтэй. Үнэн зөв мэдээлэл бүхий найдвартай өгөгдлийн сан бүрдүүлэхэд баталгаажуулах процесс нь чухал ач холбогдолтой юм. Харин үр дүнтэй баталгаажуулалтыг бий болгох нь ЭӨ-ийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх чиглэлээр тулгарч буй хамгийн том бэрхшээл болох нь харагдаж байна. Учир нь өдгөө ашиглагдаж буй аль ч мэдээллийн сан нь үр дүнтэй баталгаажуулалтын асуудлыг бүрэн шийдэж чадаагүй л байна. Баталгаажилт бол тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц бөгөөд бүртгэлийн өөр өөр шатанд хийдэг. Эдгээр шат нь дараалсан байх албагүй бөгөөд зарим тохиолдолд давхардах нь ч бий. Үе шат бүрд мэдээллийн санд буй мэдээллийг хянан баталгаажуулж мэдээллийн чанарыг тууштай хангах үйл ажиллагаа багтдаг.

**Шууд бус удирдлагын тодорхойлолт.** Шууд бус хяналтын талаар ФАТФ-ын зөвлөмжтэй нийцсэн, аливаа хийдэл цоорхой үүсгэхгүй байх “бүгдийг хамарсан” тодорхойлолт бүхий журам, чиглэлийг УБЕГ-аас гаргах шаардлагатай. Мөн өмчлөл, удирдлагын бүтцийнхээ талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл илгээх үүргийг УБЕГ-аас хуулийн этгээдүүдэд оногдуулах ёстой. Шууд бус удирдлагын тодорхойлолт нь өргөн хүрээг хамарсан, уян хатан байдлаар томъёологдсоноор ирээдүйд эцсийн өмчлөлөө нуун дарагдуулах аливаа оролдлогоос хамгаалах боломжтой байхын зэрэгцээ ямарваа хийдэл, цоорхойгүй байж компанийн болон хуулийн этгээдийн боломжит аливаа хяналтыг бүгдийг хамруулсан агуулгатай байх ёстой. Амьдрал дээр үүнийг оновчтой хэрэгжүүлэх нэг арга бол шууд бус удирдлагын тодорхойлолтын хамтаар түүний маш олон жишээг оруулж өгөх явдал юм. Гэхдээ хяналт нь зөвхөн эдгээр жишээгээр хязгаарлагдаагүйг онцлох хэрэгтэй.

**Нийтийн мэдээллийн сантай холбоотой асуудлууд.** Монгол улс нь цахимаар чөлөөтэй хандах боломж бүхий эцсийн өмчлөгчийн нээлттэй мэдээллийн сантай болох хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл нийтэд ил болж буй мэдээлэл нь компанийн эцсийн өмчлөгчийн тайлагналын хэсэг нь байх юм. Мөн хувийн аюулгүй байдал нь хөндөгдөх онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хувь хүмүүс нь мэдээллээ тухайн санг ашиглаж буй талуудад ил болгохгүй байх, хасуулах боломжтой байх хэрэгтэй. Байгууллагын ил тод байдлыг дэмжиж, авлига, татвараас зайлсхийх, мөнгө угаах болон бусад санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх дэлхий дахины чиг хандлагаас харвал энэ ажиллагааны нэг хэсэг нь нийтэд нээлттэй мэдээллийг санг бий болгох явдал болжээ. Нээлттэй мэдээллийн сан нь байгууллагууд хамтрагч талаа сайтар судлах, олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, бизнесийн орчинд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх зэрэг олон талын давуу талыг бий болгож байна.

## ТОВЧИЛСОН ҮГС

<b>МУТСТХ</b>	Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль
<b>МУТЖ4</b>	Мөнгө угаахтай тэмцэх 4-р удирдамж
<b>МУТЖ5</b>	Мөнгө угаахтай тэмцэх 5-р удирдамж
<b>ЭӨ</b>	Эцсийн өмчлөгч
<b>ЭӨИТБ</b>	Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал
<b>ОУИТБС</b>	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга
<b>ФАТФ</b>	Олон улсын санхүүгийн хориг арга хэмжээний байгууллага ФАТФ
<b>УБЕГ</b>	Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар
<b>ДНБ</b>	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
<b>LTRC</b>	“Авлигыг бууруулахад ил тод байдлыг хангах” төсөл
<b>ЭЗХАХБ</b>	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
<b>УТНБЭ</b>	Улс төрд нөлөө бүхий этгээд
<b>ПШГ</b>	Папуа Шинэ Гвиней
<b>НБХХЭ</b>	Нөлөө бүхий хяналт хэрэгжүүлэгч этгээд
<b>Зөвлөмж 24</b>	ФАТФ-ын Зөвлөмж 24
<b>Зөвлөмж 25</b>	ФАТФ-ын Зөвлөмж 25
<b>ТӨҮГ</b>	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар

# 1. Танилцуулга

“Авлигыг бууруулахад ил тод байдлыг хангах” төслөөс (LTRC) гаргаж буй энэхүү тайлан нь эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр Монгол улсад тулгарч буй зарим нарийн төвөгтэй асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд Монгол дахь эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал: Цаашдын чиглэл баримт бичгийн дараагийн цуврал тайлан юм.

Уг тайлангийн хүрээнд доорх сэдвүүдтэй холбоотой нарийвчилсан судалгааг хийсэн. Үүнд:

<b>Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд</b>	<b>Баталгаажуулалт</b>
<b>Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниуд</b>	<b>Шууд бус удирдлагын тодорхойлолт</b>
<b>Гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдүүд</b>	<b>Нээлттэй мэдээллийн санд хамаарах асуудлууд</b>

Эдгээр нь эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг тайлагнах тогтолцоог нэвтрүүлж буй аливаа орны өмнө тулгардаг хамгийн ярвигтай сэдвүүд бөгөөд холбогдох олон улсын сайн туршлага ч хувьсан өөрчлөгдөхийн сацуу шийдлийн талаарх нэгдсэн ойлголт хараахан бий болоогүй байна. Энэхүү тайланд эцсийн өмчлөгчийн асуудлыг улс орнууд хэрхэн шийдэж буй талаарх Монгол улсад хэрэг болохуйц жишээг багтаалаа.

## 1.1 Монгол улс дахь боломжууд

Монгол улсын хувьд төрийн үйлчилгээг цахимжуулах гэх мэт цахим эдийн засаг бий болгох (цахим үндэстэн) засгийн газрын тэргүүлэх зорилтын хүрээнд эцсийн өмчлөгчийн хамгийн оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх боломж байна. ЭӨ-ийн мэдээлэл иргэд болон хөрөнгө оруулагч талуудад хүртээмжтэй болохын хэрээр улам нээлттэй, өрсөлдөөнийг дэмжсэн эдийн засаг бий болж, авлига, мөнгө угаах болон бусад хууль бус хөрөнгийн гүйлгээтэй тэмцэхэд хувь нэмэр оруулах юм.

Уг боломжийг бүрэн ашиглахын тулд Монгол улс нь ЭӨ-ийн бүртгэлтэй холбоотой өнөөг хүртэл гаргасан үр дүндээ түшиглэх шаардлагатай. 2018 онд Монгол улс Улсын бүртгэлийн тухай хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд эцсийн өмчлөгчийн мэдээллээ тайлагнах үүргийг хуулийн этгээдэд оногдуулсан. Гэвч энэ дагуу бий болсон мэдээллийн баазад зөвхөн хууль хяналтын болон төрийн байгууллагууд<sup>1</sup> хандах боломжтой байна. Бүх хуулийн этгээд эцсийн өмчлөгчийн мэдээллээ УБЕГ-т хүргүүлэх үүрэгтэй бөгөөд тайлагнах эцсийн хугацаа 2020 оны 12 дугаар сарын 31 байсан. Энэхүү хугацаанд багтааж 30,000 орчим хуулийн этгээд мэдээллээ хүргүүлсэн бөгөөд цаасан хэлбэрээр илгээдэг уг тайлангийн үнэн зөв байдлыг хянан баталгаажуулах боломж хязгаарлагдмал байна.

Өмнө дурдсан 6 сэдвийн хүрээнд олон улсын сайн туршлагад үндэслэсэн бодлого хэрэгжүүлснээр Монгол улс эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр манлайлагч болж, үүнийг дагасан эдийн засгийн үр өгөөжийг хүртэх боломжтой. Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн төсөл батлагдсанаар эцсийн өмчлөгчийн тухай мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй болох боломж бүрдэх юм. Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуультай хамт нэмэлт өөрчлөлт орохоор яригдаж буй Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн дагуу олон нийтэд нээлттэй мэдээллийн сан нь хязгаарлагдмал мэдээлэл агуулсан байхаас гадна эцсийн өмчлөгчийг шууд таних боломжгүй байх бий гэсэн болгоомжлол зарим талуудын дунд байна. Энэ талаар дараагийн сэдвүүдэд дэлгэрэнгүй тайлбарлах болно. Гэсэн хэдий ч энэхүү Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль нь засгийн газрын хэрэгжүүлж буй Цахим үндэстэн санаачлагын нэг хэсэг юм. Эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн санг олон нийтэд нээлттэй болгоход түүний үр дүнтэй байдлыг хангах, аюулгүй байдал болон хувийн нууцлалын зохих бодит эрсдлээс хамгаалах зэрэг хэд хэдэн бодлогын шийдвэр, арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлага бий.

<sup>1</sup> ФАТФ-ын шаардлагад нийцэх зорилгын хүрээнд мэдээллийн санг бий болгосон бөгөөд ФАТФ-ын хувьд нээлттэй мэдээллийн сантай байх талаарх тухайлсан шаардлага байхгүй. Дэлгэрэнгүйг Монгол дахь эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал: Цаашдын хандлага баримт бичгээс үзнэ үү. Холбоос: <https://r4d.org/resources/beneficial-ownership-in-mongolia-a-way-forward/>

## 1.2 Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын ач холбогдол

Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал нь эдийн засгийн харилцааны шударга байдалд иргэд, төр засаг, бизнесүүд болон гадаад дотоодын санхүүжүүлэгч талууд итгэх итгэлийг бий болгоход чухал ач холбогдолтой. Олон улсын хөрөнгө оруулагч, зээлдүүлэгч болон бусад талуудын зүгээс ил тод байдлыг сайжруулах чиглэлээр тавьж буй хүлээлт шаардлага улам бүр өсөн нэмэгдсээр байна. Үүний зэрэгцээ улс орнуудын Засгийн газрууд итгэлцэл бий болгох, авлига, мөнгө угаалт болон татвараас зайлсхийх явдлыг бууруулах арга замыг түлхүү хайж эхэлсний улмаас компаниудын эцсийн өмчлөгчид дэлхий нийтээр түлхүү анхаарал хандуулах хандлагатай болжээ. Монгол улс нь хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт татах хүчин чармайлтаа үргэлжлүүлэхийн хэрээр ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талуудын хүлээлтийг хангах, нэн ялангуяа олборлох салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийн эцсийн өмчлөгчийг ил болгох шаардлага үүсэн гарч байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт татахын тулд улс орнууд хоорондоо өрсөлдсөөр ирсэн бөгөөд ил тод байдлыг илүүтэй хангасан орнууд л Ковид-19 цар тахлын дараах нөхцөл байдалд хөрөнгө оруулалтын чиглэлээр амжилтад хүрэх нь дамжиггүй.

Эцсийн өмчлөгч гэдэг нь хуулийн этгээд эсвэл бизнесийн үйл ажиллагааг шууд эсвэл шууд бусаар өмчилж, санхүүгийн өгөөж хүртэж буй хувь хүнийг хэлнэ. Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын талаарх олон улсад нэгдсэн стандарт байхгүй ч Монгол улсад хамгийн илүү тохирно гэж үзсэн бодлогын хувилбаруудыг энэхүү баримт бичигт санал болголоо.

Эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг нээлттэй болгосноор олборлох салбарын олж буй орлогоос хэн үр өгөөж хүртэж буй, салбарын компаниудыг хэн хяналтдаа байлгаж байгааг олж тодорхойлох боломжийг сонирхогч талуудад олгоно. Энэ нь засаглал, эгэх хариуцлагыг сайжруулж өгдөг.

Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал болон гэрээний ил тод байдал нь олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын жинхэнэ ашиг хүртэгчид хаалттай халхавч компанийн ард нуугдах эсвэл компанийн, эрх зүйн эдрээт бүтцийг ашиглан дараах үйлдлийг хийхээс сэргийлдэг:

**Орлогоо тайлагнахаас зайлсхийх;**

**Татвараас зайлсхийх;**

**Ашиг сонирхлын зөрчлөө нуун далдлах;**

**Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих болон бусад хэлбэрийн авлига;**

**Мөнгө угаах, хориотой үйл ажиллагаа эрхлэх, санхүүгийн гэмт хэрэг, хүч хэрэглэсэн үйл ажиллагаа, терроризм гэх мэт гэмт үйлдэлд холбогдох.**

Эцсийн өмчлөгчийг ил тод болгосноор олборлох үйлдвэрлэлд хэн хөрөнгө оруулалт хийж буй, эдгээр нь улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй ямар нэгэн холбоо хамаарал буй эсэхийг тодорхой харуулдаг.



### 1.3 Монгол улсын өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол улсын засгийн газраас бизнесийн орчны ил тод, шударга байдлыг сайжруулах талаар арга хэмжээ авах эрмэлзэлтэй байгаа нь ажиглагдаж байгаа хэдий ч хувийн өмчийг хамгаалах талаарх зарим нэгэн эргэлзээ үүсэж байна. Засгийн газраас хэд хэдэн эрх зүйн шинэчлэлт болон бусад санаачлагыг эхлүүлсний нэг нь 2021 оны 12 сард баталсан Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль юм. Уг хууль хэрэгжиж эхэлснээр Монгол улс нь мэдээлэл авах эрхийн тухай хуультай болж байгаа хэрэг. Гэхдээ өмнө дурдсанчлан, зарим оролцогч талууд, нэн ялангуяа иргэний нийгмийн байгууллагууд энэхүү хууль нь олон улсын сайн туршлагад заасан зарчмуудтай нийцээгүй гэж үзэн болгоомжилсон байр суурьтай байна. Хуульд олон нийтэд нээлттэй болгох мэдээллийн төрлийг тусгайлан тодорхойлсон байна. Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн олон улсын сайн туршлагаас харвал төрийн болон олон нийтийн байгууллагад хадгалагдаж буй хувийн эрүүл мэндийн мэдээлэл гэх мэт тусгайлан мэдээллээс бусад бүх төрлийн мэдээлэлд олон нийт хандах эрхтэй байдаг. Харин Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль хэрэгжиж эхэллээ ч цөөн тооны мэдээлэл нь нийтэд ил болно гэж иргэний нийгмийн зарим байгууллагууд үзэж байна. Эцсийн өмчлөлийн мэдээлэл нь нээлттэй мэдээллийн төрөлд багтаж буй хэдий ч мэдээллийн яг аль хэсгийг нээлттэй болгох талаарх заалт уг хуульд бүрхэг байна. Мөн хуульд хувь хүний нэрийг ил болгох талаарх заалтууд нь хоорондоо зөрчилтэй байдлаар томъёологджээ.

Засгийн газар нь мөн Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг хэлэлцэх шатандаа явж байна. Уг хуулийн зорилго нь хүний хувийн нууцыг хамгаалах, зөвшөөрөлгүйгээр мэдээлэл нь олон нийтэд ил болох эрсдэлээс хамгаалах зорилготой. Уг хуульд хүний *хувийн мэдээлэл* гэдгийг хувь хүнийг шууд болон шууд бусаар тодорхойлох боломжтой аливаа мэдээллийг хэлнэ хэмээн заажээ. Энэхүү хуулийн төсөлд зааснаар эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн сан гэх мэт төрөөс ил болгож буй аливаа нээлттэй сан нь (хэрэв тухайн хувь хүн, хуулийн этгээдийг мэдэх боломжтой байвал) хувь хүний нууцыг хангах шаардлагатай ажээ. Бусад улс орнууд үүнтэй ойролцоо хууль тогтоомжийг гаргаж ирсний жишээ нь Европын холбооны Өгөгдлийг хамгаалах ерөнхий хууль тогтоомж (GDPR) болон Өмнөд Африкийн Хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хууль зэрэг юм. Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хуулийг мөрдлөг болгосноор зарим хүмүүс эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн сангийн эсрэг маргаан үүсгэх боломжтой. Хувийн мэдээллийн нууцлал болон эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын хоорондын тэнцвэрийг хангах нь улс орнуудын хувьд ярвигтай асуудал байсаар ирсэн. Европын холбооны хувьд Эцсийн өмчлөгчийн тухай хууль тогтоомждоо GDPR хамаарахгүй болох тухай тусгайлан дурдаж өгснөөр энэхүү асуудлаа шийджээ.

Монгол Улсын Засгийн Газар Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлын тухай, Эрсдэс баялагийн салбарын ил тод байдлын тухай хуулийн төслүүдийг өргөн бариад байна. Сүүлийн хуулийн төслийн хувьд багагүй хугацааны туршид боловсруулан хэлэлцүүлж байгаа ч *Монгол улс дахь эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал: Цаашдын чиглэл* тайланд дурдсанаар ойрын хугацаанд батлагдах магадлал бага байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хувьд засаглал, эгэх хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр нилээд ахиц гаргах боломжтой. Засгийн газраас авлигатай тэмцэх чиглэлээр хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсгийг байгуулаад байна. Энэхүү ажлын хэсэг нь саяхан хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, эцсийн өмчлөгчийн бүртгэл гэх мэт олон чиглэлээр дэмжлэг цуглуулаад байна.

