



AMERICAN UNIVERSITY OF ARMENIA

Center *for*
Responsible Mining

Հանքարդյունաբերության օրենսդրության
բարեփոխման նախաձեռնություն

Աշխատանքային փաստաթուղթ 5
Միջազգային լավագույն փորձի վերաբերյալ
փաստաթղթերի շարք

Մշտադիտարկում, կիրարկում և համապատասխանություն

Դոկտոր Վլադո Վիվոդա

Քուինզլենդի համալսարան

Կայուն հանածոների ինստիտուտ

Հանքարդյունաբերության ոլորտում սոցիալական
պատասխանատվության կենտրոն

Դոկտոր Ջոնաթան Ֆուլչեր

Քուինզլենդի համալսարան

Թ.Ս. Բիրնի անվան իրավաբանության բաժին

Փետրվար 2017

mlri.crm.aua.am

Մշտադիտարկում, կիրարկում և համապատասխանություն

Վլադո Վիվոդա և Ջոնաթան Ֆուլչեր (2017)

Միջազգային լավագույն փորձի վերաբերյալ փաստաթղթերի շարք

Աշխատանքային փաստաթուղթ 5

Հանքարդյունաբերության օրենսդրության բարեփոխման նախաձեռնություն,

ՀԱՀ Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոն

Հիմնաբառեր` Հանքարդյունաբերություն, Պատասխանատու, Հայաստան, Մշտադիտարկում, Կիրարկում, Համապատասխանություն

Փաստաթղթերի շարքի և ՀՕԲԼ-ի մասին

Միջազգային լավագույն փորձի վերաբերյալ փաստաթղթերի այս շարքը պատրաստվել է Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի (ՀԱՀ) Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոնի «Հանքարդյունաբերության օրենսդրության բարեփոխման նախաձեռնություն» (ՀՕԲԼ) ծրագրի շրջանակներում: ՀՕԲԼ-ը հնարավոր դարձավ **Թուֆենկյան» հիմնադրամի** ֆինանսական աջակցության շնորհիվ, նախաձեռնության նպատակն է երաշխավորել, որ հանքարդյունաբերությունը երկրին և տեղական համայնքներին տրամադրի բավարար օգուտներ: Նախաձեռնության նպատակներից է մշակել և Ազգային ժողովի խմբակցություններին ներկայացնել այնպիսի օրինագծեր, որոնք կավելացնեն հանքարդյունաբերության տված հասարակական և տնտեսական օգուտները և միաժամանակ կնվազեցնեն շրջակա միջավայրի և հանրային առողջության վրա ունեցած բացասական ազդեցությունները: ՀՕԲԼ-ի գործունեության գլխավոր առանցքը քաղաքացիական հասարակության, շահերի պաշտպանության խմբերի, գիտական հաստատությունների և համապատասխան ազգային ու միջազգային կազմակերպությունների հետ համագործակցությունն ու գործընկերությունն է: ՀՕԲԼ-ը համագործակցում է գործադիր և օրենսդիր մարմինների հետ` օրենքների նախագծերը ԱԺ-ում անցկացնելու համար: Ավելին իմանալու համար այցելե՛ք` <http://mlri.crm.aua.am>:

ՀԱՀ Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոնի մասին

Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոնը (ՀԱՀ ՊՀԿ) հետազոտական աշխատանքի, կրթության և շահերի պաշտպանության միջոցով նպաստում է Հայաստանում սոցիալական, բնապահպանական և տնտեսական առումով պատասխանատու հանքարդյունաբերության` աշխարհում հայտնի լավագույն փորձի յուրացմանը, փոխանցմանն ու հարմարեցմանը: Այս նպատակին հասնելու համար ՀԱՀ-ի Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոնը կներգրավի բոլոր շահագրգիռ կողմերին` բնապահպանական խմբերին, ֆինանսական հաստատություններին, հանքարդյունաբերության ոլորտի, քաղաքացիական հասարակության և պետական կառույցների ներկայացուցիչներին: Ավելին իմանալու համար այցելե՛ք` <http://crm.aua.am>:

Ինչպես հղում անել այս զեկույցին

Վիվոդա, Վ. և Ֆուլչեր, Ջ. (2017): Մշտադիտարկում, կիրարկում և համապատասխանություն (Միջազգային լավագույն փորձի վերաբերյալ փաստաթղթերի շարք, Աշխատանքային փաստաթուղթ 5, Հանքարդյունաբերության օրենսդրության բարեփոխման նախաձեռնություն), ՀԱՀ Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոն: Հայաստանի ամերիկյան համալսարան (Երևան, Հայաստան): Ներբեռնված է հետևյալ էլ. հասցեից` <http://mlri.crm.aua.am>:

