

**Австрали, Монголын Эрдэс баялгийн салбарын
хамтын ажиллагааны хөтөлбөр**

**ДАГАЛДАХ ЭЛЕМЕНТЭД АШИГТ МАЛТМАЛЫН НӨӨЦ АШИГЛАСНЫ ТӨЛБӨР
НОГДУУЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН СУДАЛГАА**

**Улаанбаатар хот
2021**

Гарчиг

- **Удиртгал**
- **Нэг. Төрөөс баримтлах бодлогын талаар**
 - 1.1. Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого
 - 1.2. Засгийн газар 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр
 - 1.3. Бусад
- **Хоёр. АМНАТ-тэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын талаар**
 - 2.1. Монгол Улсын Үндсэн хууль
 - 2.2. Газрын хэвлийн тухай
 - 2.3. Ашигт малтмалын тухай хууль болон АМНАТ-тай холбоотой дүрэм, журмууд
 - 2.4. Татварын ерөнхий хууль
 - 2.5. Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай
 - 2.6. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай
 - 2.7. Бусад
- **Гурав. Дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулалттай холбоотой төрийн байгууллагуудын зөрүүтэй байр суурь, үндэслэлийн талаар**
 - 3.1. Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн яамны байр суурь, үндэслэл;
 - 3.2. Сангийн яам, Татварын ерөнхий газрын байр суурь, үндэслэл;
- **Дөрөв. Дүгнэлт, зөвлөмжүүд**

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газар болон Австрали Улсын Засгийн газар хоорондын хоёр талт хамтын ажиллагааны буцалтгүй тусламжийн хүрээнд “Австрали, Монголын Эрдэс баялгийн салбарын хамтын ажиллагааны хөтөлбөр” -ийн хоёр дугаар шат 2019-2023 оны хооронд (цаашид “**Хөтөлбөр**” гэх) хэрэгжиж байна.

Тус Хөтөлбөрийн зорилтыг Монгол Улсын эрдэс баялагт тулгуурласан тогтвортой хөгжлийг хангахад дэмжлэг үзүүлж, хөтөлбөрийн үр дүнд Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулахад чиглүүлжээ. Үүний тулд эрдэс баялгийн салбарын оролцогч талууд болох төрийн захиргааны төв байгууллагууд, агентлагууд, мэргэжлийн холбоод, хувийн салбар болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нь чухал ач холбогдолтой гэх үзэл баримтлалын хүрээнд ажиллаж байна.

Хөтөлбөрийн хүрээнд 2020-2021 онд гүйцэтгэх ажлын төлөвлөгөөний хүрээнд Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (**УУХҮЯ**)-наас ирүүлсэн хүсэлтийн дагуу “дагалдах элемент”-д ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (**АМНАТ**)-ыг хэрхэн ногдуулахтай холбоотой УУХҮЯ, Сангийн яам болон Татварын ерөнхий газрын хооронд үүссэн ойлголтын зөрүү, ялгаатай байр сууриудыг нэгдсэн ойлголтод хүргэх зорилгоор олон улсын болон дотоодын шинжээч нарыг уул уурхайн, татвар-эдийн засгийн болон эрх зүйн чиглэлээр тус тус ажиллуулж байна.

Энэ хүрээнд дотоодын хуулийн зөвлөхийн зүгээс АМНАТ-тай холбоотой Монгол Улсын эрх зүйн эрх зүйн баримт бичгүүдийг судалж, эрх зүйн дүн шинжилгээ хийн холбогдох дүгнэлт, зөвлөмжийг бэлтгэсэн. Ингэхдээ, дээр дурдсан төрийн байгууллагуудын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага, цахим уулзалтын агуулгад үндэслэн судалгааны хүрээг Ашигт малтмалын тухай хуулийн хүрээнд хатуу буюу метал ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, эцсийн бүтээгдэхүүн дэх дагалдах элементэд АМНАТ-ыг ногдуулж буй эрх зүйн зохицуулалтыг судалгааны үндсэн зүйл болгон ажилласан.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу газрын хэвлий дэх эрдэс баялаг нь төрийн нийтийн өмч байх бөгөөд түүнийг зөвхөн хуульд заасны дагуу ашиглуулж болох ба үүний төлөө хуулиар тогтоосон АМНАТ-ыг ногдуулж байгаа нь дэлхий нийтийн нийтлэг жишигтэй адил байна. Энд тэмдэглэх зүйл бол эрдэс баялгийн салбарт баримтлах татварын бодлого, түүний дотор АМНАТ-ыг тооцох, ногдуулах зарчим, хандлага, арга аргачлал нь улс орон бүрийн тусгаар эрхэд хамаарах асуудал тул тус бүрнээ өөрсдийн онцлого, бодлогыг тусгасан байдлаар АМНАТ-ыг ногдуулж байна.

Ингэхдээ, улс орон бүр өөрийн орны нийгэм, эдийн засаг, гадаад худалдаа, үйлдвэрлэлийн онцлог, улсын болон эрдэс баялгийн салбарын хөгжлийн бодлого, ашигт малтмалын олборлолт, боловсруулалтын технологийн хөгжил, таваарын зах зээлийн нөхцөл байдал, өрсөлдөөний стратеги гэх мэт олон хүчин зүйлийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр тус бүр ялгаатай горимыг тогтоон мөрдөж байна гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй.

Монгол Улсын хувьд ч хууль тогтоох эрх бүхий байгууллага болох Монгол Улсын Улсын Их хурал (**УИХ**), хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн актыг батлан мөрдүүлэх эрх бүхий Монгол Улсын Засгийн газар (**ЗГ**) болон холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллага, агентлагын зүгээс тус тус хуулиар тогтоосон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд

АМНАТ-тай холбоотой хэм хэмжээг тогтоон мөрдүүлж байх бөгөөд тус бүрнээ холбогдох хүчин зүйлс, хэм хэмжээний үр нөлөөг тооцон шийдвэрлэж байгаа болов уу.

Судалгааны хүрээнд 2006 оноос хойш мөрдөж байгаа Ашигт малтмалын тухай хуулийн хүрээнд төрөөс баримталж байгаа хүчин төгөлдөр бодлогын бичиг баримтууд болон хууль тогтоомж, дүрэм журмуудыг судалсан. Эдгээрийн дотроос тухайлан Алсын хараа-2050, Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл зэрэг бодлогын бичиг баримтыг судалсан.

Харин хууль тогтоомжийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хууль, Газрын хэвлийн тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль болон тэдгээрийн хүрээнд батлан мөрдүүлж байгаа АМНАТ-ыг тооцох, ногдуулах, төлөх, тайлагнахтай холбоотой дүрэм, журмыг судалсан.

Дагалдах элементэд АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах тухай асуудал нь дан ганц экспортод гарч байгаа тодорхой агуулга бүхий ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний агуулгад хэрхэн нөөц ашигласны албан татварыг ногдуулах тухай асуудал биш бөгөөд уг асуудлыг шийдвэрлэхдээ уул уурхай, эрдэс баялгийн салбарт хамаарах татварын эрх зүйн орчныг, татварын ачаалал, өртөг зардал, ашигт ажиллагаа, өрсөлдөх чадварыг цогцоор авч үзсэний үндсэн дээр зохих хэм хэмжээг тогтоох нь зүйтэй гэдгийг онцолж байна. Учир нь ашигт малтмалын тухай болон татварын хууль тогтоомжын хүрээнд АМНАТ-ыг тооцох, ногдуулах, тайлагнах, төлөхтэй холбоотой бага ч гэсэн өөрчлөлт нь татвар төлөгчийн уул уурхайн компаниуд болон улсын эрдэс баялгийн салбарын санхүү, борлуулалт, хөрөнгө оруулалт болон өрсөлдөөний чадавхид шууд болон шууд бус байдлаар нөлөө үзүүлэх юм.

Судалгааны хүрээнд уул уурхайн болон татварын асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагуудын хүрээнд үүсээд байгаа зөрүүтэй байр суурь, ойлголтуудын эрх зүйн үндэслэлийг судлан, судлаачийн зүгээс холбогдох дүгнэлт, зөвлөмжийг өгөхийг зорьсон.

Энэхүү тайлангийн ажлын даалгаварт уул уурхайн салбарын олборлолт, боловсруулалт, баяжуулалт болон бүтээгдэхүүн үйдвэрлэлттэй холбоотой нарийн мэргэжлийн техник, технологийн болон улсын хэмжээний нийгэм, эдийн засаг, хөгжлийн болон төсвийн бодлого, тооцоо, судалгааг хамруулаагүй бөгөөд гадаад улс орнуудын татварын орчныг судалгаагүй болно. Эдгээр нь олон улсын болон уул уурхай, эдийн засгийн чиглэлийн бусад шинжээчдийн ажлын хүрээнд багтсан болно.

Иймд дагалдах элементийн тухайд баримтлах АМНАТ-ын татварын орчны талаар нэгдсэн дүгнэлт хийхдээ энэхүү тайлангаас гадна бусад шинжээчдийн тайлан, судалгааны ажлыг харгалзан үзэхийг зөвлөж байна. Учир нь тэдгээр судалгааны ажлын үр дүнээс хамаарч энд хийсэн эрх зүйн орчны дүгнэлт, зөвлөмжүүд өөрчлөгдөх боломжтой.

Судалгааны ажил нь бүтцийн хувьд дараах үндсэн дөрвөн хэсгээс бүрдэж байна. Үүнд:

1. Төрөөс баримтлах бодлогын талаар;
2. АМНАТ-тэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын талаар;

3. Дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулалттай холбоотой төрийн байгууллагуудын байр суурь, үндэслэлийн талаар;
4. Дүгнэлт, зөвлөмжүүд.

НЭГ. ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГЫН ТАЛААР

Энэ бүлэгт Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарт хэрэгжүүлж буй төрийн зүгээс баримтлах бодлогын баримт бичгүүд болох Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого, Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон Алсын хараа-2050, Монгол Улсын 2021-2025 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр зэрэг суурь бичиг баримтуудыг судалсан.

1.1.Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого

УИХ-ын 2014 оны 18 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”-ын Хоёрдугаар бүлэгт заасан “Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах зарчим”, Гуравдугаар бүлэгт заасан “Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын чиглэл” -д АМНАТ-тэй холбоотой гэж үзэж болох дараах агуулгатай заалтыг туссан байна. Үүнд:

“Хоёр.Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах зарчим

2.1. *Эрдэс баялгийн салбарын хөгжлийн хэтийн төлөв, Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогын баримт бичигт тулгуурлан эдийн засаг, нийгэмд үзүүлэх үр өгөөжийг иргэдэд хүртээмжтэй байлгах зорилгоор эрдэс баялгийн салбарт баримтлах үндсэн зарчмыг дараах байдлаар тодорхойлно:*

2.1.1. *эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор эрх зүй, татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх;*

...
2.1.5. *эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэхэд төрөөс хөрөнгө оруулагчдад ижил тэнцүү нөхцөл олгож, өмчийн хэлбэрээр ялгаварлахгүй байх;*

Гурав.Эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын чиглэл

3.3. *Олборлох салбарын хүрээнд:*

...
3.3.2. *Улсын Их Хурлын 2007 оны 27 дугаар тогтоолд заасан стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод төрийн хяналт, зохицуулалт, хариуцлагыг дээшлүүлэх замаар үйл ажиллагаа, эдийн засгийн үр өгөөжийг сайжруулж, төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг боловсронгуй болгох;*

...
3.7. *Эрдэс баялгийн салбарын удирдлага, зохион байгуулалт, хүний нөөцийн хүрээнд:*

...
3.7.10. *ашигт малтмалыг түүхий хэлбэрээр экспортлох явдлыг үе шаттайгаар бууруулж, нэмүү өртөг шингэсэн, хагас боловсруулсан болон*

эцсийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг дэмжиж, олон улсын зах зээлийн үнээр борлуулах боломжийг бүрдүүлж, эрдэс баялгийн салбараас орох орлогыг нэмэгдүүлэх бодлогын хүрээнд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тооцох арга, аргачлалыг боловсронгуй болгох;

Эдгээрээс авч үзвэл, Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын хүрээнд АМНАТ-ийг үндсэн болон дагалдах элементийн тухайд хэрхэн ногдуулах талаар тухайлан заасан зүйл байхгүй байна.

Гэхдээ, ерөнхий агуулгаар нь авч үзвэл АМНАТ-ийг тооцох арга, аргачлалыг боловсронгуй болгох, эдийн засгийн үр өгөөжийг сайжруулах чиглэлийг заасан байх ба хамгийн гол нь татварын эрх зүйн орчны өөрчлөлтийг хийхдээ судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх зарчмыг баримтлахаар заасан нь татварын илүү тэнцвэртэй бөгөөд тогтвортой орчныг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой зарчим байна.

