

ОНЦГОЙ ДЭГЛЭМ БА ТӨРИЙН ӨМЧЛӨГЧИЙН ХЯНАЛТ

Г.Давааням, Б.Тэлмэн

АСУУДЛЫН ТАНИЛЦУУЛГА

Монгол Улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойш 30 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд олон тооны улсын үйлдвэрийн газар (УҮГ)-ыг компани хэлбэрээр өөрчлөн байгуулах замаар хувьчилсны зэрэгцээ шинээр олон тооны төрийн өмчит хуулийн этгээдийг төрийн өмчийн үйлдвэрийн газар, төрийн өмчит компани хэлбэрээр байгуулжээ. Эдгээр төрийн өмчит хуулийн этгээд (ТӨХЭ)-ийн үйл ажиллагааны цар хүрээ нь Монгол Улсын эдийн засагт томоохон байр суурийг эзэлж байна.

Гэвч хувийн хэвшлийн компаниудтай харьцуулахад ТӨХЭ-ийн ашигт ажиллагаа, хөрөнгийн өгөөж бага байна. Тухайлбал, Сангийн яамны 2021 онд хийсэн судалгаанаас үзэхэд Монгол Улсын ТОП-100 аж ахуйн нэгжийн ашигт ажиллагаа (return on equity) 7.1 хувь, хөрөнгийн өгөөж (return on assets) 5.0 хувь байгаа бол ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулж буй 105 ТӨХЭ-ийн ашигт ажиллагаа 5.9 хувь, харин хөрөнгийн өгөөж нь 1.3 хувь байна.¹ Хэрэв “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК болон “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ зэрэг томоохон компаниудыг эс тооцвол нийт ТӨХЭ-ийн ашигт ажиллагаа нь 4.0 хувь, хөрөнгийн өгөөж нь 0.9 хувь болж буурах юм. Өөрөөр хэлбэл, дээрх 2 компанийг хасан тооцвол ТӨХЭ болон ТОП-100 ААН-ийн ашигт ажиллагааны үзүүлэлтийн зөрүү 3.1 хувь байгаа бол харин хөрөнгийн өгөөжийн зөрүү 4.1 хувь байгаа юм.

Ийнхүү ТӨХЭ-ийн ашигт ажиллагаа, хөрөнгийн өгөөж бага байгаад олон хүчин зүйл нөлөөлөх боловч суурь шалтгаан нь ТӨХЭ-ийн удирдлагын асуудалтай холбоотой. Ялангуяа манай улсад ТӨХЭ-ийн удирдлагын хүрээнд төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцооны үеийн удирдлага болон болон шилжилтийн үед эдийн засгийн хямралаас хамгаалахад чиглэсэн зохицуулалтын нөлөө оршоор байна. Тухайлбал, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед үйл ажиллагаа нь доголдсон УҮГ-уудад харьяалах яамнаас төлөөлөгч томилон хяналтыг чангатгаж, норм төлөвлөгөөний биелэлтийг шахдаг байсан практик өнөө хэр оршоор байна. Тухайлбал, зах зээлд шилжсэнээс хойш анх 2019 онд Эрдэнэт болон Монголросцветмет ТӨҮГ-уудад онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч (БЭТ) томилсон бол үүнээс хойш Засгийн газрын 3 удаагийн шийдвэрээр нэр бүхий компаниудад онцгой дэглэм тогтоосны дотор орон нутгийн өмчит нээлттэй хувьцаат компани хүртэл орсон юм.

Иймээс төрийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоох шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлд дүн шинжилгээ хийж, компанийн засаглалын зарчимд нийцэж буй эсэхийг тодорхойлох зорилгоор энэхүү бодлогын шинжилгээг хийлээ.

1 Ерөнхий Сайдын дэргэдэх “ТӨХЭ-ийн эрх зүйн орчин” дэд ажлын хэсгийн тайлан”, 2020, УБ.



Г.Давааням, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D., Nagoya)

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш

Компанийн эрх зүй, компанийн санхүүгийн эрх зүй, үнэт цаасны зах зээлийн эрх зүй, арилжааны эрх зүйн чиглэлээр сургалт, судалгааны ажил эрхэлдэг.



