

ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ӨГӨХ САНАЛ ШҮҮМЖ

ОРШИЛ

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас боловсруулан олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр 2022 оны 05 сарын 04-ний өдөр нийтэлсэн Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төсөлд¹ дүн шинжилгээ хийж, дараах саналыг боловсруулав.²

Нэг. Хууль тогтоомжийн системчлэл

Олон улсад компанийн төрөл, хэлбэр, оролцогч талуудын эрх, үүргийг өмчийн хэлбэрээс үл хамааран Компанийн тухай суурь хуулиар зохицуулах хандлага нийтлэг байна. Монгол Улсын хувьд ч компанийн эрх зүйн харилцааг 2011 оны Компанийн тухай хуулиар зохицуулдаг. Харин төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн хувьд (цаашид ТБОНӨК гэх) төрийн эзэмшлийн онцлогоос үүдэн төр өөрийн эзэмшлийн хувьцаагаа удирдах, хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх, компанийн удирдлага (ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлага)-ыг сонгон шалгаруулах, томилох, компанид хяналт тавих, ил тод байдлыг хангах зэрэг асуудлыг тусгайлан зохицуулах хэрэгцээ шаардлагатай байж болох юм. Энэ ч утгаараа зөвхөн төрийн өмчит компанид хамаарах тусгай харилцааг Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулиар зохицуулж, бусад ерөнхий харилцаанд Компанийн тухай хууль үйлчлэх нь зохимжтой юм.

Гэвч ТБОНӨК-ийн тухай хуулийн төсөл нь компанийн суурь харилцаанд хамаарах зарим зохицуулалтыг багтааснаараа 2011 оны Компанийн тухай хуультай ерөнхий болон тусгай хуулийн харилцаанд бус, зэрэгцээ хуулийн шинжийг агуулсан байна. Мөн төр бусдын нэгэн адил өмчлөгчийн хувиар зах зээлийн харилцаанд оролцохдоо Иргэний хуулиар тогтоосон талуудын тэгш эрхийн зарчмыг баримтлах учиртай. Иймд суурь хууль буюу Компанийн тухай хуулиар зохицуулах харилцааг ТБОНӨК-ийн тухай хуулийн төсөлд давхардуулан тусгах нь оновчгүй тул хуулийн төслөөс дараах зүйл заалтыг хасах саналтай байна.

1 <https://lawforum.parliament.mn/project/170/>

2 ННФ-аас эрхлэн гаргадаг “Хуулийн шүүмж” цуврал №36 дугаараас тус хуулийн төслийн 2021 оны 10 дугаар сард нийтлэгдсэн хувилбарт хүргүүлсэн санал, шүүмжтэй танилцаж болно.

Санал 1.

Хуулийн төслөөс доорх зүйл, заалтыг хасах

- 12.4. Салбар, төлөөлөгчийн газар нь гагцхүү түүнийг байгуулсан компанийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулж, үйл ажиллагаанаас үүсэх үр дагаврыг хариуцна.
- 13 дугаар зүйл. Хувь нийлүүлсэн хөрөнгө болон өөрийн хөрөнгө, түүний хэмжээг өөрчлөх
- 14 дүгээр зүйл. Энгийн хувьцаа
- 15 дугаар зүйл. Давуу эрхийн хувьцаа
- 32 дугаар зүйл. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний үүрэг, хариуцлага
- 36.2. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн эзэмшлийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч төрийн болон орон нутгийн өмчийн компанийн дүрэмд энэ хуулийн 36.1-д заасан нөхцөлийг тусгана.
- 37 дугаар зүйл. Гүйцэтгэх захирлын үүрэг
- 39.3. Энэ хуулийн 39.2-т заасан аудитын хорооны дарга нь санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн мэргэжилтэй төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүн байна.
- 47.1. Төрийн өмчийн компанийг Засгийн газрын шийдвэрээр, төрийн өмчийн оролцоотой компанийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрээр хуульд заасан журмын дагуу нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх хэлбэрээр өөрчлөн байгуулж болно.
- 47.2. Орон нутгийн өмчийн компанийг аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрээр, орон нутгийн өмчийн оролцоотой компанийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрээр хуульд заасан журмын дагуу нийлүүлэх, нэгтгэх, хуваах, тусгаарлах, өөрчлөх хэлбэрээр өөрчлөн байгуулж болно.
- 47.3. Энэ хуулийн 47.1, 47.2-т заасан байгууллагын шийдвэргүйгээр төрийн болон орон нутгийн өмчийн компанийг өөрчлөн байгуулахыг хориглоно.

