

ГАЗРЫН ТОСНЫ ОРЛОГЫГ ОЛБОРЛОЛТ ЯВАГДАЖ БУЙ БҮС НУТАГТ ХЭРХЭН ХУВААРИЛДАГ ТАЛААРХ БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

(Харьцуулсан судалгаа)

Г.Билгээ, Р.Нургүл

АГУУЛГА

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

Газрын тосны орлогыг олборлолт явагдаж буй бүс нутагт хэрхэн хуваарилдаг талаарх бусад орнуудын туршлага:

- Оросын Холбооны Улс
- Америкийн Нэгдсэн Улс
- Холбооны Бүгд Найрамдах Нигер Улс
- Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
- Бүгд Найрамдах Индонез Улс

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

Өнөө үед байгалийн баялгийн орлогыг хуваарилах асуудал дэлхий нийтийн хувьд чухал асуудлын нэг болсон бөгөөд түүнийг хэрхэн хуваарилах арга зам улам боловсронгуй болж байна.

Улс орон бүр байгалийн баялгийг хуваарилах тогтолцоог нэвтрүүлэхдээ тухайн улс орны онцлог байдлыг харгалзан, улс болон орон нутагт тулгамдсан нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой тэрхүү хувилбарыг хэрэгжүүлдэг.

Дэлхийн улс орнууд байгалийн баялгаас олох орлогыг орон нутагт хуваарилах өөрийн гэсэн тогтолцоотой. Тухайн тогтолцоог сонгох болсон үндэслэл шалтгаан нь улс бүрт өөр өөр байдаг. Зарим улсын орлого хуваарилах тогтолцоо нь байгалийн баялгийг эзэмшдэг орон нутагт илүү үр ашиг хүртээх шаардлагыг хангасан байхад зарим нь олборлолтоос үүдэлтэй байгаль орчны доройтол болон бусад сөрөг үр дагаврыг нөхөн сэргээхэд анхаарсан. Зарим улсын хувьд байгалийн баялгаас үүдэлтэй зөрчил, мөргөлдөөнийг намжаахыг зорьдог байна.¹

Байгалийн баялгаас орох орлогыг орон нутагт хуваарилах үндсэн 2 арга байдаг.² Үүнд:

- 1. Орон нутгийн төсөвт шууд хуваарилах.** Зарим улсад орон нутагт татвар хурааж, хуримтлуулах эрх олгосон байдаг. Ихэнх нэгдмэл улсад хөрөнгийн татвар, зарим төрлийн хураамж зэрэг байгалийн баялагтай холбоотой татвар, төлбөрүүд орон нутгийн төсөвт шууд ордог. Орлогын илүү чухал эх үүсвэр болох аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар, роялти, ашиг орлогын татвар, нэмэгдсэн өртгийн татвар, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн татвар зэрэг ашгийн татварууд голдуу Засгийн газрын төсөвт төвлөрдөг байна.
- 2. Орон нутагт шилжүүлэх замаар хуваарилах** (Засгийн газрын нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлж, *орон нутгийн төсөвт хуваарилна*). Ихэнх улс орнууд байгалийн баялгаас олох орлогыг хуваарилахдаа төсвийн бусад орлогын нэгэн адил Засгийн газрын төсвөөс орон нутгийн төсөвт шилжүүлэн хуваарилдаг. Зарим орны хувьд төсвийн бусад орлогоос тусад нь авч үзээд өөр зарчмаар хуваарилдаг онцлогтой (*based on derivation* - орлогын эх үүсвэрт, эсхүл *indicator based* - орлогын төрөлд үндэслэж хуваарилах).

Практикт байгалийн баялгаас олох орлогыг хуваарилахад дээрх 2 аргыг хосолсон хэлбэрээр ашиглах нь түгээмэл байна.

¹Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.5.
<https://resourcegovernance.org>

²Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.18-19.
<https://resourcegovernance.org>

Байгалийн баялгаас олох орлогыг хуваарилах байдлаар (Засгийн газар болон орон нутаг хооронд) нь улс орнуудыг дараах 3 бүлэгт хувааж болно.³

Нэгдүгээр бүлэгт байгалийн баялгаас олох орлогыг төсвийн бусад төрлийн орлоготой адил зарчмаар хуваарилдаг улс орнууд багтана. Энэ тохиолдолд Засгийн газар нь байгалийн баялгаас олох орлогыг төсвийн бусад орлогын адил нэгдсэн байдлаар төвлөрүүлж, дараа нь орон нутгийн төсөвт хуваарилдаг.

Хоёрдугаар бүлэгт байгалийн баялгаас олох орлогыг тусад нь авч үздэг бөгөөд орлогын эх үүсвэрийн төрөлд үндэслэж хуваарилдаг (*based on derivation*) улс орнууд орно. Энэ бүлэгт 30 гаруй улс хамрагдаж байна. Байгалийн баялгаас орох орлогыг тусад нь авч үзэх ба эх үүсвэрийн төрлөөс (татвар, хураамж, төлбөр болон бусад төрлийн орлого) хамааруулан зарим хэсгийг олборлолт явагдаж буй орон нутагт хуваарилдаг. Зарим тохиолдолд олборлолтын үйл ажиллагааны сөрөг нөлөө (байгаль орчин, нийгмийн гэх мэт) учирч буй бусад орон нутагт ч хуваарилж болно.

Гуравдугаар бүлэгт дээрхтэй адил байгалийн баялгаас олох орлогыг тусад нь авч үздэг улс орнууд багтана. Гэхдээ хуваарилалт хийх зарчим нь өвөрмөц онцлогтой бөгөөд тодорхой нэг үзүүлэлтэд үндэслэж хуваарилдаг (*indicator based*). Хоёр дахь бүлэгтэй харьцуулахад цөөн тооны улсууд үүнд хамрагдаж байна. Энэ бүлэгт ордог улсууд орон нутагт орлого хуваарилахдаа янз бүрийн шалгуур үзүүлэлтийг авч үздэг. Жишээлбэл, хүн амын тоо, орлогын түвшин, ядуурлын түвшин, газарзүйн онцлог гэх мэт. Өөрөөр хэлбэл, байгалийн баялгаас орох орлогыг тусгайлсан үзүүлэлтээс хамааруулан төсвөөс хуваарилалт хийнэ. Орлогыг олборлолт явуулсан орон нутагт төдийгүй бусад орон нутагт мөн адил хуваарилдаг. Хуваарилалт хийх үзүүлэлт нь маш тодорхой, хэмжигдэхүйц байх шаардлагатай. Онолын хувьд ингэж хуваарилах нь хэрэгцээт орон нутагт орлогыг оновчтой хуваарилах магадлалтай. Мөн орон нутгийн хөгжлийн тэнцвэргүй байдлыг бууруулах боломжтой гэж үздэг байна.

Байгалийн баялаг нь улс орнуудад эерэг болон сөрөг үр дагаврыг авчирдаг. Газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалын олборлолт нь нийгмийн үйлчилгээ, дэд бүтцийн салбарт байгалийн баялгийн орлогоор хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг ихээхэн үр ашгийг авчирдаг. Гэвч олборлолт явагдаж буй ойр орчмын орон нутгийн иргэд түүний сөрөг үр дагаврын нөлөөнд ихээр өртөж болзошгүй. Жишээ нь орон нутгийн иргэдийг нүүлгэн шилжүүлэх, амьжиргаагаа алдах, уул уурхай болон газрын тос, байгалийн хийн орд газрын нөлөөнөөс байгаль орчин сүйрэх, эдийн засгийн идэвхжилт болон гадны хөдөлмөр эрхлэлт ихээхэн нэмэгдсэнээр амьжиргааны өртөг өсөх зэрэг сөрөг талуудыг дурдаж болно. Олборлолтын үйл ажиллагаа ихэвчлэн хөгжлийн хувьд хоцронгуй хөдөө орон нутагт явагддаг тул сөрөг нөлөөний улмаас хөдөөгийн ядуурал улам даамжрах магадлалтай юм.

³Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.29-31. <https://resourcegovernance.org>

Тиймээс цөөнгүй улс орон, ялангуяа байгалийн баялгаар баян улсууд түүнээс олох орлогыг төсвийн бусад орлогоос тусад нь авч үздэг бөгөөд тусгай хууль гарган хуваарилж байна. Байгалийн баялгаас олох орлогыг ийнхүү хуваарилах нь тухайн олборлолт хийж буй орон нутгийн нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчныг нөхөн сэргээх асуудлыг шийдвэрлэхээс гадна санхүүжилт дутагдалтай, хөгжил буурай бусад бүс нутгуудад нэмэлт санхүүжилт олгох давуу талтай.