Б.Тэлмэн, хуульч, судлаач

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг 2022 эрх зүйч мэргэжлээр бакалавр зэрэгтэй төгссөн.

Бизнесийн эрх зүй, компанийн засаглалын асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийдэг.

Си Ти Пи ХХК-д хуульчаар ажиллаж буй.

Төрийн өмчит хуулийн этгээдэд тогтоож буй “онцгой дэглэм”-ийн үүсэл

1990 оноос өмнө буюу төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед яамдын харьяанд байсан УҮГ (завод, фабрик, комбинат, нэгдэл, сангийн аж ахуй)-ын үйл ажиллагаа доголдож, удирдлагын хүрээнд хүндрэл үүссэн тохиолдолд яамнаас төлөөлөгч томилдог байв.²

Тухайн үед бүтээгдэхүүний үнэ болон нийлүүлэлтийн тоо, хэмжээг УҮГ-ын хүчин чадалд үндэслэн урьдчилан төлөвлөж, ажлын үзүүлэлтийг нь төлөвлөгөөний хэрэгжилт болон болзолт уралдаанаар дүгнэдэг байжээ. Товчхондоо УҮГ-ууд төлөвлөгөөнд захирагдсан нэг шатлалт тогтолцооны дагуу аль болох ихийг үйлдвэрлэж, улсаас тогтоосон төлөвлөгөөг биелүүлэхэд онцгой анхаардаг байв.

Харин норм, төлөвлөгөө нь удаа дараа биелээгүй, үйл ажиллагаа нь доголдсон, сахилга бат зохион байгуулалт муутай, эмх цэгцгүй, гомдол санал их ирсэн үйлдвэрийн газруудад тухайн үеийн Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (МАХН)-ын Төв хорооны Улс төрийн товчооноос шилдэг боловсон хүчнийг төлөөлөгчөөр томилон төлөвлөгөөний биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авдаг. Төлөөлөгч томилох хугацаа нь тухайн үйлдвэрт гарсан алдаа, доголдлоос хамаарах бөгөөд дийлэнх тохиолдолд 2-3 жилийн хугацаагаар томилдог байжээ.

Ийнхүү томилогдсон төлөөлөгч нь УҮГ-ын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, тэр дундаа үйлдвэрлэлийн процесст бүхэлд нь тусгай хяналт тогтоох, байгууллагын зохион байгуулалтын бүтцийг өөрчлөх, шаардлагатай тохиолдолд ажилтны тоог нэмэгдүүлэх, удирдах ажилтныг өөрчлөн томилох зэрэг шийдвэрийг бие даан гаргах бүрэн эрхтэй байв. Үүний зэрэгцээ тухайн УҮГ-ын үйл ажиллагааны талаарх үнэлгээ, тайлангийн дүнг МАХН-ын Төв хороонд тогтмол мэдээлэх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг байжээ.

Төлөөлөгч томилсноос хойш УҮГ-ын үйл ажиллагаа жигдэрч, төлөвлөгөөний биелэлт сайжирсан гэж үзвэл төлөөлөгчийг хугацаанаас нь өмнө эргүүлэн татдаг бөгөөд эсрэгээрээ ахиц дэвшил гаргаагүй тохиолдолд хугацааг сунгах эсхүл төлөөлөгчийг сэлгэн томилдог байв.³

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль, 1991

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжсэний дараа 1991 оны 1 сарын 4-ний өдөр БНМАУ-ын Бага Хурлаас БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийг баталж, үйлдвэрийн газар, байгууллагыг өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах, улмаар бүрэн эрхт төлөөлөгч томилох эрхийг Засгийн газарт олгосон. Энэ нь шилжилтийн үеийн эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулах, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангах хэрэгцээ шаардлагатай холбоотой байв. Ийм ч учраас тус хуулийн зорилгыг улс орны эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулахад шаардлагатай шуурхай арга хэмжээг цаг тухайд нь авч хэрэгжүүлж байх, болзошгүй сөрөг үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх хэмээн тодорхойлсон байдаг. Тус хуулиар Засгийн газарт дараах эрхийг олгосон. Үүнд:

-Улсын эдийн засгийн амьдрал, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангахад нэн чухал үүрэг бүхий тодорхой үйлдвэрийн газар, байгууллагад шаардлагатай гэж үзвэл нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүйгээр 6 сар хүртэл хугацаагаар тусад нь онцгой дэглэм тогтоож, харьяалал харгалзахгүйгээр өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах,

Тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллагад онцгой дэглэм тогтоосон нөхцөл байдал арилаагүй бол хугацааг нь сунгах тухай саналаа уул хугацаа дуусахаас 10 хоногийн өмнө БНМАУ-ын Бага Хуралд оруулах асуудал хамаарна. БНМАУ-ын Бага Хурал зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл онцгой дэглэмийг нэг удаа 6 сар хүртэл хугацаагаар сунгах боломжтой хэмээн заасан байдаг.

Мөн онцгой дэглэмээр ажиллах үйлдвэрийн газар, байгууллагад Засгийн газраас тогтоох эрх зүйн онцгой журам нь БНМАУ-ын хууль тогтоомжийн ардчилсан зарчим, БНМАУ-ын олон улсын гэрээний үндэслэл, иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн байх шаардлагыг тавьжээ. Түүнчлэн эрх зүйн онцгой журам нь дор дурдсан хүрээнд байхаар зохицуулжээ. Үүнд:

2 Б.Чимид, 1988, “БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй”, УБ, 35-р тал.

3 1980-1988 оны хооронд Сэлэнгэ аймгийн Цагааннуур сумын Найрамдал сангийн аж ахуйн Намын хорооны нарийн бичгийн дарга, бүрэн эрхт төлөөлөгчөөр ажиллаж байсан Пүрэвийн Эрдэнэхүүтэй хийсэн ярилцлага (2023 оны 10 сарын 29)

- Үйлдвэрийн газар, байгууллагын зохион байгуулалтын бүтэц, үүргийг тогтоох, бүх шатны удирдах ажилтныг томилох;
- Үндсэн ба эргэлтийн хөрөнгө, түүний дотор түүхий эд, материалын нийлүүлэлт, зарцуулалт, үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний хадгалалт, хуваарилалт, тээвэрлэлт, борлуулалтад нь тусгай хяналт тогтоох;
- Засгийн газраас тогтоосон онцгой журмыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллага дээр түр зогсоож, хяналт тогтоох;
- Онцгой дэглэмтэй үйлдвэрийн газар, байгууллагаас бусадтай байгуулсан гэрээний болзлыг зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд захиалагч/бэлтгэн нийлүүлэгчийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хохироохгүйгээр өөрчлөх буюу гэрээг цуцлуулах;
- Хүн амын хүнсний болон өдөр тутмын хэрэглээний ховор олдоцтой барааг хуваарилах, тээвэрлэх, худалдан борлуулах, хил нэвтрүүлэх тусгай журам тогтоож, тэдгээр барааг дамлан худалдах, шунахай зорилгоор

их хэмжээтэй нөөцлөх зэргээр дотоод зах зээлд барааны хомсдолыг зориуд бий болгохтой тэмцэхэд чиглэгдсэн захиргааны урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох болон хариуцлагын арга хэмжээ тогтоон хэрэглэх.

Дээрхээс дүгнэхэд 1990 оноос өмнө УҮГ-т төлөөлөгч томилох үндэслэл нь үйл ажиллагааны доголдол, төлөвлөгөөний тасалдал байсан бол 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуульд заасан онцгой дэглэм тогтоох үндэслэл нь шилжилтийн үед эдийн засгийн тогтвортой байдал, хүн амын зайлшгүй хэрэгцээт бараа, үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангах явдал байжээ. Харин төлөөлөгчийн бүрэн эрхийн агуулга, хүрээ төдийлөн өөрчлөгдөөгүй байна.

Онцгой дэглэм тогтоож болох этгээдийн хүрээний хувьд үйлдвэрийн газар, байгууллага нь төрийн эрх мэдлийн аль байгууллагын харьяалалд байгаагаас үл хамаарч онцгой журмыг хэрэгжүүлж болохоор тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, уг хууль 1990 оны үед Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байсан төрийн өмчийн завод, фабрик, комбинат, нэгдэл, сангийн аж ахуйд өмчлөгчийн хяналтыг тогтоох зорилготой байсан хэмээн дүгнэж болно.