## 2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудад тулгардаг бэрхшээлүүд

ТӨҮГ-ын өмнө тулгардаг өвөрмөц бэрхшээл бол эцсийн өмчлөгч хувь хүнийг тодорхойлох юм. Учир нь ТӨҮГ-ыг засгийн газрын аль нэг яам эсхүл агентлаг эзэмшдэг тул эцсийн өмчлөгч хувь хүнийг тогтооход хүндрэлтэй байдаг. Онолын хувьд төр нь аль нэг компанийг бүхлээр нь болон хэсэгчлэн эзэмшиж байвал тухайн компанийн эзэмшигч нар нь тус улсын иргэд бөгөөд төрөөр дамжуулан энэхүү эзэмшлээ хэрэгжүүлэх аж. Тэгэхээр Монголын засгийн газрын эзэмшдэг аливаа компанийн хувьд жинхэнэ эзэд нь Монгол улсын бүх иргэд болох юм.

Монголд төрийн өмчит томоохон компаниуд нь уул уурхайн салбар дахь бараа бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээний хамгийн том худалдан авагч байдаг. Тиймээс олборлох салбарын өртгийн сүлжээний гол тоглогч болдог тул худалдан авалт, төсөв батлах үйл явцад оролцогч эрх мэдэл бүхий улс төрч нар, төрийн албан хаагчдын дунд ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх эрсдэлийг бий болгодог.

ТӨҮГ-ын цахим хуудаст тухайн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд болон гүйцэтгэх удирдлагын мэдээлэл байдаг хэдий ч уг мэдээлэл нь сүүлийн үеийн байдлаар шинэчлэгдээгүй байх магадлалтайн зэрэгцээ удирдлагыг томилох эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч нар болон хамааралтай этгээдийн мэдээлэл нь тэр бүр байдаггүй. Саяхан батлагдсан Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 8.6.6-д “төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн удирдах зөвлөл, хяналтын зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, тэдгээрийн гишүүн болон гүйцэтгэх удирдлагын эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, авч байгаа цалин хөлс, урамшууллын дүн, албаны цахим шуудангийн хаяг, тухайн хуулийн этгээдийн удирдлагад тавигдах шаардлага, удирдлагыг сонгон шалгаруулах журам, сонгон шалгаруулах ажиллагааны тов, сонгон шалгаруулалтад оролцогчдын талаарх мэдээллийг” ил болгох тухай заасан боловч төрийн аль агентлагаас уг мэдээллийг ил болгох талаар дурдаагүй байна. ТӨҮГ дахь удирдлагыг хэн хэрэгжүүлдэг талаарх мэдээллийн хязгаарлагдмал байдал нь эцсийн өмчлөгчийн талаарх харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжтой мөн холбоотой. ТӨҮГ-ын эзэмшлийн 33-аас дээш хувийг хувийн хэвшил эзэмшиж байвал л эцсийн өмчлөгчийн мэдээллээ тайлагнах тухай шаардлагыг УБЕГ-аас тавьдаг. Өөрөөр хэлбэл компанийн 67-оос дээш хувийг төр эзэмшиж байвал эцсийн өмчлөгчөө тайлагнах “эрхгүй” байна.

Гол 2 улс төрийн намын зүгээс төрийн өмчит компанийн тоог аль болох бага байлгаж, хувьчлах асуудлыг хөнддөг боловч нөгөө талаар төрийн өмчийг хадгалах байр суурийг хүчтэй дэмжигчид ч аль аль намд байдаг. Одоогийн засгийн газрын зүгээс стратегийн ач холбогдол бүхий ТӨҮГ-ыг үлдээгээд бусдыг нь хувьчлах чиглэлийг барьж байна. Аль ч тохиолдолд ТӨҮГ-иуд нь хувийн хэвшлийг зохицуулсан хууль тогтоомжийн хүрээнд арилжааны үйл ажиллагаагаа явуулдаг байх ёстой.

Монгол улсын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулагч ТӨҮГ-ын хувьд Монголын засгийн газар бүрэн болон хэсэгчлэн эзэмшдэг компаниудаас гадна гадаад улсын засгийн газар бүхлээр нь эсхүл хэсэгчлэн эзэмшдэг хуулийн этгээдүүд ч байна. Гадаад улсын засгийн газрын эзэмшил бүхий компаниудын хувьд эцсийн өмчлөгч нь тухайн улсын бүх иргэд байх талаар асуудал мөн л ижил сөхөгддөг.

ТӨҮГ-ыг эзэмшигч бүх хувь хүнийг тодорхойлох нь өрөөсгөл боловч тухайн байгууллагыг удирдан чиглүүлж, эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй хувь хүнийг тодорхойлох боломжтой. Энэ тохиолдолд эцсийн өмчлөгчийн тодорхойлолт дахь “удирдлага хэрэгжүүлэх” гэсэн хэсэг нь чухал ач холбогдолтой. Дотоод, гадаадын төрийн өмчит аливаа компанийн хувьд удирдлага дараах байдлаар, дангаар эсхүл хосолмол хэлбэрээр хэрэгжих боломжтой. Үүнд:

**Төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагыг томилох**

**ТӨҮГ-т төрөөс төсөв хуваарилах**

**ТӨҮГ-ын үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах**

**ТӨҮГ-ын бизнес стратегийг батлах**

**ТӨҮГ-тай холбоотой эрх зүйн болон зохицуулалтын баримт бичгүүдийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх**

**Засгийн газарт аль нэгэн албан тушаалыг хашдаг этгээдэд эрх мэдлийг олгосон компанийн дүрэм гэх мэт баримт бичгүүд**

Монгол улсын хувьд уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулагч компанийг доод тал нь дөрвөн яам, агентлаг эзэмшиж байна. Энэхүү тайланг бэлтгэх явцад хийсэн уулзалтаас дүгнэвэл аль ТӨҮГ-ыг ямар яам, агентлаг эзэмшдэг нь онолын хувьд нээлттэй мэдээлэл боловч бүртгэлийн сангийн түвшинд хандах боломжгүй байна. Зарим талууд нь ТӨҮГ-ын хувьд удирдлага хэрхэн хэрэгждэг, стратегийн бизнес шийдвэр хэрхэн гардаг, ТӨҮГ болон төр хоорондын харилцаа болон санхүүгийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл нь ямар түвшинд ил тод байхтай холбоотой болгоомжлолоо илэрхийлж байв.

Дэлхий дахины жишгээс харвал ТӨҮГ-д хэн удирдлагыг хэрэгжүүлж, хэрхэн ажилладаг талаарх мэдээллийг нэмэлтээр нээлттэй болгох хандлага ажиглагдаж байна. Тухайлбал 2019 онд Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлагаас гаргасан стандартад ТӨҮГ-тай холбоотой дараах 5 тусгайлсан шаардлага гаргажээ. Үүнд: 1) ТӨҮГ-ын эрх зүйн зохицуулалт, 2) удирдлага хэрэгжих байдал, 3) ТӨҮГ-ууд олборлох салбарт хэрхэн оролцох, 4) засгийн газар болон ТӨҮГ-ын хоорондын санхүүгийн харилцаа, 5) квази-төсвийн зардлын дэлгэрэнгүй мэдээлэл (дараагийн хуудас дахь Папуа Шинэ Гвинейн кэйс судалгаанаас дэлгэрүүлэн танилцана уу). Монгол улсын засгийн газраас Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан ба энэ хүрээнд төрийн өмчит бүх уул уурхайн компанид нэг төлөөлөн удирдах зөвлөл байх ажээ.

Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын хувьд олон улсын шилдэг туршлагаас харахад ТӨҮГ-ын тайлагналын тодорхой шаардлагыг тогтоох шаардлагатай байдаг. Үүнд засгийн газрын шууд болон шууд бус өмчлөлийн түвшин нь тайлагналын босго хэмжээнээс (жишээ нь, 25%) давсан байгаа компани болон бусад хуулийн этгээдээс төрийн эзэмшлийн хувийг удирддаг хувь хүн эсвэл этгээдийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг холбогдох бусад мэдээллийн хамт тайлагнахыг шаардах зэрэг багтана. Эдгээр нь ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох эрх мэдэл бүхий эсхүл тухайн улсад мөрдөгдөж буй хяналтын тодорхойлолтын дагуу дээр дурдсан нэг буюу хэд хэдэн хэлбэрээр ТӨҮГ-ыг удирддаг хувь хүмүүс байж болно.

Жишээлбэл, Гана улсын хувьд эцсийн өмчлөгчийг тайлагнах харилцааг зохицуулах хууль тогтоомжид ТӨҮГ-тай холбоотой дараах мэдээллийг тайлагнахыг шаарддаг бөгөөд тэр дундаа удирдлагыг хэрэгжүүлдэг төрийн албан тушаалтнуудын талаарх мэдээллийг багтаадаг байна. Үүнд:

**Засгийн газрын яам, агентлаг тус бүрийн эзэмшдэг хувь** (энэ нийлбэр нь 100% хүрээгүй тохиолдолд бусад эцсийн өмчлөгчийн мэдээлэл мөн шаардана)

Эцсийн өмчлөгч **засгийн газрын яам, агентлагийн нэр, хаяг**

Эцсийн өмчлөгч **засгийн газрын яам, агентлагийн бүртгэлтэй улс орон**

**ТӨҮГ-ын бүртгэлтэй улс орон (дээрхээс өөр бол)**

**Эзэмшлийг нотлох бичиг баримтын нотариатаар гэрчлүүлсэн хувь** (тухайлбал улсын бүртгэлээс авсан лавлагаа гэх мэт)

Удирдлагыг хэрэгжүүлэгч төрийн албан тушаалтан бүрийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл. Үүнд:

**Бүтэн нэр**

**Албан тушаал, томилогдсон огноо**

**Иргэншил**

**Хаяг, утас, цахим шуудан**

**Тухайн албан тушаалтны удирдлага хэрэгжүүлэх хэлбэр**

ТӨҮГ-тай холбоотой зөвлөмжийг 25-р хуудаснаас үзнэ үү.

## КЭЙС СУДАЛГАА: ПАПУА ШИНЭ ГВИНЕЙ

Нүүрс устөрөгчийн үйлдвэрлэл, олборлолт нь Папуа Шинэ Гвинейн эдийн засгийн чухал салбар бөгөөд олборлох үйлдвэрүүд нь тус улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) бараг 30 хувийг, экспортын 90 хүртэлх хувийг тус тус бүрдүүлдэг<sup>1</sup>. Папуа Шинэ Гвиней улс 2014 онд ОУИТБС-д нэгдсэн бөгөөд одоогоор 2019 оны ОУИТБС-ын стандартыг хангахад мэдэгдэхүйц ахиц дэвшил гаргасан гэж үнэлэгдэж байна. Гэхдээ тус улсын хувьд стандартын хэрэгжилтийн чиглэлээрх нэг сул тал нь ТӨҮГ-ын ил тод байдалтай холбоотой юм.

Өнгөц харахад олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дахь ТӨҮГ-ын гүйцэтгэх үүрэг ойлгомжтой мэт бөгөөд нэг ТӨҮГ нүүрсустөрөгчийн салбарыг, нөгөө нэг ТӨҮГ нь уул уурхайн салбарыг хариуцна. Түүнчлэн, компани тус бүр өөрийн үйл ажиллагааг зохицуулах салбарын тодорхой хууль тогтоомж мөрдөхөөс гадна тухайн улс оронд үйл явуулагч бүхий л хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг зохицуулах ерөнхий хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөнө. Мөн ТӨҮГ бүр холбогдох яамныхаа “өмчлөлд” байдаг. Гэвч олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дахь төрийн үүрэг оролцоо дээр дурдсанаас илүү нарийн төвөгтэй юм. Газар эзэмшигчдэд эрэг дээрх нүүрсустөрөгчийн болон уул уурхайн төслүүдийн ашиг сонирхолтой холбоотой эрх олгосон боловч эдгээрийг өөр, тусдаа ТӨҮГ трастаар дамжуулан эзэмшиж байдаг. Цаашлаад, тус улсын хамгийн том уурхайнуудын нэгтэй холбоотой төрийн өмчлөлийг дөрөв дэх ТӨҮГ эзэмшиж байна.

Дээр дурдсан бүх ТӨҮГ-ын хувьд төрийн хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлдэг талаарх ил тод байдал хангагдаагүй байна. Хэдийгээр ТӨҮГ бүр аудитаар баталгаажуулсан санхүүгийн тайлан гаргахыг хуулиар шаарддаг (мөн тэдгээр нь бүгд дагаж мөрддөг) боловч эдгээр санхүүгийн тайлан болон жилийн тайланг ТӨҮГ нь тогтмол нийтэлдэггүй. Мөн ТӨҮГ-ууд нь харъяа орон нутагтаа нийгмийн сайн сайхны төлөөх эрүүл мэнд, боловсролын чиглэлийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд үүнээс харвал хувийн хэвшлийн компаниудын нийгмийн хариуцлагын чиглэлээр хийгддэг төслүүдтэй ижил байна. Гэтэл нөгөө талдаа хөдөө орон нутгийг цахилгаанжуулах гэх мэт улсын төсвөөс санхүүждэг төслүүдийг ч мөн эдгээр ТӨҮГ хэрэгжүүлдэг ажээ. Ийм төрлийн санхүүжилтийг зарим талаар квази-төсвийн санхүүжилт гэж нэрлэж болох бөгөөд ихэвчлэн ил тод байдал хангагдаагүй байдаг.

Папуа Шинэ Гвинейн ОУИТБС нь олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг сайжруулах чиглэлээр авч буй арга хэмжээнийхээ хүрээнд эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал<sup>2</sup>, ТӨҮГ-ын ил тод байдал<sup>3</sup>, гэрээний ил тод байдал<sup>4</sup> зэрэг сэдвийг хамарсан гурван төрлийн судалгаа хийсэн ба тус улсын ТӨҮГ-ын ил тод байдлыг хэрхэн сайжруулах талаар хэд хэдэн зөвлөмж гаргасны нэг нь хууль эрх зүйн шинэчлэл юм. Мөн Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь Папуа Шинэ Гвинейн ОУИТБС-ын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр гаргаж буй хүчин чармайлтад ахиц гаргана хэмээн үзэж байна. Хуулийн төсөл нь боловсруулалтын шатандаа байгаа ч цаашид батлагдсанаар тус улсын үндсэн хуульд заасан ил тод байдлын зарчмын дагуу мэдээлэл авах эрх зүйн орчин бүрдэх юм.

<sup>1</sup> Тайлан төслийн шатандаа байгаа бөгөөд хараахан нийтлэгдээгүй байна.

### 3. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудад тулгардаг бэрхшээлүүд

Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудын хувьд эцсийн өмчлөгчийг тайлагнахтай холбоотой онцлог бэрхшээлтэй тулгардаг ба энэ нь компаниудын хувьд эзэмшлийн босго хувийг (жишээ нь, 33%) давсан их хэмжээний өмчлөл бүхий хувьцаа эзэмшигч байдаггүйтэй холбоотой. Түүнчлэн, хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн хувьцаа нь өдөр тутам арилжаалагддаг тул өмчлөлийн өөрчлөлтөд тавигдах шаардлагыг дагаж мөрдөхийн тулд ЭӨ-ийн бүртгэлийг байнга шинэчлэх хэрэгтэй болдог.

Тиймээс хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн эцсийн өмчлөгчийг тайлагнахтай холбоотойгоор хуультогтоомжийн нийцлийн хувьд хэрэгжүүлж болохуйц тусгай шаардлага бий болгох зайлшгүй хэрэгцээ үүсэж байна.

Эдгээрээс үндсэн гурван шалтгааныг дурдвал:

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй олон компанийн хувьд хувьцаа нь секунд тутамд арилжаалагддаг тул хувьцаа эзэмшигчдийн бүтэц үүнийг дагаад тогтмол өөрчлөгддөг.**

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудын хувьцааг хөрөнгө оруулалтын сангаар дамжуулан эзэмшиж болох** бөгөөд энэ тохиолдолд тухайн санд хөрөнгө оруулагч нар нь яг аль компанийн хувьцааг эзэмшиж буйгаа мэдэхгүй байх тохиолдол байж болно. Өөрөөр хэлбэл хөрөнгө оруулсан компанидаа ямар нэгэн нөлөө, эрх мэдэлгүй байна гэсэн үг.

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудын хувьд хэдэн зуун мянган хувьцаа эзэмшигчтэй байж болно.**

ОУИТБС-ын 2.5-д зааснаар хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн хувьд өмчлөлийг тогтоохдоо нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн биржид бүртгэлтэй л байхад хангалттай гэж үзсэн байна. Нэгдсэн Вант Улс (Их Британи) болон ЕХ-ны хууль тогтоомжийн аль алинд нь нээлттэй хувьцаат компанийн хувьд эцсийн өмчлөлийг тайлагнах шаардлагыг ийнхүү ОУИТБС-ын тодорхойлолттой адил төстэй буюу хөрөнгийн биржийн бүртгэлд үндэслэж болохоор заажээ.

Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн эздийг ил болгохыг тэдгээр компаниудаас шаардах нь засаглал, зохицуулалттай холбоотой гэдгийг ойлгох нь чухал. Лондон, Нью-Йорк, Торонто зэрэг хөрөнгийн биржүүд нь бүртгэлтэй компаниуддаа нарийвчилсан, хатуу шаардлага тавьдаг бөгөөд энэхүү тогтолцоог дэлхийн дахинаа хүлээн зөвшөөрч, жишиг болгодог. Хэдийгээр тэдгээр хөрөнгийн биржүүд нь компаниудын эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил болгох үүрэг хүлээдэггүй ч нэгэнт жишиг болсон хяналтын тогтолцоотой гэж үзээд ЭӨ-ийг тайлагнах үүргийг орлуулах байдлаар хүлээн зөвшөөрдөг байна.

Хөрөнгийн биржид хувьцаагаа арилжаалахтай холбоотой бүртгэлийн шаардлагыг харвал Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжид заасан ЭӨ-ийн тайлагналын шаардлагатай нийцдэггүй. Тиймээс хууль тогтоомжид заасан шаардлагыг хангаагүй ч хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөрөнгийн биржүүдийн хяналтад итгэл үзүүлж буй хэлбэр юм. Хэрэв мэдээлэх үүрэгтэй этгээд нь хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй нэг болон хэд хэдэн компанийн эзэмшилд байгаа бөгөөд тусад нь тайлагнах ЭӨ-гүй бол тухайн компанийн талаарх мэдээллийг цуглуулна.

Монголын уул уурхайн салбарын цөөн тооны компани дотоодын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй байдаг бол Рио Тинто зэрэг томоохон хөрөнгө оруулагчид гадаадын хөрөнгийн биржид хувьцаагаа арилждаг. Монгол Улс гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татахын хэрээр гадаадын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй олон компани зах зээлд орж ирэх боломжтой. Эдгээр компаниудын зарим нь Лондон, Нью-Йорк, Австрали, Торонто зэрэг томоохон хөрөнгийн биржийн хэрэгжүүлдэг хяналтын жишигт хүрэхээргүй аль нэгэн хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй байж болох юм.

Монголын хөрөнгийн биржийн үйл ажиллагааг зохицуулсан одоогийн хууль тогтоомжид компанийн нийт хувьцааны 5 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг хуулийн этгээд болон хувь хүмүүсийг нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигч гэж үзэх ба тэдний мэдээллийг ил болгох тухай заасан. Гэсэн хэдий уг шаардлагыг хангахуйц хувьцаа эзэмшигчид нь хувьцаагаа хамтрагчид эсвэл гэр бүлийн гишүүддээ шилжүүлэх замаар 5% -иас доош болгон бууруулж тайлагналын босгоос зайлсхийх боломжтой байна. Энэ тохиолдолд тайлагнах шаардлагагүй бөгөөд Монголд түгээмэл тохиолддог арга болох нь ажиглагдаж байна. Мөн бас нэг асуудал байдаг нь томоохон хувьцаа эзэмшигчид нь ногдол ашгаа хуваарилахгүй байх гэх мэтээр жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг зөрчдөг нь компанийн засаглалтай холбоотой. Ямартаа ч Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу бүртгэлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх нь зөвхөн УБЕГ-т байдаг тул Монголын хөрөнгийн бирж одоогоор ЭӨ-ийн бүртгэл хөтлөх үүрэг хүлээгээгүй байна.

Хөрөнгийн биржийн ерөнхий засаглал, ил тод байдал, тайлагналын шаардлагууд ийнхүү харилцан адилгүй байгаа тул "хүлээн зөвшөөрөгдсөн" хөрөнгийн биржийн жагсаалтыг бий болгох асуудлыг авч үзэх нь чухал юм. Ийм жагсаалтыг бий болгохтой холбоотой практик болон бодлогын шинж чанартай хэд хэдэн сорилтууд үүснэ. Практик талаас нь үүсэх сорилтуудын хувьд хөрөнгийн биржийг сонгохтой холбоотой шалгуур бий болгохтой холбоотой. Харин бодлогын шинж чанартай сорилтуудын хувьд ойрын холбоотон болон хөрш орны зарим хөрөнгийн биржийг орхигдуулах нь эргээд тухайн улстай харилцах харилцаанд сөрөг үр дагаварт хүргэж болзошгүй зэргийг харгалзан үзэхтэй холбоотой. Тиймээс шалгуур үзүүлэлтүүд нь тодорхой бөгөөд Монгол Улсын нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн байх ёстой.

Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийг эзэмшигчийн хувьд доорх мэдээллийг цуглуулбал зохино. Үүнд:

**"Хүлээн зөвшөөрөгдсөн" нэг буюу хэд хэдэн хөрөнгийн биржээр арилжаалагдаж буй хувьцааны эзлэх хувь.** Хэрэв энэ нь 100% -иас бага бол тухайн арилжаалагдаагүй хувьцааг эзэмшигч нар нь ЭӨ-ийн холбогдох тодорхойлолт, босго хувийн дагуу мэдээллээ бүрдүүлэх.

**Компанийн бүртгэлтэй хөрөнгийн бирж(үүд)-ийн нэр** Зарим компаниуд нэгээс олон биржид бүртгэлтэй байдаг ба ийм тохиолдолд бүх хөрөнгийн биржийн мэдээллийг гаргах ёстой. Жишээлбэл, Рио Тинто нь Лондонгийн хөрөнгийн бирж болон Австралийн үнэт цаасны биржийн<sup>5</sup> аль алинд нь 100 хувь бүртгэлтэй компани юм.

Компанийн бүртгэлийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл **бүхий хөрөнгийн биржийн вэб хуудас(ууд)-ны линк буюу холбоос.**

**Монгол Улсын нөхцөл байдал, тулгарч буй эрсдэлтэй** холбоотой аливаа мэдээлэл.

Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанитай холбоотой зөвлөмжийг 26-р хуудаснаас үзнэ үү.

## КЭЙС СУДАЛГАА: ИХ БРИТАНИ

Их Британи нь ФАТФ-аар дамжуулан эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын (ЭӨИТБ) чиглэлээр олон улсын хэмжээнд манлайллаа харуулж чадсан бөгөөд ЭӨ-ийн нээлттэй мэдээллийн санг бий болгон, бусад улс орнуудад энэ чиглэлээр дэмжлэг үзүүлсэн анхны улс юм.

Улс орны болон олон улсын хэмжээнд хэмжээнд авлига, санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд ЭӨ-ийн мэдээлэл нь гол үүрэг гүйцэтгэнэ хэмээн Их Британийн засгийн газар үздэг. Тиймээс эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын чиглэлээр жишиг судалгааг хийсэн бөгөөд үүний дараагаар ЭӨ-ийн найдвартай мэдээллийн сан нь хувийн хэвшилд хэрхэн үр өгөөжөө өгөх талаарх өөр нэг судалгаа,<sup>\*</sup> хийсэн байна. Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдал нь Их Британийн засгийн газрын авлигатай тэмцэх стратегийн гол хэсэг бөгөөд эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөртөө бүтэн бүлгийг ЭӨ-ийн асуудалд зориулжээ.

2016 онд Их Британи улс нь компани болон бусад холбогдох хуулийн этгээдийн дунд "нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч этгээд (НБХХЭ)"<sup>\*\*</sup> -ийн бүртгэлийг эхлүүлсэн нь компанийн ЭӨ-ийн мэдээлэлд чөлөөтэй нэвтрэх боломжтой дэлхийн хэмжээний анхны бүртгэл болсон юм. Мөн энэ хүрээнд 2016 онд Компанийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж ЭӨ-ийн шаардлагыг нэвтрүүлсэн бөгөөд тайлагнах үүрэг хариуцлагыг нь НБХХЭ болон хуулийн этгээдэд аль алинд нь оногдуулсан. Компаниуд нь НБХХЭ-ээ тодорхойлохын тулд "байж болох бүх арга хэмжээг" авах шаардлагатай бөгөөд нөгөө талаас НБХХЭ нь энэ талаарх мэдээллээ өгөх үүрэгтэй юм. Хэрэв энэ шаардлагыг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд талуудад шийтгэл ногдуулах (түүний дотор эрүүгийн хариулага ч мөн хамаарна) талаар заажээ.

\* Энэхүү судалгаа хараахан нийтлэгдээгүй байна.

\*\* Их Британид ашиглагддаг бусад нэр томъёотой холихгүйн тулд компанийн бүртгэлийн сангийн хувьд эцсийн өмчлөгч гэдэг үгийг ашиглаагүй байна.

Дээрх хууль тогтоомжийн дагуу компани бүр эцсийн өмчлөгчийнхөө бүртгэлийг хөтөлж, энэ мэдээллийг Компанийн бүртгэлийн байгууллагад (Их Британийн компанийн бүртгэл хариуцсан газар) гаргаж өгөх, гарсан өөрчлөлтийг 14 хоногийн дотор мэдээлэх, тухайн мэдээлэл үнэн зөв болохыг жил бүр баталгаажуулж байх ёстой (хэдийгээр өөрчлөлт гараагүй байсан ч энэ шаардлагыг дагаж мөрдөнө) ажээ.

Их Британийн хууль тогтоомжид НБХХЭ гэдгийг дараахь нөхцлүүдийн аль нэгийг шууд болон шууд бусаар хангасан хувь хүн гэж тодорхойлдог. Үүнд:

**Компанийн хувьцааны 25-аас доошгүй хувийг эзэмшдэг**

**Саналын 25-аас доошгүй хувийн эрхтэй**

**Ихэнх захирлыг томилох, чөлөөлөх эрхтэй**

Хувь хүн эдгээр нөхцлийн аль нэгийг нь хангаагүй байсан ч доорх нөхцлүүдийн аль нэг нь хангагдсан тохиолдолд тухайн хүнийг нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч гэж тооцож болно. Үүнд:

**Компанид чухал нөлөө, хяналтыг бусад ямар нэгэн байдлаар хэрэгжүүлэх эрхтэй**

**Өөмнөх дөрвөн нөхцлийн аль нэгийг нь хангасан хуулийн этгээдэд тооцогдохгүй траст, пүүсийн үйл ажиллагаанд чухал нөлөө үзүүлэх буюу хяналт тавих эрхтэй<sup>6</sup>**

НБХХЭ-ийн шалгуурыг хангасан этгээдийн мэдээллийг санд оруулсан байх ёстой бөгөөд тэдгээрийн хувьцаа эзэмшил болон саналын эрхийн дэлгэрэнгүй мэдээллийг ил болгох шаардлагагүй. Харин үүний оронд өмчлөлийн хүрээг 25% - 50%, 50% - 75% эсвэл 75% -иас дээш гэсэн ангилалд хувааж, энэ дагуу мэдээллийг ил болгодог байна.

Дээрх хууль тогтоомжийн дагуу компаниудаас өөрсдийн НБХХЭ-ийн талаар дараах мэдээллийг гаргаж өгөхийг шаарддаг. Үүнд:

**Нэр, төрсөн огноо, иргэний харьяалал, үйлчилгээний болон оршин суугаа хаяг**

**Өмчлөлийн түвшин, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлж байна**

**Тухайн иргэн нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч болсон огноо** (хэрэв уг огноо нь бүртгэл хүчин төгөлдөр болсон буюу 2016 оны 4-р сарын 6-ны өдрөөс өмнө бол уг өдрөөр, үүнээс хойш бол хяналт хэрэгжиж эхэлсэн өдрөөр тус тус тооцно).

Их Британийн хууль тогтоомжийн дагуу хөрөнгийн биржүүдэд бүртгэлтэй компаниудад тайлагналтай холбоотой тодорхой шаардлагыг мөн тавьдаг. Компани болон бусад хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгч нь "хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөрөнгийн бирж"-д бүртгэлтэй компани байх тохиолдолд тухайн байгууллага зөвхөн бүртгэлийн дэлгэрэнгүй мэдээллийг гаргаж өгөх ёстой.

Хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөрөнгийн биржийн жагсаалтыг дүрэм журмын дагуу<sup>7</sup> хавсралт байдлаар гаргасан бөгөөд бөгөөд эдгээр нь дараахь улс орон, бүс нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг хөрөнгийн биржийг багтаажээ. Үүнд:

**Их Британи**

**Европын эдийн засгийн бүс**

**Израиль**

**Япон**

**Швейцарь**

**Америкийн Нэгдсэн Улс**

Их Британийн засгийн газар эдгээр улсуудын хөрөнгийн биржийг өөрийн хөрөнгийн биржтэй ижил түвшний зохицуулалт, засаглалтай гэж үздэг байна.

Тус улсын бүртгэлийн сангийн гол сул тал нь өгөгдлийн чанартай холбоотой үүсдэг. Учир нь мэдээллийг системтэйгээр хянан баталгаажуулаагүйгээс үүдэн өгөгдлийн баталгаажуулалт хязгаарлагдмал байна. Компанийн бүртгэл хариуцсан газар нь компаниудтай холбоо барьж, мэдээллийн чанарыг сайжруулах талаар тодорхой арга хэмжээ авдаг боловч хяналт шалгалт явуулах эрх зүйн чиг үүрэггүй. Тиймээс Их Британийн засгийн газраас Компанийн бүртгэл хариуцсан газарт илүү эрх мэдэл олгох байр сууриа илэрхийлсэн хэдий ч холбогдох хуулийн төслийг хараахан батлаагүй байна.

Гэхдээ мэдээллийн чанарыг сайжруулах чиглэлээр засгийн газраас зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн байна. 2020 оны 1-р сараас хэрэгжиж эхэлсэн шинэ шаардлагад санхүүгийн байгууллагууд болон мэдээлэх үүрэгтэй бусад этгээдүүдийг (жишээ нь хуульч, нягтлан бодогчид) мэдээллийн зөрүүтэй байдлын талаар тайлагнаж байхыг шаарддаг болсон. Энэ бүртгэлийн санг компаниуд (ялангуяа санхүүгийн байгууллагууд харилцагч бүртгэх үеэр), хууль сахиулах байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагууд<sup>8</sup> үр дүнтэй ашиглаж ирсэн. Ийнхүү мэдээллийн сангийн хэрэглээ өргөжиж байгаа ч өмнө нь тэмдэглэсэнчлэн чанар муутай өгөгдөл хэт найдах нь эргээд асуудал үүсгэж болзошгүй юм. Их Британийн мөнгө угаахтай холбоотой хууль тогтоомжид зааснаар санхүүгийн байгууллагууд болон бусад мэдээлэх үүрэгтэй этгээд нь ЭӨ-ийг таньж мэдэх ажиллагаагаа зөвхөн НБХХЭ-ын бүртгэлд найдаж хэрэгжүүлэх нь хуулийн шаардлагад нийцэхгүй байх тухай онцолжээ.

2019 онд Их Британийн засгийн газар нь бүртгэл дэх мэдээллийн үнэн зөв байдлыг сайжруулах санал, тэр дундаа ЭӨ-ийн мэдээлэлтэй холбоотой асуудлаар нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан. Ингээд 2020 оны эхээр тус хэлэлцүүлгийн үр дүн нийтлэгдсэн бөгөөд энэ дагуу авах арга хэмжээнүүдийн дунд бүх НБХХЭ-ийг биеийн байцаалтыг нь ашиглан танин баталгаажуулах талаар оруулжээ. Үүний зорилго нь Компанийн бүртгэл хариуцсан газарт хууль сахиулах байгууллага болон хувийн хэвшлийн найдвартай түнш байгууллагуудтай мэдээлэл солилцох чиглэлээр илүү идэвхтэй арга хэмжээ авах боломжийг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ мэдээлэл зөрсөн болон мөнгө угаах эрсдэл байна гэж үзвэл шуурхай тодорхойлоход чиглэгдэж байгаа юм. Эдгээр арга хэмжээ нь Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх төлөвлөгөөний стратегизорилтуудын нэг ажээ. Мөн Их Британид үл хөдлөх хөрөнгийн гадаад дахь эцсийн өмчлөгчийн бүртгэлийг бий болгож байна.



## 4. Гадаадын улс төрд нөлөө бүхий этгээдтэй холбоотой тулгардаг бэрхшээлүүд

Эцсийн өмчлөгчийг тайлагнах зарчмын нэг чухал хэсэг бол УТНБЭ-ийг тодорхойлох явдал юм. Ийм мэдээлэл нь ашиг сонирхлын зөрчил, зүй бус нөлөөлөл, санхүүгийн гэмт хэрэгт холбогдож болзошгүй байдлыг илрүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг. Засгийн газрын бодлого, шийдвэрт шууд нөлөөлөл үзүүлэх боломжтой тул дотоодын УТНБЭ (холбогдох улсдаа төрийн өндөр албан тушаал эрхэлдэг хүмүүс) хамгийн их анхаарал татах магадлалтай хэдий ч гадаадын УТНБЭ-үүдийг ЭӨ-ийн зохицуулалтад оруулах нь бас чухал юм. УТНБЭ нь мөн өөрсдийн албан тушаал, 2 орны харилцааны шинж чанар зэргээс хамаараад өөрийн эзэмшиж байгаа эсвэл удирдлага хэрэгжүүлэгч компанийнхаа талд ашигтай байдлаар нөлөөлж болно. Монгол Улсын ЭӨ-ийн бүртгэлийн одоогийн системд өмчлөлийн болон удирдлагын бүтэц дэх УТНБЭ-ийн талаар тайлагнах тусгай заалт байдаггүй. *Монгол дахь эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал: Цаашдын чиглэл* тайланд дурдсанчлан тус улс нийтийн албан хаагчдын хөрөнгө орлогын мэдээллийн сантай бөгөөд энэ нь бизнесийн өмчлөлийн талаарх мэдээллийг агуулдаг.