Хоёр. Хувьцаа эзэмшигч болон төлөөлөн удирдах зөвлөлийн эрх мэдлийн хуваарилалт

Компанийн засаглалын тэнцвэртэй бүтцийг бий болгохын тулд өмчлөгч, компанийн удирдлагын институци (хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, хяналтын тогтолцоо) хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалтыг оновчтой болгож, гүйцэтгэл ба хяналтын зөв харьцааг тогтоох нь чухал юм.

Манай улсад ТӨК-ийн засаглалыг сулруулж байгаа гол хүчин зүйлсийн нэг нь ТУЗ-ийн институци бүрэн эрхээ бие даан хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаа явдал юм. Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувиар эдлэх эрх хэмжээгээ хэтрүүлж, ТӨК-ийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлөн оролцож байгаа нь ТУЗ-ийн бие даасан байдал алдагдахад хүргэж байна. Засгийн газар, салбарын яам, төрийн зохицуулагч байгууллага тус тусдаа ТӨК-д чиглэл, удирдамж өгдөг, тэр нь зарим тохиолдолд хуулиар олгосон эрх хэмжээнээс нь хэтрэх явдал ч бий. Иймд ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэн эрх болон хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн бүрэн эрхийг хуулиар зааглан ТУЗ бизнесийн шийдвэрийг бие даан хараат бусаар гаргах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна.

Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын зүгээс ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг компанийн тухай хуульд тусган бэхжүүлэхийг зөвлөж, ТӨК-ийн ТУЗ-д I) компанийг стратеги удирдлагаар хангаж, чухал шийдвэрийг гаргах; II) гүйцэтгэх удирдлагад хяналт тавьж, гүйцэтгэх захирлыг томилох бүрэн эрхийг заавал олгож, бодитоор хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг онцолсон байдаг.³

Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-д төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчмыг тусгажээ. Тухайлбал, 5.2.2-д “улс төрийн нөлөөллөөс ангид, хараат бус байх”, 5.2.7-д “төрийн болон орон нутгийн хүлээх үүргийг компани хариуцахгүй байх”, 5.3-т “төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын бүрэн эрх болон орон нутгийн эрх хэмжээ нь хувьцаа эзэмшигч, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх захирлын бүрэн эрхээс тусгаарлагдсан байх, компанийн үйл ажиллагаа, өмч хөрөнгийн талаар гаргах аливаа шийдвэрийг энэ хууль болон Компанийн тухай хуулийн хүрээнд гаргах” зэргийг уг хуулиар зохицуулах харилцаанд баримтлах зарчим хэмээн тодорхойлжээ. Энэ нь ТӨК-ийн бие даасан байдал, ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг бэхжүүлэхэд өндөр ач холбогдолтой. Зарчим нь тухайн харилцаанд баримтлах хууль зүйн үндсэн чиглэмж бөгөөд хууль тогтоох, хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй баримтлах ёстой хэм хэмжээ гэдэг утгаараа хуулийн төслийн бусад заалтууд бүхэлдээ дээрх зарчимд нийцсэн байх учиртай. Гэсэн хэдий ч хуулийн төсөлд дээрх зарчмуудтай зөрчилдсөн агуулга бүхий зохицуулалт нэлээд байгааг эргэн харж, төрийн өмчийн удирдлагын эрхийг хувьцаа эзэмшигчийн эрхээр хязгаарлах замаар ТУЗ-ын хараат бус байдал, бүрэн эрхийг бэхжүүлэх шаардлагатай.

Санал 2.

I) Хуулийн төслийн доорх заалтуудыг 5 дугаар зүйлд тусгагдсан зарчимд нийцүүлэх

ТУЗ-д ажиллах төрийн албан хаагчийн тоог компани дахь төрийн өмчийн эзлэх хувь, үйл ажиллагааны чиглэлтэй уялдуулан тогтоох шаардлагыг харгалзан хуулийн төслийн 27 дугаар зүйлд дараах зохицуулалтыг нэмж тусгах боломжтой.

Х.1. Энэ хуульд төлөөлөн удирдах зөвлөл байгуулахаар заасан төрийн болон орон нутгийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний тоо нь таваас доошгүй байна.

Х.2. Энэ зүйлийн Х.1-т заасан компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний гуравны нэгээс доошгүй нь хараат бус гишүүн байх бөгөөд хоёр жилийн хугацаатайгаар томилно.

Х.3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд холбогдох төрийн захиргааны байгууллага болон орон нутгийг төлөөлсөн гишүүн байна.

³ Дэлгэрэнгүй. А.Бодьбилэг, М.Түвшинжаргал, Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Бүрэн эрх ба хариуцлага, Бодлогын асуудал цуврал 34, Нээлттэй нийгэм форум (2023).

