

Հայաստանի հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարության սկզբունքային քաղաքականության իմնախնդիրները

Հեղինակ՝
Արթուր Գրիգորյան

Սույն հոդվածը հրապարակվում է «Էկոլոգիական իրավունք» հասարակական կազմակերպության և Հայնրիխ Բոլ հիմնադրամի Հարավային Կովկասի տարածաշրջանի երևանյան գրասենյակի հետ համագործակցությամբ իրականացվող ծրագրի շրջանակներում:

Սույն հրապարակման բովանդակության համար պատասխանատու է միայն հեղինակը, և այն որևէ կերպ չի կարող ընկալվել որպես Հայնրիխ Բոլ հիմնադրամի Հարավային Կովկասի տարածաշրջանի երևանյան գրասենյակի տեսակետ:

Երևան
2023

Բովանդակություն

Ընդհանուր բնութագիր.....	3
Հանքարդյունաբերության ռազմավարությունը մշակող կազմակերպությունները.....	7
Հողային իրավունքների վերաբերյալ մոտեցումների սահմանադրաիրավական խնդիրները	9
Թույլտվությունների համալիր տրամադրման հիմնախնդիրը	13
Ռազմավարության տեքստում ՇՄԱԳ փորձաքննության խնդիրների անտեսումը և դրավտանգները	14
Առկա բնապահպանական սահմանափակումները վերացնելու անթույլատրելիությունը	17
Օգուտների և վնասների վերլուծության միջազգային գործիքները	19
Հանրային առողջության և հանքարդյունաբերական խնդիրների փոխկապակցվածության ամրագրումը.....	20
Ռազմավարության մշակման գործընթացում հանրության մասնակցությունն ապահովելու պարտավորության ձախողումը.....	22
Ամփոփում.....	23
Օգտագործված նյութեր.....	29

Ընդհանուր բնութագիր

Հայաստանի կառավարությունը 2022 թվականին մեկնարկեց երկրի սոցիալ-բնապահպանական և տնտեսական զարգացման համար ուղենիշային համարվող մի փաստաթղթի՝ Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարության ընդունման գործընթաց¹: Քաղաքական և սոցիալական ներկայիս ծայրահեղ լարվածության պայմաններում այդ գործընթացը կարծես թե դուրս է մնացել հանրային հետաքրքրությունների տիրույթից, որն էլ փաստաթուղթը մշակողների համար կանաչ լույս է վառել բազմաթիվ վիճահարույց մոտեցումներ ներառելու համար: Այս հետազոտության շրջանակներում ներկայացված են Հանքարդյունաբերության ռազմավարության տեքստում տեղ գտած բնապահպանական և իրավական այն խնդիրները, որոնք անընդունելի են կամ մանրակրկիտ վերանայման կարիք ունեն: Հետազոտությամբ ներկայացված են նաև այն սկզբունքային բացերը, որոնք շրջանցվել են, սակայն անպայման պետք է տեղ գտնեն նշված ռազմավարական փաստաթղթում և դրա վրա հիմնված գործողությունների պլանում:

Ի թիվս բնապահպանական, իրավական, սոցիալական հարցերի, սույն վերլուծության նպատակներից է ռազմավարության մեջ տեղ գտած հիմնավորումների գնահատումը՝ ոլորտում արվող ներդրումների բնույթի և թույլատրելիության չափորոշիչների տեսանկյունից: Առկա առաջնահերթություններից է նաև ոլորտում ներգրավված կամ ընդերքօգտագործման իրավունք հայցող ընկերությունների որակի և բարեվարքության նվազագույն չափանիշների օրենսդրական պահանջների սահմանումը: Հատկանշական է, որ տարբեր ժամանակներում արդեն իսկ իրականացվել են հետազոտություններ Հայաստանի հանքարդյունաբերության ոլորտում արվող «ոչ մաքուր» ներդրումների վերաբերյալ՝ կասկածի տակ դնելով այդ տիպի ներդրումների օրինականությունն ու Հայաստանի համար դրանց անհրաժեշտությունը, սակայն քննարկվող Ռազմավարությամբ նույն՝ կոռուպցիոն ծագմամբ ներդրումների խնդիրն ընդհանրապես չի դիտարկվում: Կան բազմաթիվ հետազոտություններ ոլորտում գործող ընկերությունների կոռուպցիոն կապերի, դրանց համար բարեվարքության չափանիշների մշակման անհրաժեշտության մասին, որպեսզի նոր հիմնադրված կամ ոլորտում որևէ փորձ չունեցող պատահական մի ՍՊԸ, իր հիմնադիրների կոռուպցիոն կապերն օգտագործելով, չկարողանա ներթափանցել սոցիալական հսկայական պատասխանատվություն պահանջող հանքարդյունաբերության ոլորտ:

Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարության (այսուհետ՝ Ռազմավարություն կամ Հանքարդյունաբերության ռազմավարություն) ներքին տրամաբանության հակասություններից է այն, որ արձանագրելով հանդերձ ոլորտի մի շարք կարևոր խնդիրներ, որոնք անհամատեղելի են օրենսդրական պահանջներին և

¹ «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագիծ <https://www.e-draft.am/projects/4619/justification>

պատասխանատու կերպով իրականացվող հանքարդյունաբերության պրակտիկայի հետ, միննույն ժամանակ առանց բավարար հիմնավորումների առաջարկում է օգտակար հանածոներ արդյունահանել նույնիսկ այն տարածքներում, որտեղ մինչև հիմա ընդերքօգտագործումը անթույլատրելի էր, կամ առնվազն վիճելի էր: Մասնավորապես՝ Ռազմավարության մաս հանդիսացող հաշվետվություններում առաջարկվում է հիպոթետիկ և Հայաստանում կիրառություն չունեցող՝ «բարձր ստանդարտների» կիրառմամբ ընդերքօգտագործումը թույլատրելի համարել անգամ բնության հատուկ պահպանվող տարածքներում և կարմիրգրքային կենսաբազմազանություն ունեցող վայրերում, ինչը գործող օրենսդրությամբ արգելված կամ էապես սահմանափակված է:

Միաժամանակ առաջարկվում է պարզեցնել ընդերքօգտագործման թույլտվությունների և դրան հարակից՝ հողօգտագործման, ջրօգտագործման և այլ իրավունքների տրամադրման ընթացակարգը: Փաստաթուղթն հիմնված է այն կանխավարկածի վրա, որ հանքարդյունաբերությունը Հայաստանում պետք է սրընթաց զարգանա՝ չառաջարկելով տարածքային պլանավորման որևէ սահմանափակում և փաստացիորեն ընդունելի համարելով հանքեր շահագործել անխտիր բոլոր այն վայրերում, որտեղ կհայտնաբերվեն բնական պաշարներ: Ավելին, պաշարների գնահատման հիմքում պետք է ընկած լինեն տնտեսական շահավետության պարզունակ ֆինանսական հաշվարկներ՝ առանց գնահատելու բնակչության տարաբնակեցման, տեղական սոցիալ-մշակութային, բնապահպանական կամ այլ առանձնահատկությունները:

Այսպիսով, պետական «ռազմավարության» մակարդակով առաջարկվում է վերացնել հանքարդյունաբերության սրընթաց աճի համար օրենսդրությամբ ամրագրված գրեթե բոլոր սահմանափակումները, փոխարենը՝ չառաջարկելով գործուն մեխանիզմներ և գործիքակազմ հանքարդյունաբերական ներկայիս անպատասխանատու պրակտիկան տեսանելի ապագայում բարեփոխելու նպատակով: Որոշոտում առկա խնդիրների լուծմանն ուղղված օրենսդրական փոփոխությունների և պետական մարմինների աշխատակիցների վերապատրաստման գործիքները, որոնք առաջարկվում են Ռազմավարությամբ, շուրջ երեսուն տարվա պրակտիկայի ընթացքում ապացուցել են իրենց ոչ արդյունավետ լինելը:

Ոլորտում իրականացվող սոցիալական և բնապահպանական բարեփոխումների փաստացի իրականացումը երաշխավորելու համար տրամաբանական կլինի որդեգրել մոտեցում, համաձայն որի նոր հանքավայրերի շահագործման համար կկիրառվի ամբողջական կամ մասնակի մորատորիումի ինստիտուտը: Այսինքն՝ արդյունահանման նոր թույլտվություններ չեն տրամադրվի, քանի դեռ ոլորտի ցուցանիշները փաստացիորեն չեն համապատասխանում ռազմավարության տեքստում ներկայացված սոցիալական, տնտեսական և բնապահպանական չափանիշներին: Մակայն այդպիսի մոտեցումներ տեքստում չկան: Ըստ այս փաստաթղթի տրամաբանության, առանց որևէ իրական սահմանափակման, պետք է թույլ տրվի ցանկացած հանքավայրի շահագործումը, եթե գնահատված պաշարների արդյունահանումը պարզունակ ֆինանսական հաշվարկներով տվյալ պահին համարվում է

շահութաբեր: Այսպիսով, Ռազմավարության տեքստից ենթադրվում է, որ հանքարդյունաբերական գործունեությունը պետք է ամբողջությամբ համապատասխանի «միջազգային բարձր ստանդարտներին», սակայն այն չի նախատեսում իրական գործիքներ, որոնք կապահովեն այդ ստանդարտների պահպանումը պրակտիկայում:

Պետք է հասկանալ, որ հանքարդյունաբերության ոլորտի կառավարման ռազմավարական փաստաթղթի ընդունումն ինքնանպատակ չէ. այս փաստաթուղթն ունի շատ կարևոր առաքելություն՝ արմատապես և բազմակողմանիորեն կանոնակարգելու բնական պաշարների շահագործման գործընթացը և դրա հետ անմիջականորեն փոխկապակցված և զուգորդվող հարակից հարցերը: Դրանցից են՝ բնական պաշարների ողջամիտ օգտագործումը, հանքարդյունաբերությունից բխող բացասական ազդեցությունը կրող մարդկանց իրավունքների պաշտպանությունը, շրջակա միջավայրի և հանրային առողջության վրա ազդեցության համապարփակ գնահատման մեխանիզմների ներդրումը, բնակչության տարաբնակեցման, տարածքային պլանավորման և համայնքների բազմակողմանի զարգացման հարցերը, ոլորտից ստացվող օգուտների և վնասների համալիր գնահատման գործիքակազմի մշակումը և այլն: Այսպիսով, ռազմավարական փաստաթղթի ընդունման նպատակը և դրանով պայմանավորված հանրային պահանջը՝ հանքարդյունաբերության ոլորտի և դրա հետ պատճառահետևանքային կապերով փոխկապակցված հարցերի հիմնովին կարգավորումն է: Հենց այս խնդիրն է ի սկզբանե դրված եղել շահագրգիռ հանրության կողմից, որով էլ հիմնավորվել է ռազմավարական փաստաթուղթ մշակելու անհրաժեշտությունը, այլ ոչ թե միայն ոլորտի աճն ու ընդլայնումն ապահովելու քաղաքականությունը:

Միանշանակորեն կարելի է պնդել, որ առանց հանքարդյունաբերության ոլորտում ներկայումս առկա հիմնախնդիրները լուծելու հնարավոր չէ ապահովել ոլորտի անցնցում զարգացումը: Այս տեսքով Ռազմավարության փաստաթուղթը սկսվում է կարծես երկրորդ փուլից՝ հիմնավորելով միջազգային փորձից բխող այս կամ այն համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունը, մինչդեռ Ռազմավարությունը պետք է նախ բացահայտի բնական պաշարների ողջամիտ օգտագործման սահմանադրական պահանջից բխող առաջնահերթությունները և ճշմարիտ կերպով ներկայացնի ոլորտին զուգորդող առկաամբողջական համատեքստը, որից հետո միայն կարելի է քննարկել բուն հանքարդյունաբերության զարգացմանը վերաբերող առևտրատնտեսական կամ տեխնիկական հարցերը: Ոլորտի անհամաչափ տարածման տրամաբանությամբ կառուցված ռազմավարական փաստաթուղթը կենսունակ չէ և անգամ տեխնիկական ընթացակարգերով անցկացնելուց հետո այն ձախողվելու է, քանի որ արմատացած սոցիալ-բնապահպանական և հանրային բողոքի տեղիք տվող խնդիրներին լուծումներ առաջարկելու փոխարեն այն պարզապես չի ճանաչում այդ խնդիրների հիմքում ընկած ամենաառանցքային գործոնների լեզվի սիմվոլիկները:

Ռազմավարության մեջ արտացոլված դրույթների համապարփակ մասնագիտական գնահատման համար անհարժեշտ է, որ Ռազմավարությունը ենթարկվի «Շրջակա միջավայրի

վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված՝ ռազմավարական էկոլոգիական գնահատման (ՌԷԳ): Այս պահանջը պարտադիր պայման է դիտարկվել նաև Համաշխարհային բանկի կողմից ներկայացված հաշվետվողականության փաստաթղթերում²: Այնուհանդերձ, Ռազմավարությունը ՀՀ կառավարության որոշմամբ³ ընդունվել է՝ առանց ՌԷԳ իրականացնելու, ինչը չի համապատասխանում գործող իրավակարգավորումներին և ուղղակիորեն հակասում է Համաշխարհային բանկի հաշվետվություններում ներկայացված մոտեցմանը:

Արդյունահանող ոլորտի քաղաքականությանը վերաբերող հարցերում անհրաժեշտ է նաև քննարկել Հայաստանի միջազգային պարտավորությունների շրջանակը: Ընդ որում, խոսքը ոչ թե Հայաստանի մասնակցությամբ կոնվենցիաների և այլ իրավական բովանդակություն ունեցող փաստաթղթերի մասին է: Մասնավորապես, Հայաստանի և Եվրոպական Միության միջև կնքված՝ «Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագրի»⁴ 5-րդ մասի 3-րդ և 4-րդ գլուխները վերաբերում են շրջակա միջավայրի և կլիմայական հարցերով Հայաստանի որդեգրած քաղաքականությանը, որը պետք է մոտարկվի և համահունչ լինի Եվրոպական Միության քաղաքական կուրսին: Մասնավորապես, Հայաստանի Հանրապետությունը պետք է իրականացնի իր օրենսդրության մոտարկում Եվրոպական միության ակտերին ու միջազգային փաստաթղթերին: Հետևապես, քաղաքական առումով կարևոր է նաև դիտարկել հանքարդյունաբերության զարգացման ռազմավարությամբ ներկայացված մոտեցումների համապատասխանությունը ԵՄ օրենսդրությանը և հատկապես հանրային առողջության և շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման վերաբերյալ դիրեկտիվներին⁵:

Ռազմավարության մշակման ընթացքում Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության նախաձեռնության քննարկմանն են ներկայացվել տարբեր նախագծային տարբերակներ, որի ընթացքում նախագծային փաստաթղթերում տեղ գտած թերի և անընդունելի դրույթների մասին լրացուցիչ հիմնավորումներ են ներկայացվել մամուլում հրապարակված նյութերում՝

- Մշակվում է հանքարդյունաբերության զարգացման ռազմավարությունը <https://hetq.am/hy/article/137996>

² World Bank Concept Environmental and Social Review Summary (ESRS), Concept Stage, Date Prepared/Updated: 04/29/2020 | Report No: ESRSC01365 https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/86/WB-P173686_v5tC4R3.pdf

³ ՀՀ կառավարության 11 մայիսի 2023թ. «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730-Լ որոշում <https://www.e-gov.am/gov-decrees/item/40374/>

⁴ Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիր, Հայաստանի Հանրապետության՝ մի կողմից և Եվրոպական Միության և Ատոմային էներգիայի եվրոպական համայնքի ու դրանց անդամ պետությունների՝ մյուս կողմից, միջև https://www.mineconomy.am/media/11812/CEPA_arm.pdf

