



**ТӨРИЙН ӨМЧИТ БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИЙН  
ОРОЛЦООТОЙ КОМПАНИЙН  
ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛ**

ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ УЛС

---

УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

**ТӨРИЙН ӨМЧИТ БОЛОН  
ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ КОМПАНИЙН  
ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛ**

ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ УЛС

УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР

Улаанбаатар  
2022

ННА 65.290-2  
ДАА 650  
Д-121



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

**ТӨРИЙН ӨМЧИТ БОЛОН ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ  
КОМПАНИЙН ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛ**  
ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ УЛС  
УУЛ УУРХАЙН САЛВАРЫН ЖИШЭЭН ДЭЭР

СУДАЛГААНЫ БАГ:

Судалгааны багийн ахлагч: Хууль зүйн доктор Г.Давааням (LL.D., Nagoya)

Судалгааны багийн гишүүн: Хууль зүйн доктор. М.Түвшинжаргал (Ph.D., Erciyes)

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2022

Хаяг: Жамьян гүний гудамж  
Сүхбаатар дүүрэг  
Улаанбаатар 14240  
Утас: 976-73113207  
Веб: <http://www.forum.mn>  
И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

“Би Си Ай” ХХК-д эхийг бэлтгэж, хэвлэв.

ISBN 978-9919-9840-5-2

## АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	8
НЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ТУЗ-ТЭЙ ХОЛБООТОЙ ОНОЛЫН АСУУДЛУУД, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА.....	12
Нэгдүгээр хэсэг. Олон улсын чиг хандлага .....	12
1. ЭЗХАХБ-ын зарчмууд.....	12
1.1. ЭЗХАХБ-ын Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж.....	12
1.2. ЭЗХАХБ-ын Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн Төлөөлөн удирдах зөвлөл: Үндэсний туршлага (2013, 2018).....	17
2. Олон улсын сайн туршлага .....	31
2.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлагын хэлбэр.....	31
2.2. ТУЗ-ийн бүрэн эрх.....	40
2.3. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох.....	41
2.4. ТУЗ-ийн бүтэц.....	44
2.5. ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлага.....	52
2.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал.....	54
2.7. ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг.....	56
2.8. ТУЗ-ийн үнэлгээ.....	56
Хоёрдугаар хэсэг. Зарим улсын төрийн өмчит уул уурхайн компанийн ТУЗ-ийн өнөөгийн байдал.....	60
1. Гана Улсын өнөөгийн байдал.....	60
1.1. Гана Улсын төрийн өмчийн хуулийн этгээд.....	60
1.2. Гана Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага.....	61
1.3. Гана Улсын төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компани.....	62
1.4. Гана Улсын төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн ТУЗ.....	65
2. Ботсвана Улсын өнөөгийн байдал.....	66
2.1. Ботсвана Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээд.....	66
2.2. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага.....	70
2.3. Ботсвана Улсын төрийн өмчит уул уурхайн компани.....	71
2.4. Ботсвана Улс дах дахь ТӨХЭ-ийн ТУЗ.....	74
2.5. ТУЗ-ийн бүрэн эрх.....	74
2.6. ТУЗ-ийн гишүүдийн бүтэц.....	76
2.7. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага.....	77
2.8. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал.....	78

3. Чили Улсын өнөөгийн байдал.....	80
3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээд, тэдгээрийн удирдлага.....	80
3.2. Чили улсын ТӨК-ийн ТУЗ болон бүрэн эрх.....	82
3.3. ТУЗ-ийн бүтэц.....	83
3.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага.....	84
3.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал.....	85
3.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох.....	85
3.7. ТУЗ-ийн үнэлгээ.....	86

ХОЁР. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨХЭ-ИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ.....87

Нэгдүгээр хэсэг. Монгол Улс дахь ТӨХЭ.....87

Хоёрдугаар хэсэг. Монгол Улсын төрийн өмчит уул уурхайн компани..... 88

Гуравдугаар хэсэг. Монгол Улсын ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн өнөөгийн байдал..... 89

3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага.....	90
3.2. ТУЗ-ийн бүрэн эрх.....	92
3.3. ТУЗ-ийн бүтэц.....	92
3.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага.....	95
3.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал.....	98
3.6. ТУЗ-ийн томилгоо (ердийн гишүүн).....	99
3.7. ТУЗ-ийн хараат бус гишүүн.....	100
3.8. ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг.....	103
3.9. ТУЗ-ийн үнэлгээ.....	103

Дөрөвдүгээр хэсэг. Харьцуулсан дүн шинжилгээ.....105

4.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага.....	105
4.2. ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэн эрх.....	108
4.3. ТУЗ-ийн бүтэц.....	109
4.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага.....	113
4.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал.....	114
4.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох.....	116
4.7. ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг.....	116
4.8. ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэх.....	117

ДҮГНЭЛТ.....119

ЭХ СУРВАЛЖ.....127

## ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн. Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ...” хэмээн хуульчилсан билээ. Мөн 2020 оны 1 дүгээр сард УИХ-аас баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарьт Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, Үндэсний баялгийн сангийн тухай анхдагч хуулийн төсөл боловсруулан батлах асуудлыг тусгажээ. Үүний дагуу Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай, Үндэсний баялгийн сангийн тухай, Хөгжлийн сангийн тухай зэрэг хуулийн төслүүдийг холбогдох байгууллагууд боловсруулж байна.

Стратегийн орд газруудын дийлэнхийг төрийн өмчит компаниуд эзэмшиж байгаагаас гадна газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх Үндсэн хуулийн үзэл санаанаас үүдэн эрдэс баялгийн салбарт төрийн оролцоо улам бүр нэмэгдэж байгаа энэ цаг үед төрийн өмчит компанийн удирдлага, засаглалыг олон улсын стандарт, сайн туршлагад үндэслэн боловсронгуй болгоход онцгой анхаарах шаардлагатай байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани, тэр дундаа Үндэсний баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч компанид сайн засаглалын зарчмуудыг жинхэнэ утгаар нь хэвшүүлэн хэрэгжүүлж чадсан тохиолдолд л нийтийн өмчийн байгалийн баялгийг нийт ард түмний ашиг сонирхлын төлөө зөв зохистой зарцуулах, үр өгөөжийг тэгш шударга хүртээх Үндсэн хуулийн үзэл санаа бүрэн хэрэгжих нөхцөл бүрдэх юм.

Иймд ННФ-аас “Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөл: Олон улсын туршлага ба Монгол Улс” судалгааны үр дүнг та бүхэнд хүргэж байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын Төлөөлөн удирдах зөвлөл

(ТУЗ)-ийн хараат бус байдал, үүрэг хариуцлагыг сайжруулах арга замыг эрэлхийлсэн уг судалгаагаар ТУЗ-ийн бүрэн эрх, бүтэц бүрэлдэхүүн, гишүүдэд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх үйл явц, томилгоо, үүрэг хариуцлага, ажлын үнэлгээтэй холбоотой өнөөгийн зохицуулалт, практикийг нарийвчлан судалж, компанийн сайн засаглалын зарчим, олон улсын чиг хандлагад тулгуурласан дүгнэлт, зөвлөмжүүдийг санал болгож байгаа юм.

Судалгааг амжилттай хийж гүйцэтгэсэн судлаач, хууль зүйн доктор Г.Давааням, М.Түвшинжаргал нарт гүн талархал илэрхийлье.

*Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал*

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ТӨБЗГ	Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар
ТӨК	Төрийн өмчит компани
ТӨОК	Төрийн өмчийн оролцоотой компани
ТӨОХХК	Төрийн өмчийн оролцоотой хязгаарлагдмал хувьцаат компани
ТӨОХЭ	Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
ТӨХЭ	Төрийн өмчит хуулийн этгээд
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
ХК	Хувьцаат компани
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
БЗС	Бизнесийн зөвлөлийн систем
ОҮИТБС	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга
НӨКҮХА	Нийтийн өмчийн компанийг үнэлэх, хувьчлах агентлаг
ХУХОН	Холбооны улсын хөрөнгө оруулалтын нэгдэл



## УДИРТГАЛ

### Оршил

Зах зээлийн харилцаан дахь төрийн өмчийн оролцоо нь эдийн засгийг бэхжүүлэх үүднээс хүлээн зөвшөөрөгдөх бөгөөд цахилгаан холбооноос эхлээд уул уурхайн салбар хүртэл өргөн хүрээнд төрийн өмчит компани (цаашид ТӨК гэх) болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд (цаашид ТӨӨК гэх) үйл ажиллагаа явуулж байна. Энэ нь хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, баялгийг хуваарилах, нийтийн эрх ашгийг хангах зэрэг үзэл санаанд суурилсан байх нь олонтаа. Өндөр хөгжилтэй улсуудад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд олноор орших бөгөөд хөгжиж буй улсуудын хувьд ч эдийн засгийг хөгжүүлэх эсхүл зах зээл дэх хувийн хэвшлийн хоосон орон зайг нөхөх хүрээнд багтаасан төрийн өмчит хуулийн этгээд (цаашид ТӨХЭ гэх) чухал байр суурь эзэлсэн хэвээр байна.

Харин Монгол Улсын хувьд уул уурхайн салбарт газрын баялгийн үр өгөөжийг тэгш хуваарилах хүрээнд төрийн өмчийн удирдлагыг оновчтой хэрэгжүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. Энэхүү үзэл санаа нь 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “6.1. Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэсэн үзэл санаанаас эх үндэстэй юм.

Сүүлийн жилүүдэд иргэдийн баян, хоосны ялгаа улам нэмэгдэх болсноор баялгийг тэгш хуваарилах асуудал хүчтэй тавигдаж, энэхүү нөхцөл байдлыг харгалзан Улсын Их Хурлаас 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр түүний 6.2 дахь хэсэгт “..байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь ... газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэсэн зарчмыг тусгаж өгсөн.

Баялгийн үр өгөөжийг бий болгох, улмаар хөрөнгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх зохион байгуулалтын томоохон хэлбэр нь төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой компани, арилжааны бусад хуулийн этгээд байх нь тодорхой юм.

Манай улсын хувьд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөл (цаашид ТУЗ гэх)-ийн гишүүд нь яам, агентлагийн дарга нараас бүрддэг жишиг нийтлэг болжээ. Ийнхүү ТУЗ-ийн механизм бэхжээгүй, олон нийтийн хяналт бүрдээгүй зэрэг шалтгааны улмаас компанийн ТУЗ удирдлагын болон хяналтын чиг үүргээ бүрэн гүйцэтгэж чадахгүй байгаа нь шүүмжлэл дагуулж байна.

Үүнээс үүдэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн засаглалыг сайжруулах хүрээнд ТУЗ-ийн бүрэн эрх, бүтэц бүрэлдэхүүн, гишүүдэд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх үйл явц, томилгоо, үүрэг хариуцлага, ажлын үнэлгээ зэргийг тодорхой болгож, эрх зүйн орчныг нь сайжруулах засаглалын зарчмууд, олон улсын чиг хандлага, бусад улсын туршлагыг судлах, суралцах хэрэгцээ шаардлага зүй ёсоор урган гарч байгаа билээ.

### **Судалгааны зорилго**

Уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын удирдлагын хэлбэр, ТУЗ-ийн бүтэц, бүрэн эрх, гишүүнд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх үйл явц, томилгоо, ил тод байдал, гишүүний эрх, үүргийг судалгааны хүрээнд авч судлах болно. Түүнчлэн ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг судлан тулгарч буй асуудлыг тодорхойлох, улмаар зарим улс орны ТУЗ-ийн засаглалын туршлага, олон улсын чиг хандлагыг судлах замаар тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх нь энэхүү судалгааны үндсэн зорилгод багтах юм.

## Хамрах хүрээ

Дээр дэвшүүлсэн зорилгын дагуу уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, өнөөгийн нөхцөл байдлын хүрээнд судалгаа хийсэн ба дараах гол асуудлуудыг авч үзлээ. Үүнд:

- ТӨХЭ-ийн удирдлагын загвар;
- ТУЗ-ийн бүтэц, түүний бүрэн эрх;
- ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах нийтлэг болон тусгай шаардлага;
- ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлага, ил тод байдал;
- ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах үйл явц, томилгоо, ил тод байдал;
- ТУЗ-ийн үнэлгээ.

Мөн Монгол Улсын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлох үүднээс Эрдэнэс Монгол ХХК болон түүний нэгдлийн зарим компанийн ТУЗ-ийн талаар авч үзсэн болно.

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (цаашид ЭЗХАХБ гэх)-ын зарчмууд болон олон улсын сайн туршлагаас гадна нийгэм, эдийн засгийн хувьд Монгол Улстай ойролцоо байж болох БНГУ (цаашид Гана Улс гэх), БНБУ (цаашид Ботсвана Улс гэх), БНЧУ (цаашид Чили Улс гэх) зэрэг улсын төрийн өмчит уул уурхайн компанийн туршлагыг судалж, зөвлөмж боловсруулав.

## Судалгааны арга зүй

Энэхүү тайлангийн нэгдүгээр бүлэгт судалгааны асуудлыг системчлэх замаар ангилан тодорхойлж, ЭЗХАХБ-ын зарчмууд болон олон улсын чиг хандлагыг судлав. Мөн Гана, Ботсвана, Чили зэрэг улсын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн өнөөгийн байдал, туршлагыг авч үзсэн болно. Улмаар ЭЗХАХБ-ын зарчмууд, олон улсын чиг хандлага, бусад улс орны туршлагад тулгуурлан Монгол Улсын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн өнөөгийн нөхцөл байдал, эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийлээ.

Судалгаагаар сонгон авсан компаниудын олон нийтэд нээлттэй мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийн, холбогдох төрийн байгууллагын болон компанийн албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийж дүгнэлт боловсруулсан болно. Түүнчлэн дүгнэлт хэсэгт судалсан эрх зүйн баримт бичиг, дата мэдээллээ нэгтгэн дүгнэж, бодлогын зөвлөмж боловсруулав.

# НЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ ОНОЛЫН АСУУДЛУУД, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

## НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

### 1. ЭЗХАХБ-ын зарчмууд

#### 1.1. ЭЗХАХБ-ын Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж

2015 онд ЭЗХАХБ-аас “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж” гаргажээ.<sup>1</sup> Энэхүү удирдамж нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд ил тод, хариуцлагатай, үр ашигтай байдлыг хэрхэн бүрдүүлэх талаар бүх улсын Засгийн газарт чиглэсэн зөвлөмжийн шинжтэй баримт бичиг юм. Уг удирдамжийг анх 2005 онд ЭЗХАХБ-ын “Компанийн засаглалын зарчмууд”-ыг нөхөх зорилгоор баталж байжээ. Улмаар 10 жилийн дараа хуримтлуулсан туршлагадаа тулгуурлан 2015 онд шинэчлэн боловсруулсан байна.

Энэхүү удирдамж нь найман бүлгээс бүрдэнэ.

#### **Удиртгал**

**Нэгдүгээр бүлэг.** Төрийн өмчийн үндэслэл

**Хоёрдугаар бүлэг.** Өмчлөгчийн хувьд хэрэгжүүлэх төрийн чиг үүрэг

**Гуравдугаар бүлэг.** Зах зээл дэх төрийн өмчит хуулийн этгээд

**Дөрөвдүгээр бүлэг.** Хувьцаа эзэмшигчийн тэгш эрхийн зарчим

**Тавдугаар бүлэг.** Оролцогч талуудтай харилцах, хариуцлагатай үйл ажиллагаа

**Зургадугаар бүлэг.** Нээлттэй, ил тод байдал

**Долдугаар бүлэг.** Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн хариуцлага

<sup>1</sup> OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing (2015), p.1.

Энэхүү судалгааны хүрээнд дээрх удирдамжийн “Өмчлөгчийн хувьд төрийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг”, “Оролцогч талуудтай харилцах, хариуцлагатай үйл ажиллагаа”, “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хариуцлага” хэсгийн ТУЗ-тэй хамааралтай зарчмуудыг авч үзнэ.

### ***Өмчлөгчийн хувьд төрийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг***

Төрийн зүгээс ТӨХЭ-ийн хувьцаа эзэмшигч (өмчлөгч) болохын хувьд түүнийг удирдах үйл ажиллагаанд мэргэжлийн өндөр түвшинд үр нөлөөтэй байдлаар буюу ил тод, хариуцлагатай, идэвхтэй, мэдээлэлтэй хувьцаа эзэмшигчийн хувиар оролцох шаардлагатай болдог.

Энэ хүрээнд дараах зарчмуудыг баримтлах нь чухал байдаг. Үүнд:

- 1) ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжийг энгийн, ойлгомжтой, стандарт хэлбэрт оруулах бөгөөд энэ нь хувийн компаниудын түвшинд мөрддөг нийтлэг шаардлага, стандартад тулгуурласан байх хэрэгтэй.
- 2) Засгийн газар ТӨХЭ-д тодорхой төлөвлөгөөний дагуу бие даан үйл ажиллагаа явуулах бүрэн эрх олгож, удирдлагын үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс нөлөөлөхгүй байвал зохино. Засгийн газрын зүгээс хувьцаа эзэмшигчийн хувиар ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг нууцаар өөрчлөхгүй, шинээр тодорхойлохгүй байх нь чухал юм.
- 3) Төрөөс ТУЗ-ийн бие даасан, хараат бус үйл ажиллагааг хүндэтгэн үзэх шаардлагатай.
- 4) Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ ямар хэлбэрээр хэрэгжүүлэхийг төрийн удирдах байгууллагын түвшинд нэг мөр ойлгогдохоор тодорхойлох шаардлагатай. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн аль нэг удирдах байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх боломжгүй бол зохицуулах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж байгуулах нь зүйтэй. Төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн

эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг энэхүү үүргээ үр нөлөөтэй гүйцэтгэх бүрэн эрх, нөөц боломжоор хангах хэрэгтэй.

- 5) Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллага болон эрх бүхий этгээдүүдийг хянах, хариуцлага тооцох механизм бүрдүүлж, төрийн аудитын болон бусад байгууллагатай ямар байдлаар харилцан уялдаатай ажиллахыг тодорхой болгох нь зүйтэй.
- 6) Төрийн зүгээс ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаанд мэдээлэлтэй, идэвхтэй хувьцаа эзэмшигчийн хувиар оролцох нь зохистой. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ компани тус бүрийн эрх зүйн хэлбэрт тохируулан үйл ажиллагаанд нь зөвхөн хуулийн хүрээнд оролцвол зохих ба ингэхдээ төрийн зүгээс дараах чиг үүрэгтэй оролцоно:
  - а. Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцож, саналын эрхийг үр нөлөөтэйгөөр ашиглах;
  - б. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх явц нь тодорхой үе шаттай, мэдлэг, ур чадварын зарчимд суурилсан, ил тод байх, нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцох, нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотойгоор ТУЗ-д бүх талаар дэмжлэг үзүүлэх;
  - в. Санхүүгийн зорилтууд, хөрөнгийн бүтэц болон эрсдэлийн үнэлгээний түвшинд тулгуурлан үйл ажиллагааны зорилгыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих;
  - г. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаанд тогтмол хяналт тавих, хяналт шалгалт хийх, үнэлэлт өгөх, компанийн засаглалын зарчмуудын хэрэгжилтийн тайлан гаргадаг тогтолцоог бүрдүүлэх;
  - д. ТӨХЭ-ийн олон нийтэд хүргэх мэдээллийн бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх. Олон нийтэд мэдээлэл хүргэх тохиромжтой сувгийг тодорхойлж, мэдээллийн хүртээмж, чанарыг сайжруулах механизм бий болгох;

- е. Хуулиар зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд хөндлөнгийн болон төрийн аудит, хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагатай тогтмол харилцан уялдаатай ажиллах;
- ё. ТӨХЭ-ийн урт болон дунд хугацааны зорилгыг хэрэгжүүлэхэд ТУЗ-ийг мэргэшсэн, ур чадвар бүхий гишүүнээр бүрдүүлэх боломжийг хөхиүлэн дэмжих, үр ашигтай ажиллагааг дэмжих цалин урамшууллын нээлттэй систем бий болгох.

Тус удирдамжийн хоёрдугаар бүлэгт төрийн зүгээс өмчлөгчийн хувьд ТӨХЭ-ийн удирдлагын үйл ажиллагаанд ямар хэмжээнд оролцох тухай зургаан багц зарчим, долоон үндсэн чиг үүргийг мөн тодорхойлжээ.

### ***Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн хариуцлага***

ТӨХЭ-ийн ТУЗ нь компанийг стратеги удирдлагаар хангах болон гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үндсэн үүргээ бүрэн хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эрх мэдэл, ур чадвар, хараат бус байдлыг бүрдүүлэх ёстой. Үүнд:

- 1) ТУЗ нь тодорхой даалгавар (mandate)-ын дагуу ажиллах бөгөөд компанийн үйл ажиллагаанд эцсийн хариуцлага хүлээнэ. Түүний чиг үүргийг боломжтой бол компанийн тухай хуулиар нарийвчлан тодорхойлох нь зүйтэй. ТУЗ нь өмчлөгчийн өмнө тайлагнах үүрэг хүлээх бөгөөд компанийн эрх ашгийн төлөө чармайн ажиллаж, бүхий л хувьцаа эзэмшигчид тэгш хандах үүрэгтэй.
- 2) ТУЗ нь Засгийн газраас тогтоосон даалгавар болон зорилгод үндэслэн компанийн стратегийг боловсруулах, гүйцэтгэх удирдлагад хяналт тавих чиг үүрэгтэй. Мөн гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхтэй. Түүнчлэн гүйцэтгэх удирдлагын багийн урамшууллын стандартыг батална.
- 3) ТУЗ нь хөндлөнгийн байр сууринаас, хараат бусаар шийдвэр гаргана. Төрийн албан хаагчаас эхлээд ТУЗ-ийн бүх гишүүн



тодорхой шалгуураар томилогдон, хуулийн өмнө адил хариуцлага хүлээнэ.

- 4) ТӨХЭ болон гүйцэтгэх удирдлага, том хувьцаа эзэмшигчдийн хооронд сонирхлын зөрчил гарах магадлалтай байдаг тул хараат бус гишүүд нь аливаа хэлбэрийн ашиг сонирхлын зөрчилгүй байхад анхаарна.
- 5) ТУЗ-ийн үйл ажиллагаанд улс төрийн оролцоог хязгаарлах механизм нэвтрүүлэхээс гадна ТУЗ-ийн гишүүн нь ажил үүргээ гүйцэтгэхэд саад болох аливаа сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх шаардлагатай.
- 6) ТУЗ-ийн дарга нь ТУЗ-ийг үр дүнтэй ажиллуулах үүрэг хүлээх бөгөөд ТУЗ-ийн бусад гишүүнтэй бүх талаар хамтран ажиллах, шаардлагатай тохиолдолд хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэгч этгээдтэй харилцах, хамтран ажиллах үүрэг хүлээнэ. Мөн сайн практик бий болгох үүднээс гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-ийн даргын чиг үүргээс салгах шаардлагатай.
- 7) ТУЗ-д ажилтны төлөөллийг оролцуулах тохиолдолд үр дүнтэй ажиллах нөхцөл бүрдүүлэхэд мэдлэг, мэдээлэл болон хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн механизм бий болгох шаардлагатай.
- 8) ТУЗ нь тодорхой шалгуур хангасан хараат бус гишүүдээс бүрдсэн тусгай хороо байгуулан ялангуяа аудит, эрсдэлийн удирдлага, урамшууллын талаар үр дүнтэй ажиллах нөхцөлийг дэмжсэн бүтэц бий болгоно. Тусгай хороо байгуулах нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх бөгөөд ТУЗ-ийг хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.
- 9) ТУЗ үйл ажиллагааныхаа үр нөлөөг үнэлж хэмжихдээ ТУЗ-ийн даргын хяналт дор төлөвлөгөөт үнэлгээний ажлыг жил бүр хэрэгжүүлнэ.
- 10) ТӨХЭ нь үр дүнтэй дотоод хяналтын механизм бүрдүүлэн түүний ажиллагааны процессыг тогтоох бөгөөд уг механизм нь ТУЗ-өөс гадна аудитын хороо эсхүл түүнтэй адил

түвшний байгууллагын хяналтад байж, шууд тайлагнах үүрэг хүлээнэ.

Ийнхүү ЭЗХАХБ-ын Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамжийн ТУЗ-ийн хариуцлага хэсэгт ТУЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагаанд хамаарах дээрх 10 багц зарчмыг тогтоож өгчээ.

**1.2. ЭЗХАХБ-ын Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн  
Төлөөлөн удирдах зөвлөл:  
Үндэсний туршлага (2013, 2018)**

*“Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөл: Үндэсний туршлага” зөвлөмж*

ЭЗХАХБ-аас 2013 онд ТӨХЭ-ийн засаглалын удирдамжийг хэрэгжүүлэхэд дэлхийн улс орнуудад тулгарч буй нийтлэг асуудал, сайн туршлагыг нэгтгэсэн “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд: Үндэсний туршлага” сэдэвт зөвлөмж гаргасан<sup>2</sup>. Энэхүү зөвлөмж нь долоон бүлгээс бүрдэнэ.

**Удиртгал**

**Нэгдүгээр бүлэг.** ТУЗ-ийн гишүүний чиг үүрэг

**Хоёрдугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх асуудал, зарчим

**Гуравдугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн бүтэц: Хязгаарлалт ба удирдамж

**Дөрөвдүгээр бүлэг.** ТУЗ-ийн гишүүний сургалт ба бүрдүүлэлт

**Тавдугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн гишүүний урамшуулал

**Зургадугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн хурлын үр дүнтэй байдал

**Долдугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн гишүүний үнэлгээ

<sup>2</sup> OECD, Board of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD Publishing (2013), p.1.

Улмаар ЭЗХАХБ-аас дээрх зөвлөмжийг 2018 онд шинэчлэн, улс орнуудын хэрэгжүүлж буй сайн туршлагыг багтаасан “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн мэргэшсэн байдал: Үндэсний туршлагын судалгаа” сэдэвт зөвлөмж гаргажээ.<sup>3</sup>

Энэхүү зөвлөмж гурван бүлгээс бүрдэх бөгөөд эхний бүлэгт ЭЗХАХБ-ын 2013 оны “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд: Үндэсний туршлага” зөвлөмжийг хураангуйлсан байдлаар тусгасан байна.

### **Удиртгал**

**Нэгдүгээр бүлэг.** ТУЗ-ийн хүрээнд олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн туршлага

**Хоёрдугаар бүлэг.** ТУЗ-ийн туршлагын талаарх хууль, зохицуулалтын судалгаа

**Гуравдугаар бүлэг.** Харгалзвал зохих түлхүүр санаа, бодлогын асуудал

Дээрх зөвлөмжүүдээс ТУЗ-ийн гишүүний чиг үүрэг, гишүүнд нэр дэвшүүлэх асуудал, зарчим, ТУЗ-ийн бүтэц буюу Хязгаарлалт ба удирдамж, ТУЗ-ийн гишүүний үнэлгээнд хамаарах зарчмуудыг түүвэрлэн авч үзье.

### *ТУЗ-ийн чиг үүрэг*

а) *ТУЗ-ийн тухай үндсэн ойлголт:* ТӨХЭ-ийн засаглалд ТУЗ нь гол чиг үүрэгтэй. Иймээс ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг тусгай хуулиар тодорхойлох эсхүл Компанийн тухай хуулиар зохицуулах гэсэн зарчмын шаардлага тавигддаг байна.<sup>4</sup> ТУЗ нь компанийн өмнө итгэл даах, үүрэг хүлээх зэрэг туйлын хариуцлага хүлээдэг учраас компанийг засаглах бүрэн эрхтэй байх, хараат бусаар шийдвэр гаргах боломжоор

<sup>3</sup> OECD, Professionalizing BOARD of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking National Practices, OECD Publishing (2018).

<sup>4</sup> Id., at 9.

хангагдсан байх учиртай.<sup>5</sup> Мөн ТУЗ нь ТӨХЭ-ийн хувьцаа эзэмшигч болон гүйцэтгэх удирдлагын хооронд зуучлах чиг үүрэг гүйцэтгэдэг.

Ихэнх улсад ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг компанийн хуулиар тодорхойлдог бөгөөд тухайн улсын онцлогоос шалтгаалан бүрэн эрхийн цар хүрээг ялгамжтай тогтоодог байна. ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг ерөнхийд нь компанийн үйл ажиллагааны стратегийн зорилго, бүтцийг тодорхойлох, сайжруулах, бизнесийн зорилго, төлөвлөгөөний талаар хувьцаа эзэмшигч яамдтай хэлэлцээ хийх, компанийн гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хууль тогтоомжийн нийцлийг хянах явдал гэж тодорхойлж болох юм.<sup>6</sup>

**Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн чиг үүргийг хуулиар, боломжтой бол Компанийн тухай хуулиар тодорхойлох нь зүйтэй.

Ийнхүү ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг хуульчилснаар хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны хүрээнд нөөцийг үр ашигтай зарцуулах, хариуцлагыг зөв хуваарилах боломж бий болж ТУЗ-ийн мэдлэг чадварыг бүрэн ашиглах нөхцөл бүрддэг байна.

б) *Нийцэл ба үйл ажиллагааны хэрэгжилт (conformance vs. performance)*: Энд ТУЗ-ийн өмнө дараах хоёр үүрэг эсрэгцэн тулгардаг. i) ТУЗ нь хууль тогтоомж болон компанийн эзний зааврыг дагаж мөрдөх; ii) компанийн үр ашигт илүү ач холбогдол өгөх.

**Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн гишүүд нь стратеги удирдамжийг нэн тэргүүнд тавьж, компанийн үр ашигт төвлөрөх нь зүйтэй.

<sup>5</sup> Id., at 22.

<sup>6</sup> Id. at 24.

Тодрбуулбал, ТУЗ-ийн гишүүд нь стратеги удирдамжид илүү анхаарал хандуулж, компанийн үр ашгийг дээшлүүлэхийн төлөө чармайн ажиллах үндсэн үүрэгтэй.

в) *Үнэ цэн нэмэх цүрэг (adding value)*: илүү сайн шийдвэр гаргахад нь гүйцэтгэх удирдлагад туслах явдлаар үнэ цэн нэмэх чиг үүрэг илэрнэ. ТУЗ-ийн энэ төрлийн чиг үүрэг нь i) шаардлагатай тохиолдолд гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд чиглэл өгөх; ii) гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд дутаж буй ур чадвар, өөр өнцгөөр харах боломжоор хангах; iii) хөгжил, шинэчлэлийг дэмжих, шийдлийн хувилбарууд гаргах, эрсдэлийг тооцох; iv) хараат бус байх; v) дотоод бүтцийн мэргэжилтнийг сонсох, дэмжих; vi) ирээдүйг төсөөлөх, урт хугацаанд төлөвлөх; vii) стратеги боловсруулах зэргээс бүрдэнэ.

### **Сайн туршлага:**

Төрийн зүгээс ТУЗ-ийн дотооддоо засаглах эрх, хараат бус байдлыг баталгаажуулах үүднээс ТУЗ-ийн нэн тэргүүний зорилго, үйл ажиллагааны талаар олон нийтэд зохистой байдлаар мэдээлэл өгч байх ёстой.

Дээрх нөхцөл байдалтай холбоотой муу жишиг бол ТУЗ-өөс сонгогдсон гүйцэтгэх удирдлага нь улс төрийн хүрээллээс шууд чиглэл авах явдал юм. Ингэснээр ТУЗ-ийн чиг үүрэг бүдгэрч, компанийн засаглалын механизм ажиллах боломжгүй болдог.<sup>7</sup> Мөн Засгийн газрын сонирхлын үүднээс ажиллах магадлалтай гишүүдийг ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд томилохоос зайлсхийвэл зохино. Энэ хүрээнд ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх процессыг бэхжүүлэх замаар улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлах ёстой.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Id. at 26.

<sup>8</sup> Id.

*ТУЗ-ийн бүтэц: Хязгаарлалт ба удирдамж*

а) *ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн*: ТУЗ-ийн үйл ажиллагаанд чухал нөлөөтэй хүчин зүйлийн нэг нь түүний бүтэц, бүрэлдэхүүн юм. ТУЗ-ийг ур чадвар, туршлага, засаглалын шаардлагын дагуу сайн удирдагчийн (good director) шалгуур хангасан гишүүдээс бүрдүүлэх нь чухал. Ихэнх улсад ТУЗ-ийн гишүүнд боловсрол (боловсролын түвшин) болон ажлын туршлагыг (мэргэжлийн ур чадвар) хослуулсан нийтлэг шалгуур, шаардлага тавьдаг.

