

Эцсийн өмчлөлийг хуульд хэрхэн тодорхойлох: Тодорхойлолт ба босго

Бодлогын товч танилцуулга

2022 оны 10-р сар (2022 оны 9-р сард Англи хэлээр хэвлэгдсэн)

Тойм 2

Эцсийн өмчлөлийн тодорхойлолтын төсөл 4

Эцсийн өмчлөлийг тодорхойлох нь 5

Баттай тодорхойлолтын зөвлөмж 7

Босго түвшин 12

Тодорхойлолт, босго түвшинг хэрэгжүүлэх 20

Дүгнэлт 22



Тойм

Эцсийн өмчлөлийн (ЭӨ) бүртгэлийн үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд хуулийн цоорхойг багасгаж, өгөгдлийг аль болох хэрэгцээтэй болгох нь чухал. ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолт ба түүнтэй холбоотой босго нь мэдээлэл ил болгох дүрмийг гаргах үндэс болдог. "Хуулийн этгээдэд томоохон хувь эзэмшдэг хүмүүсийг эцсийн өмчлөгч гэж ангилах, тэдгээрт ашиг сонирхлоо мэдүүлэх үүргийг хуулиар хүлээлгэхэд зайлшгүй шаардлагатай. Хэрэгжүүлэгчид болон ЭӨ-ийн ил тод байдлын (ЭӨИТБ) мэргэжилтнүүд ЭӨ-ийн тухай хууль зүйн зөв тодорхойлолт гэх мэт ЭӨИТБ-д зориулсан бат бөх хуулийн тогтолцоо нь бодлогын нөлөөлөлд хүргэх ЭӨИТБ-ын гол хүчин зүйлсийн нэг гэдгийг харуулсан.¹ Өмчлөл, хяналтын мэдээллийг хэзээ ил тод болгохыг тодорхойлохдоо бага босго ашиглан ЭӨ-ийг хуульд тодорхой, баттай зааж өгөх ёстой.

Эцсийн өмчлөлийн бодлогын тэргүүлэх тодорхойлолтууд сүүлийн жилүүдэд өөр хоорондоо ойртож байгаа бөгөөд одоо тодорхойлолтуудад тэргүүний туршлагын элементүүдийг тодорхойлж эхлэх боломжтой болсон. Баттай тодорхойлолт боловсруулна гэдэг нь эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг тодорхойлолтод тусгаж, тухайн орон нутгийн онцлогт тохируулахыг хэлнэ. ЭӨ-ийг мэдээлэх нь хууль ёсны шаардлага болох босго нь ихэвчлэн хуулийн тодорхойлолтуудын хүрээнд, маргаантай байдаг. Холбогдох ЭӨ-ийн болон хяналтын хувь эзэмшдэг ихэнх эсвэл бүх хүмүүсийг мэдүүлгэд тодорхойлоход босго доогуур байх нь чухал байдаг.

Хэрэгжилтийн эхний үе шатуудад өчүүхэн мэт санагдах шийдвэрүүд нь системийг хөгжүүлэх, өгөгдлийг нийтлэхэд томоохон үр дагавартай байж болох тул тодорхойлолт, босго түвшинд анхааралтай хандах нь чухал. Энэхүү товч танилцуулгад харуулснаар, хуулийн сул тодорхойлолт нь олон тооны эцсийн өмчлөгчдийг ил гаргахгүй болгож, ЭӨИТБ-ын шинэчлэлийн зорилгыг алдагдуулж болзошгүй. Хувь хүн, компани эсвэл салбарын бий болгож буй эрсдэлийн түвшинтэй тохирохгүй босго түвшин нь мэдээлэл ил болгох дүрэмд том цоорхой үлдээдэг.

Энэхүү бодлогын товч танилцуулгын зорилго нь бодлого боловсруулагчид болон ЭӨИТБ-ыг хэрэгжүүлэгч, дэмжигчдэд ЭӨ-ийг хуульд хэрхэн тодорхойлох, зохих босго түвшинг тогтооход шаардлагатай шийдвэрүүдийг эргэцүүлэх, мөн тэдгээрийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар бодолцоход туслахад оршино. Товч танилцуулга нь бодлогын гол зарчмуудыг тоймлож, тэдгээр нь яагаад чухал болохыг тайлбарлаж, улс орнуудын шинээр гарч ирж буй тэргүүний туршлагыг онцолсон. Товч танилцуулга нь зөвхөн компанийн ЭӨ-тэй холбоотой бөгөөд траст болон эрх зүйн бусад зохицуулалт бүхий этгээдэд хамаарахгүй.²

Өмчлөл, хяналтыг ил тод болголтыг тодорхойлоход ашигладаг доогуур босго бүхий тодорхой, баттай тодорхойлолт нь Open Ownership-ийн зарчмын үндсэн ойлголт юм. Зарчим нь эцсийн өмчлөлийг үр дүнтэй мэдээлэх стандартыг тогтоож, ЭӨ-ийн өгөгдлийг

¹ Extractive Industries Transparency Initiative and Open Ownership, "Catalysing transformative change in beneficial ownership transparency". August 2020. Эндээс харна уу: <https://www.openownership.org/uploads/Opening%20Extractives%20Research%20Report.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

² Энэхүү товч танилцуулгад тусгагдаагүй траст болон бусад хууль ёсны халхавчилсан компанид хамаарах ЭӨ-ийн мэдээллийг ил болгох тодорхой асуудлууд бий. Трастын хувьд, сетлор, трастий, хамгаалагч, эцсийн үр шим хүртэгч, шууд ба шууд бус өмчлөлийн болон бусад аргаар эцсийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг аливаа бусад этгээдүүдийг олон улсын бодлогын хүрээнд эцсийн өмчлөгчид гэж үзэх ерөнхий зөвшилцөл бий. Жишээлбэл, эндээс харна уу: European Union, "Directive (EU) 2018/843". 30 May 2018, Article 1, Paragraph (2) (b). Эндээс харна уу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN> [2020 оны 8-р сарын 28-нд нэвтэрсэн]; FATF, "Guidance on Transparency and Beneficial Ownership". October 2014, p30. Эндээс харна уу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> [2020 оны 8-р сарын 28-нд нэвтэрсэн]; OECD, "Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters". 2018, p22. Эндээс харна уу: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.pdf> [2020 оны 8-р сарын 28-нд нэвтэрсэн].



хэвлэн нийтлэх арга барилыг тодорхойлдог. Зарчим нь нийтлэгдсэн өгөгдлийг хэрэгцээтэй, үнэн зөв, харилцан ажиллах боломжтой болгодог.



Эцсийн өмчлөлийн тодорхойлолтын төсөл

Хуулийн этгээдийн орлого, хөрөнгийн (өмчлөл **c**) зарим хэсгээс хувь хүртэх, ашиглах эрхтэй буюу хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, нөлөөлөх эрхтэй (хяналт **c**) хувь хүн **b** нь эцсийн өмчлөгч юм. Өмчлөл, хяналтыг шууд болон шууд бусаар хэрэгжүүлж болно. **d**

Хувь хүний компанид үзүүлэх нийт хяналт эсвэл эдийн засгийн үр ашиг нь дараах хэмжээнд хүрсэн эсвэл түүнээс их байвал, эцсийн өмчлөлийг мэдээлэх ёстой. Энэ нь:

- компанийн хувьцаа, санал, ашиг, хөрөнгийн 5% **f**; эсвэл
- Компанийн ТУЗ-ийн гишүүд эсвэл албан тушаалтнуудыг томилох эрхтэй.

5% **g**-ийн босго нь ялангуяа эдийн засгийн болон хяналтын ашиг сонирхлын дараах төрлүүдэд хамаарах хэдий ч, үүгээр хязгаарлагдахгүй. Эдгээр нь:

- **Хувьцааны эзэмшил**
- **Саналын эрхийн хяналт**
- **Ашиг олох, хөрөнгө хуваарилах эрх**
- **Компанийн хөрөнгийг ашиглах эрх **h****
- Компанид үзүүлэх **бусад нөлөө, хяналт**
- Компаниас авсан **бусад эдийн засгийн үр өгөөж**.

Эцсийн өмчлөгчийн ашиг сонирхлыг дараах механизмаар дамжуулан шууд болон шууд бусаар хэрэгжүүлж болох хэдий ч, үүгээр хязгаарлагдахгүй. Эдгээр нь:

- **Компанийн дүрэм, заалт эсвэл тодорхой төрлийн хувьцаагаар олгосо** нөлөөлөл, хяналт.
- Ашиг хуваах гэрээ гэх мэт хувь хүний хяналт эсвэл санхүүгийн үр ашиг өгдөг **хууль эрхзүйн баримт бичиг** (өөрөөр хэлбэл, гэрээ эсвэл хэлэлцээр).
- Хууль ёсны гэрээ байгуулалгүйгээр гэр бүлийн гишүүн эсвэл хамтрагчаараа дамжуулан хяналтыг хэрэгжүүлэх гэх мэт компанид хувь хүний хяналт тавих, эсвэл компаниас санхүүгийн ашиг олох **албан бус гэрээ хэлэлцээр **i****.
- Зээлийн дагалдах нөхцөл гэх мэт өмчлөх эрх, хяналтыг олгодог **санхүүгийн баримт бичиг**.
- Нэр бүхий этгээдийн хувьцааны эзэмшлийн зохион байгуулалт эсвэл насанд хүрээгүй хүний нэрийн өмнөөс хяналтыг хэрэгжүүлдэг толгой компани гэх мэт нэр бүхий зуучлагчаар дамжуулан хувь хүнд хяналтаа хэрэгжүүлэх боломж олгодог **эрх зүйн бусад зохицуулалт эсвэл ангилал**.

Хэрэв компанийн эцсийн өмчлөгчдийн хэн нь ч мэдээлэл ил болгох босго түвшинд хүрээгүй бол, ТУЗ-ийн бүх гишүүд болон ахлах албан тушаалтнуудыг мэдүүлэг өгөх үүрэгтэй талуудын хувиар ил болгох ёстой. **j**

a Улсын хууль тогтоомж нь ЭӨ-ийг (Хуудас 9) эзэмшиж болох арга замуудын бүрэн бус жагсаалттай хослуулсан өргөн хүрээний тодорхойлолтоос бүрдэх ЭӨ (Хуудас 9) гэж юу болох талаарх цорын нэг, нэгдсэн тодорхойлолтыг агуулсан байх ёстой.

b Тодорхойлолтод эцсийн өмчлөгч нь хувь хүн гэдгийг зааж өгөх ёстой (Хуудас 7)

c Тодорхойлолт нь өмчлөл, хяналтын ашиг сонирхлыг аль алиныг нь хамрах ёстой (Хуудас 7)

d Тодорхойлолт нь шууд болон шууд бус ашиг сонирхлыг аль алиныг нь хамарсан байх ёстой (Хуудас 7)

e Компанийн өмчлөл, хяналтын тодорхой хувь хэмжээг оруулаад хувь хүн компанид ЭӨ-ийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаарх мэдээллийг ил болгож, нийгмэхийг засгийн газрууд шаардах ёстой (Хуудас 20)

f Холбогдох ЭӨ-ийн болон хяналтын хувь эзэмшдэг ихэнх эсвэл бүх хүмүүсийг мэдүүлдэг тодорхойлоход доогуур босго тогтоох ёстой (Хуудас 12)

g Улс орнууд босго түвшний эрсдэлд суурилсан аргыг хэрэглэх ёстой бөгөөд хоёрдогч хууль тогтоомжид улс төрд нөлөө бүхий этгээд (PEP) гэх мэтэй холбоотой эрсдэл өндөртэй компани, салбар эсвэл хувь хүмүүст доогуур босго тавих асуудалд анхаарал хандуулах ёстой (Хуудас 13)

h Компаниудад шаардлага хангасан эцсийн өмчлөгчийг хэрхэн тодорхойлох, шууд бус өмчлөлийн хувийг хэрхэн тооцох буюу жишээ нь, хөрөнгө ашиглалтын босгыг хэрхэн тооцоолох талаар тодорхой зааварчилгааг засгийн газрууд өгөх ёстой (Хуудас 20)

i Тодорхойлолтыг орон нутгийн нөхцөл байдалд тохируулсан байх ёстой. Жишээ нь, ийм зүйл нийтлэг байдаг улс орнуудад гэр бүлийн гишүүдийн хамтарсан үйл ажиллагаа гэж тооцох замаар (Хуудас 5)

j Ямар ч хувь хүн нь ЭӨ-ийн босго буюу тодорхойлолтод багтахгүй байгаа пүүсүүдэд эзэмшигчийн мэдээллээ ирүүлэх шаардлагыг хуулинд оруулах ёстой (Хуудас 20)

Энэхүү тодорхойлолт нь хуулийн этгээдийг эзэмших, хянах үндсэн аргуудыг тусгасан хэдий ч, үүнийг тухайн орон нутгийн нөхцөл байдалд тохируулан өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд хууль эрх зүйн мэргэжлийн ур чадварыг орлуулахад зориулагдаагүй. Тодорхойлолтын төсөл нь энэхүү товч танилцуулгад авч үзсэн тэргүүний туршлагын зарчмуудыг харуулна.