Ներածություն

Այս աշխատանքային փաստաթուղթը ուսումնասիրում է Հայաստանում հանքարդյունաբերության կարգավորումների մշտադիտարկումը, կիրարկումն ու համապատասխանությունը: Այն նշում է հիմնական բացերը, միջազգային լավագույն փորձը և առաջարկում է գործնական ուղիներ կառավարության կողմից հանքարդյունաբերության ոլորտի մշտադիտարկումը, կիրարկումն ու համապատասխանությունը բարելավելու համար: Մշտադիտարկումն այն գործընթացն է, որի միջոցով կառավարությունները հետևում են աշխատանքներին և ապահովում դրանց համապատասխանությունը կարգավորումների հետ: Դա միակ ճանապարհն է որոշելու, թե արդյո՞ք ծրագրի պատասխանատուները պահպանում են համապատասխան օրենսդրության, կարգավորումների կամ պայմանագրերի պահանջները: Մշտադիտարկումն ու կիրարկումը կարևոր դեր են խաղում, որպեսզի հանքարդյունաբերական ծրագրերը իրականացվեն իրավական շրջանակների համապատասխան: Հանքարդյունաբերական ոլորտի մշտադիտարկումը ներառում է՝

- Օրենսդրության և պայմանագրերի ուսումնասիրություն՝ ընկերությունների պարտավորությունները հասկանալու նպատակով:
- Ընկերությունների գործունեության մշտադիտարկում՝ նշված պարտավորություններին համապատասխանությունը որոշելու նպատակով:
- Տեղեկատվության փոխանակում՝ որևէ ոլորտում անհամապատասխանության հարցերին անդրադառնալու նպատակով:
- Օրենսդրության և պայմանագրերի կիրարկում ընկերությունների կողմից պարտավորությունների չկատարման դեպքում:

Որպեսզի գործընթացն աշխատի, մշտադիտարկումը պահանջում է շահագրգիռ կողմերի լայն շրջանակի մասնակցությունն ու համագործակցությունը հանքարդյունաբերական ողջ ծրագրի ընթացքում: Միասին աշխատելով ընկերությունները, քաղաքացիական հասարակությունը, կառավարությունն ու խորհրդարանը կարող են արդյունավետ կերպով իրականացնել անհրաժեշտ վերահսկողությունը՝ սոցիալական և բնապահպանական պոտենցիալ վնասներից խուսափելու նպատակով: Կառավարություններն ու ընկերությունները պետք է փոխանակվեն տեղեկատվությամբ, այդ թվում՝ ոչ միայն պայմանագրերով, այլ նաև ընթացիկ ծրագրի մանրամասներով, ինչպիսիք են օրինակ ծախսերը, եկամուտները և արդյունահանման ծավալները: Քաղաքացիական հասարակությունն ու խորհրդարանը կարող են բարելավել ընդհանուր կառավարումը ուշադրության տակ պահելով թե՛ կառավարության, թե՛ ընկերությունների գործողությունները:

Առկա իրավիճակը Հայաստանում

Տարածված գաղտնիության մշակույթը սահմանափակում է բաց, ազնիվ և թափանցիկ զրույցների հնարավորությունը թիմերի, նախարարությունների և հանձնաժողովների միջև ու դրանց մեջ: Այն նաև թույլ չի տալիս, որպեսզի տարբեր կազմակերպությունների դերերն ու պատասխանատվությունները հստակորեն ամրագրվեն: Սրանից բացի մի քանի կանոնակարգող գործակալություններ չունեն պահանջվող տեխնիկական հմտություններն ու փորձը ոլորտի արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար:

Էներգետիկայի և բնական պաշարների նախարարությունը /ԷԲՊ՝ նախարարությունը/ պատասխանատու է հանքարդյունաբերության ոլորտի կառավարման, կարգավորման և հանքարդյունաբերական ոլորտի քաղաքականության մշակման բոլոր ասպեկտների համար: ԷԲՊ՝ նախարարությունը իր ռեսուրսների մեծ մասը հատկացնում է հանածոների բալանսներին հետևելու, թույլտվության համար դիմումների գնահատելու, ընկերությունների ռեգերվներն ու արդյունահանման մակարդակները ստուգելու և հանքարդյունաբերական թույլտվության տրամադրման գործընթացը կառավարելու վրա: Ռեգերվների ստուգմանը, հաստատման և գնման աշխատանքներին զգալի մարդկային ռեսուրսներ և խիստ ուշադրություն հատկացնելը չի կարող աջակցել կայուն հանքարդյունաբերական ոլորտի զարգացմանը:

Բնապահպանության նախարարությունը /ԲՆ/ պատասխանատու է շրջակա միջավայրի պաշտպանությանը և Հայաստանի բնական պաշարների ռացիոնալ օգտագործմանը վերաբերող քաղաքականության մշակման և իրականացման բոլոր խնդիրների համար: ԲՆ-ում առկա գլխավոր խնդիրներից է մարդկային, ինչպես նաև տեխնիկական կարողությունների պակասը: ԲՆ-ի Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության փորձաքննական կենտրոնը /ՇՄԱՓ կենտրոն/ իրականացնում է ՇՄԱԳ փորձաքննություններ հետախուզական և հանքարդյունաբերական ծրագրերի համար: Թեև ՇՄԱԳ մասին օրենքը պահանջում է, որ գնահատման մեջ ներառվեն սոցիալական ասպեկտներ, ՇՄԱՓ կենտրոնի անձնակազմը չունի համապատասխան որակավորում դա ապահովելու համար:

Արտակարգ իրավիճակների նախարարությունը /ԱԻՆ/ պատասխանատու է ընդերքօգտագործման թույլտվության համար հայտերի անվտանգության փորձաքննության համար, այդ թվում՝ պոչամբարների տեխնիկական և անվտանգության հարցերի գնահատման համար: Պոչամբարների կառուցման և կառավարման առումով տեխնիկական փորձաքննության մակարդակը պատշաճ չէ:¹