ТӨХЭ-д “онцгой дэглэм” тогтоох Засгийн газрын шийдвэрийн хууль тогтоомжийн нийцэл

1992 онд Монгол Улс шинэ, ардчилсан Үндсэн хуулиа баталснаас хойш төрийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоосон анхны тохиолдол нь 2019 онд Эрдэнэт үйлдвэр ХХК, Монголросцветмет ХХК-д онцгой дэглэм тогтоосон явдал юм. Үүнээс хойш дахин 3 компанид онцгой дэглэм тогтоосон ба эдгээр бүх тохиолдолд БНМАУ-ын Бага хурлаас 1991 онд баталсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийг баримталсан байна.

Ингэхдээ Засгийн газар нь уг хуулийн 1 болон 2 дугаар зүйлд заасан “үйлдвэрийн газар, байгууллага” гэсэн нэр томъёог өргөжүүлэн тайлбарлах замаар компанид онцгой дэглэм тогтоожээ. Харин уг хуулийг батлах үед хувийн

эрх зүйн зарчмын дагуу үйл ажиллагаа явуулах “компани” гэх зохион байгуулалтын хэлбэр хараахан байгаагүй бөгөөд 1991 оны 5 дугаар сард батлагдсан Аж ахуй нэгжийн тухай хуулиар компанийн анх хэлбэр бий болжээ. Иймд 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль нь компани, нөхөрлөл, хоршоо, сан, холбоо зэрэг хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хүрээнд үйлчлэхгүй хэмээн дүгнэж болно.

Гэсэн хэдий ч Засгийн газар нь уг хуулийг үндэслэл болгох замаар төрийн өмчит компаниас гадна орон нутгийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоож ирсэн байна (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоох тухай Засгийн газрын шийдвэрүүд

№	Компанийн нэр	Үндэслэл	Тогтоолын огноо, дугаар	Хугацаа (сар)	Хуулийн этгээдийн хэлбэр, төрийн хувь эзэмшил
1	Монголросцветмет ХХК	Хэвийн үйл ажиллагааг ханган, ТӨҮГ-ийн хэлбэрээр өөрчлөн байгуулах, санхүүгийн шалгалт хийж, ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэрээ хэлцлийг хууль хяналтын байгууллагаар шийдвэрлүүлэх	2019.03.06 №91	6+6=12	Тухайн үеийн төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь ТӨҮГ
2.	Эрдэнэт Үйлдвэр ХХК	Хэвийн үйл ажиллагааг ханган, ТӨҮГ-ийн хэлбэрээр өөрчлөн байгуулах, санхүүгийн шалгалт хийж, ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэрээ хэлцлийг хууль хяналтын байгууллагаар шийдвэрлүүлэх	2019.03.06 №91	6+6=12	Тухайн үеийн төрийн хувь эзэмшил: 51 хувь ТӨҮГ
3.	Эрдэнэс Тавантолгой ХК	Төлбөрийн тэнцлийн алдагдал өндөр байгаа өнөөгийн нөхцөлд гадаад валютын орох урсгалыг нэмэгдүүлж, Засгийн газрын 2022 оны №362 тогтоолыг хэрэгжүүлэх	2022.10.26 № 385 2023.06.26 2023.11.29	6+6+6=18	Төрийн хувь эзэмшил: 81.5 хувь Хаалттай ХК
4.	Тавантолгой ХК	Үндсэн хуулийн 6.2-т заасан төрийн нийтийн өмч буюу байгалийн баялаг болох нүүрсний томоохон нөөц бүхий Тавантолгой орд газарт төрийн хяналтыг тогтоох	2022.12.09 № 450	6	Төрийн хувь эзэмшил: 0 хувь Орон нутгийн хувь эзэмшил: 51 хувь Нээлттэй ХК
5.	Тавантолгой төмөр зам ХХК	Стратегийн ач холбогдол бүхий Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэлийн төмөр замын тээврийн үйл ажиллагаа, галт тэрэгний хөдөлгөөн зохион байгуулалт, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг мэргэжлийн удирдлагаар хангах, Тавантолгой төмөр зам ХХК-ийн үйл ажиллагааг хэвийн горимд шилжүүлэх	2022.12.12, № 459	6	Төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь ХХК, Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн охин компани