Энэхүү судалгаанд газрын тосны олборлолтоор тэргүүлдэг, төрийн байгууламжийн хувьд холбооны улсууд болох ОХУ, АНУ, Нигер болон нэгдмэл улс орнууд болох БНХАУ, Индонез зэрэг улсын туршлагыг судалсан болно. Судалгаанаас гарсан үр дүнг хураангуйлан тоймолбол дараах байдалтай байна. Үүнд:

Оросын Холбооны Улсын хувьд: ОХУ-ын Төсвийн тухай хуулийн дагуу газрын тосны салбараас орох татварын орлогын ихэнх хувь нь холбооны төсөвт, цөөхөн хувь нь тус улсын субъектүүд буюу бүс нутагт болон орон нутагт тус тус хуваарилагдаж байна.

Одоогийн байдлаар газрын тос үйлдвэрлэгч компаниудын төлсөн нийт татварын 10-15 хувь нь олборлолт явагдаж буй бүс нутгийн төсөвт орж байгаа бөгөөд үүнд ААН-ийн өмчийн татвар, хувь хүний орлогын албан татвар, бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний хэрэгжилтийн ААН-ийн орлогын татвар, газрын хэвлий ашигласны төлбөр голлож байна.

Ашигт малтмал (газрын тос)-ын татварын орлогыг авч үзвэл, энэ орлогоос олборлолт явагдаж буй бүс нутгийн төсөвт үлдэх хэмжээ 2002 онд байсан 20 хувиас буурсаар 2014 онд холбооны төсөвт бүрэн төвлөрөх болжээ.

Төсвийн тухай хуулиар хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэлийг хохирол учруулсан орон нутаг, хот болон холбооны чанартай хотын төсөвт 100 хувь шилжүүлэхээр заасан боловч одоогийн байдлаар шүүх (арбитр)-ийн шийдвэрээр нэхэмжлэлийн дүнг холбооны төсөв, эсхүл ОХУ-ын субъектүүдийн төсөвт шилжүүлж байна.

Америкийн Нэгдсэн Улсын хувьд: Энэхүү судалгаанд АНУ-ын газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоор тэргүүлдэг 16 муж хамрагдсан. Муж болон орон нутгийн захиргаа нь газрын тос болон байгалийн хийгээс олох орлогыг янз бүрийн хэлбэрээр (эх үүсвэрээс) бүрдүүлдэг.

Орон нутагт орлогыг татвар ногдуулах замаар шууд, эсхүл мужийн төсвөөс хуваарилалт хийх замаар шууд бусаар бүрдүүлнэ. Газрын тос болон байгалийн хийн орлогыг хэрхэх талаарх бодлого нь нийт зарцуулалт болон сургуулийн дүүрэг (school district), муниципалитет (municipalities), тойрог (counties), бусад орон нутгийн нэгжүүдэд хэрхэн хуваарилах хүрээнд харилцан адилгүй байна. Мөн түүнчлэн зарим мужууд нэлээд хэмжээний хөрөнгийг төсөл шалгаруулан санхүүжилт хийх замаар хуваарилдаг.

Жич: municipalities-орон нутаг засаг захиргааны нэгж бөгөөд АНУ-ын хувьд хот, тосгоныг хэлнэ.⁴ Counties буюу тойрог нь мөн орон нутаг засаг захиргааны нэгж бөгөөд АНУ-ын 50 мужаас 48 муж нь нийт 3007 тойргоос бүрддэг.⁵

Ерөнхийдөө хамгийн их орлогын эх үүсвэрийг ашигт малтмал олборлосны татвар ба түүнтэй адилтгах орлого, дараа нь мужаас ногдуулсан газар ашигласны төлбөр, гуравдугаарт орон нутгаас газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтод ашиглагдаж буй хөрөнгөд ногдуулсан татвар, дөрөвдүгээрт холбооны засгийн газраас ногдуулсан газар ашигласны төлбөр бүрдүүлдэг. Мужуудын олсон орлогын дийлэнх хэсэг нь мужийн төсвийн урсгал зардал ба боловсролын зардлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь орон нутагт хуваарилагдаж байна. Зарим мужууд газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогын тодорхой хэсгийг Баялгийн санд хуваарилдаг.

Ер нь орлого бүрдүүлэх механизм болон түүнийг хуваарилах бодлого нь муж бүрийн хувьд харилцан адилгүй төдийгүй орлогын бүтэц, хуваарилалтын хувь хэмжээ хүртэл ялгаатай байна.

Холбооны Бүгд Найрамдах Нигер Улсын хувьд: Нигерийн төв Засгийн газар нь газрын тосны олборлолтоос хамаарч сар бүр орлогын 13 хувиас багагүй хувийг муж улсуудад хуваарилдаг. 1999 онд ХБННУ-ын Үндэсний Ассамблейгаас баталсан байгалийн баялгийн орлогын хуваарилалтын дагуу холбооны данснаас Холбооны Засгийн газарт 52.68 хувийг, үлдсэн хувийг нь муж улсын болон орон нутгийн засгийн газруудад тэдгээрийн эдийн засаг, хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан хуваарилдаг байна.

Байгалийн баялгаас орж ирэх татварын орлого тодорхой данс руу хуваарилагдана. Тэдгээрийн нэг болох нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 96 хувийг Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын санд орох бөгөөд тус сангаас холбооны нэгдсэн төсөв (15 хувь), муж улсын засгийн газруудад (50 хувь), орон нутгийн засгийн газруудад (35 хувь) тус тус дахин хуваарилагдана.

Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын хувьд: Газрын тос, байгалийн хийн олборлолтоос орох орлогын гол эх үүсвэрүүд нь роялти буюу ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, байгалийн баялгийн нөхөн төлбөр, байгаль орчинтой холбоотой газрын тосны тусгай орлого болон заавал төлөх төлбөр, бусад татварууд байна. Түүнчлэн төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд Засгийн газарт ногдол ашиг төлдөг.

БНХАУ нь 1994 оноос орон нутгийн татварын тогтолцоонд суурилсан. Энэ нь:

- (1) төв болон орон нутгийн засгийн газрууд өөрсдөө төсвөө боловсруулж, захиргааны асуудлуудаа бие даан удирдана;

⁴<https://en.wikipedia.org/wiki/Municipality>

⁵https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_counties_and_county_equivalents

(2) төв болон орон нутгийн засгийн газар хооронд татвар хуваарилах

болсон ба татварыг Засгийн газрын, орон нутгийн, хуваалцах татвар гэж ангилна;

- (3) татвар бүрдүүлэлтийг удирдан зохион байгуулах татварын төв алба болон орон нутгийн татварын удирдлага бий болсон;
- (4) төв Засгийн газар нь жил бүр татварын орлогын тодорхой хувийг мужийн засаг захиргаанд шилжүүлнэ;
- (5) жил бүр төв болон бүс нутгийн засгийн газар хооронд шилжүүлэг хийгдэнэ.

НӨАТ нь төв Засгийн газрын төсвийн орлогын хамгийн том эх үүсвэр болдог. Харин бизнесийн татварууд (business taxes) нь аймгийн засгийн газруудын төсвийн орлогын чухал эх үүсвэр байдаг. Олборлох үйлдвэрлэлийн орлогын өөр нэг урсгал бол роялтитай адил байгалийн баялгийн татвар юм. Газрын тос, байгалийн хийд ногдуулах байгалийн баялгийн татварыг орлогын үндсэн дээр тооцдог бол бусад ашигт малтмалд ногдуулах байгалийн баялгийн татварыг үйлдвэрлэлийн хэмжээгээр тооцдог байна. 2016 оны 10 дугаар сарын байдлаар газрын тос, байгалийн хийд ногдуулах байгалийн баялгийн татварын хувь хэмжээ 6 хувьтай байсан.

Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нь БНХАУ-д НӨАТ-ын дараа төсвийн орлогын хоёр дахь гол эх үүсвэр юм. Газрын тос, байгалийн хийн гол 2 компаний аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлогыг төв Засгийн газар авна. Харин бусад компаний (уул уурхайн компанийг оролцуулаад) аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлогын 60 хувийг төв Засгийн газарт, 40 хувийг орон нутгийн засгийн газарт тус тус хуваарилна.

Байгалийн баялгийн нөөцийн нөхөн төлбөрийн удирдлагын тухай журмын дагуу 1997 оноос төв Засгийн газар нь байгалийн баялгийн нөөцийн нөхөн төлбөрийг ногдуулж эхэлсэн. Журмын дагуу энэ нөхөн төлбөрийн орлогыг төв болон орон нутгийн засгийн газруудад тэнцүү хуваарилна, харин Төвд болон Өвөр Монгол зэрэг 5 өөртөө засах орны засгийн газарт орлогын 60 хувь, төв Засгийн газарт 40 хувийг тус тус хуваарилна.