¹ Համաշխարհային բանկ (2016թ), [Հանքարդյունաբերության ոլորտի կայունության ռազմավարական գնահատում](#), ապրիլ:

Միջազգային լավագույն փորձ

Վերջին երեք տասնամյակների ընթացքում ավելի քան հարյուր երկրներ կատարել են իրենց հանքարդյունաբերական օրենսդրության և կարգավորումների փոփոխություններ: Ոլորտում գործունեության ծավալման կտրուկ աճը կանոնակարգումների առումով մեծ բեռ է դարձալ այն կառավարությունների վրա, որոնք չունեն պահանջվող կարողությունները ոլորտի պատշաճ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Թեև հանքարդյունաբերության ոլորտը զգալիորեն աճել է, մշտադիտարկման և կիրարկման գործողությունները հետ են մնացել: Հանքարդյունաբերության ոլորտ ունեցող բոլոր երկրներում կան կառավարության վերահսկողության հետ կապված խնդիրներ, այդ թվում՝ Միացյալ Նահանգներում, Ավստրալիայում և Կանադայում:

Թեպետ ոչ մի երկիր չի կարողացել այս մարտահրավերներին ամողջությամբ անդրադառնալ, մշտադիտարկման բացը հատկապես զգալի թույլ կանոնակարգման համակարգեր ունեցող զարգացող երկրներում: Հաճախ խնդիրը կապվում է անձնակազմի կամ կարողությունների հետ, սակայն գոյություն ունի դրդապատճառների հետ կապված մեծ խնդիր: Չարգացող և թե՛ զարգացած երկրներում քաղաքական ուժերը հաճախ նախապատվություն են տալիս խթանման հզոր մեխանիզմներին և թույլ վերահսկողությանը: Չսպումներն ու հակակշիռները հաճախ գրվում են կանոնների ցանկում, սակայն գործնականում մնում են չկիրառվող:² Չնայած այս մարտահրավերներին՝ մի շարք երկրներում հաջողված պրակտիկա է զարգանում: Միջազգային լավագույն փորձի գլխավոր հիմունքները ամփոփված են Աղյուսակ 2-ում:

Աղյուսակ 2. կարգավորման լավագույն փորձի հիմունքներ³

Քաղաքականության նպատակների հստակություն	Եթե ոլորտի քաղաքականության համընդհանուր նպատակները համապատասխան օրենքներում և կարգավորումներում ծառայեն որպես առաջնորդող
---	--

² Smith, E., & Rosenblum, P. (2011): [Enforcing the Rules: Government and Citizen Oversight of Mining](#): Revenue Watch Institute:

³ Վերցված է Վ. Վիվոդայից (2008թ): Ֆիլիպինների հանքարդյունաբերության ոլորտում օտարերկրյա ներդրումների ոլորտը կանոնակարգող ռեժիմի կատարողական ցուցանիշների գնահատում: *Հանածոներ & Էներգիա – Հումքային կյուլթերի մասին վեկույց*, 23(3): 127–43, Վիվոդա, Վ. (2009թ): Resource nationalism, bargaining and international oil companies: challenges and change in the new millennium. *New Political Economy*, 14(4): 517–34; O’Callaghan, T. (2010). Patience is a virtue: problems of regulatory governance in the Indonesian mining sector. *Resources Policy*, 35(3): 218–25; Vivoda, V. (2011). Determinants of foreign direct investment in the mining sector in Asia: a comparative analysis between China and India. *Resources Policy*, 36(1): 49–59; O’Callaghan, T., & Vivoda, V. (2015). Problems of regulatory governance in the mining sector in Asia. *Transnational Corporations*, 22(1): 31–57; and Cornish, G., & Vivoda, V. (2016). Myanmar’s extractive industries: an institutional and regulatory assessment. *Extractive Industries and Society*, in press.

	սկզբունքներ, ապա սա կնպաստի հետևողականությանը վերահսկողության հարցում:
Ընդհանուր իրավական շրջանակ	Ոլորտի արդյունավետ վերահսկողությունը պահանջում է տարբեր կանոնակարգող գերատեսչությունների միջև պատասխանատվության հստակ տարանջատումներ, որպեսզի նվազագույնի հասցվեն ոլորտի կառավարման հարցում համապատասխան դերերի շուրջ անորոշությունները և համընկնումները:
Կարողություններ	Կարգավորող գերատեսչությունը պետք է ունենա պատշաճ անձնակազմ և բյուջե և անհրաժեշտ տեխնիկական փորձաքննական կարողությունների մակարդակ ու փորձ, որպեսզի լավագույնս իրականացնի վերահսկողական ֆունկցիաներ:
Անկախություն / ինքնուրույնություն	Կարգավորող գերատեսչությունը պետք է իրականացնի իր մանդատով վերապահված վերահսկողական ֆունկցիաները առանց քաղաքական կամ առևտրային շահերի/շահերի բախման միջամտության:
Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն	Ճրագրի պատասխանատուների, ազդակիր շահագրգիռ կողմերի և այլ հետաքրքրված կողմերի համար պետք է հասանելի լինեն օրենքներն ու կարգավորումները, և նրանք պետք է տեղեկացվեն կանոնակարգող որոշումների և որոշումների կայացման գործընթացների մասին: Կանոնակարգող որոշումները կարող են վիճարկվել իրավական համակարգում:
Շահագրգիռ կողմերի մասնակցություն	Ազդակիր շահագրգիռ կողմերը և այլ հետաքրքրված կողմեր պետք է հնարավորություն ունենան մասնակցել կարգավորող գործընթացներին խորհրդատվությունների և այլ ֆորմալ և ոչ ֆորմալ մասնակցային մեխանիզմների միջոցով:

Հանածոների, ընդերքօգտագործման կամ ռեսուրսների մասին քաղաքականությունը եական նշանակություն ունի ոլորտի զարգացումը և կարգավորումը ընդհանուր ազգային զարգացման տեսլականին համահունչ պահելու առումով: Հանածոների մասին քաղաքականությունը անկախություն պահպանելու և եկամուտներն ընդլայնելու համար կառավարության ռազմավարության բաղադրիչ մասն է: Այն հաճախ կապվում է

կառավարության ավելի ընդահանուր զարգացման քաղաքականությունների հետ: Ոլորտային քաղաքականության համընդհանուր նպատակները համապատասխան օրենքներում և կարգավորումներում կարող են ծառայել որպես առաջատար սկզբունքներ՝ ապահովելով հետևողական վերահսկողություն: Քաղաքականության մշակման գործընթացը հնարավորություն է տարբեր շահագրգիռ կողմերի միջև կոնսենսուս ստեղծելու և խնդիրների մասին ընդհանուր ըմբռնում ունենալու համար:

Հանքարդյունաբերող ընկերության պարտավորությունները երկրի ներսում կարող են սահմանվել տարբեր իրավական գործիքների միջոցով: Իրավական շրջանակները, որոնք սահմանում են հանքարդյունաբերող ընկերությունների պարտավորությունները, անկախ նրանից դրանք օրենսդրական են, պայմանագրային, կանոնակարգող, թե բոլոր երեքը միասին, պետք է նախատեսեն այդ պարտավորությունների մշտադիտարկում և գործնական կիրարկում:

Որոշ դեպքերում ընկերության պարտավորությունները սահմանվում են գլխավորապես օրենքներում և կարգավորումներում: Այդ դեպքերում երկրի հանքարդյունաբերության ոլորտը կարգավորող իրավական շրջանակը սովորաբար լինում է ընդհանուր բոլոր ընկերությունների համար, որոնք ունենում են պարտավորությունների միայն աննշան տարբերություններ: Ընդհանուր իրավական շրջանակները նպաստում են մշտադիտարկումը ոլորացնելու գործին ոլորտում գործող բոլոր ընկերությունների համար միևնույն կանոնների սահմանմամբ: Ընդհանուր իրավական շրջանակի պարագայում կառավարությունը և քաղաքացիական հասարակության մշտադիտարկում իրականացնող անդամները ստիպված են սովորել հանքարդյունաբերող ընկերության միայն մեկ տեսակի պարտավորությունների մասին: Ընդհանրությունը հեշտացնում է կառավարության և քաղաքացիական հասարակության համար պայմանագրերը մշտադիտարկելու գործը, որովհետև այն վերացնում է բազմաթիվ տարբեր ռեժիմներ հասկանալ փորձելու և մշտադիտարկելու կարիքը: Ընկերության պարտավորությունները օրենքով սահմանելը դրանք առանձին բանակցված պայմանագրերով նախատեսելու փոխարեն ընդհանուր իրավական շրջանակ ստեղծելու ձևերից մեկն է: Որոշ երկրներ կիրառում են օրինակելի պայմանագրեր՝ իրավական շրջանակների ընդլայնումից խուսափելու համար: Քանի որ օրինակելի /մոդել/ պայմանագրերը ավելի քիչ կետեր են թողնում բաց բանակցությունների համար, դրանք կարող են կրճատել գործարքային ծախսերը:

Այլ դեպքերում ընկերությունները կառավարությունների հետ ստորագրում են անհատական պայմանագրեր, որոնք սահմանում են ընկերությունների մեծ մասի պարտավորությունները, այդ թվում հարկերը, շրջակա միջավայրին վերաբերող պահանջները և այլն: Պայմանագրային ռեժիմները կարող են խնդրահարույց լինել մի շարք պատճառներով: Դրանք տեղ են թողում կոռուպցիայի համար, քանի որ

պահանջում են, որ գործարքներն անհատապես բանակցվեն, և դրանք սովորաբար հանգեցնում են կառավարությունների համար ավելի վատ արդյունքների, որովհետև կառավարության անունից բանակցողները զիջումներ են անում ընկերություններին բանակցությունների ընթացքում: Պայմանագրային ռեժիմների պարագայում առանձին իրավական շրջանակները կարող են ավելի դժվար դարձնել ընկերության պարտավորությունների մշտադիտարկումը թե կառավարության, թե քաղաքացիական հասարակության համար:

Հստակ կանոններն ու լավ վարչական կառուցվածքը նպաստում են ոլորտի արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելուն, որը պահանջում է պատասխանատվության հստակ տարանջատումներ՝ նպատակ ունենալով նվազագույնի հասցնել ոլորտի ղեկավարման մեջ կարգավորող դերերին առնչվող անորոշությունը կամ համընկնումը: Կառավարության պարտավորությունները և պատասխանատվության տարանջատումները պետք է սահմանվեն իրավական շրջանակում: Ցանկացած պահի, երբ սահմանվում են ընկերության պարտավորությունները (օրենքներում, պայմանագրերում կամ կանոնակարգումներում), համապատասխանությունն ապահովելու նպատակով համապատասխան դերերն ու պատասխանատվությունները կոնկրետ պարտավորություններով նույնպես պետք է սահմանվեն, որպեսզի հնարավոր լինի ապահովել արդյունավետ վերահսկողություն:

Նպատակային գործոններից կազմված հստակորեն սահմանված կանոններն ավելի հեշտ է կիրարկել և ենթարկել մշտադիտարկման: Օրինակ, անսալով Համաշխարհային բանկի քննադատությանն առ այն, որ չափանիշների բացակայությունը խոչընդոտում էր բնապահպանական արդյունավետ կիրարկում և մշտադիտարկում իրականացնելուն, Պերուն ընդունեց թույլատրելի առավելագույն սահմանափակումներ և բնապահպանական որակի չափանիշներ: Աղտոտվածության մակարդակների հստակ սահմանափակումները թույլ տվեցին կառավարությանը որոշել, թե արդյոք ընկերությունը պահպանում է օրենքը, թե՛ ոչ:

Կառավարությունների համար գլխավոր մարտահրավերներից է մշտադիտարկումն իրականացնելու նպատակով բավարար թվով վերապատրաստված մասնագետների գրավելը և պահելը: 2010թ-ին Համաշխարհային տնտեսական ֆորումը երեք շրջանների 13 երկրներում իրականացրեց հարցում, որը պարզեց, որ «պայմանագրերի մշտադիտարկման և իրականացման/կիրարկման միջոցով օրենքի պահպանումն ապահովելուն միտված կառավարության կարողությունների բացակայությունը հաճախ

նշվող խղնիր է»:⁴ Տեսուչների և ստուգումների պահանջվող թվաքանակը հիմնականում պայմանավորված է ակտիվ հանքարդյունաբերական ծրագրերի թվով և ոլորտում զբաղվածություն գտած աշխատողների թվով:

Տեսուչների թվերից զատ կառավարությունները պետք է այնպես անեն, որ ստուգող մասնագետները ունենան իրենց մշտադիտարկումն արդյունավետ անցկացնելու համար անհրաժեշտ մասնագիտական հմտությունները: Կարողությունների ոչ պատշաճ մակարդակը հանգեցնում է ոլորտի գործունեության անբավարար և ոչ հետևողական մշտադիտարկման, որն էլ կարող է հանգեցնել օրենքի պահպանման ցածր աստիճանի:

Կանադական Օնտարիոն օրինակ է այն բանի, թե ինչքան դժվար է հետախուզական աշխատակաների արդյունավետ վարչական վերահսկողությունը Նույնիսկ զարգացած երկրի համար: Օնտարիոն ունի ընդերքօգտագործման թույլտվության գնահատում իրականացնող ստուգողների համակարգ, որն ապահովում է, որպեսզի պահպանվեն թույլտվությունների պարամետրերը: Օնտարիոն տարեկան ստանում է մոտ 1,000 գնահատման հաշվետվություն և, ըստ օրենքի, նախարարության երեք գնահատում ուսումնասիրողները պետք է ուսումնասիրեն նշված վճարումները, որպեսզի համոզվեն որ դրանք իրոք հետախուզական ծախսեր են: Հակառակ դեպքում նրանք վիճարկում են ընկերությունների կատարած վճարումները 90-օրյա ժամկետում: Նույնիսկ Օնտարիոյի պես համեմատաբար փոքր հանքարդյունաբերական կենտրոնը համեմատաբար մեծ վարչական կարողություններով տարվա կտրվածքով հաստատում է հաշվետվությունների 25-ից 40 տոկոսը՝ առանց դրանք ուսումնասիրելու: Գնահատման հաշվետվությունների միայն կես տոկոսից պակասն է ենթարկվում մանրամասն ուսումնասիրության, որի ընթացքում ընկերությունները պետք է հիմնավորեն յուրաքանչյուր հետախուզական աշխատանքի ծախսը:

Կարողություններ ունենալը նաև մարտահրավեր է քաղաքացիական հասարակության համար: Նույնիսկ երբ օրենքները և պայմանագրերը հասանելի են, քաղաքացիական հասարակությունը հնարավոր է չունենա անհրաժեշտ կարողությունները, որպեսզի վերլուծի և հասկանա այն գործարքները, որոնք իրենց կառավարությունը բանակցել է ընկերությունների հետ, ինչպես նաև չունենա այն տեխնիկական և ինժեներական փորձագիտական կարողությունը՝ որոշելու, թե արդյոք այդ գործարքները օրենքին համապատասխանում են, թե՛ ոչ:

Կարգավորող անկախությունը / ինքնուրույնությունը արդյունավետ վերահսկողության իրականացման հիմքն է: Կարողությունների հետ կապված մարտահրավերները հաճախ ահազանում են շահերի բախման արդյունքում: Հանքարդյունաբերության

⁴ Համաշխարհային տնտեսական ֆորում (2011թ): [Stakeholder Perceptions and Suggestions, Responsible Mineral Development Initiative 2010](#).