II) ТУЗ-ийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар шийдвэр гаргах боломжийг Засгийн газарт олгосон доорх заалтуудыг хуулийн төслөөс хасах

21 дүгээр зүйл. Төрийн өмчит компанийн талаарх Засгийн газрын эрх

- 21.2.6. төрийн өмчийн компанийн үл хөдлөх хөрөнгө, газар эзэмших эрхийг шилжүүлэх, зориулалтыг өөрчлөх, худалдах, солих шийдвэр гаргах;
- 21.2.11. нийгмийн сайн сайхны төлөө үйл ажиллагаа явуулах саналыг төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх захиралд өгөх;
- 21.2.13. хуульд заасан бусад.
- 23.1.9. хуульд заасан бусад.

19 дүгээр зүйл. Ногдол ашиг

19.5. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч энэ хуулийн 19.1, 19.2, 19.3, 19.4-т заасныг баримтлан ногдол ашгийн дүнг тооцсоныг компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөлд санал өгөх чиглэл гэж үзнэ.

III) Хуулийн төслийн 33 дугаар зүйлийн 33.1.2-т заасан компанийг зохистой удирдах шаардлагыг хангахгүй болсон тохиолдолд ТУЗ-ийн гишүүнийг чөлөөлөх тухай зохицуулалт нь хэт ерөнхий агуулгатай бөгөөд ТУЗ-ийн гишүүн албан тушаалаас чөлөөлөгдөхгүйн тулд хувьцаа эзэмшигчийн эрх ашигт нийцүүлж шийдвэр гаргах буюу бүрэн эрхээ бие даан хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжгүйд хүргэх эрсдэлтэй. Иймд уг заалтыг хуулийн төслөөс хасаж, дараах зохицуулалтыг тусгах боломжтой.⁴

X дугаар зүйл. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг чөлөөлөх

- X.1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигчийн хурал нь дор дурдсанаас бусад тохиолдолд төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөхийг хориглоно.
 - X.1.1. Гэм буруутай болох нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон;
 - X.1.2. Тухайн албан тушаалд ажиллах хангалттай мэдлэг, туршлага, чадваргүй хэмээн хувьцаа эзэмшигчид санал нэгдсэн;
 - X.1.3. Бүрэн эрхээ урвуулан ашигласан;
 - X.1.4. Компанийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн нөхцөл байдлын талаар худал тайлан гаргасан, төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд ташаа мэдээлэл өгсөн;
 - X.1.5. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг хангаагүй болох нь тогтоогдсон;
 - X.1.6. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хуралд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр 3 болон түүнээс дээш удаа оролцоогүй, орхиж гарсан;
 - X.1.7. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээнд 2 жил дараалан хангалтгүй үнэлэгдсэн.

⁴ Дэлгэрэнгүй. А.Бодьбилэг, М.Түвшинжаргал, Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Бүрэн эрх ба хариуцлага, Бодлогын асуудал цуврал 34, Нээлтэй нийгэм форум (2023).

IV) Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлд төрийн болон орон нутгийн өмчит компани нь санхүү, төсвийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр урт хугацааны зээл авах, үнэт цаас гаргах талаар заажээ. Монгол Улсын хувьд ТӨК-ийг тойрсон авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг байнга гарах болсон нь ТӨК-ийн засаглал сайн хөгжиж чадаагүйг харуулж байгаа билээ. ТӨК-ийн засаглал бэхжээгүй, эрх зүйн орчин хангалттай бүрдээгүй тохиолдолд ТӨК-д үнэт цаас (өрийн бичиг) гаргах, урт хугацааны зээл авах шийдвэрийг бие даан гаргах боломжийг олгох нь өнөөгийн нөхцөл байдалд өндөр эрсдэлийг дагуулах юм. Гэвч ТӨК-ийн үр ашигтайгаар тогтвортой ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс чөлөөт зах зээлийн зарчмаар санхүүжилт татах эрх зүйн боломжийг олгох шаардлагатай. Иймд дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн холбогдох заалтыг дараах байдлаар өөрчлөх боломжтой.

X.1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн зээл авах шалгуур нөхцөлийг тогтоох журмыг Санхүү, төсвийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

X.2. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани нь Засгийн газрын зөвшөөрлийн үндсэн дээр давуу эрхийн хувьцаа, өрийн бичиг гаргаж болно.

V) Хуулийн төслийн 5 дугаар бүлэг нь “Компанийн удирдлага, зохион байгуулалт” гэсэн гарчигтай боловч доторх агуулга нь компанийн удирдлага, зохион байгуулалт бус харин ТУЗ-ийн гишүүний томилгоо болон ТУЗ, гүйцэтгэх захирлын хүлээх үүргийг багтаасан байна.