2006 оноос эхлэн газрын тосны орлогын тусгай хураамжууд (*Special Petroleum Proceeds*)-ыг ногдуулах болсон. Эдгээр хураамж нь дэлхийн газрын тосны үнийн өсөлтийн ашгаас авах бөгөөд энэ нь гэнэтийн ашгийн татвартай төстэй. Энэ орлого нь олон улсын түүхий нефтийн үнээс шалтгаалж байгаа учраас байнга хэлбэлзэж байдаг.

Төв Засгийн газарт хуваарилсан байгалийн баялгийн орлогын дийлэнх хэсгийг улсын төсөвт төвлөрүүлж, төсвийн бусад орлогын хамт дахин хуваарилна. Гэсэн ч төв Засгийн газарт роялти болон бусад татвар, хураамжаас төвлөрсөн орлогын тодорхой хувийг олборлолт явагдаж байгаа бүс нутагт голдуу геологийн хайгуулын ажилд зарцуулдаг.

Бүгд Найрамдах Индонез Улсын хувьд: Индонез Улсын Засгийн газраас

газрын тосны орлогын 3.1 хувийг олборлолт явагдаж буй мужид нь, 6.2 хувийг тус мужийн бүх орон нутгуудад нь тус тус хуваарилдаг байна.

Тус улсын Засгийн газар зарим мужтай тусгай гэрээ байгуулсан байна. Тухайлбал, 2002-2011 онд Ачех мужид газрын тос, байгалийн хийн орлогын 70 хувийг олгож байсан бөгөөд тогтоосон хугацаа дуусахад 50 хувь болгож буулгажээ. Мөн ийм гэрээг Папуа болон Баруун Папуа мужуудтай 2002 оноос 2027 оныг хүртэл байгуулжээ.

Байгалийн баялгийн орлого хуваарилах энэ тогтолцоо дараах асуудлыг дагуулсан байна. Нэгд, газрын тос, байгалийн хийн нөөцтэй зарим бүс нутгууд гэнэтийн их хэмжээний орлоготой болсон ч гэсэн янз бүрийн нөхцөл байдлаас хамаарч мөн гэнэтийн санхүүгийн уналтад орсон. Хоёрт, олборлолт явагддаггүй орон нутагт байгалийн баялгийн орлогоос хуваарилдаггүй сул талтай.

ГАЗРЫН ТОСНЫ ОРЛОГЫГ ОЛБОРЛОЛТ ЯВАГДАЖ БУЙ БҮС НУТАГТ ХЭРХЭН ХУВААРИЛДАГ ТАЛААРХ БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

1. ОРОСЫН ХОЛБООНЫ УЛС

Газрын тосны нөөц ба олборлолт

2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийн байдлаар ОХУ-ын газрын тосны нийт нөөц 28.9 тэрбум тонн хэмээн тус улсын Эрчим хүчний яамнаас мэдээлсэн бөгөөд газрын тосны нөөцийг газар зүйн байршлаар дараах 6 бүс нутагт хуваадаг.⁶ Үүнд:

1) БаруунСибирийнбүснутаг	(62.5хувь);
2) Ижилмөрөн,Уралынбүснутаг	(15.1хувь);
3) ЗүүнСибирийнбүснутаг	(11.8хувь);
4) АлсДорнодынбүснутаг	(2.1хувь);
5) ОХУ-ындалайнуснысан	(8.0хувь);
6) Бусадбүснутаг	(0.5хувь).

ОПЕК⁷-ийн 2017 оны статистикийн мэдээгээр газрын тосны үйлдвэрлэлийн хэмжээгээрээ ОХУ нь дэлхийд 2 дугаарт орж байна.⁸

ОХУ-ын засаг захиргаа нийт 85 субъектэд хуваагдах ба зарим субъектүүд нь “матрёшка” бүтэцтэй. Тухайлбал, Тюмень муж нь нүүрсустөрөгчийн олборлолтоор тэргүүлэгч Ханты-Мансийск, Ямало-Ненецк гэсэн хоёр субъектийг өөртөө багтаасан. 2010 онд Ханты-Мансийск автономит муж нь хойд хөршийн газрын тосны нийт олборлолтын 53 хувийг, Ямало-Ненецк автономит муж нь байгалийн хийн нийт олборлолтын 85 хувийг тус тус олборложээ.⁹

2012 оны мэдээгээр тус улсын 36 субъектэд газрын тос олборлож байсан.¹⁰ Доорх зурагт 2008, 2010 онд газрын тос олборлогч субъектүүдийг үзүүлэв. (Зураг 1.)

2011 оны 01 дүгээр сарын 01-ний байдлаар тус улсын нутаг дэвсгэр дээр 325 газрын тос олборлогч ААН үйл ажиллагаагаа явуулж байсан бөгөөд тэдгээрийн 145 нь “Роснефть”, “Газпром”, ЛУКОЙЛ, ТНК-ВР, “Сургутнефтегаз”, “Татнефть”, “Башнефть”, “Русснефть” зэрэг 8 томоохон компанийн охин компаниуд ажээ.¹¹

⁶Налогообложение нефтяной отрасли: введение НФР. Министерство Энергетики РФ. Москва. 2015.

Эх сурвалж: www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/document_news/MU0aEDlbzA.pdf

⁷ОПЕК-Газрын тос экспортлогч орнуудын байгууллага (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) нь газрын тос олборлон боловсруулагч 12 улсын Засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага.

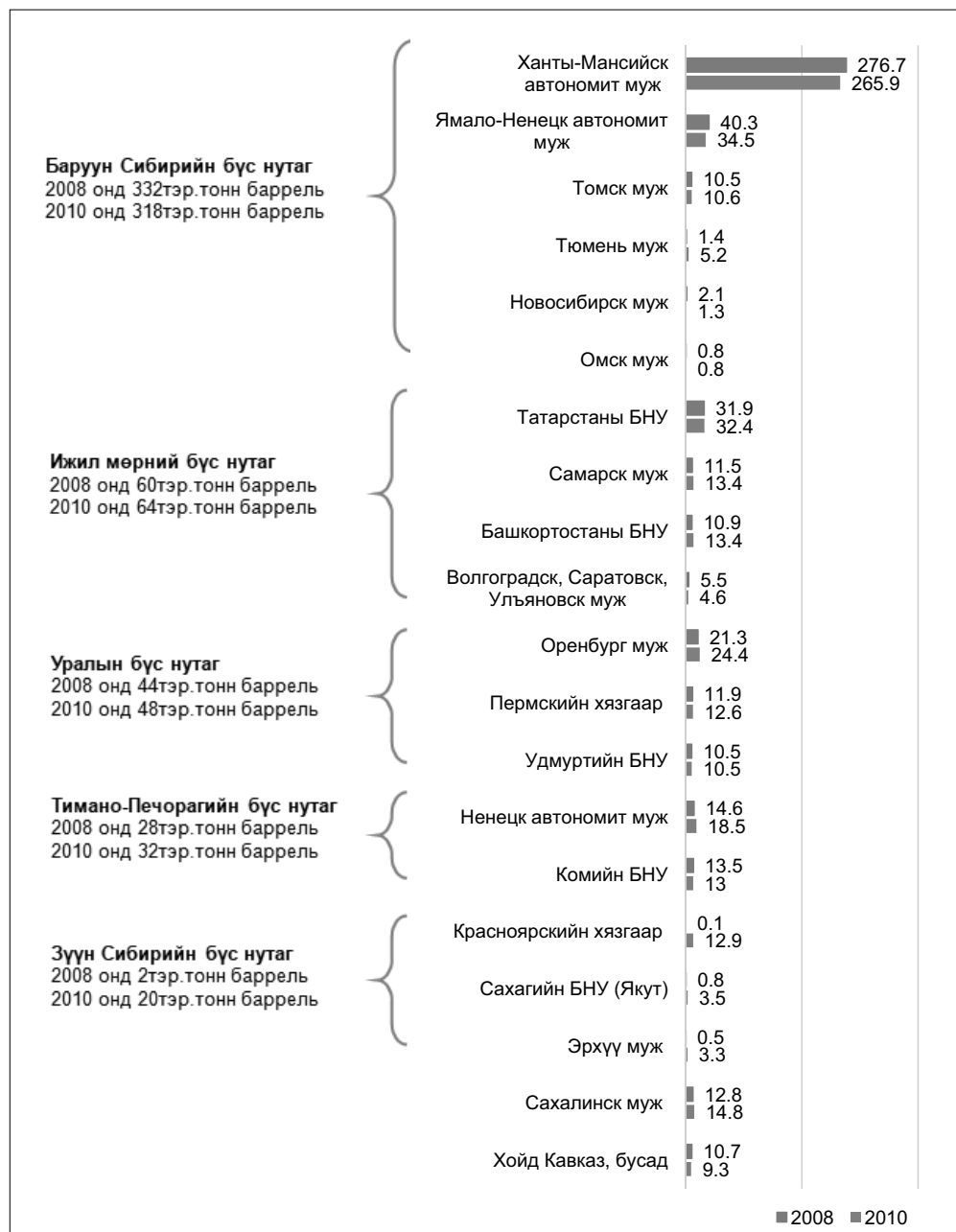
⁸Дэлхийн газрын тосны үйлдвэрлэлээр Саудын Араб (өдөрт 10.46 сая баррель), ОХУ (өдөрт 10.29 сая баррель), АНУ (өдөрт 8.88 сая баррель) тэргүүлж байна. Эх сурвалж: OPEC Annual Statistical Bulletin – 2017. 52nd edition. 6 дахь тал. www.opec.org

⁹Герасимчук И.В. Государственная поддержка добычи нефти и газа в России: какой ценой? Исследование Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Глобальной инициативы по субсидиям Международного института устойчивого развития (IISD). Москва-Женева: WWF России и IISD, 2012. 39 дэх тал. www.iisd.org

¹⁰Мөн тэнд. 39 дэх тал.