**ЭЗХАХБ-ын зөвлөмж:<sup>9</sup>**

ТУЗ-ийг “хөндлөнгийн байр сууриас бие даан шийдвэр гаргах” чадамжтай хүмүүсээс бүрдүүлэх нь зүйтэй. Үүний тулд ТУЗ-ийн гишүүдийг улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах механизм бий болгох хэрэгтэй. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагатай (сайд болон түүний хамаарал бүхий этгээд) шууд холбоотой хүн ТУЗ-ийн гишүүн байж болохгүй.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн ихэнх улсад ТУЗ-ийг хараат бус гишүүнтэй байлгах ба зарим улсад эмэгтэйчүүд, жижиг хувьцаа эзэмшигчид, ажилтны төлөөлөл багтаахыг шаарддаг байна. Мөн ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д хувийн хэвшлийн төлөөлөл оруулахыг шаарддаг.

б) *ТУЗ-ийн хөндлөнгийн байр суурь (objectivity), хараат бус байдал (independence)*: ТӨХЭ-ийн хувьд ТУЗ-д нь төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгч байдаг онцлогтой. Иймээс ТӨХЭ-тэй холбоотой онолын маргааны цөм нь ТУЗ-д төр ба хувийн хэвшлийн төлөөллийг хэрхэн тэнцвэртэй байлгах тухай асуудал байдаг.

<sup>9</sup> OECD, *supra* note. 1, at 48.

Ихэнх улсад төрийн өмчийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчийг төрийн албанаас шууд томилох явдал нийтлэг байна. Энэ нь ТУЗ-ийг хараат бусаар бие даан шийдвэр гаргахад сөргөөр нөлөөлдөг.

Төрийн төлөөллийн томилгоо ТУЗ-ийн бие даасан, хараат бус байдлын хамаарлыг дор үзүүлэв:<sup>10</sup>

- *Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгч:* Төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчийг шууд томилох (хяналтаа бүрэн тогтоох) хэлбэр.
- *Бусад төлөөлөгч:* Хууль болон журамд тусгагдсан шаардлагыг хангасан, төрийг төлөөлж хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий гишүүн. Зарим улсад ийм гишүүнийг хувийн хэвшил, академик салбараас томилон, төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг хүлээлгэдэг. Гэвч төрийн албанаас томилох явдал илүү түгээмэл байна.
- *Холбоо хамаарал бүхий төлөөлөгч:* Сайд болон эрх бүхий албан тушаалтнаас нэр дэвшүүлэн томилогдсон гишүүд. Гэхдээ эдгээр гишүүд төрийг төлөөлөх үүрэг шууд хүлээдэггүй (зарим оронд улс төрийн байгууллага, намаас томилдог).
- *Хараат бус гишүүн:* Тухайн улсын хууль тогтоомж дахь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний шалгуурыг хангасан этгээд.

**Хараат байдал** <.....> **Хараат бус байдал**

Хувьцаа  
эзэмшигчийн  
эрхийг  
хэрэгжүүлэх  
төлөөлөгч

Бусад  
төлөөлөгч

Холбоо  
хамаарал  
бүхий  
төлөөлөгч

Хараат бус  
гишүүн  
  
Төрийн  
оролцоогүй

<sup>10</sup> OECD, Corporate Governance Board of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices (2013).

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсууд ТУЗ-ийн хараат бус байдлыг сайжруулах чиглэлээр харилцан адилгүй арга хэмжээ авч байна. Тухайлбал, ТУЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа (ихэвчлэн 3-5 жил), ажлаас чөлөөлөх нөхцөлүүдийг хууль тогтоомжид тодорхой тусгадаг. Ингэснээр албан тушаалтан өөрийн хамаарал бүхий этгээдийг томилох боломжийг хязгаарлан, ТУЗ-ийн гишүүн тодорхой ашиг сонирхлын нөлөөнд автахгүйгээр тогтвортой ажиллах боломж бүрдүүлдэг.

Мөн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах, томилох үйл явцад холбогдох төрийн байгууллага, яам гэх мэт олон талын төлөөлөл оролцуулах эсвэл бие даасан тусгай нэгж байгуулах замаар сонгон шалгаруулалт явуулдаг. Үүний үр дүнд эрх бүхий албан тушаалтны ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх гишүүн сонгогдох магадлал бага гэж үздэг байна.

в) *Төрийн алба ба хувийн салбарын зохицол (public versus private)*: ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг i) төрийн алба болон хувийн хэвшлээс тэнцвэртэйгээр бүрдүүлэх; ii) төрийн албанаас бүрдүүлэх; iii) төрийн албанаас огт бүрдүүлэх шаардлагагүй гэсэн гурван үндсэн хандлага тогтсон байна.

#### **Сайн туршлага:**

Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагатай шууд хамаарал бүхий этгээдийг ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд оруулахгүй байх хэрэгтэй. Бусад төлөөлөгчийг ч хувь хүний ур чадвар, ажлын туршлагыг шалгуур болгон нэр дэвшүүлж сонгох хэрэгтэй.

ТУЗ-ийг төрийн албан хаагчдаас бүрдүүлэх нь тохиромжтой гэх хандлага олон нийтэд үйлчлэх зорилготой (төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий) ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ-д илүү тохиромжтой юм.

ТУЗ-ийн гишүүнийг төрөөс томилохтой холбоотой а) шууд хориглох, б) тоон хязгаарлалт тогтоох, в) ашиг сонирхлын зөрчлөөс



урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой шалгуур тогтоох гэсэн үндсэн аргууд байдаг.

Ийнхүү ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудад ТУЗ-ийн гишүүдийг төрийн алба болон хувийн хэвшлээс тэнцвэртэйгээр бүрдүүлэх, сайд, эрх бүхий төрийн албан тушаалтнаас нэр дэвшүүлсэн эсвэл гүйцэтгэх засаглалын байгууллагатай шууд хамаарал бүхий этгээдийг ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд багтаахыг дэмждэггүй практик нийтлэг байна.

г) *Хараат бус гишүүний үр нөлөө:* ТУЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүнд тавигдах хамгийн түгээмэл шалгуурын нэг бол өндөр түвшний мэдлэг, ажлын туршлага бүхий хараат бус гишүүнийг хувийн хэвшлээс сонгон оруулах юм.

Компанийн засаглалын зарчмын хүрээнд ТУЗ-ийн хараат бус гишүүн нь компанийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй гэж үздэг. Улс орнууд хууль тогтоомж ба тусгайлан журам гаргах байдлаар нээлттэй хувьцаат компани болон ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д хараат бус гишүүнийг заавал ажиллуулах шаардлагыг тогтоосон байдаг. Тухайлбал, Скандинавын орнууд болон БНАУ (цаашид Австри Улс гэх), ХБНГУ (цаашид Герман Улс гэх), НВУ (цаашид Голланд Улс гэх), Шинэ Зеланд гэх мэт улсад ТУЗ-ийн гишүүдийн дийлэнх олонхыг хувийн салбараас сонгогдсон хараат бус гишүүдээс бүрдүүлдэг.

### **Сайн туршлага:**

Хараат бус гишүүн нь гүйцэтгэх удирдлага, Засгийн газраас үйл ажиллагааны хувьд бүрэн хараат бус байх ёстой. Үүний тулд тохиромжтой нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах оновчтой механизм бүрдүүлэх ёстой.

Хараат бус байх гэдэгт төр, гүйцэтгэх удирдлагатай ямар нэг хамааралгүй байхыг ойлгоно. Гэхдээ улс орнуудад хараат бус байдалд харилцан адилгүй шалгуур тогтоосон байдаг. Тухайлбал, Австрали Улс болон НВУ (цаашид Норвег Улс гэх)-д хувийн

хэвшлээс сонгогдсон хараат бус гишүүн нь тухайн хуулийн этгээдтэй ажил хэргийн ямар нэг харилцаа холбоогүй байхаас гадна адил салбарт өрсөлдөх хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглодог. Харин БНГУ (цаашид Грек Улс гэх)-д ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд i) гүйцэтгэх удирдлага болон ТУЗ-ийн даргын албан тушаалд давхар ажиллахгүй байх; ii) тухайн компанитай бизнесийн болон бусад хэлбэрээр харилцан хамааралгүй байх; iii) ТУЗ-ийн бусад гишүүн болон гүйцэтгэх удирдлага, гүйцэтгэх удирдлагын багийн гишүүнтэй ашиг сонирхлын зөрчил, гэр бүлийн харилцаа холбоогүй байх; iv) тухайн хуулийн этгээдийн хувьцааны хяналтын багц эзэмшдэггүй байх гэсэн шалгуур тогтоож өгчээ.<sup>11</sup>

д) *ТУЗ дэх ажилтны төлөөлөл (employee representatives)*:  
Зарим улсад ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д ажилтны төлөөллийг багтаах бодлого баримталдаг.

ТУЗ-д ажилтны төлөөлөл багтаах нь i) ТУЗ нь ажилтнууддаа бусад хувьцаа эзэмшигчийн адил үйл ажиллагаагаа тайлагнах, улмаар тэдний өмнө хариуцлага хүлээх; ii) зөвхөн ажилтны мэдэх боломжтой нарийн мэдээллүүдийг шийдвэр гаргахад ашиглах; iii) хүний нөөцийн бодлого, ажилтны нийгмийн асуудлын тухай мэдээллийг илүү ойроос авах; iv) ажилтнуудын дэмжлэгтэйгээр ТУЗ-ийн шийдвэр хурдан шуурхай хэрэгжих зэрэг давуу тал бий болгодог.

Ихэнх улсад ТУЗ-д ажилтны төлөөлөл байх нь байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулахад эерэг нөлөөтэй гэж үздэг. Харин ажилтны төлөөлөл нь ТУЗ-ийн бусад гишүүний нэгэн адил үүрэг, хариуцлага хүлээх тул хангалттай мэдлэг, ур чадвар, туршлагатай байх ёстой. Мөн ашиг сонирхол, нөлөөллөөс хамгаалах механизм бүрдүүлэх шаардлагатай байдаг. Бүх ажилтны оролцоог хангасан нээлттэй, ил тод хэлбэрээр ажилтны төлөөлөл сонгоход анхаарах ёстой.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> OECD, *supra* note 1, at 53.

<sup>12</sup> *Id.* at 54.

### **Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд ажилтны төлөөлөл байх нь ТУЗ-ийн шийдвэр гаргах үйл явц, хэлэлцүүлгийг улам баяжуулдаг. Гэвч ажилтны төлөөлөгч нь хангалттай мэдлэг, ур чадвартай байх, ажилтнуудын эрх ашгийг төлөөлөх статусыг хэрэгжүүлэх чадавхтай байх зэрэг шалгуур хангах ёстой.

Австри, БНЧУ (цаашид Чех Улс гэх), БНФУ (цаашид Финланд Улс гэх), Норвег, ДВУ (цаашид Дани Улс гэх) болон Герман Улсын хувьд ТУЗ-д ажилтны төлөөллийг багтаах нь нийтлэг жишиг болж хэвшсэн байдаг бол БНФУ-д (цаашид Франц Улс гэх) ажилтны төлөөлөлд квот (хоёр гишүүн эсвэл нийт гишүүдийн гуравны нэг гэх мэт) тогтоосон байдаг.

е) *ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага буюу ур чадварт суурилсан шалгуур (skill based qualifications):* ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгох үйл ажиллагааны гол цөм нь нэр дэвшигчийн мэдлэг, ур чадварыг бодитойгоор үнэлэх боломжтой шалгуур тогтоон, сонгон шалгаруулалтыг тодорхой үе шаттайгаар зохион байгуулах явдал юм. ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсууд гол төлөв боловсролын түвшин, ажлын туршлагад тулгуурласан харилцан адилгүй шалгуур тогтоосон боловч ур чадвар, хувь хүний зан төлөв, онцлог шинжид суурилсан шалгуур тогтоох хандлага бас бий болж байна.

Зарим улсад ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах нийтлэг шалгуурыг хуулиар хатуу тогтоохоос татгалзаж, сул орон тоон дээр тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаатай уялдсан тусгай шалгуурыг тухай бүрд тогтоон сонгон шалгаруулалт явуулах хандлага мөн түгээмэл байна.

**Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах үндсэн шаардлагыг хуулиар тогтоож өгөх хэрэгтэй. Гэхдээ ур чадвар, ажлын туршлага болон хувь хүний зан төлөвийг хослуулан үнэлэх боломжтой шалгуур гаргах нь зүйтэй.

Ийнхүү ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлага улс орнуудад харилцан адилгүй байх боловч нийтлэг байдлаар ТУЗ-д төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчид тавигдах шаардлагыг хуулиар тодорхойлох нь зөв гэж үздэг.<sup>13</sup> Тухайлбал, Австрали Улсад олон талт ур чадварыг хослуулан дүгнэх боломжтой шалгуур тогтоожээ. Энэ нь ТУЗ-ийн гишүүнд бизнес, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл, хуулийн мэдлэг, туршлага, худалдааны болон харилцаа, удирдлагын ур чадвар зэргийг хослуулан эзэмшсэн нэр дэвшигч шалгаруулж авахад тусалдаг. Израил Улс өндөр түвшний академик мэдлэгтэй, таваас дээш жил ажилласан туршлагатай гэх мэт нийтлэг шаардлагыг хуулиар тогтоосноос гадна томоохон ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д тавих тусгай шаардлагыг ТӨХЭ-ийн газраас (*Government Companies Authority*) нэмж тодорхойлжээ.

ё) *ТУЗ-ийн үнэлгээ*: ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх нь түүний үр нөлөөг хамгийн дээд түвшинд, харин эрсдэлийг хамгийн бага байлгах гол арга юм. Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТУЗ болон томилсон төлөөлөгчийнхөө ажил үүргийн гүйцэтгэлийг тогтмол үнэлж байх нь чухал.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх дараах хоёр чиг хандлага тогтжээ. Үүнд:

- Төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар (*ownership entity*) эсвэл хөндлөнгийн аудитын байгууллагаар дамжуулан ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг хянаж, үнэлэх;
- ТУЗ өөрөө ажлын гүйцэтгэлээ (*self-evaluation*) үнэлэх.

<sup>13</sup> Id. at 55.

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг хэрхэн үнэлэх талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

*Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТУЗ-ийн ажлыг үнэлэх:* Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхийнхээ хүрээнд төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар дамжуулан ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг бүх түвшинд хянах замаар түүний ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх нь хамгийн тохиромжтой гэж үздэг. Энэ хандлагын дагуу ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг шалган үнэлэхдээ тухайн байгууллага нь төлөвлөсөн зорилгодоо хүрч ажиллаж чадсан эсэхэд гол анхаарлаа хандуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ-ийн гаргасан шийдвэр нь байгууллагын төлөвлөсөн зорилго, үйл ажиллагааны стратегид тулгуурласан, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн эсэхийг гол шалгуур болгон үнэлдэг. Гэхдээ энэ арга нь арилжааны бус тусгай зорилго бүхий ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн үнэлгээнд тохиромж муутай төдийгүй холбогдох мэдээлэл нь ил тод, нээлттэй бус тохиолдолд үр дүн багатай байдаг.<sup>14</sup>

Улс орнууд ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ ялгаатай аргууд ашиглаж байна. Тухайлбал, үнэлгээний цар хүрээнд хязгаарлалт тогтоох, ТУЗ-ийн ажлыг нэгдсэн байдлаар эсвэл ТУЗ-ийн дарга болон гишүүн тус бүрийн ажлын гүйцэтгэлийг тусад нь үнэлэх, хөндлөнгийн аудит, дотоод хяналтын нэгжээр дамжуулан компани өөрөө ажлын гүйцэтгэлээ үнэлэх зэргийг энд дурдаж болно.

*ТУЗ ажлын гүйцэтгэлээ өөрөө үнэлэх:* ЭЗХАХБ-ын гишүүн зарим улсад ТУЗ нь ажлын гүйцэтгэлээ дотоод хяналтын нэгжээрээ дамжуулан өөрөө үнэлэх механизм ашигладаг. Дотоод хяналтын нэгж нь үнэлгээний үр дүнгээ төрийн өмчийн удирдлагын холбогдох байгууллага ба ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлдэг. Зарим тохиолдолд дотоод үнэлгээ заавал хийхийг шаардах ба харин ямар аргаар хийхийг ТУЗ өөрөө шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ өөрөө дотоод үнэлгээ хийх журам, аргачлал баталж, мөрдүүлнэ гэсэн үг юм.

<sup>14</sup> Id. at 83.

**Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн өөрийн үнэлгээг бие даасан тусгай хороо эсвэл нэгжээр хийлгэх нь тохиромжтой. Гэхдээ үнэлгээг зөвхөн анкет бөглүүлэх гэх мэт хялбар арга замаар хязгаарлахгүйгээр өөр бусад олон арга хэлбэр ашиглах нь зүйтэй.

Дотоод хяналтын нэгжийн үнэлгээг төрийн хяналттай хослуулан хэрэглэх нь хамгийн үр дүнтэй. Тухайлбал, Шинэ Зеланд Улсад төрийн үнэлгээг бүх ТӨХЭ-ийн хүрээнд ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэл, ТУЗ-ийн дарга болон гишүүдийн ажлын гүйцэтгэл гэсэн чиглэлээр жилд хамгийн багадаа нэг удаа хийдэг. Харин Дани Улс дотоод үнэлгээндээ албан бус үнэлгээний хэлбэр болох анкетын аргыг давхар ашигладаг. ТУЗ-ийн дарга нь урьдчилан бэлтгэсэн анкетын асуулгыг гишүүдээрээ бөглүүлэх ба энэ нь ажлын гүйцэтгэлдээ өөрсдөө дүгнэлт хийх боломж олгодог байна.

Анкетын асуулгад ихэвчлэн i) ТУЗ-ийн гишүүд нь зохих шалгуур хангасан эсэх; ii) шийдвэр гаргахдаа зөв асуудалд төвлөрч чадсан эсэх; iii) ТУЗ-ийн хурлын шийдвэр нээлттэйгээр, харилцан санал солилцох байдлаар гарч чаддаг эсэх; iv) хурлын ирц; v) гишүүд хуралдаа зохих бэлтгэлтэй оролцдог эсэх; vi) ТУЗ-ийн дарга гүйцэтгэх удирдлагатайгаа үр дүнтэй хамтран ажиллаж чаддаг эсэх гэх мэт асуулт оруулдаг.<sup>15</sup>

*Хөндлөнгийн үнэлгээ:* Хөндлөнгийн үнэлгээ нь ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх бусад механизмтай харьцуулахад ТУЗ-ийн үйл ажиллагаатай холбоотой маргаантай олон асуудлыг шийдвэрлэхэд туслах ач холбогдолтой байдаг.

<sup>15</sup> Id. at 86.

### **Сайн туршлага:**

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлд хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх нь ТУЗ-тэй холбоотой олон маргааныг шийдвэрлэхэд тустай.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад заавал хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэхээс илүүтэйгээр асуудлыг ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэрлэж болохоор үлдээсэн байна. Тухайлбал, Финланд болон ШВУ-д (цаашид Швед Улс гэх) хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх эсэхийг ТУЗ өөрөө шийдвэрлэдэг.

*Нэр дэвшүүлэх хороонд тайлагнах (feedback):* ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх нь түүний үйл ажиллагааг сайжруулах, дутагдалтай болон шаардлагатай хүчин зүйлсийг тодорхойлоход чухал билээ. Иймд үнэлгээний тайланг нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлэх нь ТУЗ-ийн мэргэшсэн байдлыг хангахад бас чухал нөлөөтэй байдаг.

### **Сайн туршлага:**

Сайн удирдамж, үе шаттайгаар хийгдсэн ТУЗ-ийн үнэлгээ нь нэр дэвшүүлэх үйл явцад харгалзан үздэг хамгийн чухал мэдээллүүдийн нэг юм.

Чили Улсад ТУЗ-ийн үнэлгээний үр дүнг нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлдэг ба хороо нь уг үнэлгээний үр дүнд суурилан хүний нөөцийн бодлогоо тодорхойлдог. Үнэлгээний тайланд ТУЗ-ийн дарга болон гишүүдтэй хийсэн ярилцлага, анкетын асуулгын дүн, ТУЗ-ийн гишүүн тус бүрийн ажлын үнэлгээ, төлөвлөсөн зорилго, төлөвлөгөөндөө хүрсэн эсэх мэдээллийг багтаадаг.<sup>16</sup> Швед Улсад ТУЗ-ийн үнэлгээний тайланг нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлэх шаардлагыг Компанийн засаглалын кодекст тусган хэрэгжүүлж байна.

<sup>16</sup> Id. at 87.

## 2. Олон улсын сайн туршлага

### 2.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлагын хэлбэр

ТӨХЭ-ийн удирдлагын хэлбэр нь хувьцаа эзэмшигч буюу өмчийн эзэн өөрийн мэдлийн хувьцааны эрхээ ямар байдлаар хэрэгжүүлэхээс шууд хамаарна. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх нь а) төр хувьцаа эзэмшигчийн хувьд ТӨХЭ-д удирдлагын ямар хэлбэрийг сонгох; б) ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийг томилох, чиглүүлэх, хариуцлага хүлээлгэх, үйл ажиллагааныхаа төлөвлөгөөг тодорхойлох, хяналт тавих; в) Засгийн газрын нэрийн өмнөөс саналын эрх эдлэх зэрэгт хамаарна.

ТӨХЭ-ийн хувьд өмчлөгч буюу хувьцаа эзэмшигч нь төр өөрөө байх бөгөөд хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ төрийн зохицуулах чиг үүрэг бүхий төв байгууллага (*national*), бүс нутгийн удирдлага (*regional*), орон нутгийн удирдлага (*local government*), салбарын яам (*line ministry*), үндэсний баялгийн сангийн зэрэг хэлбэрээр хэрэгжүүлэх боломжтой.<sup>17</sup>

#### Хүснэгт 1. Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх удирдлагын хэлбэр

д/д	Загварын төрөл
1	Төвлөрсөн удирдлагын загвар ( <i>Centralised model</i> )
2	Хоёр яамны удирдлагын загвар ( <i>Dual model</i> )
3	Хосолмол удирдлагын загвар ( <i>Twin track model</i> )
4	Зохицуулах нэгж байгуулах загвар ( <i>Coordinating agency</i> )
5	Төвлөрсөн бус загвар ( <i>Decentralised model</i> )



Дээрх таван загварыг дэлгэрэнгүй байдлаар авч үзье.

<sup>17</sup> State-Owned Enterprises Catalysts for Public Value Creation, PWC Publishing (2015), 1.



*а) Төвлөрсөн удирдлагын загвар*

Энэ нь төрийн мэдлийн хувьцааны эрхийг төвлөрсөн нэг байгууллага төлөөлөн хэрэгжүүлэх загвар юм. Тухайн байгууллага нь төрийн тусгай чиг үүрэг бүхий хороо, нэгж, салбарын яам, толгой компани, Үндэсний баялгийн сан байж болно. ТӨХЭ-үүдийн хяналт, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, техникийн болон гүйцэтгэлийн ажлыг бүхэлд нь нэг байгууллага удирдан чиглүүлнэ. Энэ тохиолдолд ТУЗ-ийн гишүүдийг ямар арга, хэлбэрээр сонгосноос үл хамааран зөвхөн төв байгууллагын шийдвэрээр баталгаажуулдаг.

Давуу тал:

- ТӨХЭ-ийн удирдлага болон хяналтыг нэг төвлөрсөн байгууллага нэгтгэн хэрэгжүүлэх;
- Хүчтэй удирдлагатай болж ТӨХЭ-ийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, зорилго төлөвлөгөө уялдаатай болно;
- ТӨХЭ-ийн зах зээлд өрсөлдөх чадвар нэмэгдэнэ.

Жишээ нь Австри, Чили, БНКУ (цаашид Колумби Улс гэх), Франц, Грек, БНИУ (цаашид Исланд Улс), Нидерланд, Израил, БНИУ (цаашид Итали Улс гэх), БНСУ (цаашид Өмнөд Солонгос гэх), Шинэ Зеланд зэрэг улс төвлөрсөн удирдлагын хэлбэртэй бөгөөд ТӨХЭ-ийн удирдлагыг нэг төв байгууллага (яам) хэрэгжүүлэх нь нийтлэг байна. Гэхдээ онцгой тохиолдолд зарим нэг ТӨХЭ-ийн удирдлагын хэлбэр өөр байж болно.<sup>18</sup>

Харин Унгар, Малайз, Сингапур, БНСВУ (цаашид Вьетнам Улс гэх), БНПУ (цаашид Перу Улс гэх), БХУ (цаашид Бутан Улс гэх) зэрэг улсад хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг нэгдсэн удирдлага бүхий толгой компани хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, Унгар Улсын Төрийн холдинг компани, Бутан Улсын Друк хөрөнгө оруулалтын нэгдэл,<sup>19</sup> Малайз Улсын Казанах национал, Сингапур Улсын Темасек холдинг, Вьетнам Улсын Төрийн хөрөнгө оруулалтын корпорац,

<sup>18</sup> OECD, Organizing The State Ownership Function-implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing (Paris., 2020).

<sup>19</sup> Druk Holding Investment.

Перу Улсын Үндэсний санхүүгийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх сан (FONAFE) зэргийг энд дурдаж болно.<sup>20</sup>

Харин Норвег болон Швед улсад ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨК-ийн удирдлагыг нэг төв байгууллага хэрэгжүүлдэг бол бусад ТӨК-ийг хоёроос гурван салбарын яам хамтран удирддаг байна.

Чили Улсын хувьд ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төв байгууллага нь Бизнесийн зөвлөлийн систем<sup>21</sup> (цаашид БЗС гэх) юм. Хууль гаргах замаар үүсгэн байгуулагддаг, тусгай зорилго бүхий зарим ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг салбарын яам хэрэгжүүлж болно. Жишээ нь, уул уурхайн томоохон ТӨХЭ болох Үндэсний зэсийн корпорацад<sup>22</sup> хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг Уул уурхайн яам, Үндэсний газрын тосны компанид<sup>23</sup> Эрчим хүчний яам тус тус хэрэгжүүлдэг.

*б) Хоёр яамны удирдлагын загвар*

Энэ нь Сангийн яам болон тухайн салбарын яам гэсэн төрийн хоёр өөр байгууллага хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хамтран хэрэгжүүлэх загвар юм. Энэ загварын хувьд Сангийн яам нь ихэвчлэн ТӨХЭ-ийн санхүүгийн зорилго, төлөвлөгөөг тодорхойлж, харин гүйцэтгэх ажил, стратеги бодлогыг нөгөө салбарын яам (ихэвчлэн 4-6) нь тодорхойлдог байна.

Давуу тал:

- ТӨХЭ-ийн удирдлага дахь төрийн оролцооны тэнцвэрийг зөв хэмжээнд барьж, хариуцлагыг сайжруулдаг.

ХБНБУ (цаашид Бразил Улс гэх), Чех, БНЭУ (цаашид Эстони Улс гэх), ШХУ (цаашид Швейцар Улс гэх) зэрэг улсад хоёр яамны

<sup>20</sup> A Toolkit, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, The World Bank (2014), 171.

<sup>21</sup> Чили Улсын ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааг зохицуулах, хянах чиг үүрэг бүхий төв байгууллага (Sistema de Empresas Council)-ын албан ёсны цахим хуудас. <https://www.sepchile.cl/>

<sup>22</sup> Чили Улсын Үндэсний зэсийн корпорац (CODELCO).

<sup>23</sup> Чили Улсын Үндэсний газрын тосны компани.

удирдлагын хэлбэр зонхилдог. Тухайлбал, Бразил Улсын хувьд Эдийн засгийн яам болон тухайн ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаатай холбоотой салбарын яам төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хамтран хэрэгжүүлдэг. Энэ тохиолдолд Эдийн засгийн яам нь компанийн удирдлагын үйл ажиллагаанд зохицуулагч төв байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Чех Улсад Сангийн яам нь ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг буюу арилжааны ТӨХЭ болон хоршоонд хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлдэг байна. Харин бусад ТӨХЭ-д Худалдаа, аж үйлдвэрийн яам хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

*в) Хосолмол удирдлагын загвар*

Энэ загвар нь төвлөрсөн удирдлагын загвартай төстэй боловч ТӨХЭ-ийг хоёр хэсэгт ангилан төрийн хоёр өөр байгууллага эсвэл толгой компани төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлдэг онцлогтой.

Давуу тал:

- ТӨХЭ-ийг чиг үүрэг, үйл ажиллагааны чиглэлээр (ашгийн төлөө болон нийтийн үйлчилгээ буюу тусгай зорилго гэх мэт) ангилна;
- Толгой компани төрийг төлөөлөн удирдлагыг хэрэгжүүлэх боломжтой.

БНТУ-д (цаашид Турк Улс гэх) ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд төв болон орон нутгийн удирдлага гэсэн үндсэн хоёр арга ашигладаг. Төв удирдлагыг Баялаг ба санхүүгийн яам (Ministry of treasury and finance) хэрэгжүүлдэг. Тус яам нь хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ өөрийн харьяа байгууллага болох ТӨК-ийн удирдлагын ерөнхий газраар дамжуулан хэрэгжүүлнэ. Орон нутгийн (аймгийн) удирдлагын харьяаны ТӨХЭ-д тухайн орон нутгийн удирдлага хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлнэ.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Турк Улсын Төрийн өмчит компанийн удирдлагын ерөнхий газрын албан ёсны цахим хуудас. <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-genel-mudurlugu-hakkinda>

БВУ-ын (цаашид Бельги Улс гэх) хувьд ТӨХЭ-ийг ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг арилжааны ТӨХЭ ба бие даасан төрийн өмчит компани гэж хоёр ангилдаг. Сүүлийн ангилалд Бельгийн үндэсний төмөр замын компани (*National Railway Company of Belgium – SNCB*), Төмөр замын компани Инфрабель (*Infrabel*), Агаарын удирдлагын байгууллага Бельгоконтрол (*Belgocontrol*), Бельгийн шуудангийн нэгдэл (*Belgian Post Group*- цаашид *bPost* гэх), Харилцаа холбооны Проксимус (*Proximus*) зэрэг тусгай чиг үүрэг бүхий хуулийн этгээдүүд багтдаг. Эхний ангилал болох арилжааны ангилалд багтдаг ТӨХЭ-ийн удирдлагыг Холбооны улсын хөрөнгө оруулалтын нэгдэл<sup>25</sup> (цаашид ХУХОН гэх) хэрэгжүүлдэг бол хоёр дахь ангиллын хувьд Засгийн газар бие даан удирддаг. ХУХОН нь 100 хувь төрийн өмчит холдинг компани бөгөөд стратегийн ач холбогдол бүхий ТӨХЭ-д санхүүжилт өгөхөөс гадна мөн толгой компанийн чиг үүргийг давхар гүйцэтгэдэг байна.

*г) Зохицуулах нэгж байгуулах загвар*

Энэ загвар нь хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий яам болон төрийн байгууллагад ТӨХЭ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг хянах, зөвлөгөө өгөх, хоорондын уялдаа холбоог нь хангаж ажиллах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж, агентлаг байгуулах хэлбэрээр хэрэгждэг. Бусад улсын практикаас үзэхэд зохицуулах нэгжийн бүрэн эрх нь яам, төрийн байгууллагаас харьцангуй хязгаарлагдмал байдаг.

Давуу тал:

- ТӨХЭ-үүдийн уялдаа холбоог хангах замаар үр ашгийг сайжруулах, нэгдсэн зохицуулалтад оруулах боломж нэмэгдэнэ.

БНКРУ (цаашид Коста-Рика Улс гэх), БНЛУ (цаашид Латви Улс гэх), Литва, БНФУ (цаашид Филиппин Улс гэх), БНЭУ (цаашид Энэтхэг Улс гэх) зэрэг улсад энэ загварыг түлхүү хэрэглэдэг.

<sup>25</sup> Бельги Улсын ашгийн төлөө ТӨХЭ-ийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч компани Federal Holding and Investment Company (FPIM)-ийн албан ёсны цахим хуудас. <https://www.sfpi-fpim.be/en>

Тухайлбал, Коста-Рика Улс нь төрийн өмчийн удирдлагын олон хэлбэрийн тогтолцоотой бөгөөд зөвлөх чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж болон ТӨК-ийн удирдлага зохицуулалтын ерөнхий газар байгуулан уялдаа холбоог нь хангадаг. Тус байгууллага нь Ерөнхийлөгчийн шууд харьяаны зөвлөх чиг үүрэг бүхий байгууллагын статустай байна.

