

БАТЛАВ.**Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн**

...../С.ЦЭНГҮҮН/

**БНМАУ-ЫН ЗАСГИЙН ГАЗАРТ ЭРХ ОЛГОХ ТУХАЙ ХУУЛИЙГ
ХҮЧИНГҮЙ БОЛСОНД ТООЦОХ ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг. ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ БОЛОВСРУУЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ, ШААРДЛАГА**1. ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ**

1991 онд батлагдсан “БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль” нь 1990-ээд оны шилжилтийн үед улс орны эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдлыг богино хугацаанд тогтворжуулах зорилгоор батлагдсан бөгөөд тухайн үеийн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн харилцаанд нийцсэн түр журам, онцгой арга хэмжээний шинжтэй байсан. Улсын эдийн засгийн амьдрал, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангахад нэн чухал үүрэг бүхий тодорхой үйлдвэрийн газар, байгууллагад Засгийн газар бүрэн эрхт төлөөлөгч томилж өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах эрхийг БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулиар олгосон. Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааг сайжруулах, ашгийг нэмэгдүүлж, алдагдлыг бууруулах гэх нийтлэг зорилгоор тухайн аж ахуй нэгжид Засгийн газраас бүрэн эрхт төлөөлөгч, төлөөлөгчийн баг томилон ажиллуулж байгаа нь хууль эрх зүйн хувьд томоохон зөрчил үүсгэж байх нөхцөл ажиглагдаж байна. Үүнийг илүү нарийвчлан тодруулах үүднээс Олон улсын гэрээ, конвенц, Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой нийцэж буй эсэх талаар дор авч үзье.

1. Олон улсын гэрээ, конвенцтэй нийцэж буй эсэх талаар

Монгол Улс Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай пакт, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын конвенцуудэд нэгдсэн, гишүүн улс юм. Үндсэн хуулийн 10.3-т “Монгол Улс олон улсын гэрээ, конвенцийн үүргээ хүлээн зөвшөөрнө. Хэрэв дотоодын хууль тэдгээртэй зөрчилдвөл олон улсын гэрээг дагаж мөрдөнө” гэж заасан тул энэхүү хууль нь дээрх гэрээ, конвенцуудтай зөрчилдөхгүй байх ёстой байна. БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн зарим заалт эдгээр гэрээ конвенцуудын холбогдох зохицуулалт, үзэл санаатай нийцэж буй эсэх талаар нарийвчлан тодрууллаа.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал

- 17 дугаар зүйл. 1. Хүн бүр эд хөрөнгийг ганцаараа буюу бусадтай хамтарч өмчлөх эрхтэй.
- 2. Хэний ч өмч хөрөнгийг дураар хураан авч болохгүй.
- 19 дүгээр зүйл. Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэхүү эрхэнд үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах ...

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн ямар заалт дээрх заалтуудтай хэрхэн зөрчилдөж буй талаар

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл Засгийн газарт “... хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүйгээр ...” харьяалал харгалзахгүйгээр тодорхой үйлдвэрийн газар, байгууллагыг өөрийн шууд хяналтад авах, онцгой дэглэм тогтоох эрх олгосон. Мөн 2 дугаар зүйлийн 2.5-д тухайн байгууллагад улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг түр зогсоох эрх олгосон байна.

Эдгээр зохицуулалт нь өмчлөх эрхийг төрийн шийдвэрээр хязгаарлах, аж ахуйн нэгжийг төрийн хяналтад шууд шилжүүлэх, иргэдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх болон эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хаах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Онцгой дэглэм тогтоож өмчлөгчийн эд хөрөнгийг захиргааны журмаар шууд хяналтад авах нь өмчийн халдашгүй байдлын зарчимд ноцтой халдсан үйлдэл болж байгаа юм. Мөн тухайн үйлдвэр, байгууллагад олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг хориглох нь иргэний үзэл бодлоо хязгаарлалтгүй чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлах үндсийг бүрдүүлжээ. Түүнчлэн нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүй байхыг зөвшөөрсөн нь онцгой дэглэм хэрэгжиж буй үйлдвэрийн газар, байгууллага төдийгүй тухайн байгууллагад ажиллаж буй иргэд бусад байгууллага, иргэнтэй харьцуулахад ялгаварлан гадуурхагдах, хуулийн өмнө адил тэгш байх боломж алдагдах буюу Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 2, 7 дугаар зүйлд заасан зарчим зөрчигдөж байна.

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт

- 6 дугаар зүйл. 1. Энэхүү Пактад оролцогч улсууд хүн бүр аж төрөхдөө чөлөөтэй сонгох, чөлөөтэй тохиролцох боломжийг олгосон хөдөлмөрлөх эрхийг хүлээн зөвшөөрч, энэ эрхийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зохистой алхам хийнэ.
- 2 дугаар зүйл. 1. Энэхүү Пактад оролцогч улс бүр дангаараа болон олон улсын тусламж, хамтын ажиллагаагаар, тухайлбал эдийн засаг, техникийн салбарт, энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхийг дэвшилттэйгээр хангахын тулд хууль тогтоомжийн арга хэмжээг оролцуулан, зохистой арга хэмжээг байгаа бүх боломжийнхоо хэрээр авах үүрэгтэй.

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн ямар заалт дээрх заалтуудтай хэрхэн зөрчилдөж буй талаар

Энэ хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.2, 2.3-т Засгийн газарт “... ажлын цагийн дэглэм, хөдөлмөрийн норм, цалин хөлсийг шинэчлэн тогтоох ...”, мөн 2.6-д “... хөдөлмөрийн сахилгын тухайлсан дүрэм тогтоож, зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэх ...” эрхийг олгосон.

Үүнээс үзэхэд ажилтан, ажил олгогчийн харилцаанд төрийн зүгээс захиргааны хяналт, зохицуулалт шууд хэрэглэх, хөдөлмөрийн нөхцөл, цалин хөлсийг гэрээний бус журмаар өөрчлөх боломжийг олгож байна. Энэ нь цаашлаад ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох эрхэд хязгаарлалт болох, шударгаар цалин хөлс авах, хөдөлмөрийн үр дүнгийн дагуу урамшуулах зарчим алдагдах, хөдөлмөрийн харилцааг гэрээний эрх зүйгээс захиргааны журмаар шийдвэрлэх зохицуулалт руу шилжүүлэх эрсдэлтэй. Мөн манай улс уг заалтыг хүчингүй болгохгүй хэрэгжүүлсээр байгаа нь энэ эрхийг хангахад шаардлагатай хууль тогтоомжийн арга хэмжээг авах үүргээ биелүүлэхгүй байгааг илтгэж байна.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт

- 19 дүгээр зүйл. 1. Хүн бүр үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрхтэй.
- 21 дүгээр зүйл. Тайван хуран цуглах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө.
- 22 дугаар зүйл. 1. Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх, түүний дотор өөрийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс үйлдвэрчний эвлэл байгуулах буюу түүнд элсэх эрхтэй.