1.2. Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр

УИХ-ын 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн “Гурав.Эдийн засгийн бодлого”-ын хүрээнд “Санхүү, төсвийн зохицуулалт”-ын чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний дотор ашигт малтмалд ногдуулдаг татвартай холбоотой дараах томъёолол орсон байна. Үүнд:

“Гурав.Эдийн засгийн бодлого

...

3.1.10.Гадаад худалдааг дэмжсэн гаалийн үйлчилгээг хялбаршуулж, иргэдийг хууль бус, хуурамч бараанаас сэргийлэх, байгалийн баялгаас татварыг бүрэн хураахад чиглэсэн гаалийн шинэчлэлийг үргэлжлүүлнэ.

Энэхүү томъёолол нь экспортод гарч байгаа ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд хамаарч байх ба тухайлан дагалдах элементийн асуудлыг хамааруулж байгаа эсэх нь үг үсгийн шууд агуулгын хувьд мөн тодорхой бус байна.

Түүнчлэн, ЗГ-ын 2020 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн 203 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-г нягталбал, дээр дурдсан мөрийн хөтөлбөрийн 3.1.10 дах заалтын хүрээнд байгалийн баялгийн татвар гэж үзэж болох АМНАТ-тай холбоотой авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тодорхойгүй байна. Тодруулбал, мөрийн хөтөлбөрийн 3.1.10 дах заалтын хүрээнд дараах арга хэмжээг Сангийн яамны зүгээс үндсэн хэрэгжүүлэгч байгууллагын хувиар Гаалийн ерөнхий газар нь хамтрагчийн хувиар тус тус хэрэгжүүлэхээр хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд заажээ. Үүнд:

“Барааны борлуулалтын шат дамжлага бүрийг бараа бүртгэлийн нэгдсэн системээр дамжуулан бүртгэж иргэд гар утасны "и-баримт" аппликейшн ашиглан тамхи, согтууруулах ундаа зэрэг онцгой албан татвартай бүх төрлийн бараа, эмийн бүтээгдэхүүн, мах, махан бүтээгдэхүүний гарал үүсэл, чанар зэрэгт хяналт тавих боломжийг бүрдүүлнэ.”

Тэгвэл, тус мөрийн хөтөлбөрийн 3.2-т уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн чиглэлээр стратегийн ордуудын үр өгөөжийг дээшлүүлэх, хүнд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлж, эрдэс түүхий эдийн боловсруулалтын түвшинг ахиулах, нэмүү өртөг шингээсэн

бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, газрын тосны үйлдвэр байгуулахаар тусгасан байна. Түүнчлэн, “Тогтвортой, нэгдмэл гадаад бодлого”-ын хүрээнд тус хөтөлбөрийн 4.5.3-д “Гадаадын хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг тууштай хамгаалж, дэд бүтэц, **уул уурхай**, эрчим хүч, хүнс, хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг **эдийн засгийн тэргүүлэх салбар, мега төслүүдэд гадаадын хөрөнгө оруулалт татах**, хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж авахад дэмжлэг үзүүлнэ.” гэж заасан байна.

Нийтлэг агуулгын хүрээнд уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хадгалах, тус салбарын хөгжлийг төрөөс бодлогоор дэмжлэг үзүүлэхээр заасан байх ба дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулах тухай тухайлан заасан зүйл заалт байхгүй, ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний хүрээнд энэ талаар тухайлан ямар нэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн зүйл байхгүй байна.

1.3. Бусад

УИХ-ын 2020 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн 53 дугаар тогтоолоор ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”, “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны хамтаар баталсан байгаа.

Улмаар эдгээр урт хугацааны бодлогын хүрээнд УИХ-ын 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн 23 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл” болон “Монгол Улсын 2021-2025 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр”-ийг батлаад байна.

“Алсын хараа 2050”-ын хүрээнд (1) “Үндэсний нэгдмэл үнэт зүйл”, (2) “Хүний хөгжил”, (3) “Амьдарлын чанар ба дундаж давхарга”, (4) “Эдийн засаг”, (5) “Засаглал, (6) “Ногоон хөгжил”, (7) “Амар тайван, аюулгүй нийгэм”, (8) “Бүс орон нутгийн хөгжил”, (9) “Улаанбаатар ба дагуул хот” гэх үндсэн есөн чиглэлээр улс орноо хөгжүүлэн 2050 он гэхэд нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн өсөлт, иргэдийн амьдралын чанараар Азид тэргүүлэгч орнуудын нэг болох алсын харааг тодорхойлжээ.

Дээр дурдсан есөн чиглэлийн “дөрөв” дэх чиглэл болох “Эдийн засаг”-ын бодлогын хүрээнд (1) “Чинээлэг монгол”, (2) “Эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлүүд”, (3) “Ухаалаг санхүүгийн зах зээл”, (4) “Бүс нутгийн хамтын ажиллагаа”, (5) “Өрсөлдөх чадвартай брэнд бүтээгдэхүүн”, (6) “Үндэсний баялгийн сан” гэх зургаан чиглэлээр ажиллахаар заасан байна.

“Эдийн засгийн бодлого”-ын хүрээнд уул уурхайн салбарын тухайд заасан зүйл заалтын агуулгыг нь авч үзвэл 2021-2030 оны хооронд хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлэх, боловсруулалтын түвшинг нэмэгдүүлэх, боловсруулсан бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээг нэмэгдүүлэхээр зорьсон бол 2031-2040 оны хооронд хүнд, хөнгөн, эрчим хүч, барилгын материалын үйлдвэрлэлийг экспортын чиг баримжаатайгаар түлхүү хөгжүүлж улмаар 2041-2050 оны хооронд эдийн засгийн тэргүүлэх салбаруудаа дэлхийн зах зээлд байр суурийг нь бэхжүүлэн олон тулгуурт эдийн засагтай улс орон болохоор төлөвлөсөн байна.

Тэгвэл, “Амьдарлын чанар ба дундаж давхарга” хэмээх гурав дах бодлогын хүрээнд 2031-2040 оны хооронд эрсдлээс сэргийлсэн нийгмийн хамгааллын тогтолцоог сайжуулах ажлын дотор тэтгэврийн нөөц санг ашигт малтмалын орд газрын орлогын өгөөж болон ипотекийн санхүүжилтийн эх үүсвэрээс бүрдүүлдэг

болохоор заажээ. Өөрөөр хэлбэл, эрдэс баялгийн салбарын орлогоор үндэсний хуримтлал, хөрөнгө оруулалтын институтуудаа бэхжүүлэхээр заасан байна.

УИХ-ын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”-ийн “Дөрөв. Эдийн засаг” гэх бүлэгт зорилтын хүрээнд 4.2-т “Эдийн засгийн бүтцийн шинэчлэлийг эхлүүлж, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэн, экспортод чиглэсэн хүнд, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлнэ” гээд тус хэсгийн 4.2.11-т “*эрдэс баялгийн экспортын зонхилох хувийг эзэлж байгаа нүүрс, зэсийн баяжмал, төмрийн хүдэр, түүхий нефть зэргийг нэмүү өртөг, үнэ цэнэ шингээн боловсруулж, экспортлох хүрээнд нүүрс-химийн, зэсийн баяжмалын, төмөрлөгийн зэрэг хүнд үйлдвэрийн бүтээн байгуулалтыг нэн яаралтай эхлүүлж, ашиглалтад оруулах, түүнд шаардлагатай дэд бүтэц болох төмөр зам, ус, эрчим хүчний төслүүдийг хэрэгжүүлнэ.*” гэж заажээ.

Дүгнэлт

Дээр дурдсан төрөөс баримтлах бодлогын бичиг баримтуудын агуулгаас харвал эрдэс баялгийн салбарын бүтээмжийг нэмэгдүүлж, аль болох нэмүү өртөг шингээх боловсруулалтын түвшинг нэмэгдүүлж тэргүүлэх салбарын хувиар хөгжүүлэн экспортын орлогын хэмжээг нэмэгдүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон байна.

Эдгээр бичиг баримтад “дагалдах элемент”-д АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах талаар нарийвчлан дурдсан зүйл байхгүй байна. ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрт байгалийн баялгаас татварыг бүрэн хураахад чиглэсэн гаалийн шинэчлэлийг үргэлжлүүлэхээр заасан байх ч ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд тус чиглэлийн хүрээнд дагалдах элементэд татвар ногдуулах асуудалтай холбоотой зүйлс төлөвлөөгүй байна.

Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогод татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх зарчим баримтлах замаар урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангахаар заасан ач холбогдолтой байна.

ХОЁР. АМНАТ-ТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААР

Энэ хэсэгт АМНАТ-тай холбоотой хууль тогтоомжийн тогтолцооны хүрээнд эрх зүйн орчны талаар тойм мэдээлэл өгч, улмаар АМНАТ-ыг тооцон ногдуулах, тайлагнах, төлөх горим, аргачлалтай хамааралтай зүйл заалт, зохицуулалтын агуулгыг тусгасан.

Ингэхдээ, Монгол Улсын Үндсэн хууль, Газрын хэвлийн тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль болон АМНАТ-тай холбоотой журмууд, Татварын ерөнхий хууль, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль, Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн зүйл заалт, зохицуулалтын талаар тусгасан.

2.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Зургадугаар зүйл”-ийн 1 дэх хэсэгт “*Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.*” гэж заасан

байдаг ба тус зүйлийн 2 дах хэсгийг УИХ-аас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр дараах агуулгаар өөрчлөн найруулсан нь 2020 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн 12 цагаас эхлэн хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөгдөж эхлээд байна. Үүнд:

*“2.Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан **төрийн нийтийн өмч** мөн.*

Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.

Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

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.”

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучин наймдугаар зүйлийн 2 дах хэсгийн 4 дэх заалтын дагуу ЗГ нь төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийнхээ дагуу **“хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах”** үндсэн бүрэн эрхтэй.

Эдгээрээс авч үзвэл байгалийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч байх ба 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 Үндсэн хуульд заасан нөхцөл, шаардлагын хүрээнд ойрын ирээдүйд зарим хууль тогтоомжид өөрчлөлт орохоор байгаа. Тодруулбал, энэ хүрээнд Ашигт малтмалын тухай хуулийг шинэчлэн найруулахаар ажлын хэсгийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн тушаалаар байгуулан ажиллаж байгаа гэх мэдээлэлтэй, нийтэд танилцуулсан ямар нэг хуулийн төсөл хараахан гараагүй байна.

Татварын тухайд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хорин тавдугаар зүйл”-ийн 1 дэх хэсгийн 7 дах заалтын хүрээнд УИХ нь “төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” бүрэн эрхтэй байдаг.

Монгол Улсын иргэдийн тухайд мөн хуулийн “Арван долдугаар зүйл”-ийн 1 дэх хэсгийн 3 дах хэсэгт заасны дагуу “хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх” үүргийг үндсэн үүргийн хувиар ёсчлон биелүүлж байхаар заасан байдаг.

2.2. Газрын хэвлийн тухай хууль

Газрын хэвлийн тухай хууль нь 1988 онд батлагдсан органик хуулиудын нэг бөгөөд Ашигт малтмалын тухай, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай, Газрын тосны тухай болон Цөмийн энергийн тухай гэх мэт нарийвчилсан хуулиар газрын хэвлийг ашигт малтмалыг эрэх, хайх, ашиглахтай холбоотой холбоотой харилцааг

зохицуулах болсноор хэрэглээ нь анх батлагдаж байсан үетэй нь харьцуулбал ихээр буурсан байдалтай байгаа хууль юм.

Гэхдээ тус хууль нь газрын хэвлийн өмчлөл, ашиглалтын асуудлыг цогцоор нь авч үзсэн байдаг тул зохицуулалтын агуулга, эрэмбийн хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дараа орох, эрдэс баялгийн эрх зүйн зохицуулалтын суурь хэм хэмжээг тодорхойлсон хууль гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй.

Тус хуулийн 3 дугаар зүйлээр газрын хэвлий нь төрийн өмч, ард түмний хөрөнгө байхаар заасан ба газрын хэвлийг зөвхөн ашиглуулахаар олгож болохыг зааж,¹ мөн хуулийн 10 дугаар зүйлд газрын хэвлийг (1) геологийн судалгаа хийх, (2) ашигт малтмал олборлох, (3) ашигт малтмал олборлохоос өөр зориулалтаар газар доор барилга байгууламж, түүний дотор нефть, хий, бусад бодис, материал хадгалах, хортой бодис, үйлдвэрлэлийн хаягдлыг хамгаалан булах, бохир ус зайлуулахад зориулан барилга байгууламж барих, ашиглах, (4) аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн бусад хэрэгцээг хангах гэсэн үндсэн дөрвөн зориулалтаар ашиглаж болохоор заасан байдаг.