Харин Филиппин Улсын хувьд Засгийн газрын харьяа Төрийн өмч болон хяналтын корпорац<sup>26</sup> нь зохицуулах чиг үүрэгтэй байх бөгөөд ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийг томилох, сонгон шалгаруулах ажлыг мөн хариуцдаг. Төрийн өмч болон хяналтын корпорацын удирдлагын бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг ба түүнийг төлөөлөн Засаглалын хороо (Governance Commission) ажилладаг.<sup>27</sup>

Энэтхэг Улсад Нийтийн аж ахуйн газар<sup>28</sup> нь ТӨХЭ-ийн удирдлагын үйл ажиллагаанд зөвлөх болон зохицуулах чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Нийтийн аж ахуйн газар нь ТӨХЭ-үүдэд зориулсан засаглалын зөвлөмж боловсруулах, тэдгээрийн зорилго, үйл ажиллагааг тодорхойлж, хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, олон нийт болон парламентыг мэдээллээр хангах үүрэгтэй. Тус улсад салбарын яамд болон төрийн бусад байгууллага хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг учир улс төрийн нөлөөлөл, ашиг сонирхлын зөрчил бий болох өндөр эрсдэлтэй байдаг. Тухайлбал ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаанд холбогдох салбарын 38 яам тус бүр хяналт тавин оролцдог байна.<sup>29</sup>

#### *д) Төвлөрсөн бус загвар*

Энэ нь төвлөрсөн нэг байгууллага эсвэл салбарын яам бүх ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрдөггүй ба тухайн компанийн хамаарах салбарын яам эсхүл төрийн

<sup>26</sup> Бельги Улсын төрийн өмч болон хяналтын корпорац - Government-owned and controlled corporation.

<sup>27</sup> Филиппин Улсын Төрийн өмч болон хяналтын корпорац (Government-owned and controlled corporation-GOCC)-ын танилцуулга, мэдээлэл. <https://ogcc.gov.ph/goccc/>

<sup>28</sup> Энэтхэг Улсын Нийтийн аж ахуйн газрын албан ёсны цахим хуудас. <https://dpe.gov.in/>

<sup>29</sup> Toolkit, supra note 18, at 77.

холбогдох аль нэг байгууллага хэрэгжүүлдэг загвар юм. Хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрхийг гол төлөв ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаа явуулдаг салбарын яаманд олгодог.

Аргентин, Болгар, Герман, Япон, Мексик, Украин зэрэг улсад төвлөрсөн бус загвар хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Мексик Улсад яам тус бүр өөрийн хамаарах салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлдэг. 2020 оны байдлаар Мексикт 19 яам байгаа ба есөн томоохон ТӨК холбогдох яамдын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж байна.<sup>30</sup> Харин Болгар Улсын хувьд 2020 оны байдлаар 221 ТӨХЭ-д нийт 17 яам хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлж байна. ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааг хянах, зохицуулах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж ажилладаг боловч эрх хэмжээний хувьд нэлээд хязгаарлагдмал байдаг. Аргентин Улсад ТӨХЭ-ийн удирдлагын үйл ажиллагааг холбогдох салбарын яамд болон Засгийн газрын зохицуулах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж тус тус хэрэгжүүлдэг.

*е. Өмчийн удирдлагын төв байгууллага (centralized ownership unit) ба Зөвлөх хороо (advisory body):*

Засгийн газар нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэх төлөөлөгчийг нэр дэвшүүлэх, томилох бүрэн эрхтэй боловч хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх удирдлагын хэлбэрээс хамаарч Сангийн яам болон салбарын бусад яам тодорхой чиг үүрэгтэй оролцдог. Ялангуяа төвлөрсөн бус загвар бүхий улс орнуудад хэт олон төрийн байгууллага хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх нь салбарын яам, эрх бүхий албан тушаалтанд улс төрийн томилгоо хийх боломж олгодог ба нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах процесс нээлттэй, ил тод байж чаддаггүй. Энэ нь ТУЗ-ийн бие даасан байдал, хараат бусаар шийдвэр гаргах чадамжид сөргөөр нөлөөлдөг.

Иймд улс орнууд дээрх асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс ТУЗ-д тохиромжтой гишүүнийг сонгон шалгаруулах чиг үүрэг

<sup>30</sup> OECD, supra note 17, at 19. Organizing The State Ownership Function-implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, (2020).

бүхий зөвлөх нэгж эсвэл өмчийн удирдлагын төв байгууллага байгуулдаг байна. Тухайлбал, төвлөрсөн удирдлагын хэлбэр бүхий улсуудад (Чили, Өмнөд Солонгос, Хятад, Швед) төрийн өмчийн зохицуулалтын төв байгууллага нь ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах, томилох чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.<sup>31</sup>

Харин төвлөрсөн системд орж чадаагүй зарим улс оронд (Энэтхэг, Малайз, Вьетнам, Шинэ Зеланд) ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах, зөвлөх чиг үүрэг бүхий нэгж (хороо, комисс)-ийг тусгайлан байгуулдаг. Тухайн нэгж нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ дэх төрийн төлөөллийг томилох чиг үүрэг бүхий байгууллагуудад (Засгийн газар, салбарын яам гэх мэт) зохих шалгуур хангасан нэр дэвшигчдийг санал болгох, зөвлөх чиг үүрэгтэй. Зарим тохиолдолд ТӨХЭ дотоод нэгжээрээ (ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо) дамжуулан тохиромжтой нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулдаг байна.

### **Зөвлөмж:**

Яамны зүгээс нэр дэвшигчийг томилоход тухайн нэр дэвшигч нь сонгон шалгаруулах механизм (нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах хороо, нэгж, комисс)-аас тогтоосон шалгуур, шаардлагыг хангасан байх хэрэгтэй. ТӨОК-ийн хувьд ТУЗ-д бусад хувьцаа эзэмшигчийн төлөөллийг багтаах хэрэгтэй.

Нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааны хүрээнд ТУЗ-д томилогдох боломжит нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах механизм бий болгох, ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах нийтлэг шалгуур үзүүлэлт тогтоох, нэр дэвшүүлэх хороо эсвэл тусгай, бие даасан чиг үүрэг бүхий нэр дэвшүүлэх байгууллага (комисс, нэгж) байгуулан ажиллах хэрэгтэй.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> OECD, *supra* note 2, at 173.

<sup>32</sup> OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2015).

### **Зарим улсын туршлага**

Энэтхэг Улсад ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийг сонгон шалгаруулах зөвлөл нь ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулж, салбарын болон бусад яаманд мэдээлэх, зөвлөх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.<sup>33</sup>

Шинэ Зеланд Улсад ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, ТУЗ-д нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулахад Ерөнхий сайд болон салбарын сайдад зөвлөх, мэдээллээр хангах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж болох Төрийн өмчийн хяналт шалгалтын нэгж (ТӨХШН)<sup>34</sup> ажилладаг.

Хятад Улсад Төрийн өмчийн хяналт, удирдлагын хороо нь стратегийн ач холбогдол бүхий ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулж, томилох бүрэн эрхтэй. Гэхдээ сонгон шалгаруулах ажиллагаанд холбогдох салбарын яам, гадаад болон дотоодод үйл ажиллагаа явуулдаг мэргэжлийн холбоодын санал зөвлөмжийг харгалздаг.<sup>35</sup>

Чили Улсын БЗС нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох, чөлөөлөх, сонгон шалгаруулах, ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх чиг үүрэг бүхий төв байгууллага юм.

Өмнөд Солонгосын Санхүү болон стратегийн бодлогын яам нь хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төв байгууллага бөгөөд ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох бүрэн эрхтэй. ТУЗ-д Гүйцэтгэх удирдлагын болон ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах хорооноос шалгаруулсан нэр дэвшигчийг томилдог байна.<sup>36</sup>

Ийнхүү ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулахад дэмжлэг үзүүлэх бие даасан байгууллага, нэгж бий болгох практик илүү нийтлэг болж байна.

<sup>33</sup> Энэтхэг Улсын ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийг сонгон шалгаруулах зөвлөл буюу Public Enterprises Selection Board-PESB-ийн албан ёсны цахим хуудас. <https://pesb.gov.in/>

<sup>34</sup> Шинэ Зеланд Улсын Төрийн өмчийн хяналт шалгалтын нэгж буюу Crown Ownership Monitoring Unit-COMU-ийн албан ёсны цахим хуудас. <https://comu.govt.nz/>

<sup>35</sup> БНХАУ-ын Төрийн өмчийн хяналт, удирдлагын хороо буюу State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council-SASAC-ын албан ёсны цахим хуудас. <http://en.sasac.gov.cn/>

<sup>36</sup> OECD, supra note 2, at 16.



## 2.2. ТУЗ-ийн бүрэн эрх

Компанийн ТУЗ олон чиглэлийн үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд эдгээрээс компанийг стратеги удирдлагаар хангах, гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих нь хамгийн чухал нь юм.

Харин төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн хувьд гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх эрх, үүрэг хамгийн чухалд тооцогддог. Зарим улсад үүнтэй холбоотой i) гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-өөс сонгож, чөлөөлөх; ii) гүйцэтгэх удирдлагыг төрийн байгууллагаас сонгож, чөлөөлөх гэсэн үндсэн хоёр төрлийн механизм үйлчилж байна.

### *Хүснэгт 2. ТУЗ-өөс гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөхтэй холбоотой зарим улсын туршлага<sup>37</sup>*

д/д	Улсын нэр	Гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-өөс сонгож, чөлөөлөх эсэх	Гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх эрхтэй бусад этгээд
1	Австрали	Тийм	
2	Австри	Тийм	
3	Бельги	Үгүй	Засгийн газар
4	Канад	Үгүй	Засгийн газар
5	Чех	Тийм	
6	Дани	Тийм	
7	Финланд	Тийм	
8	Герман	Тийм	
9	Грек	Тийм	
10	Унгар	Үгүй	-
11	Израил	Тийм	
12	Итали	Үгүй	-
13	Япон	Тийм	
14	Өмнөд Солонгос	Үгүй	Засгийн газар

<sup>37</sup> OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices (2016).

15	Мексик	Тийм	
16	Голланд	Үгүй	-
17	Шинэ Зеланд	Тийм	
18	Норвег	Тийм	
19	Польш	Тийм	
20	Словак	Үгүй	Засгийн газар
21	Испани	Тийм	Засгийн газрын зөвшөөрөл
22	Швед	Тийм	
23	Турк	Үгүй	Салбарын яамд
24	Англи	Үгүй	Засгийн газар

Эндээс үзэхэд зарим цөөн улсыг эс тооцвол ТӨК-ийн гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-ийн зүгээс сонгох, чөлөөлөх хандлага түгээмэл байна. Учир нь энэ загвар ТӨК-ийн үйл ажиллагаа дахь улс төрийн нөлөөг бууруулахад томоохон ач холбогдолтой юм. Энэ тохиолдолд ТУЗ-ийг гагцхүү мэргэшсэн этгээдээр бүрдүүлэх асуудал чухлаар тавигдана.

### ***2.3. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох***

ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэхээр томилогдсон төлөөлөгч нь бизнес, санхүүгийн мэдлэг туршлагын хувьд дутмаг бөгөөд эрх баригч намын удирдлага, улс төрийн лидер, эрх бүхий албан тушаалтны хамаарал бүхий этгээд байх нь элбэг. Ийм байдлаар томилогдсон төлөөлөгч ТУЗ-ийн гишүүний чиг үүргийг (эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналт, аудит, гүйцэтгэх удирдлагын хяналт, стратеги бодлого тодорхойлолт гэх мэт) үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чадамж сул байдаг. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ-ийн гишүүний мэргэшсэн байх шалгуурыг хангаж чаддаггүй.

Мэргэшсэн байх шалгуур хангаагүй хүмүүсээр ТУЗ-ийг бүрдүүлэх нь түүний ажлын гүйцэтгэл, үр дүнд сөргөөр нөлөөлдөг. Улмаар тухайн төлөөлөгч шийдвэр гаргахдаа ТӨХЭ-ийн ашиг сонирхлоос илүү өөрийг нь томилсон албан тушаалтны ашиг

сонирхлыг дээгүүр тавих магадлал өндөр. Энэ нь ТӨХЭ-ийг алдагдалтай ажиллахад хүргэдэг гол хүчин зүйлсийн нэг билээ.

Ийм нөхцөл байдал үүсэхэд хүргэх хүчин зүйлсийн нэг нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д нарийн мэргэшил, өндөр мэдлэг, ур чадвар бүхий хүнийг сонгон шалгаруулж авахад чиглэсэн нээлттэй бодлого, дүрэм, журам байхгүй байх явдал юм.

**Зөвлөмж:**<sup>38</sup>

ТУЗ-ийг компанийн ашиг сонирхлын тулд зөв, оновчтой шийдвэр гаргах чадвартай, ямар нэг ашиг сонирхлын зөрчилгүй, хувийн хэвшлийн тэнцвэртэй төлөөлөл бүхий мэргэшсэн, туршлагатай гишүүдээр бүрдүүлэх хэрэгтэй.

Зарим улсад бараг уламжлал болж тогтсон нийтлэг жишиг бол төрийн өмчийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчийг зөвхөн төрийн албанаас сонгон томилох хандлага юм. Гэхдээ энэ хандлага нь олон нийтэд үйлчлэх зорилготой (төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий) арилжааны бус ТӨК-д илүү тохиромжтой. Тухайлбал, Швед Улс нийтэд үйлчлэх тусгай зорилго бүхий арилжааны бус ТӨК-д энэхүү чиг үүргээ тогтвортой хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах түвшинд харилцан уялдаатай, хурдан шуурхай ажиллах боломжийг нэмэгдүүлэх үүднээс ТУЗ-ийг төрийн албанаас бүрдүүлдэг байна.<sup>39</sup>

Гэхдээ сүүлийн үед ЭЗХАХБ-ын гишүүн болон гишүүн бус улс орнуудад ч ТУЗ дэх төрийн төлөөллийн тоог багасгаж, хараат бус гишүүдийн эзлэх хувийг нэмэгдүүлэх хандлага давамгайлж байна. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ-ийн бие даасан, мэргэшсэн байдлыг хадгалах зорилгоор а) ТУЗ-д төрийн төлөөллийг хориглох; б) тоон хязгаарлалт тогтоох; в) ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн тодорхой шалгуур тогтоох гэсэн арга хэмжээ авч эхэлжээ. Үүнд:

<sup>38</sup> The World Bank, A Toolkit: Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2014).

<sup>39</sup> OEDC, *supra* note, at 52.

- Сайд болон бусад эрх бүхий албан тушаалтны томилгоо хийх эрхийг хязгаарлах;
- Сайд болон бусад эрх бүхий албан тушаалтан ТУЗ-д ажиллахыг хориглох. Тухайлбал, Норвег Улсад парламентын гишүүн, сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга нарыг өөрийн харьяалах салбарт ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д ажиллахыг хориглодог. Мөн чиг үүргийн хувьд тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаатай шууд холбогдох ажил эрхэлдэг төрийн албан хаагч, улс төрчдийг ч ТУЗ-д ажиллахыг хязгаарладаг;
- Хувийн хэвшлээс сонгогдсон гишүүдийн тоог нэмэх байдлаар төрийн төлөөллийг тоог хязгаарлах. Энэтхэг Улсад салбарын яамнаас ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д дээд тал нь хоёр албан хаагчийг нэр дэвшүүлж болно;
- Зохицуулах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагын албан хаагч ТУЗ-д ажиллахыг хориглох. Малайз Улсад ТӨОК-ийн улс төрөөс хараат бус байх, бизнесийн үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэмэгдүүлэх үүднээс төрийн зохицуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагын албан тушаалтан компанийн ТУЗ-д ажиллахыг хориглодог;<sup>40</sup>
- Өмнөд Солонгост ТУЗ-ийн гишүүнийг төрөөс томилж болох боловч гагцхүү академик салбар, хувийн хэвшлээс сонгон шалгаруулж томилно;<sup>41</sup>
- Тоон хязгаар тогтоох. Финланд Улсад ТУЗ-ийн зөвхөн нэг гишүүн нь төрийн албаны төлөөлөл байж болно;
- Шалгуур тогтоох. Австрали Улсад төрийн байгууллагын албан хаагчдыг зөвхөн хуульд заасан нөхцөл, шалгуурыг хангасан (ажлын ур чадвар, туршлага, ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх гэх мэт) тохиолдолд ТУЗ-д ажиллахыг зөвшөөрдөг байна.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Toolkit, supra note 18, at 166.

<sup>41</sup> OECD, supra note, at 52.

<sup>42</sup> Id.

Израил Улсад сайдын албан тушаал хашиж буй этгээдтэй бизнесийн болон улс төрийн хамааралтай хүнийг ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнээр томилохыг зөвшөөрдөг байна. Гэхдээ хуулиар тусгайлан олон шалгуур тогтоох ба томилгооны хяналтын хороо нь нэр дэвшигчийг тухайн шалгуур нэг бүрээр судлан дүгнэлт гаргадаг.

Зарим улсад ТУЗ-д төрийн төлөөллийг хязгаарлах зорилгоор дараах шалгууруудыг тогтоосон байдаг. Үүнд:

- Тухайн томилгоо нь ТУЗ-д ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэхгүй байх;
- Томилгоо нь мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх зарчимд тулгуурласан байх;
- Томилогдсон гишүүн нь ажил үүргээ өөрөө биечлэн гүйцэтгэх буюу ямар нэг байдлаар бусдад шилжүүлэхийг хориглох;
- Тухайн гишүүнд ТУЗ-ийн бусад гишүүнтэй нэгэн адил шалгуур тавьж, ажлын гүйцэтгэлийг нь адил үнэлэх, шаардлагатай тохиолдолд үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх;
- Томилогдсон гишүүн нь ТУЗ-ийн бусад гишүүний адил хариуцлага болон ажил хэргийн нэр хүнд унах эрсдэл (*reputational risk*) хүлээх;
- Томилогдсон гишүүн нь ТУЗ-ийн бусад гишүүний адил ур чадвар, ялангуяа удирдан чиглүүлэх чадвартай байх;
- Төрийн төлөөлөгч нь ТУЗ-ийн дарга болон орлогч даргын албан тушаал хашихгүй байх.

#### **2.4. ТУЗ-ийн бүтэц**

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ нь ихэвчлэн төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэх төлөөлөгч (ихэнх тохиолдолд төрөөс томилогддог) болон хараат бус гишүүдээс бүрддэг. Ингэхдээ тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны чиглэл, төрийн эзэмшлийн хувьцааны хувь хэмжээнээс хамааран ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн харилцан адилгүй байна. Тухайлбал:

- ТӨК: төр хувьцааг нь 100 хувь эзэмшдэг;
- ТӨОК: хувьцааных нь 20-75 хувийг төр эзэмшдэг гэж ангилж байна.

Гол төлөв хувьцааг нь 100 хувь төр эзэмшдэг ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийн дийлэнх олонхыг төрөөс томилогдсон гишүүд бүрдүүлдэг бол ТӨОК-ийн хувьд ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох бүрэн эрхийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурал хэрэгжүүлдэг байна.

Мөн ТӨХЭ-ийг үйл ажиллагааны чиглэлээс нь хамааран:

- Төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зориулалт бүхий (нийтэд үйлчлэх тусгай зориулалт) ТӨХЭ;
- Төрийн стратеги бодлогыг хэрэгжүүлэх (Үндэсний баялгийн сан, стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг гэх мэт) чиг үүрэг бүхий ТӨХЭ;
- Ашгийн төлөө буюу арилжааны үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ хэмээн ангилж болно.

ТӨХЭ нь нийтэд үйлчлэх эсвэл төрийн стратегийн чухал бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилготой тохиолдолд ТУЗ-ийг төрөөс бүрдүүлэх нь илүү тохиромжтой байдаг.<sup>43</sup>

Гэхдээ улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус байлгахын тулд зарим улс оронд ТУЗ дэх төрийн төлөөллийн тоо (квот) эсхүл дээд хязгаарыг тогтоох, тодорхой нөхцөл шаардлага тавих замаар төрийн оролцоог хязгаарладаг. Мөн ТУЗ-ийн хараат бус, мэргэшсэн байдлыг хангахын тулд ихэнх улсад ТУЗ-ийн гишүүнд тодорхой шалгуур тогтоож, ажиллах хугацааг (ихэвчлэн гурваас таван жил) хязгаарладаг байна. Үүнээс гадна хөрөнгө оруулалт ихтэй томоохон ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д хувийн хэвшлийн компанийн ТУЗ-тэй адил шаардлага тавин заавал хараат бус гишүүнтэй байхыг шаарддаг.

<sup>43</sup> OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, OECD Publishing (2018) 64.

Хүснэгт 3. Зарим улс дахь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн бүтэц

Улсын нэр	Хараат бус гишүүн (дээд, доод хязгаар)	Төрөөс томилогдсон төлөөлөгч	Төрийн төлөөллийн тооны хязгаар	Ажилтны төлөөлөл	Хууль, журамд тусгасан	Жендерийн квот Шалгуур хангасан тохиолдолд
Австрали	Бүх гишүүн	Байхгүй	-	Байхгүй	-	-
Чили	-	-	5	-	-	40 хүртэлх хувь нь эмэгтэй байх
Дани	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байхгүй	-	1-3 гишүүн	-	Жендерийн тэнцвэрт байдлыг дэмждэг
Финланд	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	2 хүртэлх гишүүн		хамгийн багадаа тавны нэг		40/40 хувь эмэгтэй, эрэгтэй
Франц	1-3 гишүүн	1-3 гишүүн		1-3 гишүүн	40 хувь хүртэл эмэгтэй	
Герман	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	2 хүртэлх гишүүн		гуравны нэг эсвэл 50 хувь хүртэл	30 хувь хүртэл эмэгтэй	
Голланд	Байгаа	Байхгүй		гуравны нэг		Албан бус (30 хувь хүртэл эмэгтэй)

Испани	Байгаа (50 хувь хүртэлх)	Байгаа	Байгаа (2-3 гишүүн)	Жендерийн тэнцвэрийг бий болгох зорилготой.
Шинэ Зеланд	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байхгүй	Байхгүй	Сонголттой (Үндэстний цөөнхийг багтаах)
Норвег	Байгаа (ихэнх)	Байхгүй	гуравны нэг хүртэл	40 хувь хүртэл эмэгтэй
Швед	Байгаа (90 хувь хүртэл)	Байхгүй (Төрөөс томилгогдсон гишүүн ТУЗ-ийн зөвхөн хөрөнгө оруулалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ)	Байхгүй  Байгаа (2 гишүүн эсхүл 50 хувь хүртэл эсхүл 1000 ажилтантай тохиолдолд 3 гишүүн, ТУЗ-ийн гишүүдийн 50 хувиас хэтрэхгүй байх)	40 хувь хүртэл эмэгтэй
Турк	Байхгүй (нээлтэй ХК-д заавал ажиллах)	Байгаа	Байхгүй	Тусгайлан заагаагүй
Өмнөд Солонгос	Байгаа (1.8 тэрбум доллароос дээш хөрөнгө оруулалттай бол ТУЗ-ийн олонх нь хараат бус гишүүдээс бүрдэх)	Байгаа (1.8 тэрбум доллароос доош хөрөнгө оруулалттай ТӨК- ийн ТУЗ-ийн 4/1 нь хараат бус гишүүдээс бүрдэх)	Байхгүй	Тусгайлан заагаагүй



Мөн зарим улсад ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн дэх эмэгтэй гишүүний тоонд квот тогтоох хандлага гарч эхэлсэн ч албан ёсоор хуульчилсан нь харьцангуй цөөн байна.<sup>44</sup> Үүнээс гадна зарим улс оронд төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчийг хувийн хэвшил, академик салбар, мэргэжлийн байгууллага, холбоодоос сонгон шалгаруулах хандлага ажиглагдаж байна.<sup>45</sup>

### *ТУЗ-ийн гишүүний тоо*

ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд тоон хязгаар тогтооход харгалзах шалгуур үзүүлэлт (үйл ажиллагааны чиглэл, ажлын ачаалал, эрсдэл гэх мэт) бий болгожээ.

#### **Зөвлөмж:**<sup>46</sup>

ТУЗ-ийн гишүүдийн тооны боломжит дээд хязгаарыг тодорхойлох нь зүйтэй. Гишүүн бүр ажил үүргээ гүйцэтгэх цаг хугацаа, боломж нөхцөлөөр хангагдах ёстой. Иймд ТУЗ-ийн гишүүдийн тоог гүйцэтгэх үүрэг, ажлын ачаалалтай нь уялдуулан оновчтой тогтоох нь зохимжтой.

<sup>44</sup> Toolkit, supra note 18, at 166.

<sup>45</sup> Id.

<sup>46</sup> OECD, Corporate Governance Board of State-Owned Enterprises an Overview of National Practices (2013).

Хүснэгт 4. ТУЗ-ийн гишүүний тоо<sup>47</sup>

Улсын нэр	Тооны дээд хязгаар	Тооны доод хязгаар
Австри	20	3
Бразил	6	-
Канад	12	9
Чили	7	3
Дани	-	3
Финланд	10	3
Франц	18	9
Грек	7	-
Унгар	7	3
Израил	12	5
Итали	5	3
Казахстан	-	3
Өмнөд Солонгос	15	-
Латви	5	3
Литва	15	3
Мексик	15	5
Голланд	9	3
Шинэ Зеланд	9	2
Норвег	-	1
Польш	-	3-5
Португал	-	-
Словени	-	3
Испани	15	-
Швед	9	3
Швейцар	10	5
Турк	-	6

<sup>47</sup> OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices (2018).

### *Төрийн албан хаагчийн томилгоог хязгаарлах*

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийн тэнцвэрийг хадгалах үүднээс төрийн албан хаагчийн томилгоог хязгаарлах, бусад гишүүдтэй адил үүрэг хүлээлгэх арга хэмжээ авч буй улсуудын тоо нэмэгдсээр байна. Энэ хүрээнд дараах алхмуудыг онцолж болно<sup>48</sup>. Үүнд:

- ЭЗХАХБ-ын гишүүн болон гишүүн бус зарим улсад улс төрийн албан тушаалтан болон сайд нарыг ТУЗ-д ажиллахыг хориглох;
- ТУЗ дэх хувийн хэвшлээс гаралтай гишүүдийн тоог нэмэгдүүлж, төрийн албан хаагчийн тоог хязгаарлах. Жишээлбэл, Энэтхэг Улсад ТӨК-ийн ТУЗ-д дээд тал нь хоёр л төрийн албан хаагч байхыг зөвшөөрдөг;
- Төрийн зохицуулах чиг үүрэг бүхий байгууллагын албан хаагчийг ТӨК-ийн ТУЗ-д ажиллахыг хориглох. Малайз Улсад ТӨК-ийг улс төрөөс хараат бус болгон, бизнесийн үйл ажиллагааг нь дээшлүүлэхийн тулд зохицуулах байгууллагын төлөөлөл ТУЗ-д орохыг нь хоригложээ.

Мөн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн дэх хараат бус гишүүдийг тоог нэмэгдүүлэх нь улам чухал болж байна. Тухайлбал, Өмнөд Солонгос болон Мозамбик улсад ТУЗ-ийн даргаас гадна гишүүдийн олонх нь хараат бус гишүүн байхаар зохицуулжээ. Түүнчлэн Сингапур Улсын Темасекийг энд дурдаж болно. Темасек нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани хэлбэртэй тул ТУЗ нь заавал хараат бус гишүүнтэй байх үүрэг хүлээгээгүй ч хувийн хэвшлээс гаралтай, олон улсын иргэншил бүхий хараат бус гишүүдээс бүрддэг. Тухайлбал, 2020 оны 4 дүгээр сарын байдлаар ТУЗ-ийн 13 гишүүний 12 нь урьд өмнө төрийн албан тушаал эрхэлж байгаагүй, хувийн хэвшлээс гаралтай гишүүн байна.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Toolkit, supra note 18, at 166.

<sup>49</sup> Темасек веб хуудас. [https://www.temasek.com.sg/en/who-we-are/our-leadership#item-content-temasek-corporate-en-who-we-are-our-leadership-jcr:content-par-tabbed\\_content-tabbed\\_content\\_item-tabpar-gridtabs-item11](https://www.temasek.com.sg/en/who-we-are/our-leadership#item-content-temasek-corporate-en-who-we-are-our-leadership-jcr:content-par-tabbed_content-tabbed_content_item-tabpar-gridtabs-item11), (2020.04.29.)

Мөн 2014 онд хийгдсэн Темасек нэгдлийн оролцогч (охин компани, хараат компани, багц буюу портфолио компани) 23 компанийг хамарсан судалгаанаас үзэхэд тэдгээрийн ТУЗ-д хараат бус 148 гишүүн байгаа нь нийт гишүүдийн 64.87 хувийг эзэлж байна. Тэдгээр нь Сингапур Улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн шилдэг мэргэжилтнүүд<sup>50</sup> байх бөгөөд тал хувь нь төртэй ямар нэг байдлаар албан ёсны хамааралгүй ажээ.<sup>51</sup> Энэхүү мэргэшсэн хараат бус гишүүдээс бүрдсэн ТУЗ нь Темасек загварын цөм юм.

Компанийн засаглалын үүднээс авч үзэхэд ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд хараат бус гишүүн олон байх нь сайн хэмээн шууд дүгнэх боломжгүй ч хараат бус гишүүний тоо нь ТУЗ-ийн хараат бус байдалтай шууд хамааралтай байдаг.

#### *Ажилтны төлөөлөл*

Ажилтны төлөөллийг ТУЗ-д багтаах нь түүний мэдлэг чадварыг шийдвэр гаргах түвшинд ашиглах, хүний нөөц болон ажилтны нийгмийн асуудлыг бодитоор үнэлж шийдвэрлэх, удирдлагууд бодит мэдээллийг шүүлтүүргүйгээр авах, ТУЗ-ийн шийдвэрийг ажлын байран дээр дэмжин хэрэгжүүлэх зэрэг олон давуу талтай.

#### **Зөвлөмж:**<sup>52</sup>

Ажилтны төлөөллийг ТУЗ-ийн бусад гишүүний нэгэн адил мэргэшсэн байлгахын тулд мэдлэг ур чадвараа хөгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй. Тэднийг бусад хувьцаа эзэмшигчдийн нөлөөллөөс хамгаалах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх механизм бий болгох шаардлагатай. Мөн ажилтны төлөөллийг сонгох үйл явцыг нээлттэй, ил тод байлгах, бүх ажилтан чөлөөтэй оролцох боломж бүрдүүлэх нь зүйтэй.

<sup>50</sup> Dan W. Puchniak and Luh Lan, *Independent Directors in Singapore: Puzzling Compliance Requiring Explanation*, NUS Law Working Paper No. 2015/006 (2015), pp.41-42.

<sup>51</sup> Id. at 42.

<sup>52</sup> The World Bank, *A Toolkit: Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2014).

Зарим улс оронд ТУЗ-д ажилтны төлөөлөл багтаах шаардлагыг хууль болон компанийн дүрэмд тусган хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Австри, Чех, Дани, Финланд, Герман, Норвег зэрэг улсад ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд ажилтны төлөөллийг оруулах нь нийтлэг жишиг болжээ. Харин Франц, Грек, Израил, Словени, Испани, Швед, Швейцар зэрэг улсад үүнийг бүр хуулиар шаарддаг. Чили, Египет, Хятад зэрэг улсад зарим тодорхой ТӨК-ийн ТУЗ-д багтаах ажилтны төлөөллийн асуудлыг компанийн дүрэмд тусгасан байдаг.

### 2.5. ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлага

ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах ур чадварын шаардлага нь тухайн компанийн үйл ажиллагааны онцлогоос хамааран харилцан адилгүй боловч ТӨК-ийг үр ашигтай удирдахад шаардагдах гол ур чадварыг Засгийн газрын зүгээс оновчтой тодорхойлох нь чухал.