¹¹Мөн тэнд. 29 дэх тал.

Зураг 1. ОХУ-ын газрын тосны олборлолт
(тэрбум тонн, бүс нутгаар, 2008, 2010 оноор)¹²



¹²Мөн тэнд. 29 дэх тал.

Газрын тосны салбарын татвар, төлбөрийн орлогын хуваарилалт

ОХУ-ын хуулийн дагуу газрын тос олборлогч компаниуд орлогын албан татвар, НӨАТ, ашигт малтмал (газрын тос)-ын олборлолтын татвар, гааль (экспорт)-ийн татвар, газрын хэвлий ашигласны төлбөр болон хуулийн этгээдэд хамааралтай бусад татваруудыг төлдөг.

ОХУ-ын Төсвийн тухай хуулий¹³ 10 дугаар зүйлд зааснаар тус улсын төсвийн тогтолцоог холбооны, ОХУ-ын субъектүүдийн, орон нутгийн болон хот, тосгоны, хотын дүүргийн төсөв хэмээн үндсэн дөрвөн бүлэгт хуваагдана.

Төсвийн тухай хуулийн дагуу газрын тосны салбараас орох татварын орлогын ихэнх хувь нь холбооны төсөвт, цөөхөн хувь нь тус улсын субъектүүд буюу бүс нутагт, орон нутагт тус тус хуваарилагдаж байна. (Хүснэгт 1)

Хүснэгт 1. ОХУ-ын газрын тосны салбарын татвар, төлбөрийн орлогын хуваарилалт

Татвар, төлбөрийн төрөл	Төсвийн хуваарилалт	Татварын хувь хэмжээ¹⁴
Ашигт малтмал (газрын тос)-ын олборлолтын татвар	Холбооны төсөв - 100% ¹	493 руб./тонн
Роялти	Холбооны төсөв - 100% ¹	10%-аас багагүй
ААН-ийн ашгийн татвар	Холбооны төсөв - 100% ¹	20%
НӨАТ	Холбооны төсөв - 100% ¹	18%
Гааль (экспорт)-ийн татвар	Холбооны төсөв - 100% ²	35-40%
ААН-ийн өмчийн татвар	Бүс нутгийн төсөв - 100% ³	2%
Хувь хүний орлогын албан татвар	Бүс нутгийн төсөв - 85% ³ Орон нутгийн төсөв - 15% ⁵	
Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний хэрэгжилтийн ААН-ийн орлогын татвар	Холбооны төсөв - 25% ¹ Бүс нутгийн төсөв - 75% ³	Гэрээний дагуу
Газрын хэвлий ашигласны төлбөр	Холбооны төсөв - 40% ³ Бүс нутгийн төсөв - 60% ⁴	120-540 руб./км ² 5-20 мян.руб./км ²

Эх сурвалж: ¹Төсвийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйл.

²Төсвийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйл.

³Төсвийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйл.

⁴Төсвийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйл.

⁵Төсвийн тухай хуулийн 61, 61.1 дүгээр зүйл.

2002 оноос өмнө ашигт малтмал (газрын тос)-ын олборлолтын татварын орлогын 60 хувь нь газрын тосны олборлолт явагдаж буй бүс нутгийн төсөвт үлдэж, 40 хувь нь холбооны төсөвт ордог байжээ. Дэлхийн газрын тосны үнэ нэмэгдэхийн хэрээр олборлолт явагдаж буй бүс нутгийн төсвийн орлого нэмэгдэж байсан учир 2002 оноос хойш ОХУ-ын Засгийн газар нь энэ татварын

¹³«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018)

¹⁴Учет интересов сырьевых регионов при налогообложении нефтяной промышленности.

А.Н.Токарев (доктор экономических наук). ФГНУ «Институт экономики и организации промышленного производства» СО РАН (Новосибирск). Финансы и Банки. 2016. <https://elibrary.ru>.

орлогын холбооны болон орон нутагт хуваарилах хэмжээг хэд хэдэн удаа өөрчилжээ. Ашигт малтмал (газрын тос)-ын олборлолтын татварын орлогоос тухайн бүс нутгийн төсөвт үлдэх хэмжээ 2002 онд 20 хувь, 2003 онд 15 хувь, 2005 онд 5 хувь хүртэл буурсаар¹⁵ 2014 оноос холбооны төсөвт бүрэн төвлөрөх болжээ.

2014 он хүртэл ААН-ийн ашгийн татварын орлогын 14.5 хувийг нь бүс нутгийн төсөвт, 2 хувийг нь орон нутгийн төсөвт тус тус төвлөрүүлж байсан бол одоо бүхэлд нь холбооны төсөвт төвлөрүүлж байна.¹⁶

Одоогийн байдлаар газрын тос үйлдвэрлэгч компаниудын төлсөн нийт татварын 10-15 хувь нь олборлолт явагдаж буй бүс нутгийн төсөвт орж байгаа¹⁷ бөгөөд үүнд ААН-ийн өмчийн татвар, хувь хүний орлогын албан татвар, бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний хэрэгжилтийн ААН-ийн орлогын татвар, газрын хэвлий ашигласны төлбөр (Хүснэгт 1.) голлож байна.

Газрын тосны алдагдалын улмаас байгаль орчинд учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх

ОХУ-ын Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах тухай хуулийн¹⁸ 77 дугаар зүйлд заасны дагуу аж ахуйн болон бусад үйл ажиллагааны улмаас хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлын хэмжээг хуулийн дагуу нөхөн төлөх ба хохирлыг сайн дураараа, эсхүл шүүх (арбитр)-ийн шийдвэрээр хэрэгжүүлнэ.

Хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг сайн дураараа төлөх: Хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлын хэмжээг нөхөн сэргээх бодит зардлаар тооцох ба үүнд алдагдсан ашгийн алдагдлыг багтааж тооцно. Түүнчлэн нөхөн сэргээсэн ижил төслийн нөхөн төлбөрийн хэмжээтэй адил хэмжээгээр төлж болно. Харин ижил төсөл байхгүй бол нөхөн төлбөрийг Байгалийн нөөц, экологийн яамнаас баталсан “Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах объект болох хөрсөнд учирсан хохирлын хэмжээг тооцох аргачлал”¹⁹ болон “Усны тухай хууль тогтоомж зөрчсөний улмаас усан санд учирсан хохирлын хэмжээг тооцох аргачлал”²⁰-ын дагуу тооцно.

¹⁵Москва и регионы делят налоговые доходы от нефти и газа. Галина Курляндская (Директор Центра фискальной политики). 29.10.2016. <http://pressmia.ru/authors/kurlyandskaya/>

¹⁶Учет интересов сырьевых регионов при налогообложении нефтяной промышленности. А.Н.Токарев (доктор экономических наук). ФГНУ «Институт экономики и организации промышленного производства» СО РАН (Новосибирск). Финансы и Банки. 2016. <https://elibrary.ru>

¹⁷Как учесть интересы нефтяных регионов? А.Н.Токарев (доктор экономических наук), Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. 2015. <https://elibrary.ru>

¹⁸Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ “Об охране окружающей среды”.

¹⁹Приказ Минприроды от 8 июля 2010 года № 238 “Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (с изменениями на 25 апреля 2014 года). www.garant.ru

²⁰Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 “Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (с изменениями и дополнениями). <http://base.garant.ru>

Шүүх (арбитр)-ийн шийдвэрээр хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг төлөх: Шүүх (арбитр)-ийн шийдвэрийг үндэслэн хариуцагч нь хүрээлэн буй орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомж зөрчсөний улмаас хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг өөрийн хөрөнгөөр барагдуулна.

Төсвийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт зааснаар хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэлийг хохирол учруулсан орон нутаг, хот болон холбооны чанартай хот (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь)-ын төсөвт бүрэн шилжүүлэхээр заасан байна. Гэсэн ч одоогийн байдлаар шүүх (арбитр)-ийн шийдвэрээр нэхэмжлэлийн дүнг холбооны төсөв, эсхүл ОХУ-ын субъектүүдийн төсөвт шилжүүлж байна. Үүний нэг жишээ бол 2016 онд Ханты-Мансийск автономит мужийн хүрээлэн буй орчны хяналтын байгууллага “РН-Юганскнефтегаз” ХХК-д гаргасан газрын тосны алдагдлын улмаас байгаль орчинд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэлийг давж заалдах шатны арбитрын шүүхийн шийдвэрээр 3144960 рублийг холбооны төсвийн орлого болгосон байна.²¹

2.АМЕРИКИЙН НЭГДСЭН УЛС²²

Сүүлийн жилүүдэд АНУ-д газрын тос болон байгалийн хийн олборлолт нэлээд өссөн бөгөөд энэ нь олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж буй муж болон орон нутагт ихээхэн нөлөө үзүүлж байна.

Энэхүү судалгаанд АНУ-ын газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоор тэргүүлдэг 16 мужийг авч үзсэн. Үүнд: Аляск, Арканзас, Калифорни, Колорадо, Канзас, Луйзиана, Монтана, Умард Дакота, Нью Мексико, Окойя, Оклахома, Пенсильвани, Техас, Юта, Баруун Виржини, Вайоминг орно. Эдгээр мужууд 2013 оны санхүүгийн жилд АНУ-ын газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын дийлэнхийг бүрдүүлсэн байна.

АНУ-ын муж болон орон нутгийн захиргаа нь газрын тос болон байгалийн хийгээс олох орлогыг янз бүрийн хэлбэрээр бүрдүүлдэг. Энд голлох 4 эх үүсвэрийн хувьд авч үзье.²³ Үүнд:

1. Газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос бий болсон бүтээгдэхүүний өртөг, эсхүл хэмжээнд ногдуулсан **мужийн татварын орлого** (олборлолтын татвар);

²¹Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2016 по делу No А75-4973/2015. Эх сурвалж: О практике деятельности органов прокуратуры по обращению в суд с исками о компенсации вреда, причиненного окружающей среде. Исламова Эльнара Рафисовна (Кандидат юридических наук), Дицевич Ярослава Борисовна (Кандидат юридических наук). Matters of Russian and International Law. 2017, Vol. 7, Is. 2B. <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2017-2b/2-ditsevich.pdf>

²²US State and Local Oil and Gas Revenues. Daniel Raimi and Richard G. Newel. Resource for the future. November 2016. P.13-16. <http://www.rff.org/files/document/file/RFF-DP-16-50.pdf>

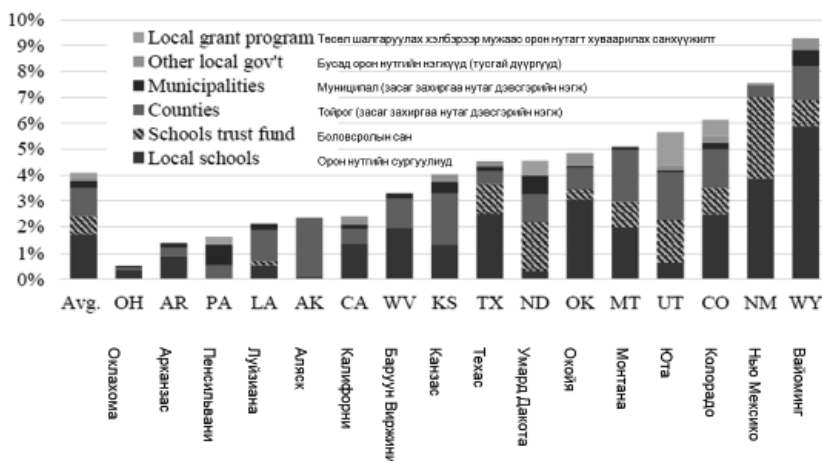
²³US State and Local Oil and Gas Revenues. Daniel Raimi and Richard G. Newel. Resource for the future. November 2016. P.3. <http://www.rff.org/files/document/file/RFF-DP-16-50.pdf>

2. Тухайн орон нутгийн газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаанд хамааралтай **хөрөнгийн татварын орлого**;
3. Мужийн өмчит нутаг дэвсгэрт хамаарах газрын тос болон байгалийн хийн орд газраас авах **газар ашигласны төлбөрийн орлого**;
4. Холбооны өмчит нутаг дэвсгэрт хамаарах газрын тос болон байгалийн хийн орд газраас авах **газар ашигласны төлбөрийн орлого** зэрэг орно.

АНУ-д орон нутагт ногдох газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогыг хэрхэн хуваарилах талаар авч үзье.

Орон нутагт орлогыг татвар ногдуулах замаар **шууд**, эсхүл мужийн төсвөөс хуваарилалт хийх замаар **шууд бусаар** бүрдүүлнэ. Газрын тос болон байгалийн хийн орлогыг хэрхэх талаарх бодлого нь нийт зарцуулалт болон сургуулийн дүүрэг (school district), муниципалитет (municipalities), тойрог (counties), бусад орон нутгийн нэгжүүдэд хэрхэн хуваарилах хүрээнд харилцан адилгүй байна. Мөн түүнчлэн зарим мужууд нэлээд хэмжээний хөрөнгийг төсөл шалгаруулан санхүүжилт хийх замаар хуваарилдаг. Доорх зураг нь орон нутагт хуваарилагдах орлогын бүтцийг харуулж байна.

Зураг 2.



Орлогын бүтцийн дундаж үзүүлэлтийг авч үзвэл орон нутгийн сургуулиудын (Local schools) санхүүжилт хамгийн өндөр буюу газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогын ойролцоогоор 2.5 хувийг эзэлж байна. Энэ нь мужийн газар ашигласны төлбөрийн орлогоос боловсролын санд хуваарилсан орлого болон орон нутгийн хөрөнгийн татварын орлогоос бүрдэнэ. Ихэнх баруун бүсийн мужууд нь Нэгдсэн улсын баруун зүгт хийсэн өргөжилтийн эрин үед Холбооны Засгийн газраас газар эзэмшүүлэх хэлбэрээр байгуулсан боловсролын санд газар ашигласны төлбөрийн орлогыг хуваарилдаг. Колорадо, Оклахома, Нью-Мексико, Техас, Ваойминг мужийн сургуулиуд хамгийн их хувь хэмжээгээр (4-7 хувь) санхүүжилт хүртдэг бол Луйзиана, Окойя, Пенсильвани мужийн сургуулиуд багахан хэмжээний шууд санхүүжилтийг хүртдэг. Гэхдээ энэ

нь эдгээр мужийн сургуулиудийн санхүүжилт хангалтгүй гэсэн үг биш юм. Муж бүр сургуулиудын үйл ажиллагааг төрөл бүрийн эх үүсвэрээс санхүүжүүлдэг тул эдгээр мужууд газрын тос болон байгалийн хийгээс хамааралгүй бусад эх үүсвэрийг сургуулиудын санхүүжилтэд ашигладаг.

Тойргийн (county) захиргаануудаас Аляск, Колорода, Канзас, Монтана, Юта мужийн тойргууд (county) хамгийн их хэмжээний орлогын хувийг (1.5–2 хувь) хүртдэг бол Арканзас, Калифорни, Нью-Мексико, Окойя, Пенсильвани, Техас мужийн тойргууд (county) багахан хувийг (0.6 хувиас бага) хүртэж байна. Ихэнх мужийн тойргууд (county) нь орлогынхоо дийлэнх хувийг газрын тос, байгалийн хийн орд газрын өртөг, олборлолтын хэмжээний өртөг, олборлолтын үйл ажиллагаанд хамаарах тоног төхөөрөмжийн өртөгт ногдуулсан татвараар бүрдүүлдэг. Монтана, Умард Дакота, Пенсильванид орон нутаг нь ийм төрлийн татвар ногдуулах боломжгүй тул Монтана, Умард Дакотад ихэнх орлого нь мужийн татвараас бүрдэж, харин Пенсильванид орчны нөлөөний хураамжаас (*impact fee*) орлогоо бүрдүүлдэг.

Сургууль болон тойрогт (county) оногдох орлогын эх үүсвэр харилцан адилгүй байдаг нь дараах 3 хүчин зүйлтэй холбоотой.