ТӨК-ийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ болон гүйцэтгэх захирлын бүрэн эрх, чиг үүрэгтэй холбоотой харилцаанд Компанийн тухай хууль нийтлэг үйлчлэх ёстой. Гэсэн хэдий ч хуулийн төсөл дэх үүнтэй холбоотой зарим заалт нь агуулгын хувьд Компанийн тухай хуулийн эрх мэдэл хуваарилалтын үндсэн зарчим, компанийн удирдлага, түүний бүрэн эрх, чиг үүргийн зохицуулалттай нийцэхгүй байна. Иймд хуулийн төслийн “Компанийн удирдлага, зохион байгуулалт” гэсэн бүлгийг Компанийн тухай хуульд нийцүүлэн өөрчлөн найруулах шаардлагатай байна.

Гурав. ТӨК-д онцгой дэглэм тогтоох

Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед яамдын харьяанд байсан улсын үйлдвэрийн газарт (завод, фабрик, комбинат, нэгдэл) онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд яамнаас төлөөлөгч томилон ажиллуулдаг байв. Харин зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэний дараа БНМАУ-ын Бага Хурлаас 1991 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдөр БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийг баталж, Засгийн газраас бүрэн эрхт төлөөлөгч томилох эрх зүйн орчныг бүрдүүлжээ. Гэхдээ уг хуулийн зорилго нь шилжилтийн үед улс орны эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулахад шаардлагатай арга хэмжээг шуурхай авч хэрэгжүүлэх замаар болзошгүй эрсдэл, сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлэхэд оршиж байв.

Уг хуулиар Засгийн газарт дараах эрхийг олгосон байдаг. *Нэгдүгээрт*, улсын эдийн засгийн амьдрал, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангахад нэн чухал үүрэгтэй зарим тодорхой үйлдвэрийн газар, байгууллагад нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүйгээр 6 сар хүртэл

хугацаагаар тусад нь онцгой дэглэм тогтоож, харьяалал харгалзахгүйгээр өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах,⁵ *хоёрдугаарт*, тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллагад онцгой дэглэм тогтоосон нөхцөл байдал арилаагүй бол хугацааг нь сунгах тухай саналаа уг хугацаа дуусахаас 10 хоногийн өмнө БНМАУ-ын Бага Хуралд оруулж, шаардлагатай бол онцгой дэглэмийг нэг удаа 6 сар хүртэл хугацаагаар сунгаж болно.⁶

Гэтэл ТБОНӨК-ийн тухай хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлд БНМАУ-ын Бага Хурлаас 1991 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдөр баталсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн зохицуулалтыг хуулбарлан тусгасан нь Иргэний хуулийн 1.2 дахь хэсэгт заасан хувийн хэрэгт хөндлөнгөөс оролцохгүй байх суурь зарчим болон компанийн эрх зүйн суурь үзэл санаанд харшилж байна. Өөрөөр хэлбэл, компанийн удирдлагыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлага гэсэн 3 үндсэн субъект л хэрэгжүүлэх бөгөөд өмчлөгч нь төр байсан ч компанийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохыг хуулиар зөвшөөрөх нь зохисгүй.

Түүнчлэн ийнхүү онцгой дэглэм тогтоох нь хуулийн төслийн 5.3.1-д заасан “төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын бүрэн эрх болон орон нутгийн эрх хэмжээ нь хувьцаа эзэмшигч, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх захирлын бүрэн эрхээс тусгаарлагдсан байх, компанийн үйл ажиллагаа, өмч хөрөнгийн талаар гаргах аливаа шийдвэрийг энэ хууль болон Компанийн тухай хуулийн хүрээнд гаргах” зарчимд ч нийцэхээргүй байна.

Санал 3.

Хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийг бүхэлд нь хасаж, өмчлөгчийн хяналтыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн дараах зохицуулалт тусгах

Х.1. Төрийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигч нь дор дурдсан нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд Засгийн газраас өгсөн чиглэлийн үндсэн дээр Компанийн тухай хуулийн 62.1.7, 62.2.3-д тус тус заасны дагуу төлөөлөн удирдах зөвлөл, (хэрэв төлөөлөн удирдах зөвлөлгүй бол гүйцэтгэх удирдлага)-ийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгож болно:

Х.1.1. Сонирхлын зөрчилтэй хэлцэл хийсэн, хийх эрсдэл үүссэн;

Х.1.2. Их хэмжээний санхүүгийн зөрчил илэрсэн;

Х.1.3. Хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж, их хэмжээний хохирол учирсан, учрах эрсдэл үүссэн;

Х.1.4. Компанийн дүрэмд заасан бусад.