Эцсийн өмчлөлийг тодорхойлох нь

Олон улсын санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах байгууллага (FATF) нь “эцсийн өмчлөгч” гэж “эцсийн дүндээ [хуулийн этгээд] ба/эсвэл түүний өмнөөс гүйлгээ хийгдэж байгаа хувь хүнийг эзэмшдэг буюу хянадаг хувь хүмүүс” гэж тодорхойлсон.³ Өөрөөр хэлбэл, хууль ёсны халхавчилсан компаниас ашиг хүртэж байгаа, түүнд хяналт тавьдаг хүн эсвэл хүмүүсийг **эцсийн өмчлөгч** гэнэ. Компанийн **хууль ёсны эзэмшигчийн** тухай ойлголт нь хувьцаанд нэр нь бичигдсэн өмчлөгчийг хэлдгээрээ бага зэрэг ялгаатай (**Зураг 1** харна уу). Хууль бус зорилгоор байгуулагдаагүй олон энгийн компаниудын хувьд, тухайн хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгч болон хууль ёсны өмчлөгч нь ихэвчлэн нэг хүн байдаг хэдий ч, ямагт тийм байдаггүй.

Энгийн хувьцаа эзэмших зэрэг өмчлөх, хянах шууд хэлбэрүүд нь харьцангуй энгийн байдаг бол, хувь хүмүүс хуулийн этгээдийг шууд бусаар эзэмших эсвэл шууд бус хяналт тавих илүү төвөгтэй арга замууд бас бий. Үүнд төрөл садангийн холбоо болон бусад харилцаа хамаарал, хувьцаа эзэмшигчдийн гэрээ, нэр бүхий хувьцаа эзэмшигчид, хөрвөх хувьцаа багтаж болно.⁴ Үүнтэй

нэг адилаар, аливаа албан ёсны өмчлөлийн хувьцаа эзэмшихгүйгээр хөрөнгийг нь ашиглах замаар хэн нэгэн хуулийн этгээдээс эдийн засгийн ихээхэн ашиг хүртэх боломжтой. Дэлхийн банк ЭӨ-ийн тодорхойлолтод шууд бус өмчлөлийг оруулахын чухлыг онцолж, ЭӨ-ийг зөвхөн хууль эрх зүйн болон тоон тодорхойлолт бус, харин халхавчилсан компанийн бодит хяналтад хамаарах бодитой, материаллаг ойлголт гэж ойлгох ёстой гэж үздэг.⁵

Шууд бус өмчлөл, хяналтыг юу бүрдүүлж болохыг тодорхойлох нь хууль эрх зүйн тодорхойлолтын гол асуудал юм. Өмчлөл, гэрээний болон албан бус эзэмшлийн зохион байгуулалт гэх мэт янз бүрийн аргаар халхавчилсан компанид тавих хяналтыг хэрэгжүүлж болно.⁶ Түүнчлэн, хувь хүн бизнесээ шууд болон шууд бусаар хянах, өмчлөх арга зам нь бүгд хувь хүмүүст компаниас ашиг хүртэх харилцан адилгүй арга замуудыг бий болгох боломжтой тухайн улсын компани, өв залгамжлал, татварын хууль дүрэм гэх мэт тухайн улс орны **хууль эрх зүйн тодорхой нөхцөл байдлаас хамаарна**.

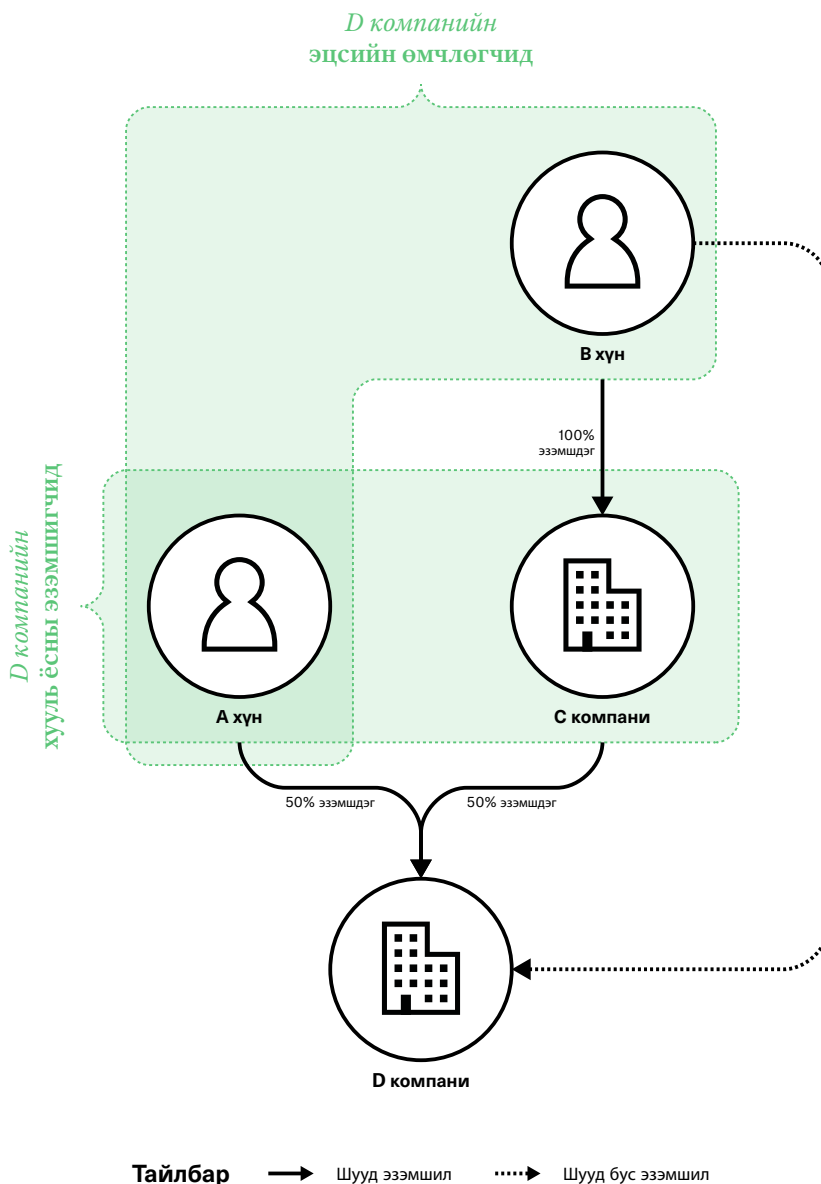
³ Financial Action Task Force Guidance, “Transparency and Beneficial Ownership”. October 2014. Эндээс харна уу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴ Transparency International G20 Position Paper, “Beneficial Ownership Principles”. May 2015. Эндээс харна уу: https://www.transparency.org/files/content/activity/2015_TI_G20PositionPaper_BeneficialOwnership.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁵ World Bank, “The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It”. 2011. Эндээс харна уу: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁶ Адилхан газарт байгаа.

Зураг 1. Өмчлөлийн төрлүүд



А хүн болон С компани нь D компанийн хууль ёсны эзэмшигч юм. В хүн нь С компанийн хууль ёсны эзэмшигч юм. А хүн, В хүн нь D компанийн эцсийн өмчлөгч юм. А хүн өмчлөх эрхээ шууд хэрэгжүүлдэг бол В хүн С компаниар дамжуулж шууд бусаар өмчлөлөө хэрэгжүүлдэг. С компани нь хувь хүн биш учир эцсийн өмчлөгч байх боломжгүй.

Тиймээс, **ойлгомжтой, цогц, хэрэгжих боломжтой, утга учиртай ойлголт хэлбэрээр гаргасан тодорхойлолтыг боловсруулах замаар ЭӨ-ийг хуульд тусгах нь хамгийн сайн арга зам юм.** Тэргүүний туршлагыг тодорхойлоход тулгарч буй өөр нэг асуудал нь харьцангуй цөөн улс оронд ЭӨИТБ-ыг бүрэн хэрэгжүүлсэн, мөн ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолтыг шүүхээр шалгасан улс бүр цөөхөн байна (Нүд 2-д тайлбарласан Словакын тохиолдол нь үүнд хамаарахгүй байх онцгой тохиолдол юм).

Хувьцааг шууд болон шууд бусаар эзэмших, санал өгөх эрх зэрэг өмчлөл, хяналтыг хэрэгжүүлэх уламжлалт аргуудын хувьд, хууль тогтоогчид ЭӨ-ийг тодорхойлох арга хэрэгсэл хэлбэрээр хувиар илэрхийлсэн босго түвшинг ихэвчлэн ашигладаг. Ийм хэт өндөр босго тогтоох нь ноцтой хуулийн цоорхой болж болзошгүй тул, үүнийг уг товч танилцуулгад хожим авч үзнэ.



Баттай тодорхойлолтын зөвлөмж

Дээр дурдсан асуудлуудаас үл хамаарч, тэргүүний туршлагын зарим эхний нотолгоонууд гарч ирж байна. Ерөнхий зарчмын хувиар, **ЭӨ-ийг хуульд тодорхой, баттай тодорхойлсон байх ёстой**. Open Ownership (ОО) нь ийм ЭӨ-ийн тодорхойлолтод шаардлагатай наад захын стандартыг хангадаг таван үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгийг тодорхойлсон. Эхний гурав нь ЭӨ-ийн тодорхойлолтын үндсэн бүтцийн хэсгүүдтэй холбоотой бол, сүүлийн хоёр нь тэдгээрийг хэрхэн хууль тогтоомжид тусгах талаар авч үздэг.

1. Тодорхойлолтод **эцсийн өмчлөгч нь хувь хүн**

байх ёстой гэж заасан байвал зохино. Компаниуд нь хэд хэдэн компанийг эзэмшиж байлаа ч гэсэн, хувь хүмүүс бараг ямар ч нөхцөлд өмчлөлийн үргэлжилсэн хэлхээний төгсгөлд байдаг. Хэдийгээр энэ нь ойлгомжтой мэт санагдаж болох хэдий ч, хэд хэдэн улс орон тус шаардлагыг хангаагүй хэвээр байна. Тухайлбал, 2019 онд олборлох үйлдвэрлэлийн салбарт хийсэн ЭӨИТБ-ын хууль эрх зүйн хандлагын талаарх судалгаагаар, эцсийн өмчлөгч нь хувь хүн байх ёстой гэдгийг судалгаанд хамрагдсан 16 орны 7 нь тодорхой заагаагүй байна.⁷

2. ЭӨ нь өмчлөл, хяналтын ашиг сонирхлыг аль алиныг нь хамрах ёстой. Хууль ёсны халхавчилсан компанийн өмчлөл, хяналт гэсэн ойлголтууд нь ялгаатай бөгөөд тусдаа тодорхойлогдох ёстой. Гэлээ ч, аль аль нь ЭӨ-ийн хууль эрх зүйн ерөнхий тодорхойлолтын гол бүрэлдэхүүн хэсэг байх ёстой. Хяналтын тодорхойлолтод нийт саналын эрхийн 25%-д хяналт тавих эсвэл ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох эрх зэрэг албан ёсны, хэмжигдэхүйц арга хэрэгслийг багтаасан байх ёстой. Хувь хүн нь хууль

ёсны хувьцаа эзэмшигч биш хэдий ч, гэр бүлийн болон бусад харилцаа холбоогоороо дамжуулж ТУЗ-ийн шийдвэр гаргах үйл явцыг удирдан чиглүүлэх боломж зэрэг хяналтын албан бус аргуудыг мөн тодорхойлолтод оруулах ёстой. Улс орнууд ЭӨ-ийн тодорхойлолтыг боловсруулахдаа эдгээр сүүлд тодорхойлсон төрлийн хяналтуудад заримдаа бага анхаарал хандуулдаг. Тухайлбал, 2015 оны G20-ийн гишүүн улсуудын ЭӨ-ийн зарчмуудын хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээгээр, ЭӨ-ийн Хятадын тодорхойлолт нь зөвхөн саналын эрхтэй хувьцаа эзэмшигчдийг хамарсан хяналтын хязгаарлагдмал ойлголттой бөгөөд бодит хяналтын бусад хэлбэрийг оруулаагүй болохыг тогтоосон.⁸

