

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

Оршил

Монгол Улсад өнөөдрийг хүртэл төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай бие даасан хууль байгаагүй бөгөөд энэ төрлийн харилцааг 1995 оны Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, 2011 оны Компанийн тухай хуулиудаар зохицуулж иржээ. Мөн Засгийн газрын 2016 оны №80 тогтоолын хавсралтаар баталсан Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам үйлчилж байна.

УИХ-ын хаврын ээлжит чуулганд өргөн барьж хэлэлцүүлэхээр Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай анхдагч хуулийн төсөл боловсруулан олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр цахим хуудсандаа нийтлээд байгаа билээ. Олон улсын адил төрлийн стандарт, сайн туршилагатай харьцуулан уг хуулийн төсөлд дүн шинжилгээ хийж, санал шүүмж боловсруулснаа ННФ-аас эрхлэн гаргадаг “Хуулийн шүүмж”-ийн энэхүү дугаараар толилуулж байна.

Хуулийн төсөлд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийг шинээр үүсгэн байгуулахад тодорхой нөхцөл, хязгаарлалт тогтоон, төрийн хувь эзэмшлийн хэмжээг үндэслэн төрийн өмчит компанийн ангиллыг тодорхойлох, ил тод байдлыг хангах зэрэг дэвшилтэтэй зохицуулалтууд туссаныг сайшаан дэмжиж байна. Хэдий тийм боловч өнөөдөр төрийн өмчит компаниудад тулгарч буй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн оновчтой шийдэл тусаагүй, зарим зохицуулалт нь олон улсын жишиг, стандартад төдийлөн нийцэхгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

Иймд уг хуулийн төсөлд зайлиггүй анхаарах асуудлууд, тэдгээрийг цаашид сайжруулахад чиглэсэн санал, түүний үндэслэл, олон улсын туршилагыг энэхүү шүүмжид тусгалаа.

Нэг. Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн ангилал

Хуулийн төсөлд төрийн болон орон өмчит компанийн хэд хэдэн ангиллыг тусгажээ. Тухайлбал, төслийн 6 дугаар зүйлд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийг ач холбогдлоор нь “стратегийн ач холбогдолтой” болон “нийтийн үйлчилгээг зайлшгүй хүргэх” гэж ангилсан бол 15 дугаар зүйлд хэмжээгээр нь жижиг, дунд хэмээн ангилахаар тусгажээ. Гэвч эдгээр ангиллаас үүдсэн ямар нэг ялгаатай зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгаагүй байна.

Учир нь төрийн өмчит компанийг ийнхүү ангилах нь удирдлага, засаглал, үйл ажиллагааны хувьд тэдгээрт тавигдах шаардлагыг оновчтой тодорхойлох зорилгоос үүдэлтэй билээ. Олон улсын туршлагаас харахад төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийг чиг үүргийнх нь хувьд ашиг олох зорилго бүхий “арилжааны”, нийгэмд үйлчлэх зорилго бүхий “арилжааны бус” хэмээн ангилах нь нийтлэг байна. Тухайлбал, хуулийн төсөлд заасан нийтийн үйлчилгээг зайлшгүй хүргэх ангилалд хамаарах компанийг нийгэмд үйлчлэх зорилготой “арилжааны бус” компани гэж үзэж болох ба тэдгээр нь ногдол ашиг хуваарилахгүй бөгөөд ашгийн төлөө бус, зөвхөн нийгэмдээ л үр ашигтай ажиллах гэх мэт шаардлага тавьж болохоор байна. Мөн тэдгээр компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлэх шалгуур зэрэг нь стратегийн ач холбогдол бүхий буюу ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг компаниас ялгаатай байх учиртай.