Газрын хэвлийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд газрын хэвлийг төлбөртэй ашиглах бөгөөд дээд, доод хэмжээг “хуулиар тогтоох” суурь зарчмыг тодорхойлж өгсөн байна.

“11 дүгээр зүйл. Газрын хэвлийг ашигласны төлбөр

1.Газрын хэвлийг төлбөртэй ашиглана.

2.Газрын хэвлийг ашигласны төлбөрийн дээд, доод хэмжээг хуулиар тогтооно.”

Үүнээс гадна, тус хуулийн “Дөрөвдүгээр бүлэг. Газрын хэвлийг ашигт малтмал олборлох зориулалтаар ашиглах” бүлгийн хүрээнд ашигт малтмалыг олборлох зориулалтаар ашиглахад мөрдөх журам, шаардлага, эрдэс түүхий эдийг боловсруулахад тавих үндсэн шаардлагыг уг хуулийн 31-33 дугаар зүйлд тодорхойлж өгсөн нь ач холбогдол байна.

Тодруулбал, тус хуулийн 31 дүгээр зүйлийн хүрээнд ашигт малтмалыг олборлох үйл ажиллагааг батлагдсан (1) зураг төсөл, (2) уулын ажлын төлөвлөгөө, (3) техник ашиглалтын журмын дагуу гүйцэтгэх ба техник ашиглалтын журмыг УУХҮЯ-ны зөвшөөрөлтэйгөөр Ашигт малтмал, газрын тосны газар батлахаар заасан нь ашигт малтмалыг олборлох үйл ажиллагааны суурь баримт бичгүүдийг тодорхойлж өгсөн байна.

Улмаар, Газрын хэвлийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлээр ашигт малтмал олборлох ажиллагаанд (1) **үндсэн болон түүнтэй хамт орших ашигт малтмал, түүний үйлдвэрлэлийн ач холбогдол бүхий бүрэлдэхүүн хэсгийг үр ашигтай иж бүрэн, бүрэн гүйцэд олборлох** аргыг хэрэглэх, (2) ашигт малтмалын хаягдал,

¹ Газрын хэвлийн тухай хуулиас:

3 дугаар зүйл. Монгол Улсын газрын хэвлий бол төрийн өмч

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар газрын хэвлий нь төрийн өмч, өөрөөр хэлбэл бүх ард түмний хөрөнгө мөн.

Газрын хэвлийг зөвхөн ашиглуулахаар олгоно. Газрын хэвлийг төр өмчлөх эрхийг аливаа хэлбэрээр зөрчихийг хориглоно.

бохирдлыг тогтоосон хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байх, ордын зөвхөн баялаг хэсгийг нь сорчлон олборлохгүй байх, (3) ашигт малтмалын нөөцийн байдал, хөдөлгөөн, хаягдал, бохирдлыг тооцож байх, (4) уулын ажлын явцад ашиглаж байгаа болон түүнтэй зэрэгцэн оршиж байгаа ордыг гэмтээхгүй байх, нөөцөд үлдээсэн ашигт малтмалыг хадгалж хамгаалах, (5) үйлдвэрлэлийн явцад **дайвраар олборлосон бөгөөд ашиглаагүй байгаа ашигт малтмал, ашигтай бүрэлдэхүүн хэсгийг агуулсан үйлдвэрлэлийн хаягдлыг бүртгэх, хадгалах**, (6) уулын малталтын чулуулаг, үржил шимтэй хөрс, үйлдвэрлэлийн хаягдлыг зөв зохистой ашиглах, байршуулах зэрэг шаардлагыг тодорхойлж өгсөн нь энэхүү судалгааны хүрээнд ач холбогдолтой юм.

Өөрөөр хэлбэл, аливаа ашигт малтмалын ордын нөөцөд хамаарах ашигт малтмалыг “үндсэн болон дагалдах” гэж ангилалгүйгээр аль болох иж бүрэн олборлож, эрдсийн агуулагтай хаягдлыг аль болох бага гаргах, гаргасан бол тухай бүр бүртгэл хөтөлж байхаас гадна ордын агуулга өндөртэй хэсгийг сорчлон олборлохгүй байх гэх мэт газрын хэвлийд байгалийн байдлаараа байгаа ашигт малтмалын хуримтлалыг аль болох эдийн засгийн эргэлтэд бүрэн оруулж үр өгөөжийг өндөр байлгах шаардлагыг тусгасан байна.

Энэ шаардлагыг мөн тус хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан эрдэс, түүхий эдийг боловсруулахад мөн мөрдөхөөр заажээ. Тодруулбал, Газрын хэвлийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд (1) эрдэс түүхий эдэд байгаа ашигтай бүрэлдэхүүн хэсгийг иж бүрэн, бүрэн гүйцэд ялган авах технологи хэрэглэх, (2) эрдэс түүхий эдийн ашигтай бүрэлдэхүүн хэсгийн ялгарцын түвшин, хэмжээг боловсруулалтын шат бүрт бүртгэж, хяналт тавьж байх (3) эрдэс түүхий эдийн найрлага, технологийн шинж чанарыг цаашид судлан, боловсруулалтын технологийг боловсронгуй болгох, (4) эрдэс түүхий эдийг боловсруулахад гарсан хаягдлыг ашиглах зэрэг шаардлага нь суурь агуулгын хувьд “эрдэс түүхий эдий”-г аль болох бүрэн ашиглах зорилготой байна.

Үүнээс гадна мөн хуулийн “*Наймдугаар бүлэг. Ашигт малтмалын нөөц, ордын болон газрын хэвлийн улсын тоо бүртгэл*”-д хамаарах 45-50 дугаар зүйлийн хүрээнд ашигт малтмалын нөөц, ордын улсын бүртгэл, ордын улсын данс, нөөцийн улсын балансын талаар тусгахдаа иж бүрэн, оновчтой хувилбарыг сонгох зорилт тавьсан байна. Үүнийг Газрын хэвлийн тухай хуулийн 45 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “**Ашигт малтмалын нөөц, орд, илрэлийг улсын нэгдсэн тоо бүртгэлд заавал бүртгэнэ**” гэж, мөн зүйлийн 2 дах хэсэгт “**Газрын хэвлийн геологийн судалгааг төлөвлөх, ашигт малтмал олборлох үйлдвэрийг байршуулах, ашигт малтмалын ордыг иж бүрэн, оновчтой ашиглах, түүнчлэн улс ардын аж ахуйн бусад зорилтыг шийдвэрлэх зорилгоор ашигт малтмалын ордын улсын данс хөтөлж, ашигт малтмалын нөөцийн улсын баланс зохионо**” гэж зааснаас харж болно.

Ашигт малтмалын ордын улсын дансны тухайд мөн хуулийн 46 дугаар зүйлд “**Ашигт малтмалын ордын улсын данс нь үндсэн болон түүнтэй хамт орших ашигт малтмал, тэдгээрт байгаа бүрэлдэхүүн хэсгийн нөөцийн хэмжээ, чанар, ордыг ашиглах уул-техник, гидрогеологийн болон бусад нөхцөл, түүний геологич-эдийн засгийн үнэлгээг орд тус бүрээр, ашигт малтмалыг илрэл бүрээр нь тусган харуулсан байвал зохино.**” гэж заасан бол мөн хуулийн 47 дугаар зүйлд ашигт малтмалын ордын улсын балансын талаар “**Ашигт малтмалын нөөцийн улсын балансад үйлдвэрийн ач холбогдол бүхий орд тус бүрийн байршил, ашигт малтмалын нөөцийн хэмжээ, чанар, судалсан байдал, үйлдвэрлэлийн ашиглалтын түвшин, олборлолт, хаягдлын тухай болон хайгуул**

хийсэн ашигт малтмалын нөөцөөр үйлдвэрийг хэрхэн хангасныг тусган харуулна.” гэж заасан байна.

Дээрх зүйл заалтаар ашигт малтмалын улсын дансанд аливаа ордын хүрээнд илэрсэн илэрц бүрийг бүртгэхээр зааж, “үндсэн болон дагалдах элемент”-ийг “**үндсэн болон түүнтэй хамт орших ашигт малтмал**” гэх томъёоллоор хуульчилсан байна.

Газрын хэвлийн тухай хуулийн үндсэн агуулгыг тоймлож үзвэл, ашигт малтмалын ордын хүрээнд байгалийн байдлаараа оршин байгаа үндсэн болон дагалдах элементийг аль болох иж бүрэн судлан ашиглах шаардлагыг тавьж, газрын хэвлий ашигласны төлбөрийн дээд, доод хэмжээг хуулиар тогтоож байхаар заасан байна. Гэхдээ, төлбөрийг үндсэн болон дагалдах элементэд хэрхэн ногдуулах талаар нарийвчлан зохицуулсан байна.

2.3. Ашигт малтмалын тухай хууль болон АМНАТ-тай холбоотой дүрэм, журмууд

Ашигт малтмалын тухай хууль

УИХ-аас 2006 оны 7 дугаар сарын 08-ны өдөр баталсан Ашигт малтмалын тухай хуулийг дагаж мөрдсөн сүүлийн 15 орчим жилийн хугацаанд тус хуульд их, бага хэмжээний нийт 34 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн байна. Эдгээрээс АМНАТ-тэй холбоотой нь есөн удаагийн өөрчлөлт байна. Эдгээр өөрчлөлтийн агуулгыг дараах хүснэгтэд тоймлон харуулсан болно. Үүнд:

№	Нэмэлт, өөрчлөлтийг баталсан огноо	Товч агуулга
1	2010.11.25	– хуульд заасан зах зээлийн үнийн түвшингийн шатлалаас хамаарч хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд ногдох нэмэлт АМНАТ-ыг хүснэгтлэн нэмсэн. - АМНАТ-ын хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах аргачлалыг ЗГ батлахаар заасан. -Хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлалыг ЗГ-аас батлахаар заасан.
2	2011.12.23	– түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын АМНАТ-ыг 2.5%-5% байх байдлаар аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлаас тогтоож байхаар заасан ба уг АМНАТ-ыг орон нутгийн төсөвт төлөхөөр заасан.
3	2013.10.03	– Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль батлагдсантай холбоотой АМНАТ-ыг тогтворжуулах гэрчилгээнд заасан хувь хэмжээгээр ногдуулахаар заасан.
4	2014.01.24	– Монголбанк, эрх бүхий арилжааны банкинд тушаасан алтны үндсэн АМНАТ нь 2.5 хувь, өсөн нэмэгдэх АМНАТ нь “0” байхаар заасан.
5	2015.02.18	– стратегийн ордын хувь хэмжээг гэрээний үндсэн дээр хувийн хэвшилд шилжүүлэх тохиолдолд АМНАТ-ыг харилцан тохиролцох байдлаар 5 хүртэл хувиар нэмж төлүүлж болох өөрчлөлтийг “ашигт малтмал нөөц ашигласны тусгай төлбөр” гэх нэршлээр нэмсэн.

6	2015.06.04	– АМНАТ-ын төлбөрийг худалдсан, худалдахаар ачуулснаас хойш дараа улирлын эхний сарын 20-ны өдрийн дотор улсын төсөвт төлдөг болсон.
7	2016.11.10	– Үүсмэл ордын зохицуулалтыг шинээр нэмсэн ба үндсэн АМНАТ-ыг борлуулалтын үнэлгээний 2.5%-р, нэмэлт АМНАТ-ын хэмжээ “0” байхаар заасан. Гэхдээ, алтны хувьд нэмэлт АМНАТ байж болох ба хувь хэмжээ нь алтны АМНАТ-ын үндсэн заалттай адил байхаар заасан.
8	2019.03.26	– Монголбанк, эрх бүхий арилжааны банкинд тушаасан алтны АМНАТ-ыг үндсэн хэмжээ нь 5%, нэмэлт АМНАТ нь “0” хувь байхаар заасан. -Тухайн сард худалдсан, худалдахаар ачуулсан ашигт малтмалд ногдох АМНАТ-ыг дараа сарын 20-ны өдрийн дотор, жилийн эцсийн тооцоог дараа жилийн 2 сарын 10-ны дотор хийж төсөвт төлөхөөр заасан. -АМНАТ-ыг хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд давхардуулж ногдуулахгүй байхаар заасан.
9	2019.11.22	– Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэртэй холбоотойгоор 47 дугаар зүйлийн зарим заалтын найруулгыг шинэчлэн АМНАТ төлөгч нь (1)худалдсан, худалдахаар ачуулсан, (2) экспортолсон, (3) өөрийн хэрэгцээнд ашигласан ашигт малтмалын борлуулалтын үнэлгээнд АМНАТ-ыг давхардуулахгүйгээр ногдуулж төсөвт төлөхөөр тодруулсан. -Ашигт малтмал экспортолсон этгээд АМНАТ төлөгч байхаар заасан. -АМНАТ-ыг хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд давхардуулахгүй байх шаардлагын хүрээнд өмнө төлөгдсөн АМНАТ-ыг тайлагнасан бол дараагийн шатанд суутгаж байхаар заасан.