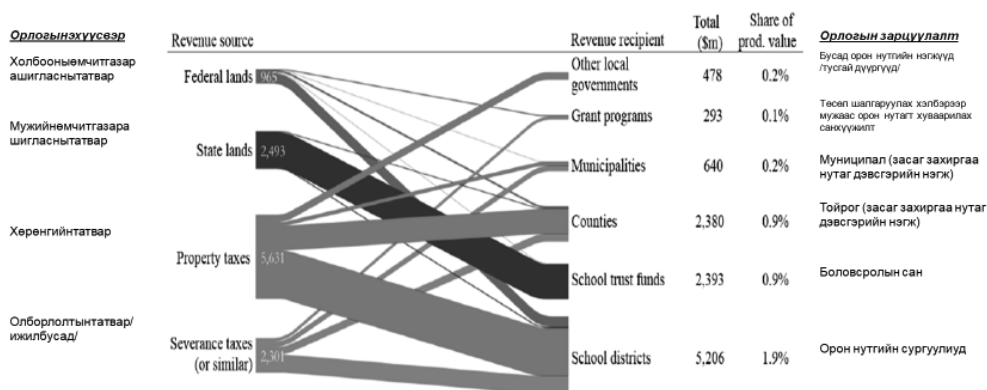
1. Муж тус бүрийн орон нутгийн захиргаа нь хөрөнгийн татварыг төрөл бүрийн татварын суурьд ногдуулдаг. Зарим тохиолдолд газрын тос болон байгалийн хийд холбогдолтой хөрөнгөд татвар ногдуулдаггүй тохиолдол ч бий.
2. Орон нутгийн захиргаа нь газрын тос болон байгалийн хийд хамаарах хөрөнгөд татвар ногдуулахдаа төрөл бүрийн татварын хувь хэмжээг хэрэглэдэг.
3. Мужаас сургууль, тойрогт (county) зориулж олгодог санхүүжилтийн хуваарилалт харилцан адилгүй байдаг.

Муниципалитет (municipalities) болон тусгай дүүргүүдийн газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос хүртэх ашгийн хувь нь тойрог (county) болон боловсролын дүүргийн хүртэх хувиас бага байх (ихэнхдээ 0.5 хувиас бага) хандлагатай байна. Муниципалитетуудын (municipalities) газрын тос болон байгалийн хийгээс олох орлого нь голдуу борлуулалтын татварт тулгуурладаг (энэ судалгааны хувьд борлуултын татварыг хамруулаагүй). Мөн муниципалитетын (municipality) хувьд тойрог (county) болон боловсролын дүүргээс ялгаа нь газар нутгийн хувьд жижиг, хүн амын нягтрал өндөр тул газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаа тухайн орон нутгийн хамрах хүрээнд явагдах нь ховор байдаг. Үүнээс шалтгаалж газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаанд ногдуулах татварын болон бусад төлбөр, хураамжийн орлого олох боломж нь бага байна. Муниципалитетад (Municipality) орох ихэнх орлого нь мужийн төсвөөр дамжин ордог бөгөөд ихэнх тохиолдолд тухайн орон нутагт хамрагдах олборлолтын хэмжээнээс хамаарч байдаг (зарим тохиолдолд өөр байж болно). Муниципалитетад (municipality) оногдох орлогын хувь хэмжээ хамгийн өндөр мужууд нь Канзас, Умард Дакота, Пенсильвани, Вайоминг байна (0.5-0.8 хувь).

Колорадо, Умард Дакота, Пенсильвани, Юта мужууд нь төсөл шалгаруулах хэлбэрээр орон нутгуудад мужийн санхүүжилт хуваарилах бодлогыг өргөн ашигладаг. Ингэхдээ зөвхөн сайн төсөл боловсруулж хэрэгжүүлэх бололцоотой орон нутагт төдийгүй бас зайлшгүй шаардлагатай орон нутагт санхүүжилт олгоход анхаарах нь чухал юм.

Зураг 2-т газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос орон нутагт орох орлогын эх үүсвэр болон түүний зарцуулалтын задаргааг харуулав.

Зураг 3



Дээрх задаргаанд газрын тос болон байгалийн хийн олборлолттой холбогдолгүй мужийн төсвөөс орох санхүүжилтийг тусгаагүй болно. Жишээ нь зарим муж ашигт малтмал олборлосны татвар, газар ашигласны төлбөр болон аж ахуйн нэгжийн ашгийн албан татвар авах замаар газрын тос, байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаанаас их хэмжээний орлогыг төсөвт төвлөрүүлж, түүнийг төсвийн хүрээний санхүүжилтээр орон нутагт хуваарилдаг. Ингэж орон нутагт хуваарилсан санхүүжилтийг дээр дурдсан графикт оруулаагүй болно.

Орон нутаг нь өөрийн мэдэл дэх нийтийн эзэмшлийн газрууд болох цэцэрлэгт хүрээлэн, нисэх буудал болон бусад газарт явагдах газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаанаас газар ашигласны төлбөрийг мөн авч болно. Гэхдээ энэ судалгаанд ийм төрлийн газар ашигласны төлбөрийн талаарх мужийн хэмжээний тоо баримтыг тусгаагүй. Түүнээс гадна газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтын үйл ажиллагаанаас шууд бусаар орох орлого болох борлуулалтын татварын өөрчлөлт, мөн цөөн тохиолдолд орон нутгаас ногдуулдаг орлогын албан татварыг оруулаагүй болно.

АНУ-д дунджаар газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогын 10 орчим хувь нь орон нутагт оногдож байгаа бөгөөд хамгийн багадаа 1 хувь, хамгийн ихдээ 40 хүртэл хувь байна. Гэхдээ газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогын хувь нь бага байлаа гээд мужууд газрын тос болон байгалийн хийн салбараас авах татвараа нэмэх ёстой, эсхүл орлогын хувь

нь өндөр гээд тухайн салбарын зохицуулалт үр дүнтэй гэж ойлгож болохгүй. Энэ нь муж болгон төсвийн бодлогоо тухайн мужийн эдийн засаг, нийгмийн байдал, төсвийн нөхцөлтэй уялдуулан боловсруулдагтай холбоотой.

Ерөнхийдөө хамгийн их орлогын эх үүсвэрийг ашигт малтмал олборлосны татвар ба түүнтэй адилтгах орлого, дараа нь мужаас ногдуулсан газар ашигласны төлбөр, гуравдугаарт орон нутгаас газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтод ашиглагдаж буй хөрөнгөд ногдуулсан татвар, дөрөвдүгээрт Холбооны Засгийн газраас ногдуулсан газар ашигласны төлбөр бүрдүүлдэг. Мужуудын олсон орлогын дийлэнх хэсэг нь мужийн төсвийн урсгал зардал ба боловсролын зардлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь орон нутагт хуваарилагдаж байна. Зарим мужууд газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос олох орлогын тодорхой хэсгийг ирээдүйд гарах төсвийн зардал болон боловсролын зардлыг санхүүжүүлэхэд зориулж Баялгийн санд хуваарилдаг. Гэхдээ орлого бүрдүүлэх механизм болон түүнийг хуваарилах бодлого нь муж бүрийн хувьд харилцан адилгүй төдийгүй орлогын бүтэц, хуваарилалтын хувь хэмжээ хүртэл ялгаатай.

Зарим мужууд, ялангуяа Аляск мужийн бодлого нь газрын тос болон байгалийн хийн олборлолтоос орох орлогыг савалгаа ихтэй болгож байна. Ийм бодлого нь газрын тос болон байгалийн хийн үнэ өндөр байх үед их хэмжээний гэнэтийн ашгийн орлого оруулах боловч үнэ унах үед төсвийн хүндрэл үүсгэх магадлалтай. Баялгийн сан нь төсөвт орох орлогыг илүү тогтвортой болгодог боловч урт хугацаанд үргэлжилсэн үнийн уналт, эсхүл олборлолтын хэмжээ буурахад хангалттай төсвийн хамгаалалт болж чадахгүй байж болох юм.

3. ХОЛБООНЫ БҮГД НАЙРАМДАХ НИГЕР УЛС²⁴

Нигер бол Африкийн хамгийн том газрын тос экспортлогч орон бөгөөд өдөрт 2.2 сая баррелийг олборлодог байна. 2011 онд газрын тосны орлого 50.3 тэрбум ам.доллар байсан нь тус улсын нийт орлогын 70 орчим хувийг эзэлж байна. Хэдийгээр хагас зуун жилийн туршид газрын тос олборлож байгаа ч Нигер Улсын ядуурлын түвшин өндөр хэвээр байна.