3. ЭӨ нь шууд болон шууд бус ашиг сонирхлыг аль алиныг нь хамарсан байх ёстой. Өмчлөл, хяналтыг аль алиныг нь ашиг сонирхлын үргэлжилсэн хэлхээгээр эсвэл нэр бүхий хувьцаа эзэмшигчид эсвэл захирлуудын үргэлжилсэн хэлхээгээр дамжуулан шууд болон шууд бусаар хэрэгжүүлж болно (ийм учраас ЭӨ-ийг эцсийн дүндээ ЭӨ гэж нэрлэдэг). Шууд бус хяналт эсвэл өмчлөлийг хамруулаагүй тодорхойлолт нь зөвхөн хууль ёсны өмчлөлийг хамрах бөгөөд ЭӨ-ийг хангалттай тусгахгүй. Казахстаны хууль тогтоомж нь улс орнууд энэ асуудлыг хэрхэн шийдэж болохыг харуулсан жишээ юм. Газрын хэвлий, газрын хэвлийн ашиглалтын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлд: “Шууд бус хяналт гэдэг нь хүн эсвэл хуулийн этгээдийн хооронд шууд хяналт байдаг хэдий ч, гуравдагч хуулийн этгээдүүдээр дамжуулан өөр хуулийн этгээдийг хянах боломжтой байхыг хэлнэ.”⁹

⁷ Afghanistan, Cameroon, Colombia, Republic of Congo, Kazakhstan, Liberia, and Malawi. Үүнийг харна уу: Extractive Industries Transparency Initiative, “Legal approaches to beneficial ownership transparency in EITI countries”. June 2019. Эндээс харна уу: https://eiti.org/files/documents/legal_approaches_to_beneficial_ownership_transparency_in_eiti_countries.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁸ Transparency International, “China Beneficial Ownership Transparency”. 2015. Эндээс харна уу: https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_BOCountryReport_China.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁹ Adilet, “On Subsoil and Subsoil Use”. 27 December 2017. Эндээс харна уу: <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K1700000125> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



Нүд 1: Олон улсын бодлогод заасан тодорхойлолт

Түүхээс харахад, улс орнуудын ЭӨ-ийн тодорхойлолтод¹⁰ зарим нэг ялгаа байсаар ирсэн бөгөөд өгөгдөл хэрэглэгчдэд ихээхэн бэрхшээл учруулсан.¹¹ Гэлээ ч, сүүлийн жилүүдэд тодорхойлолтууд өөр хоорондоо ойртож, дээр дурдсан гурван бүрэлдэхүүн хэсгийг багтаасан, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэд хэдэн тодорхойлолт гарч ирсэн. Эдгээр удирдамжийн тодорхойлолт бүрийн хувьд, тухайн улсын хууль эрх зүйн нөхцөл байдлыг харгалзан үндэсний тодорхойлолтыг удирдамжтай уялдуулан батлах, солих шаардлагатай хэвээр байна. Үүний үр дүнд, бид улс орнуудын тодорхойлолтын зөрүүг олж харсаар байгаа бөгөөд заримдаа сөрөг үр дагаварт хүргэж байна. Жишээлбэл, ЕХ-ны гишүүн орнууд ЭӨ-ийн харилцан адилгүй тодорхойлолтыг ашигладаг тул, үүний үр дүнд зарим улс орнууд ЕХ-ны мөнгө угаахтай тэмцэх (AML) бодлогын хүссэн үр нөлөөг дэмжих үүднээс сул тодорхойлолттой байдаг. Хүнийг хөрш зэргэлдээ улсын тодорхойлолтоор бус, харин нэг улсын тодорхойлолтоор эцсийн өмчлөгч гэж үзэж болно (жишээ нь, Нүд 2-д тайлбарласан жишээг харна уу).

– 2014 онд G20-ийн гишүүн орнуудын эцсийн өмчлөлийн ил тод байдлын дээд түвшний зарчмуудыг баталсан бөгөөд үүнд ингэж заасан: “Зарчим 1: Улс орнууд **эцсийн дүндээ хуулийн этгээд, эзэмшлийн зохион байгуулалтыг өмчилж, хянадаг хувь хүмүүсийг** хамарсан “эцсийн өмчлөгч” гэсэн тодорхойлолттой байх ёстой.”

– FATF-ын 37 улс, 2 бүс нутгийн байгууллага, түүнчлэн FATF маягийн 9 бүс нутгийн байгууллагыг (FRSB) хамарсан FATF-ын зөвлөмжид ЭӨ-ийг “хуулийн этгээдийг эцсийн дүндээ [шууд бусаар бас орно] **эзэмшдэг болон хянадаг, харилцагчийн нэрийн өмнөөс гүйлгээ хийж байгаа хувь хүнийг хэлнэ**” гэж тодорхойлсон. Хуулийн этгээд, бусад эрх зүйн бусад зохицуулалт бүхий этгээдэд эцсийн хяналтыг тогтоосон хувь хүн мөн үүнд хамаарна.”¹²

– ЕХ нь 27 гишүүн улсыг хамарсан Мөнгө угаахтай тэмцэх 4 дэх удирдамждаа (AMLD4) энэхүү тодорхойлолтыг нухацтай давтаж, эцсийн өмчлөгчийг “**эцсийн дүндээ үйлчлүүлэгч ба/эсвэл хувь хүнээр төлөөлүүлэн гүйлгээ хийлгэдэг тэдгээрийг эзэмшдэг эсвэл хянадаг хувь хүн**” гэж тодорхойлсон.¹³

– Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын (ОҮИТБС) стандарт нь хэрэгжүүлэгч 53 улсыг хамарсан бөгөөд ЭӨ-ийг “**шууд болон шууд бусаар эцсийн дүндээ хуулийн этгээдийг эзэмшиж байгаа, эсхүл хянадаг хувь хүмүүс**” гэж тодорхойлсон.¹⁴

¹⁰ World Bank, “The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It”. 2011. Эндээс харна уу: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>.

¹¹ Refinitiv, “Beneficial ownership: Are you ready for 5AMLD?”. 19 June 2019. Эндээс харна уу: <https://www.refinitiv.com/perspectives/financial-crime/beneficial-ownership-are-you-ready-for-5> Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хуульд/ [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

¹² Financial Action Task Force Guidance, “Transparency and Beneficial Ownership”. October 2014. Эндээс харна уу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн]. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.

¹³ Official Journal of the European Union, “Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council”. 20 May 2015. Эндээс харна уу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

¹⁴ Extractive Industries Transparency Initiative, “Beneficial ownership: Revealing who stands behind the companies”. Эндээс харна уу: <https://eiti.org/beneficial-ownership> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



ЭӨ-ийн тодорхойлолтын эдгээр гурван бүрдүүлэгч хэсгийг хууль тогтоомжид тусгахдаа улс орнууд дараах хоёр зарчмыг баримтлах ёстой. Эдгээр нь:

4. Нэг улс оронд хуулиар тогтоосон ЭӨ-ийн нэг, нэгдмэл тодорхойлолт байх ёстой. ЭӨ-тэй холбоотой бусад бүх хуулиуд уг хуулиас эшлэх ёстой. Доор авч үзсэнчлэн, мэдээлэх янз бүрийн босго түвшинг үүнд багтааж болно. Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хууль болон төрийн худалдан авах ажиллагаатай холбоотой бусад хуулиуд гэх мэт хууль эрх зүйн өөр өөр салбарт харилцан адилгүй тодорхойлолтыг нэг улс оронд боловсруулах нь ховор юм. Тухайлбал, Мексик улс одоогийн байдлаар Хууль бус гүйлгээнээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх тухай хууль, Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль, Зээлийн байгууллагын тухай хууль болон бусад хуулиудад¹⁵ хэд хэдэн тодорхойлолттой байгаа бөгөөд 2023 он гэхэд улсын бүртгэл үүсгэж эдгээрийг уялдуулахаар ажиллаж байна. Мөн Армени улс 2008 оны Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хууль болон олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг зохицуулдаг 2019 оны Улсын бүртгэлийн тухай хуульд ЭӨ-ийг өөрөөр тодорхойлж, өөр өөр босго түвшин ашигласан. Ийм арга нь эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг ил тод зарлах шинэ шаардлагуудыг эхлүүлэхэд тустай байж болох хэдий ч, хэрэгжилтийн явцад төөрөгдөл үүсгэж, компаниудад мэдээлэл тайлагнах ачааллыг нэмэгдүүлэхэд хүргэж болзошгүй. Боломжит өөр өөр мэдүүлгийн босго бүхий нэг тодорхойлолттой байх нь хуулийн цоорхойг багасгаж, зохих өгөгдөл цуглуулах маягтыг бий болгоход хялбар болгоно. Шаардлагатай үед буюу жишээ нь, бодлогын үр нөлөөг дэмжихийн тулд нэмэлт нарийвчилсан мэдээлэл шаардлагатай бол, тодорхой салбаруудад зориулж нэгдсэн тодорхойлолтод тодорхой нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно.

5. Хууль тогтоогчид ЭӨ-ийг юу бүрдүүлдэг талаар өргөн хүрээтэй, бүхнийг хамарсан тодорхойлолтыг бий болгохыг хичээх хэрэгтэй бөгөөд үүнийгээ ЭӨ-ийг хянах боломжтой жишээнүүдийн бүрэн бус жагсаалттай хослуулах ёстой. Ингэх болсон шалтгаан нь хуулийн этгээдийг хууль бусаар ашиг хонжоо олох зорилгоор ашиглаж буй хүмүүс компаниудаас эдийн засгийн үр өгөөж хүртэх, компаниудад хяналт тавих шинэ арга замыг байнга сэдэж байдаг тул, зөвхөн иж бүрэн гэж таамагласан төрөл, хэлбэрүүдийн жагсаалтад үндэслэсэн тодорхойлолтыг байнга хянаж байх

шаардлагатай гэсэн үг юм. Түүнчлэн, хууль эрх зүйн орчин бүр өөрийн ашиглаж болох эмзэг байдлыг хадгалдаг тул, олон улсын бүрэн жагсаалтыг гаргах оролдлого нь бас хэрэгжих боломжгүй юм. Иймд, улс орнуудын хувьд хамгийн шилдэг арга нь ЭӨ-ийн өргөн хүрээний тодорхойлолтыг ашиглах бөгөөд тус тодорхойлолтод хамаарах тодорхой өмчлөл, хяналтын зохицуулалтыг тодорхойлсон жишээнүүдийг нэмж оруулах юм. Өргөн хүрээг хамарсан тодорхойлолт нь тодорхой хүмүүсийг компанийн эцсийн өмчлөгч гэж үзэж болох эсэхийг ойлгох шаардлагатай шалгагчдын хувьд чухал юм. Жишээнүүдийн жагсаалт нь ил тод зарлах шаардлага бүхий компаниудын хувьд, мэдээлэх үүргээ алдаа мадаггүй биелүүлэхэд нь тусална. Хувьцаа болон саналын эрхийг шууд болон шууд бусаар эзэмшихийн тулд, улс орнууд ихэвчлэн хувиар илэрхийлсэн босго түвшин тогтоодог бөгөөд энэ талаар хожим уг товч танилцуулгад авч үзнэ.

Дээр дурдсан таван бүрэлдэхүүн хэсгийн аль нэгийг үл тоомсорлох нь ЭӨ-ийн мэдээлэл ил болгох дүрэмд хуулийн цоорхой гаргаж, хэрэгжилтийн үр дүнг бууруулна.