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн ямар заалт дээрх заалтуудтай хэрхэн зөрчилдөж буй талаар

Уг хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.5-д Засгийн газарт "... онцгой журмыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллага дээр түр зогсоож, хяналт тогтоох ..." эрхийг олгосон байна. Мөн 2 дугаар зүйлийн 2.6, 2.9-д хөдөлмөр, үйлдвэрлэлийн сахилга, хариуцлагыг хүчээр сахиулах, эдийн засгийн хариуцлагын арга хэмжээ ногдуулахаар зохицуулсан байна.

Эдгээр заалтууд нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, эвлэлдэн нэгдэх эрх, тайван хуран цуглах эрх зэрэг суурь эрхүүдийг төрийн шийдвэрээр түр түдгэлзүүлэх, хориглох нөхцөлийг нээж өгч байна. Мөн "... шаардлагатай гэж үзвэл нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэх ..." байх үндсийг бүрдүүлсэн нь тухайн иргэний хууль ёсны хамгаалалт, шударга шүүхээр хамгаалуулах эрхийг үгүйсгэж болзошгүй байна.

2. *Монгол Улсын Үндсэн хуультай зөрчилдөж буй эсэх талаар*

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нийцэж буй эсэх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 20, 25, 38 дугаар зүйлд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг бие даан хэрэгжүүлэх зарчмыг тогтоосон. Гэтэл уг хуульд Засгийн газарт "... нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүй ..." байх, Шүүхийн шийдвэргүйгээр "... онцгой дэглэм тогтоох ..." зэрэг тодорхой эрхүүдийг олгосон нь хууль тогтоох эрх мэдэл, шүүх эрх мэдлийн зарим хэсгийг гүйцэтгэх засаглалын байгууллагад шилжүүлсэн утгатай бөгөөд эрх мэдэл хуваарилалтын зарчимд харшлах үндэстэй байна.

1991 онд батлагдсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулиар үйлдвэрийн газар, байгууллагад онцгой дэглэм тогтоох эрхийг зөвхөн БНМАУ-ын Засгийн газарт олгосон байна. Гэвч 1992 оны Үндсэн хуулиар улсын нэрийг Монгол Улс хэмээн тунхаглаж БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хуулийг баталж нийгмийн шилжилтийг эрх зүйн хувьд хийсэн байна. Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт "3. БНМАУ-ын Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас шинэ Засгийн газар байгуулах хүртэл үргэлжлэх бөгөөд энэ хугацаанд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ." хэмээн заасан болно. Иймд БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг Монгол Улсын Засгийн газар хэрэгжүүлж болох эсэх нь тодорхойгүй байна.

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль нь Үндсэн хуультай зөрчилдсөн гэж үзвэл тус хуулийн тавдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Монгол Улсын Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн мөнхүү Үндсэн хуульд харшилсан хууль болон эрх зүйн бүх акт, тэдгээрийн заалтыг хүчингүй болсонд

тооцно.” гэсний дагуу хүчингүй болсон гэж үзэх ёстой байсан мэт нөхцөл ч ажиглагдаж байгаа юм.

БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болох хүртэл дагаж мөрдөж ирсэн бүх хуулийг мөнхүү Үндсэн хуульд харшлахгүй бол цаашид хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө” гэж заасныг анхаарах, уг хууль нь Үндсэн хуулийн үзэл санаатай нийцэх эсэхэд нягт дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай байна.

Хүний эрх, эрх чөлөө зарим талаар зөрчигдөж буй эсэх

Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5.2-т “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална”, Арван зургадугаар зүйлийн 16.3-т иргэн нь “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй” хэмээн заажээ. Эдгээр заалт нь иргэн, хуулийн этгээд хэн боловч хуулийн дагуу хуулийн этгээд байгуулах буюу өмч эзэмших, өмчөө захиран зарцуулах эрхтэйг баталгаажуулсан. Засгийн газраас онцгой дэглэм тогтоосон аж ахуй нэгжүүдийг харахад Иргэний хуульд заасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд байгаа бөгөөд гагцхүү хувьцааны эзэмшлээр төртэй холбогдсон байна. Тухайлбал, “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн хувьд төрөөс гадна олон төрлийн эрх зүйн оролцогч хувьцаа эзэмшигчээр байгаа бол “Тавантолгой” ХК-ийн хувьд төртэй хувьцаа эзэмшлийн хамааралгүй, нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгаа юм. Иймд төрийн өмчит эсхүл хувийн өмчит компани эсэхээс үл хамаарч хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд онцгой дэглэм тогтоох замаар эд хөрөнгийн эрхэд нь хяналт тогтоож, өмч эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан өмчлөх эрхийн суурь үзэл санаанд үл нийцнэ.

Мөн Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16.16-д “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх ...” эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд энэ нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааг иргэд чөлөөтэй шүүмжлэх, хэлэлцэх замаар ардчилсан зарчмаар аж төрөх нөхцөлийг бүрдүүлж буй хэрэг юм. Гэтэл тус хуулийн 2.5-д “Засгийн газраас тогтоосон онцгой журмыг хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан улс төр, олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллага дээр түр зогсоож, хяналт тогтоох” гэж заасан нь Үндсэн хуулиар баталгаажсан иргэний эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарласан шинжтэй байна.

Нөгөө талаар уг хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1-т “...бүх шатны удирдах ажилтныг томилж” эрхийг Засгийн газарт олгосон нь тухайн байгууллагын удирдах ажилтнуудын хөдөлмөрийн эрх зүй, хөдөлмөрийн баталгаанд сөргөөр нөлөөлөх, үндэслэлгүйгээр ажлаас чөлөөлөгдөх, ажилд эгүүлэн тогтоолгохоор шүүхэд хандах эрх хязгаарлагдах нөхцөл үүсгэж байгаа болно. Энэ нь Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16.4-т заасан “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах эрх”, мөн Арван долдугаар зүйлийн 17.2-т заасан “хөдөлмөрлөх журамт үүрэг”-ийг биелүүлэхэд хүндрэл учруулахаар байна.

3. Бусад хууль тогтоомжтой нийцэж буй эсэх талаар

Иргэний хууль

БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн үзэл санаа нь өмчийн бүхий л хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрсөн аж ахуй нэгж, иргэний бие даасан оролцоог

чухалчилдаг зах зээлийн эдийн засгийн харилцааг зохицуулахад чиглэсэн бус бүх салбар, нийгмийн харилцааг төрөөс зохицуулдаг төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед хэрэгжүүлэхэд зориулсан учраас Иргэний хуулийн тодорхой үзэл баримтлал, заалттай зөрчилдөхөөр байна. Иргэний хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.3-д “Иргэний хуулиас бусад хууль хоорондоо зөрчилдвөл тухайн асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан хуулийн заалтыг, бусад хууль Иргэний хуультай зөрчилдвөл Иргэний хуулийн заалтыг хэрэглэх”-ээр зохицуулсан.