Гадаадын УТНБЭ-ийг тодорхойлох, тайлагнах шаардлагуудыг хэрэгжүүлэх нь ЭӨ-ийн үр дүнтэй тайлагналын тогтолцоог бий болгоход хүндрэл учруулж байна. Төрийн албан тушаалтнуудын зэрэг дэв, тодорхойлолт нь улс орон бүрт харилцан адилгүй байж болох тул эхний бэрхшээл нь гадаадын УТНБЭ-ийг зохих ёсоор тодорхойлохтой холбоотой үүсдэг. УТНБЭ гэдэгт гэр бүлийн гишүүд, ойр дотны хүмүүсийг багтаах эсэх болон албан тушаалаа өгсөний дараа УТНБЭ гэж үзэх хугацааг тогтоох зэргээс хамаарч тодорхойлолт нь өөр өөр байдаг. Цаг хугацаа өнгөрөх тусам УТНБЭ-ийн нөлөө алга болох магадлалтай тул тэр хүнийг насан туршид нь УТНБЭ гэж үзэх шаардлага байдаггүй. Энэ асуудал нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангахтай холбоотой асуудал бөгөөд гадаадын УТНБЭ-ийн хувьд бүр ч ярвигтай байдаг. Ажлаа хүлээлгэн өгсөнөөс хойш доод тал нь хоёр сонгуулийн мөчлөг өнгөрөх хугацааг оруулж өгвөл илүү үндэслэлтэй байж болох бөгөөд Монгол Улсын хувьд УИХ-ын сонгуулийн хоёр мөчлөгөөр тооцвол энэ нь найман жил болох юм.

Хоёр дахь сорилт нь мэдээллийн үнэн зөв байдалтай холбоотойгоор үүсдэг. Гадаадын УТНБЭ-ийн дийлэнх олонхийн мэдээлэл нь Монголд нээлттэй эх сурвалжийн түвшинд хязгаарлагдмал байдаг тул ЭӨ-ийн үр дүнтэй тайлагналын шаардлага нь тухайн компани өөрийн ЭӨ нарын дунд мэдээлэх шаардлагатай гадаадын УТНБЭ байгаа эсэхээ тайлагнах үйл явцад найдах байдлаар хэрэгжиж байна. Хэрэв тухайн компани гадаадын УТНБЭ-ээ тодорхойлж, мэдээлэхгүй бол тэрхүү орхигдуулсан мэдээллийг зохицуулагч байгууллагын зүгээс олж харах бараг боломжгүй болно.

Гурав дахь сорилт бол зүй бус нөлөө үзүүлж болзошгүй гадаадын УТНБЭ-үүдийг тодорхойлж, тэдгээр мэдээллийг олж авах босгыг тогтоох явдал юм. Гадаадын УТНБЭ нь Монголын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компанийг хөрөнгө оруулалтын багцынхаа нэг хэсэг болгон сонирхож болох ч гүйцэтгэх үүрэг болон/эсвэл эзэмшлийн хэмжээ зэргээрээ тухайн компанийн гаргаж буй шийдвэр, харилцаанд нөлөөлөх боломж бага байдаг. Гадаадын УТНБЭ-ийн талаарх мэдээллийг цуглуулах нь тухайн мэдээллийг тайлагнах компаниудаас шалтгаална. Харин нийтэд нээлттэй бүртгэлийн сангийн хувьд түүнийг хэрэглэгчид орхигдуулсан, зөрүүтэй байгаа мэдээллийг хэр сайн илрүүлэхээс шалтгаална.

Зарим улс орнууд гадаадын УТНБЭ-тэй холбоотой тулгарч буй сорилтуудыг тусад нь тодорхойлолт гаргах замаар шийдвэрлэсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл гадаадын УТНБЭ-ийг тайлагнах өмчлөлийн босго нь өөр байдаг бөгөөд энэ нь ихэвчлэн дотоодын УТНБЭ-д тавьсан босгоос өндөр байдаг (жишээ болгон Гана улсын туршлагыг дор оруулав). Гадаадын УТНБЭ-ийн тодорхойлолтод тодорхой зэрэг дэв гэхээсээ илүү төрийн албан хаагчдын ангилал, төрлийг багтааж болох ба дотоодын УТНБЭ-ийн тодорхойлолттой ижил байдлаар албан тушаалтнуудын ангилал гаргаж болох юм. Ингэхдээ, НҮБ болон түүний харьяа агентлагууд, ЕХ болон бусад бүс нутгийн байгууллага, олон улсын хөгжлийн банк (Азийн хөгжлийн банк гэх мэт) зэрэг олон улсын байгууллагуудын өндөр албан тушаалтнуудыг хамруулах ёстой.

Гадаадын УТНБЭ-тэй холбоотой зөвлөмжийг 26-р хуудаснаас үзнэ үү.

## КЭЙС СУДАЛГАА: ГАНА УЛС

Гана бол Африк тивд эдийн засгийн бүхий л салбарыг хамарсан ЭӨ бүртгэлийг нэвтрүүлсэн анхны улс юм. Нүүрс устөрөгчийн үйлдвэрлэл, уул уурхай нь Гана улсын эдийн засгийн чухал салбар бөгөөд олборлох салбар нь ДНБ-ий 14 орчим хувь, экспортын гуравны хоёрыг<sup>9</sup> тус тус бүрдүүлдэг. Гана улс 2007 онд ОУИТБС-д нэгдсэн бөгөөд одоогоор 2019 оны ОУИТБС-ын стандартыг хангахад мэдэгдэхүйц ахиц дэвшил гаргасан гэж үнэлэгдэж байна.

Гана улсын хувьд ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлийг нэвтрүүлэх гол хөшүүргүүдийн нэг нь ФАТФ-ын шаардлагыг хангах хэрэгцээ байв. Гана улс 2019 онд Компанийн тухай хуульд<sup>10</sup> нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлыг хуульчилсан. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх нь Гана улсын аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийг удирддаг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын үүрэг юм. 2020 онд ерөнхий бүртгэгч нь Британийн засгийн газраас санхүүжүүлсэн техникийн туслалцаатайгаар хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг нэвтрүүлж, компаниудын ЭӨ тайланг хүлээн авч эхэлсэн. ЭӨ бүртгэлийг олон нийт нь төлбөртэй авах боломжтой бөгөөд энэ нь бүртгэлийн байгууллагын зардлыг нөхөхөд тусалдаг.

Хууль тогтоомжоор гадаадын УТНБЭ-ийн тухай тусгайлсан тайлбар оруулсан бөгөөд ЭӨ-өө тайлагнах босгыг Гана улсад бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүдээс өөрөөр тогтоосон. Энэ дагуу гадаадын УТНБЭ-ийг тайлагнах босго нь 10% байдаг бол дотоодын УТНБЭ-ийг өмчлөлийн хувь бага байхаас үл хамааран мэдээлэх ёстой хэмээн заажээ. Зохицуулагч байгууллагаас эцсийн өмчлөгчөө тайлагнадаг байгууллагуудад өмчлөлийн босгоос давсан хувьцаа эзэмшиж буй гадаадын УТНБЭ-ээ тодорхойлж, УТНБЭ болсон огноо болон албан тушаалын холбогдох мэдээллээ ил болгох шаардлагыг тавьдаг. Мөн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд буруутай компанид торгууль ногдуулах болон бүртгэлээс хасах хүртэлх хариуцлагын арга хэмжээ авдаг.

ЭӨ-ийн мэдээллийн сан бүрдүүлснээр Гана улс нь ЭӨ-ийн тайлагналын системийнхээ дутагдлыг арилгахад бодит ахиц дэвшил гаргаж байгааг ФАТФ-ын 2020 оны гуравдугаар улирлын дахин үнэлгээгээр харуулсан. ОУИТБС-аас мөн Гана улсыг ЭӨИТБ-ыг хэрэгжүүлэх сайн туршлагын жишээ болгон онцолсон.

## 5. Баталгаажуулалттай холбоотой бэрхшээлүүд

Баталгаажуулалтын оновчтой систем нь ЭӨ-ийн үнэн зөв, найдвартай бүртгэлийг бий болгох гол хүчин зүйл боловч хэрэгжүүлж, удирдахад хамгийн хэцүү асуудал болох нь туршлагаас харагдаж байна. Одоогоор ашиглагдаж байгаа ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлүүдийн аль нь ч бүрэн үр дүнтэй баталгаажуулалтын тогтолцоо бий болгож чадаагүй байна.

Баталгаажуулалттай холбоотой бэрхшээл нь хэд хэдэн хүчин зүйлээс үүдэж байна. Тухайлбал:

**ЭӨ-ийн талаарх ойлголт муу байх.** Олон талууд, ялангуяа жижиг компаниуд болон төрийн байгууллагын зарим ажилтнууд уг ойлголтыг сайн мэддэггүй бөгөөд ЭӨ-ийг хууль ёсны эзэмшилтэй андуурдаг.

**Корпорацийн цогц бүтэц.** Аж ахуйн нэгж нь өмчийн олон давхаргатай, шууд бус хяналттай, хэд хэдэн улс орныг хамарсан, өөр өөр төрлийн хуулийн этгээд ба/эсвэл эрх зүйн зохицуулалттай байх тохиолдолд эцсийн өмчлөгчийг тодорхойлох нь хэцүү, зардал ихтэй, цаг хугацаа их шаарддаг.

**ЭӨ бүртгэлд агуулагдах мэдээллийн хэмжээ.** ЭӨ-ийн бүртгэл нь эдийн засгийг бүхэлд нь хамардаг бөгөөд олон сая тооны өгөгдлийг агуулдаг. Жишээлбэл, Их Британийн бүртгэлд бараг 4 сая компанийн мэдээлэл байдаг. Компанийн эзэмшигч бүрийн хувьд хэд хэдэн төрлийн мэдээлэл шаардагдах бөгөөд тэр хэрээр нийт өгөгдлийн хэмжээ өсч байдаг. Компаниуд шинэ өмчлөгчтэй болох эсвэл корпорацийн бүтцээ өөрчлөх эсвэл эзэмшигчид нь хаяг, өмчлөлийн түвшингээ өөрчлөх үед энэ мэдээлэл байнга өөрчлөгдөнө.

**Олон төрлийн баримт бичгийн эх сурвалж.** Өмчлөгч бүрийн харьяалал, төрсөн огноо, хаяг, өмчлөлийн түвшин, өмчлөл хэрэгжиж эхэлсэн огноо зэрэг бүх төрлийн мэдээллийг шалгахын тулд дан ганц мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглах нь ховор. Түүнчлэн, мэдээлэл илгээж буй хүн нь эцсийн өмчлөгчөөс өөр байж болох бөгөөд илгээгч талын статус, тайлагнах эрхтэй эсэхийг хянан баталгаажуулахыг шаарддаг.

**Тасралтгүй баталгаажуулалт хийх шаардлага.** Мэдээллийн баталгаажуулалт нь нэг удаагийн үйл ажиллагаа биш бөгөөд харин тасралтгүй үйл явц юм. Мэдээллийг зөвхөн мэдүүлгийн үед нь баталгаажуулаад орхих нь хангалтгүй. ЭӨ-ийн мэдээлэл цаг хугацааны явцад өөрчлөгдөх магадлалтай тул мэдээллийг үнэн зөв байлгахын тулд байнгын баталгаажуулалт шаардлагатай.

### 5.1 Өгөгдөл БАТАЛГААЖУУЛАХ ҮЕ ШАТУУД

Баталгаажуулалт нь тасралтгүй үйл явц тул аль ч үе шатанд хийгдэж болно. Эдгээр үе шатууд нь ерөнхийдөө дараалсан байдаггүй бөгөөд давхцаж эсвэл нэгэн зэрэг хийгдэж болно. Бүртгэлд байгаа өгөгдлийн чанарыг тасралтгүй баталгаажуулахын тулд үе шат бүрт баталгаажуулах процесс шаардагдана.

Өгөгдөл баталгаажуулалттай холбоотой 4 үе шат болон тэдгээрт шаардлагатай ажиллагааг дор харуулав. Үүнд:

**Мэдээлэл илгээх.** Үүнд ЭӨ-ийн мэдээллийг анх илгээх болон аливаа өөрчлөлтийн талаар мэдэгдэх багтана. Энэ үе шатанд мэдээлэл үнэн зөв оруулсан эсэх болон илгээгчийг танин баталгаажуулж, эрх бүхий этгээд мөн эсэхийг тодруулах ажиллагаа нь баталгаажуулалтын үндсэн элементүүдэд хамаарна.

**ЭӨ-ийн бүртгэлд хяналт тавих.** Үүнд бүртгэлийн сангийн үйл ажиллагааны ердийн ажиллагаа хамаарна. Энэ үе шатанд ЭӨ-ийн мэдээллийг бусад эх сурвалжтай (олон улсын хориг арга хэмжээний жагсаалт гэх мэт) тулгах болон компаниуд нь аливаа өөрчлөлтийн талаар мэдээлэх, ЭӨ-ийн мэдээллээ жил бүр баталгаажуулах, бүртгэл хөтлөх үүргээ биелүүлж байгаа эсэхийг баталгаажуулах зэрэг орно.

**Хууль сахиулах.** Энэ үе шатанд хугацаа хожимдуулсан тайлангийн талаар сануулга илгээх, анхаарал татсан (red flags) кэйсийг илрүүлэх, түүвэр шалгалт хийх, ердийн бус үйлдлийг мэдээлэх үүргээ хэрэгжүүлэх, илт нийцэл хангаагүй тохиолдлыг шалгах, хууль бус үйлдлийн сэжигтэй тохиолдлууд, тэр дундаа татвараас зайлсхийсэн болон санхүүгийн бусад гэмт хэргийг илрүүлэх зэрэг орно. Энэ үе шат нь тусгай зөвшөөрөл олгох зэрэг арилжааны бусад үйл явцтай ЭӨ-ийн мэдээллийг холбох, нийцлийг хангаагүйгээс үүсэх үр дагаврын талаар холбогдох хуулийн этгээдэд мэдгдэл хүргүүлэх гэх мэт асуудлыг мөн хамруулна.

**Олон нийтийн хяналт.** Баталгаажуулалтын энэ үе шатыг иргэний нийгмийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэд, мэргэжлийн зөвлөхүүд, аж ахуйн нэгжүүд гэх мэт нээлттэй бүртгэлд ханддаг хэрэглэгчдээр дамжуулан гүйцэтгэнэ. Ингэхдээ ЭӨ бүртгэлээс олон нийтэд нээлттэй мэдээллийг татаж аваад, дүн шинжилгээ хийж, зөрүүг тодорхойлох зэрэг ажиллагаа хийнэ.

## 5.2 БАТАЛГААЖУУЛАЛТЫН ЭЛЕМЕНТҮҮД

Үнэн зөв мэдээллийн хэрэгцээ болон түүнийг бий болгохтой холбоотой зарим бэрхшээлүүдийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр баталгаажуулалтын тогтолцоонд шаардлагатай элементүүдийг доорх байдлаар тодорхойлон гаргалаа. Үүнд:

**Мэдээллийг үнэн зөв оруулах.** Найдвартай мэдээллийг бүрдүүлэх эхний сорилт бол өгөгдлийг анх илгээх үед болон өөрчлөлтийг мэдээлэх бүртээ үнэн зөв оруулах явдал юм. Их Британи улс нээлттэй бүртгэлийн санг нэвтрүүлж байх үеэр хуулийн этгээдүүдийн зүгээс "Британийн" гэсэн үгийг 500 гаруй хувилбараар алдаатай бичиж оруулж байжээ. Түүнчлэн, эцсийн өмчлөгчийн төрсөн огноог тайлан илгээж буй 2016 гэх мэт онтой холих тохиолдол элбэг байв. Үүнээс ноцтой зарим зөрчил гарч байсны жишээ нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн аливаа хөрөнгийн биржид бүртгэлгүй байсан компаниуд өөрсдийгөө бүртгэлтэй мэтээр тайлагнах зэрэг байжээ. Мөн гадаад нэрийг галиглахдаа янз бүрийн хувилбар гаргасан байна.

Мэдээллийг үнэн зөв оруулах байдлыг сайжруулах тодорхой арга хэмжээнүүдэд дараах багтана. Үүнд:

**Урьдчилан бэлдсэн сонголт бүхий (dropdown) цэсүүд.** Ийм цэсийг ашигласнаар иргэншил гэх мэт мэдээлэл оруулах үеэр үг үсгийн алдаа гаргах эсвэл өөр нэр томъёо ашиглах эрсдэлийг арилгадаг. Түүнчлэн, хэрэв ЭӨ бүртгэл нь бусад мэдээллийн сантай (жишээ нь, аж ахуйн нэгжийн бүртгэл) холбогдсон бол компанийн нэр, регистрийн дугаар зэрэг талбаруудыг автоматаар бөглөх боломжтой.

**Заавал бөглөх талбарууд.** Заавал бөглөх өгөгдлийн талбаруудыг тодорхойлсноор тайлан илгээгч зайлшгүй шаардлагатай мэдээллийг оруулах боломжийг бүрдүүлнэ. Хэдийгээр энэ нь буруу мэдээлэл оруулах эрсдэлийг арилгадаггүй ч холбогдох бүх талбарыг бөглөхөд тусалдаг.