Дээр дурдсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг харвал АМНАТ-ийн ногдуулалт, тайлагнал, төлөлттэй холбоотой харилцааны зохицуулалт жилээс жилд нарийвчлагдан өргөжиж ирсэн байна.

Тухайлбал, АМНАТ-ын бүрэлдэхүүнд үндсэн болон өсөн нэмэгдэх хоёр төрлийн АМНАТ байхаас гадна, стратегийн ордын төрд ногдох хэсгийг хувийн хэвшилд шилжүүлж оронд нь АМНАТ-ыг 5 хүртэл хувиар харилцан тохиролцож төлж болох зохицуулалт нэмсэн, АМНАТ-ыг төлөх хугацаа нь дараа улиралд төлөхөөр байсныг дараа сарын 20-ны өдөр болгон богинсгосон зэрэг өөрчлөлт орсон байна.

Үүнээс гадна 2006-2011 оны хооронд мөрдсөн “Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль” буюу “гэнэтийн ашгийн 68 хувийн татварын хууль” -ийн талаар тэмдэглэх нь зүйтэй бөгөөд дэлгэрэнгүй мэдээллийг энэхүү тайлангийн 2.7-д “Бусад” хэсэгт тусгасан болно.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйл

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлээр АМНАТ-ын талаарх үндсэн зохицуулалтыг тодорхойлсон байна.

АМНАТ-ын төлөгч

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2006 онд батлагдсан анхны хувилбараар “ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч” нь уурхайн эдэлбэрээс олборлож

худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээнээс тооцож ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг улсын болон орон нутгийн төсөвт төлөхөөр зааж байсан байдаг.² Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч туршилтын журмаар олборлосон ашигт малтмалыг мэргэжлийн хяналтын албаны зөвшөөрлөөр борлуулж болох ба ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн адилаар АМНАТ төлдөг байжээ.

Тэгвэл, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хувилбарын 47 дугаар зүйлийн дагуу ашигт малтмалыг худалдсан, худалдахаар ачуулсан, экспортолсон, өөрийн хэрэгцээнд ашигласан болон Монголбанкинд алт тушаасан этгээд нь АМНАТ төлөгч байх зохицуулалттай байна.

АМНАТ-ЫН ХУВЬ ХЭМЖЭЭ

АМНАТ-ын хувь хэмжээний тухайд Ашигт малтмалын тухай хуулийн анхны хувилбараар (1) дотоодод борлуулсан нүүрс, түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухайд борлуулалтын үнэлгээний 2.5 хувиар, (2) бусад ашигт малтмалын тухайд 5.0 хувь байхаар баталж байсан бол 2010 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдөр тус үндсэн хувь хэмжээний дээр нэмээд хуульд заасан зах зээлийн үнийн түвшингийн шатлалаас хамаарч хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд ногдох нэмэлт АМНАТ-ыг ногдуулах болсон байна.

Хувь хэмжээний хувьд Монгол банкинд болон эрх бүхий арилжааны банкинд тушаасан алт болон үүсмэл ордоос олборлосон ашигт малтмалын тухайд нэмэлт АМНАТ нь “0” хувь хэмжээтэй байх онцлог зохицуулалттай байна. Мөн үүсмэл ордоос ашигласан ашигт малтмалын тухайд дотоодод борлуулсан ашигт малтмалын үндсэн АМНАТ-тай адил 2.5 хувийг мөрдөж байна.

АМНАТ-ЫН НОГДУУЛАХ СҮҮРЬ ҮНЭЛГЭЭ

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2006 оны анхны хувилбараар (1) экспортод гаргасан бол олон улсын худалдаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн тухайн сарын дунджийг тогтоох зарчмыг үндэслэн тухайн бүтээгдэхүүний эсхүл түүнтэй адил төстэй бүтээгдэхүүний олон улсын зах зээлийн үнийг баримтлан борлуулалтын үнэлгээг тооцохоор, (2) дотоодод борлуулсан бол тухайн бүтээгдэхүүний эсхүл түүнтэй адил төстэй бүтээгдэхүүний дотоодын зах зээлийн үнийг баримтлахаар зааж байсан байдаг. Хэрэв, жишиг үнийг тодорхойлох боломжгүй бол тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн мэдүүлсэн борлуулалтын орлогыг үндэслэхээр зааж байжээ.

Экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээний үндэслэл болох олон улсын жишиг үнэ тогтоодог биржийн нэрийг тухайн бүтээгдэхүүний нэр төрлийг харгалзан Засгийн газраас 2007 онд 88 дугаар тогтоолоор зарлаж байжээ. Тус зохицуулалт нь одоо ч хэвээр бөгөөд хамгийн сүүлд Засгийн газраас 2016 онд 81 дүгээр тогтоол батлан холбогдох “бирж болон зах зээлийн үнийн эх сурвалжийн нэр”-ийг батлан мөрдүүлж байна. Эдгээрийг тоймлон хариуулбал:

Эх сурвалж

Ашигт малмалын төрөл

² АМНАТ-ын тухайд 10 хувийг сум, дүүргийн төсөвт, 20 хувийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, үлдэх 70 хувийг улсын төсөвт төлөхөөр, хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 50 хувийг улсын төсөвт, 25 хувийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, үлдэх 25 хувийг сум, дүүргийн төсөвт төвлөрүүлж байсан. Энэ хуваарийг тухайн үед дагаж мөрдөж байсан Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хуулиар тодорхойлж байсан ба тус хуулийг 2011.12.23-ны өдөр хүчингүй болсонд тооцсон.

Лондонгийн металлын бирж	Зэс, цайр, цагаан тугалга, хар тугалга, молибден
Монголбанкнаас зарласан үнэ	Алт, Мөнгө
Үнэ зарладаг цахим эх сурвалж	Төмөр, нүүрс, хайлуур жонш, перренат аммони, гянтболд, мангани
Гэрээний үнэ	Төмөр, нүүрс

ЗГ-ын 2013 оны 131 дүгээр тогтоолын 4 дэх заалтаар уул уурхайн бүтээгдэхүүний жишиг үнийг нийтэд мэдээлэх үүрэг бүхий ажлыг хэсгийг байгуулан ажиллуулахыг Сангийн болон Уул уурхайн сайд нарт даалгасны дагуу Сангийн яам, Гаалийн ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар болон Уул уурхайн яам, Ашигт малтмал, газрын тосны газрын төлөөлөл бүхий ажлын хэсгийг байгуулан дээр дурдсан эх сурвалжуудын мэдээлэлд үндэслэн тухайн сард Монгол Улсад АМНАТ ногдуулахад мөрдөх жишиг үнийг тогтоон зарлаж байна.

Өнөөгийн зохицуулалтаар тус жишиг үнийг Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.2.1 дэх заалтад “экспортод бүтээгдэхүүн гаргасан бол олон улсын худалдаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн тухайн сарын дунджийг тогтоох зарчмыг үндэслэн тухайн бүтээгдэхүүний, эсхүл түүнтэй адил төстэй бүтээгдэхүүний олон улсын зах зээлийн үнийг баримтлан” нийтэд тухайн сард мөрдөх үнийн мэдээлж байна.

Гэхдээ дээрх тооцооллыг хэрхэн гүйцэтгэх тухай ямар нэг аргачлал, дүрэм журам гараагүй, төрийн албан хаагчдаас бүрдэх ажлын хэсэг хаалттай байдлаар хуралдан сар бүр АМНАТ тооцох суурь үнэлгээг тогтоож байгаа зарим шүүмжлэл дагуулдаг байна. Ялангуяа, экспортын гэрээний бодит борлуулалтын үнээс жишиг үнэлгээний хэмжээ ихээр зөрөх үед шүүмжлэл дагуулах нь их байдаг байна.

АМНАТ-ыг бүх төрлийн ашигт малтмалд ногдуулах

АМНАТ-ыг “**бүх төрлийн бүтээгдэхүүн**”-д ногдуулах агуулга бүхий томъёолол нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2006 онд анх батлагдсан хувилбарын 47.1 дэх заалтад туссан байсан³ байдаг ба 2019 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдөр найруулга хийгдэж байсан⁴ ч Үндсэн хуулийн 2019 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн 4 дүгээр тогтоолоор хүчингүй болсон байдаг. Гэхдээ, тус томъёоллыг Ашигт малтмалын тухай хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлтөөр буцаан Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.3.3 дах заалтад тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, АМНАТ-ыг бүх төрлийн ашигт малтмалд ногдуулах томъёолол анхнаасаа хуульд байсан байна.

³ Ашигт малтмалын тухай хуулийн анхны хувилбарт туссан байсан томъёолол:

“47.1. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхайн эдэлбэрээс олборлож худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээнээс тооцож ашигт малтмал ашигласны төлбөрийг улсын болон орон нутгийн төсөвт төлнө”

⁴ Ашигт малтмалын тухай хуульд 2019.03.26-ны өдөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан томъёолол:

“47.1. Ашигт малтмал худалдсан, худалдахаар ачуулсан, ашигласан хуулийн этгээд болон Монголбанк, түүнээс эрх олгосон арилжааны банканд аль тушаалсан этгээд нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр төлөгч байх ба ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг худалдсан, худалдахаар ачуулсан, ашигласан бүх төрлийн ашигт малтмалын борлуулалтын үнэлгээнээс тооцож улсын төсөвт төлнө”

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Ашигт малтмалын тухай хуульд “бүх төрлийн ашигт малтмалд АМНАТ ногдуулахтай холбоотой дараах зүйл заалтууд байна. Үүнд:

“46 дугаар зүйл. Үнэт металл, эрдэнийн чулууг бүртгэх, худалдах

46.1.Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь олборлосон **бүх төрлийн үнэт металл, эрдэнийн чулууны сорьц, чанарыг сорьцын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаар тогтоолгож, тоо хэмжээг бүртгүүлнэ.**

47 дугаар зүйл. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

47.3.Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг дараах хэмжээгээр ногдуулна:

47.3.1.олборлож өөрийн хэрэгцээнд ашигласан, дотоодод худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан нүүрсний нөөц ашигласны төлбөр борлуулалтын үнэлгээний 2.5 хувь;

47.3.2.Монголбанк, түүнээс эрх олгосон арилжааны банканд худалдсан алтанд ногдох нөөц ашигласны төлбөр борлуулалтын үнэлгээний 5.0 хувь байх бөгөөд энэ хуулийн 47.5-д заасан хувиар нэмэгдүүлж тооцохгүй;

47.3.3.энэ хуулийн 47.3.1, 47.3.2-т зааснаас бусад **бүх төрлийн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр тухайн бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээний 5.0 хувь.”**

47.10.Монголбанк, түүнээс эрх олгосон арилжааны банканд алт тушаасан этгээдээс бусад энэ хуулийн 47.1-д заасан ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр төлөгч нь худалдсан, худалдахаар ачуулсан болон ашигласан **бүх төрлийн ашигт малтмалд** ногдох тухайн сарын төлбөрийг дараагийн сарын 20-ны өдрийн дотор, жилийн эцсийн тайлангаар хийсэн эцсийн тооцоогоо дараа оны 02 дугаар сарын 10-ны өдрийн дотор төсөвт төлнө.

47.16.Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр төлөгч нь доор дурдсан үйл ажиллагаанд **бүх төрлийн ашигт малтмалын борлуулалтын үнэлгээнээс ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг энэ хуулийн 47.7-д заасны дагуу давхардуулалгүй** ногдуулж улсын төсөвт төлнө:

47.16.1.худалдсан, худалдахаар ачуулсан;

47.16.2.экспортолсон;

47.16.3.өөрийн хэрэгцээнд ашигласан”

Тайлагнах болон төлөх хугацаа

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2006 оны анхны хувилбараар тухайн улиралд худалдсан, ачуулсан ашигт малтмалд ногдох АМНАТ-ыг дараагийн улиралд багтаан төлж байхаар, АМНАТ-ын тайланг улирлаар гаргаж байхаар зааж байжээ.