Компанийн тухай хууль

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, тогтсон жишгээр төрөөс компанийн хувьцааг эзэмшиж байгаа эсэхээс үл хамааран бүх төрлийн компанийн харилцаанд Компанийн тухай хууль үйлчилж байгаа юм. Компани нь иргэний эрх зүйн чадвар бүхий, бие даасан хувийн эрх зүйн этгээд болохын хувьд өөрийн удирдлагын бүтэц буюу хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ), гүйцэтгэх удирдлагаар дамжуулан шийдвэр гаргах замаар эрх зүйн харилцаанд оролцдог. Компанийн удирдлага нь өөрийн болон хамаарал бүхий этгээдийнхээ ашиг сонирхлын төлөө ажиллах зэрэг асуудал үүсэх тохиолдол бий. Компанид хувьцаа эзэмшигч, гүйцэтгэх удирдлагын хооронд асуудал үүссэн үед хувьцаа эзэмшигч нь компани дахь өмчлөгчийн хяналтаа алдах эрсдэлтэй. Гэхдээ хувьцаа эзэмшигч эсхүл хувьцаа эзэмшигчийн хурал өмчлөгчийн хяналтаа алдах, тодорхой түвшинд эрх буурсан тохиолдолд компанийн дотоод аудитыг сайжруулж, хөндлөнгийн аудитыг бие даан томилох, компанийн удирдлагад хариуцлага тооцож чөлөөлөх, тэдгээрийн цалин, хангамжийг өөрчлөх зэрэг компанийн засаглалын зарчим, Компанийн тухай хууль, бусад тогтоомжид нийцсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бүрэн боломжтой. Онцгой дэглэмийн үед тухайн үйлдвэр, байгууллагын бусадтай байгуулсан “гэрээг цуцлах, захиалагчийн эрх ашгийг үл харгалзан гэрээний нөхцөлийг өөрчлөх” эрх олгосон нь гэрээний эрх зүйн тэгш байдал, гэрээний эрх чөлөөний зарчимд харшилж байна. Компанийн тухай хуулийн 3.1-д “компанийн үйл ажиллагаа нь зах зээлийн зарчимд тулгуурлана”, 2.1-д “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх компани өмчийн хэлбэр, эд хөрөнгийн болон үйлдвэрлэлийн хэмжээ, дотоод зохион байгуулалтаас үл хамааран энэ хуулийг дагаж мөрдөнө.” гэж заасан бөгөөд уг хуулийн хүрээнд төрийн зүгээс ийнхүү хязгаарлалт тогтоох нь зүй бус юм.

Хөдөлмөрийн тухай хууль

Хөдөлмөрийн дэглэм, ээлж, цалин хөлсийг өөрчлөх эрхийг Засгийн газарт шилжүүлсэн нь хуульд заасан ажил олгогчийн үүрэг, ажилтны баталгаат эрхийг алдагдуулж байна. Энэ нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 5, 6 дугаар зүйлд заасан “ажилтан ба ажил олгогчийн харилцаа гэрээний үндсэн дээр байна” гэсэн суурь зарчимд нийцэхгүй.

Засгийн газар онцгой дэглэм тогтоох замаар удирдлагын бүх эрхийг гартаа авч байгаа нь Иргэний хууль, Компанийн тухай болон Хөдөлмөрийн тухай хуулийн суурь үзэл санаанд нийцэхээргүй байна. Иймд нэршлийн хувьд болон нийгмийн харилцааны зарчим үзэл баримтлалын хувьд ч аж ахуй нэгж, хуулийн этгээдийн харилцаанд Иргэний хууль, Компанийн тухай хуулийг хэрэглэх нь илүү нийцтэй юм. Цаашид уг хуулийг хүчин төгөлдөр хэвээр хадгалах нь Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны нэгдмэл байдал, Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчимд нийцэхгүй байх үндэслэлтэй байна.

2. ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГА

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжсэний дараа 1991 оны 1 сарын 4-ний өдөр БНМАУ-ын Бага Хурлаас БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийг баталж, үйлдвэрийн газар, байгууллагыг өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах, улмаар бүрэн эрхт төлөөлөгч томилох эрхийг Засгийн газарт олгосон. Энэ нь шилжилтийн үеийн эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулах, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангах хэрэгцээ шаардлагатай холбоотой байв. Мөн 1990 оны үед Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байсан төрийн өмчийн завод, фабрик, комбинат, нэгдэл, сангийн аж ахуйд өмчлөгчийн хяналтыг тогтоох зорилготой байсан байдаг. Ийм ч учраас тус хуулийн зорилгыг улс орны эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулахад шаардлагатай шуурхай арга хэмжээг цаг тухайд нь авч хэрэгжүүлэх, болзошгүй сөрөг үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх хэмээн тодорхойлсон байдаг. Тус хуулиар Засгийн газарт дараах эрхийг олгосон. Үүнд:

- Улсын эдийн засгийн амьдрал, хүн амын үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангахад нэн чухал үүрэг бүхий тодорхой үйлдвэрийн газар, байгууллагад шаардлагатай гэж үзвэл нийтлэг баримталдаг хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэглэхгүйгээр 6 сар хүртэл хугацаагаар тусад нь онцгой дэглэм тогтоож, харьяалал харгалзахгүйгээр өөрийн шууд хяналтад авч ажиллуулах;
- Тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллагад онцгой дэглэм тогтоосон нөхцөл байдал арилаагүй бол хугацааг нь сунгах тухай саналаа уул хугацаа дуусахаас 10 хоногийн өмнө БНМАУ-ын Бага Хуралд оруулах асуудал хамаарна. БНМАУ-ын Бага Хурал зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл онцгой дэглэмийг нэг удаа 6 сар хүртэл хугацаагаар сунгах;
- Мөн онцгой дэглэмээр ажиллах үйлдвэрийн газар, байгууллагад Засгийн газраас тогтоох эрх зүйн онцгой журам нь БНМАУ-ын хууль тогтоомжийн ардчилсан зарчим, БНМАУ-ын олон улсын гэрээний үндэслэл, иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн байх шаардлагыг тавьжээ.

1990 оноос өмнө УУГ-т төлөөлөгч томилох үндэслэл нь үйл ажиллагааны доголдол, төлөвлөгөөний тасалдал байсан бол 1991 оны БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуульд заасан онцгой дэглэм тогтоох үндэслэл нь шилжилтийн үед эдийн засгийн тогтвортой байдал, хүн амын зайлшгүй хэрэгцээт бараа, үйлчилгээний хэвийн нөхцөлийг хангах явдал байжээ. Харин уг хуулиар бүрэн эрхт төлөөлөгчийн бүрэн эрхийн агуулга, хүрээг төдийлөн өөрчлөөгүй, төвлөрсөн төлөвлөгөөт нийгмийн зохицуулалтыг хэвээр хадгалсан байна. Онцгой дэглэм тогтоох хүрээг тухайн үйлдвэрийн газар, байгууллага нь аль байгууллагын харьяалалд байгаа, өмчийн ямар хэлбэртэйгээс үл хамаарч онцгой журмыг хэрэгжүүлж болохоор тогтоожээ.