¹⁵ EITI México, "Apuntes para la divulgación de beneficiarios reales de las empresas extractivas en México". 25 November 2019. Эндээс харна уу: <https://www.colaboratorio.org/wp-content/uploads/2019/11/BREITIMX-vf-25112019.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



Нүд 2: Словак: ЭӨ-ийн тодорхойлолт дээрх кейс судалгаа

2017 онд байгуулагдсан Словак улсын төрийн секторын түншүүдийн бүртгэл нь төрийн салбарт бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ нийлүүлдэг, хөрөнгө худалдаж авдаг, эсвэл төрийн байгууллагаас зохих санхүүгийн дэмжлэг авдаг хувийн хуулийн этгээдүүдэд зориулсан ЭӨ-ийн бүртгэл юм. 2020 оны 6-р сарын байдлаар 78,608 эцсийн өмчлөгч, 28,358 компани байна.¹⁶

Словакын хууль тогтоомж нь өөр өөр салбаруудад зориулсан ЭӨ-ийн хэд хэдэн тодорхойлолтыг агуулдаг байсан. Гэлээ ч, ЕХ-ны AMLD4-ийг хэрэгжүүлэх явцад Словак улс тэдгээрийг 315/2015 (Төрийн секторын түншүүдийн бүртгэлийн тухай, зарим хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль) тоот хуулийн дагуу нэг тодорхойлолтоор сольсон. Уг хуулинд Словак улсын мөнгө угаахтай тэмцэх ерөнхий хууль тогтоомжид (хууль № 297/2008) “эцсийн үр шим хүртэгч”-ийг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

“(1) Хуулийн этгээд, хувь хүн (бизнес эрхлэгч) эсвэл хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн санг үр дүнтэй удирддаг, хянадаг хувь хүн бүр болон дээр дурдсан талуудын ашиг тусын тулд үйл ажиллагаа, бизнесээ явуулж байгаа хувь хүн бүрийг эцсийн өмчлөгч; эцсийн үр шим хүртэгчид гэж үзнэ. Ялангуяа дараах тохиолдолд:

а) хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн сан, зохицуулалттай зах зээл дээр арилжаалахыг зөвшөөрсөн үнэт цаас гаргагчийн алинд нь ч үл хамаарах хуулийн этгээдийн хувьд, тодорхой дүрэм журмын дагуу мэдээлэл өгөх, ил болгох шаардлага тавигдсан бол, 37) Гишүүн улсын дүйцэхүйц хууль дүрэм эсвэл дүйцэхүйц олон улсын стандартаар эцсийн үр шим хүртэгч нь дараах эрх бүхий хүн байна. Үүнд:

1. эзэмшигчид бүртгэлтэй хувьцаа гэх мэт хуулийн этгээд эсвэл түүний үндсэн хөрөнгө дэх шууд болон шууд бус хувьцаа эсхүл тэдгээрийн нийт дүнгийн 25%-иас доошгүй хувийн саналын эрхтэй,

2. хуулийн этгээдийн хууль ёсны байгууллага, удирдах байгууллага, хянах байгууллага буюу хяналтын байгууллага, эдгээр байгууллагуудын аль нэг гишүүнийг томилох буюу нэр дэвшүүлэх эсвэл чөлөөлөх эрхтэй;

3. дээрх (1.), (2.)-д зааснаас өөрөөр хуулийн этгээдэд хяналт тавьдаг,

4. холбоотой хуулийн этгээдийн бизнес эсвэл хуулийн этгээдийн явуулж буй бусад үйл ажиллагаанд эдийн засгийн ашиг сонирхлын 25%-иас доошгүй хувийг эзэмших эрхтэй,

б) хувиараа бизнес эрхлэгчийн¹⁷ хувьд, холбогдох хувиараа бизнес эрхлэгчийн бизнес эсвэл хувиараа бизнес эрхлэгчийн явуулж буй бусад үйл ажиллагааны эдийн засгийн ашиг сонирхлын 25%-иас доошгүй хувийг эзэмших эрхтэй хувь хүн нь эцсийн үр шим хүртэгч гэж тооцогдоно;

с) хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн сангийн хувьд, эцсийн үр шим хүртэгч нь дараах эрх бүхий хүн байна. Үүнд:

1. хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн санг үүсгэн байгуулагч эсвэл хувь нийлүүлэгч; үүсгэн байгуулагч эсвэл хувь нийлүүлэгч нь хуулийн этгээд бол, (а) дэд хэсэгт заасны дагуу эцсийн үр шим хүртэгч нь хувь хүн гэж тооцогдоно.

2. хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн сангийн хууль ёсны байгууллага, удирдах байгууллага, хянах байгууллага буюу хяналтын байгууллага, эдгээр байгууллагуудын аль нэг гишүүнийг томилох буюу нэр дэвшүүлэх эсвэл чөлөөлөх эрхтэй; эсвэл эдгээр байгууллагуудын аль нэг гишүүнийг томилох буюу нэр дэвшүүлэх эсвэл чөлөөлөх эрхтэй байгууллагын гишүүн,

3. эдгээр байгууллагуудын хууль ёсны байгууллага, удирдах байгууллага, хянах байгууллага буюу хяналтын байгууллага,

4. хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн сангаас олгосон хөрөнгийн 25%-иас доошгүй хувийг хүлээн авдаг бөгөөд тухайн сангийн ирээдүйн эцсийн өмчлөгчдийг тодорхойлоогүй бол, хөрөнгө оруулалтын бус нэгдсэн хөрөнгийн санг байгуулснаас эсвэл үйл ажиллагаа явуулснаас ихээхэн ашиг хүртсэн хэсэг бүлэг хүмүүсийг эцсийн үр шим хүртэгч гэж үзнэ.

(2) (1)(а)-д заасан шалгуурыг хангасан хувь хүн байхгүй тохиолдолд, дээд шатны удирдлагын багийн гишүүдийг эцсийн өмчлөгч гэж үзнэ; хууль ёсны байгууллага, хууль ёсны байгууллагад ажлаа

¹⁶ Ministerstvo Spravedlivosti Slovenskej Republiky, “Rozšírené vyhládavanie”, Available at: <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/VyhľadavaniePartnera> [Accessed 23 June 2020].

¹⁷ Хувиараа бизнес эрхлэх нь Словак улсад байдаг байгууллага, хууль эрх зүйн энгийн хэлбэр бөгөөд хувиараа бизнес эрхлэгч эсвэл хувиараа хөдөлмөр эрхлэхтэй төстэй хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр бизнес эрхлэх арга хэлбэр юм.



шууд тайлагнадаг хууль ёсны байгууллагын гишүүн, төлөөлөх эрх эзэмшигч, ахлах менежерийг дээд шатны удирдлагын багийн гишүүн гэж үзнэ.

(1) ба (a), (b), (c) дэд хэсгийн (2.)-(4.)-д заасан шалгуурыг дангаараа хангаагүй хэдий ч, эдгээр шалгуураас наанадаж нэгийг зөвшилцсөний дагуу төлөөлөн үйл ажиллагаа явуулж байгаа буюу ижил журамтай этгээдтэй хамт хангасан хувь хүнийг эцсийн үр шим хүртээг гэж үзнэ.”¹⁸

Словакын хууль тогтоогчид ЕХ-ны тодорхойлолтын зорилгод аль болох ойртуулахын зэрэгцээ, үндэсний нөхцөл байдалтайгаа уялдуулан өөрчлөхийг хичээсэн. Тиймээс, энэ нь ЕХ-ны тодорхойлолтын бүх бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг хадгалсан хэдий ч, гэмт хэрэгтэй холбоотой Словакын практик туршлагад тулгуурласан хамтарсан хяналт, зохицуулалттай үйл ажиллагааны зарим заалтыг нэмж оруулсан. Энэ нь хэн нэгэн ЭӨ-ийн тодорхойлолт эсвэл босгыг дангаараа хангаж чадахгүй байж болох хэдий ч, нэг ба түүнээс дээш бусад хүмүүстэй хамтдаа үүнийг хангаж чадна гэсэн үг юм. Жишээлбэл, хэрэв тэдгээр хүмүүс нь нэг гэр бүлийн гишүүд бол эсвэл өөр өөр хувьцаа эзэмшигчид ижил төстэй санал өгсөн түүхтэй байвал, хамтарсан хяналт, зохицуулалттай арга хэмжээ гэж үзнэ.

Словакын тодорхойлолтод ЭӨ-ийн хэд хэдэн тодорхой шалгуурыг (“тусгайлан”) заасан хэдий ч бусад салбарт өргөн хүрээтэй хэвээр байгаа тул, тодорхойлолтын агуулгыг хадгалсаар байна. Жишээлбэл, компанийн эзэмшдэг үнэтэй автомашиныг тухайн компанид ажилладаггүй хүн жолооддог (хөрөнгө ашиглах) бол (1) с) 4-т заасан заалтад хамаарна: Хуулиар эрх олгогдоогүй хэн нэгний аливаа эдийн засгийн үр ашгийг хамарсан “их хэмжээний ашиг”. Словак улсад компаниуд тансаг зэрэглэлийн автомашинаа жолоодохыг улстөрчдөд зөвшөөрөх нь ховор. Уг тодорхойлолт нь одоогоор

ямар ч хяналтгүй байж болох хэдий ч, хүссэн үедээ шууд хяналтаа авах боломжтой хүмүүсийг мөн хамарна.

Өөр өөр улс орнууд дахь ЭӨ-ийн харилцан адилгүй тодорхойлолтууд нь тухайн хувь хүнийг нэг улсад нь компанийн эцсийн өмчлөгчөөр тодорхойлж болох ч, нөгөө улсад тэгэж үзэхгүй байж болно гэсэн үг юм. Үндэстэн дамнасан компаниудын хувьд, Словак болон хөрш Чех улсад аль алинд нь орон нутгийн охин компаниудтай байдаг бөгөөд хоёр улсад мэдээлэл ил болгох өөр өөр шаардлага тавьдаг тул, ийм зүйл аль хэдийн ажиглагдсан.¹⁹ Уг танилцуулгыг бичиж байх үеийн байдлаар, 2020 оны 11-р сард батлагдах Чехийн ЭӨ-ийн шинэ хуулийн санал болгож буй үг хэллэг нь жишээнүүд оруулаагүй (“ялангуяа” гэсэн үг алга) хэдий ч, хэн нэгнийг эцсийн өмчлөгч гэж үзэж болох шалгууруудын бүрэн жагсаалт хэлбэрээр боловсруулсан байна. Энэ нь ЭӨ-ийг бие даасан ойлголтоос илүтэйгээр хууль ёсны, албан ёсны ойлголт болгож хувиргах эрсдэлтэй. Словак улсад хэрэв хэн нэгэн хувьцааны 24.9%-ийг эзэмшиж, өөрөөр хэлбэл ил болгох босго түвшинд хүрээгүй, бусад хувьцаа эзэмшигчид тус бүр 1%-иас илүү хувьцаа эзэмшээгүй бол, компанийн дүрмээр тухайн хүнд томоохон шийдвэр гаргах боломж олгосон бол, тухайн хүн өөрийн эцсийн өмчлөлийг мэдээлэх шаардлагатай хэвээр байна.

Словакын тодорхойлолтын баттай байдлыг шүүхдээр туршиж, шалгаж үзсэн. Шүүх нь эцсийн өмчлөгчдийг тодорхойлох боломжгүй хэдий ч, жишээлбэл, Словакын хуулиар компанийн нотлох үүргийн хүрээнд мэдээллийг ил тод зарлах шаардлагатай болсон бол, тухайн хүн нь эцсийн өмчлөгч мөн эсэхийг тогтоож болно. Шүүх эцсийн өмчлөлтэй холбоотой арав гаруй шийдвэр гаргачихаад байсан. Үүнд хуулийн этгээдүүдийг бүртгэлээс хассанаар төрийн гэрээ байгуулах тендерт оролцох эрхгүй болгох арга хэмжээ мөн орно.²⁰

¹⁸ SloVLeK, “297/2008 Coll.” 25 October 2016. Эндээс харна уу: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/297/vyhlase_znenie.html [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

¹⁹ Үүнийг харна уу: Open Ownership, “Early impacts of public registers of beneficial ownership: Slovakia”. September 2020. Эндээс харна уу: <https://www.openownership.org/uploads/slovakia-impact-story.pdf> [Accessed 14 October 2020].