Дээрхээс харвал, өдгөө төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоож байгаа үндэслэл нь дийлэнхдээ санхүүгийн зөрчил, ашиг сонирхлын зөрчлийн эрсдэлээс үүдэлтэй үйл ажиллагааны доголдол байна. Ийнхүү төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн үйл ажиллагаанд хууль зөрчигдөж,

улмаар байгууллагын хэвийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх хэмжээнд хүрсэн бол Засгийн газар өмчлөгчийн хувиар хяналт шалгалт хийж, удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд шинэчлэл хийх нь нэг талаар зүйтэй байж болох юм. Учир нь компанийн үр ашиг сул байгаагийн нэг үндсэн шалтгаан нь төрийн болон орон нутгийн өмчит

компанийн удирдлагын тогтолцооны хямралтай шууд хамааралтай.

Харин өмчлөгчийн хяналтыг компанийн засаглалын зарчмыг зөрчихгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжтой бөгөөд төр хувьцаа эзэмшигчийн хувиар хяналт тавих, компанийн дотоод болон хөндлөнгийн аудитын тогтолцоог үр дүнтэй ашиглах, зөрчлийг холбогдох хуулийн байгууллагаар шийдвэрлүүлэх, ТУЗ болон гүйцэтгэх захиралд хариуцлага тооцох зэрэг арга хэмжээг авах боломж өнөөгийн эрх зүйн орчинд байгаа болно.

Гэтэл төрийн өмчит компанид төр өмчлөгчийн хяналтаа хэрэгжүүлэхдээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед хэрэглэж байсан зохицуулалтаас үүдэлтэй, шилжилтийн үед эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор 1991 онд батлагдсан БНМАУ-ын хуулийг үндэслэл болгож байгаа нь дараах эрх зүйн зөрчлийг үүсгэж байна.

- **Үндсэн хуульд нийцээгүй:** Засгийн газар нь 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуульд үндэслэн төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоох нь 1992 оны Үндсэн хуулийн дараах үзэл санаанд нийцэхгүй хэмээн дүгнэж болно. **Нэгдүгээрт**, Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5.2-т “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, ... хамгаална”, Арванзургадугаар зүйлийн 16.3-т иргэн нь “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй” хэмээн заажээ. Эдгээр заалт нь иргэн, хуулийн этгээд хэн боловч хуулийн этгээд байгуулж, эсхүл байгуулахгүйгээр хуулийн дагуу аливаа хөрөнгө олж авах, эзэмших, өмчлөх эрхийг баталгаажуулсан байна. Харин Засгийн газраас онцгой дэглэм тогтоосон таван компани нь Иргэний хуульд заасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байх бөгөөд зарим нь гагцхүү хувьцааны эзэмшлээр төртэй холбогдсон байна. Ялангуяа, Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн хувьд төрөөс гадна олон тооны хувьцаа эзэмшигч байгаа бол Тавантолгой ХК-ийн хувьд төртэй хувьцаа эзэмшлийн хамааралгүй, нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймд төрийн өмчит эсхүл төрийн өмчит бус компани байгаа эсэхээс үл

хамаарч, хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд онцгой дэглэм тогтоох замаар компанийн эд хөрөнгийн эрхэд нь хяналт тогтоох нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан өмчлөх эрхийн суурь үзэл санаанд үл нийцнэ.

Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар зүйлийн 16.4-т иргэн нь “...хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй” хэмээн заажээ. Энэхүү заалт нь хувийн аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах эрх чөлөө болон хувийн аж ахуйн зохион байгуулалтын хэлбэрийг сонгох эрх чөлөөг баталгаажуулсан байна. Мөн төрийн зүгээс үүсгэн байгуулсан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хувь эзэмших замаар аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах асуудал ч уг заалтын үзэл санаанд хамаарах учиртай.

Гэсэн хэдий ч Засгийн газраас дээрх таван компанид онцгой дэглэм тогтоож байгаа нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан “хувийн аж ахуйн” эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан байна. Ялангуяа Эрдэнэт үйлдвэр ХХК, Эрдэнэс Тавантолгой ХК, Тавантолгой ХК-ийн хувьд төрөөс өөр хувьцаа эзэмшигч байгаа нь Үндсэн хуульд заасан “хувийн аж ахуй эрхлэх” эрх эрх, ашиг сонирхлыг хязгаарлах эрсдэлтэй.