Энэхүү хуулийг шилжилтийн онцгой нөхцөлд түр хугацаанд хэрэглэж байсан бөгөөд 2019 оноос хойш хэд хэдэн тохиолдолд ашигласны үр дүнд онцгой дэглэм тогтоох, бүрэн эрхт төлөөлөгч томилох, компанийн үйл ажиллагаанд шууд оролцсоноор богино хугацаанд тодорхой санхүү, үйл ажиллагааны ахицтай байсныг албан эх сурвалжууд мэдээлсэн байдаг. Гэсэн хэдий ч өнөөгийн эрх зүйн орчин, компанийн засаглалын зарчим, зах зээлийн тогтолцоотой нөхцөлд тогтмол хэрэглэх нь эрх мэдлийн төвлөрөл, компаниудын бие даасан байдалд халдах зэрэг эрсдэлийг байнга үүсгэж байна. Үүнийг нарийвчлан тодруулахын тулд энэхүү хуулийг үндэслэн онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч томилсон тохиолдлуудыг тоймлон авч үзье.

Хүснэгт 1. БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн дагуу онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч томилсон тохиолдлууд

№	Компанийн нэр	Тогтоолын огноо, дугаар	Хууль	Хуулийн этгээдийн хэлбэр, төрийн хувь эзэмшил	Зорилго	Авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ
1	УБТЗ, МИАТ зэрэг стратегийн салбарууд Нефтийн бүтээгдэхүүний импорт	БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль (1991.01.04) болон түүнд 1991.10.14-нд нэмэлт орсон 3-р зүйл, Засгийн газрын 1992 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдрийн 111 дугаар тогтоол	6	Тухайн үеийн төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь	Нефть импортын хомстол, стратегийн тээвэр тасалдах эрсдэлтэй нөхцөлд нийтийн хэрэглээг тасалдуулахгүй удирдах	МИАТ-ийн дотоод нислэгийг 3 дахин бууруулах; УБТЗ-ын галт тэрэгний тээвэрлэлтийг 50 % хүртэл бууруулах; ШТС, нийтийн хэрэглээний хүнс, цахилгаан, дулаан, тээвэр, үйлчилгээ гүйцэтгэх тээврийн хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжийг тэргүүн ээлжинд шатахуунаар хангах арга хэмжээ авсан.
2	Монгол-росцветмет ХХК	Засгийн газрын 2019 оны 3 дугаар сарын 6-ны өдрийн 91 дугаар тогтоол УИХ-ын 2019 оны 9 дүгээр сарын 13 өдрийн 74 дугаар тогтоол	6 + 6 = 12	Тухайн үеийн төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь ТӨҮГ	Үйл ажиллагаанд үүссэн маргаантай нөхцөлийг шийдвэрлэх, хэвийн байдалд оруулах. Өмнөх онцгой дэглэмийг үргэлжлүүлж, үр дүнг хангах	6 сарын хугацаагаар онцгой дэглэм тогтоож, шууд хяналтад авч, удирдлага, зохион байгуулалтын өөрчлөлт, санхүүгийн шалгалт явуулж, зөрчлийг арилгах арга хэмжээ зохион байгуулах Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийг томилсон. УИХ-аас 6 сараар сунгах тогтоол гаргасан (Монгол Улсын Иргэний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж, УИХ-ын тогтоолын үндэслэлээр)

3	Эрдэнэт Үйлдвэр ХХК	Засгийн газрын 2019 оны 3 дугаар сарын 6- ны өдрийн 91 дугаар тогтоол УИХ-ын 2019 оны 9 дүгээр сарын 13- ны өдрийн 74 дүгээр тогтоол	6 + 6 = 1 2	Тухайн үеийн төрийн хувь эзэмшил: 51 хувь ТӨҮГ	Үйл ажиллагаанд үүссэн маргаантай нөхцөлийг шийдвэрлэх, хэвийн байдалд оруулах, Өмнөх онцгой дэглэмийг үргэлжлүүлж, үр дүнг хангах	6 сарын хугацаагаар онцгой дэглэм тогтоож, шууд хяналтад авч, удирдлага, зохион байгуулалтын өөрчлөлт, санхүүгийн шалгалт явуулж, зөрчлийг арилгах арга хэмжээ зохион байгуулах Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийг томилсон. УИХ-аас 6 сараар сунгах тогтоол гаргасан (Монгол Улсын Иргэний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж, УИХ-ын тогтоолын үндэслэлээр)
---	------------------------	--	----------------------------	--	---	--

4	Эрдэнэс Тавантолгой ХК	Засгийн газрын 2022 оны 10 дугаар сарын 26- ны өдрийн 385 дугаар тогтоол	6 + 6 + 6 + 6 = 1 8	Төрийн хувь эзэмшил: 81.5 хувь Хаалттай ХК	Гадаад валютын урсгалыг нэмэгдүүлэх, компаниудад нөлөөллийг шууд удирдан зохицуулах эрх олгох, Санхүүгийн тогтвортой байдлыг хадгалах, орлого нэмэгдүүлэх	6 сарын хугацаатай онцгой дэглэм тогтоож, Засгийн газрын онцгой бүрэн эрхт төлөөлөгч томилсон. Удирдлага, үйл ажиллагааг заавал сайжруулж, тайланг сар бүр танилцуулах шийдвэр гаргасан. УИХ-аас онцгой дэглэмийн хугацааг 6 сараар сунгах шийдвэр гаргасан. Онцгой дэглэмийн хүрээнд шаардлагатай арга хэмжээнүүдийг дахин үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргасан.
		УИХ-ын 2023 оны 4 дүгээр сарын 21- ний өдрийн 28 дугаар тогтоол Засгийн газрын 2023 оны 11 дүгээр сарын 29 өдрийн 424 дугаар тогтоол			УИХ-ын 28 дугаар тогтоолын хэрэгжилтийг хангах (зохион байгуулалт, удирдлагыг сайжруулах) +20 25 оны 7 дугаар сард Улс орны эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэх, гадаад валютын орох урсгал, нөөцийг нэмэгдүүлэх, Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд нүүрс тээвэр, хил нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа, салбар дундын уялдааг сайжруулах, болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх болон компанийн үйл ажиллагаанд тулгарч буй хүндрэлтэй асуудлыг шуурхай шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагын дагуу	
		Засгийн газрын 2025 оны 7 дугаар сарын 09- ний өдрийн 26 дугаар тогтоол				