²⁰ Жишээ нь, үүнийг харна уу: Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky, “Zverejňovanie súdnych rozhodnutí a ďalších informácií (InfoSúd)”. November 2018. Эндээс харна уу: <https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/i-detail/rozhodnutie/3b90ffbc-a519-4e53-9627-329d6708b85d%3A4744e659-e5a2-42b3-a069-06abc5302a19> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



Босго түвшин

Хувьцаа, саналын эрх, орлогын эрхийг шууд болон шууд бусаар эзэмших гэх мэт өмчлөл, хяналтын хамгийн түгээмэл хэлбэрүүдийн хувьд, нийт өмчлөл, хяналтын хувиар илэрхийлсэн ил тод зарлах шаардлагын босгыг ихэнх улс орнуудад тогтоодог. Эдгээр босгуудыг ямар түвшинд тогтоох ёстойг тодорхойлох нь улс орнуудад ЭӨ-ийн хууль эрх зүйн тодорхойлолтыг боловсруулахад маргааны гол сэдэв болдог. Ерөнхий зарчмын хувьд, **холбогдох ЭӨ-ийн болон хяналтын хувь эзэмшдэг ихэнх эсвэл бүх хүмүүсийг мэдүүлгэд тодорхойлоход босго доогуур байх нь чухал байдаг.** Гэлээ ч, босго түвшний бүх нийтийн түвшин гэж байдаггүй. Учир нь, харилцан адилгүй хувиар илэрхийлсэн хэмжээ нь засгийн газруудын ЭӨИТБ-аар дамжуулан хэрэгжүүлж буй бодлогын өөр өөр зорилтуудтай уялдсан байдаг. Үүнтэй нэг адилаар, санхүүгийн гэмт хэргийн өндөр эрсдэлтэй холбоотой зарим эдийн засаг эсвэл аж үйлдвэрийн салбаруудад илүү хатуу босго тавих ёстой. Хуулиар тогтоосон хувиар илэрхийлсэн түвшнээс доош түвшинд эзэмшиж буй хувь хэмжээгээ хязгаарлах замаар ил тод зарлах шаардлагаас зайлсхийхийг эрмэлздэг хүмүүс босго түвшинг үргэлж ашиглаж болох хэдий ч, доогуур босго тавих нь үүнийг улам хүндрүүлдэг. Түүнчлэн, дээр дурдсан өмчлөл, хяналтын үндсэн (ба нийтлэг бус) шалгуурыг багтаасан ЭӨ-ийн баттай тодорхойлолт байгаа тохиолдолд, зарим хүмүүс өмчлөх эрх нь босго түвшнээс доогуур байсан ч гэлээ, компани дахь ЭӨ-өө ил болгох шаардлагатай хэвээр байж болно.²¹ ЭӨ-ийн өгөгдлийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлж буй ОО-ийн туршлагад тулгуурлаж, хэд хэдэн улс оронд зарим хүмүүс эсвэл салбарын хувьд 5%-15%, заримдаа 0% хүртэлх босго түвшин нь энэ хэсэгт хэлэлцсэн янз бүрийн асуудлын хооронд сайн тэнцвэртэй байна гэж дүгнэсэн.

²¹ Жишээлбэл, хувь хүн цөөн хувьцаа эзэмшдэг эсвэл огт хувьцаа эзэмшдэггүй байлаа ч гэсэн компанийн томоохон хөрөнгийг ашиглах эрхтэй бол, эцсийн өмчлөгчийн шалгуурыг хангасан хэвээр байж болно.



Нүд 3: Олон улсын бодлогод заасан босго түвшин

Сүүлийн жилүүдэд босго түвшин багасах хандлага ажиглагдаж байгаа хэдий ч, босгыг ямар түвшинд тогтоох талаар тодорхой олон улсын зөвшилцөл байхгүй.

FATF 2014 оны ЭӨИТБ-ын удирдамждаа тодорхой босго тогтоохыг зөвлөөгүй, харин босго түвшин хэрхэн ажиллахыг харуулах үүднээс жишээнүүдийн хүрээнд 25%-ийн тоог дурдсан байдаг.²²

Их Британи²³, Украин²⁴ зэрэг олон нийтийн ЭӨ-ийн бүртгэлийг эрт нэвтрүүлсэн зарим улс 25%-ийн босгыг 2015 онд баталсан бөгөөд энэ нь мөн онд ЕХ-ны AMLD4 зэрэг олон улсын тэргүүлэх бодлогын баримт бичигт тусгагдсан байдаг.²⁵

Гэлээ ч, энэхүү босго түвшин нь олон холбогдох эцсийн өмчлөгчдийг ил болгох хүрээнээс гадуур үлдээдэг гэдгийг олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөх хандлага нэмэгдэж байна. Хэд хэдэн улс оронд сүүлийн үеийн хууль тогтоомждоо доогуур босго түвшинг хэрэглэсэн. Үүнд Аргентин (1 хувьцаа ба түүнээс дээш),²⁶ Сенегал (2%),²⁷ Нигери (5%),²⁸ Парагвай (10%),²⁹ Кени (10%),³⁰ Кайманы Арлууд (10%) зэрэг улсын 2020 оны ЭӨ-ийн үндэсний хуулиуд орно.³¹

Бодлогын зорилтууд болон босго түвшний эрсдэлд суурилсан арга

Босго түвшинг тогтоохдоо засгийн газрууд ЭӨ-ийн бүртгэлийг бий болгох хүсэл эрмэлзлийнхээ цаадах бодлогын зорилтуудыг судалж эхлэх ёстой. Үүнд авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх, татвараас зайлсхийхтэй тэмцэх, эсвэл залилан мэхлэх боломжийг багасгах, дотоод шалгалтын зардлыг бууруулах замаар эдийн засгийн үйл ажиллагааг дэмжих зэрэг зүйлс багтаж болно. Эдгээр бодлогын зорилтууд нь харилцан нэгнээ хасахгүй бөгөөд олон улс орнууд эдгээр зорилтуудаас

хэд хэдийг нэгэн зэрэг биелүүлэхийн тулд, ЭӨ-ийн бүртгэлийг хэрэгжүүлж байна. Засгийн газарт эдгээр бодлогын зорилтуудын ихэнхийг хэрэгжүүлэх боломж олгодог эцсийн өмчлөгчийн холбогдох өгөгдлийг цуглуулахад доогуур босго түвшин шаардлагатай.

Босго түвшинг тогтооход, тодорхой бодлогын зорилтуудыг хамгийн үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэхийн тулд эрсдэлд суурилсан аргыг (RBA) ашиглахыг ОО-ийн зүгээс хэрэгжүүлэгчдэд зөвлөж байна. Өндөр босго нь мэдээлэл ил болгох дүрмийг хуулийн цоорхойд өртөмтгий болгодог бол, бага босго нь халхавчилсан

- ²² Financial Action Task Force, "Transparency and Beneficial Ownership". October 2014. Эндээс харна уу: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ²³ UK Legislation, "Small Business, Enterprise and Employment Act 2015". Эндээс харна уу: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/pdfs/ukpga_20150026_en.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ²⁴ Extractive Industries Transparency Initiative, "Beneficial ownership in Ukraine: Description and road map". Эндээс харна уу: https://eiti.org/files/documents/ukraine_bo_roadmap_in_english.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ²⁵ Official Journal of the European Union, "Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015". 5 June 2015. Эндээс харна уу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ²⁶ The Official Gazette of the Argentine Republic, "Federal Administration of Public Revenue". 15 April 2020. Эндээс харна уу: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227833/20200415> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ²⁷ 2020 оны 9-р сарын 2-ны өдөр ОУИТБС-ын Франц хэлтэй захиралтай хийсэн ярилцлага.
- ²⁸ Section 868 of the Companies and Allied Matters Act, 2020 which defines a Person of Significant Control. Үүнийг харна уу: https://www.proshareng.com/admin/upload/report/13880-Companies%20and%20Allied%20Matters%20Act,%202020_proshare.pdf.
- ²⁹ Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, "Law No. 6446 / Creates the Administrative Registry of People and Legal Structures and the Administrative Registry of Final Beneficiaries of Paraguay". 20 January 2020. Эндээс харна уу: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9116/ley-n-6446-crea-el-registro-administrativo-de-personas-y-estructuras-juridicas-y-el-registro-administrativo-de-beneficiarios-finales-del-paraguay> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ³⁰ Kenya Subsidiary Legislation, "The Companies Beneficial Ownership Regulations". 2020 Эндээс харна уу: [https://brs.go.ke/assets/downloads/The%20Companies%20\(Beneficial%20Ownership%20Information\)%20Regulation%202020.pdf](https://brs.go.ke/assets/downloads/The%20Companies%20(Beneficial%20Ownership%20Information)%20Regulation%202020.pdf) [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].
- ³¹ Cayman Islands Proceeds of Law (2020 Revision), "Anti-Money Laundering Regulations". 9 January 2020. Эндээс харна уу: https://www.cima.ky/upimages/commonfiles/1580219233Anti-MoneyLaunderingRegulations2020Revision_1580219233.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



компанийг эзэмшдэг эсвэл хянадаг хүмүүсийн талаар илүү их өгөгдөл цуглуулах боломжийг эрх баригчдад олгодог.

Зарим нөхцөл байдалд, эрсдэлд суурилсан аргыг хэрэглэснээр улс орнууд эдийн засгийн янз бүрийн салбарт өөр өөр босго түвшинг тогтооход хүрч болно. Жишээлбэл, уул уурхайн орлогоос ихээхэн хамааралтай эдийн засаг буюу авлигад өртөмтгий салбар³² нь эдийн засгийн бусад салбараас илүүтэйгээр олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын мэдээлэл ил болгоход бага босго тавьж болно. Ийм тохиолдолд, компаниуд мэдээлэл ил болгох дүрмээс сонгох боломжтой хуулийн цоорхой үүсгэхгүй байхад анхаарах хэрэгтэй. Үүнийг бууруулахын тулд, эдийн засгийн салбар бүрийг тодорхой босго түвшнээр тодорхойлсон байх ёстой.

Гэлээ ч, бага босгыг хэрэгжүүлэхэд зарим бэрхшээлтэй тулгардаг. Энэ нь компаниудын мэдээлэл тайлагнах ачааллыг нэмэгдүүлж болзошгүй бөгөөд ил тод зарлах шаардлагыг хэрхэн дагаж мөрдөх талаар мэдээлэл өгөх, тайлбарлахад засгийн газраас нэмэлт хөрөнгө оруулалт шаардаж болно. Түүнчлэн, босго бага байхын хэрээр эцсийн өмчлөгчийн өгөгдлийг алдаа мадаггүй тодорхойлоход мэдээлээ тогтмол шинэчлэх нь компаниудад хэцүү байдаг. Компанийн нарийн төвөгтэй бүтцүүдийн хувьд, ЭӨ-ийн өөрчлөлт нь өмчлөлийн бүтцийн доод хэсэгт байрлах мэдүүлэг гаргагч байгууллагад хүрэх үед, бүтцийн дээд хэсэгт шинэ өөрчлөлтүүд явагдаж байж болно. Маш бага босго буюу 5%-иас бага тогтоох бодлогын ашиг тус, мэдээллийн ил тод байдлыг засгийн газрын хэрэгжүүлэх зардал, хувийн хэвшлийн бизнесийн удирдлагын шаардлагыг хангах чадвартай харьцуулах ёстой. Засгийн газрууд эдгээр зардал, үр ашгийн хоорондын уялдаа холбоог үнэлэх шаардлагатай болно.³³

Авлига, мөнгө угаахтай тэмцэх, бизнесийн орчныг сайжруулах гэсэн хоёр бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд, босго түвшний эрсдэлд суурилсан аргыг хэрхэн ашиглах талаар дараах хэсэгт тайлбарлана.

Авлига, мөнгө угаахтай тэмцэх

ЭӨИТБ-ын хувьд авлига, мөнгө угаах гэмт хэргийг бууруулахын тулд, тухайн улсад байгаа авлигын эрсдэл болон ил тод зарлах шаардлагад хамаарах салбарууд эсвэл хуулийн этгээдийн төрлүүдтэй холбоотой тодорхой эрсдэлүүдийг харгалзаж үзсэний үндсэн дээр босго тогтоох хэрэгтэй. Нэг тодорхойлолт нь илүү үр дүнтэй мэдээлэл ил тод болголтыг бий болгодог ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолтоос эсрэгээрээ, тодорхой салбаруудыг илүү эрсдэлтэй гэж үзэж, улс орнууд доогуур босго түвшинг нэвтрүүлэх замаар үүнд хариу арга хэмжээ авах боломжтой байдаг тул, нэг эдийн засгийн хүрээнд өөр өөр босго тогтоож болно. ЭӨИТБ-д эрсдэлд суурилсан аргыг хэрэглэх нь олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын компаниуд эсвэл улс төрд нөлөө бүхий этгээд (PEP) гэх мэт хүмүүсийн ангилал зэрэг өндөр эрсдэлтэй салбаруудад доогуур босго тавих замаар өндөр эрсдэлтэй талбаруудад асуудлыг шийдвэрлэхэд засгийн газрын хязгаарлагдмал нөөцийг чиглүүлэхэд тусална.