Նախարարություններին հաճախ հանձնարարում են և խթանել նոր ներդրումներ, և կարգավորել ընթացիկ ներդրումները: Ընկերությունների դեմ օրենքների և ակտերի կիրարկումը կարող է մրցակցության մեջ դիտվել հանքարդյունաբերության ոլորտում ներդրումների խթանման նպատակի հետ: Այնպիսի իրավիճակը, որտեղ նույն մարդիկ պատասխանատու են ընդերքօգտագործման թույլտվության նոր հայտերը հաստատելու և ընթացիկ հանքարդյունաբերական շահագործումների մշտադիտարկման համար, ստեղծում է շահերի ինստիտուցիոնալ բախում այն առումով, որ պետական շատ գերատեսչություններ ավելի շահագրգռված են նոր հանքարդյունաբերական ծրագրերի մեկնարկով, քան գոյություն ունեցող ընթացիկ ծրագրերի արդյունավետ մշտադիտարկմամբ: Կարելի է սահմանել առանձին գործառնական խմբեր, որպեսզի նոր թույլտվության դիմումները հաստատելու կամ հանքարդյունաբերական պլանների ուսումնասիրության և ընթացիկ հանքարդյունաբերական գործունեության ու իրավական պարտավորությունների պահպանման մշտադիտարկում իրականացնու համար պատասխանատու անձնակազմի աշխատանքները չխաչվեն:

Որոշ պետական պաշտոնյաներ մասնավոր շահեր ունեն հանքարդյունաբերական ոլորտում և նախապատվություն են տալիս այն ընկերություններին, որոնք գտնվում են իրենց, իրենց ընկերների, ընտանիքի կամ իրենց քաղաքական էլիտաների վերահսկողության տակ: Ենթապայմանագրերի ծախսերի մշտադիտարկումն, օրինակ, կարող է բարդանալ, եթե պաշտոնյան շահագրգռված է, որպեսզի որոշակի ենթակապալառու ստանա արժեքավոր (և հավանաբար ուռճացված) պայմանագիր: Մեկ այլ անձական շահերի բախում կարող է լինել, երբ միջին օղակի պաշտոնյաները խոչընդոտներ ստեղծեն հաշվետվությունների ներկայացման կամ հաստատման գործընթացների համար, իրենց ներկայացնեն որպես հսկիչ և ընկերություններից գանձեն «վարձ»՝ նշված խոչընդոտը լուծելու համար: Տեղական մակարդակում հավանություն ստանալը մեկ այլ օրինակ է. ընկերությունները պետք է ստանան թույլտվություն և նրանք պետք է վճարեն դրա համար կամ ուղղակի վարձատրեն հսկիչին: Այս պարագայում արդեն այդ պաշտոնյայի համար նպատակը ոչ թե կանոնների կիրարկումն է, այլ վարձատրությունը ստանալը:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության /ՏՀԶԿ/ երկրների մեծ մասում հարկային վարչարարությունն իրականացվում է միասնական կիսահնքավար բաժինների կողմից, որոնք ուղիղ ենթակա են նախարարին և կարող են ունենալ կառավարման կամ խորհրդատվական խորհուրդ: Եկամուտներ հավաքագրող այս կիսահնքավար գործակալությունների մոդելը փորձում է հարկային վարչարարությունը պաշտպանել հանրային և քաղաքական ճնշումներից: Եկամուտների հավաքագրող գործակալությունների կատարողական ցուցանիշները

լավագույնս բարելավվում են այն դեպքում, երբ նրանց ինքնուրույնության մակարդակը համեմատաբար բարձր է, ինչպես օրինակ Պերուում, Զենիայում և Հարավաֆրիկյան հանրապետությունում:⁵ Ավստրալիայում սա իրականացվում է եկամուտների պետական գործակալությունից անկախ հատուկ մարմնի կողմից, որը վերահսկում է հարկային վարչարարությունը և ներկայացնում հաշվետվություն: Գլխավոր հարկային տեսչությունը անկախ գերատեսչություն է, որը պատասխանատու է Ավստրալիայի հարկային գրասենյակի կողմից հարկային օրենքների կիրառումն ուսումնասիրելու համար:

Արդյունավետ մշտադիտարկումը կախված է տեղեկատվության հասանելիությունից և այս դեպքում թափանցիկության պակասը կարող է մարտահրավեր լինել թե կառավարության, թե քաղաքացիական հասարակության մշտադիտարկման աշխատանքների համար: Թափանցիկությունը արդյունավետ մշտադիտարկում իրականացնելու պայմաններից մեկն է, քանի որ այն խթանում է, որպեսզի բոլոր շահագրգիռ կողմերը (կառավարություն, ընկերություններ և համայնքներ) պահպանեն խաղի կանոնները:

Գործադիր իշխանության մեջ և խորհրդարանում տեղեկատվության մատչելիությունը տարբեր բաժինների միջև էական նշանակություն ունի արդյունավետ մշտադիտարկման համար: Քաղաքացիական հասարակության համար պայմանագրերի, ԲՍԱԱԳ-ների, աշխատանքային պլանների, եկամուտների թվերի և ընթացիկ ծրագրին վերաբերող այլ տեղեկությունների հասանելիությունը կարևոր է մշտադիտարկում իրականացնելու համար, սակայն այդ տեղեկատվությունը հաճախ բացակայում է: Կառավարությունները և ընկերությունները պետք է հրապարակեն հանքարդյունաբերական ծրագրերը մշտադիտարկման ենթարկելու համար անհրաժեշտ ողջ տվյալները, այդ թվում՝