Х.2. Төрийн өмчит компани нь нэг болон түүнээс дээш хувьцаа эзэмшигчтэй бол тэдгээрийн олонхын саналаар энэ хуулийн Х.1.-д заасан шийдвэрийг гаргана.

Дөрөв. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааг үнэлэх

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх нь түүний үр нөлөөг нэмэгдүүлж, эрсдэлээс сэргийлэх гол арга юм. Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэл, ялангуяа томилсон төлөөлөгчийнхөө ажил үүргийн гүйцэтгэлийг тогтмол үнэлж байх нь чухал юм.

5 БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль, 1991 он, (§ 1)

6 БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль, 1991 он, (§ 3)

Үнэлгээний гол зорилго нь гишүүд нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагаандаа хэрхэн, ямар үр нөлөөтэй оролцсоныг дүгнэж, үйл ажиллагааны үр нөлөөг нь нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн дүгнэлт зөвлөмж гаргаж өгөхөд оршино.⁷

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх дараах хоёр чиг хандлага тогтжээ. Үүнд: I) төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар (ownership entity) эсвэл хөндлөнгийн аудитын байгууллагаар дамжуулан ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг хянаж, үнэлэх; II) ТУЗ өөрөө ажлын гүйцэтгэлээ (self-evaluation) үнэлэх.

Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх: Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар дамжуулан үйл ажиллагааных нь бүх түвшнийг хамран үнэлэх хандлага давамгайлж байна. Энэ хандлагын дагуу ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг шалган үнэлэхэд төлөвлөсөн зорилгодоо хүрч ажиллаж чадсан эсэхэд голчлон анхаардаг. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ-ийн гаргасан шийдвэр нь байгууллагын төлөвлөсөн зорилго, үйл ажиллагааны стратегид тулгуурласан, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн эсэх нь гол шалгуур болдог.

ТУЗ ажлын гүйцэтгэлээ өөрөө үнэлэх: ЭЗХАХБ-ын гишүүн зарим улс ТУЗ дотоод хяналтын нэгжээрээ дамжуулан ажлын гүйцэтгэлээ өөрөө үнэлэх механизмыг ашиглаж байна. Улмаар дотоод хяналтын нэгж нь үнэлгээний үр дүнг төрийн өмчийн удирдлагын холбогдох байгууллага ба ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлдэг.

Санал 4.

ТУЗ-ын үйл ажиллагааны үнэлгээг бэхжүүлэх чиглэсэн дараах зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгах

Х дугаар зүйл. Төрийн өмчит компанийн гүйцэтгэлийг үнэлэх

- Х.1.** Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон төрийн өмчийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага хамтран нийт төрийн өмчит компаниудын үйл ажиллагааг дүгнэн нэгдсэн тайлан гаргана.
- Х.2.** Төрийн өмчит компанийн гүйцэтгэлийг жил тутам үнэлэх ба гүйцэтгэлийн үнэлгээний тайланг олон нийтэд нээлттэй хэлбэрээр цахим хуудсанд байршуулна.
- Х.3.** Төрийн өмчит компанийн гүйцэтгэлийг үнэлэх аргачлалыг тогтоохдоо дараах зүйлийг удирдлага болгоно:
 - Х.3.1.** ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг бусад компанитай харьцуулагдах боломжтой байх;
 - Х.3.2.** тухайн жилийн гүйцэтгэлийг төлөвлөсөн зорилготой нь уялдуулан харьцуулж дүгнэх;
 - Х.3.3.** өмнөх жилийн үзүүлэлттэй нь харьцуулан дүгнэх;

⁷ Дэлгэрэнгүй. Г.Давааням, М.Түвшинжаргал, Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Олон Улсын Туршлага ба Монгол Улс Уул уурхайн салбарын жишээн дээр, Нээлттэй нийгэм форум, 2022.

Х.3.4. ашгийн хэмжээг урт болон богино хугацааны зорилготой уялдуулан дүгнэх;

Х.3.5. төрийн өмчит компанийн эрх бүхий албан тушаалтан хуульд заасан бусад үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлснийг дүгнэх.

Х.4. Төрийн өмчит компанийн гүйцэтгэлийг үнэлэх журам, аргачлалыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

Х дугаар зүйл. Компанийн эрх бүхий албан тушаалтны ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх

Х.1. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний ажлын гүйцэтгэлийг тухайн компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал үнэлнэ.

Х.2. Төрийн өмчит компанийн гүйцэтгэх удирдлагын ажлын гүйцэтгэлийг тухайн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл үнэлнэ.

Х.3. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний ажлын гүйцэтгэлийг жилийн эцсийн санхүүгийн тайлан хүргүүлэх үед дүгнэнэ.