#### Хүснэгт 5. ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шалгуур<sup>53</sup>

д/д	Шалгуур	Зарим улсын туршлага
1	Төрийн өндөр албан тушаалтан болон яамдын оролцоог багасгах	<i>Эстони:</i> Сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга нар ТӨК-ийн ТУЗ-ийн томилгоонд оролцох боловч ТУЗ-ийн гишүүн байж болохгүй. <i>Израил:</i> Сайд, дэд сайд, парламентын гишүүд ТӨК-ийн гишүүн байж болохгүй. <i>Словени:</i> Төрийн өндөр албан тушаалтан ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүн байж болохгүй. ТӨК-ийн ТУЗ-д хоёроос илүүгүй төрийн албан хаагч байж болно.
2	Тодорхой шалгуур тавих	<i>Чех:</i> ТУЗ-ийн гишүүн нь компанийн засаглал, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэл, арилжааны эрх зүйн талаар туршлагатай байхыг шаардана. <i>Унгар:</i> Санхүү, эдийн засаг, эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн, эрдмийн зэрэгтэй байхыг шаардана. <i>Румын:</i> Ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг хувийн хэвшилд ажилласан туршлагатай байхыг шаардана.

<sup>53</sup> Toolkit, supra note 18, at 170 болон World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2014).

3	Ур чадварыг ялгамжтай тогтоох	<p><i>Чили, Израил, Литва:</i> Том хэмжээний ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнд мэргэжлийн ур чадвар, тохиромжтой байдлын нэмэлт шаардлага тавигдана.</p> <p><i>Швейцар:</i> Мэргэшлийн шалгуурыг гурав ангилна: (i) ТУЗ-д бүхэлд нь (багийн чиг үүрэг, стратегийн ур чадвар, холбогдох зах зээл, мэргэжлийн мэдлэг); (ii) ТУЗ-ийн гишүүнд (ёс суртахуун, хараат бус байдал, мэргэжлийн ур чадвар); (iii) ТУЗ-ийн даргад (манлайлах чадвар).</p>
---	-------------------------------	---

Зарим улсад ТӨК-ийн ТУЗ-д төрийн захиргааны албан тушаалтан ажиллахыг хуулиар хориглодог. Тухайлбал, Вьетнам Улсын Төрийн өмчит аж ахуй нэгжийн тухай хуулийн 31-р зүйлд ТУЗ-ийн гишүүнд дараах шалгуур тавьсан байна.<sup>54</sup> Үүнд:

- Вьетнам Улсын иргэн, эх орондоо оршин суудаг байх;
- Дээд боловсролтой, бизнес удирдах чадвартай, ТУЗ-ийн даргын хувьд тухайн компанийн үйл ажиллагааны чиглэлээр удирдлагын түвшинд гурван жил ажилласан туршлагатай байх;
- Эрүүл мэндийн хувьд сайн, ёс зүйтэй, шударга, зарчимч, хуулийн мэдлэгтэй бөгөөд хууль тогтоомжийг мөрдөх ухамсартай;
- Хуулиар хориглосон албан тушаалтан эсхүл аж ахуй нэгжийг харьяалах төрийн захиргааны албан тушаалтан бус.

Ийнхүү бусад улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдэд тодорхой шаардлага тавих замаар мэргэшсэн удирдлагаар хангах, хараат бус гишүүний тоог нэмэгдүүлж, бие даасан байдал бий болгохыг зорьжээ.

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүн нь тодорхой хугацаагаар томилогдоно. Гэхдээ бүрэн эрхийнхээ хугацаанд өөрийн хүсэлтээр эсхүл тодорхой шалтгааны улмаас чөлөөлөгдөж болно. Аль ч тохиолдолд ТУЗ-ийн гишүүнийг тодорхой журмын дагуу томилж,

<sup>54</sup> Law on State-Owned Enterprises (2003).

чөлөөлөх учиртай. Хувийн хэвшлээс ялгаатай нь ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүд улс төрийн шалтгаанаар ажлаас чөлөөлөгдөх эрсдэл өндөр байдаг. Иймд ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг улс төрийн аливаа шалтгаан болон түүний ажлын гүйцэтгэлтэй холбоогүй асуудлаар үндэслэлгүйгээр чөлөөлөгдөхөөс хамгаалах ёстой.<sup>55</sup>

### ***2.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал***

ТӨК-ийн ТУЗ-д төрийн төлөөллийг нэр дэвшүүлэх, хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах асуудал нь хувьцаа эзэмшигчийн хэрэгжүүлэх үндсэн эрх, үүрэг юм. Гагцхүү ТӨК-ийн ТУЗ-ийг бүрэн эрхээ улс төрийн оролцоогүйгээр, мэргэжлийн түвшинд, хараат бус хэрэгжүүлэх боломжоор хангах үүднээс ердийн болон хараат бус гишүүдийг ил тодоор сонгох тодорхой механизм бүрдүүлэх нь чухал.

Энэ хүрээнд Малайз, Тайланд, Хятад, Израил улс сонгон шалгаруулалтын тодорхой механизм бүрдүүлжээ.

<sup>55</sup> Toolkit, supra note 18, at 171.

Израил Улсын Засгийн газрын компани хариуцсан агентлаг нь төрийн өмчит хуулийн этгээдэд ажиллах өндөр мэргэшлийн ТУЗ бүрдүүлэх зорилгоор ТУЗ-д нэр дэвшүүлэх бүтэц бий болгон, сонгон шалгаруулалтыг гурван үе шаттайгаар зохион байгуулах болжээ. Тухайлбал, 2015 оны сонгон шалгаруулалт нь олон нийтийн анхаарлыг ихэд татсан бөгөөд эхний шатанд 7100 орчим нэр дэвшигч The Directors Teams-д орох өргөдөл гаргажээ. Нарийвчилсан үнэлгээ хийн жагсаалтыг 1000 орчим нэр дэвшигч болгон хумьж, удирдах мэргэжилтэн, санхүүгийн болон хуулийн мэргэжилтэн, салбарын мэргэжилтэн гэх мэт зургаан төрөлд ангилан ярилцлага хийжээ.

Улмаар ангилал бүрд хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчдээс 500 хүнийг нөөцийн санд оруулсан бөгөөд эндээс яамны сайд нар хариуцсан төрийн өмчийн хуулийн этгээдийнхээ ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгон нэр дэвшүүлсэн байна. Ийнхүү сайдын нэр дэвшүүлсэн хүнийг тэтгэвэрт гарсан шүүгчдээс бүрдсэн “Олон нийтийн хороо” батламжилдаг. Нэр дэвшигчдийн нөөцийн санд ороогүй этгээдийг ТУЗ-ийн гишүүнээр томилох тохиолдолд “Олон нийтийн хороо”-ноос заавал зөвшөөрөл авах шаардлагатай.

Ийнхүү Израил Улсын адил ТУЗ-ийн сонгон шалгаруулалтыг өргөн хүрээнд нээлттэй явуулах нь компанийн үйл ажиллагаа дахь улс төр, төрийн байгууллагын нөлөө, сонирхлын зөрчлийг бууруулахаас гадна хувийн хэвшлээс гаралтай өндөр мэргэшил бүхий боловсон хүчин авч ажиллуулах боломж бүрдүүлдэг байна.

Мөн Хятад Улсад Хараат бус гишүүний мэргэжлийн чадварыг шалгах хороо нь сонгон шалгаруулалт зохион байгуулж, тэнцсэн хүмүүсээс “ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний сан”-г бүрдүүлдэг ажээ. Сул орон тоонд зөвхөн тухайн сангаас сонгон томилдог.<sup>56</sup>

Түүнчлэн Өмнөд Солонгост ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх явцын ил тод байдлыг хангах хүрээнд сул орон тооны зарыг

<sup>56</sup> OECD, *supra* note 2, at 18.



тухайн ТӨХЭ-ийн цахим хуудас болон өдөр тутмын сонинд нийтлэх шаардлагыг хуульчилжээ.<sup>57</sup> Нэр дэвшигчдээс өргөдөл хүлээж авах хугацаа нь хамгийн багадаа нэг долоо хоног байх бөгөөд тохиромжтой нэр дэвшигчдийг хайж олоход хүний нөөц зуучлалын компанийг хөлслөн ажиллуулж болдог.

## **2.7. ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг**

ТУЗ-ийн гишүүн нь хянамгай, үнэнч байх гэсэн утгыг агуулсан итгэл даах үүргийг компанийн өмнө хүлээнэ.<sup>58</sup>

Хянамгай байх үүрэг нь хувьцаа эзэмшигчдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулж болзошгүй ямар нэг үйлдэлд маш болгоомжтой, няхуур хандах утгыг илэрхийлнэ. Энэ нь ТУЗ-ийн гишүүд компанид тулгарч болох бүхий л асуудлаар бүрэн мэдээлэлтэй байж, оновчтой шийдвэр гаргах ёстой гэсэн үг юм.<sup>59</sup>

Үнэнч байх үүргийг ерөнхийдөө компанид үнэнчээр ажиллах гэж ойлгож болно. Энэхүү үүргээр ТУЗ-ийн гишүүдээс компанийн үнэ цэнийг өсгөхийг шаардах бөгөөд гишүүд өөрсдийн хувийн эсвэл аль нэг хувьцаа эзэмшигчийн ашиг сонирхлыг компанийн ашиг сонирхлоос илүүд үзэхээс зайлсхийх ёстой. ТУЗ-ийн гишүүд өөрсдийн эсхүл Засгийн газар, улс төрийн албан тушаалтнуудын эрх ашгийг төрийн өмчийн эрх ашгаас илүүд үзэж хэрхэвч болохгүй.<sup>60</sup>

## **2.8. ТУЗ-ийн үнэлгээ**

ТӨХЭ-д тавих хяналт болон ТУЗ-ийн үнэлгээ нь зорилго, хамрах хүрээний хувьд ялгаатай ойлголт юм. Хяналт нь илүү өргөн хүрээтэй, олон талт ойлголт бөгөөд ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааны үр дүн, санхүүгийн тайлан зэрэгт голлон анхаардаг.

Харин ТУЗ-ийн үнэлгээ нь ТУЗ-ийг бүхэлд нь болон ТУЗ-ийн дарга, гишүүдийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх үйл

<sup>57</sup> The Article 24 of the Act on the Management of Public Institutions.

<sup>58</sup> OECD, *supra* note 1, at 22 & 26.;

<sup>59</sup> Toolkit, *supra* note 18, at 161.

<sup>60</sup> *Id.*

ажиллагаа юм. Гол зорилго нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагаа, түүнд гишүүд ямар үр нөлөөтэй, хэрхэн оролцсоныг дүгнэх, улмаар ажлын гүйцэтгэл, үр нөлөөг сайжруулахтай холбоотой дүгнэлт, зөвлөмжийг тэдэнд гаргаж өгөхөд оршдог.

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх арга зам улс орон бүрд харилцан адилгүй байх боловч дараах нийтлэг шалгуурыг хэрэглэж байна.

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт:

- ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэл (компанийн зорилго, төлөвлөгөөний дагуу ажилласан эсэх);
- ТУЗ болон ТУЗ-ийн хороодын уялдаа холбоо, ажлын үр дүн (харилцан мэдээлэл солилцох гэх мэт);
- ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагын харилцан уялдаа;
- ТУЗ-ийн хурлын ирц, оролцоо, саналын эрхээ хэрэгжүүлсэн байдал;
- ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны процесс зэргийг харгалзан үнэлдэг байна.

Үнэлгээ нь ТУЗ, түүний дэргэдэх хороод, ТУЗ-ийн гишүүн тус бүрийн ажлын гүйцэтгэлийг хамарч болно.

ТУЗ-ийн ажлыг үнэлэхэд компани болон гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог анхаарах шаардлагатай. Харин ТУЗ-ийн гишүүдийн үйл ажиллагааг үнэлэхэд тэдний мэргэшлийн болон хувь хүний ур чадварын (soft skills) аль алиныг анхаарах нь чухал.<sup>61</sup> ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ i) төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар дамжуулах; ii) хөндлөнгийн аудитын байгууллагаар дамжуулах; iii) ТУЗ нь ажлын гүйцэтгэлээ өөрөө үнэлэх хэлбэрээр хийж болдог.

БНХАУ-д Төрийн өмчийн хяналт, удирдлагын хороо нь хөрөнгө оруулалтын чиглэл бүхий ТӨК-ийн ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ а) ТУЗ-ийн стандарт үйл ажиллагаа буюу ажлын

<sup>61</sup> Toolkit, supra note 18, at 161.

гүйцэтгэл, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэн байдал, зохион байгуулалт;  
б) үйл ажиллагааны үр дүн буюу шийдвэр гаргах үйл явц, удирдлага, хяналтын үйл ажиллагааны үр дүнг гол шалгуур болгодог ажээ.<sup>62</sup>

ТУЗ-ийн үнэлгээний үр дүнд дараах гурван үндсэн дүгнэлт гарна. Үүнд а) сайн туршлага болохуйц буюу ажлын гүйцэтгэл нь үр дүнтэй эсэх; б) үйл ажиллагаагаа сайжруулах чиглэл авах, өөрчлөлт хийх хугацаат үүрэг авах шаардлагатай эсэх; в) шинээр өөрчлөн байгуулах, үйл ажиллагаагаа сайжруулах төлөвлөгөө гарган хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэх гэх мэт дүгнэлт өгдөг байна.

---

<sup>62</sup> OECD, *supra* note 2, at 203.

Хүснэгт 6. ТУЗ-ийг үнэлэх хэлбэр<sup>63</sup>

Улсын нэр	Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх эсэх	Үнэлгээ хийх хугацаа, үйл явцыг журам, стандарт болон албажуулсан эсэх	Дотоод үнэлгээ (албан ба албан бус)	Хөндлөнгийн хяналтын систем ашигладаг эсэх	Үнэлгээний тайланг нэр дэвшүүлэх үйл явцад ашигладаг эсэх
Австри	Байхгүй	Үгүй	-	Үгүй	-
Бельги	Байхгүй	Үгүй	Албан	Үгүй	-
Бразил	Байхгүй	Тийм	Албан	Үгүй	Үгүй
Канад	Ad hoc	Тийм (албан бус)	Албан бус	Үгүй	Тийм (албан бус)
Чили	Байгаа (1 жил)	Тийм	Албан	Тийм	Тийм
Дани	Байхгүй	Ad hoc	Албан ба албан бус	Үгүй	Тийм
Финланд	Байхгүй	Тийм	Албан ба албан бус	Тийм	Үгүй
Өмнөд Солонгос	Байхгүй	-	-	-	Тийм (албан бус)
Мексик	Байхгүй (онцгой тохиолдлоос бусад)	Тийм (5 компанийн хүрээнд)	Байхгүй	Тийм	Үгүй
Голланд	Байгаа	Тийм	Байгаа	Тийм	Байгаа
Шинэ Зеланд	Байхгүй	Үгүй	Албан	-	Байгаа
Норвег	Байгаа	Тийм	Албан бус	Үгүй	Байгаа
Польш	Байгаа (улирал)	-	Байхгүй	-	Байгаа (албан бус)

<sup>63</sup> OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices (2018).

# ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. ЗАРИМ УЛСЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИЙН ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

## 1. Гана Улсын өнөөгийн байдал

### 1.1. Гана Улсын төрийн өмчийн хуулийн этгээд

2018 оны байдлаар Гана Улсад төрийн өмчит 130 хуулийн этгээд байв. Эдгээрийг төрийн өмчит хуулийн этгээд, төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд (цаашид ТӨОХЭ гэх), бусад хуулийн этгээд (цаашид БХЭ) гэж ангилж болно.<sup>64</sup>

Засгийн газар хувьцаа, хувь нийлүүлэгчийн эрхийг 100 хувь эзэмшдэг бол ТӨХЭ, харин 100 хүртэлх хувийг эзэмшдэг бол ТӨОХЭ гэж үзнэ. Засгийн газар хуулийн дагуу 10 хувийг нь үнэ төлбөргүй эзэмшдэг уул уурхайн компаниуд ТӨОХЭ-ийн нэлээд хувийг эзэлдэг. ТӨХЭ болон ТӨОХЭ нь Засгийн газраас хараат бус байж, зардлаа үйл ажиллагаагаараа нөхөж, төрд татвар, ногдол ашиг төлнө.<sup>65</sup>

Харин БХЭ нь олон нийтийн корпорацуудаас бүрдэх бөгөөд зохицуулах байгууллагуудын оролцоо давамгайлдаг. Тэдгээрийн хувьд ТӨХЭ ба ТӨОХЭ-ээс ялгаатай нь ихэвчлэн зохицуулалтын бодлогын чиг үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд ашиг олох зорилгогүй байдаг. Гэсэн хэдий ч чиг үүрэг, зорилгоо биелүүлэхдээ арилжааны идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Ministry of Finance, 2018 State Ownership Report, p.45. [https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018\\_State\\_Ownership\\_Report\\_v3.pdf](https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018_State_Ownership_Report_v3.pdf)

<sup>65</sup> Id.

<sup>66</sup> Id.

*Хүснэгт 7. Гана Улсын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн ангилал*

ТӨХЭ - 48			ТӨОХЭ - 42		БХЭ - 40
ХХК	Бие даасан хуулиар зохицуулагдах компаниуд <sup>67</sup>	Төрийн зохицуулах байгууллага <sup>68</sup>	Тусгай зориулалт бүхий аж ахуйн нэгж <sup>69</sup>	-	-
30	7	8	3	-	-
<b>Нийт 130 хуулийн этгээд</b>					

Төрийн өмчийн оролцоотой 42 хуулийн этгээдийн 16 нь уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд түүний ес нь нээлттэй хувьцаат компани байна.

***1.2. Гана Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага***

Гана Улс нь ТӨК-ийн төвлөрсөн удирдлагын загвар баримталдаг бөгөөд 2019 онд Төрийн хувь эзэмшил, засаглалыг хэрэгжүүлэх байгууллагын хуулийг баталж,<sup>70</sup> ТӨК-ийн засаглал, үйл ажиллагааг сайжруулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах зорилго бүхий Төрийн хувь эзэмшил, компанийн засаглалын нэгж байгуулсан.

Төрийн хувь эзэмшил, засаглалыг хэрэгжүүлэх нэгж нь ТӨХЭ, ТӨОХЭ болон БХЭ-д төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, зохицуулах чиг үүрэгтэй боловч тэдгээрийн засаглалын асуудалд төдий л оролцдоггүй байна.

Тус нэгж нь 2019 оны байдлаар нийгэм, эдийн засгийн ач холбогдол бүхий 103 компанид төрийн мэдлийн хувьцаа эзэмшиж байна.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Statutory Corporations.

<sup>68</sup> Subvented agencies.

<sup>69</sup> Special Purpose vehicle.

<sup>70</sup> State Interests and Governance Authority Act, 990. <https://siga.gov.gh/siga/wp-content/uploads/2019/08/STATE-INTERESTS-AND-GOV.-ACT-9903362.pdf>

<sup>71</sup> Ministry of Finance, SIGA to Change Narrative of doing Business in Ghana-Prez Assures., <https://www.mofep.gov.gh/news-and-events/2019-08-23/SIGA-to-change-narrative-of-doing-business-in-ghana-prez-assures>

*Төрийн хувь эзэмшил, засаглалыг хэрэгжүүлэх нэгжийн эрх, чиг үүрэг*

- ТӨХЭ –ийн хувьцаа эзэмших, ТӨОХЭ-ийн төрийн мэдлийн хувьцаа эзэмших, худалдах авах, зарах;
- Газар тариалан, аж үйлдвэр, нийтийн үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ, ТӨОХЭ-д төрийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх;
- ТӨХЭ, ТӨОХЭ, БХЭ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэх, салбарын сайдад зөвлөх;
- ТӨХЭ, БХЭ-тэй жил бүр гэрээ байгуулж, гүйцэтгэлийг үнэлэх;
- Онцгой ач холбогдол бүхий ТӨХЭ, БХЭ-ийн гүйцэтгэх захирал, ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох, чөлөөлөх тухай саналыг Засгийн газарт хүргүүлэх.

### ***1.3. Гана Улсын төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компани***

Гана Улсад XIX зууны дунд үеэс уул уурхайн хайгуулын ажил өргөн цар хүрээнд хийгдэж эхэлсэн бөгөөд уул уурхайн салбар нь өнөөг хүртэл улс орны эдийн засгийн өсөлтийн гол хөдөлгөгч хүч болсоор байна. Цаашид ч улсын төсвийг тэлэх, ажлын байр бий болгох, гадаад валютын орлогыг нэмэгдүүлэх боломж бүхий стратегийн салбарт тооцогддог. Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС)-ын 2021 оны тайлангаас үзэхэд ДНБ-ийн 14 хувийг уул уурхайн салбар нь дангаар бүрдүүлдэг ажээ.<sup>72</sup> Уул уурхайн голлох бүтээгдэхүүн нь алт, алмаз, боксит, манган байх<sup>73</sup> боловч цагаан шавар, гялтгануур зэрэг бүрэн ашиглаагүй ашигт малтмалын ордууд цөөнгүй байдаг.

<sup>72</sup> Ministry of Finance, 2018 State Ownership Report, 196. [https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018\\_State\\_Ownership\\_Report\\_v3.pdf](https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018_State_Ownership_Report_v3.pdf)

<sup>73</sup> Id.

*Хүснэгт 8. Гана Улсын уул уурхайн салбарын эдийн засагт  
эзлэх хувь*

Экспортын орлогод эзлэх хувь (%)	ДНБ-д эзлэх хувь (%)	Засгийн газрын орлогод эзлэх хувь (%)	Ажиллах хүчинд эзлэх хувь (%)
67	14	18	2

Уул уурхайн олборлолтын ихэнх нь төрийн мэдэлд байсан боловч 1983 онд хэрэгжүүлсэн Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрөөс хойш гадаадын хөрөнгө оруулалт татан, төрийн өмчийг хувьчлах болжээ. Улмаар 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд<sup>74</sup> ашигт малтмал олборлох эрх олгох тохиолдолд Засгийн газар нь ашгийн 10 хувийг (carried interest) ямар нэгэн санхүүгийн хариу төлбөргүйгээр авахаар заасан байдаг.

Өнөөгийн байдлаар Гана Улсын уул уурхайн салбарт 13 ТӨОХЭ үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд Засгийн газрын хүртэх 10 хувийн ашиг нь Засгийн газар болон компаниудын хооронд хийгдсэн гэрээний дагуу тодорхой хэлбэлзэлтэйгээр тогтоогддог.<sup>75</sup> Тухайлбал, Акием<sup>76</sup>, Ахэфо<sup>77</sup> зэрэг уурхайн хувьд хувьцааны гэхээсээ илүү цэвэр мөнгөн гүйлгээний 10 хувь, АнглоГоулд Ашантийн хувьд дотоодын компанийн хувьцаа бус, олон улсын АнглоГоулд Ашантийн хувьцааны 0.01 хувь, Гана Бокситын хувьцааны 20 хувь байхаар тус тус тохиролцсон байна.

<sup>74</sup> Minerals and Mining Act, 703.

<sup>75</sup> Ministry of Finance, Final Report for 2017&2018 Mining Sector, 47. [https://eiti.org/files/documents/final\\_2017\\_and\\_2018\\_mining\\_reportab\\_1.pdf](https://eiti.org/files/documents/final_2017_and_2018_mining_reportab_1.pdf)

<sup>76</sup> Akyem Mine

<sup>77</sup> Ahafo Mine



*Хүснэгт 9. Уул уурхайн ТӨӨЖ дахь Гана Улсын  
төрийн эзэмшил*

д/д	Хуулийн этгээдийн нэр	Үйл ажиллагааны чиглэл	Засгийн газрын эзэмшил
1	АнглоГоулд Ашанти Лимитед (Обуази) <sup>78</sup>	Эрдэс баялгийн удирдлага, олборлолт	0
2	АнглоГоулд Ашанти Идуаприем Лимитед <sup>79</sup>	Алтны уурхай	0
3	Адамус Ресурсис Лимитед <sup>80</sup>	Алтны уурхай	10 хувь
4	Голден Стар Васса Лимитед <sup>81</sup>	Алтны уурхай	10 хувь
5	Голден Стар Богосо Прести Лимитед <sup>82</sup>	Уул уурхай	10 хувь
6	Гоулд Филдс Гана Лимитед <sup>83</sup>	Уул уурхай	10 хувь
7	Абоссо Гоулд Филдс Лимитед <sup>84</sup>	Алтны уурхай	10 хувь
8	Чирано Гоулд Майнс <sup>85</sup>	Уул уурхайн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалт	10 хувь
9	Ньюмонт Голден Риж Лимитед <sup>86</sup>	Акием уурхайн бүсэд хүнсний аюулгүй байдлыг хангах	0
10	Ньюмонт Гана Гоулд Лимитед <sup>87</sup>	Уул уурхай	0
11	Гана Боксит Компани Лимитед <sup>88</sup>	Уул уурхай	20 хувь

<sup>78</sup> AngloGold Ashanti (Obuasi) Limited

<sup>79</sup> AngloGold Ashanti Iduapriem Limited

<sup>80</sup> Adamus Resources Limited

<sup>81</sup> Golden Star Wassa Limited

<sup>82</sup> Bogoso Prestea Limited

<sup>83</sup> Gold Fields Ghana Limited

<sup>84</sup> Abooso Gold Fields Limited

<sup>85</sup> Chirano Gold Mines

<sup>86</sup> Newmont Golden Ridge Limited

<sup>87</sup> Newmont Ghana Gold Limited

<sup>88</sup> Ghana Bauxite Company Limited

## Хүснэгт 9-ийн үргэлжлэл

12	Гана Манганиз Компани Лимитед <sup>89</sup>	Уул уурхай	10 хувь
13	Персеуз Майнинг (Гана) Лимитед <sup>90</sup>	Уул уурхай, хөрөнгө оруулалт	10 хувь

Ийнхүү Гана Улсын уул уурхайн салбарт хувийн хэвшлийн оролцоо түлхүү байдаг бөгөөд Засгийн газар бага хэмжээний хувь эзэмших эсхүл тодорхой хувийн ашиг хүртэх замаар оролцдог байна.

#### **1.4. Гана Улсын төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн ТУЗ**

Гана Улсад уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн өмчийн оролцоотой компанийн засаглалд хамаарах тусгайлсан хуулийн зохицуулалт байхгүй. Засаглалын хүрээнд 2019 онд шинэчлэн найруулсан Компанийн хууль,<sup>91</sup> 1990 оны Нээлттэй компанийн зохицуулалт,<sup>92</sup> 2000 оны Үнэт цаасны салбарын хууль<sup>93</sup> тус тус үйлчилнэ.<sup>94</sup>

2019 оны Компанийн тухай хуулиар хаалттай болон нээлттэй компанийн хэлбэр бий болгосон бөгөөд ТУЗ-ийн хувьд Компанийн хуулийн зохицуулалт нийтлэг үйлчилнэ.

Гана Боксит Компани Лимитедийг эс тооцвол бусад компанид төрийн эзэмшлийн хувь нь 10 хувь байдаг тул тэдгээр компанид төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх нь төдий л ач холбогдолгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, Гана Улсын уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа

<sup>89</sup> Ghana Manganese Company Limited

<sup>90</sup> Perseus Mining (Ghana) Limited

<sup>91</sup> Companies Act 992.

<sup>92</sup> Listing Regulations, 1509.

<sup>93</sup> Security Industries (Amendment) Act, 590.

<sup>94</sup> Gakpo, M. D. Y., Ashigbey, K. K., Kwakye, M. Corporate governance and performance of state-owned enterprises in Ghana, International Academic Journal of Economics and Finance 3(6), 333-344, 336 (2021).

явуулж буй төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд нь цэвэр хувийн өмчит компанийн зарчмын дагуу үйл ажиллагаа явуулж байна.

## **2. Ботсвана Улсын өнөөгийн байдал**

### **2.1. Ботсвана Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээд**

Ботсвана Улсад ТӨХЭ-ийн үр ашиг маш сул байсан тул 2000 оноос эрх зүйн шинэтгэлийг эрчимтэй хийжээ. Энэхүү эрх зүйн шинэтгэлийг багцлан авч үзье.

- 1) 2000 оны Хувьчлалын бодлого;
- 2) 2005 оны Хувьчлалын мастер төлөвлөгөө;
- 3) 2005 оны Шинэчилсэн орлогын бодлого;
- 4) 2007 оны Компанийн тухай хууль,<sup>95</sup>
- 5) 2013 оны Компанийн засаглалын хууль.<sup>96</sup>

Ботсвана нь 2000 онд төрийн өмчит байгууллагуудын үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулж, үр ашгийг дээшлүүлэх “Хувьчлалын бодлого” баталсан. Санхүү, хөгжлийн төлөвлөлтийн яамнаас уг бодлогын хэрэгжилтийг хариуцах бүрэн эрх бүхий бие даасан байгууллага болох Нийтийн өмчийн компанийг үнэлэх, хувьчлах агентлаг (НӨКҮХА)<sup>97</sup> байгуулсан. НӨКҮХА нь ТӨХЭ-ийн томилгооны талаар яамдад зөвлөгөө өгч, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавьж ажилладаг.<sup>98</sup> Улмаар 2005 онд ТӨХЭ-ийг хувьчлах үүднээс “Хувьчлалын мастер төлөвлөгөө”-г НӨКҮХА-аас батлан гаргажээ.

<sup>95</sup> Botswana Companies Act CAP 42-01. <https://www.cipa.co.bw/cipa-acts>

<sup>96</sup> Botswana Code of Corporate Governance (BCCG) - Code of Best Practice on Corporate Governance. <https://www.governance.co.bw/images/BotswanaCodeofCorporateGovernanceV4.pdf>

<sup>97</sup> Public Enterprise Evaluation and Privatization Agency (PEEPA).

<sup>98</sup> Kgotla M. Ramaphane, Public Enterprises In Botswana: Ownership And Governance, Public enterprise, 2011. Vol. 18, Nos. 1-4, 22 (2011) .

Уг төлөвлөгөөнд ТӨХЭ-ийн үр ашгийн талаарх Засгийн газрын хүлээлтийг тодорхойлох, тэдгээрийн зорилго, чиг үүргийн биелэлт, үр ашгийг үнэлэх, нэмэгдүүлэх, хувьцаа эзэмшигчийн хяналтыг бэхжүүлэх, хариуцлагатай, ил тод байдлыг сайжруулахад анхаарчээ.

Ботсвана Улсын Сангийн яамны тайлангаас үзэхэд 2020 оны байдлаар зохицуулах байгууллагаас эхлээд нийт 60 гаруй ТӨХЭ үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээрийг арилжааны болон арилжааны бус хуулийн этгээд хэмээн ангилна.

Харилцаа холбоо гэх мэт зарим салбарт нийтийн үйлчилгээний үүргийг хэрэгжүүлэх тодорхой бодлого байдаг бол бусад салбар нь тодорхой бодлогогүй хэвээр байна.<sup>99</sup> Мөн Засгийн газар нь ТӨХЭ-ийг өөрийн салбар нэгжтэй адилтган үздэг тул Засгийн газрын бодлогыг шууд хэрэгжүүлэх хандлага нийтлэг байна.

НӨКҮХА нь компанийн засаглалын хүрээнд Ботсвана дахь ТӨХЭ-үүдэд засаглалын сайн туршлагыг нэвтрүүлжээ. Үүнд Засгийн газар болон ТӨХЭ-ийн үүрэг, түүний дотор нийгмийн үүрэг хариуцлагыг хэрхэн санхүүжүүлэх асуудал багтжээ. Улмаар ТӨХЭ-ийн шинэчлэлийн хүрээнд Засгийн газар зарим ТӨХЭ-ийн чиг үүргийг дахин эргэж харахаар төлөвлөж байна.<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Id. at 24.