Гуравдугаарт, Үндсэн хуулийн Арванзургадугаар зүйлийн 16.16-д иргэн “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх” эрх чөлөөг баталгаажуулсан. Энэ заалт нь “төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааг олон нийт чөлөөтэй шүүн хэлэлцэхгүйгээр иргэд парламентын болон бусад сонгуульд аль нам, нэр дэвшигчийг дэмжихээ мэдээлэлтэйгээр шийдвэрлэх боломжгүй” гэсэн суурь үзэл санаанд үндэслэнэ.⁴

Харин уг хуулийн 2.5-д “Засгийн газраас тогтоосон онцгой журмыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллага дээр түр зогсоож, хяналт тогтоох” хэмээн заасан нь Үндсэн хуулиар баталгаажсаг иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх үндсэн эрхийг хязгаарласан шинжтэй байна. Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн 5

4 О.Мөнхсайхан, Хүний эрх, I боть, 58 (2023).

дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болох хүртэл дагаж мөрдөж ирсэн бүх хуулийг мөнхүү Үндсэн хуульд харшлахгүй бол цаашид хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө” гэж заасныг анхаарах шаардлагатай.

Дөрөвдүгээрт, 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулиар ТӨХЭ-д онцгой дэглэм тогтоох эрхийг зөвхөн БНМАУ-ын Засгийн газарт олгосон байна. Гэвч 1992 оны Үндсэн хуулиар улсын нэрийг Монгол Улс хэмээн тунхаглаж БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол улсын үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хуулийг баталсан. Тус хуулийн 3 дугаар зүйлд “БНМАУ-ын Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас шинэ Засгийн газар байгуулах хүртэл үргэлжлэх бөгөөд энэ хугацаанд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” хэмээн заасан болно. Иймд БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг Монгол Улсын Засгийн газар хэрэгжүүлж болох эсэхийг анхаарах нь зүйтэй.

Өмчлөгчийн хяналт

Дээр дурдсанчлан төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн удирдлагын тогтолцоонд хямрал үүсэж байгаа нь дараах үндсэн шалтгаантай. Хувьцаа эзэмшигч өөрөө бие даан компанийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэггүй буюу эзэмшил, удирдлага (management) нь салангид байх томоохон компанийн хүрээнд “эзэн-төлөөллийн асуудал” (agency problem) үүсэж болохыг үгүйсгэхгүй.⁵ Эзэн-төлөөллийн асуудал нь компанийн удирдлагын дур зоргоос хамаарч үүсдэг.⁶ Тухайлбал:

- Хувьцаа эзэмшигч, компанийн удирдлага хоорондын мэдээллийн зөрүү (information assymetris) болон сэдлийн гажуудал (moral hazard)-аас үүдэн компанийн удирдлага зөвхөн олж болох ашиг, өгөөжийг харгалзан өндөр эрсдэлтэй гэрээ хэлцлийг ирээдүйд учирч

Иргэний хууль болон Компанийн тухай хуульд нийцээгүй: Төрийн зүгээс компанийн хувьцааг эзэмшиж байгаа эсэхээс үл хамааран бүх төрлийн компанийн харилцаанд Компанийн тухай хууль нийтлэг үйлчилнэ. Компани нь иргэний эрх зүйн чадвар бүхий, бие даасан хувийн эрх зүйн эрх зүйн этгээд болохын хувьд өөрийн удирдлагын бүтэц буюу хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагаар дамжуулан шийдвэр гаргах замаар эрх зүйн харилцаанд оролцоно.

- Харин Засгийн газар нь дээрх таван компанид онцгой дэглэм тогтоох замаар удирдлагын бүх эрхийг гартаа авсан нь Иргэний хууль болон Компанийн тухай хуулийн суурь үзэл санаанд нийцэхгүй. Иргэний хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3-д Иргэний хуулиас бусад хууль хоорондоо зөрчилдвөл тухайн асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн заалтыг, бусад хууль Иргэний хуультай зөрчилдвөл Иргэний хуулийн заалтыг хэрэглэхээр зохицуулсан байна. Иймд дээрх таван компанийн харилцаанд Иргэний хууль, түүнд нийцсэн Компанийн тухай хуулийг хэрэглэх нь зүйд нийцнэ.