Салбарт тусгайлсан босго түвшин

Энэ нь ихэвчлэн авлигын эрсдэл дагуулдаг нь тогтоогдсон олборлох үйлдвэрлэлийн салбарт ажиглагддаг.³⁴ Жишээлбэл, Армени улс 2008 онд гаргасан Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хуулинд³⁵ заасан ЭӨ-ийн 20%-ийн босгыг 2019 онд уул уурхайн салбарын мэдээллийг ил тод болгоход 10%-ийн босго болгож өөрчилсөн.³⁶ Үүнтэй адилаар, Либери улс уул уурхай, газрын тос, байгалийн хий, хөдөө аж ахуйн салбарт 5%-ийн босго тогтоосон бол, ойн салбарт 10%-ийн харьцангуй өндөр босго тогтоосон байна.³⁷ Гана улс 2019 оны 992-р нэмэлт өөрчлөлтөөр Компанийн тухай хуулийн дагуу Бүртгэлийн байгууллагад мэдүүлэг өгдөг

³² The Economist, "Bribery pays – if you don't get caught". 27 August 2020. Эндээс харна уу: <https://www.economist.com/business/2020/08/27/bribery-pays-if-you-dont-get-caught> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

³³ This is not to say this is never feasible. Some countries, such as Curaçao, have set the threshold at a single share. Үүнийг харна уу: Tax Justice Network, "Argentina finally has a beneficial ownership register". 20 April 2020. Эндээс харна уу: <https://www.taxjustice.net/2020/04/20/argentina-finally-has-a-beneficial-ownership-register-now-it-should-make-it-public/> [Accessed 29 August 2020].

³⁴ The Economist, "Bribery pays – if you don't get caught". 27 August 2020. Эндээс харна уу: <https://www.economist.com/business/2020/08/27/bribery-pays-if-you-dont-get-caught> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

³⁵ Republic of Armenia Law, "On Combating Money Laundering and Terrorism Financing". 21 June 2008. Эндээс харна уу: https://www.cba.am/Storage/EN/FDK/Regulation_old/law_on_combating_money_laundering_and_terrorism_financing_eng.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

³⁶ As of July 2020, this applies only to the extractive industries, though an expansion of the disclosure regime to cover all sectors is planned for late 2020. Үүнийг харна уу: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=131518>.

³⁷ Liberia Extractive Industries Transparency Initiative, "Beneficial Ownership Roadmap". December 2016. Эндээс харна уу: https://eiti.org/files/documents/leitibo_roadmap.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



орон нутагт бүртгэлтэй олборлох компаниудад 0%-ийн босго тогтоосон. Гана улсад үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын уул уурхайн компаниудын хувьд, мэдээллээ ил тод болгох 5%-ийн босготой байна.³⁸ зохицуулалттай үйлдвэрүүд эсвэл тухайн салбарт ямар компани үйл ажиллагаа явуулж байгааг эрх бүхий байгууллагууд мэддэг, тиймээс ямар компаниудад зориулж тодорхой босго түвшинг зарлах ёстойг мэддэг бусад нөхцөл байдалд тухайн салбарт тусгайлсан босго түвшинг хэрэгжүүлэхэд хялбар байдаг. Ийм баталгаагүй тохиолдолд, тухайн компанийн үйл ажиллагаа явуулж буй салбарыг буруу ташаа зарласнаар өмчлөл, хяналтын ашиг сонирхол нь ил тод байдлын дүрмийн хамгийн их зөвшөөрөгдөх горимд нуугдах эрсдэлтэй.

Доогуур босго тогтоох нь илүү олон эцсийн өмчлөгчдийг эрх бүхий байгууллагуудад ил тод болгох боломж олгодог. [Зураг 2](#) дээрх Нигерийн

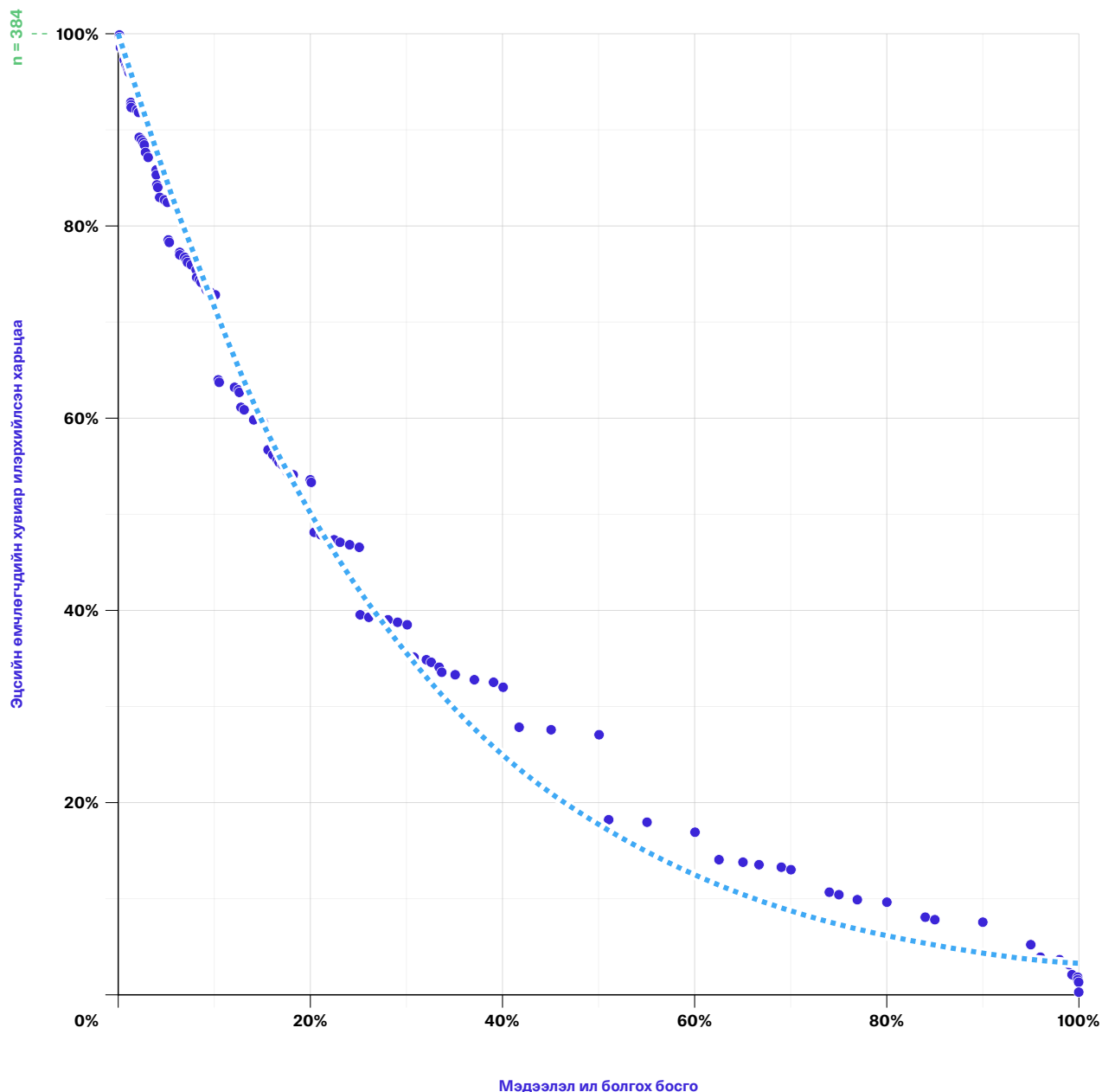
олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын ил тод болгосон мэдээллүүдийг судалж үзэхэд, өөр өөр босго нь эцсийн өмчлөгчдийн мэдүүлсэн ашиг сонирхлын тоог хэр хэмжээгээр өөрчилж болохыг харуулж байна. Хэрэв Нигери улс ямар ч босго тогтоохгүй байхын оронд, олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын мэдээллийг ил тод зарлах шаардлагадаа 20 хувийн босго тавьсан бол, ашиг сонирхлоо мэдүүлэгчдийн тоо хоёр дахин буурах байсан. Энэ нь тухайн салбартай холбоотой авлигаас урьдчилан сэргийлэх, шалгах ажилд туслах бодлогын зорилтуудад сөргөөр нөлөөлсөн байж болзошгүй. Үүнтэй харьцуулбал, Мьянмар улс олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын мэдээллийг ил болгоход 5%-ийн босго тогтоосон. Хэрэв босгыг 20% гэж тогтоосон бол, өгөгдөлд орсон эцсийн өмчлөгчийн ашиг сонирхлын 40% орчмыг эрх бүхий байгууллагад мэдээлэхгүй ([Зураг 3](#) харна уу).

³⁸ Ghana Business News, "Ghana to deploy Beneficial Ownership Register in October". 9 September 2020. Эндээс харна уу: <https://www.ghanabusinessnews.com/2020/09/09/ghana-to-deploy-beneficial-ownership-register-in-october/> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



Зураг 2. Нигерийн олборлох компаниудын эцсийн өмчлөлийн харагдах байдал

өөр өөр босго түвшинд (NEITI портал дээрх мэдүүлгэд тулгуурласан)



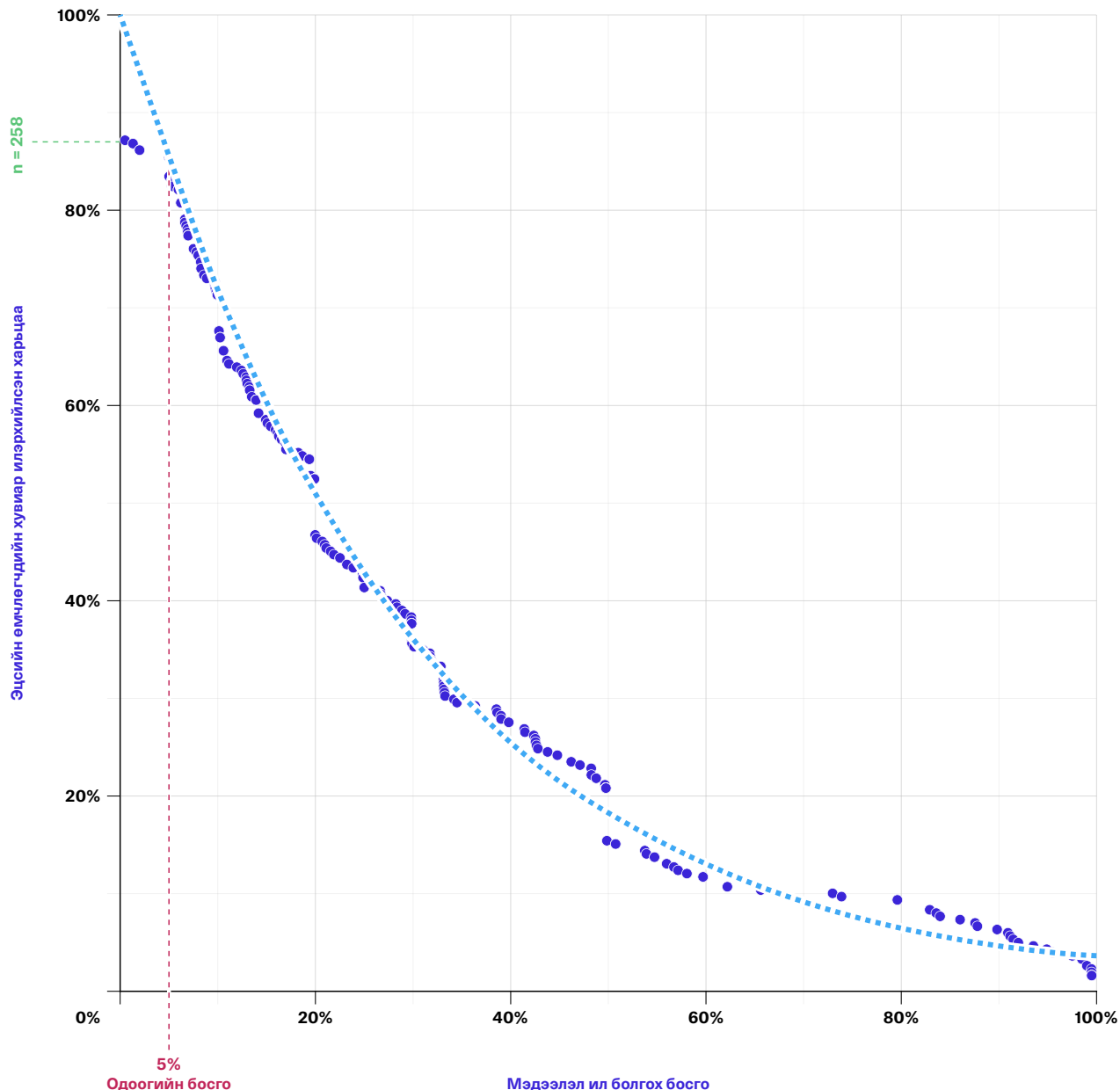
Нигерийн олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дахь янз бүрийн таамагласан босго түвшин дэх эцсийн өмчлөгчдийн эзлэх хувийг харуулсан график. Энэ нь NEITI-ын өгөгдөл дээр бөөнд нь хийсэн туршилтын боловсруулалт, Нигерийн олборлох компаниудын эцсийн өмчлөлийн мэдээллийг ил болголтод мэдүүлсэн өмчлөл, хяналтын ашиг сонирхлын шинжилгээнд тулгуурласан бөгөөд босго түвшинд тохируулга хийх нь ЭӨ-ийн харагдах байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох зорилготой. Түүврийн хэмжээ (n = 384) нь эцсийн өмчлөгчдийн мэдүүлсэн ашиг сонирхлын нийт тоо юм.