5	Тавантолгой ХК	Засгийн газрын 2022 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн 450 дугаар тогтоол	6	Төрийн хувь эзэмшил: 0 хувь Орон нутгийн хувь эзэмшил: 51 хувь Нээлттэй ХК	Үндсэн хуулийн 6.2-т заасан төрийн нийтийн өмч буюу байгалийн баялаг болох нүүрсний томоохон нөөц бүхий Тавантолгой орд газарт төрийн хяналтыг тогтоох	“Тавантолгой” ХК-ийн үйл ажиллагааг Засгийн газрын шууд хяналтад авч, мөн зургаан сарын хугацаатай онцгой дэглэм тогтоож, Засгийн газрын онцгой бүрэн эрхт төлөөлөгч томилон ажиллуулсан. (MNB, 2023)
6	Тавантолгой төмөр зам ХХК	Засгийн газрын 2022 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн 459 дугаар тогтоол	6	Төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь Тавантолгой ХК-ийн охин компани	Стратегийн ач холбогдол бүхий Тавантолгой Гашуунсүхайд чиглэлийн төмөр замын тээврийн үйл ажиллагаа, галт тэрэгний хөдөлгөөн зохион байгуулалт, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг мэргэжлийн удирдлагаар хангах, Тавантолгой төмөр зам ХХК-ийн үйл ажиллагааг хэвийн горимд шилжүүлэх	“Тавантолгой төмөр зам” ХХК-ийн үйл ажиллагааг Засгийн газрын шууд хяналтад авч, Засгийн газрын онцгой бүрэн эрхт төлөөлөгчийг 6 сарын хугацаатай томилон ажиллуулсан.
7	"Дулааны цахилгаан станц-3" ТӨХК	Засгийн газрын 2025 оны 6 дугаар сарын 18-ны өдрийн 03 дугаар тогтоол	6	Төрийн хувь эзэмшил: 100 хувь Төрийн өмчит хувьцаат компани	"Дулааны гуравдугаар цахилгаан станц" ТӨХК-д 2025 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдөр гарсан осолтой холбогдуулан үйл ажиллагааг нь хэвийн горимд шилжүүлж, болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх	Дулааны гуравдугаар цахилгаан станцад гарсан ослын уршгийг арилгаж хэвийн хэмжээнд оруулах таван багц ажил хийхээр төлөвлөсөн. Гурвыг нь энэ оны өвлийн их ачааллаас өмнө дуусгах ёстой. 2025 оны 10 дугаар сарын 1-ний байдлаар гурван ажлын гүйцэтгэл 90 хувьтай байна. Үлдсэн хоёр ажлыг ирэх оны өвлийн их ачааллаас өмнө дуусгахаар төлөвлөсөн байна. https://news.mn/r/2825977/

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд БНМАУ-ын Засгийн газарт онцгой дэглэм тогтоох эрх олгох тухай хууль батлагдсанаас хойш 1992 онд нефтийн хомсдолыг бууруулах зорилгоор МИАТ, УБТЗ-ын хэвийн үйл ажиллагаа болон нефтийн бүтээгдэхүүний хуваарилалтыг хязгаарлаж онцгой дэглэм тогтоож байсан байна. Мөн зах зээлийн системд шилжсэн буюу 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хойш тус хуулийн дагуу төрийн өмчийн томоохон компани, үйлдвэрийн газрууд болох 7 байгууллага, үйлдвэрийн газарт онцгой дэглэм тогтоож, зарим байгууллагад хугацааг 2-3 удаа сунгаж бүрэн эрхт төлөөлөгч томилж удирдлагыг шууд хяналтдаа авч байжээ.

Засгийн газраас 2019 оноос хойш зарим компаниудад онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч ажиллуулсан талаарх тайлан, хэвлэлийн мэдээндээ эдгээр компаниудын үйл ажиллагаа, борлуулалт, төсвийн орлого сайжирсан тухай нэлээдгүй мэдээлсэн байдаг. Тухайлбал, 2023 оны 9-р сарын байдлаар Монгол Улсын нийт экспортолсон 48.9 сая тн нүүрсний 42% буюу 20.6 сая тонн нь “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн хариуцсан экспорт байсан. Мөн онцгой дэглэмийн эхний хугацаанд “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн биржийн арилжаа 1.3 сая тн-оос 3.2 сая тн хүртэл өсөж, экспортын хэмжээг түргэн хугацаанд нэмэгдүүлсэн гэжээ. Түүнчлэн “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн 2022 оны экспортын хэмжээ 11.5 сая тонн, борлуулалтын орлого 1.1 тэрбум ам.доллар байсан бол онцгой дэглэм тогтоосны дараа буюу 2023 онд борлуулсан нүүрсний хэмжээ 32.8 сая тонн хүрч, улсын төсөвт татвар, хураамж хэлбэрээр 2.7 их наяд төгрөг төвлөрүүлсэн байна. 2023 оны эхний 7 сарын байдлаар экспортын хэмжээ 14.4 сая тонн, борлуулалт нь 1.4 тэрбум ам.долларт хүрсэн нь 2022 оны бүтэн жилийн борлуулалттай харьцуулахад 125 хувиар өссөн үзүүлэлт аж.

“Эрдэнэт Үйлдвэр” ТӨҮГ /тухайн үед ХХК байсан/-ын хувьд төсөвт төвлөрүүлсэн орлого онцгой дэглэм тогтоохоос өмнө буюу 2016 онд 184 тэрбум төгрөг, 2017 онд 580 тэрбум төгрөг; 2018 онд 655 тэрбум төгрөг байсан бол онцгой дэглэм тогтоосон 2019 онд улс, орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлсэн орлого 936.6 тэрбум төгрөг болж, 2018 оноос 1.4 дахин өссөн байна. 2023 онд борлуулалтын орлого, төсөвт төвлөрүүлсэн орлогын дүн 2019 онтой харьцуулахад 1.8 дахин өссөн байна.

Харин “Монголросцветмет” ТӨҮГ /тухайн үеийн нэршлээр/ онцгой дэглэм тогтоох үе буюу 2019 онд татвар, хураамж хэлбэрээр улсын төсөвт 36 тэрбум төгрөг төвлөрүүлсэн бол онцгой дэглэмийн дараа 2020 оны эхний хагас жилийн нийт ашиг 33.7 тэрбум төгрөг болж, өмнөх жилийн мөн үеийн үзүүлэлтээс буурч байжээ.

Дээрх тоон мэдээллүүд нь онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч ажиллуулах нь богино хугацаанд санхүү, үйл ажиллагааг ахиц авчрах боломжтойг харуулж байгаа боловч эдгээр үр дүн нь системчилсэн, урт хугацааны зах зээлийн тогтвортой өсөлтийг баталгаажуулдаггүй түргэн төвлөрсөн шийдвэр, арга хэмжээтэй холбоотой байна. Харин эдгээр төрийн өмчит компаниудын гүйцэтгэх удирдлагын хараат бус байдлыг сайжруулж, улс төрийн оролцоог багасгаж үр ашигт суурилсан, алдагдал багатай, хяналт бүхий менежериализмын зарчимд шилжүүлбэл энэ үзүүлэлтүүд тогтмол сайжрах, зах зээлийн зарчимд нийцэх ач холбогдолтой.

Монгол Улсад төрийн өмчит хуулийн этгээд эдийн засгийн чухал салбаруудад томоохон байр суурь эзэлдэг бөгөөд удирдлагын хараат бус байдал, хяналт, хариуцлагын тогтолцоо сул байгаагаас шалтгаалан улс төрийн нөлөөлөлд автсан, авлига, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх үндсэн орон зай болж байна. Төрийн өмчит

компаниудын Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн томилгоо улс төрчдийн нөлөөлөлд өртөмтгий байгаа нь байгууллагын менежментийн үр ашигт сөргөөр нөлөөлдөг.

Тухайлбал, Төрийн өмчит компанийн засаглалын 2023 оны үнэлгээгээр 106 компанийн 68 хувь нь ТУЗ-ийн гишүүдийн томилгоо улс төрийн шалтгаантай, мэргэжлийн шалгуур хангаагүйг Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын (ТӨБЗГ) тайланд дурдсан байдаг. Мөн 2022 онд Төрийн аудитын байгууллагын шалгалтаар төрийн өмчит компаниудын 40 гаруй хувьд төсвийн болон худалдан авалтын зөрчил илэрсэн бөгөөд үүний дийлэнх нь удирдлагын хариуцлагагүй байдал, улс төрийн шахалттай холбоотой байжээ.