Мөн төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниуд хуулийн төсөлд заасан дээрх ангиллын яг алинд хамаарахыг төрийн аль байгууллага, ямар шалгуураар, хэрхэн тогтоохыг тодорхой болгох нь зүйтэй. Тухайлбал, “Эрдэнэт үйлдвэр” гэх мэт эдийн засагт томоохон байр суурь эзлэх боловч эрх зүйн тодорхой зохицуулалтгүйгээр үйл ажиллагаа явуулсаар ирсэн “төрийн өмчит үйлдвэрийн газар”-ууд дээрх ангиллын алинд хамаарах, түүнийг хэн хэрхэн тогтоохыг хуулиар тодорхой болгон энэ хуулийн үйлчлэлд зайлшгүй хамруулах шаардлагатай байна. Аль ч нөхцөлд компанийн ангиллыг Засгийн газраас бусад төрийн захиргааны байгууллага тогтоохыг хязгаарлах нь зүйтэй. Энэ нь төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн ангиллыг дур зоргоор өөрчлөх явдлаас сэргийлж, эрх зүйн статус, үйл ажиллагааных нь тогтвортой байдлыг хангах ач холбогдолтой юм.

- Санал:**
- 1) *Төрийн өмчит компанийг “арилжааны” болон “арилжааны бус” хэмээн ангилж, “арилжааны бус” төрийн өмчит компанийн жагсаалт батлах асуудлыг Засгийн газарт үүрэг болгох;*
 - 2) *Орон нутгийн өмчит компанийг “арилжааны” болон “арилжааны бус” хэмээн ангилж, “арилжааны бус” орон нутгийн өмчит компанийн жагсаалт батлах асуудлыг аймгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд үүрэг болгох;*
 - 3) *Арилжааны зорилго бүхий төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд төрийн улс төрийн болон захиргааны албан тушаалтныг нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулахыг хориглох;*
 - 4) *“Арилжааны” болон “арилжааны бус” төрийн өмчит компанийн удирдлагын ажлын үнэлгээний механизмыг ялгамжтай тогтоох.*

Олон улсын туршлагаас

Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн ангилал нь тухайн төрлийн компанийн онцлогт тохирсон ялгамжтай эрх зүйн зохицуулалт бий болгоход чиглэдэг. Энэ шаардлагад үндэслэн зарим улсад төрийн өмчит компанийг “арилжааны” болон “арилжааны бус” гэж ангилдаг байна. Тухайлбал, Ботсвана Улсад 2020 оны байдлаар 60 гаруй төрийн өмчит хуулийн этгээд (ТӨХЭ) үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээрийг “арилжааны”, “арилжааны бус” хуулийн этгээд гэж хоёр хуваадаг.

Арилжааны болон арилжааны бус гэсэн ангиллаас үүдэн төрийн өмчит компанийн (i) ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн; (ii) ТУЗ-ийн ажлын үнэлгээний шалгуурыг ялгаатай тогтоодог. Тухайлбал, төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийг төрийн албанаас бүрдүүлэх нь олон нийтэд үйлчлэх зорилготой (төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий) арилжааны бус үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит компанид илүү тохиромжтой. Тухайлбал, Швед Улсад тусгай зорилгоор байгуулагдсан арилжааны бус, нийтэд үйлчлэх чиг үүрэг бүхий төрийн өмчит компанийг уг үүргээ тогтвортой хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах түвшинд харилцан уялдаатай, хурдан шуурхай ажиллах нөхцөлийг хангах үүднээс ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг нь төрийн албан хаагчдаас бүрдүүлжээ.¹

ТУЗ-ийн ажлыг үнэлэхэд улс орнууд харилцан адилгүй арга барил хэрэглэж байна. Өөрөөр хэлбэл, “арилжааны” эсхүл “арилжааны бус” төрийн өмчит компани байхаас хамааран үнэлгээний цар хүрээг тогтоож, ТУЗ-ийн ажлын гүйцэтгэлийг нэгдсэн байдлаар эсвэл ТУЗ-ийн дарга, гишүүний ажлын гүйцэтгэлийг тус тусад нь үнэлэх, хөндлөнгийн аудит, дотоод хяналтын нэгжээр дамжуулан ажлаа өөрсдөө үнэлэх гэх мэт ялгаатай зохицуулалт бий болгожээ.