⁵ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31985L0337>

- Հանքարդյունաբերության զարգացման ռազմավարություն. Օվերտոնի պատուհանը <https://www.aliqmedia.am/2022/05/25/65247/>
- Հանքերի շահագործման համար առաջարկվում է փաստացիորեն չեղարկել հողի սեփականության իրավունքը <https://www.aliqmedia.am/2022/07/01/70618/>
- Հանքարդյունաբերության ռազմավարության տեքստն ու ենթատեքստերը. ամփոփիչ հետեւություններ <https://www.aliqmedia.am/2022/09/07/80488/>
- Ռազմավարության ռազմավարական բացերը https://www.aliqmedia.am/2022/07/13/72301/?fs=e&s=cl&fbclid=IwAR2NITtDuAumbwim4a4zgrj1EBM4Mtc7BX5_8o8s9_4LRstB3z67QKPgg9U
- Ո՞վ պատասխան կտա հանքարդյունաբերության ռազմավարության ձախողման համար <https://www.aliqmedia.am/2022/09/20/82670/>

Հանքարդյունաբերության ռազմավարությունը մշակող կազմակերպությունները

Հանքարդյունաբերության ռազմավարությունը մշակվել է 2022 թվականին Համաշխարհային բանկի ֆինանսավորմամբ իրականացվող Հայաստանի արդյունահանող ոլորտի քաղաքականության մշակման (Armenia Mineral Sector Policy II (P173686)) ծրագրի⁶ շրջանակներում, որին նախորդել է նույն` Համաշխարհային բանկի կողմից ֆինանսավորված մեկ այլ համանման ծրագիր (Armenia Mineral Sector Policy (P163060))⁷: Վերջինիս շրջանակներում 2017-2020 թվականների ընթացքում մշակվել է ամփոփ փաստաթուղթ` բնապահպանական և հանրային առողջության վրա ազդեցությունների վերաբերյալ: Համաշխարհային բանկի պահանջների համաձայն, հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման վերաբերյալ երկրորդ ծրագրի շրջանակներում մշակված Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը պետք է հիմնված լիներ բնապահպանական և հանրային առողջության վերաբերյալ վերը նշված հետազոտությունների արդյունքների վրա, ինչն ուղիղ տեքստով նշված է նաև ծրագրային պահանջներում և հաշվետվություններում:

Armenia Mineral Sector Policy II ծրագրի շրջանակներում հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարության նախագիծը մշակվել է ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարության (հանձին` Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամի) կողմից իրականացված մրցույթի⁸, ինչպես նաև տեխնիկական առաջադրանքի հիման վրա: Համաշխարհային բանկի կայքում հրապարակված տվյալների համաձայն, հանքարդյունաբերության ռազմավարության մշակման համար ընտրվել է մի քանի կազմակերպություններից կազմված խումբ, որոնց կազմում են «Գրանթ Թորնթոն» ՓԲ

⁶ World Bank, Armenia Mineral Sector Policy II Project <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P173686>

⁷ World Bank, Armenia Mineral Sector Policy Project <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P163060>

⁸ Armenia Mineral Sector Policy II Project, preparation of mineral sector policy document, environmental and social aspects <http://www.atdf.am/Content/NewsImages/News202082615259108637340523091089672.pdf>

ընկերությունը, «Գլոբալ Ռեսուրս Էնջինիթինգ» ընկերությունը, «Գրանթ Թորնթոն Լիգալ ընդ Թաքս» ընկերությունը և «Լեոնամետալուրգիայի ինստիտուտ» ՓԲ ընկերությունը⁹: Իրավական հարցերով խորհրդատվություն է տրամադրել «Տեր-Տաճատյան իրավաբանական և բիզնես խորհրդատվական» ընկերությունը¹⁰, որը շարունակաբար համագործակցում է հանքարդյունաբերական ընկերությունների հետ և պաշտպանում վերջիններիս շահերը նաև դատական աստիճաններում¹¹: Փաստաթղթի ընդունմանը պետք է հաջորդեին դրանից բխող օրենսդրական փոփոխությունները և դրանց իրագործումը, որոնց համար մշակվել էր գործողությունների պլան և Ժամանակացույց: Ռազմավարության մշակման աշխատանքների նկատմամբ վերահսկողության իրականացմանը ներգրավված է եղել նաև Համաշխարհային բանկը, որն իր գնահատականներում հաստատել էր, որ ծրագրի նպատակներն ապահովվել են և արդյունքները համապատասխանում են Համաշխարհային բանկի չափանիշներին¹²՝ արձանագրելով նաև ռազմավարության մշակման շուրջ շահառուների ներգրավման գործընթացում բավարարող արդյունք¹³: Հաշվի առնելով Ռազմավարության մեջ տեղ գտած իրավական, սոցիալ-տնտեսական, բնապահպանական և այլ խնդրահարույց հարցերը՝ Համաշխարհային բանկի կողմից ծրագրի գնահատման գործընթացը և արձանագրած դրական արդյունքները խիստ մտահոգիչ են: Վստահաբար, նպատակահարմար կլինի անկախ վերլուծություն իրականացնել՝ գնահատելու համար, թե որքանով են Ռազմավարության արդյունքները համապատասխանում Համաշխարհային բանկի բնապահպանական և սոցիալական ստանդարտների¹⁴ հետ:

⁹ World Bank, Armenia Mineral Sector Policy II, Small Assignment Contract Award, “Grant Thornton” CJSC, “Global Resource Engineering”, “Grant Thornton Legal and Tax”, “Lernametalurgiai Institute” CJSC <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/procurement-detail/OP00146351>

¹⁰ World Bank, Armenia Mineral Sector Policy II, Small Assignment Contract Award, “Ter-Tachatyan Advocates and Legal Counsel” <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/procurement-detail/OP00170704>

¹¹ Հետք հետաքննող լրագրողների ցանց, «Բացասականեզրակացության պարագայում երկարացվել է Մեդրաձորի ոսկու հանքավայրի ընդերքօգտագործման իրավունքը», հոդված, 18 դեկտեմբերի 2023թ. <https://hetq.am/hy/article/162924>

¹² Implementation completion and Results Report for Armenia Mineral Sector Policy II (P173686), 18.11.2022 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099525010282237622/pdf/P17368605fa17b07096c10ea6b2afb1ce4.pdf>

¹³ Armenia Mineral Sector Policy II Stakeholder Engagement Plan (SEP) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/750631594853733237/pdf/Stakeholder-Engagement-Plan-SEP-Armenia-Mineral-Sector-Policy-II-P173686.pdf>

¹⁴ The World Bank, Environmental and Social Framework, approved by the Board of Executive Directors on August 4, 2016. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>

Հողային իրավունքների վերաբերյալ մոտեցումների սահմանադրաիրավական խնդիրները

Ռազմավարությամբ առաջարկվում է օրենսդրորեն ամրագրել, որ ընդերքօգտագործման իրավունքի տրամադրման հետ միասին ընկերությանը տրամադրվի նաև ընդերքի տեղամասի վրա գտնվող հողի նկատմամբ իրավունքները: Ռազմավարության Գործողությունների Պլանի 8-րդ ռազմավարական նպատակի շրջանակներում առաջարկվում է «ներդնել հողօգտագործման և ընդերքօգտագործման ոլորտում իրավական ներդաշնակ կարգավորումների գործիքակազմ և իրավունքների համալիրի միաժամանակյա տրամադրման մեխանիզմ՝ ուղղված ընկերություն-պետություն-համայնք-սեփականատեր համագործակցության շրջանակներում առկա խնդիրների լուծմանը»¹⁵: Առաջարկվող ծրագրի միջոցառումների իրականացման արդյունքում ընդերքօգտագործման իրավունքների համալիր տրամադրման գործընթացը կիրականացվի հետևյալ՝ հաջորդական գործողություններով՝