**Стандарт галиглах арга.** Энэ нь ижил нэрийг өөр өөр үсгээр бичих, ялангуяа бусад цагаан толгойн үсгээс (Латин эсвэл Араб гэх мэт) галиглах үед зөрүү үүсэх эрсдэлийг багасгаж, нэг хүн олон өмчлөлтэй байгааг илрүүлэхгүй өнгөрөхөөс сэргийлдэг.

**Огноогоор шалгах.** Энэ аргачлалын дагуу төрсөн огноо гэх мэт мэдээллийг тодорхой шалгуураар шалгана. (тухайлбал, төрсөн он сар өдрийн хувьд эцсийн өмчлөгч нь 18-аас доошгүй настай эсэх болон мэдээлэл зөв форматтай байгааг хянах гэх мэт).

**Тайлан илгээгч болон түүний эрх мэдлийг танин баталгаажуулах.** Энэ нь тайлан илгээгч нь ЭӨ-ийн үнэн зөв, найдвартай мэдээллийг өгөх чадвартай, эрх бүхий эсэхийг баталгаажуулах анхан шатны хяналт болох юм. Компани нь өөрийн ЭӨ-ийн мэдээллийг болон тайлан илгээж буй талыг баталгаажуулах баримт бичгүүдийг гаргаж өгөх ёстой. Түүнчлэн тайлан илгээж буй уг хүн нь зохицуулагч байгууллагын нэмэлт тодруулгад хариу өгөх үүрэгтэй байна. Индонезид ерөнхийлөгчийн зарлигаар ЭӨ-ийн мэдээллийг ирүүлэх үүргийг хуулийн этгээдүүдэд өгсөн бөгөөд ингэхдээ компани бүрээс мэдээлэл өгөх эрх бүхий хүнийг томилохыг давхар шаарддаг.

**Жил тутмын мэдэгдэл.** Хуулийн этгээд бүр өөрийн ЭӨ-ийн мэдээллийн үнэн зөвийг баталгаажуулсан мэдэгдлийг жил бүр илгээх шаардлагатай. Гэхдээ энэ нь компанийн хувьд ЭӨ-ийн өөрчлөлтийн талаар мэдээлэх цорын ганц хөшүүрэг байх ёсгүй. (Энэ талаар дэлгэрэнгүйг дараагийн хэсгээс үзнэ үү).

**Өөрчлөлтийг мэдээлэх үүрэг.** ЭӨ-ийн мэдээллийн сангийн бүрэн бүтэн байдлыг хангахын тулд тайлагнаж буй компаниуд болон бусад хуулийн этгээдүүд ЭӨ-ийн өөрчлөлтийн мэдээллээ богино хугацаанд ирүүлэх шаардлагатай. Энэ нь мэдээллийг үнэн зөв байлгахад ач холбогдолтой ба Их Британийн нээлттэй бүртгэл нь өөрчлөлтийг 14 хоногийн дотор мэдээлэхийг шаарддаг. Одоогоор УБЕГ-аас аж ахуйн нэгжүүдийг өөрчлөлтийн талаар 15 хоногийн дотор мэдээлэхийг шаарддаг бөгөөд хугацаанд нь тайлагнаагүй бол 500,000 төгрөгийн (ойролцоогоор 180 ам. доллар) торгууль ногдуулна.

**Өгөгдөл хадгалах үүрэг.** Энэ нь ЭӨ-ийн мэдээллийг тайлагнах системийн хувьд ердийн үүрэг бөгөөд хууль сахиулах байгууллагаас хүсэлт гаргасны дагуу мэдээллийг хүргүүлэх үйл явцыг дотроо агуулдаг. Хууль сахиулах байгууллагаас шалгалт хийж болзошгүйг компаниудад харгалзан үзээд бүртгэлээ үнэн зөв байлгадаг учраас үүнийг баталгаажуулалтын өөр нэг элемент гэж үздэг. Мөн компанийн эзэмшиж буй мэдээллийг бусад эх сурвалж, тухайлбал, гадаадын ЭӨ-ийн бүртгэлтэй харьцуулан шалгах, зөрчилтэй эсэхийг тогтоох боломжийг хууль сахиулах байгууллага болон олон нийтэд олгодог.

**Red flag буюу анхаарал татсан зүйлсийг таних.** Энэ нь ЭӨ бүртгэлийг хөтөлдөг байгууллагын хувьд үр дүнтэй баталгаажуулалтын гол элемент юм. Бүртгэлийн байгууллага нь анхаарал татсан зүйлсийг илрүүлэх, шалгахад шаардлагатай суурь шалгуур, ур чадварыг хөгжүүлэх ёстой. Шалгуурт нь хориг арга хэмжээнд багтсан байдал, харилцан өмчлөл, өмчлөлийн нарийн төвөгтэй бүтэц, тайлан тогтмол хоцруулах, үнэн зөв эсвэл бүрэн мэдээлэл өгөхгүй байх, мэдээлэл гаргаж өгөхгүй байх, эсвэл бусад нийтэд нээлттэй мэдээлэлтэй харьцуулахад тодорхой зөрүүтэй байх зэрэг багтаж болно.

**Түүвэрчилсэн шалгалт.** Энэ нь ЭӨ-ийн бүртгэл дэх өгөгдлийг баталгаажуулж буй бүртгэлийн байгууллагын үүрэг юм. Бүртгэлийн байгууллага нь түүвэрчилсэн шалгалт хийх (жишээ нь, эх олонлогоос түүврийг тодорхойлох) шалгуур, ур чадварыг мөн бий болгох ёстой. Илгээсэн мэдээллийг өнгөц харахад ямар ч алдаа, анхаарал татах зүйлсгүй байж болох тул эдгээр шалгуур нь red flag -тай холбоотой өмнөх шалгалтаас өөр юм.

**Зөрчлийн талаар мэдээлэх үүрэг.** Энэ нь үр дүнтэй баталгаажуулалтын өөр нэг гол элемент юм. Үүнийг хэрэгжүүлэхдээ бүртгэлийн сангийн хэрэглэгчдийн дундаас тодорхой ангилалд (жишээлбэл, хуулийн болон нягтлан бодох бүртгэлийн фирмүүд, санхүүгийн байгууллага, зөвлөхүүд) хамаарах талуудад ЭӨ бүртгэлд байгаа мэдээллийн зөрүүтэй байдлыг мэдээлэх тухай үүргийг өгнө. Ийм төрлийн зөрүү нь энгийн өгөгдөл оруулах алдаанаас эхлээд ЭӨ бүртгэлд буй мэдээлэл болон хууль ёсны бусад суваг, нээлттэй эх сурвалжид буй мэдээллүүд зөрөх зэрэг байж болно. Тухайлбал, банкаар дамжуулан зээл хүсч буй харилцагч байгууллагын ЭӨ-ийн мэдээлэл бүртгэлийн сан дах мэдээлэлтэй зөрөх тохиолдолд банк нь энэ талаар мэдээлэх ёстой. Их Британийн нээлттэй бүртгэлийг бий болгох тухай хууль тогтоомж нь 2020 оны 1-р сард хүчин төгөлдөр болсон бөгөөд банкууд болон мэргэжлийн зөвлөхүүдэд ийм үүрэг хүлээлгэсэн. Нөгөө талаар уг бүртгэлд аливаа, зөрүүтэй асуудал ажиглагдсан бол сайн дураар мэдээлэх боломжийг бүрдүүлсэн байдаг.

**Тайлагнах үүргийн хэрэгжилт.** Энэ нь баталгаажуулалтын өөр нэг чухал элемент бөгөөд тайлангаа өгөх эцсийн хугацааг хэтрүүлсэн компаниудад урьдчилсан сануулга илгээхээс эхлээд давтан гарсан зөрчлийг шалгаж, хариуцлага хүлээлгэх хүртэлх үйл ажиллагааг хамруулдаг. Хяналт шалгалт хийх явцад зөрчил давтан үйлдсэн компанийн хувьд торгууль ногдуулах арга хэмжээг авах ёстой. Тайлагнах үүргийг хэрэгжүүлэх үр дүнтэй тогтолцоо нь компаниудад тайлагналын шаардлагыг бүрэн хангахад хүчтэй түлхэц болж, үнэн зөв, найдвартай мэдээллээр хангах чиглэлд хувь нэмэр оруулах ёстой. Нийцэл хангагдахгүй байвал нэмэлт хяналт шалгалт хийх шаардлага үүсгэж болзошгүй. ФАТФ-ын зөвлөмжид санкцийн арга хэмжээ, шийтгэл нь “зөрчлийн хэмжээнд таарсан” байх ёстой гэсэн шаардлагыг багтаасан байдаг.

**ЭӨ-ийн бүртгэлийн олон нийтийн хяналт.** Иргэний нийгмийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэд, компаниуд болон бусад оролцогч талууд ЭӨ-ийн бүртгэлийг шалгах нь ЭӨ-ийн мэдээллийг баталгаажуулах, шалгах чадавхийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдгээр хэрэглэгчид нь хяналт шалгалтын байгууллагаар шалгуулахуйц асуудлыг ч хөндсөн байж болно. Болзошгүй хяналт шалгалтын талаар мэддэг байх нь компаниуд мэдээллээ үнэн зөв илгээж, шинэчлэгдсэн эсэхийг баталгаажуулах нэмэлт хөшүүрэг болдог. Талууд зөрчил, зөрүүтэй байдлыг тайлагнах хууль ёсны үүрэг хүлээхгүй байх магадлалтай бөгөөд шалтгаан нь тухайн үүргийн хэрэгжилтийг хангахад хүндрэлтэй байдагтай холбоотой. Гэсэн хэдий ч бизнес эрхлэгчид болон нөлөө бүхий хүмүүс (тухайлбал

\* Тухайлбал А компани Б компанийг өмчлөгчөө хэмээн бүртгүүлсэн бөгөөд нөгөө талаас Б компани нь А компаниа өмчлөгчөөр бүртгүүлэхийг хэлнэ. Энэ өмчлөлийн хэлбэрийг олон улс орны хувьд хориглосон байдаг.

УТНБЭ)-ийн нийгэм, олон нийтийн ашиг сонирхлын өмнө хүлээсэн үүрэгтэй нь холбоотойгоор хариуцлага тооцуулахын тулд олж илрүүлсэн мэдээллээ нийтлэх эрмэлзэл иргэний нийгмийн байгууллагууд болон эрэн сурвалжлах хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд байдаг. Иргэд мөн хувийн ашиг сонирхолд нь ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлсэн асуудалд анхаарлаа хандуулахыг хүсч болно.

**Бизнес талын шахалт.** Энэ төрлийн шахалт нь компаниудад ЭӨ-ийн мэдээллээ үнэн зөв, найдвартай тайлагнах нэмэлт хөшүүрэг болж чадна. ЭӨ-ийн үнэн зөв мэдээллээр хангах нь тусгай зөвшөөрөл авах, зээл болон бусад төрлийн хүсэлтээ шийдвэрлүүлэх урьдчилсан нөхцөл болж болно. Харин нөхцөлийг хангахгүй бол өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзах эсвэл одоо байгаа лицензийг хүчингүй болгоход хүргэж болзошгүй юм. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Киргиз улсын олборлох салбарын ЭӨ-ийн тухай хууль тогтоомжид компани нь ЭӨ-ийн тайлангийн шаардлагыг зөрчсөн нь тогтоогдвол хайгуулын болон ашиглалтын лицензийг хурааж болно гэсэн заалт байдаг. Лицензээ алдах эрсдэл нь компанийн хувьд нийцлийг хангах хүчтэй хөшүүрэг болдог.

Хүснэгт 1-д өгөгдөл баталгаажуулах үе шат болон тухайн үе шаттай холбоотой суурь элементийг матриц хэлбэрээр харуулав.

### ХҮСНЭГТ 1. Баталгаажуулах үе шат болон элементүүд

	Мэдээлэл оруулах	Хяналт	Хэрэгжилт	Олон нийтийн хяналт
Мэдээлэл оруулах				
Танин баталгаажуулах				
Жил тутмын мэдэгдэл				
Өөрчлөлтийн тайлан				
Мэдээлэл хадгалах				
Red Flags				
Түүвэрчилсэн шалгалт				
Зөрүүг тайлагнах				
Бизнес талын шахалт				

Баталгаажуулах үе шаттай холбоотой зөвлөмжтэй 26-р хуудаснаас танилцана уу.

## 6. Шууд бус удирдлагыг тодорхойлохтой холбоотой бэрхшээлүүд

---

Олон улсын тэргүүн туршлагаас харахад ЭӨ-ийн тодорхойлолтод компани болон бусад хуулийн этгээдийн “шууд бус эзэмшил буюу удирдлага” гэсэн ойлголтыг оруулахыг шаарддаг.

Шууд бус өмчлөл гэдэг нь харьцангуй сайн ойлгогдож, тодорхойлогдсон нэршил бөгөөд үүгээр компанийн эзэмшлийг нэг буюу хэд хэдэн завсрын холдинг компани эсвэл бусад бүтэц, эрх зүйн зохицуулалтаар дамжуулан эзэмшихийг хэлнэ. Шууд бус өмчлөл нь угтаа хууль ёсны эзэмшлийн гинжин хэлхээ явсаар хувь хүн дээр хүрэхийг хэлдэг.

Шууд бус удирдлага нь илүү төвөгтэй ойлголт тул хууль тогтоомжид төдийлөн сайн тодорхойлогдоггүй. Зарим тохиолдолд үүнийг шийдэхдээ шууд бус хяналтын бүх боломжит хувилбаруудыг багтаасан ерөнхий тодорхойлолтыг гаргадаг боловч энэ нь эргээд хэт өргөн агуулгатай болж, талууд янз бүрээр тайлбарлах, тайлагналаас зайлсхийх орон зайг үүсгэдэг.

Шууд бус удирдлагыг ойлгох хамгийн шилдэг арга бол “анхан шатны нөлөөлөл” талаас хандах явдал юм. Удирдлагын тухай ойлголтыг шийдвэр гаргах эсвэл бизнесийн үйл ажиллагааны шийдвэрт хувь хүн давамгайлах нөлөө үзүүлж байгаатай холбон тайлбарлана. Энэхүү хяналтыг хувь хүн нь компани дээр албан болон албан бус хэлбэрээр хэрэгжүүлж болно. Их Британийн ЭӨ-ийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжид энэ ойлголтыг “нөлөө бүхий хяналт, удирдлагыг хэрэгжүүлэх” гэж заасан байдаг бөгөөд уг хуультай уялдан баталсан журамд дараах байдлаар томъёолжээ. Үүнд:

Компанийн хувьд нөлөө бүхий хяналт, удирдлагыг байгууллагын дүрэм батлах, хувьцаа, үнэт цаас эзэмших, хувьцаа эзэмшигчдийн болон бусад төрлийн гэрээг батлах зэрэг янз бүрийн хэлбэрээр хэрэгжүүлж болно.

Шууд бус удирдлага гэдэгт мөн толгой компаниар дамжуулан охин компаниудад хэрэгжүүлэх хяналт ч мөн багтана.

ЭӨ-ийн талаарх зохицуулт нь 2013 оны Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуульд тусгагдсан бөгөөд энэ нь УБЕГ-ын үйл ажиллагаанд мөн хамааралтай. Энэ дагуу хуулийн этгээдүүд нь ЭӨ-ийн мэдээллээ маягтын (УБ-12 маягт) дагуу ирүүлэх ба уг маягтын 5.3-д шууд бус хяналтын тухай оруулжээ.

МУТСТ тухай хуулийн 3.1.6-д шууд бус хяналт гэж “[эцсийн өмчлөгчийн] үйлдлийг бусдаар төлөөлөх замаар хэрэгжүүлэх” гэж тодорхойлсон. Гэхдээ хууль ч, дагаж мөрдөх журам, заавар ч шууд бус хяналт буй эсэх болон хяналтыг хэрэгжүүлэгч талыг хэрхэн мэдэх талаар нарийн шалгуур, тодорхойлолтыг гаргаагүй байна.

Шууд бус удирдлага гэж юу болох нь тодорхойгүй байгаа энэ нөхцөлд нь ЭӨ-ийн талаарх тайланд хоёр сул тал үүсч байгаа юм. Үүнд:

**Мэдээлэх үүрэгтэй компаниуд хуулийг өөрсдийн ойлголтод үндэслэн хэрэглэхээр байгаа** нь жигд бус ойлголт үүсэх нөхцлийг бүрдүүлж байна. Цаашилбал, удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрхтэй хувь хүнээ нуун дарагдуулахыг хүсвэл шууд бус хяналтын тодорхойлолтыг өөрсдийн тайлбарт үндэслэн гаргаж болохоор байгаа нь хуулийн цоорхой юм.

**Одоо байгаа тодорхойлолт нь УБЕГ эсвэл шүүхээс хэрэгжүүлэхүйц хангалттай тодорхой шалгуурыг агуулаагүй байж болзошгүй юм.**

Шууд бус удирдлагын тодорхойлолтыг тойрсон тодорхойгүй нөхцөл байдал нь эргээд хянан баталгаажуулалтад нөлөөлдөг ба мэдээлэх үүрэгтэй компаниуд "шууд бус удирдлага"-аа тайлагнахдаа ямар мэдээлэл өгөх нь бүрхэг байна. Хэрэв хууль тогтоомжийн тайлбар нь тайлагнах үүргийн заалттай зөрчилдөж байвал УБЕГ-аас мэдээллийг хянан баталгаажуулахад илүү хэцүү болох юм.