Х.4. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн нь үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн тайлангаа санхүүгийн жил дуусахаас 14 хоногийн өмнө хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчид хүргүүлнэ.

Х.5. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхэд дараах шалгуурыг удирдлага болгоно.

х.5.1. Төрийн өмчит компанийн санхүүгийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг өмнөх жилийн үзүүлэлттэй нь харьцуулах;

х.5.2. ТУЗ-ийн гишүүний ажлын гүйцэтгэлийг өмнөх жилийн ажлын гүйцэтгэлтэй нь харьцуулах;

х.5.3. Аудитын тайлан зөвлөмжид тулгуурлах;

х.5.4. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн санал, дүгнэлтэд тулгуурлах;

х.5.5. Төрийн өмчит компанийн жилийн цэвэр ашгийг ТУЗ-ын гишүүний цалин урамшууллын хэмжээтэй харьцуулан уялдуулах.

Х.6. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн, гүйцэтгэх удирдлагын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх журмыг Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

Тав. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг хариуцлагаас чөлөөлөх нөхцөл

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүн нь хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч төрийн эрх бүхий байгууллагын зүгээс өгсөн удирдамжийг биелүүлэх үүргийг хүлээсэн байдаг. Энэ нь зарим тохиолдолд өөрийн санаа зоригоос үл хамааран хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн чиглэл удирдамжийг биелүүлэх нөхцөл байдлыг үүсгэдэг. Гэтэл ТУЗ-ийн гишүүн нь компанийн өмнө үнэнч, шударга ажиллах үүрэг хүлээж, уг үүргээ зөрчвөл хариуцлага хүлээх ёстой болдог.

Иймд ТУЗ хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн чиглэл удирдамжийн дагуу шийдвэр гаргасан бол уг шийдвэртэй нь холбогдуулан ТУЗ-ийн гишүүнд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх нь чухал юм.

Мөн зарим тохиолдолд ТУЗ хуульд заасан үүргийн хүрээнд тухайн нөхцөлд байдалд хамгийн зөв шийдвэр гаргасан боловч түүний үр дагаварт компани

алдагдал хүлээх нь бий. Энэ тохиолдолд ТУЗ шийдвэр гаргахдаа үүргээ чандлан биелүүлсэн л бол хариуцлагаас чөлөөлөгдөх нь шударга ёсны зарчимд нийцэх юм.

Харин ТУЗ-ийн гишүүд хуульд заасан үүргээ зөрчсөн эсэхийг тогтооход тухайн шийдвэрт бизнесийн шийдвэр гаргах дүрмийн (business judgment rule) дагуу үнэлгээ хийх ба энэ нь АНУ-ын шүүхийн жишигт тулгуурлан хөгжсөн ойлголт юм.

Бизнесийн шийдвэр гаргах дүрэм нь тухайн нөхцөл байдалд ижил төстэй бусад компанийн удирдлага ч авч ашиглах байсан мэдээллийг бүрэн цуглуулж, түүнд үндэслэн шийдвэр гаргах, ингэхдээ хувьцаа эзэмшигчийн ашиг сонирхлыг эн тэргүүнд тавьсан л бол ТУЗ, түүний гишүүдийг хянамгай байх үүргээ зөрчсөн гэж үзэхгүй.⁸ Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ-ийн гишүүн нь шийдвэр гаргахдаа, шударга бас няхуур хянамгай байж, ижил төстэй бусад компанийн удирдлагатай адил хэмжээнд нухацтай хандсан бол хэдийгээр хожим нь тухайн шийдвэр оновчгүй байсан нь тогтоогдсон ч ямар нэг хариуцлага хүлээхгүй байх зарчим юм.

Санал 5.

Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг хариуцлагаас чөлөөлөх агуулга бүхий холбогдох зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгах

Х дугаар зүйл. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг хариуцлагаас чөлөөлөх

Х.1. Дараах нөхцөл байдал тогтоогдсон тохиолдолд ТУЗ-ийн гишүүнд гаргасан шийдвэртэй нь холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэхгүй.

Х.1.1. Үнэнч шударга, хянамгай байж ТӨК-ийн зорилго чиглэлд нийцсэн, эрх ашгийг дээдэлсэн шийдвэр гаргасан;

Х.1.2. Гаргасан шийдвэрийн үр дагаварт шууд болон шууд бусаар хувийн ашиг сонирхолгүй байх;

Х.1.3. Шийдвэрийн үр дагавартай холбоотой эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор зөвлөгөө мэдээлэл авсан байх.

Х.2. Эрх бүхий этгээдээс баталсан удирдамжийн дагуу гарсан хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэрээс үүсэх үр дагаврыг төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн хариуцахгүй.