Улс төрийн нөлөөллийн энэхүү сүлжээ нь ашиг сонирхлын зөрчил, авлигын хэрэгцээг бий болгож, компанийн ашиг орлогоос илүү улс төрийн зорилго бүхий шийдвэр давамгайлах нөхцөл болж байна. Жишээлбэл, “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет”, “Монголын төмөр зам” зэрэг стратегийн томоохон компаниудад 2017–2023 онд гарсан удирдлагын өөрчлөлтүүдийн 70 гаруй хувь нь улс төрийн шалтгаантай байсан талаар хууль хяналтын байгууллагын болон хэвлэл мэдээллийн эх сурвалжууд онцолдог. Энэхүү улс төрийн нөлөөллийг дэвэргэж буй нэг хүчин зүйл нь БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуулийн дагуу зарим төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоот компанид онцгой дэглэм тогтоож төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд болон гүйцэтгэх удирдлагыг сольдог буруу жишиг тогтсон явдал юм.

Эдийн засгийн үр дагаврын хувьд, төрийн өмчит компаниудын ашигт ажиллагаа буурах, өр төлбөр өсөх, хэт төвлөрсөн шийдвэр гаргах зэрэг сөрөг үзэгдэл давамгайлж байна. 2024 оны байдлаар төрийн өмчит компанийн нийт өрийн хэмжээ 14 их наяд төгрөгт хүрсэн нь 2018 оны түвшнээс хоёр дахин өссөн үзүүлэлт бөгөөд энэ нь улсын төсөвт шууд ачаалал болж байна.

Иймээс төрийн өмчит компаниудад онцгой дэглэм тогтоох, эсхүл түүнийг халах асуудлыг хууль зүйн нарийн зохицуулалттай болгох шаардлага урган гарч байна. Тухайн хуулийг хүчингүй болгож, Онц байдлын тухай хуульд буюу улс оронд нийт газар нутгийн хэмжээнд болон тодорхой засаг захиргааны нэгжийн хүрээнд, хуульд тусгасан шаардлагатай нөхцөлд онцгой дэглэм тогтоож төрийн хяналт, удирдлагыг түр хугацаагаар хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг тусгах нь илүү оновчтой гэж үзэж байна. Энэ нь компанийн дотоод засаглалын бие даасан байдлыг сэргээх, улс төрийн нөлөөг бууруулах, төрийн өмчит компаниудыг зах зээлийн зарчмаар үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх нэг хувилбар юм.

Онцгой дэглэм тогтоох нь компанийн удирдлагын тогтолцоог захиргааны төвлөрсөн хэлбэрт оруулж, компанийн бие даасан, хариуцлагатай шийдвэр гаргах чадавхыг сулруулах эрсдэлтэй. Онцгой дэглэмийн үед компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-ийн бүрэн эрх түр зогсож, компанийн гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо, санхүү, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүдийг бүрэн эрхт төлөөлөгч гаргаж хэрэгжүүлдэг байна. Энэ нь зах зээлийн эдийн засгийн үндсэн зарчим болох менежментийн бие даасан байдал болон хувьцаа эзэмшигчийн хяналтын эрхийг хязгаарлаж, төрийн захиргааны байгууллагаар дамжсан төвлөрсөн удирдлагын шинжийг бий болгодог. 2019 онд “Эрдэнэт үйлдвэр” ХХК, “Монголросцветмет” ТӨҮГ зэрэг томоохон төрийн өмчит компанид онцгой дэглэм тогтоосноос хойш компанийн ашигт ажиллагаа богино хугацаанд өссөн боловч энэ өсөлт нь зах зээлийн тогтвортой, ил тод менежментийн үр дүн гэхээс илүү төрийн шууд оролцооны богино хугацааны нөлөө байсан гэж үзэх үндэстэй. Ийм төвлөрсөн удирдлагын

горим нь компанийн ТУЗ-ийн хяналт, шалгалтын үүргийг сулруулж, гүйцэтгэх удирдлагын хариуцлагын тогтолцоог бүдгэрүүлдэг. Үүний үр дүнд компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд зах зээлд суурилсан өрсөлдөөний механизмыг ашиглах орон зай хумигдаж, компанийн стратегийн шийдвэрүүдийг захиргааны буюу улс төрийн хүрээнд гаргах эрсдэл нэмэгддэг. Мөн компанийн тухай хуульд заасан хязгаарлалт, хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийн баталгааг үл тоон, төрийн байгууллагаас шууд шийдвэр гаргах практик тогтмолжвол төрийн өмчит компаниуд компанийн засаглалын зарчмаас хазайж, хариуцлагагүй, зах зээлийн бус үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй. Жишээлбэл, “2020 онд онцгой дэглэмийн хүрээнд томилогдсон зарим төлөөлөгч компаниудын дотоод хяналт, аудитын бүтэц дээр өөрчлөлт хийж, ТУЗ-ийн үүрэг, хяналтын чиг үүргийг төрийн байгууллагын түвшинд шилжүүлсэн” талаар Нээлттэй Нийгэм Форумын дэмжлэгтэй судлаач доктор Г.Давааням, Б.Тэлмэн нарын “ТӨК-ийн онцгой дэглэм ба төрийн өмчлөгчийн хяналт” сэдэвт судалгааны ажилд дурдагдсан байна. Мөн Үндэсний Статистикийн Хороо болон зарим судлаачдын “Төрийн өмчит компаниудын ашигт ажиллагаа, засаглалын хямрал”, “Онцгой дэглэмээр ТӨК-д шууд удирдлагыг гартаа авч байна” гэх мэт шүүмжит нийтлэлүүдээр энэхүү асуудлыг хөндсөн байдаг.

Онцгой дэглэм тогтоох тухай зохицуулалт анх 1991 онд батлагдсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуульд дурдагдсан бөгөөд мөн уг хуулиар одоо эрх зүйн харилцаанд төдийлөн хэрэглэгдэхгүй байгаа үйлдвэрийн газар, байгууллага гэсэн нэр томьёо орсон байдаг. Энэ нь тухайн үеийн төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн бүтэц, үйлдвэрлэлийн аж ахуйн нэгжийн эрх зүйн орчинд тохирч байсан боловч 1999 онд батлагдсан Компанийн тухай хууль, түүнээс хойших Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн тухай хууль зэрэг шинэ хуулиудаар аж ахуйн нэгжийн хэлбэр, өмчлөлийн бүтэц, хариуцлагын тогтолцоо эрс өөрчлөгдсөнтэй уялдахгүй болсон байна.