Тэгвэл одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа зохицуулалтаар Монголбанкинд алт тушаасан этгээдээс бусад АМНАТ төлөгч нь АМНАТ-ын тайланг дараа улирлын эхний сарын 20-ны өдрийн дотор хүргүүлэх зохицуулалт хэвээр байгаа хэдий ч АМНАТ-ыг төлөх хуваарь нь тухайн сарын АМНАТ-ийг дараагийн сарын 20-ны өдрийн дотор, жилийн эцсийн тайлангаар хийсэн эцсийн тооцоогоо дараа оны 02 дугаар сарын 10-ны өдрийн дотор тус тус төсөвт төлөх байдлаар богиноссон байна.

Хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний ангилал

Хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлалыг УУХҮЯ-ны саналыг үндэслэн Засгийн газар батлах зохицуулалттай байгаа ба ЗГ-аас 2011 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдрийн 193 дугаар тогтоолоор “Ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлал”-ыг баталсан нь хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөж байна.⁵

Энэхүү аргачлалын дагуу аливаа хүдэр, баяжмал, эцсийн бүтээгдэхүүнийг түүний агуулга дах “үндсэн элемент” буюу “үндсэн ашигт малтмал”-ын сорьц, агуулгын хувь хэмжээнд үндэслэн ангилах суурь зарчмыг баримталсан байх (нүүрсний тухайд өөр үзүүлэлтийг авч үзсэн байдаг ба зарим элементийн тухайд агуулгаас гадна чийгшил, ширхэглэлийг авч үзсэн байдаг) ба дагалдах элементээс нь хамааруулж ангилах талаар тухайлан заасан зүйл байхгүй байна.

АМНАТ-ыг тооцох, ногдуулах журам

Дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулахтай холбоотой зохицуулалтыг 2010-2019 оны хооронд Татварын ерөнхий газрын даргын А/184 тоот тушаалаар батлагдсан “Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тооцох аргачлал”-ын хүрээнд зохицуулж байсан байх ба экспортын бүтээгдэхүүний агуулгыг Гаалийн төв лабораторийн дүгнэлтэд үндэслэн тогтоох, Гаалийн төв лабораторийн дүгнэлтийг үндэслэн дагалдах үнэт метал, эрдэс бүтээгдэхүүн тус бүрийн хэмжээг тооцон, борлуулалтын үнэлгээг тооцохоор зааж байсан байна. Ингэхдээ, хар тугалгын хүдэрт АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах талаар жишээ оруулан тодорхой заавар тусгаж байжээ.

Тус аргачлалыг Татварын ерөнхий газрын даргын 2019 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдрийн “Хүчингүй болсонд тооцсон тухай” А/184 тоот тушаалын 2 дах заалтаар хүчингүй болсонд тооцсон байна.

Тэгвэл 2019 оноос дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулах зохицуулалтыг ЗГ-ын 2019 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 465 дугаар тогтоолоор баталсан “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах, тайлагнах, төлөх журам”-аар зохицуулах болжээ.

Тус журмын 2.8 дах заалтад “Нүүрснээс бусад ашигт малтмалын бүтээгдэхүүнд АМНАТ ногдуулах борлуулалтын үнэлгээг лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтээр тодорхойлсон агуулгын цэвэр хувь, хэмжээнд үндэслэн үндсэн болон дагалдах металл, эрдэс бүтээгдэхүүн тус бүрээр тооцно.” гэж заасан байна.

Мөн уг журмын 2.7 дах заалтын дагуу лабораторийн дүгнэлтэд үндэслэн АМНАТ-ыг ногдуулах зарчмыг тухайлан зааж өгчээ. Мөн нарийвчилсан зохицуулалтыг тус журмын 2.3-2.5 дах заалтуудад тусгасан байх ба дотоодын зах зээлд борлуулж байгаа бүх төрлийн ашигт малтмалын агуулга, түүний хувь, шинж чанар, ангилалыг лабораторийн дүгнэлтэд үндэслэн тодорхойлох ба лаборатори нь Монгол Улсын, эсхүл олон улсын итгэмжлэгдсэн лаборатори байх бол гадаадын зах зээлд борлуулж байгаа бүх төрлийн ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний агуулга,

⁵ Тус ангилалын дагуу хүдэр, баяжмал, боловсруулсан эцсийн бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинг Гаалийн төв лабораторийн шинжилгээний дүнд үндэслэн тодорхойлох ба итгэмжлэгдсэн лабораториор бүтээгдэхүүний чанар, агуулга найрлагыг шинжлүүлж болохоор заасан байдаг.

түүний хувь, шинж чанар, ангилалыг зөвхөн Гаалийн лабораторийн дүгнэлтэд үндэслэн тодорхойлох ба Гаалийн лаборатори уг дүгнэлтийг гаргахдаа олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, Монгол Улсын итгэмжлэгдсэн лабораториор шинжилгээ хийлгэж болохоор заасан байна.

Үүнээс гадна тус журмын 2.9 дэх заалтаар тус журмын дагуу тооцсон борлуулалтын үнэлгээнээс тухайн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах, хайлуулах, цэвэршүүлэх, тээвэрлэхтэй холбогдон гарах зардал болон аж ахуйн үйл ажиллагааны бусад зардлыг хасаж тооцохгүй байхаар заажээ.

Энд тэмдэглэх зүйл бол нүүрс, төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмалын тухайд АМНАТ-ыг ногдуулах борлуулалтын үнэлгээ тооцох харилцааг ЗГ-ын 2019 оны 9 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 342 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Гадаадын зах зээлд борлуулсан нүүрс, төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмалд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр ногдуулах борлуулалтын үнэлгээ тооцох журам”-аар тусдаа зохицуулж байна.

Ингэхдээ, нүүрс, төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмал борлуулах гэрээний үнэд үндэслэн АМНАТ ногдуулах борлуулалтын үнэлгээг Монгол Улсын хилийн өртөө хүртэл бараа нийлүүлэх нөхцөлөөр Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан хэлцлийн үнийн аргаар тодорхойлохоор заажээ. Тодруулбал, “борлуулалтын гэрээний үнэ”-д Монгол Улсын хилийн өртөө хүртэл хүргэхэд дараахь зардал, төлбөр ороогүй бол түүнийг нэмж тооцсоны үндсэн дээр борлуулалтын хэлцлийн үнийг тодорхойлохоор заажээ. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын 2019 оны 465 дугаар тогтоолоор баталсан журмын нэг адил АМНАТ-ийг ногдуулах борлуулалтын үнэлгээнээс тээврийн зардал, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаатай холбоотой болон экспортын баримт бичиг, бүрдүүлэлтийн хураамж, даатгалын шимтгэл, түүнчлэн барааг ачих, буулгах, хадгалах, шилжүүлэн ачихад гарсан зардлыг татвар ногдуулах дүнгээс хасахгүй байхаар заасан байна.

Тэгвэл, Засгийн газрын 2019 оны 342 дугаар тогтоолоор баталсан журмын үндсэн онцлог нь гадаадад борлуулсан нүүрс, төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмалд АМНАТ ногдуулах борлуулалтын үнийг Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан хэлцлийн үнийн аргаар буюу борлуулалтын гэрээний үнэд үндэслэн тодорхойлох боломжийг олгосон байх ба гэрээний үнэ нь нийтэд зарласан жишиг үнээс 30 болон түүнээс дээш хувиар бага байх тохиолдолд жишиг үнэд үндэслэн АМНАТ-ыг ногдуулах зохицуулалтыг тусгажээ. Уг тохиолдолд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.2.1 дахь заалт, мөн зүйлийн 47.14 дэх хэсэгт заасны дагуу олон улсын худалдаанд хүлээн зөвшөөрөгдсөн тухайн сарын дунджийг тогтоох зарчмыг үндэслэн тухайн бүтээгдэхүүний олон улсын зах зээлийн үнийг баримтлан нийтэд зарласан үнэд үндэслэн АМНАТ ногдуулах борлуулалтын үнэлгээг тооцож байна.

АМНАТ-ын тайлангийн маягт

АМНАТ-ын тайлангийн маягтуудын хүрээнд нягталбал, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.11 дэх заалтын дагуу тухайн улиралд олборлож худалдсан, худалдахаар ачуулсан, ашигласан ашигт малтмалын тоо хэмжээ, борлуулалтын үнэлгээ, төлбөрийн нийт хэмжээг мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад тус байгууллагаас баталсан маягтын дагуу, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн тайланг татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас баталсан маягтын дагуу тус тус тайлагнаж байх зохицуулалттай байна.

Өөрөөр хэлбэл, АМНАТ-тай холбоотой мэргэжлийн хяналт болон татварын албанд тус бүр тэдгээр байгууллагаас баталсан маягтын дагуу тайлагнах зохицуулалттай байна.

Татварын ерөнхий газрын даргын 2019 оны 9 дүгээр сарын 30-ны өдрийн А/164 тоот тушаалаар батлагдсан “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн тайлангийн маягт /ТТ-15/” болон түүнийг нөхөх зааврыг нягталбал, нэг баяжмалд давхар агуулагдах үндсэн болон дагалдах элементүүдийг хамтад нь буюу нэг маягтаар тайлагнах тухай эсэх талаар тодорхой зааж өгсөн зүйл байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, ашигт малтмалын баяжмал дах агуулга тус бүрийг тус тусад нь өөр өөр маягтад, тусгаар элементүүд мэтээр тайлагнах мэт ойлгогдож байна. Ингэхдээ, хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнийг ангилан тайлагнахдаа Засгийн газраас 2011 оны 193 дугаар тогтоолоор батласан “Ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлал”-ыг баримтлахаар заасан байна.

Тэгвэл, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын даргын 2020 оны 09 дүгээр сарын 14-ний өдрийн А/97 тоот тушаалаар баталсан “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн тайлан”-ийн маягтуудыг нягталбал, ашигт малтмалын төрлийг “дагалдах ашигт малтмал”-ын АМНАТ-ын мэдээллийн хамт нэгтгэсэн маягтаар тайлагнахаар заасан байна. Тухайлан тус нэгтгэсэн маягтад тус тайланг орд, үндсэн болон дагалдах ашигт малтмал (эрдэс)-ын төрөл тус бүрээр гарган улирлын тайланг дараа улирлын 20-ны дотор, жилийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 10-ны өдрийн дотор хоёр хувь үйлдэж МХЕГ-т албан бичгээр ирүүлж байхаар заасан байна.

2.4. Татварын ерөнхий хууль

УИХ-аас 2019 онд шинэчлэн баталж, 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж эхлээд байгаа Татварын ерөнхий хуулийн 4.1 дэх хэсэгт доор дурдсан хоёр тохиолдлоос бусад тохиолдолд “татвар”-ыг зөвхөн УИХ татварын хуулиар бий болгох, тогтоох, өөрчлөх, хөнгөлөх, чөлөөлөх, хүчингүй болгох эрхтэй байхаар заасан байна. Үүнд:

1. Хөрөнгө оруулалтын төсөл хэрэгжүүлэх хуулийн этгээдийн төлөх татварын хувь, хэмжээг Хөрнгө оруулалтын тухай хуульд заасны дагуу тогтворжуулсан;
2. Чөлөөт бүсэд мөрдөгдөх татварын тусгай дэглэмийг Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар тогтоож, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг татварын холбогдох хуулиар зохицуулсан.

Түүнчлэн, Татварын ерөнхий хуулийн 4.2-т татварыг хөнгөлөх, чөлөөлөх, татварын хувь, хэмжээ болон татварын суурийг бууруулахтай холбогдсон хуулийн төслийг тухайн жилийн төсвийн тухай хуулийн төсөлтэй хамт боловсруулж байхаар заасан байна.

Татварын төрлийн тухайд Татварын ерөнхий хуулийн **7.2.6-д ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг**, 7.2.11-д газрын тосны нөөц ашигласны төлбөрийг, 7.2.12-т газрын тос, уламжлалт бус газрын тосны хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг, 7.2.29-т түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тус тус жагсаан Монгол Улсын татварын төрөлд хамаарахаар заасан байна.

Улмаар тус хуулийн 9.1 дэх хэсэгт **газар, түүний хэвлий, байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөц нь татвар ногдох зүйлд хамаарахаар** зааж, мөн хуулийн 9.2 дах хэсэгт **татвар ногдох зүйлийг тухайн төрлийн татварын хуулиар нарийвчлан тогтоохоор** заасан байна.