Зургаа. Нөлөө бүхий этгээдийг тогтоох

Аливаа компанийн ТУЗ нь компанийн удирдлагын шийдвэрийг гаргах, гүйцэтгэх удирдлага нь өдөр тутмын үйл ажиллагааг зохион байгуулах эрхийг эдэлж, харин түүнийхээ төлөө компанийн өмнө итгэл даах үүрэг хүлээж, зөрчсөн тохиолдолд хувийн хөрөнгөөрөө хариуцлага хүлээдэг.

Харин төрийн өмчит компанийн ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагын шийдвэр, үйл ажиллагаанд түүний хувьцаа эзэмшигч эсхүл хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллага, албан тушаалтан хөндлөнгөөс нөлөөлөх тохиолдол цөөнгүй. Монгол Улсын хувьд ч ТӨК-ийн үйл ажиллагаанд төрийн байгууллага, албан тушаалтан нөлөөлсөн тохиолдлууд бий бөгөөд ТӨК-д төрөөс шууд удирдамж чиглэл өгөх явдал практикт тогтсон байна.

8 江頭・前掲注 (51) 471頁参照。

Үүнтэй холбоотойгоор ТӨК-ийн ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагад удирдамж, чиглэл өгч буй нөлөө бүхий этгээдийг тодорхойлох, хариуцлагын механизмыг бүрдүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. Энэхүү ойлголт нь олон улсын жишигт ди факто удирдлага (de facto director), сүүдрийн удирдлага (shadow director) гэсэн нэр томъёогоор хэвшин тогтжээ. Тухайлбал, Англи Улсын Компанийн хууль (2016)-д нөлөө бүхий этгээд (shadow director)-ийг ерөнхий байдлаар томъёолсон байдаг ба түүнд хамаарахгүй тохиолдлуудыг нарийвчлан тодорхойлсон байдаг. Нөлөө бүхий этгээд гэдэг нь албан ёсоор томилогдсон компанийн удирдлага биш ч түүний үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалтад нөлөө үзүүлж заншсан этгээдийг хэлнэ.⁹

ТӨК-ийн удирдлагын шийдвэрт төрийн байгууллага, албан тушаалтан хөндлөнгөөс нөлөөлж оролцох нь компанийн засаглалыг бэхжүүлэхэд сөрөг нөлөөтэй тул үүнээс сэргийлэх зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй юм.

Санал 6.

Хуулийн төсөлд нөлөө бүхий этгээдийг дараах байдлаар томъёолж тусгах

Х.1. “Нөлөө бүхий этгээд” гэж төрийн болон орон нутгийн өмчийн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дарга, гишүүн, гүйцэтгэх удирдлага болон бусад эрх бүхий албан тушаалтанд удирдамж, заавар, чиглэл өгсөн төрийн байгууллага, албан тушаалтныг ойлгоно.

Х дугаар зүйл. Нөлөө бүхий этгээд

Х.1. Нөлөө бүхий этгээдийн үйлдэл нь компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, түүний дарга болон гишүүн, гүйцэтгэх удирдлага болон бусад эрх бүхий албан тушаалтанд чиглэл, үүрэг даалгавар, тушаал, зааварчилгаа өгөх нэг удаагийн эсхүл байнгын шинжтэй идэвхтэй болон идэвхгүй үйлдэл, эс үйлдлээр илэрч болно.

Х.2. Дор дурдсан үйлдлийг өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан тохиолдолд түүнийг нөлөө бүхий этгээд гэж үзэхгүй:

Х.2.1. мэргэжлийн зөвлөгөө;

Х.2.2. энэ хууль болон бусад хуулиар олгосон эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан өгсөн заавар, зөвлөгөө;

Х.2.3. төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн төрийн болон орон нутгийн эзэмшлийн хувьцаа эзэмшигч, болон хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн хувиар өгсөн заавар, зөвлөгөө.

Х.3. Нөлөө бүхий этгээд нь компанийн эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэрт нөлөөлсөн нь тогтоогдвол энэ хуульд заасан эрх бүхий албан тушаалтны нэгэн адил хариуцлага хүлээнэ.

Хуулийн төслийн 32 дугаар зүйлд дараах өөрчлөлт оруулах:

32.7. Компанийн эрх бүхий албан тушаалтан болон нөлөө бүхий этгээдийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас компанид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх журмыг компанийн дүрэмд тусгасан байна.