Эх сурвалж: Nigeria Extractives Industry Transparency Initiative (NEITI), “Beneficial Ownership Portal”. Эндээс бөөнөөр нь татаж авах боломжтой: https://bo.neiti.gov.ng/company_excel_download/xls (Газрын тос, байгалийн хий); ба: https://bo.neiti.gov.ng/company_excel_download_sm/xls (Хатуу ашигт малтмал) [2020 оны 5-р сарын 11-нд нэвтэрсэн]



Зураг 3. Мьянмарын олборлох компаниудын эцсийн өмчлөлийн харагдах байдал

өөр өөр босго түвшинд (MEITI портал дээрх мэдүүлгэд тулгуурласан)



Мьянмарын олборлох үйлдвэрлэлийн салбар дахь янз бүрийн таамагласан босго түвшин дэх эцсийн өмчлөгчдийн эзлэх хувийг харуулсан график. Энэ нь MEITI-ын өгөгдөл дээр бөөнд нь хийсэн туршилтын боловсруулалт, Мьянмарын олборлох компаниудын эцсийн өмчлөлийн өгөгдөлд мэдүүлсэн өмчлөл, хяналтын ашиг сонирхлын шинжилгээнд тулгуурласан бөгөөд босго түвшинд тохируулга хийх нь 5%-ийн босго түвшинд ЭӨ-ийн харагдах байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох зорилготой. 5%-иас доош сайн дурын үндсэн дээр мэдээлэл ил тод болгоно. Босгыг 0% гэж тогтоосон тохиолдолд ил болгох таамаглалын нийт тоо ямар байхыг харуулахын тулд, хамгийн сайн тохирох шугамыг өөр хэсэг рүү шилжүүлсэн. Түүврийн хэмжээ (n = 258) нь эцсийн өмчлөгчдийн мэдүүлсэн ашиг сонирхлын нийт тоо юм.

Эх сурвалж: Myanmar Extractives Industry Transparency Initiative (MEITI), “Beneficial Ownership Disclosures”. Эндээс бөөнөөр нь татаж авах боломжтой: <https://bo.dica.gov.mm/pages/bo-disclosure> [2020 оны 5-р сарын 13-нд нэвтэрсэн]



Улс төрд нөлөө бүхий этгээд³⁹

Хувь хүмүүсийн хувьд, улс төрд нөлөө бүхий этгээд буюу улс төрийн өндөр албан тушаал хашиж буй хүмүүс, тэдний ойр дотны хамаатан садан, хамтран ажиллагсад нь ЭӨ-ийн босгыг маш бага буюу 0% болгохыг зөвтгөж болно. Улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн албан тушаалд тулгуурласан нөлөөлөл, эрх мэдлийг авлига, хээл хахууль, мөнгө угаах зорилгоор ашиглаж болохыг бүгд хүлээн зөвшөөрдөг.⁴⁰

2020 оны 7-р сард Ерөнхийлөгч Ухуру Кениаттагийн үеэл ах нь хамаарал бүхий компаниудын 0.5%-3% хүртэлх хувьцааг шууд бусаар эзэмшиж байсан тул, мөрийтэй тоглоомын татварыг хүчингүй болгох тухай Кениаттагийн шийдвэрээс ашиг хүртэх магадлалтай хэмээн Кенийн хэвлэлүүд мэдээлж байсан.⁴¹ Улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн 0%-ийн босго нь ашиг сонирхлын зөрчлийг эрт үе шатанд тодорхойлоход тусална. 2020 оны олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын мэдүүлгэд Армений улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн босго түвшинг 0% гэж тогтоосон. Энэ нь ОУИТБС-ын улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн талаарх зааварчилгаатай нийцэж байгаа бөгөөд 2018 оны хувьсгалын дараа уул уурхайн компаниудын хувьцааг улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн хяналтад байдаг пүүсүүдэд хууль бусаар худалдсан гэх мэдэгдлийн дагуу хийгдсэн.⁴²

Босго түвшнээс зайлсхийх

Эрх бүхий байгууллагууд болон зохицуулалттай байгууллагуудын хувьд, босго нь эцсийн өмчлөгчдийг ил тод зарлах шаардлагыг сэдэлжүүлэх хамгийн доод түвшин бөгөөд сэжигтэй эсвэл өндөр эрсдэлтэй гэж үзсэн хэдий ч, тухайн босго түвшнээс доогуур байгаа

хуулийн этгээд, хувь хүмүүст нэмэлт шалгалт хийх шаардлагатай гэдгийг мэдэж байх ёстой.⁴³ Өндөр босго тогтоох нь тухайн босгыг хангаагүй хувь хүн, байгууллагыг шалгахад саад болж болзошгүйг хэрэгжүүлэгчид анхаарах хэрэгтэй. Энэ нь 2020 оны 8-р сард Кайманы Арлууд дээр харагдсан бөгөөд Омбудсманы газраас Компанийн бүртгэлийн газарт тухайн нутаг дэвсгэрийн Компанийн тухай хуульд заасан хувь хэмжээнээс доош хувьцаа эзэмшиж буй хүмүүсийн мэдээллийг цуглуулахгүй байхыг тушаасан. Энэ нь шалгалтын явцад тухайн компанийн эзэмшиж буй ЭӨ-ийн мэдээллийг ашиглах (ийм маягаар шалгалтад мэдээлэл өгөх) эсвэл бүртгэлд нэвтрэх тусгай эрх хүсэх шаардлагатай болох байсан бөгөөд энэ нь шалгалтын хугацаа, хүнд суртлыг нэмэгдүүлдэг.⁴⁴

Аль ч түвшинд тогтоосон босго нь хууль бус үйлдэл хийгчид өөрсдийн өмчлөлийн хувь хэмжээг босго хувиас доогуур хязгаарлах замаар хуулийг санаатайгаар тойрч гарах эрсдэл бий. Жишээлбэл, Оросын 19 банкнаас 20.8 тэрбум ам.долларыг Молдав руу, дараа нь дэлхийн бусад улсууд руу шилжүүлсэн гэх Оросын “Угаалгын газар”-ын хэрэг дээр үүнийг хангалттай нотлон харуулсан. Гэмт хэрэгтнүүд олон хуулийн этгээдийг ашигласан бөгөөд компани бүрд 4.9%-иас илүүгүй хувьцаа эзэмших замаар ЭӨ-ийн ил тод зарлах 5%-ийн шаардлагаас зайлсхийсэн нь тогтоогдсон. Молдавын эрх бүхий байгууллагууд босгыг 1% болгон бууруулахад, оролцогч талууд стратегиа өөрчилж 0.9% хүртэл болгож хувьцаа эзэмшлээ хязгаарласан.⁴⁵ Босгыг тойрч гарах илүү боловсронгуй схемүүдийг мөн олж тодорхойлсон бөгөөд үүнд тойрог хэлбэрийн өмчлөлийн бүтцийг ашигладаг.⁴⁶ Ийм схемүүд нь ЭӨ-ийг юу бүрдүүлдэг

³⁹ International definitions of PEPs commonly include not just individuals that directly hold political office, but also those close to them, such as their spouse and immediate family. See, for example, United Nations, “Convention Against Corruption”, Article 52(1). Эндээс харна уу: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf [Accessed 6 September 2020].

⁴⁰ Financial Action Task Force Guidance, “Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)”. June 2013. Эндээс харна уу: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴¹ The Elephant, “It’s Our Turn to Eat: Cousin of Kenya’s President Has Stake in Sportpesa Betting Firm”. 2 July 2020. Эндээс харна уу: <https://www.theelephant.info/features/2020/07/02/its-our-turn-to-eat-cousin-of-kenyas-president-has-stake-in-sportpesa-betting-firm/> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴² For more on these allegations, see, for example: https://arminfo.info/full_news.php?id=51522&lang=3.

⁴³ World Bank, “The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It”. 2011. Эндээс харна уу: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴⁴ Cayman Compass, “Ombudsman orders registrar to stop collecting personal information”. 14 August 2020. Эндээс харна уу: <https://www.caymancompass.com/2020/08/14/ombudsman-orders-registrar-to-stop-collecting-personal-information/> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴⁵ Committee of Inquiry into Money Laundering, Tax Avoidance and Tax Evasion, “Public Hearing Financial Intelligence Units (FIUs): ‘Ins and Outs’ and the Russian ‘Laundromat’ Case”. 21 June 2017. Эндээс харна уу: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/128621/PANA%2021%20June%20pm_Verbatim%20Report_EN.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴⁶ The Tax Justice Network has written in detail about how circular ownership structures can be used to avoid disclosure thresholds. Үүнийг харна уу: Tax Justice Network, “More beneficial ownership loopholes to plug”. 6 September 2019. Эндээс харна уу: <https://www.taxjustice.net/2019/09/06/more-beneficial-ownership-loopholes-to-plug-circular-ownership-control-with-little-ownership-and-companies-as-parties-to-the-trust/> [Accessed 2 August 2020].



талаар илүү өргөн, илүү бодитой тодорхойлолтын зөвхөн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болох босго түвшинг ашиглахын чухлыг дахин онцолж байна.

Бизнесийн орчныг сайжруулах

Үйл ажиллагааны болон нэр хүндийн эрсдэлийг удирдахын тулд, компанийн өмчлөлийн талаас нэр төртэй байх, Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хууль/Терроризмын санхүүжилттэй тэмцэх (CTF) болон Үйлчлүүлэгчээ таних (KYC) хууль дүрмийг дагаж мөрдөхийг компаниудаас шаарддаг. Нийтийн ЭӨ-ийн бүртгэл байхгүй тохиолдолд, олон нийтэд ил ЭӨ-ийн өгөгдлийг их ашигладаг гуравдагч талын нийлүүлэгчдээс компаниуд ЭӨ-ийн өгөгдлийг ихэвчлэн худалдаж авдаг. Гол үйлчилгээ үзүүлэгчдийн нэг Dun & Bradstreet-ийн хэлснээр, “нийт эцсийн өмчлөлийг үнэн зөв тооцоолохын тулд 10% эсвэл 25% гэсэн босго хангалтгүй

байж болзошгүй. Хууль дүрмийн хэрэгжилт хариуцсан ажилтнууд итгэлтэй байх үүднээс янз бүрийн өмчлөгчдийн нийт өмчлөлийн хувийг тооцоолохын тулд 1%-иас бага өмчлөлийн хувийг тодорхойлох шаардлагатай байж болно.”⁴⁷

Компаниуд үйл ажиллагаагаа итгэлтэй явуулахын тулд, илүү их өгөгдөл ил тод байлгахын хэрээр доогуур босгыг илүүд үзэх нь зүйтэй. Нөгөөтэйгүүр, доогуур босго нь Мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хуулийн зохицуулалттай байгууллагуудын дотоод шалгалтын зардлыг нэмэгдүүлж болзошгүй хэдий ч, олон нийтэд нээлттэй бүртгэлүүд байгаа нь эдгээр зардлыг нөхөхөд тустай байж болно. Түүнчлэн, Их Британи зэрэг улс орнуудын нотлох баримтуудаас харахад ихэнх компаниудын хувьд, ЭӨ-ийн мэдээлэл ил болгох дүрэм журмыг дагаж мөрдөх зардал бага байсан.⁴⁸

⁴⁷ Dun & Bradstreet, “How Compliance Practices Should Adapt to Increased Beneficial Ownership Scrutiny”. 2016. Эндээс харна уу: <https://www.dnb.co.uk/content/dam/english/dnb-solutions/supply-management/beneficial-ownership-white-paper.pdf> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁴⁸ For instance, in a review of the UK register, the median cost of compliance in the UK was £287. Үүнийг харна уу: Department for Business, Energy & Industrial Strategy, “Review of the implementation of the PSC Register”. March 2019. Эндээс харна уу: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822823/review-implementation-psc-register.pdf [Accessed 1 August 2020].