болох хохирлыг тооцохгүйгээр байгуулах;

- Компанийн удирдлага нь өөрийн болон хамаарал бүхий этгээдийнхээ ашиг сонирхлын төлөө ажиллах зэрэг асуудал үүсэж болно.⁷

Ийнхүү компанид эзэн-төлөөллийн асуудал үүссэн үед хувьцаа эзэмшигч нь компани дах өмчлөгчийн хяналт (ownership control)-аа алдах эрсдэлтэй. Гэхдээ хувьцаа эзэмшигч эсхүл хувьцаа эзэмшигчийн хурал өмчлөгчийн хяналтаа эргүүлэн авахад компанийн дотоод аудитын тогтолцоог сайжруулах, хөндлөнгийн аудитыг бие даан томилох, компанийн удирдлага, тэдгээрийн цалин, хангамжийг өөрчлөх зэрэг компанийн засаглалын зарчим, хууль тогтоомжид нийцсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой. Тэрчлэн хувьцаа эзэмшигч өөрийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор хувьцааны

5 Г.Давааням, Компанийн эрх зүйн онол, практик, 17 (2023).

6 Meri Boshkoska, The Agency problem: Measures for its overcoming, (International journal of business and management; Vol 10, No. 1; 2015), p205.

7 Meri Boshkoska, The Agency problem: Measures for its overcoming, (International journal of business and management; Vol 10, No. 1; 2015), p205.

эзэмшилдээ тулгуурлан компанийн удирдлагыг солих замаар хяналтаа хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй.⁸ Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн хувьд ч хувьцаа эзэмшигч буюу төр болон орон нутаг өмчлөгчийн хяналтаа хэрэгжүүлэхийн тулд компанийн үйл ажиллагаа, удирдлагын шийдвэрт шууд оролцох нь олон сөрөг үр дагаврыг үүсгэнэ. Төр болон орон нутаг ийнхүү компанийн удирдлагын үйл ажиллагаанд оролцсон тохиолдолд компани улс төрийн нөлөөнд орох эрсдэлтэй. Иймд бусад арга хэмжээ, тэр дундаа компанийн сайн засаглалыг бэхжүүлэх хүрээнд компанийн удирдлагыг солих, хараат

бус гишүүний тоог нэмэгдүүлэх, хяналтын бусад органыг бэхжүүлэхэд илүү анхаарах нь зүйтэй.

Товчхондоо төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн харилцааны хүрээнд төр буюу Засгийн газар, орон нутаг буюу Засаг дарга⁹ нь Компанийн тухай хуулийн дагуу хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар дамжуулан ТУЗ-ийг томилох, чөлөөлөх, ТУЗ-аар дамжуулан гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх замаар эзэн-төлөөллийн асуудлыг гэтэлж, өмчлөгчийн хяналт хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой.

УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төсөлд туссан “онцгой дэглэм”-ийн зохицуулалт

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 төслийн 26 дугаар зүйлд “Төрийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоох тухай” асуудлыг тусгажээ. Гэхдээ энэ зүйлд заасан зохицуулалт нь бүхэлдээ 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн заалттай яг ижил буюу хуулбарласан шинжтэй байгаа нь анхаарал татаж байна. Ялангуяа, “онцгой журмыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг тухайн компанид түр зогсоож, хяналт тогтоох” гэсэн нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.14-д заасан эвлэлдэн нэгдэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх үндсэн эрхийг хязгаарласан шинжтэй байна. Тэрчлэн “компанид тогтоосон журмыг зөрчигчид харьяалал харгалзахгүйгээр зохих хариуцлага хүлээлгэх” гэсэн нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим болон хэрэг, маргаан,

зөрчлийг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой хууль хяналт, шүүхийн байгууллагын бүрэн эрхэд халдсан шинжтэй байна.

Түүнчлэн онцгой дэглэм тогтоох нь хуулийн төслийн 5.3.1 дэх хэсэгт 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 нийцэхгүй байна.

Товчхондоо компанийн эрх зүйн харилцааг тусдаа бие даасан хуулиар зохицуулж буй өнөө үед төрийн болон орон өмчит компанийн удирдлагын тогтолцооны хямралыг даван гарах арга механизм, процедурыг салбар хуульд нийцүүлэн тогтоох учиртай.