Татварын ерөнхий хуулийн дээрх заалтаар ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа “үндсэн болон дагалдах элемент” нь татварын ногдуулах зүйл болох эсэхийг нарийвчилсан хууль болон Ашигт малтмалын тухай хуулиар тухайлан заах боломжтой ойлгогдож байна. Өөрөөр хэлбэл, өмнөх хэсэгт дурдсанчлан Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.3.3, 47.10, 47.16 дах заалтуудад заасан “бүх төрлийн ашигт малтмал”-д АМНАТ ногдуулах тухай томъёоллыг нарийвчлан нэг хүдрийн биет, нэг баяжмал, нэг бүтээгдэхүүнд агуулгдаж байгаа өөр өөр төрлийн ашигт малтмал (өөр өөр элемент)-д АМНАТ-ыг хэрхэн тооцож, хэрхэн ногдуулах талаар хуульчлан зааж өгөх боломжтой байна.

Гол нь Татварын ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлээр татвар бий болгох, тогтоох, ногдуулах, тайлагнах, төлөх, хяналт шалгалт хийх, хураах, хөнгөлөх, чөлөөлөх үйл ажиллагаанд (1) зайлшгүй байх, (2) тодорхой байх, (3) шударга байх болон (4) үр ашигтай байх зарчмыг баримтлахаар заасан байгааг анхаарах нь зүйтэй юм.

Эдгээрээс дүгнэвэл, дагалдах элементэд АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах болон чөлөөлж, хөнгөлөх бол хэрхэн хөнгөлж, чөлөөлөх талаар нарийвчилсан хууль болох Ашигт малтмалын тухай хуульд тусгах шаардлага Татварын ерөнхий хуулийн 4 болон 9 дүгээр зүйлийн агуулгаас ойлгогдож байна.

2.5. Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль

УИХ-аас 2015 онд батлан эдүгээ хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөж байгаа Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 12.1 дэх хэсэгт экспортод гаргасан нийт долоон төрлийн бараа, ажил, үйлчилгээнд нэмэгдсэн өртгийн албан татварыг тэг “0” хувь хэмжээгээр ногдуулахаар заасны дотор тус хуулийн 12.1.7 дах заалтад “**ашигт малтмалын эцсийн бүтээгдэхүүн**” хамаарахаар заасан байдаг.

Улмаар, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын хуулийн 12.5 дах заалтын хүрээнд нэмэгдсэн өртгийн албан татварын хэмжээ нь “0” байх экспортод гаргасан ашигт малтмалын эцсийн бүтээгдэхүүний жагсаалтыг Засгийн газраас 2015 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдрийн 502 дугаар тогтоолоор батлан мөрдүүлж байна.

Тус тогтоолын хүрээнд “ураны баяжмал”, “молибдений улайсган боловсруулсан баяжмал”, “молибдений исэл”, “баяжуулсан нүүрс”, “газрын ховор металлын баяжмал”, “катодын зэс”, “хайлуур жоншны баяжмал” зэрэг уул уурхайн бүтээгдэхүүн багтсан байна.

Эдгээр нь Монгол Улсын тухайд уул уурхайн тухайн төрлийн ашигт малтмалын хувьд боловсруулалт хийж байгаа сүүлийн шатны уул уурхайн таваарыг ЗГ-ын зүгээс өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тогтоон мөрдүүлсэн байна гэж ойлгогдож байна.

2.6. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль

Татварын ерөнхий хуулийн 4.1 дэх хэсэгт дурдсан байдагчлан УИХ-аас 2013 онд баталсан Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн хүрээнд холбогдох нөхцөл, шаардлагыг хангасан хөрөнгө оруулагч татварын хувь хэмжээг тогтворжуулах

гэрчилгээ авсан аж ахуйн нэгж тухайн гэрчилгээний хүчинтэй хугацаанд нэр бүхий татварын хувь хэмжээнд нэмэгдэх өөрчлөлт гарсан тохиолдолд уг дүнг төлөхгүй байхаар заасан.

Тус зохицуулалтын дагуу Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд заасны дагуу (1) аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, (2) гаалийн албан татвар, (3) нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, (4) ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр гэх үндсэн дөрвөн татварт хамаарч байгаа ч хувь хэмжээ өөрчлөгдөөгүй ч ногдуулах арга, аргачлалыг өөрчилсний улмаас ногдох дүн нь мөнгөн дүнгийн хувьд өсөн нэмэгдэхэд хүрч байгаа тохиолдолд хэрхэх нь ойлгомжгүй байна.

Үүнээс гадна, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлд заасны дагуу Хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулах боломжтой байгаа. Тодруулбал, мөн хуулийн 20.1-д зааснаар 500 тэрбум төгрөгөөс дээш хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх хөрөнгө оруулагчтай түүний гаргасан хүсэлтийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах орчныг нь тогтвортой байлгах зорилгоор Засгийн газар хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулах боломжтой байгаа. Хөрөнгө оруулалтын гэрээний хугацаа нь

Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 16.2 болон 16.3-т заасан тогтворжуулах гэрчилгээний хугацаанаас багагүй байх ба уг гэрээнд тус хуулиар тогтоосон хөрөнгө оруулагчид үзүүлэх эрх зүйн баталгааг олгож, татварын орчныг тогтворжуулах, зохицуулалтын болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг тусгаж болохоор байна.

2.7. Бусад

Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль

Энэхүү судалгааны хүрээнд УИХ-аас 2006 оны 5 дугаар сарын 12-ны өдөр баталж, 2006 оны 6 дугаар сарын 7-ны өдрөөс⁶ 2011 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрийн хооронд нийт 4,5 жилийн хугацаанд дагаж мөрдсөн “Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль” буюу “гэнэтийн ашгийн 68 хувийн татварын хууль” -ийн талаар дурдах нь зүйтэй гэж үзлээ. Тус хуулиар алт болон зэсийн хүдэр, баяжмалд үнийн өсөлтийн нэмэгдэл орлогод 68 хувийн “нэмэгдэл орлогын албан татвар”-ыг ногдуулж байсан.

Тодруулбал, тус хуулийн хүрээнд алтны татвар ногдуулах дүнг дэлхийн зах зээлийн үнийг харгалзан Монголбанкнаас зарласан 1 унци алтны үнээс 850 ам.долларыг хасч тодорхойлж байсан бол зэсийн тухайд Лондонгийн металлын бирж дээрх зэсийн үнээс нэг тонн тутамд 2600 ам.долларыг зэсийн суурь үнийн хувиар хасахаас гадна “зэс хайлуулах зардал”-ын хувиар хайлуулах, цэвэршүүлэх болон энэхүү үйл ажиллагаатай шууд холбогдож гарах зардлыг хассаны дараах дүнд 68 хувиар татвар ногдуулж байсан юм.

Энд тус хуулийн хүрээнд зэсийн хүдэр, баяжмалыг хайлуулах, цэвэршүүлэх болон энэхүү үйл ажиллагаатай шууд холбогдож гарах зардлыг татвар ногдуулах дүнгээс суутган хасахыг зөвшөөрч байсан туршлага байсныг тэмдэглэж байна. Гэхдээ, дээрх суутгалтай хамааралгүйгээр тус хуулийн сөрөг үр дагаварын талаар шүүмжлэл их байсан тул уг хуулийг 2011 онд хүчингүй болгосонд тооцсон байдаг.

Олон улсын гэрээ

⁶ Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль нь 2006 оны 5 дугаар сарын 28-ны өдрийн Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийн 20 дугаарт нийтлэгдсэн байдаг ба тус өдрөөс хойш 10 хоногийн дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдсөн байдаг.

Судалгааны хүрээнд АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах талаар байгуулсан байж болох олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг судалж үзсэн ч уг асуудлаар тухайлан тодорхойлсон зүйл байхгүй байна гэх дүгнэлтэд хүрсэн. Онолын хувьд Монгол Улс нь татвар бий болгох, ногдуулах тусгаар бүрэн эрхээ бусад улс оронтой харилцан тохиролцох замаар бууруулах, хөнгөлөх, чөлөөлөх боломжтой.

Тухайлбал, бусад улсын Засгийн газартай байгуулдаг “Татварыг давхардуулж ногдуулахгүй байх, татвар төлөхөөс зайлхийх явдлаас урьдчилан сэргийлэх тухай хоёр талт хэлэлцээрүүд”, Япон Улстай байгуулсан “Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээр” эсхүл “Ази, номхон далайн эдийн засаг, нийгмийн комиссын хөгжиж буй гишүүн улс орнуудын худалдааны хэлэлцээ” гэх мэт олон талт олон улсын гэрээ, хэлэлцээний хүрээнд татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн нөхцлийг тохирч болно. Гаалийн тарифын хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ хэлэлцээний хүрээнд буюу Монгол Улс нэгдэн орсон тариф, худалдааны талаархи олон талт гэрээ хэлэлцээний хүрээнд ч тохиролцоо үүсч болохыг үгүйсгэхгүй.

Гэхдээ энэ асуудал нь хэлэлцэн тохирогч тухайн улсын дангаар эдлэх халдашгүй бүрэн эрхийн асуудал бөгөөд Монгол Улсын тухайд АМНАТ болон дагалдах элементэд АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах талаар ямар нэг нөхцлийг тохирсон зүйл байхгүй байна гэж үзсэн болно.

Дүгнэлт

Хууль тогтоомжийн хүрээнд хийсэн судалгааны дүнд Ашигт малтмалын тухай хуулиар “худалдсан, худалдахаар ачуулсан бүх төрлийн ашигт малтмал”-д АМНАТ ногдуулахаар заасан байх ба ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний ангилал, шалгуурыг ЗГ-ын зүгээс тогтоон мөрдүүлж байна.

Гэхдээ, борлуулалтын нэг үнэлгээ, худалдах нэг үнэ бүхий тодорхой агуулгатай хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд орших өөр өөр төрлийн ашигт малтмал (элемент буюу өөр өөр эрдэс)-ийн агуулга тус бүрээр нь өөр өөр борлуулалтын үнэлгээнд үндэслэн АМНАТ-ыг тооцох буюу уг байдлаар элемент тус бүрт АМНАТ ногдуулах тухай Ашигт малтмалын тухай хуульд тухайлан заасан дэлгэрэнгүй зүйл заалт байхгүй байна.

Ашигт малтмалын тодорхой хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа үндсэн болон дагалдах ашигт малтмал бүрд АМНАТ ногдуулах горимыг 2010-2019 оны хооронд Татварын Ерөнхий газрын даргын тушаалаар баталсан аргачлалаар, 2019 оноос хойш ЗГ-ын тогтоолоор баталсан журмаар тус тус тогтоон мөрдүүлж байна.

Ингэхдээ, экспортод гаргасан ашигт малтмалын тухайд агуулгыг нь Гаалийн лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтэд үндэслэн тодорхойлох ба үндсэн болон дагалдах бүх төрлийн элементийн тухайд борлуулалтын үнэлгээний эх сурвалжийн үнэд үндэслэн ногдуулах АМНАТ-ын хэмжээг тодорхойлон нийлбэр дүнгээр нь АМНАТ ногдуулах зохицуулалттай байх ба цэвэршүүлэх, хайлуулах болон тээвэрлэхтэй холбоотой аливаа зардлыг хасахгүй байх шаардлагыг тавьж байна. Нүүрс, төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмал зэрэг овор ихтэй ч нэгжийн үнэ нь бага байдаг ашигт малтмалын тухайд борлуулалтын үнэлгээг худалдан борлуулж байгаа гэрээний үнээс тооцож болох тодорхой хязгаартай зохицуулалт үйлчилж байгаагаас бусдаар төмрийн хүдэр, төмрийн хүдрийн баяжмалд агуулагдаж байгаа дагалдах бусад элементэд АМНАТ ногдуулахаар байна.

ГУРАВ. ДАГАЛДАХ ЭЛЕМЕНТЭД АМНАТ НОГДУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГУУДЫН БАЙРЬ СУУРЬ, ҮНДЭСЛЭЛИЙН ТАЛААР

Хөтөлбөрийн зүгээс 2020 оны 11 дүгээр сарын 24-ний өдөр УУХҮЯ, Сангийн яам, Татварын ерөнхий газар, Гаалийн ерөнхий газар болон Ашигт малтмал, газрын тосны газар болон Хөтөлбөрийн ажилтнууд, шинжээчдийг оролцуулах цахим уулзалт, хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, оролцогч талуудын байр суурьтай танилцсан бөгөөд энэ хэсэгт тус уулзалтын хүрээнд авсан ойлголтод үндэслэн зөрүүтэй байр сууриудыг эрх зүйн үндэслэлийн хувьд судлахыг зорьсон болно. Улмаар судалгааны үр дүнг 2021 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдөр оролцогч талуудад танилцуулж, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан.

Судлаачийн зүгээс энэ хэсгийг бэлтгэхдээ үндсэн байр суурийг багцлан илэрхийлэх шаардлагын хүрээнд оролцогчдын зарим үндэслэл, учир, шалтгааны талаар буруу ойлгосон, орхигдуулсан байх боломжтойг анхаарна уу.