Үүний улмаас “үйлдвэрийн газар, байгууллага” гэсэн хуучин нэр томьёо өнөөгийн “компани”, “төрийн өмчит хуулийн этгээд” зэрэг ангиллаас хууль зүйн хувьд тодорхой зааглагдаагүй бөгөөд хэрэглээнд аль төрлийн байгууллагад онцгой дэглэм тогтоох эрхтэй вэ гэдэг нь эргэлзээтэй байгаа юм. Жишээлбэл, “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, “Эрдэнэт үйлдвэр” ХХК зэрэг хувьцаат компанид Засгийн газар онцгой дэглэм тогтоосон нь эдгээрийн хуулийн аль нэршлийн дагуу явсан бэ? Цаашид төрийн өмчийн оролцоогүй хувьцаат компанид онцгой дэглэм тогтоож, бүрэн эрхт төлөөлөгч томилж болох уу? зэрэг эргэлзээт олон асуудлыг төрүүлж, маргаан үүсгэхээр байна.

Түүнчлэн хуульд онцгой дэглэм тогтоох шалгуурыг нарийвчлан заагаагүйгээс төрийн өмчит компаниудын үйл ажиллагаанд эдийн засгийн хүндрэл үүсэх, менежмент алдагдах, гадаад дотоод хүчин зүйлээс хамаарч ашиггүй ажиллах, дотоод зөрчил зэрэг асуудлаар шалтаглан онцгой дэглэм тогтоох хандлага бий болжээ. Ингэснээр улс орны эдийн засгийн байдлыг тогтворжуулах шаардлагатай шуурхай арга хэмжээг цаг тухайд нь авч хэрэгжүүлж байх, болзошгүй сөрөг үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх хуулийн үндсэн зорилго болон үйлдвэрлэлийн хэвийн үйл ажиллагааг сэргээх, төрийн хяналтыг түр хугацаанд хэрэгжүүлэх зарчим бүдгэрч, удирдлагын эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, улс төрийн нөлөөллийг нэмэгдүүлэх хэрэгсэл болж хувирах эрсдэл үүсэж байна.

Хууль зүйн энэхүү тодорхой бус байдал нь нэг талаас захиргааны байгууллагын хязгааргүй оролцоо, нөгөө талаас компанийн засаглал, өмчлөгчийн эрх, зах зээлийн зарчим хоорондын зөрчлийг улам гүнзгийрүүлж байна. Тиймээс

энэхүү хуулийг орчин үеийн компанийн эрх зүй, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн зохицуулалттай уялдуулан хүчингүй болгох нь бодит шаардлага болж байна.

3. ОЛОН УЛСЫН НИЙТЛЭГ ЧИГ ХАНДЛАГА

Улсын Их Хурлын гишүүн миний бие Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнгээр “Засгийн газраас бизнесийн байгууллага, үйлдвэрийн газарт онцгой дэглэм тогтоох хууль эрх зүйн зохицуулалт: Бусад орны туршлага” сэдэвт судалгааг хийлгэсэн. Энэхүү судалгааны үр дүнгээс үзэхэд 2020 он гарсаар олон улсын хэмжээнд бизнесийн байгууллага, стратегийн салбарын тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах зорилгоор төрөөс “онцгой дэглэм” тогтоох зохицуулалт нэмэгдэж байна (McKinsey&Company, 2025). Энэ нь улс орнууд шаардлагатай нөхцөл байдал бий болоход (онцгой дэглэм тогтоох нөхцөл байдал үүсвэл) авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг зохицуулсан хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд анхаарах шаардлагатайг харуулж байна.

Засгийн газраас бизнесийн байгууллага болон үйлдвэрийн газарт онцгой дэглэм тогтоох зохицуулалт нь зөвхөн төрийн өмчит компаниудаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдэд ч мөн адил хэрэгжих боломжтой эрх зүйн зохицуулалтыг агуулсан байдаг. Зарим улс оронд онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд стратегийн ач холбогдол бүхий хувийн компаниудад шууд захиргааны хяналт тогтоох, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний тасралтгүй байдлыг хангах зорилгоор төрөөс зохицуулалт хийх, эсвэл түр хугацаанд төрийн итгэмжлэгдсэн удирдлагаар солих зэрэг зохицуулалтыг хуульчилсан байна.

Судалгаанд авагдсан бүх улс оронд төрийн байгууллагын оролцоо нь онцгой дэглэм тогтоох, хэрэгжүүлэх, цуцлах бүхий л шатанд чухал үүрэгтэй байна. Тухайлбал, Герман, Польш улсад дэглэм тогтоох шийдвэрийг яам, эсвэл Засгийн газрын гишүүн бие даан гаргах эрхтэй бол Италид шүүх ба яамны хамтарсан шийдвэр шаарддаг. Их Британид зохицуулагч байгууллага нь сайдын зөвшөөрлөөр шүүхэд хандан дэглэм тогтоодог байна.

Мөн онцгой дэглэмийн үед компанийн үйл ажиллагааг тасалдуулахгүй үргэлжлүүлэх, хэрэглэгчдэд учрах хохирлыг хамгаалах зорилгоор төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, шинэ удирдлага (комиссар, администратор) томилох, ажлын байрыг хадгалах, хувьцаа, хөрөнгийн эзэмшилд хязгаарлалт тавих, стратегийн шийдвэр гаргах эрхийг Засгийн газар хэрэгжүүлэх гэх зэрэг арга хэмжээг авдаг байна. Жишээ нь: Их Британи, Герман, Италид онцгой дэглэмийн үед төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, эсвэл зээлийн баталгаа гаргах, зарим тохиолдолд өрийг дахин бүтцэд оруулах, зээлийн нөхцөлийг хөнгөрүүлэх зэрэг зохицуулалт түгээмэл ашиглагддаг байна. Польшид түр захиргаа тогтоосон нөхцөлд тухайн компанийн ТУЗ, хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг түр хугацаагаар түдгэлзүүлэх, зарим тохиолдолд шууд хүчингүй болгодог онцлогтой. Компанийн зүгээс гаргах аливаа шийдвэрийг зөвхөн итгэмжлэгдсэн/томилогдсон захирагчийн зөвшөөрөлтэйгөөр хэрэгжүүлэх зохицуулалт нийтлэг тусгагдсан байна.

Хоёр. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨР ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА, ХАМРАХ ХҮРЭЭ

1991 онд батлагдсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хууль нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас өрсөлдөөнт зах зээлийн харилцаанд шилжиж байсан үеийн шилжилтийн шинжтэй, түр хугацаанд хэрэглэх зориулалттай зохицуулалт байсан. Гэвч уг хууль өнөөдрийг хүртэл хүчингүй болоогүйгээс шалтгаалан орчин үеийн компанийн эрх зүй, өмчийн харилцаа, зах зээлийн эдийн

засгийн зарчимтай үл нийцэх, эрх мэдлийн давхцал, хэт төвлөрөл, хууль зүйн тодорхой бус байдлыг бий болгож байна.