<sup>100</sup> Ministry of Finance and Economic Development, People's guide to the 2020/2021 BUDGET, Republic of Botswana, (2020) 2. [https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/Botswana\\_2020\\_Approval\\_External\\_CitizensBudget\\_MinEcosFin\\_SADC\\_English.pdf](https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/Botswana_2020_Approval_External_CitizensBudget_MinEcosFin_SADC_English.pdf)

## Хүснэгт 10. Ботсвана Улсын ТӨХЭ-ийн ангилал

д/д	Харьяалах яам	Арилжааны хуулийн этгээд	Арилжааны бус хуулийн этгээд
1	Хөдөө аж ахуйн яам	Ботсванагийн Хөдөө аж ахуйн зах зээлийн зөвлөл Ботсванагийн махны хороо Ботсвана Баяана вакцины хүрээлэн	Ботсванагийн Хөдөө аж ахуй, үндэсний хүнсний технологийн судалгааны төв
2	Газар ба орон сууцны яам	Ботсвана орон сууцны корпорац	-
3	Эрдэс баялаг, эрчим хүч, усны нөөцийн яам	Ботсвана эрчим хүчний корпорац Ус ашиглалтын корпорац	-
4	Санхүү, хөгжлийн төлөвлөлтийн яам	Ботсвана хөгжлийн корпорац Ботсвана хадгаламжийн банк Үндэсний хөгжлийн банк Ботсвана Банк	Ботсвана хувьчлал, хөрөнгийн холдинг Ботсвана хөгжлийн бодлогын шинжилгээний хүрээлэн Ботсвана хөрөнгийн бирж Ботсвана орлогын нэгдсэн үйлчилгээ Санхүүгийн хяналтын агентлаг Олон улсын санхүүгийн үйлчилгээний төв Моторт тээврийн хэрэгслийн ослын сан Банк бус санхүүгийн байгууллагуудыг зохицуулах газар Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн үнэлгээ, хувьчлалын агентлаг Төрийн худалдан авалт, хөрөнгө ашиглалтын зөвлөл Ботсвана статистик

Хүснэгт 10-ын иргэлжлэл

5	Тээвэр, харилцаа холбооны яам	Эйр Ботсвана Ботсвана шуудангийн үйлчилгээ Ботсвана төмөр зам Ботсванагийн харилцаа холбооны газар Ботсвана телеком корпорац	Иргэний агаарын тээврийн газар
6	Боловсрол, ур чадварын хөгжлийн яам	-	Ботсванагийн шалгалтын зөвлөл Ботсванагийн зайны болон нээлттэй сургалтын коллеж Ботсванагийн шинжлэх ухаан, технологийн олон улсын их сургууль Багшийн боловсролын зөвлөл Ботсванагийн сургалтын газар Ботсванагийн их сургууль
7	Дэд бүтэц, шинжлэх ухаан, технологийн яам	-	Ботсвана шинэчлэлийн төв Ботсванагийн хөдөөгийн үйлдвэрлэл, компанийг дэмжих технологийн төв
8	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам	-	Ботсванагийн жуулчлалын байгууллага
9	Худалдаа, үйлдвэрлэлийн яам	Иргэний хөгжлийн агентлаг	Ботсванагийн стандартын товчоо Ботсванагийн гадаад худалдааны хөгжил, хөрөнгө оруулалтын газар Өрсөлдөөний газар Дотоодын аж ахуйн нэгжийн газар
10	Ерөнхийлөгч	-	Ботсванагийн үндэсний үйлдвэрлэлийн төв

## 2.2. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага

Ботсвана Улс нь төрийн өмчит компанийн удирдлагын хувьд төвлөрсөн бус загвартай.<sup>101</sup> Энэ загварын хүрээнд:

- Компанийн үйл ажиллагааны чиглэлээс хамааран хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг салбарын яам хэрэгжүүлдэг;
- Салбарын сайд ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох, тайланг хянах эрхтэй;
- Ихэнхдээ бие даасан хууль гаргах замаар төрийн өмчит компанийг үүсгэн байгуулдаг ба зарим тохиолдолд Компанийн тухай хуулийн дагуу үүсгэн байгуулж болдог;
- ТУЗ-ийн бүрэн эрх, чиг үүргийг Төрийн өмчит компанийг үүсгэн байгуулах хууль болон компанийн дүрмээр тодорхойлдог. Энэ нь ТУЗ-ийн бүрэн эрх харилцан адилгүй болох нөхцөл бүрдүүлжээ;
- Төрийн өмчит компаниуд нь эрх зүйн хувьд бие даасан шинжтэй ба үндэсний хөгжлийн бодлогын хүрээнд салбарын яамдаасаа бодлогын удирдамж авч, улирлын болон жилийн тайлан хүргүүлдэг.

НӨКҮХА нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Үүнд:

- ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагааг сайжруулахад зөвлөх;
- ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг салбарын яамдад санал болгох;
- ТУЗ-ийн гишүүдийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх;
- ТӨК-ийн зорилт, ажлын төлөвлөгөөг тодорхойлоход зөвлөх;
- Арилжааны үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨК-уудын үйл ажиллагааг үнэлэх.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Kgotla, supra note 65, at 22.

<sup>102</sup> Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн үнэлэх, хувьчлах агентлагийн веб хуудас.  
<https://www.peepa.co.bw/about-2-2/>

### **Компанийн засаглалын кодекс-2013**

Ботсвана Улс нь компанийн засаглал, ТӨК-ийн ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг сайжруулах зорилгоор “Компанийн засаглалын кодекс-2013”-ыг баталжээ. Кодекс нь төрийн болон хувийн өмчит бүх компанид жишиг болгон мөрдөх стандарт зарчмыг агуулжээ.<sup>103</sup> Уг Кодекс есөн бүлэгтэй бөгөөд ТУЗ-ийн гишүүний томилгоо, ТУЗ-ийн үнэлгээтэй холбоотой гол зарчмыг товч дурдвал:

- *Төлөөлөн удирдах зөвлөл:* Хувьцаа эзэмшигчдийн (төр, хувийн хэвшил) зүгээс ТУЗ-ийн гишүүнийг томилохоос өмнө ТУЗ нь сул орон тоон дээр ямар мэдлэг, ур чадвартай хүн шаардлагатай тухай санал боловсруулна. ТУЗ-ийн гишүүд компанийн үйл ажиллагаатай холбоотой сургалт, хөтөлбөрт хамрагдах үүрэгтэй бөгөөд үүнд ТУЗ-ийн нарийн бичгийн дарга хяналт тавина.
- ТУЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг ТУЗ-ийн гишүүдийн олонхын саналаар чөлөөлөх ба Компанийн тухай хуулийг баримтална.
- ТУЗ ажлын гүйцэтгэлийг бүхэлд нь, мөн гишүүн тус бүрийн ажлын гүйцэтгэлийг жил бүр үнэлэх.

### **2.3. Ботсвана Улсын төрийн өмчит уул уурхайн компани**

Уул уурхайн салбар нь Ботсвана Улсын ДНБ-д томоохон хувь нэмэр оруулдаг бөгөөд нийт экспортын орлогын бараг 80 хувийг бүрдүүлдэг.<sup>104</sup> Ботсвана Улс 2018 онд дэлхийн хоёр дахь том алмаз олборлогч орон болсон ба 2019 онд дахин нэг том алмазын орд нээжээ. Тус улс нь сода, нүүрсний арвин нөөцтэйгөөс гадна тоосгоны шавар, хэмжээст чулуу, эрдэнийн чулуу, алт, давс зэргийг олборлодог.

<sup>103</sup> Botswana Code of Corporate Governance, 2013.

<sup>104</sup> Ботсвана Улсын үндэсний статистик, 2018.



2020 оны байдлаар Ботсвана Улсын уул уурхайн салбарт дэлхийд томоохонд тооцогдох алмаз олборлогч компани, мөн сода, давсны цорын ганц олборлогч Ботсвана Аш гэх мэт 26 компани үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээрийн дотор ТӨК байхгүй бөгөөд алмазын олборлолт явуулдаг ТӨОК цөөн байна.

Уул уурхайн салбарт ТӨК байхгүй байгаа нь 1999 оны Ашигт малтмалын хуулийн<sup>105</sup> дагуу уул уурхайн салбарт төрөөс хамгийн дээд тал нь 15 хувийг эзэмшихээр зохицуулсантай холбоотой. Харин алмаз олборлох үйл ажиллагааны хувьд тухайн компанитай тохиролцох замаар төрийн эзэмшлийн хувийг нэмэгдүүлж болохоор зохицуулжээ. Тухайлбал, үүнд Дэбсвана (Debswana) компанийг дурдаж болно.

Дэбсвана нь Дэ Бийрс<sup>106</sup> ба Засгийн газрын 50/50 хувийн хамтарсан компани юм. Дэ Бийрс болон Засгийн газар нь одоогоор Ботсвана дахь Дэ Бийрс инвестмент, Дэбсвана, Даймонд Трэйдинг,<sup>107</sup> Дэ Бийрс Глобал гэсэн дөрвөн компанийн багцыг хамтран эзэмшдэг. Эдгээр компани нь алмазын хайгуул, олборлолт, худалдаа эрхэлдэг байна. Хэдийгээр Засгийн газар нь Дэбсвана компанийн хувьцааны 50 хувийг эзэмшдэг боловч ашгийн 80.8 хувийг хүртдэг.<sup>108</sup>

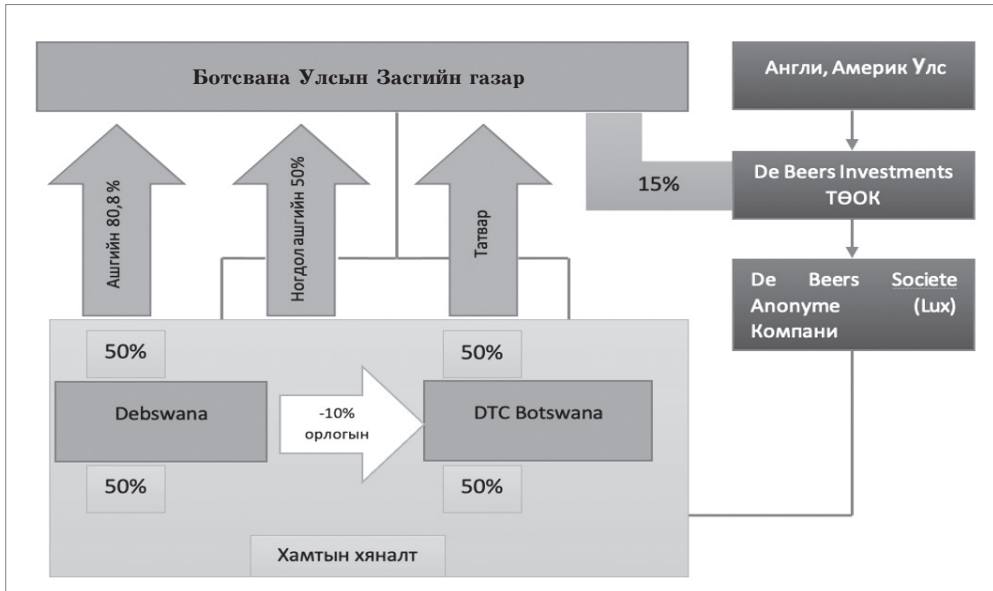
<sup>105</sup> Mines and Miners Act, 1999.

<sup>106</sup> De Beers

<sup>107</sup> DTC Botswana

<sup>108</sup> World Bank Group, Botswana Mining Investment and Governance Review, The Mining investment and governance review (MInGov) (2016), p.27.

Хамгийн том алмазын орд эзэмшигч компаниуд дахь  
төрийн өмчийн хувь хэмжээ<sup>109</sup>



Засгийн газар болон Дэ Бийрс компанийн харилцаа эртнээс тавигдсан бөгөөд 1980-аад онд олон улсын зах зээл дээр алмазын эрэлт бага байх үед Дэбсвана компани нь нэлээд их алмазын нөөц хуримтлуулжээ. Эрэлт нэмэгдэх үед Дэ Бийрс алмазыг бэлэн мөнгөөр, зарим хэсгийг нь толгой компани болох Дэ Бийрс Францын хувьцаагаар худалдаж авсан.<sup>110</sup>

Ийнхүү Засгийн газар эхэндээ Дэ Бийрсийн таван хувийг л эзэмшдэг байсан бол 2001 он гэхэд 15 хувийг эзэмших болов. Мөн 2006 онд Засгийн газар, Дэ Бийрс Франц компани хоёр хамтран 50/50 хувийн эзэмшил бүхий Даймонд Трэйдинг компани байгуулснаар 3000 гаруй ажлын байр бий болгожээ.

<sup>109</sup> Word Bank Group, Botswana Mining Investment and Governance Review, The Mining investment and governance review, p.27 (2016).

<sup>110</sup> <http://www.debeersgroup.com/botswana/en/who-we-are/de-beers-in-botswana.html>

## **2.4. Ботсвана Улс дахь ТӨХЭ-ийн ТУЗ**

Ботсвана Улс нь ТӨХЭ-ийн удирдлагын төвлөрсөн бус загвар хэрэгжүүлдэг.<sup>111</sup> Энэ загвараар ТӨХЭ-ийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг салбарын яамд харьяалан хэрэгжүүлж, ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох бөгөөд ТӨХЭ нь салбарын яаманд ажлаа тайлагнадаг. ТӨХЭ-ийн олонх нь бие даасан хуулийн дагуу олон нийтийн корпорац хэлбэрээр байгуулагдсан бол зарим нь Компанийн тухай хуулийн дагуу үүсгэн байгуулагджээ.

ТӨХЭ нь бие даасан хуулийн этгээдийн статустай боловч Үндэсний хөгжлийн болон холбогдох яамны стратеги төлөвлөгөөнд үндэслэн салбарын яамдаас бодлогын удирдамж авч ажилладаг байна. Салбарын яамдаас удирдамж авах талаар хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах баримт бичигт тодорхой заасан байдаг.

НӨКҮХА нь ТӨХЭ-ийн удирдлагад төдий л оролцдоггүй ба үүнийг үүсгэн байгуулах баримт бичигт нь тусгасан байдаг. Мөн ТӨК болон түүний ТУЗ-ийн бүтцийг тогтоосон нийтлэг хэм хэмжээ байхгүй бөгөөд үүсгэн байгуулах хууль эсхүл дүрмээр тодорхойлдог.

Салбарын яамд хувьцааны багцдаа тулгуурлан яамны албан хаагчдаас ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох бөгөөд НӨКҮХА-ийн санал болгосон нэр дэвшигчдээс сонгон шалгаруулдаг. 2005 оны “Хувьчлалын мастер төлөвлөгөө”-ний хүрээнд ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах, ТУЗ-ийн ажлыг үнэлэх тогтолцоог нэвтрүүлжээ. Энэ зохицуулалт уул уурхайн салбарын ТӨОК-д ч нийтлэг үйлчилнэ.

## **2.5. ТУЗ-ийн бүрэн эрх**

ТӨК-ийн засаглалыг тухайн компанийг үүсгэн байгуулах тухай хуулиар зохицуулдаг. Уг хуулиар ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг тодорхойлох бөгөөд ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагад зөвлөх, хяналт тавих нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. Гэвч ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхгүй байдаг онцлогтой.

<sup>111</sup> Kgotla, supra note 65, at 22.

Энэ нь төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн гишүүн, гүйцэтгэх удирдлага, бусад удирдах албан тушаалтныг тухайн салбарын харьяалах яамны сайд томилж, чөлөөлдөгтэй холбоотой.<sup>112</sup>

Зарим компанийн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг санал болгох эрхтэй боловч салбарын яам нь уг саналыг хүлээн авах үүрэггүй.<sup>113</sup> Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх бүрэн эрхийг салбарын яамд хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, Ботсвана төмөр замын жишээг дурдаж болно.

#### **Ботсвана төмөр зам (BR)114**

BR нь 1987 онд Зимбабве Улсын төмөр замын Ботсвана хотод байрладаг хэсгүүдийг худалдаж авснаар үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн. BR нь Ботсвана Улсын Засгийн газрын 100 хувь эзэмшдэг ТӨХЭ-ийн нэг юм. Тухайн үед тус компанийн хүний нөөц төмөр зам ажиллуулахад бэлэн биш байв.

Энэ хугацаанд BR нь ажилчдаа сургаж чадсан боловч 1990-ээд оны сүүлээр хуучирсан вагонуудыг шинэчлэх асуудалтай нүүр тулгарав. ТУЗ нь 2008 онд “системийн сул тал, ашиг сонирхлын зөрчил, компанийн засаглалын муу талыг илрүүлэхээр” Deloitte зөвлөх компаниар аудит хийлгэжээ.

<sup>112</sup> Tebogo Israel Magang & Koketso Bafana Kube, Compliance with Best Practice Governance Principles by State-Owned Enterprises in Botswana, 13 International Journal of Business and Management 2, 149, 150 (2018).

<sup>113</sup> Id.

<sup>114</sup> B Motshegwa, K Mooketsane and K Bodilenyane, The Slip-Ups of Corporate Governance in Botswana Public Enterprises, The 2nd Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives, 26 - 28 July 2017, Tlotlo Hotel, Gaborone, Botswana (2007) 36.

Хяналтын орчин сул, залилан явагдах боломжтой, компанийн урт хугацааны тогтвортой хөгжил нь эргэлзээтэй байсан ч түүнийг авч үлдэхийн тулд Засгийн газар маш их хөрөнгө оруулах шаардлагатай болсон. Тухайн үед “*Sunday Standard Reporter*”-д тэмдэглэснээр BR нь “залилангаас урьдчилан сэргийлэх, хариу арга төлөвлөгөө, ёс зүйн бодлого” байгаагүй тул санхүүгийн алдагдалд оржээ. Энэ үед ТУЗ-ийн хяналт сул байсныг BR компанийн тайлангаас тодорхой харж болох ч компанийн стратегийн төлөвлөгөөн дэх ТУЗ-д тавих гол шаардлагууд сул байсан тул ТУЗ хариуцлагаас татгалзав. Үүний зэрэгцээ ТУЗ-өөс гүйцэтгэх захирлыг чөлөөлсөн боловч огцрохоос татгалзсан ажээ.

Ийнхүү Ботсвана Улсад ТӨК-ийн үйл ажиллагаанд сайд нар хөндлөнгөөс оролцдог, ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх эрхгүй байгаа нь дээрх жишээнд дурдсанчлан ТУЗ-ийн чиг үүргийг үр нөлөөгүй болгох зэрэг томоохон асуудал үүсгэж байна.

## **2.6. ТУЗ-ийн гишүүдийн бүтэц**

ТӨК-д ТУЗ-ийн бүтэц нэн чухал. Энэ хүрээнд хувийн хэвшлийн туршлагыг нэвтрүүлэх зорилгоор ТУЗ-д хувийн хэвшлээс нэр дэвшигчдийг томилох зохицуулалт бий болгосноор хувийн хэвшлээс гаралтай ТУЗ-ийн гишүүний тоо нэмэгджээ.

Харин уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компанид төр хамгийн ихдээ 15 хувь эзэмшдэг тул ТУЗ-ийн бүтэц нь төдий л асуудал дагуулдаггүй байна. Харин алмазын олборлолт явуулдаг Дэбсвана компани нь Засгийн газар болон хувийн хэвшлийн дундын эзэмшлийнх тул төрийн төлөөллийг хэрхэн хэрэгжүүлэх асуудал түүнд чухлаар тавигдана. Улмаар талуудын хувь эзэмшилтэй тэнцүү тоогоор ТУЗ-ийн гишүүдийг томилдог ба ТУЗ-ийн 12 гишүүний зургаа нь Засгийн газрын төлөөлөл байна.

*Хүснэгт 11. Дэбсвана компанийн ТУЗ-ийн бүтэц*

д/д	ТУЗ-ийн дарга эсхүл гишүүн	Төлөөллийн эрх зүйн байдал
<b>Дэ Бийрс-ийн квот</b>		
1	ТУЗ-ийн дарга	Дэ Бийрс-ийн гүйцэтгэх захирал (2 жил тутам солигдоно)
2	Гишүүн	Үйл ажиллагааны захирлын үүрэг гүйцэтгэгч
3	Гишүүн	Дэд ерөнхийлөгч
4	Гишүүн	Техникийн албаны дарга
5	Гишүүн	Захирлууд ба гүйцэтгэх удирдлагын ажилтан
6	Гишүүн	Санхүүгийн захирал
<b>Ботсвана Улсын Засгийн газрын квот</b>		
7	Гишүүн	Ботсванагийн Засгийн газар
8	Гишүүн	Ерөнхий прокурор
9	Гишүүн	Ерөнхийлөгчийн орон тооны нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын нарийн бичгийн дарга
10	Гишүүн	Ботсвана банкны Ерөнхийлөгч
11	Гишүүн	Эрдэс баялаг, усны нөөцийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга,
12	Гишүүн	Санхүү, хөгжлийн төлөвлөлтийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга

Дэбсвана компанийн ТУЗ-д хараат бус гишүүн байхгүй бөгөөд хоёр төрлийн хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөллөөс л бүрддэг. ТУЗ дэх Засгийн газрын төлөөлөл нь цэвэр төрийн албан хаагчдаас бүрдэн, хяналтын чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Мөн ТУЗ-ийн даргыг хоёр хоёр жилийн хугацаагаар Засгийн газар болон De Beers-ийн төлөөлөл ээлжлэн хэрэгжүүлдэг.

**2.7. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага**

2005 онд батлагдсан “Хувьчлалын мастер төлөвлөгөө”-ний дагуу ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгоход дараах зарчмыг баримтална.<sup>115</sup>

- Чадахуйн зарчимд суурилан ил тодоор сонгох;

<sup>115</sup> Kgotla, supra note 65, at 22.

- ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд мэргэжил, ур чадварын тэнцвэрийг хангах;
- Нэр дэвшигчийн ур чадварыг магадалж, эрсдэлийг багасгах;
- Сонирхлын зөрчлийг магадлах;
- ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангах;
- Компанийн сайн засаглалыг бэхжүүлэх.

Мөн ТУЗ-ийн гишүүнээр ажиллахад баримтлах тодорхой шаардлагыг тогтоосон. Өөрөөр хэлбэл, харьяалах яам нь дараах шаардлагыг хангаагүй ТУЗ-ийн гишүүнийг чөлөөлж болохоор зохицуулсан байна.<sup>116</sup> Үүнд:

- Хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гурав дараалан ТУЗ-ийн хуралд оролцоогүй;
- Үр ашиггүй ажилласан;
- Бие бялдар болон сэтгэцийн хувьд ажил үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон;
- Ашиг сонирхлын мэдүүлгээ гаргаагүй зэргээр ТӨХЭ-ийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн.

Ийнхүү Ботсвана Улсын хувьд ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлагыг диспозитив шинжтэйгээр тодорхойлж өгсөн боловч чөлөөлөх үндэслэлийг нь нарийвчлан заасан байна.

### ***2.8. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал***

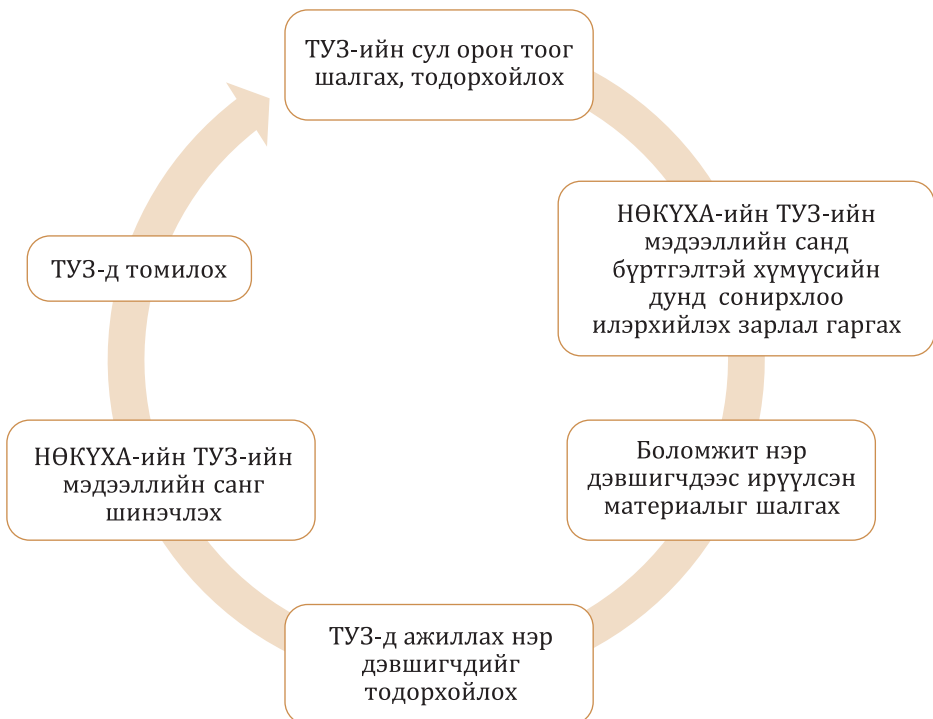
Ботсвана Улс нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгон шалгаруулах үйл явцыг нарийвчлан зохицуулсан байдаг. НӨКҮХА нь ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх үйл явцын хүрээнд дараах зорилгыг дэвшүүлжээ.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Tebogo, supra note, 76, at 149 &150.

<sup>117</sup> PEEPA, <https://www.peepa.co.bw/about-11/>

- 1) Зохих шаардлага хангасан тохиромжтой нэр дэвшигчдийг тодорхойлох хараат бус, ил тод механизм бүрдүүлэх;
- 2) Тохиромжтой ур чадвар, туршлага бүхий тэнцвэртэй ТУЗ бий болгох;
- 3) Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийг удирдах ажлыг хөнгөвчлөх.

Товчоор хэлбэл, ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа нь дараах процессын дагуу явагдана. ТУЗ-д сул орон тоо гарсан тохиолдолд тэргүүн ээлжид НӨКҮХА-ийн мэдээллийн санд бүртгэлтэй хүмүүсийн дунд зар гаргана. Дараа нь нэр дэвшигчдээс ирүүлсэн материалаас сонгон шалгаруулж, тодорхой нэр дэвшигчийг санал болгоно.





ТУЗ-д нэр дэвшүүлэх үйл явцыг дараах байдлаар харуулж болно.<sup>118</sup>

### **3. Чили Улсын өнөөгийн байдал**

#### **3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээд, тэдгээрийн удирдлага**

Чили Улс нь ТӨХЭ-ийн удирдлагын төвлөрсөн загвар нэвтрүүлсэн. 1997 онд ТӨК-д хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төв байгууллага байгуулжээ.

Чили Улсад ТӨХЭ-ийг нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэж тооцдог. Захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор яамдаас ТӨХЭ байгуулж болох ба нийтийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэх зорилгоор хуульд заасны дагуу мөн байгуулж болно. Хуулиар тогтоосон ТӨХЭ-ийн тод жишээ бол уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг Үндэсний зэсийн корпорац, Шуудангийн үйлчилгээ хоёр юм.<sup>119</sup>

Мөн Засгийн газраас дангаараа байгуулсан болон хувьцааны дийлэнх хэсгийг нь эзэмшдэг компаниуд байдаг. Эдгээр компанийн харилцааг хөрөнгийн зах зээл дээр бүртгэлтэй компаниудад хамаарах нийтлэг хууль тогтоомжоор зохицуулдаг байна.

2020 оны байдлаар Чили Улсад нийт 33 ТӨХЭ байгаа бөгөөд бүгд арилжааны компани юм. Эдгээрийн 30 нь хөрөнгийн биржид бүртгэлгүй, 100 хувь Засгийн газрын эзэмшилд байдаг бол үлдсэн гурав нь хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй нээлттэй компани юм.<sup>120</sup>

Үйл ажиллагааны чиглэлээр нь авч үзвэл боомтын менежмент эрхэлдэг арав, үйлчилгээний салбарт найм, батлан хамгаалах болон хэвлэл мэдээллийн салбарт тус бүр гурав, усны болон зам тээврийн салбарт тус бүр хоёр, уул уурхайн салбарт дөрөв,

<sup>118</sup> Kgotla, supra note 65, at 26.

<sup>119</sup> The World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America Current Trends and Country Cases, (2014) 16. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/634451468088457556/pdf/894680WP00P1260orateOGovernance0LAC.pdf>

<sup>120</sup> Id. at 87.

санхүүгийн салбарт нэг төрийн өмчит банк үйл ажиллагаа явуулж байна.

ТӨК-ийн удирдлагын хоёр үндсэн тогтолцоо байдаг. Үүнд:

- 1) Зохицуулах байгууллагын загвар;
- 2) Том компаниудын бие даасан загвар.

Зохицуулах байгууллагын загварын хүрээнд төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийг удирдлагаар хангах, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Бизнесийн зөвлөлийн систем (цаашид БЗС гэх) томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг.

*Хүснэгт 12. Чили Улсад ТӨХЭ-д төрийн өмчийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлж буй байдал*

д/д	ТӨК-ийн удирдлага	
1	БЗС	Яам
2	23	10

БЗС-ийн есөн гишүүнийг дараах байдлаар томилдог. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч гурван гишүүнийг;
- Баялгийн яамны сайд хоёр гишүүнийг;
- Эдийн засгийн яамны сайд нэг гишүүнийг;
- CORFO<sup>121</sup>-гийн дэд ерөнхийлөгч гурван гишүүнийг тус тус томилно.

Гэхдээ хамгийн чухал, томоохон ТӨК-ууд нь БЗС-д харьяалагддаггүй. Үүнд дэлхийн хамгийн том зэс олборлогч Үндэсний зэсийн корпорац, газрын тосны хайгуулын Үндэсний газрын тосны компани хоёр багтана. Мөн БЗС-ийн харьяаллаас гадуур өөрийн хяналтын бүтэцтэй боловч яамдад ажлаа тайлагнадаг Banco Estado гэх мэт компаниуд бас байдаг. Бүх ТӨК

<sup>121</sup> Чилийн Эдийн засгийн хөгжлийн агентлаг, [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

нь парламент, Ерөнхийлөгч, Хяналтын ерөнхий газарт ажлаа тайлагнадаг.

Чили Улс нь ЭЗХАХБ-д нэгдэн орсны үр дүнд БЗС болон тус улсын хамгийн чухал компаниудын нэг болох Үндэсний зэсийн корпорацын дүрэмд олон өөрчлөлт оржээ. БЗС нь холбогдох эрх зүйн орчин, өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх, хувьцаа эзэмшигчдийн харилцаа, ТУЗ-ийн хариуцлагыг багтаасан компаниудын засаглалын 30 зарчим баталжээ. Мөн ёс зүйн дүрэм тогтоосон бөгөөд ил тод байдал, ажил эрхлэлт, бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах, төсөв, хөрөнгө оруулалтын талаарх дүрмийг тодорхой болгожээ.

ТӨК-уудын ТУЗ-ийн гишүүдийн хуваарилалтыг БЗС тогтоодог. Үндэсний зэсийн корпорац, Үндэсний газрын тосны компанийн хувьд Засгийн газрын харьяа эрх бүхий байгууллагаас томилох квот болон иргэдийн төлөөлөгчдөөс бүрдсэн хорооны тодорхойлолтоор томилогдох квотыг хослуулж хэрэглэдэг.

### ***3.2. Чили Улсын ТӨК-ийн ТУЗ болон бүрэн эрх***

Чили Улс ЭЗХАХБ-д нэгдэн орсны дараа төрийн өмчийн удирдлагын хүрээнд томоохон шинэчлэл хийснээс уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨК-уудын засаглалыг сайжруулах удаа дараагийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн. Энэ хүрээнд ТУЗ-ийн мэргэшсэн, тэнцвэртэй байдлыг хангахад анхаарч Компанийн хууль нийтлэг байдлаар үйлчлэх зохицуулалт бий болгосон. Гэхдээ томоохон есөн компанийн үйл ажиллагааг бие даасан хуулиар давхар зохицуулж байна.<sup>122</sup>

ТУЗ-д санхүүгийн бие даасан байдал, шийдвэр гаргах эрх мэдэл олгох чиглэлээр Латин Америкийн улсууд чухал алхам хийсний дотор Чилийн хувьд компанийн үндсэн үйл ажиллагаанд хамаарах санхүүгийн болоод бусад шийдвэр гаргах эрхийг ТУЗ-д бүрэн олгоход анхаарчээ. Гэсэн хэдий ч ТУЗ нь шийдвэр гаргахдаа салбарын тодорхой бодлого, зорилтуудыг дагаж мөрдөх ба Засгийн

<sup>122</sup> Toolkit, supra note 18, at 31.