Хоёр. ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчид тавих шаардлага

ТУЗ-ийн гишүүд нь компанийн өмнө итгэл даах үүрэг (*fiduciary duties*)² хүлээх бөгөөд энэ үүргээ зөрчсөн бол компанид учирсан хохирлыг нөхөн төлөх хариуцлага хүлээнэ. ТУЗ-ийн гишүүн нь төрийн улс төрийн албан хаагч байх тохиолдолд компанийн үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл орох, харин төрийн зохицуулах байгууллагын албан хаагч байх тохиолдолд тухайн байгууллагаас өгсөн тушаал, зааврыг дагах эрсдэл үүсдэг. Ингэснээр төрийн албан хаагчийн хувьд хүлээх үүрэг болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтны хувьд хүлээх эрх, үүргийн хооронд зөрчил үүснэ. Иймд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-д улс төрийн албан тушаалтан болон захиргааны байгууллагын төлөөллийг хязгаарлах шаардлага олон улсад нийтлэг байна.³ Энэ нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүн улс төрийн нөлөөнд автахгүйгээр эсхүл төрийн

¹ OEDC, *supra* note, at 52.

² Энэхүү үүрэг нь *duty of loyalty* болон *duty of care*-ээс бүрдэнэ.

³ Хуулийн шүүмжийн энэ хэсгээс цааш “төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани” гэсэн нэр томъёоны хүрээнд “орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компани”-ийг хамруулан авч үзэж байгаа болно.

албан хаагчийн хувиар үүсэх эрх, үүргийн зөрчилгүйгээр компанийн эрх ашгийн төлөө нэгэн үзүүрт сэтгэлээр ажиллах боломжийг бүрдүүлдэг.

Харин хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлд ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигч нь (i) сүүлийн найман жил улс төрийн намын удирдах албан тушаал хашиж байгаагүй; (ii) төрийн улс төрийн албан тушаалтан бус байх гэсэн шаардлагыг тогтоожээ. Гэвч дээрх хязгаарлалт нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүний хараат бус, бие даасан байдал, мэргэшлийн ур чадвартай байх шаардлагыг бүрэн хангаж чадахааргүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлд зааснаас бусад этгээд буюу төрийн захиргааны албан хаагчид төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүнээр ажиллах боломж нээлттэй үлджээ. Энэ нь өнөөгийн практикт төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудад нэн их тулгамдаж байгаа асуудлын нэг бөгөөд шинэ хуулиар үүнийг заавал шийдвэрлэх шаардлагатай юм.

Санал: *Арилжааны төрийн өмчит компанийн ТУЗ-д төрийн улс төрийн болон захиргааны албан хаагч эсхүл ийм албан тушаал өмнө нь эрхэлж байсан этгээд нэр дэвшихийг хориглох.*

Олон улсын туршлагаас

Олон улсад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн засаглалын хүрээнд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын зөвлөмжүүд томоохон байр суурь эзэлдэг. ЭЗХАХБ-аас төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийг хараат бус гишүүнтэй байлгах шаардлагыг гишүүн улсууддаа тавьдаг. Мөн зарим улс ажилтны төлөөлөл, хүйсийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөллийг багтаах шаардлага тавьдаг аж.⁴ Мөн ашгийн төлөө төрийн өмчит компанийн ТУЗ-д хувийн хэвшлийн төлөөллийг оруулах хандлага улам бүр дэлгэрч байна.

Түүнчлэн ашгийн төлөө арилжааны үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит компанийн ТУЗ-д хувийн компанийн ТУЗ-ийн гишүүнд тавигддагтай адил шаардлага тавих ба заавал хараат бус гишүүнтэй байхыг шаарддаг. Харин системийн ач холбогдол бүхий төрийн өмчит компани буюу төрийн

ЭЗХАХБ-ын зөвлөмж⁵

ТУЗ-ийг “хөндлөнгийн байр сууринаас бие даан шийдвэр гаргах” чадамжтай гишүүдээр бүрдүүлэх нь зүйтэй. Иймд ТУЗ-ийн гишүүдийг улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах механизм бүрдүүлэх шаардлагатай. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагатай (сайд болон түүний хамаарал бүхий этгээд) шууд холбоотой хувь хүн ТУЗ-ийн гишүүн байж болохгүй.

⁴ A Toolkit, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, The World Bank (2014) 166.

⁵ OECD, Board of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD Publishing (2013) 48.