Шууд бус удирдлагын тодорхойлолт нь хангалттай өргөн хүрээг хамарсан бөгөөд уян хатан байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл эцсийн өмчлөлийг нуун дарагдуулах шинэ арга барил ирээдүйд үүсэх асуудлыг урьдчилж харан, томъёолох шаардлагатай зэрэгцээ цоорхой гаргахгүй байх ёстой. Тиймээс тодорхойлолтыг компани болон бусад хуулийн этгээдийн удирдлагын бүх боломжит хувилбарыг бодолцон гаргах нь чухал. Шууд бус өмчлөлийн хяналт нь хэд хэдэн завсрын компаниуд эсвэл хууль эрх зүйн зохицуулалтаар дамждаг бөгөөд энэ тохиолдолд өмчлөлийн эсвэл удирдлагын үр дүнтэй түвшинг тооцоолох шаардлага үүснэ. Гэсэн хэдий ч шууд бус удирдлагыг хэрэгжүүлэх өөр олон арга хэрэгсэл байдаг.

ФАТФ-аас шууд бус удирдлагын тодорхойлолтыг тусгайлан гаргаагүй ч хэд хэдэн жишээг оруулснаас дурдвал:

**“Давамгай нөлөө”** (гэхдээ үүнийг цааш нь тодорхойлоогүй)

**Дээд удирдлагыг томилох, чөлөөлөх чадвартай байх**

**Хувийн болон гэр бүлийн харилцаа холбоо**

**Хуулийн этгээдийг санхүүжүүлэх**

Шууд бус удирдлагыг тодорхойлоход тулгардаг бэрхшээл нь “давамгай” нөлөөлөл, хувийн холбоо зэрэг хяналтын зарим хэрэглүүрийн хоёрдмол шинж чанар юм. Эдгээр төрлийн удирдлагыг албан бусаар хэрэгжүүлж болох ба баримтжуулаагүй байж болно. Хувийн харилцааны зарим хэлбэрүүд нь ойр дотны гэр бүлийн гишүүд, сургуульд хамт сурах, цэргийн алба хамт хаах эсвэл өмнөх бизнесийн үйл ажиллагаанаас үүсэх замаар бий болдог. Ойр дотны гэр бүлийн гишүүдийн хувьд аливаа төрлийн удирдлагыг хамтран хэрэгжүүлдэг гэсэн санааг агуулж байна.

Практикийн хувьд нэвтрүүлж болох нэг шийдэл нь шууд бус удирдлагын тодорхойлолтыг гаргасны дараа тухайн төрлийн хяналтыг бүрдүүлдэг нөхцөл байдлыг жишээнүүдээр баяжуулах явдал юм. Гаргасан жагсаалт нь байж болох бүх нөхцөл байдлыг тусгаагүй ч тухайн орон нутгийн онцлог, бизнес практикийг харгалзан үзсэн байна

Шууд бус удирдлагатай холбоотой зөвлөмжийг 26-р хуудаснаас үзнэ үү.



## 7. Эцсийн өмчлөгчийн нээлттэй мэдээллийн сантай холбоотой бэрхшээлүүд

Олон улсын сүүлийн үеийн чиг хандлагаас харвал хуулийн этгээдийн ил тод байдлыг сайжруулах, авлига, татвараас зайлсхийх, мөнгө угаах болон бусад санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд туслах зорилгоор ЭӨ-ийн олон нийтийн мэдээллийн санг бүрдүүлэх санаачлагууд хэрэгжсээр байна. Нээлттэй мэдээллийн сан нь хүмүүсийн хувийн мэдээллийг ил болгох замаар бий болдог. Гэсэн хэдий ч ийм төрлийн хувийн мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгох нь хувийн нууцын тухай хууль тогтоомжтой зарим талаар зөрчил үүсгэдэг.

ЭӨ-ийн талаарх одоо байгаа мэдээллийн сангууд нь хаалттайгаас эхлээд бүрэн нээлттэй гэсэн олон хэлбэртэй байдаг.

**Хаалттай сан нь өгөгдөлд хандах боломжийг зөвхөн бүртгэлийг хариуцсан агентлагт олгох байдлаар ажилладаг.** Уг агентлаг нь эргээд хууль сахиулах байгууллагууд болон засгийн газрын бусад агентлагуудтай ЭӨ-ийн мэдээллийг хуваалцаж болно. Мөн хүсэлтийн дагуу гадаадын эрх бүхий байгууллагатай мэдээллээ солилцох юм. ЭӨ-ийн мэдээллийн хаалттай бүртгэлтэй орнуудын жишээнд Британийн Виржиний арлууд<sup>11</sup> Панам<sup>12</sup> орно.

**Нээлттэй сан гэдэг нь үндэсний болон гадаадын хууль сахиулах байгууллагууд, хувийн хэвшлийн бизнес эрхлэгчид, олон нийт ЭӨ-ийн гол мэдээлэлд хандах боломжтой байдлаар зохицуулагдсан бүртгэл юм.** Хэрэглэгчид бүртгүүлэх, тодорхой өгөгдөл хүсэх үед төлбөр төлөх зохицуулалт байж болно. Энэ төрлийн бүртгэлийн арга барилын жишээг ЕХ-ны гишүүн орнуудаас харж болно.

**ЭӨ-ийн бүртгэлийн хамгийн нээлттэй бөгөөд нийтэд хүртээмжтэй хэлбэр нь ЭӨ-ийн өгөгдлийг үнэ төлбөргүй авах боломжтой бөгөөд дэлхийн өнцөг булан бүрээс хэн ч мэдээлэлд онлайнгаар шууд хандах боломжтой байдаг мэдээллийн сан юм.** Үүний нэг жишээ бол Их Британид байдаг.

ФАТФ-ын 24 ба 25 (R24 ба R25)<sup>13</sup> -р зөвлөмжид нэгдсэн бүртгэлийг хөтөлснөөр ЭӨ-ийн мэдээллийн шаардлагыг хангах нэг боломж бүрдэнэ гэж тодорхойлсон боловч бүртгэлийг нээлттэй байлгах талаар тусгайлан заагаагүй. Ер нь ФАТФ олон нийтийн бүртгэлийн зарчмыг дэмждэг боловч зөвлөмжид тусгах хэмжээнд тусгайлан шаардлага тавиагүй байна.

ФАТФ саяхан 24 болон 25-р зөвлөмжийн асуудлаар олон нийтийн санал асуулга явуулсан бөгөөд үүнд нээлттэй бүртгэлийн ач холбогдлын талаархи асуултууд багтсан. ФАТФ одоогоор дээрх 2 зөвлөмжид оруулах өөрчлөлтийн талаар мэдээлээгүй байгаа ч төвлөрсөн (олон нийтийн гэх мэт) бүртгэлийн санг сайжруулах чиглэлээр алхам хийх боломжтой.

ЕХ-ны Мөнгө угаахтай тэмцэх 4-р удирдамжаар (AMLD4)<sup>14</sup> дамжуулан ЭӨ-ийн мэдээллийн нээлттэй бүртгэлтэй байх шаардлагыг ЕХ-ны бүх гишүүн орнуудад нэвтрүүлсэн. Харин ЕХ-ны гишүүн орнуудад энэхүү шаардлагын хэрэгжилт харилцан адилгүй байгаа ч бүртгэлийг олон нийтэд нээлттэй байлгах үндсэн зарчмыг нийтлэг байдлаар хангаж байна.

ЕХ-ны гишүүн орнуудаас гадна Их Британи, Украин, Баруун Балканы бүс дэх олон улс, Африк (жишээ нь Гана), Азийн орнууд (жишээ нь Индонез) зэрэг бусад олон улс нээлттэй бүртгэлийн системийг нэвтрүүлсэн байна. Британийн хилийн чанад дахь нутаг дэвсгэрүүд (үүнд Кэймэний арлууд багтдаг) 2023 он гэхэд ЭӨ-ийн мэдээллийн сан бүгд нийтэд нээлттэй болно гэж мэдэгдсэн. Гибралтарын хувьд ЭӨ-ийн мэдээллийн бүртгэлээ хэдийнэ олон нийтэд нээлттэй болгосон байна. Олон нийт хандах боломжтой ЭӨ-ийн бүртгэлийн санг нэвтрүүлэх асуудал мөн хэд хэдэн орны Нээлттэй засгийн түншлэлийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан байдаг.

Түүнчлэн ОУИТБС-ыг хэрэгжүүлэгч орнууд нь 2019 оны ОУИТБС-ын стандартаар олборлох салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын ЭӨ-ийн мэдээллийг нээлттэй болгох үүрэг хүлээсэн.

## 7.1 Нээлттэй мэдээллийн сангийн ач холбогдол

Нээлттэй мэдээллийн сан нь ЭӨ-ийн мэдээлэлд иргэд болон аж ахуйн нэгжүүд хандах боломжийг бүрдүүлж байдаг бөгөөд давуу тал нь:

**Санхүүгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах олон улсын хамтын ажиллагаа.** Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын хүчин чармайлтын хүрээнд хууль сахиулах байгууллагууд нь компанийн үндэстэн дамнасан нарийн төвөгтэй бүтцийг богино хугацаанд ойлгож, тодорхойлох шаардлагатай болдог. Хэдийгээр эрх бүхий байгууллагууд хаалттай бүртгэлд хадгалагдаж буй ЭӨ-ийн мэдээлэлд хандах боломжтой байдаг ч ЭӨ-ийн мэдээлэлд хялбар хандах болсноор шаардлагагүй хүнд сурталыг халж, мэдээлэл дамжих хурдыг нэмэн, нөөцөө зөв хуваарилах боломжийг олгодог.

**Санхүүгийн байгууллага болон бусад мэдээлэх үүрэгтэй этгээдийн хэрэгжүүлдэг таньж мэдэх ажиллагаа.** Банк, нягтлан бодогчид зэрэг санхүүгийн байгууллагууд болон бусад мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэгч нар нь харилцагч нараа таньж мэдэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй бөгөөд тэр дундаа харилцагч бүрийн ЭӨ-ийн тодорхойлох шаардлагатай. Уг ажиллагаанд ЭӨ-ийн мэдээллийн нээлттэй эх сурвалж чухал дэмжлэг болох юм. Бүртгэлд байгаа мэдээлэл нь хангалттай найдвартай биш байж болох ч таньж мэдэх ажиллагааны суурийг тавьж, цаашид шалгах гарааны цэг болох боломжтой.

**Хувийн хэвшлийн хэрэгжүүлдэг таньж мэдэх ажиллагаа.** Хувийн хэвшлийн хэрэгжүүлдэг таньж мэдэх ажиллагаа. Хувийн хэвшлийн томоохон бизнесүүд өөрсдийн арилжааны эрсдэлээ бууруулахын тулд ханган нийлүүлэгчид болон харилцагч талдаа ихээхэн анхаарал хандуулдаг. Энэ төрлийн таньж мэдэх ажиллагааг гуравдагч талаар гүйцэтгүүлэх зардал маш их гарах тул жижиг хэмжээний бизнесийн хувьд уг ажиллагааг тэр бүр хэрэгжүүлдэггүй. ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэл бий болсноор хувийн хэвшлийн бизнес эрхлэгчдэд таньж мэдэх ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ. Томоохон бизнес эрхлэгчдийн хувьд анхан шатны хяналтын үедээ мэдээллийг ашиглаж дараа дараагийн нарийвчилсан алхмаа төлөвлөх боломжтой. Харин жижиг бизнесүүдийн хувьд энэ нь ханган нийлүүлэгчид, үйлчлүүлэгчид, тэр ч байтугай өрсөлдөгчдийн талаархи судалгааг хийх боломж бүрдэж, хүртээмжтэй болох юм. Мөн тэдгээр бизнес эрхлэгчид аливаа гэмт хэрэгт санамсаргүйгээр оролцохоос зайлсхийх боломжийг ч бүрдүүлж болно. Их Британид хийсэн судалгаагаар жижиг, дунд үйлдвэрүүд нь тус улсын нээлттэй бүртгэлийн сангийн хамгийн гол хэрэглэгчдийн бүлэгт багтдаг болох нь тогтоогджээ.

ЭӨ-ийн бүртгэлийг олон нийтэд нээлттэй болгосноор хувийн хэвшлийн бизнес эрхлэгчдийн хувьд таньж мэдэх ажиллагаа нь комплаенсийн өртөг зардал бус бизнесээ удирдах, эрсдэлийг бууруулах чухал хэрэгсэл болох юм.

**Баталгаажуулалт.** Өмнө дурьдсанчлан, ямар ч механизм нь дангаараа ЭӨ-ийн өгөгдлийг үр дүнтэй баталгаажуулж чадахгүй тул шийдэл нь цогц арга хэмжээ байдаг. Нээлттэй бүртгэлийн хувьд хаалттай бүртгэлд байдаггүй зарим нэмэлт арга хэмжээг авах боломжийг олгодог.

Үүнд:

**Мэдэгдэх шаардлага.** Банк, хуульч, нягтлан бодогчид гэх мэт мэдээлэх үүрэгтэй байгууллагууд нь харилцагчийг таньж мэдэх ажиллагааныхаа хүрээнд ЭӨ-ийн мэдээлэл зөрүүтэй байгааг олж илрүүлсэн тохиолдолд УБЕГ-т мэдэгдэх боломжтой.

**Юлон улсын хамтын ажиллагаа.** Аж ахуйн нэгжийн өмчлөлийн бүтэц олон улс дамнасан байгаа тохиолдолд өөр өөр бүртгэлд буй мэдээлэл зөрсөн бол түүнийг илрүүлэх боломж бүрдэнэ.

**Өргөн хүрээний хяналт.** Бүртгэлд нэвтэрч, ашиглаж байгаа хүмүүс хэдий чинээ олон байна, төдий чинээ алдаа илрүүлэх боломж нэмэгдэнэ.

**Эдийн засгийн үр нөлөө.** Өмнө дурьдсанчлан, ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэл нь хувийн хэвшлийн байгууллагуудын харилцагчаа таньж мэдэх ажиллагааны нэгэн хэсэг болж болно. Ингэснээр авлига, мөнгө угаах болон бусад санхүүгийн гэмт хэрэг багасах болно. Авлига болон бизнесийн өсөлтийн харилцан хамаарлын талаархи судалгаанаас харахад авлига буурах нь эдийн засагт бүхэлдээ эерэг нөлөөтэй байдаг ажээ<sup>15</sup>. Энэ нь ЭӨ-ийн мэдээллийн ил тод байдал нь эдийн засгийн идэвхжлийг нэмэгдүүлэхтэй шууд холбоотойг харуулж байна.

## 7.2 НЭЭЛТТЭЙ МЭДЭЭЛЛИЙН САНТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРСДЭЛ, БУУРУУЛАХ АРГА ЗАМ

ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлтэй холбоотой бодит эрсдэлийг тооцохдоо олон нийтийн дунд хэдийнэ ил болсон их хэмжээний өгөгдлүүдийг харгалзан үзэх нь чухал юм. Үүнд засгийн газрын олон нийтэд нээлттэй болсон эх сурвалжууд (жишээ нь, худалдан авалтууд гэх мэт), интернет болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, социал медиа платформ зэрэг мэдээллийн бусад нээлттэй эх сурвалжууд багтана.

Доор тайлбарласан эрсдэлүүдийн хувьд тухайн өгөгдөл нь бусад хэлбэрээр нээлттэй болоогүй тохиолдлыг харгалзан үзсэн болно.

**Бусдын биеийн байцаалтыг ашиглах гэмт хэрэг (Identity theft).** Хувийн мэдээллийг хулгайлах замаар биеийн байцаалтыг нь хуурамчаар үйлдэж, төрөл бүрийн үйлчилгээ авах зэрэгт ашиглах нь санхүүгийн гэмт хэргийн нийтлэг хэлбэр юм. Эдгээр гэмт хэрэг нь нэр, хаяг, төрсөн он, сар, өдөр болон татварын бүртгэлийн дугаар зэрэг хувийн мэдээллийг ашиглан банкны мэдээлэл, нууц үг, PIN дугаарыг олж авснаас үүдэлтэй.

ЭӨ-ийн бүртгэлийн хувьд овог нэр, төрсөн огноо, хаяг, иргэний үнэмлэх/паспортын дугаар зэрэг хувь хүмүүсийг бусдаас ялгах мэдээллийг цуглуулах шаардлагатай. Энэ мэдээлэл нь гэмт хэрэгтний хувьд буруугаар ашиглагдаж болох хэдий ч цуглуусан болон нийтэд ил болгосон мэдээлэл хоёрын хооронд чухал ялгаа бий.

Жишээлбэл, МУТЖ4-ийн хүрээнд холбогдох бүх хувь хүний төрсөн огноог ЭӨ-ийн бүртгэлд цуглуулахыг шаарддаг боловч зөвхөн төрсөн он, сарыг нээлттэй нийтэлдэг байна. Мөн оршин суух хаягийг цуглуулдаг боловч нийтэд зарладаггүй. Тиймээс цуглуулж буй өгөгдлийг хувийн мэдээллийг хулгайлахад ашиглаж болох ч яг аль мэдээллийг нь нээлттэй болгох эсэхээ сайтар нягталснаар эрсдлийг бууруулж болно. Нээлттэй болгох мэдээллийн хувьд хүмүүс хувийн болон бизнесийн социал орчиндоо хуваалцдаг мэдээллээр хязгаарласан нь оновчтой юм.