газраас гаргасан санхүүгийн шинжтэй шийдвэрүүдтэй уялдуулах шаардлага тулгардаг.<sup>123</sup>

Мөн ТӨК-ийн ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагын эрх мэдлийг салгах хүрээнд тодорхой ахиц гарсан байна. Өөрөөр хэлбэл, ТӨК-ийн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх бүрэн эрхтэй байхаар зохицуулжээ. Мөн компанийн сайн засаглалыг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх хүрээнд ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагыг чадахуйн зарчим болон бусад тодорхой шалгуурт үндэслэн томилж байна.<sup>124</sup>

### **3.3. ТУЗ-ийн бүтэц**

2010 онд Үндэсний зэсийн корпорацын ТУЗ-д төрийн албан хаагч ажиллахыг хориглон, ажилтны төлөөлөл оруулах замаар тэнцвэртэй, мэргэжлийн ТУЗ бий болгохыг зорьжээ.

#### *Үндэсний зэсийн корпорацын ТУЗ*

- ТУЗ есөн гишүүнтэй, бүрэн эрхийн хугацаа нь дөрвөн жил.
- Дөрвөн гишүүнийг Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүдийн олонхын саналаар Ерөнхийлөгч томилно.
- ТУЗ-ийн даргыг оролцуулан гурван гишүүнийг Ерөнхийлөгч томилно.
- Ажилтны төлөөллийн хоёр гишүүнийг Үйлдвэрчний эвлэлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилно.<sup>125</sup>

Мөн 2017 онд Үндэсний газрын тосны компанийн удирдлагад өөрчлөлт оруулан, ТУЗ-ийн гишүүдийн тоо найм байсныг долоо болгон цөөлж, Эрчим хүчний сайдыг ТУЗ-ийн гишүүнээс чөлөөлжээ.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> The World Bank, supra note 85, at 3.

<sup>124</sup> Id.

<sup>125</sup> CODELCO, Annual report, 22 (2017).

<sup>126</sup> OECD, supra note 17, at 70.

### *Үндэсний газрын тосны компанийн ТУЗ*

- ТУЗ долоон гишүүнтэй, бүрэн эрхийн хугацаа нь дөрвөн жил.
- Хоёр гишүүн (хүйсийн хувьд ялгаатай)-ийг Ерөнхийлөгч томилно.
- Дөрвөн гишүүнийг Төрийн албан зөвлөлийн гишүүдийн олонхын зөвшөөрлөөр санал болгож Ерөнхийлөгч томилно.
- Нэг гишүүнийг компанийн ажилтнуудын төлөөллийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилно.

Мөн жендерийн тэгш байдлыг хангах зорилгоор 2016 оноос эхлэн БЗС-ийн харьяа компаниудын ТУЗ-ийн гишүүдийн дор хаяж 40 хувь нь эмэгтэй байх квот хэрэгжиж эхэлжээ.

### **3.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага**

Чили Улсын Ерөнхийлөгч 2001 онд санхүү, нийтийн аж ахуй, сэргээн босголтын сайд нарын гарын үсэгтэйгээр “ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох, чөлөөлөх тухай” зарлиг гаргажээ. Уг зарлигаар ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэхтэй холбоотой дөрвөн үндсэн шалгуур тогтоожээ. Үүнд:

- a. Нэр дэвшигчид нь ёс зүйн өндөр стандартыг дагаж мөрдөх чадвартай байх; Тэдгээр нь байгууллагаас суралцах чадвартай байхаас гадна зан чанар, нийтлэг мэдрэмж, чадвар, чадавхын хувьд хангалттай байх;
- b. Тухайн чиглэлээрээ туршлага, мэдлэгтэй байх;
- c. Нэр дэвшигчид харилцан ашигтай (харилцан бие биеэ нөхөх боломжтой) хамтран ажиллах, багаар ажиллах чадвартай байх;
- d. Нэр дэвшигчид компанийн ашиг сонирхлыг чухалчлах, томилсон этгээдээс хараат бус байх.

### **3.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал**

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх хүрээнд бие даасан бүтэц бүхий нэр дэвшүүлэх хороо ажилладаг. Энэхүү хороо нь БЗС-ийн ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, гишүүдээс бүрдэх ба өөр нэг хүнийг БЗС гаднаас томилдог. БЗС-ийн гүйцэтгэх захирал нь хорооны нарийн бичгийн дарга байна. Нэр дэвшүүлэх хороо нь ТӨК-ийн ТУЗ-д томилогдох нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг санал болгодог. Мөн сайн туршлага хэвшүүлэх үүднээс БЗС нь хүний нөөцийн зуучлах хөндлөнгийн компанийн тусламжтайгаар таван нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулж нэр дэвшүүлэх хороогоор үнэлүүлдэг.<sup>127</sup>

Харин Үндэсний зэсийн корпорац, Үндэсний газрын тосны компани зэрэг томоохон компаниудын хувьд ТУЗ-д нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааг хууль болон дүрэмд заасан тодорхой шаардлагын дагуу зохион явуулдаг. Ингэхдээ компанийн сайн засаглалын зарчмын дагуу ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийг чадахуйн зарчимд үндэслэн сонгон шалгаруулж, томилуулахаар Ерөнхийлөгчид санал болгоно.

### **3.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох**

БЗС нь ТУЗ-д томилогдох нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулж томилох, чөлөөлөх чиг үүрэг бүхий байгууллага юм. Салбарын сайд болон бусад албан тушаалтан ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох эсхүл шалгарсан гишүүнийг батламжлах эрхгүй. БЗС нь Компанийн удирдлагыг томилох, нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааны журмыг дагаж мөрддөг.<sup>128</sup> Уг журмын дагуу БЗС нь ТӨК тус бүрд тохирсон шалгуур хангасан ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн бий болгохыг зорьдог.

ТУЗ-ийн гишүүнд хувийн салбараас тав хүртэлх гишүүнийг томилж болох хязгаар тогтоожээ. Чилийн Засгийн газраас ТУЗ-д томилогдох эмэгтэй гишүүний харьцааг хамгийн багадаа нийт

<sup>127</sup> The World Bank, *supra* note 85, at 92.

<sup>128</sup> OECD, *Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises*, OECD Publishing (2015).

гишүүдийн 40 хувь хүргэх зорилго тавьж байна.<sup>129</sup> Чили Улсын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүд Компанийн тухай хуульд заасан итгэл даах үүрэгтэй. Мөн өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагааныхаа төлөө Иргэний болон Эрүүгийн хуульд заасан хариуцлага хүлээнэ.

### **3.7. ТУЗ-ийн үнэлгээ**

БЗС-ээс ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг жил бүр үнэлдэг. ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг нэгдсэн байдлаар дүгнэхээс гадна ТУЗ-ийн даргын ажлын үр дүнг тусгайлан дүгнэдэг. Ингэхдээ ТУЗ-ийн гишүүн бүрээс асуулгаар судалгаа авдаг байна.

Энэ нь ТУЗ-ийн гишүүд ажлынхаа гүйцэтгэлийг дүгнэхэд чухал үүрэгтэй гэж үздэгээс улбаатай. БЗС нь үнэлгээний мэдээлэл цуглуулах, анкетын асуулга бэлтгэх зэрэгт хөндлөнгийн мэргэжлийн байгууллага болох Компанийн засаглалын төв болон аудитын байгууллагыг оролцуулдаг. Анкетын асуулгын дүнг ТУЗ-ийн гишүүдэд илгээн, дүнг нь өмнөх жилийн үнэлгээтэй харьцуулан дүгнэдэг байна. Мөн БЗС-ийн зүгээс өгсөн удирдамж, чиглэлийг биелүүлсэн эсэх, ТУЗ-ийн гишүүдийн оролцоо, ТӨК-ийн ерөнхий үйл ажиллагааг тус тус үнэлдэг.

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ дараах шалгуурыг баримтална. Үүнд:

- ТУЗ-ийн хамтын ажиллагаа (багаар ажиллах чадвар, ТУЗ-ийн хороодын хамтын ажиллагаа);
- ТУЗ-ийн гишүүд харилцан мэдээлэл солилцсон байдал, мэдээллийн ил тод байдал;
- ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэл (хурлын ирц, оролцоо, санал өгсөн байдал);
- БЗС-ээс өгсөн удирдамжийн дагуу ажилласан байдал;
- ТӨК-ийн ажлын гүйцэтгэл (санхүүгийн нөхцөл байдал).

Үнэлгээний нэгдсэн дүнг ТУЗ-ийн даргаар дамжуулан гишүүд болон хувьцаа эзэмшигчдэд мэдэгдэж, төрийн эрх бүхий байгууллагуудад тайлан хүргүүлнэ.

<sup>129</sup> Id. at 15.

# ХОЁР. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

## НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨХЭ

Монгол Улсын хувьд ТӨХЭ-ийг ерөнхий байдлаар i) нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд; ii) хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд хэмээн ангилж болно.

2019 оны Төрийн болон орон нутгийн өмчийн улсын үзлэг, тооллогод дараах хуулийн этгээдүүд хамрагдсан байна.<sup>130</sup>

### **Төрийн өмчит-105**

- Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	23
- Төрийн өмчит хувьцаат компани	47
- Төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани	23
- Төрийн өмчийн оролцоотой компани	12

### **Төсөвт болон бусад-68**

- ЗГХЭГ болон яамдын харьяа үйлдвэрийн газар	14
- Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар	36
- Охин болон хараат компани	18

**Дүн - 173**

ТӨХЭ-ийг хэлбэрийн хувьд i) улсын төсөвт үйлдвэрийн газар; ii) аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар буюу төрийн өмчит үйлдвэрийн газар; iii) төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани гэж ангилж байна.

<sup>130</sup> Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга-2020, Дэд ажлын хэсгийн тайлан, 23 дахь тал.



## ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН ӨМЧИТ УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИ

Уул уурхайн салбар Монгол Улсын эдийн засагт томоохон нөлөө үзүүлдэг бөгөөд ОУИТБС-ын 2019 оны тайлангаас үзэхэд ДНБ-ийн 23.7 хувийг дангаар бүрдүүлж байна. Уул уурхайн салбарт голлох ашигт малтмалыг нүүрс, зэс, алт, мөнгө, төмөр эзэлдэг.

Мөн уул уурхайн салбарт 20 гаруй томоохон ТӨХЭ үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд эдгээрийн тал хувийг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд эзэлж байна.

### *Хүснэгт 13. Уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд*

д/д	Хуулийн этгээдийн нэр	Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч	Аж ахуйн нэгжийн төрөл	Үйл ажиллагаа	Төрийн эзэмшил
1	Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар ( цаашид ТӨБЗГ гэх)	ТӨҮГ “ААТ”	Зэс	100%
2	Монголрос-цветмет ТӨҮГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар	ТӨҮГ “ААТ”	Жонш, төмөр, алт, хайрга, элс	100%
3	Эрдэнэс Монгол ХХК	Эрдэнэс Оюутолгой ХХК	ТӨХХК	Хувьцаа	100%
4	Оюутолгой ХХК	Эрдэнэс Монгол ХХК	ТӨОХХК	Зэс	34%
5	Эрдэнэс Тавантолгой ХК	Эрдэнэс Монгол ХХК	ТӨОХК	Нүүрс	85.5%
6	Эрдэнэс Оюутолгой ХХК		ТӨХХК	Хувьцаа	100%
7	Мон-Атом ХХК		ТӨХХК	Цацраг идэвхт ашигт малтмалын хайгуул, олборлолт	100%

		Хүснэгт 13-ын үргэлжлэл		
8	Эрдэнэс алт ресурс ХХК	ТӨХХК	Алт	100%
9	Эрдэнэс метан ХХК	ТӨХХК	Метан	100%
10	Багануур ХК	ТӨОХК	Нүүрс	75%
11	Шивээ-Овоо ХК	ТӨОХК	Нүүрс	90%
	<b>Нийт дүн</b>	ТӨҮГ – 2 ТӨОХХК – 1 ТӨХХК – 5 ТӨОХК – 3		

Уул уурхайн салбарт ажилладаг хуулийн этгээд нь аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар болон компанийн хэлбэрээр зохион байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байна. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг 1) ТӨБЗГ, 2) Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, 3) Эрдэнэс Монгол ХХК хэрэгжүүлж байна.

### ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨХЭ-ИЙН ТУЗ-ИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

2020 оны байдлаар төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой нийт 105 компанид ТУЗ-ийн 629 гишүүн ажиллаж байна.<sup>131</sup> Үүнд:

ТӨХК-д 423 гишүүн

ТӨХХК-д 130 гишүүн

ТӨОК-д 76 гишүүн тус тус байна.

Үүний 288 нь Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн охин болон хараат компаниудын ТУЗ-ийн гишүүд байна.

<sup>131</sup> Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга-2020, Дэд ажлын хэсгийн тайлан, 47 дахь тал.

### 3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага

ТӨХЭ-ийн удирдлага, түүний бүтэц, эрх, үүрэгтэй холбоотой харилцаанд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай болон 2016 оны “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам” (80 дугаар тогтоол)<sup>132</sup> тус тус үйлчилж байна.

#### Хүснэгт 14. Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх хэлбэр

д/д	Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч	Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг нь хэрэгжүүлж буй аж ахуйн нэгжийн тоо <sup>133</sup>	Хууль, тогтоол
1	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨҮГ болон ТӨОК нийт 49 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 100 хувь	ТБОНӨТХ-ийн 18.1 хэсэг 80 дугаар тогтоолын 2.10 хэсэг
2	Эрчим хүчний яам	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК болон ТӨОК нийт 26 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 70 хувь (30 хувь ТӨБЗГ)	80 дугаар тогтоолын 2.91 хэсэг
3	Сангийн яам	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК болон ТӨОК нийт 6 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 100 хувь	Засгийн газрын тогтоол
4	Зам, тээврийн хөгжлийн яам	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨОК нийт 1 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 66 хувь (ТӨБЗГ 34 хувь ) <b>ААН-ийн тоо:</b> Хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг (ХНН) 1 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 50 хувь (ОХУ 50 хувь)	Засгийн газрын тогтоол

<sup>132</sup> Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт.

<sup>133</sup> Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга-2020, Дэд ажлын хэсгийн тайлан, 46 дахь тал.

5	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК нийт 1 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 100 хувь	Засгийн газрын тогтоол
6	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК болон ТӨОК нийт 3 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 100 хувь	Засгийн газрын тогтоол
7	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК нийт 1 (Эрдэнэс Монгол ХХК) <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 100 хувь	“Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн дүрэм”-ийн 7.1 хэсэг
8	Эрдэнэс Монгол ХХК	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨК болон ТӨОК нийт 17 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 34-100 хувь (Бусад хувьцаа эзэмшигч)	“Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн дүрэм”-ийн 11.5 хэсэг
9	Хөшигийн хөндийн нисэх онгоцны буудал ХХК	<b>ААН-ийн тоо:</b> ТӨОК нийт 1 <b>Хувьцаа эзэмшлийн хувь:</b> 49 хувь	Засгийн газрын тогтоол
<b>Нийт дүн:</b>		ТӨҮГ-22 ТӨХК-48 ТӨХХК-29 ТӨОХК, ТӨОХХК-5 ХНН-1 Нийт: 105	

ТӨХЭ-д нийт есөн өөр төрийн байгууллага, хуулийн этгээд хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлж байна. Үүнээс ТӨБЗГ нь 49 хуулийн этгээдэд 100 хувь, 26 хуулийн этгээдэд 30 хувь, 1 хуулийн этгээдэд 34 хувийг эзэмших байдлаар хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлж байна. Үүнээс харахад Монгол Улс нь ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх удирдлагын хэлбэрийн хувьд төвлөрсөн бус загварын тогтолцоотой гэж үзэж болохоор байна.

### **3.2. ТУЗ-ийн бүрэн эрх**

ТУЗ нь компанийг стратеги удирдлагаар хангах, гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх бүтэц юм. Улмаар гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх эрх эдэлдэг. ТУЗ-ийн эдгээр бүрэн эрх нь төрийн эсхүл хувийн өмчит компани байхаас үл хамааран адилхан хэрэгжих учиртай. Гэвч манай улсад өнөөдөр бодит байдал дээр ТӨК-ийн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилж, чөлөөлөх боломжгүй учраас түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, чиглүүлэн удирдах үндсэн бүрэн эрхээ ч мөн хэрэгжүүлж чаддаггүй. Ийм байдлаар ТУЗ нь нэр төдий, үүрэг рольгүй институт болон хувирчээ.<sup>134</sup>

Энэхүү нөхцөл байдал уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-ийн хүрээнд ч адил байна. Эрх зүйн орчны хувьд Компанийн тухай хуулийн 76 дугаар зүйлийн 76.1.8-д заасны дагуу ТӨК-ийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгож, чөлөөлөх бүрэн эрхийг ТУЗ хэрэгжүүлэх ёстой боловч бодит байдалд ТУЗ-ийн энэ эрх зөрчигдөн улс төрийн хүрээний этгээдийг томилох явдал нийтлэг байна. Энэ нь ТӨК-ууд үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахын тулд улс төрийн албан тушаалтнуудтай харилцах шаардлага их тулгардагтай холбоотой байж болох юм. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн хараат бус гишүүнтэй ярилцлага хийхэд Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн гүйцэтгэх удирдлагын сонгон шалгаруулалт, томилгоонд улс төрийн шууд нөлөөлөл байхгүй боловч компанийн үйл ажиллагааг саадгүй явуулахын тулд улс төрийн холбоо бүхий этгээдийг сонгох нь зүгээр байдаг гэв.<sup>135</sup>

### **3.3. ТУЗ-ийн бүтэц**

Монгол Улсын хувьд ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүтцийг Компанийн тухай хуулиар тодорхойлох ба энэ нь уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-уудад ч нэгэн адил хамаарна. Компанийн тухай хуулийн 75 дугаар зүйлийн 75.4-т “...төрийн өмчийн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл нь ес буюу түүнээс

<sup>134</sup> Өмнөхтэй адил, 57 тал.

<sup>135</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн хараат бус гишүүнтэй хийсэн ярилцлага. 2021.07.01.

дээш гишүүнтэй байх ба тэдгээрийн гуравны нэгээс доошгүй хувь нь хараат бус гишүүн байна” хэмээн заажээ.

Эндээс дараах хоёр дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

- ТӨК-ийн ТУЗ нь доод тал нь есөн гишүүтэй байх;
- ТӨК-ийн ТУЗ нь ердийн болон хараат бус гишүүнээс бүрдэх бөгөөд хараат бус гишүүний тоо нь нийт гишүүдийн 1/3-ээс доошгүй байх.

Уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК болон ТӨӨК-уудын ТУЗ-ийн бүтцийн өнөөгийн байдлыг Эрдэнэс Монгол ХХК болон түүний ТУЗ бүхий охин компаниудын ТУЗ-ийн бүтцээр жишээлэн авч үзсэнийг Хүснэгт 15-д харуулав.

Дээрх хүснэгтээс харахад Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн охин, хараат компаниудын дотор ТУЗ бүхий компани дөрөв байх бөгөөд хараат бус гишүүдийн тоо Компанийн тухай хуульд заасан 1/3-ийн квотоор хязгаарлагдаж байна.

Мөн Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн охин компанийн хувьд Компанийн тухай хуульд заасан ТӨК-д хамаарахгүй хэмээн үздэг тул заавал ТУЗ байгуулах, хараат бус гишүүнтэй байх хуулийн шаардлага үйлчлэхгүй.<sup>136</sup> ТУЗ байгуулах нь Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн жижиг хэмжээний охин компаниудын хувьд ихээхэн зардал шаардах тул энэ нь оновчтой ч байж болох юм.

<sup>136</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнтэй хийсэн ярилцлага, 2021.07.21.

## Хүснэгт 15. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн

д/д	Компанийн нэр	Үйл ажиллагаа	ТУЗ-ийн гишүүдийн тоо	Харааг бус гишүүдийн тоо	Төрийн эзэмшил
1	Эрдэнэс Монгол ХХК	Уул уурхай салбарт үйл ажиллагаа явуулж ТӨК болон ТӨӨК-ийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх	9	3	100 хувь
2	Эрдэнэс Тавантолгой ХК	Коксжих нүүрс	9	3	80 хувь
3	Багануур ХК	Нүүрс олборлох	12	4	75 хувь
3	Шивээ-Овоо ХК	Нүүрс олборлох	9	3	90 хувь
4	Эрдэнэс Оюу ХХК	Оюутолгой ХХК-ийн төрийн эзэмшлийн хувьцааны эзэмшигчийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх	-	-	100 хувь
5	Оюутолгой	Зэс олборлох	9	-	34 хувь
6	Мон-Атом ХХК	Уран болон бусад төрлийн цацраг идэвхт ашигт малтмалын геологи хайгуул, олборлолтын үйл ажиллагаа	-	-	100 хувь
7	Эрдэнэс Метан ХХК	Нүүрсний давхаргын метан хийн эрэл, судалгаа болон бусад	-	-	100 хувь
8	Эрдэнэс Шивээ Энержи ХХК	Эрчим хүчний экспортын “Шивээ Энержи” цогцолбор төслийг нүүрсээр хангах	-	-	50 хувь
9	Гашуунсухайт Автозам ХХК	Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн замын хариуцагч	-	-	100 хувь
10	Эрдэнэс Силвер Ресурс ХХК	Ашигт малтмал эрэх, хайх, олборлох, ашиглах	-	-	100 хувь
11	Эрдэнэс Алт ХХК	Үнэт металл эрэх, хайх, олборлох, цэвэршүүлэх, борлуулах	-	-	100 хувь
12	Эрдэнэс Ашид ХХК	Геологийн хайгуул, судалгаа	-	-	50 хувь
13	Эрдэнэс Стийл ХХК	Кокс, ган төмөрлөгийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх	-	-	50 хувь

### 3.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага

Онолын хувьд ТӨК нь арилжааны болон арилжааны бус компаниуд (төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх)-аас бүрдэнэ. Уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК нь арилжааны компаниудын сонгодог жишээ юм. Тухайлбал, эдгээр судалгааны хүрээнд авч үзэж буй Эрдэнэс Монгол ХХК болон түүний охин компаниуд нь арилжааны зорилготой билээ.

Арилжааны компанийн үйл ажиллагаа зах зээлийн зарчмын дагуу явагдах тул түүний ТУЗ-ийн гишүүнд үүнд нийцсэн тодорхой шалгуур тавигдах ёстой. ТУЗ-ийн гишүүд Компанийн тухай хуульд заасан дараах ерөнхий шалгуурыг хангасан байх ёстой. Үүнд:

- Хувь хүн байх;<sup>137</sup>
- Компанийн засаглалын чиглэлээр сургалтад хамрагдаж, гэрчилгээ авсан байх.<sup>138</sup>

Мөн “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг оролцуулах журам”-аар ТӨК-ийн хувьд ТУЗ-ийн ердийн гишүүнд дараах нэмэлт шалгуур тогтоож өгсөн байна.

- Тухайн хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг гүйцэтгэхэд шаардагдах мэдлэг, чадвартай байх,<sup>139</sup>
- Тухайн хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүн байхад ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэхгүй байх,<sup>140</sup>
- Төрийн захиргааны албан хаагч байх.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Компанийн тухай хуулийн 77 дүгээр зүйлийн 77.3 дахь хэсэг.

<sup>138</sup> Компанийн тухай хуулийн 75 дугаар зүйлийн 75.8 дахь хэсэг, Засгийн Газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам, 2.2.4.

<sup>139</sup> Засгийн Газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам, 2.2.1.

<sup>140</sup> Өмнөхтэй адил.

<sup>141</sup> Өмнөхтэй адил, 2.2.3.



Төрийн албаны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд зааснаар төрийн захиргааны албан хаагчид дараах албан тушаалтнууд хамаарна.

**Төрийн захиргааны албан хаагчийн жагсаалт:**

- Төрийн албаны зөвлөлийн дарга, гишүүн, ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Үндсэн хуулийн цэцийн ажлын алба, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны ажлын алба, бүх шатны шүүхийн Тамгын газар, шүүхийн захиргааны бусад байгууллага, прокурорын ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Санхүүгийн зохицуулах хороо, Үндэсний статистикийн хороо, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн үндэсний комиссын ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, яамны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Хуульд өөрөөр заагаагүй бол Засгийн газрын агентлагийн удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын нарийн бичгийн дарга, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын болон Засаг даргын ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Хуульд өөрөөр заагаагүй бол аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх улсын төсвөөс санхүүждэг нутгийн захиргааны байгууллагын удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал;
- Хот, тосгоны захирагчийн ажлын албаны удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал.

2020 оны 5 дугаар сарын 10-ны байдлаар Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн таван гишүүнийг авч үзэхэд дөрөв нь төрийн өндөр албан тушаалтан байна. Харин үлдсэн нэг гишүүн нь гүйцэтгэх захирлын үүргийг давхар хэрэгжүүлж байсан бөгөөд 2017 он хүртэл Засгийн газрын гишүүн, Эрчим хүчний сайдын албан тушаал эрхэлж байжээ. Эндээс харахад Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн шийдвэрт улс төрийн нөлөөлөл орох боломж өндөр байна.

*Хүснэгт 16. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний хувийн байдал*

	Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн	Төрд хашиж буй албан тушаал	Компанид давхар эрхэлж буй албан тушаал
1	ТУЗ-ийн дарга	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Тэргүүн дэд дарга	-
2	ТУЗ-ийн ердийн гишүүн	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга	-
3	ТУЗ-ийн ердийн гишүүн	Сангийн яамны Төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газар, хэлтсийн дарга	-
4	ТУЗ-ийн ердийн гишүүн	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Хяналт шалгалт, үнэлгээ, дотоод аудитын газрын дарга	-
5	ТУЗ-ийн ердийн гишүүн	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны Гадаад хамтын ажиллагааны хэлтсийн дарга	-
6	ТУЗ-ийн ердийн гишүүн	2017 он хүртэл Засгийн газрын гишүүн, Эрчим хүчний сайд	Гүйцэтгэх захирал

*ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд тавигдах шаардлага*

- ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний эрх зүйн байдлыг Компанийн тухай хуулиар зохицуулдаг. Тус хуулиар ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд түүний чиг үүргийн онцлогтой холбоотойгоор дараах тусгай шалгуур тавьдаг. Үүнд:

- Өөрөө эсхүл нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран компанийн энгийн хувьцааны таваас дээш хувийг эзэмшдэггүй байх;
- Өөрөө эсхүл нэгдмэл сонирхолтой этгээд нь компани болон компанийн нэгдлийн бусад компанид ажил, албан тушаал эрхэлдэггүй эсхүл сүүлийн гурван жилийн хугацаанд ажил, албан тушаал эрхэлж байгаагүй;
- Төрийн үйлчилгээнийхээс бусад төрийн алба хашдаггүй;
- Компанитай бизнесийн аливаа холбоогүй;
- Хууль болон компанийн дүрмээр тогтоосон бусад шаардлага.

Компанийн тухай хуулийн 2014 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 79 дүгээр зүйлийн 79.1.5-д “хууль болон компанийн дүрмээр тогтоосон бусад шаардлага” гэсэн шалгуур нэмж тогтоосон. Энэхүү нэмэлтээр ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд нэр дэвших этгээдэд тавих шаардлагыг бусад хуулиар болон компани өөрийн дүрмээр өргөжүүлэн нэмж тогтоох боломж олгосон байна.

### ***3.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал***

Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТУЗ-тэй компаниудын хувьд төрийн өмчит эсхүл хувийн өмчит компани байхаас үл хамааран Компанийн тухай хуулийн 81 дүгээр зүйлийн 81.5.3-т заасны дагуу ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хорооноос ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийг бүртгэн, сонгон шалгаруулалт хийнэ.

Улмаар ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо бүрэн зохион байгуулдаг байна. Харин ТУЗ-ийн ердийн гишүүний хувьд ТУЗ-ийн дэргэдэх хороо нэр дэвшүүлэх боловч сонгон шалгаруулах үйл явц, ил тод байдлыг тусгайлан зохицуулах шаардлага үүсдэг. Энэ хүрээнд 2016 оны “Төрийн

өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”<sup>142</sup> болон компанийн дүрэм үйлчилнэ.

### 3.6. ТУЗ-ийн томилгоо (ердийн гишүүн)

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүн нь төрийн төлөөлөл байх тул түүнийг сонгон шалгаруулах үйл явц, ил тод байдлыг 2016 оны “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”<sup>143</sup>-аар зохицуулж байна. Уг журмын дагуу уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг гурван төрлийн аргаар томилж буй.

#### Хүснэгт 17. ТӨХЭ-ийн ердийн гишүүний томилгоо

№	ТӨК болон ТӨӨК	ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг томилж, чөлөөлөх этгээд	Зохицуулалт
1	Эрдэнэс Монгол ХХК	Засгийн газар	Журам 2.4
2	Оюутолгой ХХК	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын чиглэл болгосны дагуу Эрдэнэс Оюутолгой ХК нэр дэвшүүлэн Оюутолгой ХХК-ийн Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал	Журам 2.5
3	Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн харьяа Эрдэнэс Оюутолгой ХК, Багануур ХК, Шивээ-Овоо ХК, Мон-Атом ХХК	Эрдэнэс Монгол ХХК нь охин болон хараат компани дахь хувьцааны хэмжээ, үйл ажиллагааны чиглэлийг харгалзан эрчим хүч, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын төлөөллийг оролцуулан томилно.	Журам 2.6

Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ, Монголросцветмет ТӨҮГ-ын хувьд ТУЗ байхгүй бөгөөд тэдгээрийн удирдлагыг 2016 оны “Төрийн

<sup>142</sup> Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт.

<sup>143</sup> Мөн тэнд.

өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”<sup>144</sup>-ын 2.9-д зааснаар Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас чиглэл болгосны дагуу төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага томилж, чөлөөлнө.

Харин уг журамд Эрдэнэс Монгол ХХК болон түүний охин, хараат компаниудын ТУЗ-ийн ердийн гишүүний сонгон шалгаруулалт, ил тод байдлын талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй бөгөөд Засгийн газар болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар томоохон нөлөөтэй оролцож байна. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг Засгийн газраас томилдог. Улмаар Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн зүгээс өөрийн харьяа охин болон хараат компанийн ТУЗ дэх ердийн гишүүнийг шууд томилж байна. Ингэхдээ “Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн дүрэм”-ийн 11.8-д заасны дагуу эрчим хүч, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын төлөөллийг оролцуулах үүрэг хүлээжээ.

Мөн Оюутолгой ХХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүний хувьд 2016 оны “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.5-д зааснаар Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын чиглэл болгосны дагуу Эрдэнэс Оюутолгой ХК нэр дэвшүүлдэг. Энэ хүрээнд 2020 онд Оюутолгой ХХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүний сул орон тоон дээр Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас “нээлттэй сонгон шалгаруулалт” явуулсан нь сайн практик болжээ.<sup>145</sup>

### ***3.7. ТУЗ-ийн хараат бус гишүүн***

Өмнө дурдсанчлан Компанийн тухай хуулийн 75.4-т заасны дагуу “хувьцаат компани болон төрийн өмчийн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл нь ес буюу түүнээс дээш гишүүнтэй байх ба тэдгээрийн гуравны нэгээс доошгүй хувь нь хараат бус гишүүн”

<sup>144</sup> Мөн тэнд.

<sup>145</sup> “Оюутолгой” ХХК-ийн ТУЗ-д Монгол Улсыг төлөөлөх гишүүний нээлттэй сонгон шалгаруулалтын зар. <https://montsame.mn/mn/read/236431>

байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компани, төрийн өмчит (100%) хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьд ТУЗ нь ес буюу түүнээс дээш гишүүнтэй байх, түүний гуравны нэгээс доошгүй нь хараат бус гишүүн байх шаардлага тавигдана.