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Засгийн газраас төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоож буй өнөөгийн практикийг үзэхэд 1991 оноос өмнөх буюу төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үеийн ТӨХЭ-ийн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцооноос **хууч хамааралтай** байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид

онцгой дэглэм тогтоосон шийдвэрүүдийн хууль зүйн үндэслэлийг олон хэвшил бүхий эдийн засгийг баталгаажуулж, өмчийн эрхийг хамгаалсан 1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд эргэн харж, өмчлөгчийн хяналт хэрэгжүүлэх шаардлага үүссэн үед нэн тэргүүнд Иргэний хууль, Компанийн тухай хуулийг хэрэглэх шаардлагатай байна. Учир нь Засгийн газар нь өөрт хуулиар

8 Мөн тэнд, р205.

9 Хуульд өөрөөр заасан бол Улсын Их Хурал, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, бусад төрийн болон орон нутгийн байгууллага байх боломжтой.

олгогдоогүй эрх хэмжээ буюу 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль дахь “үйлдвэрийн газар, төрийн байгууллага”-ыг өргөжүүлэн тайлбарлах замаар ТӨК болон ТӨОК-д онцгой дэглэм тогтоож байгаа үйлдэл, үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуульд үл нийцнэ. Мөн төрийн өмчийн ямар ч оролцоогүй, МХБ-д бүртгэлтэй Тавантолгой ХК болон хувийн өмчийн оролцоо бүхий бусад төрийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоож байгаа нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл санаанд харшилж байна.

Цаашид төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн удирдлагын хүрээнд компанийн засаглалын зарчимд суурилсан удирдлагын тогтолцоонд шилжих шаардлага нь харагдаж байна. Энэ хүрээнд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид эзэн-төлөөллийн асуудал (agency problem) бий болж, өмчлөгчийн хяналт

(ownership control) алдагдаж болзошгүй нөхцөл байдал үүссэн үед Засгийн газар “онцгой дэглэм” тогтоох бус, харин хувьцаа эзэмшигчийн хувиар Компанийн тухай хуульд заасан хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд саналын эрхтэй оролцож, ТУЗ (байхгүй бол гүйцэтгэх удирдлага)-ийг томилж, чөлөөлөх замаар өмчлөгчийн хяналтаа бэхжүүлэх учиртай.

Мөн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал дахь олонхын саналд тулгуурлах эсхүл ТУЗ-д даалгавар өгөх замаар ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний тогтолцоог бэхжүүлэх, дотоод хяналт, аудитын органыг бэхжүүлэх бүрэн боломжтой. Улмаар төр болон орон нутаг нь төрийн болон орон нутгийн өмчит компанид өмчлөгчийн хяналтаа бэхжүүлэх хүрээнд Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төсөлд дараах өөрчлөлт оруулж болох юм.

Хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийг бүхэлд нь хасаж, дараах зохицуулалтыг тусгах.

Х.1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал нь дор дурдсан нөхцөл байдал үүссэн 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 хийгдсэн, хийгдэх 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 болон өмчит компанийн хувьцааг хоёр болон түүнээс дээш төрийн болон орон нутгийн байгууллага эзэмшдэг бол хуулийн Х.1.-д заасны дагуу шийдвэр гаргана.

ЭХ СУРВАЛЖ:

- Б.Чимид, 1988, “БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй”, УБ;
- Б.Амарсанаа, 2012, “Компанийн засаглал, компанийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал”, УБ;
- Г.Давааням, 2023, “Компанийн эрх зүйн онол, практик”, УБ;
- О.Мөнхсайхан, 2023, “Хүний эрх” I боть, УБ;
- “Тавантолгой” ХК-ийн цахим хуудас (<https://www.tavantolgoi.mn/huwtsaa-ezemshigchdiin-butets>);
- Ерөнхий Сайдын дэргэдэх “ТӨХЭ-ийн эрх зүйн орчин” дэд ажлын хэсгийн тайлан”, 2020, УБ;
- Meri Boshkoska, The Agency problem: Measures for its overcoming, (International journal of business and management; Vol 10, No. 1; 2015).