**Хувийн аюулгүй байдал.** Эд баялаг, нөлөөлөлтэй холбоотой хувийн аюулгүй байдалд учирч болох эрсдэлүүд нийтлэг байдаг ба энэ нь зарим оронд түгээмэл тохиолддог. Тухайлбал, олж авсан мэдээлэлдээ үндэслэн эд хөрөнгө хулгайлах, хүн барьцаалах гэх мэт гэмт хэрэг үйлдэж болзошгүй. ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлтэй холбоотой эрсдэлийг авч үзэхдээ энэ нь олон нийтэд ямар шинэ мэдээлэл өгч байгааг анхаарч, дараа нь тухайн шинэ мэдээлэл нь хувь хүний хувийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх эсэхийг үнэлэх нь чухал юм. Гэхдээ ихэнхи тохиолдолд нөлөө бүхий хүмүүсийн хэн болох, оршин суугаа газар, хаашаа явж буй нь олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр аль хэдийнэ ил болсон байдаг. Цөөн тооны тохиолдолд ЭӨ-ийн мэдээллийг олон нийтэд ил болгосноор эрсдэл үүсгэж болзошгүй байвал тэдгээр тодорхой хүмүүст ЭӨ-ийн мэдээллээ засварлахыг (редакц хийх) зөвшөөрөх нь зүйтэй. Тодорхой нөхцөл байдалд зайлшгүй шаардлагаар ЭӨ-ийн гэх мэт компанийн зарим мэдээлэлд редакц хийж болох бөгөөд энэ үйл явцын талаарх зохицуулалт нь маш тодорхой байх ёстой. Нэг үгээр хэлбэл нээлттэй мэдээллийн сангийн үр дүнтэй, бүрэн бүтэн байдалд нөлөөлөх ёсгүй. Хэрэв эцсийн өмчлөгч нь насанд хүрээгүй хүүхэд бол редакц хийх нь зүйтэй.

**Арилжааны нууц.** Арилжааны нууц нь хувийн хэвшлийн компаниудын хувьд байнга хөндөгдөж байдаг асуудал юм. Гэсэн хэдий ч ил тод байдлыг хангах санаачлагаас шалтгаалаад арилжааны нууц задарсан жишээ ховор байдаг. Харин ЭӨИТБ-ыг хангаснаар хууль ёсны арилжааны үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй жишээ бол нэрээ нууцалсан компаниудаар дамжуулан бүтээн байгуулалтын зориулалт бүхий хэсэг газрыг худалдаж авах гэх мэт явдал юм. Хэрэв худалдан авалттай холбоотой мэдээлэл ил болбол үлдсэн худалдагч тал нь үнийг зохиомлоор өсгөх боломжтой. Энэ тохиолдолд ЭӨ-ийн мэдээллийг ил болгох үйл явцыг хойшлуулснаар эрсдлийг бууруулах боломжтой ч ийм тохиолдол нийтлэг байдаггүй.

**Өгөгдөл.** Өмнө дурьдсанчлан, нийтэд мэдээлж буй өгөгдлийн цар хүрээ нь мэдээлэх үүрэгтэй байгууллагуудаас цуглуулсан өгөгдлийг бүхэлд нь хамруулсан байх албагүй. Хууль сахиулах байгууллагууд болон эрх бүхий байгууллагууд бүртгэлийн бүх мэдээлэлд хандах шаардлагатай байж болох ч олон нийтэд ил болгосон мэдээлэл нь тухайн гадны хэрэглэгчдэд хэрэг болохуйц мэдээллээр хязгаарлагдаж болно.

**Онлайн портал.** Мэдээллийн санд шууд нэвтрэх боломжийг олгодог үндэсний болон олон улсын хэмжээний онлайн порталтай болох нь хамгийн сайн шийдэл юм. Онлайн портал нь хэрэглэгчдэд бүртгэлийг үзэх, мөн холбоо хамаарлыг хайх боломжийг олгодог.

### 7.3 Үнэгүй хандалт

ЭӨ-ийн бүртгэлийг нэвтрүүлж, ашиглах үед тодорхой зардлууд гарах бөгөөд эдгээрт мэдээллийн технологийн (МТ) системийн дизайн, нэвтрүүлэлт, ажиллагатай холбоотой зардлууд, бүртгэлийг хөтлөх, удирдахтай холбоотой нөөцийн зардал, гаднаас техникийн тусалцаа авах зэрэгтэй холбогдох зардлууд багтана. Зарим тохиолдолд энэхүү зардлыг мэдээлэх үүрэгтэй байгууллагууд эсвэл мэдээлэлд хандсан хүмүүсээс хураамж авах замаар нөхөх боломжтой байдаг.

Зардлыг нөхөх хэд хэдэн сонголт байж болох бөгөөд үүнд:

**Тайлагнаж буй талаас төлбөр авах.** Энэ нь зардлыг хамгийн оновчтой байдлаар тараан байршуулахын зэрэгцээ гадаад төлбөр тооцоо хийх нэмэлт ажиллагаанаас зайлсхийх юм. Үүнийг бизнесийн үйл ажиллагааны бүртгэлтэй холбоотой төлдөг жилийн хураамж дээр нэмж болно. Уг арга нь орлогын тогтвортой эх үүсвэрийг бий болгодог боловч аж ахуйн нэгжүүд ЭӨ-ийн мэдээллээ цаг хугацаандаа тайлагнах ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлдөг.

**Хэрэглэгч талаас төлбөр авах.** Энэ нь бүртгэлээс ашиг хүртэж буй хүмүүсээр зардлыг гаргуулах давуу талтай. Гэсэн хэдий ч хэрэглэгчдээс төлбөр цуглуулах боломжтой илүү боловсронгуй портал шаарддаг. Нөгөө талаар төрийн бус байгууллага болон бусад хүмүүсийн хувьд өгөгдлийг том зургаар харж, хандах боломжийг хязгаарладаг.

**Хэрэгжилтэд найдах.** Хугацаа хоцорсон эсвэл буруу тайлагнасан байдалд торгууль тавих замаар зардлыг нөхөх арга юм. Энэ нь шаардлага хангасан компаниудад санхүүгийн дарамт учруулахгүй бөгөөд мэдээлэлд чөлөөтэй нэвтрэх боломжийг олгодог давуу талтай. Гэсэн хэдий ч энэ хувилбар нь тогтвортой орлогын урсгалыг бий болгохгүй байж магадгүй. Өөрөөр хэлбэл хэрэгжилтийг хангуулах ажиллагаа үр дүнтэй байсан тохиолдолд цуглуулах торгуулийн хэмжээ буурч, үүнийгээ дагаад санхүүгийн үр өгөөж буурна

ЭӨ бүртгэлийг ямар ч хураамжгүйгээр хөтлөх нь угтаа хамгийн оновчтой хувилбар юм. Харин төлбөрт суурилсан үйлчилгээний загвар нэвтрүүлэх шаардлагатай бол Монгол Улс одоогийн практик, шаардлагаас хамааран дээр дурдсан хувилбаруудыг хослуулан авч үзэх боломжтой. Нөгөө талаар байгууллагын бусад тайлан, мэдээллийг илгээх одоогийн тогтолцоог харгалзан үзэх нь чухал юм.

Шууд бус удирдлагатай холбоотой зөвлөмжийг 26-р хуудаснаас үзнэ үү.

### КЭЙС СУДАЛГАА: EX

EX нь ЭӨИТБ-ийн чиглэлээр манлайлах үүрэгтэйгээр оролцдог ба энэ нь 2015 оны 5-р сард баталсан Мөнгө угаахтай тэмцэх 4-р удирдамж болон түүний дараа гаргасан 5-р удирдамжтай салшгүй холбоотой. 4-р удирдамжийн дагуу EX-ны гишүүн орнууд 2020 оны 1-р сар гэхэд ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлийг бий болгох үүрэг хүлээсэн.

EX-ны удирдамжууд нь гишүүн орнуудын зүгээс хэрэгжүүлэх ёстой наад захын шаардлагыг тусгасан бөгөөд гишүүн орнууд дотоодын хууль тогтоомждоо хэрхэн тусгахтай холбоотой тодорхой хэмжээний орон зай үлдээдэг. Тиймээс EX-ны гишүүн 27 улсын хувьд ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлийн хэрэгжилт жигд биш байна. Зарим гишүүн улсууд бүртгэлээ хэрэгжүүлэх тал дээр бусдаасаа өмнө яваагаас гадна "нээлттэй" гэдгийг мөн улс орнууд өөр өөрөөр тайлбарладаг.

EX-ны хэмжээнд дараахь ялгаатай байдал ажиглагдаж байна. Үүнд:

**4-р удирдамжийн хэрэгжилтийн түвшин/төлөв байдал, харилцан адилгүй** байгаа бөгөөд зарим гишүүн улсууд заасан хугацаанд багтаж мэдээллийн сангаа нэвтрүүлээгүй байна.

Бүртгэлээс **нийтэд нээлттэй болсон мэдээллийн төрлүүд** ихарилцан адилгүй байна.

Эдгээр өгөгдөлд **хандах байдал** янз бүр байна. Тухайлбал, зарим мэдээллийн сангийн хувьд хандалт хийхийн тулд бүртгүүлж, яагаад мэдээлэл авах шаардлага үүссэн баталгаа гаргах шаардлагатай ажээ.

Мэдээлэлд хандахын тулд **хураамж авах** байдал өөр өөр байна.

Дани улс бол 4-р зөвлөмжийг оновчтой хэрэгжүүлсэн ЕХ-ны гишүүн орны жишээ юм. Тэр ч утгаараа ЭӨ-ийн мэдээллийг ил тод болгох олон улсын шилдэг туршлагын тэргүүн эгнээнд явдаг. Тул улс нь ЭӨ-ийн олон нийтийн нээлттэй бүртгэлийг нэвтрүүлснээр зөвхөн ЕХ төдийгүй дэлхий дахин дахь анхдагчийн нэг болж 4-р зөвлөмжийн үүргийг биелүүлсэн. ФАТФ-аас 2019 оны 10-р сард гаргасан жишиг туршлагын баримт бичигт Дани улсын туршлагыг хамгийн ихээр их иш татсан бөгөөд дараах чиглэлийн жишээг онцолж байлаа<sup>16</sup>. Үүнд:

**Компани байгуулах, бүртгэлийн үйл явцын засаглал**

**ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэл**

**Мэдээллийг танин баталгаажуулахдаа** автоматжуулалт, технологийн шийдлийг ашиглах

Мэргэжлийн зөвлөхүүд гэх мэт зарим хэрэглэгчдийн хувьд **зөрүүг заавал тайлагнах шаардлага** тавих

**Компанид эцсийн өмчлөл бүхий гадаад улсын иргэд бүртгүүлж**, илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөх болож бүрдүүлэх

**Нэрлэсэн хувьцаа эзэмшигчдийг таньж мэдэх** (мөн шилжих хувьцааг хориглох)

**Мэдээлэл хадгалалтад тавигдах шаардлага**, эрх бүхий байгууллагад мэдээлэл гаргаж өгөх боломж

Дагаж мөрдөхөөс татгалзсан компанийг албадан татан буулгах зэрэг нийцлийн арга **хэмжээ авах**

ФАТФ-аас 2018 онд харилцан үнэлгээний дагуу авсан арга хэмжээг шалгахдаа Дани улсын 24-р зөвлөмжтэй холбоотой үнэлгээг "ихэвчлэн нийцэж байгаа"<sup>17</sup> болгон дээшлүүлсэн. Тодорхойлсон ганц дутагдал нь бүх төрлийн хуулийн этгээдийг (жишээлбэл, Гренланд, Фарогийн арлуудтай холбоотой арилжааны бус сангууд гэх мэт) хамруулаагүй байсантай холбоотой байв.

## 8. Үр дүн

---

Судалгаа, талуудтай хийсэн уулзалт, Монгол улс дахь ЭӨ-ийн тогтолцоонд хийсэн үнэлгээнд суурилан дараах дүгнэлтийг гаргав. Үүнд:

**Монгол улс дахь бодлогын санаачлагууд улс төрийн хувьд эрч авсан нь нийтэд нээлттэй эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх гэх мэт ил тод байдалд чиглэсэн шинэчлэл хийх боломж, нөхцлийг бүрдүүлж байна.** Засгийн газраас бизнесийн орчин дахь засаглал, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах зорилгоор хэд хэдэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг санал болгоод байна. Тухайлбал, Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль батлагдсан бөгөөд ТӨҮГ-ын хувьд шинэчлэлийг хийхээр болсон. Мөн Засгийн газраас авлигатай тэмцэх ажлын хэсгийг байгуулаад байна.

**Монгол улс нь Санхүүгийн хориг арга хэмжээний байгууллага болох ФАТФ-ын шаардлагыг хангахуйц эцсийн өмчлөгчийн тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлээр нилээд ажлыг хэрэгжүүлээд байна.** Гэсэн хэдий ч одоогийн тогтолцоо нь ФАТФ-ын шаардлагад техникийн талаасаа нийцлийг хангаж байгаа ч үр дүнтэй байдал, олон улсын шилдэг туршлага талаасаа сайжруулах зүйлс байсаар байна. Тухайлбал, ТӨҮГ-ууд нь ЭӨ-ийн тайлан гаргах үүргээс чөлөөлөгддөг тул бүх хуулийн этгээд хамрагдах ёстой гэсэн ФАТФ-ын шаардлагад нийцэхгүй байна. Ийнхүү тайлагналаас чөлөөлөх нь талуудад боломжит цоорхойг бий болгож, Монгол Улсын хувьд ЭӨИТБ-ын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлж байна. Тиймээс төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд ЭӨ-ийн тайлагналын тодорхой шаардлагуудыг тавих замаар тэрхүү цоорхойг арилгах боломжтой (дараагийн хэсгийг үзнэ үү).

**Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудын хувьд ч гэсэн тайлагналын тодорхой шаардлага бий болгох нь чухал.** Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжийн дагуу ЭӨ-ийг тайлагнахтай холбоотой тусгай шаардлага эдгээр компаниудын хувьд байхгүй. Энэхүү тайлангийн эхэнд болон дараагийн хэсэгт санал болгож буй арга хэмжээнүүдийг эс хэрэгжүүлбээс хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компани ЭӨ-өө зохих ёсоор тайлагнахгүй байх эрсдэлтэй. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниуд хувьцаагаа арилжиж буй зах зээлийнхээ талаарх мэдээллийг ирүүлснээр тухайн улс орны засаглалын үр дүнтэй байдал, хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой дүгнэлт хийх боломж бүрдэнэ.

**Монгол Улсад ЭӨ-ийн тайлагналтай холбоотой мөрдөж буй хууль тогтоомж дахь хуулийн этгээдийн өмчлөлийн болон удирдлагын бүтцэд УТНБЭ байгаа эсэхийг мэдээлэхтэй холбоотой заалтуудыг сайжруулах шаардлагатай.** Үүнд гадаадын УТНБЭ-ийг тодорхойлох, тайлагнах зэрэг орох ба гадаад улсын УТНБЭ-ийн тодорхойлолт нь аливаа УТНБЭ-ийг бүгдийг хамруулах байдлаар уян хатан томъёологдох ёстой. Түүнчлэн УБЕГ-т ЭӨ-ийн тайлангаа хүргүүлэхдээ болон төрийн худалдан авалтын ажиллагаанд оролцох явцад УТНБЭ мэдээллийг давхар мэдээлдэг байх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай.

**УБЕГ-аас ЭӨ-ийн тайлангийн системийн үр нөлөөг дээшлүүлэхийн тулд иж бүрэн танин баталгаажуулалтын тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй.** Энэ үйл явц нь мэдээлэл оруулахаас эхлээд шалгах, олон нийтэд нээлттэй болгох хүртэл бүхий л шатанд үр дүнтэй байдлаар хэрэгжих ёстой.

**Монгол Улсад мөрдөгдөж буй ЭӨ-тэй холбоотой хууль тогтоомж нь өмчлөлийн бус буюу шууд болон шууд бус удирдлагын үр дүнд бий болсон ЭӨ-ийн тохиолдлыг илрүүлж, бүртгэх үр дүнтэй тогтолцоог хараахан бүрдүүлээгүй байна.** Үр дүнтэй тогтолцоог бүрдүүлэхийн тулд хууль тогтоомжид удирдлагын талаарх тодорхойлолтыг тусгаж, түүнийгээ нийтлэг тохиолдох жишээгээр дэлгэрүүлэх шаардлагатай. Ингэснээр компаниудад тайлагналын шаардлага илүү үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж бүрдэхээс гадна, УБЕГ-т цуглуулж буй мэдээллийн чанар сайжирна.

Дараагийн хэсэгт эдгээр асуудалд хамаарах тусгай зөвлөмжийг танилцууллаа.