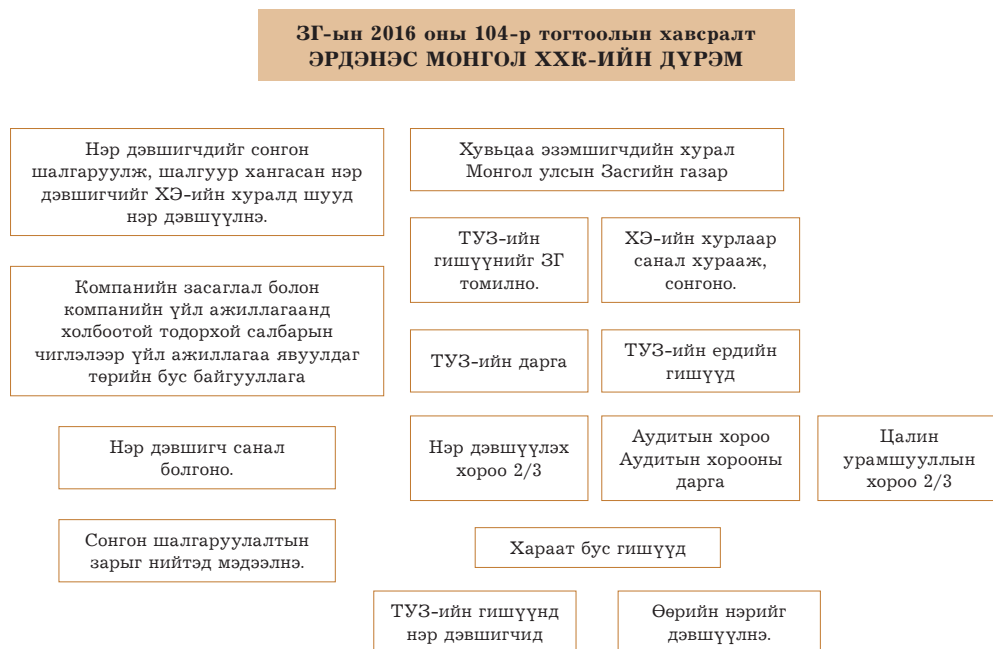
Эдгээр төрийн өмчит компанийн хараат бус гишүүнд нэр дэвшигчдэд хувьцаа эзэмшигчтэй аливаа хэлбэрээр сонирхлын зөрчилгүй этгээд байх ерөнхий шаардлага тавигдах тул түүнийг томилохдоо сонгон шалгаруулалт явуулдаг байна. ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний сонгон шалгаруулалт, түүний ил тод байдалд Компанийн тухай хуулийн 81 дүгээр зүйлийн 81.2-т заасан ерөнхий зохицуулалт үйлчилнэ. ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг дараах байдлаар зохион байгуулна. Үүнд:

ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийн боловсрол, мэдлэг, ур чадвар, ажлын туршлага, мөн хараат бус гишүүний хувьд нэмэлт байдлаар тавигдах шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх;

ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг бүртгэн, сонгон шалгаруулалт хийж, хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд шууд нэр дэвшүүлэх.

Зарим тохиолдолд ТӨК-ийн дүрэмд ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах үйл явц, ил тод байдлыг тусгасан зохицуулалт оруулдаг. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн дүрмийн 8.4-т “Компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнд нэр дэвшигчийг нийтэд нээлттэй зарлах, компанийн засаглал болон компанийн үйл ажиллагаанд холбоотой тодорхой салбарын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагаас санал авах зэрэг арга замаар сонгон шалгаруулж, томилуулахаар хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд санал хүргүүлнэ” гэж заажээ.

*График. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах үйл явц, ил тод байдал<sup>146</sup>*



Бодит байдалд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах зарыг хүртээмжтэй түгээх, ил тод байдлыг сайжруулах шаардлага туйлын чухал байна. Үүний дотор сонгон шалгаруулах зарыг тогтсон механизмын дагуу нэг сувгаар түгээх асуудал яригдаж болох юм.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> О.Отгонбаяр, Компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнд хамаарах эрх зүйн тулгамдсан асуудал, 1-76 (МУИС-ХЗС-ийн Магистрын ажил, 2020) хавсралт хэсгээс авав.

<sup>147</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнтэй хийсэн ярилцлага, 2021.07.01.

### **3.8. ТУЗ-ийн гишүүний цэрэг**

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүн нь Компанийн тухай хуулийн дагуу итгэл даах үүрэгтэй. Гэвч ТӨК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүнээр томилогдсон төрийн захиргааны албан хаагч<sup>148</sup> ТУЗ-ийн гишүүнийхээ хувьд компанийн өмнө хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой хүндрэл гардаг. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар, яамдаас ТӨК-ийн эрх ашигт харшлах бодлого хэрэгжүүлэх, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэхийг шаардах нь нийтлэг бөгөөд энэ тохиолдолд ТУЗ-д томилогдсон төрийн захиргааны албан хаагч гишүүний хувьд ашиг сонирхлын зөрчилд орох нөхцөл бүрддэг.

### **3.9. ТУЗ-ийн үнэлгээ**

Компанийн тухай хуулийн 81 дүгээр 81.5.4-т “...нэр дэвшүүлэх хороо нь төлөөлөн удирдах зөвлөл болон гүйцэтгэх удирдлагын гишүүдийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэж заасан.

Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ)-аас гаргасан “Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга-2020” тайланд ТӨБЗГ-аас хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг нь хэрэгжүүлдэг төрийн өмчийн хуулийн этгээдүүдийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийхэд дээрх зохицуулалтын дагуу ТУЗ өөрийн болон гишүүдийнхээ үйл ажиллагааг үнэлж, дүгнэдэггүй байдал нийтлэг байгааг дурдсан байна.<sup>149</sup>

Мөн Хөрөнгийн биржийн I ба II ангилалд бүртгэлтэй хувьцаат компаниуд нь “Компанийн засаглалын кодекс”<sup>150</sup> хэрэгжүүлэн, засаглалын үнэлгээ хийлгэж, хувьцаа эзэмшигчдэд мэдээлэх

<sup>148</sup> Засгийн Газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам, 2.2.4.

<sup>149</sup> Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга -2020, Дэд ажлын хэсгийн тайлан, 54 дэх тал.

<sup>150</sup> Санхүүгийн зохицуулах хороо, 2014 оны 162 тоот тогтоол, заалт 3.



үүрэгтэй.<sup>151</sup> Үүний дагуу компанийн засаглалын асуудлаар ажилладаг хөндлөнгийн байгууллагаар засаглалаа үнэлүүлэх ёстой ч Эрдэнэс Тавантолгой ХК-аас бусад нь үнэлгээ хийлгээгүй байна.

Монголын компанийн засаглалын кодексын 5.6.2-т “ТУЗ-ийн гишүүдийн үйл ажиллагааг үнэлж дүгнэх системийг боловсруулж батлан мөрдөх бөгөөд тайлангийн жил дууссаны дараа гишүүн тус бүрийн үйл ажиллагаанд дүгнэлт өгч урамшууллын хэмжээг тогтоодог байх нь зүйтэй” гэж заасан. Үүний дагуу уул уурхайн томоохон компани болох Эрдэнэс Тавантолгой ХК нь журамдаа дараах байдлаар тусгасан. Тухайлбал, “Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журам”-ын 8.1-д “Төлөөлөн удирдах зөвлөл болон гишүүн бүрийн ажлын гүйцэтгэлийг Нэр дэвшүүлэх хорооны зөвлөмжид үндэслэн төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс боловсруулсан тавигдах шаардлагын дагуу үнэлнэ”,<sup>152</sup> “Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хорооны журам”-ын 2.1.5-д “...нэр дэвшүүлэх хороо нь төлөөлөн удирдах зөвлөл болон гүйцэтгэх захирлын үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ”<sup>153</sup> гэж тус тус заажээ. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн хувьд “Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн ажиллах журам”,<sup>154</sup> “Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хорооны үйл ажиллагааны журам”-д<sup>155</sup> тус тус төстэй зохицуулалт бий.

Ийнхүү холбогдох дүрэм, журмуудад ТУЗ-ийн үнэлгээтэй холбоотой зохицуулалт туссан хэдий ч түүнийг хэрэгжүүлдэггүй, ямар байдлаар хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй, ТУЗ-ийн үнэлгээний

<sup>151</sup> Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2018 оны 34 тоот тогтоол, Компанид засаглалын үнэлгээ хийх, түвшин тогтоох журам, заалт 3.1.

<sup>152</sup> Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн 2019 оны 06 дугаар тогтоолын хавсралт, Эрдэнэс Тавантолгой хувьцаат компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааны журам.

<sup>153</sup> Өмнөхтэй адил.

<sup>154</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн 2017 оны 23 дугаар тогтоолын хавсралт, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн ажиллах журам.

<sup>155</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн 2016 оны 33 дугаар тогтоолын хавсралт, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хорооны үйл ажиллагааны журам.

тайланг хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллагад хүргүүлдэггүй, ТУЗ нь өөрийн үйл ажиллагааг үнэлдэг жишиг байдаггүй зэрэг асуудал гарсаар байна. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн хараат бус гишүүнтэй ярилцлага хийхэд ТУЗ болон ТУЗ-ийн гишүүдийн үйл ажиллагааг үнэлдэггүй, үйл ажиллагааныхаа мэдээллийг тайлан хэлбэрээр л өгдөг гэв.<sup>156</sup>

Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэс Тавантолгой ХК нь санхүүгийн тайлангийн аудит,<sup>157</sup> гүйцэтгэлийн аудит,<sup>158</sup> зарим хөндлөнгийн мэргэжлийн байгууллага, ТББ-аар дамжуулан засаглалын үнэлгээ<sup>159</sup> хийлгэдэг боловч ТУЗ-ийн үйл ажиллагаанд тусгайлан үнэлгээ хийх арга хэлбэр, үйл явц, давтамж нь тодорхой болоогүй, сайн дурын шинжтэй байна.

## ДӨРӨВДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ХАРЬЦУУЛСАН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

### 4.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага

ТӨХЭ-ийн нэг гол онцлог бол өмчлөгч буюу хувьцаа эзэмшигч нь төр байдаг. Иймд өмчийн эзэн нь хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэхээс ТӨХЭ-ийн удирдлага хамаардаг. Тухайлбал, тухайн хуулийн этгээдийн төрийн эзэмшлийн хувьцааг ямар байгууллага (Засгийн газар, салбарын яам, зохицуулах байгууллага, орон нутгийн удирдлага, холдинг компани, баялгийн сан гэх мэт) эзэмших нь түүний ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд шууд нөлөөлдөг.

ЭЗХАХБ-аас гаргасан “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн компанийн засаглалын удирдамжийн хэрэгжилт: Төр хувьцаа

<sup>156</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн хараат бус гишүүнтэй хийсэн ярилцлага, 2021.07.01.

<sup>157</sup> Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн санхүүгийн тайлангийн аудит. <https://ett.mn/mon/184/file1>

<sup>158</sup> Үндэсний аудитын газар, “Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн үйл ажиллагаа үндсэн зорилго, чиглэлийн дагуу явагдаагүй байна” гүйцэтгэлийн аудитын тайлан (2019).

<sup>159</sup> Эрдэнэс Монгол ХХК-д хийсэн үнэлгээг олон нийтэд танилцуулав. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/erdenes-mongol-mongolian.pdf>

эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх нь<sup>160</sup> тайланд төвлөрсөн бус загвар нь ТӨХЭ-ийн удирдлагын хамгийн оновчгүй хэлбэр болохыг онцолжээ. Өөрөөр хэлбэл, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэт олон байгууллага хэрэгжүүлэх нь улс төрийн томилгоо явагдах боломж бүрдүүлэн, ТУЗ-ийн бие даасан, мэргэшсэн байдалд сөргөөр нөлөөлдөг.

Иймд улс орнууд ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах чиг үүрэг бүхий тусгай нэгж байгуулах эсвэл өмчийн удирдлагын төв байгууллага байгуулах замаар дээрх асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьж байна. Тухайлбал, Ботсвана Улс ТӨХЭ-ийн удирдлагын хүрээнд төвлөрсөн бус загвар ашигладаг тул салбарын яамд хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэн, ТУЗ-ийн гишүүдийг томилдог байна. Гэхдээ салбарын яамдын уялдаа холбоог хангаж, ТӨК-ийн удирдлагын тогтолцоог сайжруулах үүрэг бүхий бие даасан нэгж болох Нийтийн өмчийн компанийг үнэлэх, хувьчлах агентлаг (НӨКҮХА)<sup>161</sup> байгуулсан. НӨКҮХА нь ТУЗ-ийн томилгооны талаар яамдад зөвлөн, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавьж, ТӨХЭ-ийн зорилго, төлөвлөгөөг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэн ажилладаг байна.

Харин Гана Улс нь төвлөрсөн удирдлагын хэлбэртэй бөгөөд ТӨК-уудын засаглал, үйл ажиллагааг сайжруулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах зорилго бүхий Төрийн хувь эзэмшил ба засаглалыг удирдах байгууллага байгуулжээ. Тус байгууллага нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудад төрийн мэдлийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, зохицуулах чиг үүрэгтэй.

Чили Улс төвлөрсөн удирдлагын загвар нэвтрүүлсэн бөгөөд ТӨК-д хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг БЗС гэх төв байгууллага хариуцдаг.

Манай улсад төрийн есөн өөр байгууллага ТӨХЭ-д хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлж байна. Эдгээр есөн байгууллага

<sup>160</sup> OECD, *supra* note 17, at 16.

<sup>161</sup> Public Enterprises Evaluation and Privatization Authority

тус бүрдээ дүрэм, журам гарган ТӨХЭ-ийн удирдлагад оролцон, ТУЗ-ийг томилж байна. Ингэснээр ТӨБЗГ одоогийн мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд ТӨК-уудад төвлөрсөн удирдлага хэрэгжүүлэх боломжгүй байна. Иймд ТӨК-ийг нэгдсэн удирдлагаар хангах, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлж буй төрийн байгууллагын уялдаа холбоог сайжруулах нэгдсэн бодлоготой болох шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

*Хүснэгт 18. ТӨХЭ-ийн удирдлагын хэлбэрийн харьцуулалт*

д/д	Улсын нэр	ТӨХЭ-ийн удирдлагын хэлбэр	Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч	Зөвлөх нэгж/Төв байгууллага
1	Ботсвана	Төвлөрсөн бус загвар	Салбарын яам	Зөвлөх нэгж – НӨКҮХА
2	Гана	Төвлөрсөн удирдлагын загвар	Засгийн газар	Өмчийн удирдлагын төв байгууллага
3	Чили	Төвлөрсөн удирдлагын загвар	Өмчийн удирдлагын төв байгууллага	Өмчийн удирдлагын төв байгууллага
4	Монгол	Төвлөрсөн бус загвар	Есөн өөр төрийн байгууллага, хуулийн этгээд (Хүснэгт 11-ийг харна уу.)	ТӨБЗГ нь бүх ТӨХЭ-д зөвлөх нэгж, өмчийн удирдлагын төв байгууллагын үүргийг хэрэгжүүлдэггүй.
5	ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлага	Төвлөрсөн бус загвар нь хамгийн оновчгүй удирдлагын хэлбэр.	Засгийн газар, салбарын яам, зохицуулах байгууллага, орон нутгийн удирдлага, холдинг компани, баялгийн сангийн удирдлага	Төвлөрсөн бус загвар хэрэгжүүлж байгаа улс орнуудад а) зөвлөх нэгж эсвэл б) өмчийн удирдлагын төв байгууллага байгуулан ажилладаг.

## **4.2. ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэн эрх**

ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн хүрээнд гүйцэтгэх удирдлагыг сонгож, чөлөөлөх асуудал чухлаар тавигддаг. Монгол Улсын хувьд Компанийн тухай хуулийн дагуу ТӨК-ийн ТУЗ-ийн зүгээс гүйцэтгэх удирдлагыг сонгож, чөлөөлөх бүрэн эрхтэй боловч бодит байдалд энэ эрхээ бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлэх боломжгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх удирдлагын хүрээнд улс төрийн томилгоо хийгдэх нь элбэг. Ялангуяа уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-уудын гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо нь улс төрийн шууд хамааралтай байгаа нь анхаарал татаж байна.

ЭЗХАХБ-аас гаргасан “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд: Үндэсний туршлага” тайланд ТУЗ нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалд гол үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд компанийг удирдах ажлыг бүрэн хариуцах ёстой талаар дурджээ. Өөрөөр хэлбэл, ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, дараагийн гүйцэтгэх удирдлагыг төлөвлөх, цалин урамшууллыг нь тогтоох зэрэг бүрэн эрхээ эдлэх учиртай.

Хэдий ийм боловч бусад улсад ч манай улсын нэгэн адил төр (хувьцаа эзэмшигч)-ийн зүгээс компанийн удирдлагын үйл ажиллагаанд их, бага хэмжээгээр оролцох асуудал нийтлэг байна. Тухайлбал, Ботсвана Улсад ТӨК-ийн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг чөлөөлж чадахгүй байх явдал олон тохиолджээ.

Харин Чили Улсын хувьд ТӨК-уудын ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагыг салгах хүрээнд тодорхой ахиц гарсан. ТӨК-ийн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилох бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломж бүрдүүлжээ.

Үүний нэгэн адил Монгол Улсын хувьд ч ТӨК-ийн ТУЗ-ийн чиг үүргийг сонгодог утгаар нь хэрэгжүүлэхийн тулд гүйцэтгэх удирдлагыг сонгож, чөлөөлөх бүрэн эрхийг нь баталгаатай хэрэгжүүлэхэд анхаарах шаардлагатай. Үүний тулд ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн дэх төрийн захиргааны албан хаагчийн төлөөллийг бууруулах, тэнцвэртэй ТУЗ бүрдүүлэх нь чухал юм.

*Хүснэгт 19. ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн харьцуулалт*

д/д	Улсын нэр	Гүйцэтгэх удирдлагыг томилох/чөлөөлөх эрх	Гүйцэтгэх удирдлагад хяналт тавих эрх	Гүйцэтгэх удирдлагад зөвлөх/чиглүүлэх эрх
1	Ботсвана	ТУЗ хэрэгжүүлж чаддаггүй.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.
2	Гана	-	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.
3	Чили	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.
4	Монгол	ТУЗ хэрэгжүүлж чаддаггүй.	ТУЗ хэрэгжүүлж чаддаггүй.	ТУЗ хэрэгжүүлж чаддаггүй.
5	ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлага	ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.	ЭЗХАХБ-ын ихэнх гишүүн оронд ТУЗ нь дээрх эрхийг хэрэгжүүлж чаддаг.	ТУЗ хэрэгжүүлдэг.

**4.3. ТУЗ-ийн бүтэц**

ТУЗ-ийн бүтэц нь тухайн компанийн үйл ажиллагааны зорилготой шууд хамааралтай. Өөрөөр хэлбэл, арилжааны бус ТӨК-ийн хувьд түүний ТУЗ дэх төрийн албан хаагчийн оролцоог зөвтгөх хандлага нь зохицуулах байгууллагын бодлого болон ТӨК-ийн үйл ажиллагааны уялдаа холбоо сайжирна гэж үздэгт оршино.

Харин арилжааны ТӨК-ийн хувьд ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд тэнцвэртэй байх зарчмыг нийтлэг баримталдаг. ТУЗ-ийн гишүүд тэнцвэртэй байх гэдэг нь i) гүйцэтгэх удирдлага, түүний багт давхар ажилладаг ТУЗ-ийн гишүүн; ii) гүйцэтгэх удирдлага, түүний багт ажилладаггүй ТУЗ-ийн гишүүн; iii) хараат бус гишүүн; iv) ажилтны төлөөлөл гэх мэт олон талын төлөөллийг тэнцвэртэй

хангасан байхыг ойлгоно.<sup>162</sup> Сүүлийн жилүүдэд ТУЗ-ийн бүтцэд хараат бус гишүүн, ажилтны оролцоог нэмэгдүүлэх, жендерийн тэгш байдлыг хангах асуудал эрчимтэй тавигдаж байна. Энэ хүрээнд Монгол Улс дараах гурван хандлагыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа авч үзье.

### *Хараат бус гишүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх*

Манай улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүй нь хараат бус гишүүн байх шаардлагыг хуулиар тавих боловч хараат бус гишүүний бие даасан байдал, чадварт тавих шаардлага дутмаг хэвээр байна. Тухайлбал, ТӨК-ийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнд улс төрийн холбоо бүхий этгээд болон тухайн ажил үүргийг гүйцэтгэх чадваргүй хүн томилогдох тохиолдол олон гарч байна.<sup>163</sup>

Мөн “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-д ТУЗ-ийн ердийн гишүүдийг төрийн захиргааны албан хаагчдаас бүрдүүлэхээр заажээ. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК болон түүний охин компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний 2/3 нь төрийн захиргааны албан хаагч байна. Энэ нь ТУЗ-ийн хараат бус байдлыг сулруулахаас гадна ур чадварын хувьд ТУЗ-ийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд хангалтгүй байдаг тул компанийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлнө. Харин Эрдэнэс Монгол ХХК жишиг загвар болгон харж байгаа Сингапур Улсын Темасек ХХК нэгдлийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг авч үзвэл гишүүдийн дийлэнх олонх нь хувийн хэвшлээс гаралтай хараат бус гишүүд байгааг анхаарах нь зүйтэй.

### *Ажилтны төлөөллийг оролцуулах*

Монгол Улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд ажилтны төлөөлөл оруулах зохицуулалт байхгүй ч энэ асуудлыг хуулиар хориглоогүй. Гэсэн хэдий ч бодит байдалд уул уурхайн салбар

<sup>162</sup> Toolkit, supra note 18, at 163.

<sup>163</sup> Эрдэнэс Тавантолгой ХХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүнтэй хийсэн ярилцлага /2021.07.21/.

дахь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд ажилтны төлөөлөл орсон тохиолдол байхгүй. Харин зарим улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд ажилтны төлөөлөл оруулах механизм хэрэгжиж байна. Тухайлбал, Чили Улсын төрийн өмчит уул уурхайн компани болох Үндэсний зэсийн корпорацын ТУЗ-ийн есөн гишүүний хоёр нь, Үндэсний Газрын тосны компанийн ТУЗ-ийн долоон гишүүний нэг нь ажилтны төлөөлөл байна.

### *Жендерийн тэгш байдлыг хангах*

Монгол Улсын хувьд уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд жендерийн тэгш байдлыг хангах нь анхааран авч үзэх асуудлын нэг мөн. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК болон Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-д нэг ч эмэгтэй гишүүн байхгүй. Олон улсад ч ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг хангах асуудал чухлаар тавигддаг. Тухайлбал, Чили Улс уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-ийн удирдлагад жендерийн тэгш байдлыг хангах бодлого хэрэгжүүлснээр БЗС-ийн харьяа компаниудынх нь ТУЗ-ийн гишүүдийн хамгийн багадаа 40 хувь нь эмэгтэй гишүүн болжээ.

Монгол Улсын Засгийн газраас жендерийн тэгш байдлыг хангах үүднээс ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд эмэгтэйчүүдийн оролцоог хангахад манлайлал үзүүлэх шаардлагатай.



*Хүснэгт 20. ТУЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүний харьцуулалт*

д/д	Улсын нэр	Хараат бус гишүүн	Ажилтны төлөөлөл	Жендерийн тэгш байдал	Төрийн албан хаагчийн тоо
1	Ботсвана (Дэбсвана)	Хараат бус гишүүн байхгүй. ТУЗ-ийн гишүүдийн 50 хувийг бусад хувьцаа эзэмшигчээс томилдог.	Ажилтны төлөөлөл багтдаггүй.	Жендерийн квот байхгүй.	ТУЗ-ийн гишүүдийн 50 хувийг төрөөс томилдог.
2	Чили (Үндэсний зэсийн корпорац, Үндэсний газрын тосны компани)	Хараат бус гишүүн байхгүй.	Үндэсний зэсийн корпорац - 1 гишүүн Үндэсний газрын тосны компани - 2 гишүүн	БЗС-ийн харьяа ТӨК-40 хувь нь эмэгтэй гишүүн Үндэсний газрын тосны компани - 1 гишүүн Үндэсний зэсийн корпорац - жендерийн квот байхгүй.	Үндэсний газрын тосны компани - 4 гишүүн Үндэсний зэсийн корпорац - 4 гишүүн
3	Монгол (Эрдэнэс Монгол ХХК)	ТУЗ-ийн гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүй нь хараат бус гишүүн байна.	Ажилтны төлөөлөл багтдаггүй.	Жендерийн квот байхгүй.	Тоон хязгаар байхгүй.
4	ЭЗХАХБ-ын орнуудын туршлага	Томоохон ТӨХЭ болон ашгийн төлөө арилжааны үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д заавал хараат бус гишүүн байлгах шаардлага тавьдаг (Хүснэгт 3-ыг харна уу).	Франц, Грек, Израил, Словени, Испани, Швед, Швейцар зэрэг улсад ТУЗ-д ажилтны төлөөллийг заавал багтаахыг хуулиар шаарддаг.	Дани, Финланд, Голланд, Испани улсуудад жендерийн тэгш байдлыг дэмждэг (Хүснэгт 3-ыг харна уу).	ТУЗ-ийн гишүүдийн тэнцвэрийг хадгалах үүднээс ТУЗ дэх төрийн албан хаагчийн томилгоог хязгаарлах арга хэмжээ авч буй улсуудын тоо нэмэгдсээр байна.

#### 4.4. ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага

Олон улсын практикаас үзэхэд ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнд ёс зүйтэй, харилцааны ур чадвартай, багаар ажиллах чадвартай хувь хүн байх гэсэн үндсэн шаардлага болон мэргэжлийн хүрээнд тавигдах нэмэлт шаардлагууд тавигддаг.

Мэргэжлийн шаардлагын хүрээнд а) эдийн засаг, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл; б) арилжааны эрх зүй; в) тухайн компанийн үйл ажиллагааны чиглэлээр мэргэшсэн байх нийтлэг шаардлага тавьдаг. Харин Монгол Улсын хувьд тухайн хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг гүйцэтгэхэд шаардагдах мэдлэг, чадвартай,<sup>164</sup> тухайн хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүн байхад ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхгүй байх<sup>165</sup> гэсэн шалгуур тавьж байна. Өөрөөр хэлбэл, олон улсын жишиг болон манай туршлагын хооронд нэг их ялгаа байхгүй. Мөн ТӨК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүн нь төрийн захиргааны албан хаагч байх шалгуур тавьсан<sup>166</sup> нь нэг талаас төрийн улс төрийн албан хаагч ажиллахыг хориглосон агуулгатай байх боловч нөгөө талаас ТӨК-ийн үйл ажиллагаа дахь зохицуулах байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлсэн шинжтэй байна.

Бусад улсын хувьд ч ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүн төрийн өндөр албан тушаалтан биш байхыг шаарддаг нь манайхтай төстэй. Тухайлбал, Эстони Улсад сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга, Израил Улсад сайд, дэд сайд, парламентын гишүүн, Словени Улсад төрийн өндөр албан тушаалтан ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүн байж болохгүй гэх шаардлага тавьдаг ажээ.

<sup>164</sup> Засгийн Газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам, 2.2.1.

<sup>165</sup> Мөн тэнд, 2.2.2.

<sup>166</sup> Мөн тэнд, 2.2.3.

#### **4.5. ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал**

Арилжааны үйл ажиллагаа явуулдаг ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр чадахуйн зарчимд суурилж, ил тодоор сонгон шалгаруулах нь чухал байдаг.

*Ердийн гишүүнийг сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр  
нэр дэвшүүлэх*

Монгол Улсад уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-ийн ТУЗ-ийн ердийн болон хараат бус гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц бусад улсынхаас ялгаатай байна. Хараат бус гишүүний сонгон шалгаруулалтыг ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо хариуцдаг бол ердийн гишүүнийг хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч төрийн байгууллага шууд санал болгож байна.<sup>167</sup>

Зарим улсад ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг сонгон шалгаруулалтаар томилдог нь сайн туршлагад тооцогдож байна. Энэ хүрээнд Ботсвана, Чили зэрэг улсыг дурдаж болно. Тухайлбал, Чил Улсын ТӨК-ийн зохицуулалтыг хариуцах БЗС-ээс ТУЗ-д нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах чиг үүрэг бүхий нэр дэвшүүлэх хороо байгуулан ажиллуулдаг. Уг хороо нь нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааг дангаараа бус хөндлөнгийн буюу хүний нөөцийн мэргэжлийн компанийн тусламжтайгаар зохион байгуулж, хамгийн боломжит нэр дэвшигчдийг шалгаруулдаг.

*Нэр дэвшигчдийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх*

Монгол Улсад уул уурхайн салбарын ТӨК-ийн ТУЗ-ийн ердийн болон хараат бус гишүүнийг сонгоход сул орон тоо гармагц нэр дэвшүүлэх/сонгон шалгаруулах ажиллагаа эхэлдэг. Гэвч энэ нь боломжит бүх хүний нөөцийг бүрэн хамарч чадахгүй байна. Зарыг

<sup>167</sup> 2020 онд Оюутолгой ХХК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнийн сул орон тоон дээр “нээлтэй сонгон шалгаруулалт” хийсэн практик бий. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах цахим хуудаснаас үзнэ үү. <https://montsame.mn/mn/read/236431>, сүүлд хандсан огноо: 2021.07.24.

хязгаарлагдмал хүрээнд гаргах (материал хүлээж авах хугацаа богино, зөвхөн мэдээлэлд ойр хүмүүс л олж авах боломжтой гэх мэт) замаар компанийн хамаарал бүхий этгээдэд давуу тал үүсгэж байна.

Харин бусад улсын туршлагаас харахад боломжит этгээдүүдээс бүрдсэн нэр дэвшигчдийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх замаар сонгон шалгаруулалтыг өргөн хүрээнд ил тодоор явуулж байна. Энэ хүрээнд Ботсвана, Израил, Хятад улсыг дурдаж болох юм. Тухайлбал, Ботсвана Улсын хувьд ТӨК-ийн ТУЗ дэх сул орон тоог тодорхойлсны үндсэн дээр НӨКҮХА-ийн мэдээллийн санд бүртгэлтэй хүмүүсийн дунд зарлана. Санд бүртгэлтэй нэр дэвшигчдээс ирүүлсэн материалыг чадахуйн зарчмаар үнэлэн сонгон шалгаруулж, шалгарсан нэр дэвшигчийг ТУЗ-ийн гишүүнээр томилуулахаар санал оруулдаг.

#### *Ил тод байдлыг хангах*

Манай улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн сонгон шалгаруулалтын ил тод байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй. Ялангуяа ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг ямар нэгэн сонгон шалгаруулалтгүйгээр төрөөс сонгож байна. Хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах хүрээнд ч эрх зүйн зохицуулалт дутмаг тул сул орон тооны зарыг түгээх хэлбэр, хугацааг анхаарах шаардлагатай. Ихэнх тохиолдолд зар нь тухайн компанийн веб хуудсаар л хязгаарлагдахаас гадна харьцангуй богино хугацаатай байна.

Харин бусад улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийг сонгон шалгаруулах үйл явц Төрийн өмчит компанийн хууль, журам эсвэл Засгийн газрын удирдамжийн дагуу явагддаг. Тухайлбал, Өмнөд Солонгост ТУЗ-ийн гишүүний сул орон тооны зарыг тухайн ТӨК-ийн олон нийтэд зориулсан цахим хуудас болон өдөр тутмын сонинд нийтлүүлэх шаардлагыг хуульчилсан.<sup>168</sup> Нэр дэвшигчээс материал хүлээн авах хугацаа нь хамгийн багадаа нэг долоо хоног байх бөгөөд хүний нөөц зуучлалын компанийг хөлслөн боломжит нэр дэвшигчдийг ч хайж олох боломжтой.

<sup>168</sup> The Article 24 of the Act on the Management of Public Institutions.

#### **4.6. ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох**

ТУЗ-д төрийн эзэмшлийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгч нь ихэнх тохиолдолд төрийн албанаас томилогдохын сацуу гол төлөв мэргэшлийн ур чадварын хувьд ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг хангахгүй байх, улс төрийн нөлөөнд автах тохиолдол элбэг байна. Иймд ЭЗХАХБ-ын гишүүн улсуудад ТУЗ дэх төрийн төлөөллийг багасгаж, хараат бус гишүүдийг нэмэгдүүлэх хандлага давамгайлж байна. Ингэхдээ ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн дэх төрийн томилгоонд тодорхой хориглолт, хязгаарлалт эсвэл тусгай нэмэлт шалгуур тогтоох аргуудыг хэрэглэж байна.

Чили Улсад Үндэсний зэсийн корпорацын ТУЗ-д төрийн албан хаагч ажиллахыг хориглосон. Мөн 2017 онд Үндэсний газрын тосны компанийн ТУЗ-ийн гишүүдийн тоо найм байсныг долоо болгон цөөлж, Эрчим хүчний сайдыг ТУЗ-ийн гишүүнээс чөлөөлжээ. Ботсвана Улс ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг хуульчлан, ил тод байдлыг баталгаажуулсан байна.