- Կոնցեսիոն համաձայնագրեր, ներառյալ պայմանագրեր, թույլտվություններ կամ լիցենզիաներ:
- Օրենքներ և կարգավորումներ
- Ծրագրին վերաբերող գնահատումներ և հաշվետվություններ, այդ թվում՝ ՇՍԱԳ-ներ, ՍԱԳ-ներ, ԱԱԳ-ներ, աշխատանքային ծրագրեր և տեղական զարգացման պլաններ:
- Ընթացիկ տվյալներ ծրագրի իրականացման և մշտադիտարկման վերաբերյալ, այդ թվում՝ արտադրական թվեր, հարկային և ռոյալթի վճարումներ և ստուգումների հաշվետվություններ:

⁵ Robert Taliencio Jr. (2004թ): [Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America](#), Համաշխարհային բանկ:

Ընկերություններն ու կառավարությունները արդեն տեղի են տալիս ավելի թափանցիկ և մասնակցական դառնալու վերաբերյալ ճշումներին, իսկ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները շարունակում են ուսումնասիրել տարբեր գործարքներ և արձագանքել վսասակար դեպքերին: Քաղաքացիական հասարակության կողմից իրականացվող մշտադիտարկման առաջին քայլը բացահայտելն է ընկերության պարտավորությունները և որոշելը, թե դրանցից որոնք պետք է ենթարկել մշտադիտարկման: Պայմանագրային ռեժիմի պարագայում սա կպահանջի պայամանգրերի հասանելիություն: Հաջորդ քայլը որոշելն է, թե արդյոք այդ պարտավորությունները կատարվում են ընկերություն ընթացիկ գործունեության ժամանակ: Ամենաարդյունավետ մոտեցումը գործընկերություններն են, որտեղ կառավարական գերատեսչությունները, արդյունաբերական ոլորտը և քաղաքացիական հասարակությունը միասին աշխատում են մշտադիտարկման կարիքներին ու մարտահրավերներին արձագանքելու համար:⁶

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Ոլորտի բարեփոխումների նախկին և ներկա բարեփոխումների նախաձեռնությունները Հայաստանի իշխանությունների կողմից կատարվել են առանց հղում կատարելու ոլորտի քաղաքականության կամ երկարաժամկետ ռազմավարության վրա: Ներկայիս կարգավորման համակարգը խաչաձևվող օրենքների և կանոնակարգող գործակալությունների փոփոխվող մի ցանց է առանց հստակ վերահսկողության և ուղղության: Կառավարությունը պետք է նախաձեռնի ներդաշնակ քաղաքականության և կարգավորող շրջանակի մշակման գործընթաց: Առաջին քայլը պետք է լինի ռեսուրսների/հանածոների ազգային քաղաքականության մշակումը, որը նպատակ կունենա ստանալի եռակի չափանիշով արդյունքներ: Հանքարդյունաբերության ոլորտին վերաբերող ոչ հրատապ բարեփոխումները պետք է կանգնեցվեն քաղաքականության մշակման ընթացքում: Օրենքների և կարգավորումների որևէ հաջորդիվ փոփոխություն պետք է արտացոլի քաղաքականության ռազմավարական ուղենիշները:

ՇՄԱԳ մասին օրենքը պահաջում է լրացուցիչ տեխնիկական փորձաքննության կարողություններ, համակարգման բարձր մակարդակ և ֆինանսական ռեսուրսների հասանելիություն, որպեսզի շրջակա միջավայրի պաշտպանության նոր գործելակերպերը խրախուսվեն կառավարության բոլոր հատվածներում: ԷԲՊ նախարարության և բնապահպանության նախարարության մի քանի ստորաբաժանումների գործառնությունները հնարավոր է ավելի լավ համակարգել մեկ

⁶ Սմիթ Է. և Ռոզենբլում Փ./Smith, E., & Rosenblum, P./ (2011թ): [Կանոնների կիրարկում. հանքարդյունաբերության վերահսկում կառավարության և քաղաքացիների կողմից](#): Revenue Watch Institute:

հաստատության ներսում: Պետք է սահմանվեն ԷԲՊՆ և ԲՆ միջև համագործակցության ավելի լավ մեխանիզմներ՝ ուշադրություն դարձնելով համապատասխան դերերին, պատասխանատվություններին և նպատակներին: Սրան հնարավոր կլինի հասնել ռեսուրսների/հանածոների քաղաքականության համատեղ մշակման միջոցով:

Վերահսկողության ֆունկցիան կարևոր է վնասակար սոցիալական և բնապահպանական ազդեցությունները նվազեցնելու և օգուտներն ընդլայնելու համար: Կարողությունների պակասը արդյունավետ մշտադիտարկում իրականացնելու ճանապարհին ամենաակնհայտ մարտահրավերն է: Մի քանի կանոնակարգող մարմիններ չունեն պահանջվող կարողությունները պատշաճ մշտադիտարկում իրականացնելու համար: Կա կարողությունների զարգացման և վերապատրաստումների հրատապ անհրաժեշտություն, և սա պետք է նաև ուղեկցվի թույլտվությունների տրամադրման, պոչանքների կառույցների և սոցիալական կառավարման հարցերում առկա բացերը լրացնելուն միտված ջանքերով:

Առկա կարողությունները նաև արտացոլում են ոլորտի առաջնահերթություններն ու քաղաքականությունը և հանքարդյունաբերական ոլորտի արդյունավետ և կայուն կառավարմանը նպաստող այլ գործոններ: Ոլորտում գոյություն ունեցող գաղտնիության մշակույթը խոչընդոտում է օգտակար հանրային մասնակցությանն ու որոշումների կայացմանը՝ հիմնված փաստական տեղեկատվության վրա: Անհրաժեշտ են նշված տեղեկատվության հանրայնացման և դրանք հանրային քննարկման առարկա դարձնելու նախաձեռնություններ: 2017թ-ի փետրվարից Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության նախաձեռնության (ԱՃԹՆ) /EITI/ հավանական թեկնածու դառնալը կարող է օգտակար հարթակ լինել կառավարման պրոցեսներում քաղաքացիական հասարակության և բիզնես միջավայրի մասնակցության համար: Այն կարող է իրազեկել կառավարությանը, որ ոլորտում գտնվող տարբեր կողմեր և քաղաքացիական հասարակության ցանցերը հետաքրքրված են կառավարության աշխատանքներով և անկեղծորեն փորձում են նպաստել երկրի զարգացմանը: ԱՃԹՆ անդամությունը անհրաժեշտ է դարձնում եկամուտների հաշվետվողականության և հաշվետվությունների տրամադրման համակարգերի ներդրումը: Բազմաթիվ շահագրգիռ կողմերի խմբի (ԲՇԽ) /MSG/ կանոնավոր հանդիպումներն ընդգրկում են ներկայացուցիչներ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններից, նախարարություններից և հանքարդյունաբերող ընկերություններից: ԱՃԹՆ գործընթացը Հայաստանի համար կարող է ճանապարհ հարթել հանքարդյունաբերության ոլորտի սովետական կառավարման ոճից դեպի բարեփոխված կարգավորման գործելակերպով և ավելի թափանցիկ ու հաշվետվողական որոշումների կայացման գործընթաց ունեցող համակարգ:

Անհրաժեշտ են նաև այնպիսի նախաձեռնություններ, որոնք կանդորադառնան շահերի բախման խնդիրներին այնտեղ, որտեղ հանքարդյունաբերական ծրագրերի մշակման գործում ներգրավված են ներկայումս և նախկինում ընտրված քաղաքական գործիչներ: Կառավարությունը պետք է դիտարկի ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիային համահունչ մի հակակոռուպցիոն օրենքի ընդունում, որը կկարողանա աջակցել ինքնավարության բարձրացմանը և կոռուպցիոն գորելակերպերի վերացմանը: Այդ օրենքը կարող է կիրարկվել գոյություն ունեցող Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կողմից և կարող է պահանջել որպեսզի իշխանության գործադիր, դատական և օրենսդիր բոլոր մարմինների անդամները հրապարակեն իրենց ունեցվածքը և կոռուպցիոն գործարքների ի հայտ գալու դեպքում ենթարկվեն լուրջ պատժամիջոցների: Բացի սրանից, Հայաստանի Վերահսկիչ պալատը պետք է ունենա նախարարություններին պատասխանատվության կանչելու իրավասություն:

Հայաստանի իրավական և կանոնակարգման շրջանակը այն աստիճանի հասուն չէ, որտեղ հանքարդյունաբերության ոլորտի կառավարումը խրախուսի պատասխանատու ներդրումներ և զարգացման հավասար արդյունքներ: Սակայն այդ շրջանակը բարեփոխվում է այս պահին քննարկման փուլում գտնվող կամ վերջերս ընդունված տարբեր օրենքների, կարգավորումների և մանդատների միջոցով: 2014թ-ին ՇՄԱԳ ներդնումը կարևոր քայլ էր շրջակա միջավայրի կառավարումը և երկրի ապագայի պաշտպանությունն ավելի լավ իրականացնելու ճանապարհին: Այս բնույթի և ծավալի բարեփոխումները չեն կարող արդյունք տալ կարճաժամկետ ժամանակահատվածում: Կարգավորումների բարեփոխումները փաստացի գործելակերպի փոփոխության միայն սկզբն են: Կան կազմակերպչական հիերարխիաներ և արմատավորված մշակութային նորմեր, որոնք պետք է հաղթահարվեն:

Հայաստանի ամերիկյան համալսարան
Պատասխանատու հանքարդյունաբերության կենտրոն
Մարշալ Բաղրամյան 40,
Երևան 0019, Հայաստանի Հանրապետություն
+374-60-612520
crm@aua.am
crm.aua.am

mlri.crm.aua.am

ՀԱՀ Պատասխանատու հանքարդյունաբերության
կենտրոնի՝ Հանքարդյունաբերության
օրենսդրության բարեփոխման նախաձեռնությունը
(ՀՕԲՆ) ֆինանսավորվում է Թուֆենկյան
հիմնադրամի կողմից:

T U F E N K I A N

FOUNDATION