Тодорхойлолт, босго түвшинг хэрэгжүүлэх

Эдгээр зарчмуудыг ЭӨ-ийн тодорхойлолт, босго түвшинг боловсруулахад практикт хэрэгжүүлэхээр эрэлхийлэхдээ хэрэгжүүлэгчид босго түвшин, мөн ЭӨ-ийн тодорхойлолтыг **бодлогын зорилтуудад нийцэж байгаа эсэхийг үе шаттай хянаж, үнэлэх тодорхой төлөвлөгөө гаргах** нь чухал юм. Өөрсдийн өмчлөлийн хувийг босго түвшнээс доош болгож бууруулах гэх мэт арга замаар хууль бус үйлдэл хийгчид ил тод зарлах шаардлагаас зайлсхийх шинэ арга замыг эрэлхийлсээр байх болно. Өгөгдөл цуглуулах, нийтлэх системийг бий болгосны дараа, хэрэгжүүлэгчид анх ил болгосон мэдээллийн нарийвчилсан үнэлгээг хийж, өгөгдлийн чанар, хамрах хүрээг үнэлж, тодорхойлолт, босго нь тэдний бодлогын зорилтуудад нийцсэн мэдээллийг ил болголтод хангалттай эсэхийг үнэлэх ёстой. Эрх бүхий байгууллагууд тодорхойлолтод ямар хуулийн цоорхой байгааг тодорхойлох зорилгоор ийм үнэлгээг ашиглах талаар бодолцож болно. ЭӨ-ийн өгөгдлийн шинэчлэлд хамгийн тохиромжтой давтагдах загварчлалын үйл явцын хүрээнд, эрх бүхий байгууллагууд босгыг бууруулахтай холбоотой боломжит ашиг тус, өгөөжийг үнэлж болно. Оросын “Угаалгын газар”-ын хэргийн талаар дээр дурдсанчлан их хэмжээний мөнгө угаах үйл ажиллагаа илэрсэн тохиолдолд, босго түвшинг бууруулах талаар анхаарч үзэх хэрэгтэй. Энэхүү товч танилцуулгад өмнө нь дурдсан заалтуудын дагуу анхны хуулийг боловсруулсан бол, ЭӨ-ийн тодорхойлолтын бусад талуудад ойр ойрхон өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй.

Мөн компаниудад шаардлага хангасан эцсийн өмчлөгчийг хэрхэн тодорхойлох, шууд бус өмчлөлийн хувийг хэрхэн тооцох талаар тодорхой зааварчилгаа өгөх нь засгийн газруудын хувьд маш чухал юм. Ил тод зарлах шаардлагыг бүрэн хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнөхэд

хэдэн зорилтот компаниудтай мэдүүлгийн маягт болон үйл явцыг туршиж үзэх нь тустай байж болно. Энэ нь ил тод зарлах шаардлагыг ойлгоход компаниудад тулгарч болох аливаа бэрхшээлийн талаар хэрэгжүүлэгчдэд сэрэмжлүүлж, сонгосон босго нь хангалттай мэдээлэл цуглуулах боломжтой эсэхийг тодорхойлоход тусална. Мэдээлэл ил болгох дүрмийг ойлгож, дагаж мөрдөхөд нь компаниудад туслах нарийвчилсан зааварчилгаа, дүрсжүүлсэн график хэрэгслийг бий болгох нь уг ажлын чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байх болно.⁴⁹

Өгөгдлийн хэрэглээг нэмэгдүүлэхийн тулд аль болох тодорхой, нарийвчилсан байх ёстой. **Компанийн өмчлөл, хяналтын тодорхой хувь хэмжээ, хувьцааг нь шууд болон шууд бусаар эзэмшиж байгаа эсэх тухай мэдүүлгийг оруулаад хувь хүн компанид ЭӨ-ийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаарх мэдээллийг ил болгож, нийтлэхийг засгийн газрууд шаардах** ёстой. Энэ шаардлагыг дагаж мөрдөхгүй байх нь өгөгдлийг тайлбарлах, ашиглахад хүндрэл учруулдаг. Жишээлбэл, одоогийн байдлаар Их Британийн мэдээлэл ил болгох дүрэм нь зөвхөн 25%-50%, 50%-75% хүртэлх, 75% ба түүнээс дээш⁵⁰ ангиллыг сонгохыг шаарддаг бөгөөд энэ нь өгөгдлийг тайлбар болон бусад бүртгэлтэй холбохыг эрс хязгаарладаг. Засгийн газрууд эдийн засгийн янз бүрийн салбаруудад өөр өөр босго тогтоосон тохиолдолд, ЭӨ-ийн өгөгдөл хэрэглэгчдийн хувьд өгөгдлийг зөв тайлбарлахын тулд, ЭӨ-ийн мэдүүлгийг тодорхойлсон босго түвшинг ойлгох нь мөн чухал юм.

Эцэст нь, **ямар ч хувь хүн нь ЭӨ-ийн босго буюу тодорхойлолтод багтахгүй байгаа пүүсүүдэд эзэмшигчийн мэдээллээ ирүүлэх шаардлагыг засгийн газрууд хэрэгжүүлэх** ёстой. Тодорхойлолт нь баттай, босго нь бага байлаа ч гэсэн, ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолтод заасан мэдүүлгийн шалгуурыг хангах

⁴⁹ OO has developed a number of tools to help develop such guidance, including visual language that can help illustrate BO structures in a clear and consistent way: <https://www.openownership.org/visualisation/>.

⁵⁰ Companies House and Department for Business, Energy & Industrial Strategy, “Summary guide for companies – register of people with significant control”. February 2018. Эндээс харна уу: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



хувь хүн байхгүй байх боломжтой. Ийм тохиолдолд, тухайн компанийн ахлах удирдлага, удирдах албан тушаал хашиж байгаа хүний нэрийг ил тод болгохыг шаардахыг улс орнуудад зөвлөж байна. Аргентин, БНСУ, AMLD5⁵¹-д хамаарах ЕХ-ны гишүүн орнууд зэрэг олон улс оронд холбогдох хуулийн этгээдийн удирдах албан тушаалтнуудын (захирал, гүйцэтгэх захирал эсвэл ТУЗ-ийн гишүүд гэх мэт) нэрийг ирүүлэхийг шаарддаг. ОУИТБС нь уул уурхай, газрын тос, байгалийн хийн компаниудын ЭӨ-ийн талаарх мэдээллийг ил тод болгох ажлын хүрээнд тэргүүний туршлагын жишээ болгож Либери улсыг онцолсон. Тус улсад, ЭӨ-ийн

тодорхойлолтыг хангах хүн байхгүй мэдүүлэг ирүүлсэн хуулийн этгээд нь пүүсийн хамгийн том таван хувь эзэмшигч хүний нэрийг мэдээлэх ёстой.⁵²

Эдгээр хүмүүс заавал эцсийн өмчлөгч байх албагүй гэдгийг анхаарах нь чухал хэдий ч, хууль сахиулах зорилгоор компанийг хариуцах хүний нэр огт байхгүй байснаас тухайн компанийг бодитоор хариуцаж байгаа хүний нэрийг (эсвэл компани үүсгэн байгуулах төлөөлөгчдийн нэрс) авсан нь дээр. Энэ тохиолдолд, тухайн улсын хууль ёсны тодорхойлолтын дагуу эцсийн өмчлөгчийн шаардлагыг хангах өөр хүн байхгүй тул, нийтлэгдсэн өгөгдөлд эдгээр хүмүүсийн талаарх мэдээллийг ил болгосон байх ёстой.

⁵¹ The Official Gazette of the Argentine Republic, “Federal Administration of Public Revenue”. 15 April 2020. Эндээс харна уу: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227833/20200415> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].

⁵² Extractive Industries Transparency Initiative International Secretariat, “Guidance note 22 on how to plan for beneficial ownership disclosure (roadmap)”. April 2016. Эндээс харна уу: <https://eiti.org/GN22> [2020 оны 9-р сарын 29-нд нэвтэрсэн].



Дүгнэлт

ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолт ба түүнтэй холбоотой босго нь мэдээлэл ил болгох дүрмийг гаргах үндэс болдог.

Одоогоор хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль эрх зүйн тодорхойлолтыг шүүхэд туршиж үзсэн нь цөөн хэдий ч, сайн тодорхойлолтууд хэд хэдэн шинж чанартай байдаг гэдгийг эрт үеийн нотолгоонууд харуулж байна. ЭӨ-ийн тодорхойлолт нь хууль ёсны өмчлөлөөс тусдаа, шууд болон шууд бус хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг өмчлөл, хяналтыг нь оруулаад ЭӨ нь хувь хүн гэдгийг тодорхой зааж өгөх ёстой. Нэг улс оронд хуулинд тусгагдсан нэг, зохицсон тодорхойлолт байх ёстой. Тодорхойлолт нь ЭӨ-ийн өргөн хүрээтэй, иж бүрэн тайлбарыг агуулж, орон нутгийн нөхцөл байдалд зохицсон жишээнүүдийн бүрэн бус жагсаалтыг нэмэлтээр тусгасан байх ёстой.

Босго түвшин нь хэдийд, ямар төрлийн мэдүүлэг хийх шаардлагатайг тодорхойлох чухал функц юм. Гэлээ ч, эдгээр нь маш түгээмэл мөртлөө, зөвхөн хязгаарлагдмал тооны өмчлөл, хяналтын төрлүүдэд хамаарна. ЭӨ-ийн дүрмийн зохих босгыг тодорхойлох шийдвэр гаргахдаа, засгийн газраас ЭӨИТБ-аар хүрэхийг хүсч буй бодлогын зорилтууд болон эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд тус болох өгөгдлийг гаргах хамгийн өндөр магадлалтай босго түвшний хүрээний асуудлуудыг хэлэлцэх шаардлагатай. Ялангуяа авлига,

мөнгө угаахтай тэмцэхэд эрсдэлд суурилсан арга нь төрийн хязгаарлагдмал нөөцийг үр дүнтэй ашиглах хамгийн шилдэг арга байж болно.

Бодлогын зорилтуудыг хангахын тулд зохих босго түвшинг урьдчилан тодорхойлоход хүндрэлтэй байж болох бөгөөд бусад орны туршлагаас сургамж авч болох хэдий ч, зохих босго нь тухайн орон нутгийн нөхцөл байдлаас хамаарна. Өөр өөр түвшинд босго тогтоох боломжит зардал болон бодлогын үр ашгийг тэнцвэржүүлэхийн зэрэгцээ эрсдэлд суурилсан аргаар дамжуулан босго түвшинг аль болох бага байлгахыг засгийн газрууд зорих ёстой. Босго түвшинг тогтмол хянаж байхын тулд хэрэгжүүлэх үйл явцын эхэнд тусгай төлөвлөгөө боловсруулж, цаашид зохицлыг үнэлэх нь тэргүүний туршлага юм. Эдгээр нь компаниудад зөв өгөгдлийг ил болгох талаар зохих зааварчилгааг өгч, нийтэлсэн өгөгдлийг тодорхой, нарийвчилсан байлгах нь чухал юм. Шалгалтын ажиллагаанд дэмжлэг болгох үүднээс, гүйцэтгэгчид эцсийн өмчлөгчийн хууль ёсны тодорхойлолтыг хангах хувь хүн байхгүй тохиолдолд, мэдүүлэг өгөх шаардлагыг тусгах ёстой.

Улс орнууд ЭӨ-ийн хууль ёсны тодорхойлолтыг баталж, шүүхээр шалгаж турших нь өсөн нэмэгдэхийн хэрээр, ОО нь тэргүүний туршлагын шинэ нотолгоог үргэлжлүүлэн цуглуулсаар байж болно.

Зохиогчид

Peter Low

Tymon Kiere

хувь нэмэр оруулсан

Jack Lord

Kadie Armstrong

Louise Russell-Prywata

Редактор

Victor Ponsford

Хянасан

Andrej Leontiev

Орчуулагч

Albourn Translation Services

Загварыг гаргасан

Convincible Media

Нийтэлсэн

openownership.org

 @openownership

c/o Global Impact, 1199 North Fairfax Street, Suite 300, Alexandria, VA 22314, USA

**Open
Ownership**