#### **4.7. ТУЗ-ийн гишүүний цэрэг**

Аливаа компанийн ТУЗ-ийн гишүүн нь компанийн өмнө итгэл даах үүрэгтэй. Гэхдээ ТӨК-ийн ТУЗ-ийн хувьд энэ үүргээ хэрэгжүүлэхэд тодорхой бэрхшээл тулгардаг. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газраас компанийн ашиг сонирхолд харш шийдвэр гарган, нийгмийн шинжтэй хөрөнгө оруулалт хийхийг шаардах тохиолдол гарах бөгөөд энэ үед ТУЗ дэх төрийн албан хаагч гишүүд ашиг сонирхлын зөрчилд ордог. Малайз Улс үүнийг шийдвэрлэх зорилгоор ТӨК-ийн үйл ажиллагааг улс төрөөс хараат бус болгон, бизнесийн үр ашгийг нь дээшлүүлэхийн тулд зохицуулах байгууллагаас гаралтай этгээд ТУЗ-ийн гишүүн байхыг хоригложээ.

ТУЗ-ийн гишүүний хажуугаар давхар төрийн алба хашдаг гишүүд хянамгай байх үүргээ хэрэгжүүлэх ур чадвар дутмаг байх нь бий. Өмнөд Солонгос, Мозамбик зэрэг улсад ТӨК-ийн ТУЗ-ийн даргаас бусад гишүүдийн олонх нь хараат бус гишүүн байх зохицуулалт бий болгожээ.

Эндээс үзэхэд ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүд чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдүүлэхийн тулд дараах зүйлсэд анхаарах шаардлагатай болж байна. Үүнд:

*ТУЗ-ийн бүтэц тэнцвэртэй байх*

- Засгийн газрын төлөөллийг багасгах;
- Хараат бус гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх.

*ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох, чөлөөлөхөд тавих шалгуур*

- Сонгоход тавих шалгуур;
- ТУЗ-ийн гишүүний ур чадвар;
- ТУЗ-ийн гишүүнийг чөлөөлөх нөхцөл.

*ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийг үйл явц, ил тод байдал*

- Нэр дэвшүүлэх хараат бус нэгж бий болгох;
- Нэр дэвшүүлэх хороо бий болгох;
- ТУЗ-д нэр дэвшигчдийн сан бүрдүүлэх.

*ТУЗ-ийн гишүүний томилгоо, ил тод байдал*

Монгол Улс нь бусад улсын адил Компанийн тухай хуулийн 84.4-т ТУЗ-ийн гишүүний үнэнч байх, хянамгай байх үүргийг хуульчилсан. Энэ зохицуулалт ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүнд ч нэгэн адил үйлчлэх боловч түүнийг хэрхэн бүрэн хэрэгжүүлэх асуудал чухлаар тавигдаж байна. ТУЗ-ийн гишүүний үүргийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн тогтолцооны талаар ТУЗ-ийн бүрэн эрх, бүтэц, гишүүнд тавигдах шаардлага, гишүүнийг сонгон шалгаруулах, томилох хэсгээс танилцана уу.

#### **4.8. ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэх**

ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг төрийн өмчийн зохицуулах байгууллага эсвэл хөндлөнгийн аудитын байгууллагаар дамжуулан үнэлэх болон ТУЗ нь өөрөө ажлын гүйцэтгэлээ үнэлэх хэлбэр ашиглаж болно.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудад ТУЗ-ийг үнэлэх асуудлаар нэгдсэн хандлага тогтоогүй, албан ёсны баримт бичигт тусган хэрэгжүүлэх байдал дутмаг хэвээр байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ талаар сайн туршлага гэж үзэж болох жишиг хомс бөгөөд улс бүр харилцан адилгүй байдлаар хэрэгжүүлж байна.

Чили Улсад жил бүр БЗС-ийн зүгээс бүх ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн ажилд үнэлгээ хийдэг ажээ. Үнэлгээнд аудит болон хөндлөнгийн мэргэжлийн бусад байгууллагыг оролцуулдаг. Хөндлөнгийн байгууллагын үнэлгээг БЗС хянаж, өмнөх жилийн үнэлгээний дүнтэй харьцуулна. Мөн БЗС-ээс өгсөн удирдамж, чиглэлийг биелүүлсэн эсэх, ТУЗ-ийн гишүүдийн оролцоо болон компанийн үндсэн үйл ажиллагааны үр дүнг тус тус үнэлнэ. Үнэлгээний тайланг ТУЗ болон хувьцаа эзэмшигчид, холбогдох төрийн байгууллагууд, нэр дэвшүүлэх хороонд хүргүүлдэг. Нэр дэвшүүлэх хороо нь үнэлгээний үр дүнд суурилан хүний нөөцийн бодлогоо тодорхойлно.

Ботсвана Улсын хувьд НӨКҮХА нь ТӨХЭ-ийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, ТУЗ-ийн гишүүдийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх чиг үүрэгтэй. Ингэхдээ ТӨХЭ-д өгсөн удирдамж даалгаврын биелэлт, хариуцлагатай, ил тод байдал, үр ашиг зэрэгт голлон анхаардаг.

Харин Монгол Улсын төрийн өмчит уул, уурхайн компаниудын хувьд санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн аудитыг төрийн аудитын байгууллага хийнэ. Компани өөрөө мэргэжлийн ТББ-аар дамжуулан засаглалын үнэлгээ хийлгэх туршлага байдаг ч энэ хүрээнд ТУЗ-д тусгайлан үнэлгээ хийх нь ховор байдаг. Холбогдох дүрэм, журмуудад ТУЗ-ийн үнэлгээтэй холбоотой зохицуулалт байдаг боловч хэрэгжилт нь сул байна.

## ДУГНЭЛТ

ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн гишүүн нь хувийн өмчит компанитай нэгэн адил компанийнхаа өмнө итгэл даах үүрэг хүлээдэг. Энэ үүргээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдүүлэхийн тулд ТӨХЭ-ийн удирдлага, ТУЗ-тэй холбоотой тодорхой асуудлуудыг онцгой анхаарах шаардлагатай байдаг. Үүнд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн удирдлага, ТУЗ-ийн бүрэн эрх, бүтэц, ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг, гишүүнд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх үйл явц, түүний ил тод байдал, томилгоо, ТУЗ-ийн гишүүний үнэлгээ зэрэг хамаарна.

### **1) Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн удирдлага**

Манай улсад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн удирдлагын төвлөрсөн бус загварын хүрээнд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, салбарын яам, ТӨБЗГ, Эрдэнэс Монгол ХК зэрэг олон янзын байгууллага төрийн өмчлөлийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлж байна. Энэ нь улс төрийн томилгоо хийгдэх, дээрх олон субъектийн ашиг сонирхол ТӨХЭ-ийн удирдлагад нөлөөлөх боломж бүрдүүлдэг.

Төвлөрсөн бус загварын сул тал нь төрийн өмчийн нэгдсэн бодлого, удирдлага, хяналт алдагдан, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын уялдаа холбоо сулардагт оршино. Иймд энэ загварыг ашиглаж байгаа үед ТУЗ-ийн сонгон шалгаруулалт, томилгоог төрийн өмчийн удирдлагын асуудлаар зөвлөх чиг үүрэг бүхий бие даасан нэгж (advisory body) эсвэл төрийн өмчийн зохицуулах төв байгууллага (centralized ownership unit)-аар дамжуулан хараат бусаар явуулдаг нийтлэг практик олон улсад тогтжээ. Тухайлбал Чили, Өмнөд Солонгос, Хятад, Швед улсад ТУЗ-ийн гишүүний сонгон шалгаруулалт, томилох чиг үүргийг төрийн өмчийн зохицуулалтын төв байгууллага болон салбарын яам хамтран хэрэгжүүлдэг. Харин Энэтхэг, Малайз, Вьетнам, Шинэ Зеландад ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулахад зөвлөх



чиг үүрэг бүхий бие даасан нэгж ажилладаг ба тухайн нэгж нь ТУЗ-ийн гишүүнийг томилох эрх бүхий төрийн байгууллагад тодорхой шалгуур хангасан нэр дэвшигчдийг санал болгодог.

Харин манай улсын ТӨБЗГ нь эрх зүйн байдлын хувьд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хүрээнд уул уурхайн салбарт ажилладаг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах, томилох үйл явцад зохицуулах байгууллагын статусаар оролцож, зөвлөх чиг үүрэг гүйцэтгэх боломжгүй байгааг энд онцлох нь зүйтэй.

## **2) ТУЗ-ийн бүрэн эрх**

Гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх нь ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн чухал хэсэг юм. Үүнтэй холбоотой олон улсын практикийг авч үзвэл а) гүйцэтгэх удирдлагыг төрийн байгууллагаас сонгож, чөлөөлөх; б) гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-өөс сонгож, чөлөөлөх гэсэн хоёр үндсэн чиглэл байна.

Гүйцэтгэх удирдлагыг төрөөс томилох хэлбэр цөөнгүй улсад хэрэгжиж байгаа хэдий ч энэ нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-өөс компанийг стратеги удирдлагаар хангах, гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учруулдаг. Ер нь гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-өөс томилох нь ТУЗ-ийн үр нөлөөг нэмэгдүүлдэг. Энэ тохиолдолд компанийн засаглалын зарчмын дагуу ТУЗ-ийн мэргэшсэн, хараат бус байдал нэн чухал. Уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй ТӨК-ийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох бүрэн эрхийг ТУЗ-д олгож, түүний мэргэшсэн, хараат бус байдлыг хангаж чадсан сайн туршлагын хүрээнд Чили Улсын Үндэсний зэсийн корпорац, Үндэсний газрын тосны компанийг дурдаж болох юм.

Монгол Улсын хувьд Компанийн тухай хуулийн дагуу төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг ТУЗ-өөс сонгож, чөлөөлөх боловч бодит байдалд гүйцэтгэх удирдлагын томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл давамгайлсан хэвээр байна. Энэ нь Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх

газар болон холбогдох салбарын яамдын албан тушаалтнууд ТУЗ-ийн гишүүнээр ажиллаж байгаа болон ТУЗ дэх хараат бус гишүүдийн тоо цөөн байгаатай холбоотой байж болох юм.

### **3) ТУЗ-ийн бүтэц**

Манай улсад ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний тэнцвэрт байдлыг хангах нь нэн чухал. Олон улсад ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг хатуу тогтоохоос илүү хараат бус гишүүн, хувийн хэвшил, эмэгтэйчүүд, ажилтны төлөөллийг нэмэгдүүлэх хандлага ихсэж байна. Тухайлбал, Чилийн Үндэсний зэсийн корпорацын ТУЗ-д ажилтны төлөөлөл нэг, Үндэсний газрын тосны компанийн ТУЗ-д ажилтны төлөөлөл хоёр, Үндэсний газрын тосны компанийн ТУЗ-д Ерөнхийлөгчийн квотын хүрээнд томилогдсон нэг эрэгтэй, нэг эмэгтэй гишүүн заавал байдаг.

Манай улсын уул уурхайн салбарын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүдийн дийлэнх нь төрийн албан хаагч байх бөгөөд хараат бус гишүүдийн тоо хуулиар тогтоосон хамгийн бага хэмжээнд байна. Мөн хувийн хэвшил болон ажилтны төлөөллийг сонгох механизм байхгүйгээс гадна жендерийн тэгш байдал орхигдсон. Тухайлбал, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-д нэг ч эмэгтэй гишүүн байхгүй.

### **4) ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлага**

ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлагын хувьд мэргэшсэн байдал хамгийн чухал юм. Олон улсад уул уурхайн салбарт а) эдийн засаг, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл; б) хууль, эрх зүй; в) тухайн компанийн үйл ажиллагааны чиглэлээр мэргэшсэн байх шалгуур нийтлэг байна.

Монгол Улсын хувьд Компанийн тухай хууль болон Төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журмын дагуу эдийн засаг, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл эсхүл хууль, эрх зүй, тухайн ТӨК-ийн үйл ажиллагааны салбарт мэргэшсэн байх шаардлагууд нэгэн адил тавигдаж байна. Энэ шаардлагын дагуу харахад Эрдэнэс

Монгол ХХК болон түүний охин компаниудын хувьд ТУЗ-ийн мэргэшсэн байдал зохих хэмжээнд хангагдаж чаджээ.

#### **5) ТУЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх үйл явц, түүний ил тод байдал**

Энэ хүрээнд сонгон шалгаруулалтыг хэрхэн зохион байгуулах явдал хамгийн чухал юм. Уул уурхайн салбартай холбоотойгоор Ботсвана, Чили, Өмнөд Солонгос улсуудын туршлага анхаарал татаж байна. Тухайлбал, Чили Улсад нэр дэвшигчдийн сан бүрдүүлэх замаар тодорхой шалгуур ханган тухайн санд бүртгэгдсэн хүмүүсээс сонгон шалгаруулалт хийдэг механизм нэвтрүүлжээ. Харин Өмнөд Солонгост сонгон шалгаруулалтын ил тод байдлыг хангах үүднээс ТУЗ-ийн сул орон тоон дээр нэр дэвшүүлэх зар гаргах, мэдээлэл түгээх арга замыг тусгайлан зохицуулжээ.

Харин манай улсад ТУЗ-ийн гишүүнийг “сонгон шалгаруулалт”-ын үндсэн дээр нэр дэвшүүлэх нэгдсэн механизм байхгүй. Хараат бус гишүүний сонгон шалгаруулалтыг ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо зохион байгуулдаг ч үүнд тодорхой ашиг сонирхлын нөлөө орох тохиолдол цөөнгүй байна. Ер нь сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа хэлбэр төдий болдог гэх шүүмжлэл бий. Мөн сонгон шалгаруулалтын ил тод байдлыг авч үзвэл нэр дэвшүүлэх зарын хугацаа богино, хязгаарлагдмал хүрээнд зарлагддаг, нэр дэвшүүлэх үйл явц, үнэлгээний мэдээлэл бүхэлдээ хаалттай зэргийг залруулах шаардлагатай байна.

#### **6) ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг**

ТУЗ-ийн гишүүний үүргийн хүрээнд үнэнч байх, хянамгай байх үүрэг чухалд тооцогддог. ТӨК-ийн хувьд энэхүү үүрэг бүр чухал бөгөөд түүнийг бүрэн хэрэгжүүлж чадах эсэх нь ТУЗ-ийн бүрэн эрх, бүтэц, гишүүнд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх үйл явц, томилгоо, үнэлгээ зэрэг олон зүйлээс шалтгаалдаг.

## **7) ТУЗ-ийн гишүүний томилгоо**

ТУЗ-д төрийн мэдлийн хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлэх этгээдийг төрөөс шууд томилох эсвэл улс төрийн намын удирдлага, сайд, эрх бүхий албан тушаалтнууд өөрсдийгөө болон өөрийн хамаарал бүхий этгээдийг томилуулах нь ТУЗ-ийн мэргэшсэн, бие даасан байдал, хараат бусаар шийдвэр гаргах чадавхыг сулруулдгаараа компанийн засаглалын үндсэн зарчимд харшилдаг.

Төрийн албанаас томилогдсон гишүүн нь мэргэшсэн, ур чадвартай (эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналт, аудит, гүйцэтгэх удирдлагын хяналт, компанийн стратеги, бодлогыг тодорхойлох, ажлын туршлага гэх мэт) байх шалгуурт тэр бүр нийцдэггүй. Түүнчлэн ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж, хараат бус байх шалгуурыг зөрчдөг. Иймд ТУЗ-ийн гишүүнийг төрөөс томилох бол түүнд тавих нийтлэг шалгуур (ур чадвар, мэргэшсэн байдалд тулгуурласан)-ыг бүрэн хангахад илүү анхаарах ёстой. Мөн ТУЗ дэх төрийн төлөөллийг томилох эрхийг хэн хэрэгжүүлж байгаагаас хамааран (салбарын яам, эрх бүхий албан тушаалтан) шууд хориглолт эсхүл тодорхой хувь хэмжээ, квот зэрэг хязгаарлалт тогтоох замаар улс төрийн томилгоог багасгаж, тэнцвэртэй байдлыг хангахыг эрмэлздэг.

Монгол Улсын хувьд уул уурхайн томоохон компаниуд болох Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн ердийн гишүүдийг Засгийн газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, салбарын яам, ТӨБЗГ-аас томилж байна. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд дээрх эрх бүхий байгууллагууд ТУЗ-ийн ердийн гишүүнийг томилохдоо сонгон шалгаруулалтыг хэрхэн зохион байгуулах, ил тод байдлыг хэрхэн хангах талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

## **8) ТУЗ-ийн үнэлгээ**

ТУЗ-ийн үнэлгээг хэрэгжүүлэхэд а) төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар дамжуулан үнэлэх; б) хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх; в) дотоод нэгжээр дамжуулан үнэлэх хэлбэрүүд байдаг. Эдгээрээс төрийн өмчийн зохицуулах байгууллагаар дамжуулан

үнэлгээ хийлгэх нь хамгийн тохиромжтой гэж үздэг. Зарим улс орон ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг дотоод хяналтын нэгжээр дамжуулан үнэлэх арга ашигладаг ба ийнхүү дотоод үнэлгээ хийх журам, аргачлалыг ТУЗ нь өөрөө гарган мөрдүүлдэг. Хөндлөнгийн үнэлгээ нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагаатай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд илүү тохиромжтой. ЭЗХАХБ-ын ихэнх улс оронд хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх эсэхийг ТУЗ өөрөө шийдэх эрхтэй. Тухайлбал, Финланд болон Швед улсад хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх шийдвэрийг ТУЗ өөрөө гаргах боломжтой.

Монгол Улсын хувьд Компанийн тухай хууль, Компанийн засаглалын кодекс, Эрдэнэс Монгол ХХК, Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журам, ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хорооны журам зэрэгт ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх зохицуулалтыг тусгасан байдаг ч хэрэгжилт нь сул, хяналт тавих тогтолцоо байхгүй байна.

### ***Зөвлөмж:***

- *ТӨХЭ-ийн удирдлагын хүрээнд:* Удирдлагын төвлөрсөн загвартай холбоотойгоор одоогийн ТӨБЗГ-ын эрх зүйн статус, чиг үүргийг өөрчлөх замаар ТӨХЭ-үүдийг нэгдсэн бодлогоор хангах, уялдаа холбоо, хяналт хариуцлагыг нь сайжруулах арга хэмжээ авч болох юм. Ингэснээр ТӨБЗГ нь ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д нэр дэвшигчдийн нөөцийн сан бүрдүүлэх, сонгон шалгаруулах, ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг үнэлэх, гишүүдийг сургах, чадавхжуулах зэрэг чиг үүргийг хараат бусаар, мэргэжлийн үүднээс үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж бүрдэх юм.
- *ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн хүрээнд:* ТӨХЭ-ийн ТУЗ дэх төрийн төлөөллийг хязгаарлах замаар ТУЗ-өөс гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, чөлөөлөх бүрэн эрхээ бие даан, хараат бусаар хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдүүлж, томилгоо дахь улс төрийн аливаа нөлөөллийг арилгах нь зүйтэй.
- *ТУЗ-ийн бүтцийн хүрээнд:* ТӨХЭ-ийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд хараат бус гишүүдийн эзлэх хувийг

нэмэгдүүлэх, жендерийн тэгш байдал, хувийн хэвшил болон ажилтнуудын төлөөллийг хангах эрх зүйн зохицуулалт бий болгож, ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний тэнцвэртэй байдлыг хангах шаардлагатай.

- *ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах тусгай шаардлагын хүрээнд:* ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах мэргэшил, ур чадварын тусгай шаардлагыг бүрэн хангахын тулд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг чадахуйн зарчимд суурилан зохион байгуулах механизм бүрдүүлэх нь чухал.
- *ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх үйл явц:* Сонгон шалгаруулалтын ил тод байдал, мэдээллийн хүртээмж, хяналтыг сайжруулах үүднээс нэгдсэн тогтолцоогоор зохион байгуулж, нэр дэвшигч, түүнийг сонгосон үндэслэл, сонгон шалгаруулахад оролцсон этгээдийн мэдээллийг нээлттэй болгох хэрэгтэй.
- *ТУЗ-ийн гишүүний үүрэг:* Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүнийг компанийн өмнө итгэл даах үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжоор хангахын тулд дараах асуудалд хамаарах зохицуулалтыг сайн засаглалын зарчмын дагуу бүрдүүлэх. Үүнд:
  - ▶ ТУЗ-ийн бүрэн эрх;
  - ▶ ТУЗ-д хувийн хэвшил, ажилтны төлөөлөл, жендерийн тэнцвэртэй байдлыг хангах;
  - ▶ ТУЗ дэх төрийн төлөөлөл бага байх;
  - ▶ ТУЗ дэх зохицуулах байгууллагын төлөөллийг хориглох;
  - ▶ ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгох, чөлөөлөхөд тавих шалгуур;
  - ▶ Нэр дэвшүүлэх үйл явц, ил тод байдал;
  - ▶ Томилгооны үйл явц, ил тод байдал.
- *ТУЗ-ийн гишүүний томилгоо:* Дараах тохиолдолд төрийн томилгоог хориглох, тооны хязгаарлалт тогтоох, томилогдох этгээдэд тусгайлсан шаардлага тавих нь зүйтэй.

- ▶ УИХ-ын гишүүн, сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга нарыг өөрийн шууд харьяаллын ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д ажиллахыг бүрэн хориглох;
  - ▶ Зохицуулах, хянах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагын албан хаагч ТӨХЭ-ийн ТУЗ-д ажиллахыг бүрэн хориглох;
  - ▶ Салбарын яам нэр дэвшүүлэх бол дээд тал нь нэгээс гурван гишүүнийг л ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд багтаах хязгаарлалт тогтоох.
- *ТУЗ-ийн үнэлгээ:* ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг тогтмол үнэлэх, үнэлгээний тайланг төрийн өмчийн удирдлагын төв байгууллага болон холбогдох төрийн байгууллагуудад хүргүүлж, нийтэд мэдээлэх шаардлагыг хуульчлах хэрэгтэй. ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх шалгуурыг тогтоохдоо Чили Улсын туршлагыг хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

## ЭХ СУРВАЛЖ

### I. Монгол эх сурвалж

1. Г.Давааням, Хувьцаат компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт, 2021.
2. Оюутолгой ХХК-ийн ТУЗ-д Монгол Улсыг төлөөлөх гишүүний нээлттэй сонгон шалгаруулалтын зар. <https://montsame.mn/mn/read/236431>
3. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн үнэлгээ. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/erdenes-mongol-mongolian.pdf>
4. Г.Давааням, Үндэсний баялгийн сангийн засаглал: Сингапур улсын Темасек загварын туршлага, “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл, №3 97 (2020).
5. Д.Байлхүү, Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниудын засаглалын үнэлгээ, 2014.
6. Д.Байлхүү, Төрийн өмчит эрчим хүчний компаниудын засаглалын үнэлгээ, 2014.
7. О.Отгонбаяр, Компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнд хамаарах эрх зүйн тулгамдсан асуудал, МУИС-ХЗС-ийн Магистрын ажил, 2020.
8. Үндэсний аудитын газар, ““Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн үйл ажиллагаа үндсэн зорилго, чиглэлийн дагуу явагдаагүй байна” гүйцэтгэлийн аудитын тайлан, 2019.
9. Ц.Одмаа, Төрийн өмчийг удирдах, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудал, “Эрх зүй” сэтгүүл, №349, 2019.
10. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн веб хуудас. <http://erdenesmongol.mn/index.php?view=article&type=item&val=211>
11. Эрдэнэс Тавантолгой ХК санхүүгийн тайлангийн аудит. <https://ett.mn/mon/184/file1>;
12. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга-2020, Дэд ажлын хэсгийн тайлан.



13. Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам.
14. Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, №266, Төрийн өмчит хуулийн этгээд байгуулах тухай, 2006.
15. Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоолын хавсралт №20, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам, 2016.
16. Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоолын хавсралт №104, “Эрдэнэс Монгол” хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн дүрэм, 2016.
17. Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол №27, Тодорхой ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамааруулах тухай, 2007.
18. Монгол улсын Компанийн тухай хууль, 2011.
19. Санхүүгийн зохицуулах хороо 2014 оны 162 тоот тогтоол.
20. Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2018 оны 34 тоот тогтоол, Компанид засаглалын үнэлгээ хийх, түвшин тогтоох журам.
21. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн 2016 оны 33 дугаар тогтоолын хавсралт, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хорооны үйл ажиллагааны журам.
22. Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн 2017 оны 23 дугаар тогтоолын хавсралт, Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн ТУЗ-ийн ажиллах журам.
23. Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-ийн 2019 оны 06 дугаар тогтоолын хавсралт, “Эрдэнэс Тавантолгой” хувьцаат компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үйл ажиллагааны журам.

## **II. Гадаад эх сурвалж**

1. A Toolkit, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, The World Bank (2014).
2. OECD, Accountability and Transparency – A Guide for State Ownership, OECD Publishing (2010).
3. B Motshegwa, K Mooketsane and K Bodilenyane, The Slip-Ups of Corporate Governance in Botswana Public Enterprises, The 2nd

- Annual International Conference on Public Administration and Development Alternatives 26 - 28 July 2017, Tlotlo Hotel, Gaborone, Botswana (2007).
4. Bernier, Luc; Florio, Massimo; Bance, Phillippe, *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, New York, Routledge, 2020. [https://www.researchgate.net/publication/341742354\\_State-owned\\_enterprises\\_and\\_industrial\\_development\\_in\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/341742354_State-owned_enterprises_and_industrial_development_in_Latin_America)
  5. Christopher Chen, Solving the Puzzle of Corporate Governance of State-Owned Enterprises: The Path of the Temasek Model in Singapore and Lessons for China, 36 *Nw. J. Int'l L. & Bus.* 303 (2016).
  6. Dan W. Puchniak and Luh Lan, *Independent Directors in Singapore: Puzzling Compliance Requiring Explanation*, NUS Law Working Paper No. 2015/006 (2015).
  7. Dan W. Puchniak and Luh Lan, *Independent Directors in Singapore: Puzzling Compliance Requiring Explanation*, NUS Law Working Paper No. 2015/006 (2015).
  8. Donald C. Clarke, *The Independent Director in Chinese Corporate Governance*, 31 *Del. J. Corp. L.* 125 (2006).
  9. Gakpo, M. D. Y., Ashigbey, K. K., Kwakye, M. *Corporate governance and performance of state-owned enterprises in Ghana. International Academic Journal of Economics and Finance*, 3(6), 333 (2021).
  10. *Growing Temasek into A Distinct and Unique Enterprises*, STRAITS TIMES, July 24, 2013.
  11. Press Release, Temasek, Transcript: Remarks by Chairman of Temasek, Mr. S. Dhanabalan, to Singapore Media (July 23, 2013).
  12. Information on De Beers' involvement in Botswana is sourced from <http://www.debeersgroup.com/botswana/en/who-we-are/de-beers-in-botswana.html>
  13. *Investment Climate Statements (2018): Chile*. <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/chile/>

14. Kgotla M. Ramaphane, Public Enterprises In Botswana: Ownership And Governance, Public enterprise, 2011, Vol. 18, Nos. 1-4 (2011).
15. Ministry of Finance and Economic Development, Peoples's guide to the 2020/2021 BUDGET, Republic of Botswana (2020), 2. [https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/Botswana\\_2020\\_Approval\\_External\\_CitizensBudget\\_MinEcosFin\\_SADC\\_English.pdf](https://www.cabri-sbo.org/uploads/bia/Botswana_2020_Approval_External_CitizensBudget_MinEcosFin_SADC_English.pdf)
16. Ministry of Finance, 2018 State Ownership Report. [https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018\\_State\\_Ownership\\_Report\\_v3.pdf](https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2018_State_Ownership_Report_v3.pdf)
17. Ministry of Finance, Final Report for 2017&2018 Mining Sector, 47. [https://eiti.org/files/documents/final\\_2017\\_and\\_2018\\_mining\\_reportab\\_1.pdf](https://eiti.org/files/documents/final_2017_and_2018_mining_reportab_1.pdf) ;
18. Ministry of Finance, SIGA to Change Narrative of doing Business in Ghana-Prez Assures, <https://www.mofep.gov.gh/news-and-events/2019-08-23/TЭХЭН-to-change-narrative-of-doing-business-in-ghana-prez-assures>
19. OECD, Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises, OECD Publishing (2015).
20. OECD, Organising The State Ownership Function-implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing (Paris, 2020).
21. OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices, OECD Publishing (2018).
22. OECD, Professionalising BOARD of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking National Practices OECD Publishing (2018).
23. OECD, Board of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD Publishing (2013).
24. PEEPA, <https://www.peepa.co.bw/about-11/>
25. Shome A. Singapore's state-guided entrepreneurship: a model for transitional economies? New Zealand Journal of Asian Studies 11, 1 (June 2009).

26. State-Owned Enterprises Catalysts for Public Value Creation? (2015).
27. Tebogo Israel Magang & Koketso Bafana Kube, Compliance with Best Practice Governance Principles by State-Owned Enterprises in Botswana, 13 International Journal of Business and Management 2, 149, 150 (2018).
28. The Act on the Management of Public Institutions.
29. The World Bank, Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America Current Trends and Country Cases, (2014), 16. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/634451468088457556/pdf/894680WP00P1260orate0Governance0LAC.pdf>
30. Търkiye ve Дъnya Kamu İşletmeleri, Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasa İçerileri (2015).
31. US Geological Survey, “Mineral Commodity Summaries”, 2019.
32. Word Bank Group, Botswana Mining Investment and Governance Review, The Mining investment and governance review (MinGov, 2016).
33. Crown Ownership Monitoring Unit (COMU). [www.comu.govt.nz](http://www.comu.govt.nz)
34. China, State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC) <http://en.sasac.gov.cn/>; <http://en.sasac.gov.cn/aboutus.html>
35. Department of Public Enterprises (DEP) of India, <https://dpe.gov.in/about-us/about-department>
36. Government-owned and controlled corporation of the Philippines, <https://ogcc.gov.ph/gocc>
37. Kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler genel мърдгльгь, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-genel-mudurlugu-hakkinda>
38. Sistema de Empresas Council of Chile, [https://www.B3Cchile.cl/nuestra-organizacion/quienes-somos/?no\\_cache=1](https://www.B3Cchile.cl/nuestra-organizacion/quienes-somos/?no_cache=1) ;
39. Federal Holding and Investment Company (FPIM) of Belgium, <https://www.sfpi-fpim.be/en>

40. [https://www.temasek.com.sg/en/who-we-are/our-leadership#item-content-temasek-corporate-en-who-we-are-our-leadership-jcr:content-par-tabbed\\_content-tabbed\\_content\\_item-tabpar-gridtabs-item11](https://www.temasek.com.sg/en/who-we-are/our-leadership#item-content-temasek-corporate-en-who-we-are-our-leadership-jcr:content-par-tabbed_content-tabbed_content_item-tabpar-gridtabs-item11) (2020.04.29.)
41. Vietnam Law on State-Owned Enterprises (2003).
42. Botswana Code of Corporate Governance (2013).
43. 中村美幸「政府系ファンド(SWFs)における投資戦略 「シンガポール・テマセク持株会社の事例を中心に」創価経営論集 第35巻 1・2・3 号57頁 (2010年)72.
44. 楊永良「中国国有企業ガバナンス改革の視点：シンガポール・テマセクモデルを参考に」六甲台論集、法学政治学編64巻1号91頁 (2017年) 109 頁.
45. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (2012).
46. Botswana Code of Corporate Governance (BCCG) - Code of Best Practice on Corporate Governance <https://www.governance.co.bw/images/BotswanaCodeofCorporateGovernanceV4.pdf>
47. Botswana Companies Act CAP 42-01. <https://www.cipa.co.bw/cipa-acts>
48. Constitution of the Republic of Singapore (1999).
49. Monetary Auth. of Singapore, Code of Corporate Governance (2012) §2.2. [https://www.mas.gov.sg//media/MAS/resource/fin\\_development/corporate\\_governance/CGCRevisedCodeofCorporateGovernance3May2012.pdf](https://www.mas.gov.sg//media/MAS/resource/fin_development/corporate_governance/CGCRevisedCodeofCorporateGovernance3May2012.pdf)
50. Singapore Companies Act, (1967).
51. Temasek charter (2009). [https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/news-and-views/news/files/Charter\\_2009\\_-\\_Background\\_and\\_Context.pdf](https://www.temasek.com.sg/content/dam/temasek-corporate/news-and-views/news/files/Charter_2009_-_Background_and_Context.pdf)
52. <https://siga.gov.gh/siga/wp-content/uploads/2019/08/STATE-INTERESTS-AND-GOV.-ACT-9903362.pdf>

ISBN 991998405-1



9 789919 984052