үүрэг гүйцэтгэхэд чухал ач холбогдолтой компанийн ТУЗ-д зохицуулах байгууллагын төлөөлөл байхыг үгүйсгэдэггүй. Зарим улсад төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн бүтцийг хэрхэн тодорхойлсон жишээг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

Гурав. ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийн нөөцийн сан бүрдүүлэх

Хуулийн төсөлд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгох, чөлөөлөх, гишүүний тоо, бүрэн эрхийн хугацаа, цалин урамшууллын хэмжээг тогтоох чиг үүрэг бүхий “Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх хороо” байгуулахаар тусгасан нь сайшаалтай. Гэвч уг хороо нь сонгон шалгаруулалтыг яаж, хэрхэн зохион байгуулах асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Энэ нь ТУЗ-ийн сонгон шалгаруулалт хязгаарлагдмал хүрээнд явагдах эсхүл улс төрийн болон тухайн хорооны гишүүдийн төлөөлж буй төрийн байгууллагын нөлөөлөл орох эрсдэл үүсгэж байна. Иймд “Нэр дэвшүүлэх хороо”-ноос ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулахад баримтлах тодорхой, объектив шалгуурууд, үйл явцыг хуулийн төсөлд тусгах нь зүйтэй.

ТУЗ-ийн гишүүнээр аль болох чадварлаг хүнийг сонгон шалгаруулах үүднээс нэр дэвшигчдийн нөөцийн сан үүсгэж, тухайн сангаас тусгай үнэлгээнд үндэслэн тодорхой ангилал бүрээр хамгийн боломжит нэр дэвшигчийн жагсаалтыг гаргадаг байж болох юм.

- Санал:**
- ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийн нөөцийн сан бүрдүүлэх;
 - Нөөцийн сангийн жагсаалтын хүрээнд тухайн салбарын мэргэжилтэн болон арилжаа, компанийн эрх зүй, эдийн засаг, санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн мэргэжилтэн, мэргэшсэн аудитор зэрэг тодорхой ангиллыг бий болгон хүний нөөц бүрдүүлэх;
 - Гагцхүү нөөц сангийн жагсаалтад орсон этгээдээс ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулж, томилох.

Олон улсын туршлагаас

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн ТУЗ-ийн хараат бус, мэргэжлийн үйл ажиллагааг хангах зорилгоор сонгон шалгаруулалтыг нээлттэй зохион байгуулах бие даасан бүтцийг Малайз, Тайланд, Хятад, Израил улсууд бүрдүүлжээ. Эдгээрээс Израил Улсын туршлагыг дэлгэрүүлэн авч үзье.⁶

Израил Улсын The Government Companies Agency (GCA) нь төрийн өмчит хуулийн этгээдэд ажиллах өндөр мэргэшлийн ТУЗ-ийг бүрдүүлэх зорилгоор Directors Teams буюу ТУЗ-д нэр

⁶ OECD (2020), “The responsibilities of the boards of state-owned enterprises”, in Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, OECD Publishing, Paris, p. 67.

дэвших 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 500 нэр дэвшигчийг GCA-ийн саналын дагуу нөөцийн санд оруулсан бөгөөд эндээс яамны сайд нар хариуцсан төрийн өмчийн хуулийн этгээдийнхээ ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгон нэр дэвшүүлсэн байна. Ийнхүү яамны сайдын нэр дэвшүүлсэн этгээдийг тэтгэвэрт гарсан шүүгчдээс бүрдсэн “Олон нийтийн хороо” батламжилдаг. Мөн GCA-ийн санд орсон, ороогүй этгээдийг ТУЗ-ийн гишүүнээр томилох тохиолдолд “Олон нийтийн хороо”-ноос заавал зөвшөөрөл авах шаардлагатай.

Ийнхүү Израил Улсын адилаар 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 хүчнийг авч ажиллуулах боломж бүрдүүлдэг байна.

Дөрөв. Хувьцаа багцлах

Байгалийн баялгийг тэгш, шударгаар хуваарилах үзэл санааны үндсэн дээр төрийн өмчит компанийн хувьцааг иргэдэд үнэ төлбөргүйгээр олгох (1072 хувьцаа) практик манай улсад бий болоод байна. Гэхдээ энэ тохиолдолд тэдгээр олон мянган хувьцаа эзэмшигчийг компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцуулах, тэд саналын эрх эдлэх эсэх асуудал ихээхэн маргаан дагуулдаг. Хэрэв хувьцаа эзэмшигч иргэн бүрийн саналын эрхийг хангаж, хуралд оролцуулна гэвэл компанид цаг хугацаа, зохион байгуулалт, төсвийн зардлын хувьд ихээхэн ачаалал үүсэх нь тодорхой.

“Хувьцаа багцлах” (share of unit) гэдэг нь тодорхой тооны хувьцааг нэг багц болгох замаар тухайн багцын шалгуур хангасан хувьцаа эзэмшигчдэд бүрэн эрх олгож, шалгуур хангаагүй хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд хязгаарлах тухай ойлголт юм. Ингэж хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хуулийн дагуу, зохистойгоор хязгаарлахыг компанийн эрх зүйд хувьцаа багцлах гэж нэрлэдэг.

Тэрчлэн иргэд бол байгалийн баялаг эсхүл бусад нийтийн баялгийг тэгш, шударгаар хуваарилах үзэл санааны үндсэн дээр л тухайн компанийн хувьцааг олж авсан болохоос бус зах зээлийн зарчмын дагуу компанийг удирдах үйл ажиллагаанд оролцох зорилгоор хувьцаа худалдан авсан этгээд биш юм. Иймд төрийн өмчийн оролцоотой компани хувьцаагаа

багцлах замаар жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцох эрхийг хуулийн дагуу, зохистой байдлаар хязгаарлах боломж байдаг.

Харин манай улсын хувьд хувьцаа багцлах тогтолцоог хараахан хуульчлаагүй байгаа бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор маш олон асуудал үүсэж байна. Тухайлбал, “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн 1072 ширхэг хувьцаа эзэмшигч иргэд Засгийн газрын 2012 оны 81 дүгээр тогтоолын дагуу хоёрдогч зах зээлийн арилжаа эхлэх хүртэл саналын эрх эдлэхгүй бөгөөд энэ нь “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК болон 1072 хувьцаа эзэмшигч иргэдийн хооронд үл ойлголцол үүсгэж байна. Гэтэл энэхүү нөхцөл байдлыг шийдвэрлэх ямар нэг шийдэл хуулийн төсөлд туссангүй. Хэрэв хувьцаа багцлах арга замыг хэрэглэвэл иргэд хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ алдахгүй боловч харин хувьцаа эзэмшигчийн хуралд саналын эрхтэй оролцох боломжгүй болно.

- Санал:**
1. Хуулийн төсөлд хувьцаа багцлах тогтолцоог тусгах;
 2. Багцын хувьцаа эзэмшигч нь саналын эрхээс бусад хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой байх;
 3. Хувьцаа багцлах эсэх тухай шийдвэрийг тухайн компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаараа гаргах боломжтой байх.

Олон улсын туршлагаас

Бусад улсын туршлагаас үзэхэд хоёрдогч зах зээл дээр хувьцаа нь чөлөөтэй арилжаалагдах төрийн өмчийн оролцоотой нээлттэй хувьцаат компаниуд ч компанийн удирдлагын үйл ажиллагаанд оролцох сонирхолгүй олон тооны хувьцаа эзэмшигчтэй байх нь бий. Иймд хувьцаа багцлах тогтолцоог хэрэглэх замаар хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд саналын эрхтэй оролцох хувьцаа эзэмшигчдийн тоог хязгаарлах явдал түгээмэл байна. Япон Улсад энэ аргыг түгээмэл хэрэглэдэг.

Хувьцаат компани хөрөнгө оруулалтын нэгжийг одоогийнхоос илүү томоор тогтоох шаардлагатай боловч Компанийн тухай хуульд заасан хүрээнд хувьцааг нэгтгэх нь олон хувьцаа эзэмшигчийн эрхэд халдах эрсдэл үүсгэнэ. Иймд хувьцааг багцлах замаар дээрх эрсдэлээс зайлсхийх боломжтой.⁷ Хувьцаа багцлах, энэ төрлийн хувьцаа гаргах бүрэн эрхийг тухайн компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал эдэлдэг байна.

Тав. Алтан хувьцааг төрөлжүүлэх

Монгол Улсын хувьд зах зээлийн харилцаанд оролцдог төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани олон байна. Тухайлбал, 2015 онд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн улсын үзлэг тооллогод дараах аж ахуйн нэгж байгууллагууд хамрагджээ. Үүнд:

⁷ Г.Давааням, Хувьцаат компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт (2021), 140 дэх тал.

Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар (УТТӨҮГ, ААТТӨҮГ)	- 43
Төрийн өмчийн банк	- 3
Төрийн өмчит хувьцаат компани	- 49
Төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани	- 13
Төрийн өмчийн оролцоотой компани	- 9
Дүн	- 117

Улмаар зах зээл дэх төрийн оролцоог багасгах зорилгоор тодорхой хөтөлбөрт үндэслэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг хувьчлах асуудал тавигдах болсон. Төрийн өмчит компанийн хувьчлалтай холбоотойгоор төрийн оролцоо зайлшгүй шаардлагатай салбарт төр хэрхэн хяналтаа хадгалж үлдэх тухай асуудал үүсдэг.

Ийнхүү төрийн хяналтыг хадгалах гол арга хэрэгсэл нь “алтан хувьцаа” юм. Энэ ч үүднээс хуулийн төслийн 35 дугаар зүйлийн 35.1-д хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ болон гүйцэтгэх удирдлагын шийдвэрт хориг тавих эрх бүхий алтан хувьцаа гаргах зохицуулалт тусгажээ. Гэвч алтан хувьцаа нь зөвхөн хориг тавих эрх бүхий алтан хувьцаагаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд тухайн компанийн үйл ажиллагаа, онцлогоос шалтгаалсан өөр бусад ялгаатай эрхийг ч агуулсан байж болох юм. Тэрчлэн алтан хувьцааны эрхийг уян хатан байдлаар хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй байх учиртай.

- Санал:**
- Алтан хувьцааны төрлүүдийг хуулийн төсөлд тусгах;
 - Алтан хувьцааны эрх дуусгавар болох үндэслэл, хугацаа зэргийг тодорхойлж өгөх.

Олон улсын туршлагаас

Төрийн өмчит компанийн хувьчлалыг амжилттай хэрэгжүүлсэн Европын улсууд алтан хувьцааны олон төрлийг хуульчлах замаар төрийн хяналтыг тухайн компанийн үйл ажиллагааны онцлогт

нийцүүлэн уян хатан байдлаар хэрэгжүүлж байна. Алтан хувьцаа нь Европын бусад улсад ч түгээмэл ашиглагдах болсон ба үүнд Франц, Итали, Бельги, Португал, Испани зэрэг улсыг дурдаж болох юм.

Дэлхийн II дугаар дайны дараа Англи Улсад Хөдөлмөрийн намын удирдлага дор аж ахуйн

үйл ажиллагааг төрийн өмчид шилжүүлэх бодлого эрчимтэй хэрэгжсэн. 1946 онд «England bank»-ийг төрийн өмчид авахаас эхлээд уул уурхай, онгоцны буудал, харилцаа холбоо, тээвэр,

Англи Улсад 1980-аад оны үед хэрэгжүүлсэн төрийн өмчит компанийг хувьчлах бодлогын хүрээнд анх алтан хувьцаа (golden share) бий болжээ. Тухайн үеийн Англи Улсын Засгийн газар төрийн өмчит компанийн хувьцааг зах зээлд санал болгох болон шинээр хувьцаа гаргахдаа олон төрлийн эрх бүхий нэг ширхэг тусгай хувьцаа (a special share)-г Засгийн газарт эзэмшүүлж байв. Энэхүү тусгай хувьцаа нь хөгжлийн явцад “алтан хувьцаа” хэмээн нэрлэгдэх болжээ.

эрчим хүч, төмөр зам зэрэг олон салбарт төрийн өмчит компани бий болгож, төрийн хяналт тогтоохыг зорьж байв. Тухайн үед эдгээр компани ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулахаас илүүтэйгээр нийтийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэг гүйцэтгэж байв.

Улмаар зах зээлийн зарчмаас гадуур Засгийн газрын оролцоотой байгуулагдсан эдгээр компани нь хэт нүсэр бүтэцтэй болж удирдлага, үйл ажиллагааны үр ашиг алдагдан, төрийн татаас дэмжлэгээс хамааралтай болох гажуудал илэрчээ. Энэ үед засгийн эрхийг авсан Маргарет Тэтчерээр удирдуулсан Уламжлалт нам төрийн өмчит компанийг хувьчлах бодлого хэрэгжүүлж эхлэв. Төрийн өмчит компанийн хувьчлалын зорилго нь компанийн үр ашгийг сайжруулах, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, Засгийн газраас татаас олгох бус зах зээлийн санхүүжилтийг ашиглах, компанийн шийдвэр гаргах процесст төрийн оролцоог хязгаарлах зэрэг байв.

Гэвч ийнхүү хувьчлах компаниудын дотор нийтэд чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлдэг системийн ач холбогдол бүхий компаниуд байсан бөгөөд тэдгээрийг дампуурал, нийгмийн ач холбогдол бүхий үйлчилгээ нь тасалдах, харилцагчаа солих зэрэг эрсдэлээс сэргийлэх нь нэн чухал байв. Иймд системийн ач холбогдол бүхий компаниудын үйл ажиллагаанд үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн эрх ашгийн үүднээс төрийн оролцоог хадгалахын тулд олон төрлийн алтан хувьцаа гаргах болжээ.⁸

Европын улсууд дахь алтан хувьцааны төрөл:

- Урьдаас тодорхойлох боломжгүй этгээдийн хувьцааны 15 хүртэлх хувийг төр эзэмших;
- Хувьцаа эзэмшигчийн саналын эрхийг хязгаарлах (50 хувиас дээш хувьцаа эзэмшигч бий болбол төрөөс 51 хувийн саналын эрх хэрэгжүүлэх гэх мэт);
- Шинээр хувьцаа гаргахад төрөөс зөвшөөрөл авах;
- Төрөөс тухайн компанийн ТУЗ-д нэг эсхүл хоёр гишүүн сонгох эрхтэй байх;
- Дампуурал, их хэмжээний хэлцлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд төрөөс зөвшөөрөл авах.

Зургаа. Төрийн өмчит компанийн эд хөрөнгийн эрх, түүнд тавих хяналт

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани нь Иргэний хууль болон Компанийн тухай хуульд заасан өөрийн гэсэн шийдвэр гаргах, хяналтын механизмтай бие даасан хуулийн этгээд юм. Энэ ч утгаараа өмч хөрөнгөө өөрийн эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр захиран зарцуулах ба бас түүнд хяналт тавих бүтэцтэй байдаг. Энэ хүрээнд Компанийн тухай хууль үйлчлэх ёстой.

Гэвч бодит байдалд манайд улсад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанид эд хөрөнгийн эрх бараг олгогдоогүй гэж хэлж болно (Хавсралт 2-ыг үзнэ үү). Өөрөөр хэлбэл, компанийн удирдлага, хяналтын нэгж болох хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ, гүйцэтгэх

⁸ Г.Давааням, Хувьцаат компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт (2021), 216 дахь тал.

удирдлагын аль нь ч компанийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх мэдэлгүй байна. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн эд хөрөнгийн эрхийн хязгаарлалттай холбоотой өнөөгийн практик нь олон улсын туршлагын үүднээс авч үзэхэд ч шүүмжлэл дагуулахаар байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ, зарим тодорхой тохиолдолд ТУЗ-ийн дэргэдэх хараат бус гишүүдээс бүрдсэн хороодод зохих эрх олгох замаар дотоод хяналт, хариуцлагын тогтолцоо бий болгох ёстой. Гэвч хуулийн төсөлд энэ талаар огт зохицуулалт тусаагүй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Иймд эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн эд хөрөнгийн эрхийг төрийн зохицуулах байгууллагаас хязгаарлахыг хориглож, компанийн өөрийн эрх бүхий байгууллагын зүгээс тавих хяналтыг бэхжүүлж, хариуцлагын механизмыг бүрдүүлэх нь зүйтэй юм.

- Санал:**
- *Компанийн хөрөнгийг захиран зарцуулах, түүнд хязгаарлалт тавих асуудлыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, ТУЗ шийдвэрлэх эрхтэй байх;*
 - *2011 оны Компанийн тухай хуулийн 48 дүгээр зүйлийн 48.1 заалтаас санаа авч, чангатган хуулийн төсөлд тусгах.*

Эх сурвалж:

1. Г.Давааням, Хувьцаат компанийн эрх зүйн үндсэн ойлголт (2021).
2. Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар, Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга (2020).
3. A Toolkit, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, The World Bank (2014).
4. OECD, Board of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD Publishing (2013).
5. Andrei A. Baev, Is There A Niche For The State In Corporate Governance? Securitization of State-owned Enterprises and New Forms of State Ownership, 18 Hous. J. Int'l L. 1 (Fall 1995).

Хавсралт 1. Зарим улсын ТӨК-ийн ТУЗ-ийн бүтэц⁹

	Хараат бус гишүүн	Төрөөс томилогдсон төлөөлөгч
Австрали	Бүх гишүүн	Байхгүй.
Дани	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байхгүй.
Финланд	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байгаа (2 хүртэлх гишүүн).
Франц	Байгаа (1-3 гишүүн)	Байгаа (1-3 гишүүн).
Герман	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байгаа (2 хүртэлх гишүүн.)
Голланд	Байгаа	Байхгүй.
Испани	Байгаа (50 хувь хүртэл)	Байгаа.
Шинэ Зеланд	Бүх гишүүн (ихэнх тохиолдолд)	Байхгүй.
Норвеги	Байгаа (ихэнх)	Байхгүй.
Швед	Байгаа (90 хувь хүртэл)	Байхгүй (Зөвхөн хөрөнгө оруулалтын чиг үүргийг хариуцсан ТУЗ-ийн гишүүний чиг үүргийг төрөөс томилогдсон гишүүн хэрэгжүүлж болно).
Турк	Байхгүй (Зөвхөн нээлттэй ХК-д заавал байх)	Байгаа.
Өмнөд Солонгос	Байгаа (1.8 тэрбум доллараас дээш хөрөнгө оруулалттай ТӨК-ийн ТУЗ-ийн олонх нь хараат бус гишүүн байх)	Байгаа (1.8 тэрбум ам. доллароос доош хөрөнгө оруулалттай ТӨК-ийн ТУЗ-ийн дөрөвний нэг хараат бус гишүүдээс бүрдэх).

⁹ OECD, Owner and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices (2018).

Хавсралт 2. Төрийн өмчит компанийн эд хөрөнгийн эрх, түүний хязгаарлалт¹⁰

Эрхийн төрөл	Төрийн өөрийн өмч			Орон нутгийн өмч	ААТТӨҮГ, ¹¹ төрийн өмчийн оролцоотой компани
	Засгийн газар	ТӨБЗГ	Яам, тусгай газар	ИТХ	
Хөрөнгийг хувьчлалаас гадуур худалдах, шилжүүлэх	Үл хөдлөх хөрөнгө захиран зарцуулах шийдвэр гаргах (29.1)	Үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгийг худалдах шийдвэр гаргах (29.1)		Үндсэн хөрөнгийг шилжүүлэх шийдвэр гаргах (77.3)	Үл хөдлөх хөрөнгө, үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгөөс бусад эд хөрөнгийг дуудлага худалдаагаар худалдах (29.1)
Үл хөдлөх, үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгийг данснаас хасах, шинээр авах		Захиалгыг хянаж батлах, шинээр авах шийдвэр гаргах		Шийдвэр гаргах (77.3)	Данснаас хасах санал, захиалга гаргах
Чиг үүрэг, зорилгод хэрэгтэй эд хөрөнгийг батлах		Зардлын дээд хязгаарыг батлах (24.1)	Сангийн яам зардлын дээд хязгаарыг батлах (24.1)		Эд хөрөнгийн жагсаалт гаргах (24.1)
Үл хөдлөх хөрөнгө олж авах		Шийдвэр гаргах		Жагсаалт батлах	Захиалга гаргах
Шаардлагагүй эд хөрөнгийг худалдах, шилжүүлэх, устгах	Зөвшөөрөл өгөх	Зөвшөөрөл өгөх			Хуулийн этгээд шийдвэр гаргах (31.1)

¹⁰ Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар, Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой хуулийн этгээдийн танилцуулга (2020), 20-21-ээс хэсэгчлэн авав.

¹¹ Аж ахуйн тооцоот төрийн өмчит үйлдвэрийн газар.

Хуулийн шүүмжийг боловсруулсан:
Г.ДАВААНЯМД



НЭЭЛТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

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