Уулзалтын явцад татварын асуудал хариуцсан болон уул уурхайн асуудал хариуцсан байгууллагуудын хооронд ойлголт, байр суурийн дараах үндсэн хоёр байр суурь байна гэсэн ойлголтыг авсан болно.

Тодруулбал, Сангийн яамны байр суурийг тоймловол, Үндсэн хуулийн дагуу газрын хэвлий дэх ашигт малтмал, баялаг нь ард түмний мэдэлд, төрийн нийгмийн өмч байдаг ба газрын хэвлий дэх шавхагдах баялгийн өгөөжийг ард түмэнд хүртээх үндсэн механизм нь АМНАТ юм. Ашигт малтмалын тухай хуульд “бүх төрлийн” гэж заасан байдагчлан хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний агуулгад байгаа үндсэн болон дагалдах “бүх төрлийн ашигт малтмал” буюу элементэд АМНАТ ногдуулах нь хуулийн үндэслэлтэй. АМНАТ-ын 65%-ийг ирээдүйн өв санд төвлөрүүлдэг. Улс орнууд “дагалдах элемент”-д АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулдаг, ногдуулдаггүй тухай болон ямар үндэслэл, нөхцөл, шаардлагын улмаас ногдуулдаг эсхүл ногдуулдаггүй тухай болон дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулдаггүй олон улсад тогтсон жишиг, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн туршлага байдаг бол тэдгээртэй танилцаж, өөрийн улсын татварын хууль тогтоомж, үйлчлэлийг эрх тэгш, шударга болгох чиглэлээр хамтарч ажиллахад нээлттэй гэх байр суурийг илэрхийлсэн.

Татварын ерөнхий газраас дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулан тайлагнасан есөн аж ахуйн нэгж байгаа нь үндсэндээ төмөр, цайр болон зэсийн тухайд тайлагнаж байна гэх тойм мэдээлэл өгсөн.

Тэгвэл, УУХҮЯ-ны зүгээс аливаа ордыг улсын ашигт малтмалын ордын нөөцийн санд хүлээн зөвшөөрч, бүртгэж авахдаа тухайн орд дах байгалийн байдлаараа байгаа эрдсүүдээс эдийн засгийн ач холбогдолтой хэсгийг нь бүртгэн авдаг тул тус бүртгэлийг баримтлан АМНАТ-ыг ногдуулах нь зохистой зохицуулалт болно гэх байр суурийг илэрхийлсэн. Улмаар уул уурхайн олборлолт, баяжуулалт болон металлын хүнд үйлдвэрүүдэд технологийн хувьд хүдрээс баяжмал гаргаж авах, улмаар баяжмалаас цэвэр агуулгатай бүтээгдэхүүн гаргаж авах явцад технологийн хувьд эдийн засгийн үр ашиг авчирдаггүй маш олон тооны дагалдах элементүүд байдаг ба тэр бүх элемент бүрийн хэмжээгээр гаалийн лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтэд үндэслэн АМНАТ ногдуулж эхэлбэл зарим ордыг ашиглах боломжгүй байдалд хүрэхээр байна. Иймд ашигт малтмалын баяжмалыг худалдаалж байгаа олон улсын худалдааны үнэ тогтоодог зарчмууд, бусад улсын АМНАТ-ын

дүрэм журам, хувь хэмжээ, туршлагыг судалсны үндсэн дээр тус асуудлын талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх нь зүйтэй байна гэх байр суурийг илэрхийлсэн.

Хөтөлбөрийн уул уурхайн салбарын зөвлөхийн зүгээс зэс, молибдены баяжмалд хэрхэн АМНАТ ногдуулдаг, тэдгээрт агуулагдаж байгаа алт, мөнгө зэрэг үнэт металын агуулгыг АМНАТ ногдуулахдаа хэрхэн тооцдог, хайлуулах, цэвэршүүлэх шатны хорогдлыг ямар хэмжээнд хүлээн зөвшөөрдөг, хайлуулах, цэвэршүүлэх шатанд хаягдал шаар болдог баяжмал дах төмөр, хүхэр гэх мэт олон тооны элемент дээр эдийн засгийн үнэ цэнэ тооцдоггүй, эсэргээрээ ялгахад илүү зардал, ажиллагаа үүсгэдэг элементийн тухайд торгууль ч тооцдог тухай практик туршлагынхаа талаар мэдээллийг бэлтгэн танилцуулсан.

Эрх зүйн судлаачийн зүгээс дээр дурдсан байр сууриудын хүрээнд дараах эрх зүйн дүн шинжилгээг хийгээд байна. Үүнд:

3.1. Сангийн яам, Татварын ерөнхий газрын байр суурь, үндэслэл;

Сангийн яамны зүгээс Үндсэн хуульд ашигт малтмал нь ард түмний мэдэлд, төрийн нийтийн өмч байхаар заасан болон Ашигт малтмалын тухай хуулиар “бүх төрлийн ашигт малтмал”-д АМНАТ-ыг ногдуулахаар заасныг баримтлан ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа бүх элементэд АМНАТ ногдуулах замаар байгалийн баялгийн өгөөжийг нэмэгдүүлнэ гэж тооцож байгааг үгүйсгэхгүй ч дараах хүчин зүйлсийг харгалзаж үзэхийг зөвлөж байна.

1. Газрын хэвлийн тухай, Татварын ерөнхий хуулийн хүрээнд татварыг зөвхөн хуулиар бий болгож, АМНАТ-ын хувь хэмжээ болон түүнийг ногдуулах, төлөх, тайлагнахтай холбоотой харилцааг заавал хуулиар тодорхойлох зарчим туссан байна. Энэ зарчмын хүрээд ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа элемент тус бүрд АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах горимыг Ашигт малтмалын тухай хуульд хуульчлах боломжтой. Ингэснээр 2010-2019 оны хооронд Татварын ерөнхий газрын даргын тушаалаар, 2019 оноос хойш ЗГ-ын тогтоолоор тавьж байгаа шаардлагын хууль зүйн үндэслэл тодорхой болж, татвар нь тодорхой бөгөөд зайлшгүй байх зарчим хангагдахаар байна.
2. Дагалдах элемент бүрт өөр өөр үнэлгээ, үнийн эх үүсвэрийг ашиглан АМНАТ ногдуулах нь бодит байдалд тодорхой нэг дүнгээр илэрхийлэгдэн борлогдох хүдэр эсхүл баяжмалд олон тооны эх сурвалжаас авсан олон тооны жишиг үнэд үндэслэн элемент бүрд АМНАТ тооцох нь бодит борлуулалтын үр дүнд хэзээ ч олоогүй буюу олохгүй орлогын хийсвэр тооцоололд үндэслэн АМНАТ ногдуулахад хүргэж байгаа эсэхийг судлах нь зүйтэй болов уу. Энэ хүрээнд тухайн хүдэр эсхүл баяжмалын зах зээлийн бодит үнэ цэнэд ордоггүй, дараагийн шатны боловсруулалт, хайлуулах, цэвэршүүлэх ажиллагааны явцад устдаг эсхүл хаягдал шаар, шлаг болдог, эсхүл хэзээ ч ангижруулж чадахгүйгээр үндсэн агуулгатай хамт ашиглагдаад явдаг тусгаар үнэ цэнэгүй болон өгөөж авчрах бус торгууль дагуулдаг элемент, элементийн тодорхой хувиас давсан агуулга дээр АМНАТ ногдуулах нь шударга байдал төдийгүй бодит байдалд нийцэж байгаа эсэхийг судлахыг зөвлөж байна. Ингэснээр татвар гарцаагүй байх зарчим хангагдах юм.

Судлаачийн зүгээс эдийн засгийн үр ашигтай дагалдах элемент болох алт, мөнгө гэх мэт элементэд АМНАТ ногдуулахыг хүлээн зөвшөөрч байгаагаа тэмдэглэж байна. Гагцхүү, эдийн засгийн өгөөж авчрахгүй үндсэндээ хаягдал болох элементэд АМНАТ ногдуулах эсэх асуудлыг судлах нь зүйтэй юм.

Үүнээс гадна үүсмэл ордоос олборлосон ашигт малмалд үндсэн АМНАТ нь 2.5% байх бөгөөд нэмэлт АМНАТ-ын хэмжээ нь тэг байгаатай зарчмын хувьд адил төстэй онцлог зохицуулалтыг дагалдах элементийн тухайд тогтоох эсэх асуудлыг ч авч үзэж болох юм.

3. Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогод татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх зарчим баримтлах замаар урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангахаар заасан ач холбогдолтой байна. Энэ хүрээнд уул уурхайн олборлох, боловруулах, экспортлох үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн татварын ачааллыг бусад бүхий л татвар хураамжийн хүрээнд авч үзэн татварын ачаалал нь татварын үр ашигтай байх зарчимтай хэрхэн нийцэж байгаа эсэхийг судлахыг зөвлөж байна. Ялангуяа, дагалдах элемент бүхэнд АМНАТ ногдуулах нь уул уурхайн салбарын дунд болон урт хугацааны хөгжилд ямар нөлөө үзүүлэх, үйлдвэрлэл, үйл ажиллагааны цар хүрээг нэмэх, боловсруулалтын шатыг нэмэх, шинэ бөгөөд дэвшилтэт технологийг нэвтрүүлэх зэргээр үйл ажиллагааны өгөөжийг нэмэж улмаар төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх боломжийг хязгаарлаж буй эсэх, Монгол Улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний өрсөлдөх чадвар, аж ахуйн нэгжүүдийн мөнгөн урсгал, төлбөрийн чадварт ямар нөлөө үзүүлж байгаа зэргийг цогцоор нь судалж үзэхийг зөвлөж байна. Ялангуяа, өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалт татах таатай орчныг бүрдүүлэх хүрээнд эдийн засгийн үр өгөөж авчрахгүй дагалдах элемент дээр татварын зардал гаргах шаардлага тавих нь оновчтой шийдэл болж чадаж байгаа эсэхийг нягтлахыг зөвлөж байна.

3.2. Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн яамны байр суурь, үндэслэл;

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.25-д “ашигт малтмалын ордын нөөц” гэж хайгуулын ажлаар ашигт малтмалын тоо хэмжээ, хэлбэр, агуулга, эрдсийн бүрэлдэхүүн нь нарийвчлан тогтоогдсон, үйлдвэрийн аргаар олборлох боломжтой, **эдийн засгийн үр ашигтай, баяжуулах технологи, олборлолтын уул техникийн нөхцөл нь тодорхойлогдсон ашигт малтмалын баялгийн хэсгийг** ойлгохоор заасан байгаа.

Улмаар Ашигт малтмалын тухай хуулийн 48.4 дах заалтын дагуу Ашигт малтмал, газрын тосны газар нь эрэл, хайгуулын ажлын үр дүнгийн тайлан, тухайн ордыг ашиглах техник-эдийн засгийн үндэслэлд үндэслэн тухайн “ашигт малтмалын ордын нөөц”-ийг ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэх, хүлээн авах, тайлан, техник, эдийн засгийн үндэслэлийг анхдагч материалын хамт мэдээллийн санд бүртгэх асуудлыг шийдвэрлэж байна.

Гэхдээ, эрх зүйн хувьд тодорхой нөөц, баялгийн ашиглах боломжийг судалдаг хайгуулын ажлын үр дүнд тогтоогдоогүй буюу илрээгүй ашигт малтмал нь ашиглалтын явцад олборлогдон гарч ирлээ гэж үзэхэд түүнд АМНАТ ногдуулахгүй гэх үндэслэл үүсэхгүй тул АМНАТ-ыг ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэлд тусаагүй ашигт малтмал дээр ногдуулахгүй байх боломжгүй байна.

Зарим улсын хууль тогтоомжийг судалж байхад тодорхой дагалдах элементэд зохих хорогдлын хувь хэмжээний тооцоо, тохируулгатайгаар АМНАТ ногдуулж байх ба бүх элементэд ногдуулахгүй байна гэж ойлголт авсан болно. Иймд, энэ чиглэлээр нарийвчлан судалж, уул уурхайн салбарын таваарын зах зээлийн үнэ, үнэлгээний учир шалтгаан бүхий механизмудыг судлан тодорхойлсны үндсэн дээр татварын

асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллага, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдэл бүхий байгууллагуудад танилцуулан энэхүү асуудлыг нэг мөр шийдвэрлэхийг зөвлөж байна.

ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖҮҮД

Бодлогын бичиг баримтын хүрээнд

Төрөөс баримтлах бодлогын бичиг баримтуудын агуулгаас харвал эрдэс баялгийн салбарын бүтээмжийг нэмэгдүүлж, нэмүү өртөг шингээх боловсруулалтын түвшинг нэмэгдүүлж уул уурхайн салбарыг тэргүүлэх салбарын хувиар хөгжүүлэн экспортын орлогын хэмжээг нэмэгдүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон байна.

Ингэхдээ “дагалдах элемент”-д АМНАТ-ыг хэрхэн ногдуулах талаар нарийвчлан дурдсан зүйл бодлогын бичиг баримтад байхгүй байна. ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрт байгалийн баялгаас татварыг бүрэн хураахад чиглэсэн гаалийн шинэчлэлийг үргэлжлүүлэхээр заасан байх ч ЗГ-ын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд тус чиглэлийн хүрээнд дагалдах элементэд татвар ногдуулах асуудалтай холбоотой авч хэрэгжүүлэх тодорхой арга хэмжээ төлөвлөөгүй байна.

Гэхдээ, “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”-д татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх зарчим баримтлах замаар урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангахаар заасан ач холбогдолтой байна.

Хууль тогтоомжийн хүрээнд

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Зургадугаар зүйл”-д Монгол Улсад газар, түүний хэвлий нь гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх ба газрын хэвлий, түүний баялаг нь төрийн нийтийн өмч байхаар заасан. 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 гэж заасан байна. 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 тогтоохоор заасан.

Үндсэн хуулийн дээрх агуулгын хүрээнд Ашигт малтмалын тухай хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулгын төслийг бэлтгэх ажлын хэсгийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн тушаалаар байгуулан ажиллаж байна.

Газрын хэвлийн тухай хуулийн үндсэн агуулгыг тоймлож үзвэл, ашигт малтмалын ордын хүрээнд байгалийн байдлаараа оршин байгаа үндсэн болон дагалдах элементийг аль болох иж бүрэн ашиглах, аливаа ордын хүрээнд илэрсэн илэрц бүрийг бүртгэх шаардлагыг тавьж, газрын хэвлий ашигласны төлбөрийн дээд, доод хэмжээг зөвхөн хуулиар тогтоож байхаар заасан байна. Түүнчлэн, “үндсэн болон дагалдах элемент”-ийг “үндсэн болон түүнтэй хамт орших ашигт малтмал” гэх томъёоллоор хуульчилсан байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47, 47², 47³ дугаар зүйлүүдээр АМНАТ-тай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгасан байна. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.3.3, 47.10, 47.16 дах заалтуудад “бүх төрлийн ашигт малтмалд АМНАТ ногдуулах” агуулгыг тусгасан байх боловч Ашигт малтмалын тухай хуульд тухайлан тодорхой хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа үндсэн болон дагалдах элемент тус бүрт АМНАТ ногдуулах тухай нарийвчилсан томъёолол байхгүй байна.

УИХ-аас 2010 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдөр Ашигт малтмалын тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр “ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах аргачлал”-ыг ЗГ батлах агуулга бүхий 47.6 дах заалтыг нэмсэнээр ЗГ-аас тус аргачлалыг 2011 оноос эхлэн ЗГ-ын тогтоолоор батлан мөрдүүлэх болжээ. Тодруулбал, цаг хугацааны хувьд дээрх заалтын дагуу уг аргачлалыг ЗГ-ын 2011 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар, ЗГ-ын 2014 оны 88 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар, ЗГ-ын 2014 оны 220 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар, ЗГ-ын 2019 оны 342 дугаар тогтоолын 1-р хавсралтаар тус тус баталж байсан байх ба хамгийн сүүлд 2019 оны 465 дугаар тогтоолоор шинэчлэн баталсан нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

ЗГ-ын 2019 оны 465 дугаар тогтоолоор баталсан “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хувийг тооцох, төлбөр ногдуулах, тайлагнах, төлөх журам”-ын 2.8 дах заалтад *“Нүүрснээс бусад ашигт малтмалын бүтээгдэхүүнд АМНАТ ногдуулах борлуулалтын үнэлгээг лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтээр тодорхойлсон агуулгын цэвэр хувь, хэмжээнд үндэслэн үндсэн болон дагалдах металл, эрдэс бүтээгдэхүүн тус бүрээр тооцно.”* гэж дагалдах элементэд АМНАТ-ыг ногдуулахаар тухайлан заасан байна. Ингэхдээ, дотоодод борлуулсан бол Монгол Улсын эсхүл олон улсын итгэмжлэгдсэн лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтэд үндэслэхээр, гадаадад борлуулсан бол Гаалийн лабораториор, эсхүл олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, МУ-ын итгэмжлэгдсэн лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтэд үндэслэхээр заасан байна. (Тус журмын 2.3-2.5 дах заалтууд)

Улмаар борлуулалтын үнэлгээг лабораторийн шинжилгээний дүгнэлтээр тодорхойлсон агуулгын цэвэр хувь, хэмжээнд үндэслэн үндсэн болон дагалдах метал, эрдэс бүтээгдэхүүн тус бүрээр тооцох ба борлуулалтын үнэлгээнээс тухайн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах, хайлуулах, цэвэршүүлэх, тээвэрлэхтэй холбогдон гарах зардал болон аж ахуйн үйл ажиллагааны бусад зардлыг хасаж тооцохгүй байхаар заажээ. (Тус журмын 2.8-2.9 дах заалтууд)

Борлуулалтын үнэлгээний тухайд (1) тухайн сард дотоодын зах зээлд худалдсан, худалдахаар ачуулсан, өөрийн хэрэгцээнд ашигласан ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тухайн бүтээгдэхүүний, эсхүл түүнтэй адил төстэй бүтээгдэхүүний дотоодын зах зээлийн үнийг баримтлан тооцох бол (2) тухайн сард экспортлсон, экспортлохоор ачуулсан ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг Засгийн газраас тогтоосон үнийн эх сурвалжид үндэслэн нийтэд мэдээлсэн үнийг баримтлахаар заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, ЗГ-ын 2016 онд 81 дүгээр тогтоолын дагуу (1) зэс, цайр, цагаан тугалга, хар тугалга, молибдены тухайд Лондонгийн металлын биржийн, (2) алт, мөнгөний тухайд Монголбанкнаас зарласан үнийг, (3) хайлуур жонш, перренат аммони, гянтболд, манганийн тухайд тус тогтоолд заасан үнийн эх сурвалжид зарласан үнийг баримтлахаар заасан байна. Харин, нүүрс болон төмрийн хүдэр, баяжмалын тухайд ЗГ-ийн тогтоолд заасан үнийн эх сурвалж болон борлуулалтын гэрээний үнэ гэх хоёр үнийг ЗГ-ын 2019 оны 342 дугаар тогтоолд заасан шаардлагын хүрээнд сонгон баримтлах боломжтой байна.

Цаг хугацааны хувьд дээр дурдсан ЗГ-ын 2019 оны 465 дугаар тогтоолд заасанчлан хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа дагалдах элемент бүрийн тухайд АМНАТ ногдуулах адил шаардлагыг 2010-2019 оны хооронд Татварын Ерөнхий газрын даргын тушаалаар 2010 оны А/184 тоот тушаалаар батлагдсан "Уул уурхайн экспортын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээг тооцох аргачлал"-аар тогтоон мөрдүүлж байсан байна.

Үүнээс гадна, ЗГ-аас 2011 оны 193 дугаар тогтоолоор "Ашигт малтмалын хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүний боловсруулалтын түвшинд тавигдах шаардлага, ангилал, тооцох үндсэн зарчим, аргачлал"-ийн хүрээнд хүдэр, баяжмал, эцсийн бүтээгдэхүүнийг түүнд агуулагдаж байгаа "үндсэн элемент" -ийн сорьц, агуулгын хувь хэмжээнд үндэслэн ангилахаар заасан байх ба тэдгээрт агуулагдаж байгаа "дагалдах элемент"-ээс нь хамааруулж дэд ангилал байх эсэх тухай зохицуулалт байхгүй байна.

Судалгааны хүрээнд санхүү, төсөв, татварын асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын байр суурь болон геологи, уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын харилцан зөрүүтэй байр сууриудыг судалсан.

Санхүү, төсөв, татварын асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагын байр суурийн хувьд Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан "бүх төрлийн ашигт малтмалд АМНАТ" ногдуулах томъёоллыг үндэслэж байгааг үгүйсгээгүй ч уг томъёолол нь тодорхой хүдэр, баяжмал, бүтээгдэхүүнд агуулагдаж байгаа элементүүдэд тэдгээрээс эдийн засгийн бодит өгөөж бий болгож байгаа эсэх буюу зарим элемент нь дараагийн шатны хайлуулах, цэвэршүүлэх явцад хорогдох, хаягдал болдог эсэх, зарим элемент нь дараагийн шатанд нэмэлт ажиллагаа, нэмэлт зардал дагуулдаг тул торгууль дагуулдаг эсэхээс үл хамааралтайгаар ногдуулах замаар бодит борлуулалтын орлогоос хэт давсан хийсвэр тооцоололд үндэслэн АМНАТ ногдуулах нөхцлийг бүрдүүлж байгаа нь хэр зохистой эсэхийг цогцоор нь судлахыг зөвлөсөн.

Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагын байр суурийн тухайд хайгуулын ажлын үр дүнд эдийн засгийн үр ашиг бий болгох боломжтой гэж үзсэн ашигт малтмалын ордын нөөцийн бүртгэлд бүртгэгдсэн ашигт малтмалын илэрцэд тулгуурлан АМНАТ ногдуулах боломжгүй болохыг тэмдэглээд, эрдэс баялгийн зах зээл дэх уул уурхайн таваарын үнэ тогтоодог жишиг, технологийн шат дамжлагыг нарийвчлан гаргаж ямар дагалдах элементэд АМНАТ-ыг ямар аргачлал, хувь хэмжээ, тооцоололд үндэслэн ногдуулж болох, ямар дагалдах элементэд ногдуулах шаардлагагүй болох талаар нарийвчилсан судалгаа, тооцоолол хийсний үндсэн дээр бусад төрийн байгууллагад танилцуулан нэгдсэн шийдэлд хүрэх боломжтойг зөвлөсөн.

Иймд энэхүү тайлангийн хүрээнд дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

1. АМНАТ-тай холбоотой зохицуулалтыг хуулиар тогтоох зарчмыг баримтлан дагалдах элементэд татварыг хэрхэн ногдуулах талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг Ашигт малтмалын тухай хуульд тусгах, ингэхдээ "Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого"-д заасанчлан татварын орчны талаар аливаа шийдвэр гаргахдаа судалгаа, шинжилгээнд суурилж, оролцогч талуудын хууль ёсны эрх ашгийг хохироохгүй байх зарчим баримтлах замаар урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах боломжтой;

2. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрлэлийн салбарын боловсруулалтын үйл ажиллагааны технологийн онцлог, өөрийн улсын уул уурхайн салбарын хөгжлийн

бодлого, уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн орлого, зарлага, өгөөжийн талаар судалгаа хийж, хэрэгцээ шаардлага, бодит нөхцөл байдалд үндэслэн дунд болон урт хугацаанд оновчтой татварын орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр судалгаа шинжилгээний ажлыг өргөн хүрээнд зохион байгуулахыг зөвлөж байна. Өөрөөр хэлбэл, дунд болон урт хугацаанд уул уурхайн салбарын хөгжлийг хязгаарлахгүйгээр, өрсөлдөх болон хөрөнгө оруулалт татах чадварыг нь сулруулалгүйгээр, татварын зардал, ачааллыг зохистой хэмжээнд эрх тэгш байдлаар тогтоох, эдийн засгийн үр өгөөж бий болгодоггүй дагалдах элементэд АМНАТ ногдуулсаар байх эсэхийг нягтлан шийдвэрлэхийг зөвлөж байна.

Энэ хүрээнд Австрали Улсын Күйнсланд мужийн 1989 оны Эрдэс баялгийн хууль⁷ болон тус хуулийн хүрээнд мужийн Засгийн газраас батлан мөрдүүлж байгаа 2013 оны Эрдэс баялгийн журам⁸, заавруудын⁹ хүрээнд металын хорогдлын суутгалыг тооцохтой холбоотой зохицуулалтуудыг мөн чанар, учир шалтгааны хувьд судлах боломжтой гэж үзэж байна.

⁷ Mineral Resources Act 1989, State of Queensland.

⁸ Mineral Resources Regulations 2013, State of Queensland.

⁹ Тухайлбал, MRA002.1, Public Ruling-Mineral Resources Act: Determination of Royalty for Prescribed and Special Minerals.