## 9. Зөвлөмж

### ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨМЖ

1. УБЕГ-т одоогийн мөрдөгдөж буй ЭӨ-ийн мэдээллийг ил болгох тогтолцоо болон олон улсын шилдэг туршлагын хоорондын зөрүүг арилгахад туслах зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар нь техникийн туслалцаа авах. Тэр дундаа ЭӨ-ийн мэдээллийг баталгаажуулах системийн шийдлийг нэвтрүүлэх болон мэдээллийг нээлттэй болгох чиглэлээр илүү дэмжлэг үзүүлэх
2. Монголын Засгийн газар нь ЭӨ-ийн аль болох өргөн хүрээний мэдээлэл нийтэд нээлттэй болох боломжийг бүрдүүлсэн шаардлагыг Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд тусгаж энэ зохицуулалтаас чөлөөлөгдөх боломжийг нарийн тодорхойлох.
3. Монгол Улсын Засгийн газар нь ЭӨ-ийн тайлагналын шаардлагыг төрийн худалдан авах ажиллагаанд тусгаж өгөх. Ингэснээр ЭӨ-өө зохих журмаар тайлагнаагүй компаниудыг тендерт аливаа хэлбэрээр оролцохыг хориглох боломж бүрдэнэ.
4. УБЕГ нь өөрийн цахим бүртгэлд хадгалагдаж буй мэдээллийг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэдээллийн стандартад нийцсэн загвар форматаар хадгалж, бусад орнуудтай хуваалцах боломжийг бүрдүүлэх.
5. ФАТФ-ын 24-р зөвлөмжийн хэрэгжилтийг УБЕГ болон иргэний нийгмийн байгууллагууд нь тогтмол хянаж, үр дүнтэй нийцлийг бодлого, тогтолцооны хувьд хангах.
6. 5. Монгол Улсад ЭӨИТБ-ийн хэрэгжилтэд гарсан ахиц дэвшлийг LTRC нь үргэлжлүүлэн хянаж, ЭӨ-ийн чиглэлээр авах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх техникийн туслалцааны боломжит эх үүсвэрийг тодорхойлоход туслах.

### ТӨҮГ

1. Монгол Улсын Засгийн газар нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн төсөлд хяналтыг хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх болон мэдээллийг ил тод болгохтой холбоотой заалтуудыг тусгах.
2. Монгол Улсын Засгийн газар нь төрийн хяналт хэрхэн хэрэгждэгийг нээлттэй болгох зорилгоор дараах мэдээллийг олон нийтэд ил болгох шаардлагыг ТӨҮГ-т тавих. Үүнд:
  - a. Төрийн байгууллага бүрийн эзэмшлийн хувь
  - b. Эцсийн өмчлөгч болох төрийн байгууллага бүрийн нэр хаяг
  - c. Төрийн байгууллага бүрийн харьяалал
  - d. Дээр дурдсан харьяаллаас өөр бол төрийн өмчит компанийн үүсгэн байгуулсан улс
  - e. Холбогдох аж ахуйн нэгжийн улсын бүртгэлийн лавлагаа зэрэг өмчлөлийг нотлох баримт бичгийн нотариатаар гэрчлүүлсэн хуулбар
  - f. Хяналтыг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтны доорх мэдээллүүд:
    - i. Бүтэн нэр болон өмнөх нэр
    - ii. Албан тушаал, томилогдсон огноо
    - iii. Иргэний харьяалал
    - iv. Албан тушаалтан хяналтыг хэрэгжүүлэх хэлбэр
3. Монгол Улс дахь ОУИТБС-ын зүгээс ОУИТБС-ын шаардлагыг ТӨҮГ хэрхэн хангаж буйг тодорхойлох зорилгоор судалгаа хийх.

## ХӨРӨНГИЙН БИРЖИД БҮРТГЭЛТЭЙ КОМПАНИ

1. УБЕГ нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэг эсвэл хэд хэдэн хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компанийн талаарх дараах мэдээллийг цуглуулах. Үүнд:
  - a. Биржээр дамжуулан арилжаалах хувьцааны эзлэх хувь
  - b. Хөрөнгийн бирж(үүд)-ийн нэрс
  - c. Хөрөнгийн биржийн вэб хуудасны линк (компанийн бүртгэлийн дэлгэрэнгүй мэдээлэлтэй байх)
  - d. УБЕГ-аас хамааралтай гэж үзсэн бусад мэдээлэл
2. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөрөнгийн бирж нь Монголын хөрөнгийн бирж, ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын болон Хонконг, Шанхайн хөрөнгийн бирж байвал зохино.

## ГАДААДЫН УТНБЭ

Монгол улсын засгийн газар нь дараах арга хэмжээг авбал зохино. Үүнд:

1. Гадаадын байгууллагын өндөр албан тушаалтнуудыг багтаасан гадаадын УТНБЭ-ийн тухай тусдаа тодорхойлолтыг ЭӨ-ийн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомждоо тусгах.
2. тодорхойлолтыг тусгахдаа эзэмшлийн босгыг 10%-аар тогтоох.
3. Компаниудын өмчлөлийн бүтцэд байгаа гадаадын УТНБЭ-ийг мэдээлэх хуулийн үүргийг бий болгож, хэрэгжүүлэх
4. Тендерт оролцогчид нь гэрээнд ялсан тохиолдолд өөрийн эзэмшлийн болон зохион байгуулалтын бүтэц (жишээ нь, зөвлөх) дэх гадаадын аливаа УТНБЭ-ийн талаар мэдээлэхийг шаардах.

## БАТАЛГААЖУЛАЛТ

1. УБЕГ нь энэ тайланд дурдсан бүх үе шат, элементүүдийг багтаасан ЭӨ-ийн мэдээллийн иж бүрэн баталгаажилтын үйл явцыг бий болгох.
2. УБЕГ нь ЭӨ-ийн бүртгэлд зориулан нэвтрүүлэх мэдээллийн технологийн системдээ автомат баталгаажуулалтын шийдлийг (жишээ нь, тайлагнал хоцроосон талаарх мэдээ, бусад өгөгдлийн сантай тулгах гэх мэт) багтаах.
3. УБЕГ нь компаниудаас ирүүлсэн тайланд анализ хийж, аливаа анхаарал татсан тохиолдлыг илрүүлэх шалгуурыг бий болгох.
4. УБЕГ нь тайлагналын аливаа зөрчилд тохирсон хариуцлагын арга хэмжээг авдаг байх.
5. УБЕГ нь тодорхой хэрэглэгчдээс (мэргэжлийн зөвлөх, санхүүгийн байгууллага гэх мэт) аливаа зөрчлийн талаар мэдээлэхийг шаардах. Нээлттэй бүртгэл нь зөрчлийн талаар мэдээлэх боломжийг хэрэглэгчдэд олгодог байх ёстой.

## ШУУД БУС УДИРДЛАГА

1. УБЕГ-аас шууд бус удирдлагын тодорхойлолтыг ФАТФ-ын зөвлөмжид нийцсэн байдлаар боловсруулах. Ингэхдээ аливаа цоорхой, хийдэл үүсэх эрсдлийг бууруулж, хяналт хэрэгжих тодорхой жишээгээр баяжуулах.
2. УБЕГ нь компаниудад өмчлөлийн бүтэц, түүний дотор шаталсан бүтэц дэх эзэмшлийн талаарх мэдээллийг тайлагнах шаардлага тавих.

## НЭЭЛТТЭЙ БҮРТГЭЛ

1. Олон нийтэд нээлттэй өгөгдлийн сан нь ЭӨ-ийн тайлагналтай холбоотой ажиллагааны нэг хэсэг байх бөгөөд цуглуулсан мэдээллээс эцсийн өмчлөгч тус бүр болон тэдгээрийн хяналт хэрхэн хэрэгжих хэлбэрийн талаарх мэдээллийг агуулсан хэсгийг нийтэд ил тод болгох.
2. УБЕГ-аас өмнө дурдсанчлан зөвхөн тодорхой үндэслэл бүхий хязгаарлагдмал нөхцөлд ЭӨ-ийн мэдээллээ засварлах боломжийг иргэдэд олгох тогтолцоог нэвтрүүлэх.
3. УБЕГ нь ЭӨ-ийн мэдээллийг онлайн портал гэх мэт механизмаар дамжуулан олон нийтэд нээлттэй байлгаж, янз бүрийн хайлт, дүрслэлийг ашиглан шууд хандах боломжоор хангах.



## 10. Дүгнэлт

---

Монгол Улс нь ЭӨИТБ-ын илүү оновчтой тогтолцоонд хүрэх хүчин чармайлтаа үргэлжлүүлэх хүрээнд олон улсын шилдэг практикт нийцсэн ЭӨ-ийн нээлттэй бүртгэлийг бий болгохын тулд энэхүү тайланд хэлэлцсэн асуудлаар стратеги болон тактикийн хэд хэдэн шийдвэр гаргах шаардлага үүсч байна.

Олон улсын шилдэг практикт нийцсэн эцсийн өмчлөгчийн тайлагналын тогтолцоог Монгол Улсад бий болгосноор дараах чиглэлээр үр өгөөжөө өгөх юм. Үүнд:

**Цахим эдийн засгийг бий болгох засгийн газрын бодлого**

**Бизнесийн орчны шударга байдлыг сайжруулах**, уул уурхайн салбар болон эдийн засагт хөрөнгө оруулалтыг татах Засгийн газрын хүчин чармайлт

**Мөнгө угаах болон бусад хууль бус санхүүгийн урсгалтай тэмцэх засгийн газрын үйл ажиллагаа**

Төрийн худалдан авалтын үйл явц дахь авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, сул талуудын талаарх **иргэний нийгмээс дэвшүүлж буй асуудлыг шийдвэрлэх**.

**Хуулийн этгээдүүд хамтран ажиллагч талаа таньж мэдэх, эрсдэлээ удирдах үйл явцад ЭӨ-ийн мэдээллийн санг ашигласнаар эдийн засагт итгэлцэл үүснэ**

## Хавсралт: Уулзалт хийсэн байгууллагууд

---

**Эрдэнэс Монгол ТӨХК**

**Эрдэнэс Тавантолгой ХК**

**Санхүүгийн мэдээллийн алба, Монгол**

**Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Монгол**

**Авлигатай тэмцэх газар, Монгол**

**Монгол Улсын Сангийн яам**

**Нээлттэй засгийн түншлэл**

**Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар**

**Transparency International Mongolia**

Зохиогчид мөн Монгол Улсын Их Хурлын хоёр гишүүн, дээр дурдаагүй гурван ТӨҮГ-ын төлөөлөл, арилжааны банкны төлөөлөлтэй ярилцлага хийсэн. Эдгээр хүмүүс мэдээллээ задруулахгүй байхыг хүссэн болно.

## Талархал

---

LTRC-ын зүгээс энэхүү тайланг бэлтгэсэн Майкл Баррон, Тим Лоу, Цэдэндамбын Батсугар болон судалгаанд дэмжлэг үзүүлсэн Жигмэддоржийн Ариунцэцэг, тайланг хянан тохиолдуулсан Хууль тогтоомж, бодлого судалгааны төвийн Дарамбазарын Тэгшбаяр, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн Намхайжанцангийн Дорждарь нарт гүнээ талархаж байна.

Энэхүү тайланг боловсруулах төслийн үйл явцыг удирдсан Суприя Садагопанд LTRC-ын зүгээс талархал илэрхийлж байна. Түүнчлэн, дэмжлэг үзүүлж ажилласан Макс Найт, Робин Люис, Кэйлэб Сиймон болон Кэтрин Спуриэр нарт баярлалаа. Тайлангын график дизайн, загварыг гаргасан Ина Чэнг болон Кармел Стэйндам нарт тусгайлан талархлаа илэрхийлье.

Судалгааг ВНР Сангаас санхүүжүүлсэн ба тайланд тусгасан дүгнэлт, тайлбар нь зөвхөн судлаач нарын байр суурийг илэрхийлэх бөгөөд ВНР Сан, түүний ажилтнууд болон бусад санхүүжүүлэгч талын байр суурийг төлөөлөөгүй болно. Брүүкингс Институтын зорилго нь чанар, хараат бус байдал, эерэг нөлөөллийг авчрах бөгөөд санхүүжүүлэгч талаас энэхүү зорилгыг дэмжин ажилладаг. Брүүкингс Институтын гаргасан товхимлууд дахь аливаа дүгнэлт, санал нь тухайн баримт бичгийг боловсруулагч нарын үзэл бодлыг шингээсэн.

Уг баримт бичиг нь зөвхөн тайлан боловсруулагч нарын үзэл бодлыг агуулсан бөгөөд аливаа алдааг зөвхөн тайлан боловсруулагч нар хариуцна.

## ЭХ СУРВАЛЖ

- 1 Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага- EITI (огноо заагаагүй). Папуа Шинэ Гвиней. EITI. <https://eiti.org/countries/papua-new-guinea>
- 2 Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага- EITI (2020 оны 12 сар). Сүүлийн тайлан: Папуа Шинэ Гвиней дэх Эцсийн өмчлөгчийн нөхцөл байдал. EITI. [https://eiti.org/sites/default/files/attachments/bdo\\_png-eiti-boreport-final-version-20-12-20.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/attachments/bdo_png-eiti-boreport-final-version-20-12-20.pdf)
- 3 Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага- EITI (2021 оны 07 дугаар сарын 21). 2019 оны тайлан: Папуа Шинэ Гвиней дэх Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага. EITI. <https://pngeiti.org.pg/reports-or-publications/>
- 4 Лондонгийн хөрөнгийн бирж (2022 он). Рио Тинто PLC. Лондонгийн хөрөнгийн бирж. [https://www.londonstockexchange.com/stock/RIO/riotinto-plc/company-page-and-Australian-Stock-Exchange-\(2022\).](https://www.londonstockexchange.com/stock/RIO/riotinto-plc/company-page-and-Australian-Stock-Exchange-(2022).) Рио Тинто Лимитед. ASX. <https://www2.asx.com.au/markets/company/rio>
- 5 Ж.Давила, М.Барон, Т.Лоу (2019 оны 03 сар). Эцсийн өмчлөгчийн ил тод байдлын чиглэлээр дэлхий дахины норм тогтохо нь: Дэлхий дахины норм тогтоох чиглэлээрх стратегийн суурь судалгаа. Adam Smith International. [https://issuu.com/adamsmithinternational/docs/towards\\_a\\_global\\_norm\\_of\\_beneficial\\_9f6920e1fce9a4](https://issuu.com/adamsmithinternational/docs/towards_a_global_norm_of_beneficial_9f6920e1fce9a4)
- 6 Бизнес, эрчим хүч, үйлдвэрлэлийн стратегийн газар (2017 оны 06 сар). Нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч хувь хүмүүсийн бүртгэл: Компанид нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч этгээдэд зориулсан гарын авлага, Societates Europaeae, Limited Liability Partnerships and Eligible Scottish Partnerships. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/753028/170623\\_NON-STAT\\_Guidance\\_for\\_PSCs\\_4MLD.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/753028/170623_NON-STAT_Guidance_for_PSCs_4MLD.pdf)
- 7 Нөлөө бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэгч эдгээдийн бүртгэлийн чиглэлийн хууль тогтоомж 2016 он, SI 2016/339 (U.K.). [https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/339/pdfs/ukxi\\_20160339\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/339/pdfs/ukxi_20160339_en.pdf)
- 8 Бизнес, эрчим хүч, үйлдвэрлэлийн стратегийн газар (2019 оны 03 сар). НБХХЭ-ын бүртгэлийн хэрэгжилтийг хянасан байдал. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/822823/reviewimplementation-psc-register.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/reviewimplementation-psc-register.pdf)
- 9 Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлага- EITI (огноо заагаагүй). Гана. EITI. <https://eiti.org/countries/ghana>
- 10 2019 оны Компанийн тухай хууль (Act 992) (Ghana). <https://rgd.gov.gh/docs/Act%20992.pdf>
- 11 Эцсийн өмчлөгчийн аюулгүйн хайлтын системийн тухай хууль (2020 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон), s.13.10 (Virgin Is.). [https://www.bvifsc.vg/sites/default/files/beneficial\\_ownership\\_secure\\_search\\_system\\_act.pdf](https://www.bvifsc.vg/sites/default/files/beneficial_ownership_secure_search_system_act.pdf)
- 12 Хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийг бүртгэх хувийн, тусгай систем бий болгосон хуулийн меморандум (2020 он), (Panama). <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=634b3533-0f40-4689-9e8c57582597e908>
- 13 Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага-ФАТФ (2012-2022). Мөнгө угаах, терроризм, үйл олноор хөнөөх зэвсэг түгээн дэлгэрүүлэхийг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын стандарт. FATF. [www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html)
- 14 Санхүүгийн системийг мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхэд ашиглахаас сэргийлэх чиглэлээр Европын парламент болон зөвлөлөөс 2015 оны 05 сарын 20-нд гаргасан тогтоол, мөн Европын парламент болон зөвлөлөөс гаргасан нэмэлт өөрчлөлт (EU) No 648/2012, шинэчлэн гаргасан тогтоол 2005/60/ болон 2006/70/EC, 2015 O.J. (L 141). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

- 15 Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Даян дэлхийн гэрээ (огноо заагаагүй). Авлигын эсрэг. Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Даян дэлхийн гэрээ. <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work/governance/anti-corruption>
- 16 Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага-ФАТФ (2019 оны 10 сар). Хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийг тогтоох чиглэлийн сайн туршлага. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/best-practices-beneficial-ownership-legalpersons.html>
- 17 Санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага-ФАТФ (2018 оны 11 сар). Дани улсын Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх чиглэлээр хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ: Харилцан үнэлгээний дараа гаргаж буй эхний тайлан & Техникийн хэрэгжилтийн дахин үнэлгээ. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/FUR-Denmark-2018.pdf>