Иймд энэхүү хуулийн төсөл нь онцгой дэглэм тогтоох харилцааг шинэчлэн тодорхойлж, дараах хүрээнд хамаарах харилцааг зохицуулах зорилготой. Үүнд:

- Энэхүү хуулийг олон улсын гэрээ, конвенц болон Үндсэн хууль, бусад хуулиудтай нийцүүлж, уялдааг хангах;
- БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох агуулгатай бие даасан хууль байх нь үндэслэлтэй эсэхийг шийдвэрлэх;
- Цаашид онцгой нөхцөл, онцгой дэглэм тогтоох үндэслэл шаардлага, онцгой дэглэмийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нарийвчлах;
- Онцгой дэглэм тогтоох нөхцөл, шалгуурыг эдийн засгийн хямрал, байгалийн гамшиг, дайн, онц байдлын хүрээгээр хязгаарлаж, захиргааны шийдвэрээр онцгой дэглэм тогтоохыг хязгаарлах;
- Одоогийн хуульд “үйлдвэрийн газар, байгууллага” гэж ерөнхийлөн томъёолсноос болж төрийн өмчит болон хувийн өмчит компанийн зааг бүдгэрсэн. Тиймээс энэхүү ойлгомжгүй байдлыг шийдвэрлэх;
- Компанийн засаглал, өмчлөгчийн эрхийн баталгааг сайжруулах;
- Онцгой дэглэм тогтоосон тохиолдолд төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ), гүйцэтгэх удирдлага, аудитын хорооны чиг үүргийг зогсоох бус, Засгийн газар эдгээр байгууллагатай хамтран ажиллах, хяналт, аудитын тогтолцоог хадгалах зарчмыг баримтлах зарчмыг баталгаажуулах;
- Төрийн хяналтын хугацаа, хүрээг хуульчлах;
- Өмнөх хуульд “6 сар хүртэл” гэж заасан ч хугацааг сунгах нөхцөл, үндэслэл тодорхойгүй байсныг нарийвчлан тогтоох.

Онц байдлын үед хүн амын хүнсний хангамжийг тасалдуулахгүй байх, аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн эдийн засгийн онцгой арга хэмжээ авах зэрэг зохицуулалтыг Онц байдлын тухай хуульд тусгасан зүйл, заалтуудтай уялдуулан нэмж зохицуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэснээр БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгох тухай хуульд шинэчилсэн найруулга, нэмэлт, өөрчлөлт хийж бие даасан хууль хэлбэрээр үргэлжлүүлэн хэрэглэх шаардлагагүй болж, онцгой нөхцөлд үүсэх тухайн харилцааг захиргааны журмаар бус хуулиар зохицуулах нөхцөл бүрдэнэ. Иймээс энэхүү хуулийн төсөл нь өнөөгийн компанийн засаглал тэр дундаа төрийн өмчит компанийн засаглал, эдийн засгийн аюулгүй байдлын хязгаарлагдмал нөхцөл, одоогоор үүсээд буй Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжуудтай зөрчилдөж буйг засаж, нийцүүлэн онцгой дэглэмийн эрх зүйн орчныг шинэ шатанд гаргах боломжтой юм.

Хуулийн төсөл батлагдсанаар төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн засаглалын хараат бус, бие даасан байдал, хариуцлагын тогтолцоо сайжрахын зэрэгцээ эрх мэдлийн төвлөрөл, захиргааны хэт оролцоо буурах давуу талтай. Энэ нь төрийн өмчит компанийн засаглалд ил тод байдал, хариуцлагыг дэмжсэн шинэ соёл төлөвших нөхцөл болно.

Гурав. ХУУЛЬ ХЭРЭГЖИХ ЭХНИЙ ҮЕИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ, НИЙГМИЙН НӨЛӨӨЛӨЛ

Шинэ нөхцөлд дасан зохицох богино хугацааны өөрчлөлт.

Засгийн газраас онцгой дэглэм тогтоодог байдал зогсож, удирдлагын асуудлыг компанийн дотоод засаглалын дагуу шийдвэрлэдэг нөхцөл рүү шилжихэд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоот компанид тавих төрийн хууль ёсны

хяналт түр хугацаанд суларч, зарим стратегийн компанид удирдлагын тогтворгүй байдал үүсэж болзошгүй. Гэсэн хэдий ч энэ нь дунд хугацаанд төрөөс хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үндсэн бодлого чиглэл, хууль, журмын хүрээнд тавих хяналт сайжирч, компанийн өөрийн хариуцлага, зах зээлийн зарчмаар тогтворжиж хэвийн түвшин ажиллах үндэс болно.

Компанийн засаглалын хараат бус байдал нэмэгдэнэ.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хүрээнд компанийн дотоод хяналт, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэн эрхийг хамгаалах, хувьцаа эзэмшигчийн хувиар төрийн хяналт шалгуурыг нарийвчлан хэрэгжүүлэх замаар төрийн оролцоо ил тод, хязгаарлагдмал хэлбэрт шилжинэ. Үүний дүнд компаниудын санхүүгийн сахилга бат, ашигт ажиллагаа, өрсөлдөх чадвар нэмэгдэх боломжтой.

Хууль зүйн тогтвортой байдал хангагдана.

1991 онд батлагдсан БНМАУ-ын Засгийн газарт эрх олгож буй хууль хүчингүй болж, онцгой нөхцөлд хариу арга хэмжээ авах зохицуулалт Онц байдлын тухай хуулиар нэг мөр зохицуулагдсанаар Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, конвенц, бусад хуулиудтай үүсээд буй эрх зүйн давхардал арилна. Ингэснээр хуулийн ил тод, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал сайжирч, төрийн эрх мэдэл хэлбэрэлтгүй хэрэгжих боломжтой болно.

Нийгмийн итгэл, хариуцлагын соёл дээшилнэ.

Онцгой дэглэмийн хүрээнд компаниудын ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагыг солих боломжгүй болсноор төрийн өмчит компаниуд авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн хэрэгсэл болж улс төрийн бүлэглэлүүдийн нөлөөнд ордог байдал багасаж, удирдлага нь улс төрөөс ангид, мэргэжлийн түвшинд шийдвэр гаргах соёл төлөвшинэ. Энэ нь нийгмийн итгэлийг сэргээж, төрийн өмчит компаниудын нэр хүнд, хариуцлагын жишгийг дээшлүүлэх ач холбогдолтой.

Шийдвэрлэх арга хэмжээ:

- Эрх зүйн уялдааг хангах: Онцгой дэглэмтэй холбоотой заалтуудыг Онц байдлын тухай болон бусад холбогдох хууль тогтоомжид тусгах;
- Шилжилтийн үеийн менежментийн тогтвортой байдлыг хангах: Онцгой дэглэм тогтоосон компаниудад үе шаттайгаар удирдлагын бие даасан, хараат бус байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх;
- Засаглалын чадварыг нэмэгдүүлэх: Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд, гүйцэтгэх удирдлагад мэргэшсэн боловсон хүчний нөөцийг бүрдүүлэх, сургалт, ёс зүйн стандартыг нэвтрүүлэх;
- Нийгмийн итгэлцлийг бий болгох: Төрийн өмчит компанийн мэдээлэл, тайланг олон нийтэд ил тод, тогтмол тайлагнаж, нээлттэй мэдээллийн сан бий болгох.

Ийнхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар 1991 оны түр зохицуулалтаас үүдэлтэй эрх зүйн тодорхой бус байдал, давхардал арилж, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн засаглал, эдийн засгийн тогтвортой байдал, иргэдийн итгэлцэлд урт хугацааны тогтвортой үр нөлөө үзүүлэх боломж бүрдэх юм.