Нигер нь холбооны улс бөгөөд засаг захиргааны хувьд 36 муж, холбооны нийслэл, 774 орон нутгийн нэгжээс бүрдэнэ. Холбооны Засгийн газар нь муж улсын болон орон нутгийн засгийн газруудад сар бүр холбооны данснаас орлого шилжүүлэх ба шилжүүлгийн 80 орчим хувь газрын тос, байгалийн хийн орлогоос бүрдэж байна.

1970-аад оноос тус улсын өмнөд хэсгийн 10 муж нь газрын тосноос олох орлогын хамгийн том эх үүсвэр болсон бөгөөд тэдгээрийг Дельта Нигер хэмээн нэрлэдэг. Эдгээрээс Аква Ибом, Байелса, Дельта, Риверс, Имо болон Одо зэрэг муж улсууд нь байгалийн баялгийн орлогоос ихээхэн хамааралтай байдаг. Ялангуяа Аква Ибом, Байелса нь газрын тосны орлогоос хамгийн их

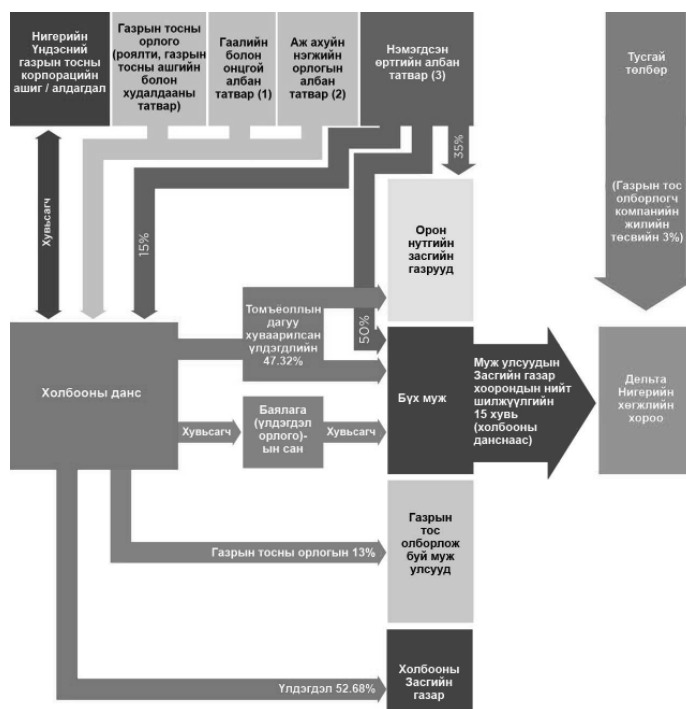
²⁴Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.95-98. <https://resourcegovernance.org>

хамааралтай бөгөөд 2007-2011 онуудад энэ хоёр муж улсын газрын тосны орлого нь жилийн нийт орлогын 80-аас дээш хувийг бүрдүүлж байсан.

Ихэвчлэн үндэстний цөөнх амьдардаг Дельта Нигер болон төв Засгийн газар хороонд олон жилийн турш газрын тосны орлогын хуваарилалтын талаар ширүүн маргаан өрнөсөн. Тус бүс нутгийнхан газрын тосны орлогын хуваарилалтыг нэмэгдүүлэх талаар төв Засгийн газраас шаардаж байсан. Үүний үр дүнд газрын тосны олборлолтоос хамаарч сар бүр орлогын 13 хувиас багагүй хувийг муж улсуудад хуваарилах болсон.

1999 онд Орлогын зохицуулалт, хуваарилалт, санхүүгийн хороо (*RMAFC - Revenue Mobilization, Allocation and Fiscal Commission*)-ны саналаар Үндэсний Ассамблей байгалийн баялгийн орлогын хуваарилалтын томъёолол баталсан. Уг томъёоллын дагуу холбооны данснаас Холбооны Засгийн газарт 52.68 хувийг, үлдсэн хувийг нь батлагдсан томъёоллын дагуу муж улсын болон орон нутгийн засгийн газруудад тус тус хуваарилна.

Зураг 4. Нигер Улсын байгалийн баялгийн орлогын хуваарилалт



Тайлбар:

- (1) Гаалийн болон онцгой албан татварын орлогын 93 хувийг холбооны дансанд, үлдсэн 7 хувийг Нигерийн Гаалийн алба руу тус тус шилжүүлнэ.
- (2) Аж ахуйн нэгжийн орлогын татварын орлогын 96 хувийг Холбооны дансанд, үлдсэн 4 хувийг Холбооны дотоод орлогын алба (*Federal Inland Revenue Service, FIRS*) руу тус тус шилжүүлнэ.
- (3) Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 96 хувийг Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын санд, үлдсэн 4 хувийг Холбооны дотоод орлогын алба руу тус тус шилжүүлнэ.

Орлогыг муж улс, орон нутгийн засгийн газруудад хуваарилахдаа эдийн засаг, хүн ам зүйн дараах 10 үзүүлэлтэд тулгуурлана. Үүнд:

- 1) 45.2 хувийг нь бүх муж улсуудад тэнцүү хэмжээгээр хуваарилна; мөн
- 2) 25.6 хувийг нь хүн ам (population);
- 3) 8.3 хувийг нь дотоод орлого (internal revenue);
- 4) 5.3 хувийг нь газрын масс (land mass);
- 5) 5.4 хувийг нь газар нутаг (terrain);
- 6) 1.5 хувийг нь хүн амын нягтрал (population density);
- 7) 1.2 хувийг нь хөдөө орон нутгийн зам, дотоодын усан зам (rural roads and inland waterways);
- 8) 1.5 хувийг нь ундны ус (potable water);
- 9) 3 хувийг нь эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд (health indicators);
- 10) 3 хувийг нь боловсролын үзүүлэлтүүд (education indicators) зэрэгт үндэслэж хуваарилна.

Байгалийн баялгаас орж ирэх татваруудын орлого тодорхой данс руу хуваарилагдана. (Зураг 4-ийн “Тайлбар” хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.) Тэдгээрийн нэг болох нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 96 хувь нь Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын санд орно. Цаашлаад тус сангаас дахин хуваарилагдах бөгөөд ингэхдээ 35 хувийг орон нутгийн засгийн газруудад, 50 хувийг муж улсын засгийн газруудад, 15 хувийг Холбооны нэгдсэн төсвийн орлогод тус тус шилжүүлнэ.

4. БҮГД НАЙРАМДАХ ХЯТАД АРД УЛС²⁵

БНХАУ-ын эрчим хүчний салбар нь тус улсын эдийн засгийн өсөлтөд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. 2014 онд БНХАУ нь дэлхийн эрчим хүчний 19.1 хувийг үйлдвэрлэсэн. Тодруулбал, тус улс нь дэлхийн хамгийн том нүүрсний үйлдвэрлэгч орон, мөн газрын тосны 4 дэх, байгалийн хийн 6 дахь том үйлдвэрлэгч юм.

Газрын тос, байгалийн хийн томоохон талбайнууд Хятад орны гүнд орших бөгөөд тэдгээрийн ихэнх хэсэг нь тус улсын баруун болон хойд төв хэсэгт байрлах найман голын сав газарт багтдаг.

БНХАУ нь хүн амын тоогоороо дэлхийд нэгт, газар нутгийн хэмжээгээрээ гуравт ордог бөгөөд төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл тогтолцоотой улс юм. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн удирдлагын хувьд аймаг (болон өөртөө засаг орон), тойрог, муж, хошуу, тосгон зэрэг таван түвшинд хуваагдана.

Одоогийн байдлаар тус улсад (*China National Petroleum Corporation, CNPC*), Хятадын газрын тос, химийн корпорац (*China Petroleum and Chemical Corporation, Sinopec*), Хятадын үндэсний хилийн чанад дахь газрын тосны

²⁵Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.95-98. <https://resourcegovernance.org>

корпорац (*China National Offshore Oil Corporation, CNOOC*) зэрэг үндэсний 3 том компани газрын тос олборлох, мөн аймгийн өмчит Шаньси янчан газрын тосны корпорац (*Shanxi Yanchang Petroleum Corporation*) нь газрын тос, байгалийн хий олборлох тусгай зөвшөөрөлтэй.

Хятадын үндэсний газрын тосны компани (*CNPC*) нь Хятадын хойд бүс нутагт, Хятадын газрын тос, химийн корпорац (*Sinopet*) нь өмнөд бүс нутагт үйл ажиллагаагаа явуулдаг бол Хятадын үндэсний хилийн чанад дахь газрын тосны корпорац (*CNOOC*) нь далайн нефтийн нөөцийг судалдаг байна.