⁹ United Kingdom, Companies Act (2006) s. 251 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>

Долоо. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний үүрэг, хариуцлага

Компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулахын тулд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, ерөнхий нягтлан бодогч зэрэг эрх бүхий албан тушаалтныг томилон ажиллуулдаг. Ийнхүү хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас компанийн удирдлага, ялангуяа ТУЗ-д итгэл хүлээлгэн компанийн эрх ашгийн төлөө бие даан шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг олгодог. Энэ нь ТУЗ болон компани хоёрын дунд итгэлд (fiduciary relationship) тулгуурласан харилцаа үүсгэдэг бол ТУЗ нь үүний хариуд өөрт олгогдсон энэхүү өргөн хүрээтэй бүрэн эрхийг буруугаар ашиглах, хувьцаа эзэмшигчийн эрх ашигт үл нийцэх шийдвэр гаргахгүй байх үүрэг хүлээдэг. Иймд ТУЗ-ийн компани болон хувьцаа эзэмшигчийн өмнө хүлээх үүрэг түүнийгээ зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг хуулиар нарийн тодорхойлох учиртай.

Хуулийн төслийн 32 дугаар зүйлийн 32.5-д “Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн энэ хууль, Компанийн тухай хууль болон компанийн дүрэмд заасан үүргээ зөрчсөн бол төрийн болон орон нутгийн өмчийн эзэмшлийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчид уг зөрчлийн тухай нотлох баримтын хамт бичгээр мэдэгдэл хүргүүлж, холбогдох арга хэмжээ авна” гэж заажээ. Харин энэхүү зохицуулалт нь хууль зүйн техникийн хувьд алдаатай бичигдсэн буюу дээрх зөрчлийг хэн тогтоож, ямар хугацаанд хүргүүлэх нь тодорхойгүй байна.

Мөн хуулийн төслийн 32 дугаар зүйлийн 32.6-д “Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас компанид учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх журам, хариуцлагын хэмжээг тогтоох аргачлалыг компанийн дүрэмд тусгасан байна” гэж заасан нь ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн шинэлэг зохицуулалт болжээ. Гэвч ТУЗ-ийн гишүүний буруутай үйл ажиллагаа явуулсныг тогтоох, хохирлын хэмжээг тодорхойлох асуудал нь компанийн дотоод асуудал гэхээсээ илүүтэйгээр хуулиар зохицуулагдах ёстой харилцаа юм. Иймд хохирол нөхөн төлүүлэх журам, хариуцлагын хэмжээг тогтоох аргачлал зэргийг компанийн дүрмээр бус хуулиар тодорхойлох нь зүйтэй.

Найм. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани үүсгэн байгуулах

Хуулийн төсөлд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийг шинээр үүсгэн байгуулах үндэслэл, нөхцөлийг тогтоож өгсөн нь ач холбогдолтой ч шинээр компани үүсгэн байгуулах үндэслэл, хүрээг харьцангуй өргөн тодорхойлсон байна. Тухайлбал, хуулийн төслийн 7.1, 7.2 болон 7.3-т зааснаар стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулах жагсаалтыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батлахаар байна. Энэ нь УИХ-ын зүгээс жагсаалтад өөрчлөлт оруулах замаар төрийн өмчит компани шинээр үүсгэн байгуулах салбарыг өргөжүүлэх боломжийг нээлтэй үлдээжээ.

Мөн төслийн 7.4-т нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээний тодорхой салбарт компани үүсгэн байгуулахад хувийн өмчит хуулийн этгээд гүйцэтгэх боломжгүй, зах зээлийн төвлөрөл өндөртэй салбар байх нөхцөлийг хангасан байх гэсэн шалгуурыг тогтоосон байх боловч дээрх шалгуур нөхцөлийг ямар аргачлалаар тогтоох нь тодорхойгүй байна.

Эх сурвалж:

- Г.Давааням, М.Түвшинжаргал, 2022, Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Олон Улсын Туршлага ба Монгол Улс Уул уурхайн салбарын жишээн дээр, Нээлттэй Нийгэм Форум;
- Г.Давааням, 2022, Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төсөлд өгөх санал шүүмж №36, Нээлттэй Нийгэм Форум;
- А.Бодьбилэг, М.Түвшинжаргал, 2023, Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Бүрэн эрх ба хариуцлага, Нээлттэй Нийгэм Форум- Бодлогын асуудал цуврал.
- OECD (2015) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing;
- 江頭憲治郎『株式会社法』（有斐閣 第7版 2017年）;

Хуулийн шүүмжийг боловсруулсан:
Г.Давааням, Хууль зүйн доктор (LL.D),
М.Түвшинжаргал, Хууль зүйн доктор (Ph.D),
Ц.Золбоо, Хууль зүйн магистр (LL.M)



Монгол Улс
Улаанбаатар-14240
Сүхбаатар дүүрэг
Жамъян гүний гудамж-5/1
Утас: (976) 76113207
Веб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn