

**ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИЙН
БҮТЭЭМЖ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ЗАСАГЛАЛЫГ
САЙЖРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ**

(Товч танилцуулга)

1. Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-т төрийн өмчит компанийн засаглалыг сайжруулах зорилтыг тэргүүлэх чиглэл болгон, тус хөтөлбөрийн “ГУРАВ.ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГО”-ын 3.1.2.4-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниудын засаглал, ил тод байдлыг сайжруулж, олон улсын менежментийн багаар удирдуулж, нээлттэй хувьцаат компани болгон, үр ашиг, баялгийн тэгш хуваарилалтыг нэмэгдүүлнэ.” гэж, “ДӨРӨВ.ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ДЭЭДЭЛСЭН ЗАСАГЛАЛЫН БОДЛОГО”-ын 4.1.4.2-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн удирдлагын нэгдмэл байдлыг хангах, төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжийг улс төрөөс хараат бус, нээлттэй, ил тод, зах зээлийн зарчмаар үйл ажиллагаа явуулах тогтолцоог бүрдүүлэх...” гэж тус тус заасан.

Түүнчлэн, Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 5.2.19-д “Төрийн өмчит компанийн засаглалыг сайжруулж, үр ашгийг нэмэгдүүлэн, өмч хувьчлалыг үе шаттай, үр дүнтэй явуулна.” гэж, Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ийн 6.4-т “Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн үр ашиг, засаглалыг сайжруулж, олон нийтийн шууд хяналтад оруулах ажлыг зохион байгуулна.” гэж заасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын иргэнд 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. 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.” гэж, мөн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх,...эрхтэй.” байхаар хуульчилсан.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд батлагдсан Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуульд заасны дагуу уул уурхайн олборлолт, ашигт малтмалын боловсруулах салбарын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд дэх төрийн эзэмших хувьцаа 34 хувь хүртэлх бол түүний төрийн эзэмшилд ногдох бүх ногдол ашгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд тэгш, шударга хуваарилах, мөн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн урт болон дунд хугацааны бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг хангах, олон улсын жишиг хандлагыг баримтлан компанийн сайн засаглалыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Энэ хүрээнд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8.1.1-д заасны дагуу холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд үр дагаварт үнэлгээ хийсний үндсэн дээр дээр дурдсан бодлогын баримт бичигт тусгасан зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн бүтээмж, ил тод байдал, засаглалыг сайжруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг тодорхойлж, түүнд нийцүүлэн хуулийн төслийг боловсрууллаа.

Хуулийн төсөлд зарчмын шинжтэй дараах зохицуулалтыг тусгалаа:

1.Төр, орон нутаг хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг ард түмнийг төлөөлөн хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд энэхүү онцлог байдалд нь нийцсэн, ил тод, хяналттай, эдийн засгийг зохицуулагчийн чиг үүргээ хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргээсээ салангид хэрэгжүүлэх боломжийг олгосон эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгохыг зорилоо.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани хариуцлага, эрх, үүргийн хувьд улс төрийн нөлөөллөөс ангид, хараат бус байх, үр ашигтай байх, хараат бус хөндлөнгийн хяналттай байх, компанийн үйл ажиллагаа ил тод байх, компани төр, эсхүл орон нутгийн хүлээх үүргийг хариуцахгүй байх зарчмыг хуулийн төсөлд тусгасан. Мөн төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд үр ашиггүй зардал гаргахгүй байх, мэргэжлийн байх, санхүүгийн төлөвлөгөөний дагуу ажиллах, хариуцлага, эрх, үүргийн хувьд бие даасан байх зарчмыг хэрэгжүүлэхээр төсөлд тусгалаа.

2.Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани байгуулах үндэслэл, журмыг тусгалаа. Ингэснээр төр, орон нутаг эдийн засгийн тооцоо, судалгаагүйгээр хувийн хэвшил гүйцэтгэх боломжтой салбарт компани үүсгэн байгуулах боломжгүй болох юм.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас гаргасан 2023 оны тоон мэдээллээс үзэхэд, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд 99 байгаагаас ТӨХК-48, ТӨХХК-23, төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд-11, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар-17 байна. Харин орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд өрхийн эмнэлэг, эм эргэлтийн сан, нөхөрлөл, аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрууд зэргийг багтааж тооцвол нийт 472 хуулийн этгээд байна.

Иймд цаашид хувийн хэвшил хийх боломжгүй, ашиггүй, төрөөс үзүүлэх зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээ буюу нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, нийтийн үйлчилгээний салбарт төрийн болон орон нутгийн өмчит компани байгуулахаар тусгасан.

Мөн үндэсний эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хангах зорилгоор стратегийн ач холбогдолтой салбарт зайлшгүй үйл ажиллагаа явуулах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой батлан хамгаалах, хил хамгаалах, хууль сахиулах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор төрийн өмчийн компани байгуулахаар хуулийн төсөлд нарийвчлан тусгасан.

3.Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн зохион байгуулалт, эрх зүйн хэлбэрийг Иргэний хуулийг зөрчиж тогтоосон нь тухайн төрлийн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд үйлчилж байгаа бусад эрх зүйн зохицуулалтад хийдэл үүсэх шалтгаан болж, улмаар

хууль хэрэглээний практикт төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд болон хувийн хэвшлийн хуулийн этгээдэд ялгамжтай, тэгш бус хандах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Өөрөөр хэлбэл, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн дагуу төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниас гадна аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн тооцоотой, эсхүл улсын төсвөөс санхүүждэг төсөвт үйлдвэрийн газар хэлбэртэй хуулийн этгээд байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулдаг болсон нь хуулийн этгээдийн засаглал ойлгомжгүй, төрийн болон орон нутгийн өмч үнэгүйдэх, алдагдалд орох, төр болон орон нутаг үзэмжээрээ аж ахуй эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Иймд эдгээр үйлдвэрийн газрыг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй байгааг цаг алдалгүй шийдвэрлэх шаардлага үүссэн.

Хуулийн төсөлд эдгээр үйлдвэрийн газруудаас ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг компани хэлбэрт оруулж, цаашид үйлдвэрийн газар статустай хуулийн этгээд байгуулахгүй байхад чиглэнэ. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн төсөлд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийг эзэмшлийн хувь хэмжээгээр нь буюу төр, эсхүл орон нутаг компанийн гаргасан энгийн хувьцааг бүхэлд нь эзэмшдэг бол төрийн болон орон нутгийн өмчийн компани, төр, эсхүл орон нутаг компанийн гаргасан энгийн хувьцааны тодорхой хувийг эзэмшдэг бол төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компани гэсэн хоёр төрлөөр компанийг ангилахаар тусгасан.

4.Төрийн өмчит нэг компанид төрийн хэд хэдэн байгууллага хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хувааж хэрэгжүүлдэг явдлыг таслан зогсоож, Засгийн газрын шийдвэрээр тогтоосон нэг этгээд хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэхээр тусгалаа.

Түүнчлэн, хуулийн төсөлд төрийн болон орон нутгийн эзэмшлийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгчийн эрх, үүрэг, компанийн засаглалд оролцох хүрээ, хязгаарыг нарийвчлан тусгасан. Тухайлбал, төрийн эзэмшлийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч нь төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг нээлттэй, ил тод сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилох, чөлөөлөх, төрийн өмчийн компани үүсгэн байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, хувьцааг худалдах, шилжүүлэх, төрийн өмчийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт хийх асуудлаар Засгийн газарт санал оруулах, төрийн өмчийн оролцоотой компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлд төрийн эзэмшлийн хувьцааны хувь хэмжээтэй хувь тэнцүү тооны төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг томилох, чөлөөлөх санал гаргах зэрэг бүрэн эрхтэй байхаар тусгалаа.

5.Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагад тавих шаардлагыг олон улсад тогтсон шаардлагаас доогуур тогтоож, төрийн захиргааны албан хаагч, эсхүл улс төрийн албан тушаал хашиж байсан этгээдийг төлөөлөн удирдах зөвлөлд томилох, томилуулахаар нэр дэвшүүлж байгаа нь компанийн засаглалыг сулруулах, мэргэжлийн бус томилгоо, улс төрийн нөлөөлөл бий болох боломжийг бүрдүүлж байна.

Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд улс төрийн албан тушаалтан, нутгийн захиргааны байгууллагын дарга, мэргэжилтнийг оруулж байна. Тухайлбал, аймаг, сум, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүний бие төлөөлөгч гэх зэрэг албан тушаалтныг томилох байдал нийтлэг байна.

Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD)-аас гаргадаг Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн засаглалын зарчим, аргачлалд “Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бие даасан байдлыг хүндэтгэн, төлөөлөн удирдах зөвлөл хариуцлагаа үүрэхийг нь зөвшөөрөх, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохоос зайлсхийх, төлөөлөн удирдах зөвлөл тодорхойлсон зорилтдоо хүрэхээр хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулахыг Засгийн газар зөвшөөрөх нь зүйтэй” гэж, мөн 7 дугаар бүлэгт “Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг, үүнд төрийн албан хаагч эсэхээс үл хамааран мэдлэг, чадварын мерит зарчимд үндэслэн нэр дэвшүүлж, томилох, бүх гишүүд хуулийн адил хариуцлагатай байх нь зүйтэй” гэжээ.

Өөрөөр хэлбэл, төрийн захиргааны албан хаагчийг албан тушаалын хувьд төлөөлөн удирдах зөвлөлд томилох бус, мерит зарчимд тулгуурлан тухайн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж, сонгон шалгаруулах нь компанийн засаглал сайжрах, төлөөлөн удирдах зөвлөл мэргэжлийн, чадварлаг болоход эерэг нөлөө үзүүлэх болно.

Энэ хүрээнд төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэн эрх, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн, гүйцэтгэх удирдлагад тавигдах шаардлага, хүлээх үүрэг хариуцлага, томилох, чөлөөлөх үндэслэлийг нарийвчлан тусгасан.

6.Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн тоо, сонгон шалгаруулалт, цалин, урамшуулалтай холбоотой зохицуулалтыг хуулийн төсөлд тусгалаа.

Тухайлбал, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнд мерит зарчмын үндсэн дээр олон улсын стандартад нийцсэн шаардлага тавихын сацуу нэр дэвшүүлж, сонгон шалгаруулах процессыг ил тод, шударга, хараат бус, мэргэжлийн, өрсөлдөөнт болгох талаар зохицуулалтыг төсөлд тусгасан болно.

Төрийн өмчийн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл нь 9 хүртэлх гишүүнтэй байх бөгөөд тусгай шаардлагыг хангасан нэр дэвшигчийг нээлттэй, ил тод сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр сонгож, томилох зохицуулалтыг тусгасан.

Судалгаанаас харахад, орон нутгийн өмчит компаниудын төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүн 3-9 тооны гишүүнтэй байна. Орон нутгийн жижиг компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн тоо их (9) байх нь удирдлагын зардлыг нэмэгдүүлэх нэг шалтгаан болж байгаа тул тухайн компанийн хэмжээ, нөхцөл байдлаас хамаарч төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн тоог тодорхойлох, жижиг хэмжээний компанид 5 хүртэлх сондгой тооны төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн байхаар тусгалаа.

Түүнчлэн, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнээс чөлөөлөгдөхөд аливаа хэлбэрийн тэтгэмж олгохгүй байхаар хуулийн төсөлд тусгав.

7.Төрийн болон орон нутгийн өмчит компани, тэдгээрийн эрх бүхий албан тушаалтан үйл ажиллагаагаа тайлагнах үүргийг хуульчилж, гүйцэтгэлийг үнэлэх, үнэлгээний мөрөөр авах арга хэмжээний талаар хуулийн төсөлд тусгалаа. Ингэхдээ системийн ач холбогдол бүхий дулаан, эрчим хүчний зэрэг компанийн хувьд

удирдлагын хариуцлагыг уян хатан байдлаар шийдвэрлэх онцлог зохицуулалтыг тусгалаа.

8.Гүйцэтгэх удирдлагыг төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс томилж, гэрээ байгуулах, түүнтэй байгуулсан гэрээний үндсэн дээр цалин хөлс олгох, компанийн зорилгод нийцсэн ашигт ажиллагаа бий болсон, компанийн зах зээлд эзлэх байр суурь өсөн нэмэгдсэн бол нэмэгдэл урамшуулал олгохоор гэрээнд зааж болохоор тусгасан болно.

9.Ногдол ашиг хуваарилах зарчмыг тодорхойллоо. Компанийн засаглалын олон улсын зарчим, компанийн засаглалын кодекс зааснаар компани нь төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс баталсан урт хугацааны ногдол ашгийн бодлоготой байх ёстой гэж үздэг. Тухайлбал, Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD)-аас 2024 онд баталсан Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн компанийн засаглалын зарчим, аргачлалд “Төрийн өмчийн компаниуд нь өгөөжийн хувь, ногдол ашгийн бодлого, мөн капиталын бүтцийн зохистой байдлыг тодорхойлох журам зэргийг баталж, үйл ажиллагаандаа мөрдөж ажиллавал зохино” гэжээ.

2023 онд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой 99 аж ахуйн нэгжээс 449.8 тэрбум төгрөгийг ногдол ашиг хэлбэрээр төвлөрүүлснээс “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ 415.5 тэрбум, “Төрийн банк” ХК 23.6 тэрбум, “Улаанбаатар төмөр зам” хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг 2.4 тэрбум, “Монголросцветмент” ТӨҮГ 2.1 тэрбум, “Мэдээлэл холбооны сүлжээ” ХХК 1.1 тэрбум төгрөг буюу нийт 444.7 тэрбум төгрөгийн ногдол ашгийг эдгээр 5 хуулийн этгээд төвлөрүүлсэн тоон мэдээ байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн, өмчийн оролцоотой компаниуд зарим тохиолдолд цэвэр ашигтай ажиллаж байгаа боловч ногдол ашиг төвлөрүүлдэггүй, эсхүл ногдол ашиг төвлөрүүлсэн ч урт хугацааны ногдол ашгийн талаарх компани тус бүрийн онцлогт тохирсон бодлого тодорхойгүйгээс ашгийн хэмжээнээс хамаараад харилцан адилгүй хувь хэмжээгээр ногдол ашиг хуваарилж байгаа нь компанид нэмэлт хөрөнгө оруулалт хийх, шинэ техник, технологи нэвтрүүлэх зэрэг бизнесийн үйл ажиллагааг нь хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Хуулийн төсөл батлагдсанаар нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн хөгжилд чухал ач холбогдол бүхий бодлогын чанартай дараах үр дагавар бий болно гэж үзэж байна:

✓ Төр нь эдийн засгийн харилцаанд зохицуулагчийн хувиар оролцох Үндсэн хуулийн үзэл санаа болон ардчилсан үзэл санаа бүхий зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоотой улс орнуудад нийтлэг мөрддөг “төрийн зохицуулах болон өмчлөлийн бодлого салангид байх” зарчим хууль тогтоомжид тусгалаа олж, бодитойгоор хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ.

✓ Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх чухал ач холбогдолтой томоохон төслийг хэрэгжүүлэх, хувийн хэвшилтэй тэгш нөхцөл, ижил дүрмээр аж ахуй эрхлэх замаар баялгийг бий болгох, баялгийг оновчтойгоор дахин хуваарилах тогтолцоог бий болгох суурь нөхцөл бүрдэнэ.

✓ Иргэний хууль дахь хуулийн этгээдийн хэлбэрийг зөрчиж байгуулсан төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн статусыг тодорхой болгоно.

✓ Хувийн хэвшил гүйцэтгэх боломжтой, төрийн оролцоо шаардлагагүй, зах зээлийн зарчмаар хөгжих боломжтой тодорхой салбарт төр хутгалдан орж, өрсөлдөөнийг хязгаарлах, алдагдал учруулах бизнесийн эрсдэлээс зайлсхийх боломж олгоно.

✓ Компанийн засаглалыг сайжруулж, хяналтын тогтолцоо, ил тод байдал, үүрэг хариуцлага, ашигт ажиллагаа нэмэгдэж, санхүүгийн үр ашиг, компанийн үнэ цэн өсөж, татварын орлого, төрийн эзэмшлийн ногдол ашиг сайжирна.

✓ Төр болон орон нутаг хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ ил тод, шударга, хариуцлагатай, өрсөлдөөнд саад учруулахгүй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Хуулийн төслийн олон нийтийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг хавсаргав.

-----o0o-----