Газрын тос, байгалийн хийн олборлолтоос орох орлогын гол эх үүсвэрүүд нь роялти буюу ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, байгалийн баялгийн нөхөн төлбөр, байгаль орчинтой холбоотой газрын тосны тусгай орлого болон заавал төлөх төлбөр, бусад татварууд байна. Түүнчлэн төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд Засгийн газарт ногдол ашгаа төлдөг.

1994 оноос БНХАУ нь орон нутгийн татварын тогтолцоонд суурилсан. Энэ нь:

- (1) төв болон орон нутгийн засгийн газрууд өөрсдөө төсвөө боловсруулж, захиргааны асуудлуудаа бие даан удирдана;
- (2) төв болон орон нутгийн засгийн газар хооронд татвар хуваарилах ба татваруудыг төв Засгийн газрын, орон нутгийн, хуваалцах татвар гэж ангилна;
- (3) татвар бүрдүүлэлтийг удирдан зохион байгуулах татварын төв алба болон орон нутгийн татварын удирдлага бий болсон;
- (4) төв Засгийн газар нь жил бүр татварын орлогын тодорхой хувийг мужийн засаг захиргаанд шилжүүлнэ;
- (5) жил бүр төв болон бүс нутгийн засгийн газар хооронд шилжүүлэг хийгдэнэ.

НӨАТ нь төв Засгийн газрын төсвийн орлогын хамгийн том эх үүсвэр болдог. Харин бизнесийн татварууд (*business taxes*) нь аймгийн засгийн газруудын төсвийн орлогын чухал эх үүсвэр байдаг. Олборлох үйлдвэрлэлийн орлогын өөр нэг урсгал бол роялтитай адил байгалийн баялгийн татвар юм. Газрын тос, байгалийн хийд ногдуулах байгалийн баялгийн татварыг орлогын үндсэн дээр тооцдог бол бусад ашигт малтмалд ногдуулах байгалийн баялгийн татварыг үйлдвэрлэлийн хэмжээгээр тооцдог байна. 2016 оны 10 дугаар сарын байдлаар газрын тос, байгалийн хийд ногдуулах байгалийн баялгийн татварын хувь хэмжээ 6 хувьтай байсан.

Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нь БНХАУ-д НӨАТ-ын дараа төсвийн орлогын хоёр дахь гол эх үүсвэр юм. Дээр дурдсан газрын тос, байгалийн хийн 2 компанийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлогыг төв Засгийн газар авна. Харин бусад компанийн (уул уурхайн компанийг оролцуулаад) аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлогын 60 хувийг төв Засгийн газарт, 40 хувийг орон нутгийн засгийн газарт тус тус хуваарилна.

Байгалийн баялгийн нөөцийн нөхөн төлбөрийн удирдлагын тухай журмын дагуу 1997 оноос төв Засгийн газар нь байгалийн баялгийн нөөцийн нөхөн төлбөрийг ногдуулж эхэлсэн. Журмын дагуу энэ нөхөн төлбөрийн орлогыг төв болон орон нутгийн засгийн газруудад тэнцүү хуваарилна, харин Төвдийн болон Өвөр Монгол зэрэг 5 өөртөө засах орны засгийн газарт орлогын 60 хувь, төв Засгийн газарт 40 хувийг тус тус хуваарилна.

2006 оноос эхлэн газрын тосны орлогын тусгай хураамжууд (Special Petroleum Proceeds)-ыг ногдуулах болсон. Эдгээр хураамж нь дэлхийн газрын тосны үнийн өсөлтийн ашгаас авах бөгөөд энэ нь гэнэтийн ашгийн татвартай төстэй. Үүний орлого нь олон улсын түүхийн нефтийн үнээс шалтгаалж байгаа учраас байнга хэлбэлзэж байдаг.

Төв Засгийн газарт хуваарилсан байгалийн баялгийн орлогын дийлэнх хэсгийг улсын төсөвт төвлөрүүлж, төсвийн бусад орлогын хамт дахин хуваарилна. Гэсэн ч төв Засгийн газарт роялти болон бусад татвар, хураамжаас төвлөрсөн орлогын тодорхой хувийг олборлолт явагдаж байгаа бүс нутагт голдуу геологийн хайгуулын ажилд зарцуулдаг.

5. БҮГД НАЙРАМДАХ ИНДОНЕЗ УЛС²⁶

Индонез Улс нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын хувьд үндэсний, мужийн, орон нутгийн гэсэн гурван түвшинтэй. Тус улсын Засгийн газраас газрын тосны орлогын 3.1 хувийг олборлолт явагдаж буй мужид нь, 6.2 хувийг тус мужийн бүх орон нутгуудад нь тус тус хуваарилдаг байна.

Харин байгалийн хийн орлогоос олборлолт явагдаж буй мужид нь 6.1 хувийг, орон нутгуудад нь 12.2 хувийг тус тус хуваарилна.

Индонез Улсын Засгийн газар нь Ачех мужтай тусгай гэрээтэй. 2002-2011 онд Ачех мужид газрын тос, байгалийн хийн орлогын 70 хувийг олгож байсан бөгөөд тогтоосон хугацаа дуусахад 50 хувь болгож буулгажээ. Засгийн газар нь ийм гэрээг Папуа болон Баруун Папуа мужуудтай 2002 оноос 2027 оныг хүртэл байгуулжээ.

Байгалийн баялгийн орлого хуваарилах энэ тогтолцоо дараах асуудлыг дагуулсан байна.

Нэгт, газрын тос, байгалийн хийн нөөцтэй зарим бүс нутгууд гэнэтийн их хэмжээний орлоготой болсон, тухайлбал, 2014 онд Риау 1.2 тэрбум ам.долларын (хүн ам 6.4 сая), Хойд Калимантан 280 сая ам.долларын (хүн ам 628 мянга) орлого хуримтлуулжээ.

²⁶Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. P.41. <https://resourcegovernance.org>

Гэтэл эдгээр бүс нутгууд нь их хэмжээний орлоготой байж байгаад дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнэ буурах, эсхүл түүхий эдийн нөөц шавхагдаж дуусах үед гэнэтийн санхүүгийн уналтад ордог. Түүнчлэн эдгээр бүс нутгийн эрх баригчид гэнэтийн их хэмжээний орлогыг удирдах чадвар байдаггүй, мөн тухайн бүс нутгийн орон байрны түрээс, барилга угсралт, үйлчилгээ, засгийн газрын ажиллагсдын урамшуулал, эсхүл тэдний мөрөөдлийн төсөл зэргээс хамаарч төсвийн зардал өсөх нь заримдаа бүс нутгийг инфляцын уналтад хүргэдэг байна.

Хоёрт, Индонез Улсад орлогын хуваарилалтын тогтолцоо нь 2004 оноос хойш тогтвортой байгаа боловч олборлолт явагддаггүй орон нутагт байгалийн баялгийн орлогоос хуваарилдаггүй сул талтай.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Natural Resource Revenue Sharing. National Resource Governance Institute, UNDP. September 2016. <https://resourcegovernance.org>
- US State and Local Oil and Gas Revenues. Daniel Raimi and Richard G. Newel. Resource for the future. November 2016. www.rff.org/files/document/file/RFF-DP-16-50.pdf
- “Бюджетный кодекс Российской Федерации” от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018).
- Федеральный закон от 10.01.2002 No7-ФЗ “Об охране окружающей среды”.
- Налогообложение нефтяной отрасли: введение НФР. Министерство Энергетики РФ. Москва. 2015. www.komitet-bn.km.duma.gov.ru
- OPEC Annual Statistical Bulletin – 2017. 52nd edition. 6 дахь тал. www.opec.org
- Государственная поддержка добычи нефти и газа в России: какой ценой? Исследование Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Глобальной инициативы по субсидиям Международного института устойчивого развития (IISD). Герасимчук И.В. Москва-Женева: WWF России и IISD, 2012. www.iisd.org
- Учет интересов сырьевых регионов при налогообложении нефтяной промышленности. А.Н.Токарев (доктор экономических наук). ФГНУ «Институт экономики и организации промышленного производства» СО РАН (Новосибирск). Финансы и Банки. 2016. <https://elibrary.ru>
- Как учесть интересы нефтяных регионов? А.Н.Токарев (доктор экономических наук), Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск. 2015. <https://elibrary.ru>
- Москва и регионы делят налоговые доходы от нефти и газа. Галина Курляндская (Директор Центра фискальной политики). 29.10.2016. <http://pressmia.ru>
- Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2016 по делу No А75-4973/2015. Эх сурвалж: О практике деятельности органов прокуратуры по обращению в суд с исками о компенсации вреда, причиненного окружающей среде. Исламова Эльнара Рафисовна (Кандидат юридических наук), Дицевич Ярослава Борисовна (Кандидат юридических наук). Matters of Russian and International Law. 2017, Vol. 7, Is. 2B. <http://publishing-vak.ru>