1. Ընկերությունը դիմումին կից ներկայացնում է հողամասի սեփականատիրոջ հետ կնքած պայմանագիր կամավոր սերվիտուտի, ինչպես նաև նպատակային նշանակության փոփոխության և վնասների հատուցման պայմանների վերաբերյալ, էթե հողամասը պատկանում է մասնավոր սուբյեկտի, կամ դիմում առ այն, որ սեփականատիրոջ համաձայնությունը բացակայում է, որով պայմանավորված ըստ ծրագրի, **պետությունը կարող է լիազոր մարմնի միջնորդությամբ կազմակերպել կողմերի միջև բանակցություններ:**
2. Եթե հողամասը համայնքային սեփականություն է, անձի ներկայացրած դիմումի հիման վրա անհրաժեշտ փաստաթղթերը ներկայացվում են համապատասխան **տեղական ինքնակառավարման մարմնին՝ հողի տրամադրման համապատասխան որոշում կայացնելու համար՝ նշելով կոնկրետ ժամանակահատված:**
3. Պետական սեփականություն հանդիսացող հողերի դեպքում լիազոր մարմինը **ինքնաշխատ** կազմակերպում է գործընթացը:
4. Հաջորդիվ գործընթացի ավարտին, լիազոր մարմինը մեկ պատուհանի ձևաչափով միաժամանակ տրամադրում է ընդերքօգտագործման և հարակից իրավունքները, քանի որ ամբողջ գործընթացները տեղի են ունեցել սեփականատիրոջ համաձայնության հիման վրա և ընդերքօգտագործման իրավունքի տրամադրման հարցի քննությանը զուգահեռ:

¹⁵ Հավելված N 2 ՀՀ կառավարության 2023 թվականի մայիսի 11-ի «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730 - Լ որոշման https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.2.pdf

5. Համաձայնության բացակայության պայմաններում **լիազոր մարմինը կազմակերպում է բանակցություններ**, որի ելքով պայմանավորված գործընթացը շարունակվում է:

6. **Համաձայնությունը տալուց հետո** խոչընդոտների ստեղծումը հանգեցնում է դատական կարգով հարկադիր սերվիտուտի սահմանման, առանձին դեպքերում՝ գերակա հանրային շահի ինստիտուտի կիրառելիությամբ:

Այս մեխանիզմը պարունակում է սեփականության իրավունքի իրացման սահմանադրական պահանջի հետ անհամատեղելի մոտեցումներ, որոնք օրենսդրական ուժ ստանալու դեպքում հանգեցնելու են բազմաթիվ դատական վեճերի: Այն նախատեսում է նաև հողի սեփականությանն առնչվող քաղաքացիաիրավական հարաբերություններում պետական մարմինների կողմից իրականացվող վարչական միջամտության խիստ վիճելի մոտեցումներ և բազմաթիվ այլ անհստակություններ:

Նախ արձանագրենք, որ Հայաստանում ներկայումս գործող միակ գործնական մեխանիզմը, որի միջոցով սեփականատիրոջ կամքին հակառակ նրա գույքը պետությունը կարող է վերցնել, այսպես կոչված՝ բացառիկ՝ գերակա հանրային գերակա շահի մեխանիզմն է: Ռազմավարության Գործողությունների Պլանում բացակայում են իրավական վերլուծություններ, թե ինչ իրավական հիմքով և մեխանիզմով է ընդերքօգտագործման թույլտվություն տրամադրող պետական մարմինը ձեռք բերելու համայնքնային սեփականություն հանդիսացող հողը, որպեսզի ընդերքօգտագործման իրավունքի հետ միաժամանակ հատկացնի ընդերքօգտագործողին: Գործողությունների պլանով սահմանված մեխանիզմի համաձայն՝ ընդերքօգտագործողի ներկայացրած դիմումի հիման վրա պետական լիազոր մարմինը «... անհրաժեշտ փաստաթղթերը ներկայացնում է համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմնին՝ հողի տրամադրման համապատասխան որոշում կայացնելու համար՝ նշելով կոնկրետ ժամանակահատված»¹⁶: Համայնքը սեփականության իրավունքի ինքնուրույն սուբյեկտ է, և պետական մարմինն իրավասու չէ տեղական ինքնակառավարման մարմնին ներկայացնել ինչ-որ փաստաթղթեր՝ համայնքին պատկանող հողի տրամադրման համապատասխան որոշում կայացնելու համար: Հողային գործարքները քաղաքացիական իրավունքի հիման վրա պետք է կնքվեն համապատասխան ընդերքօգտագործող ընկերության և տեղական ինքնակառավարման մարմնի միջև, որտեղ պետությունը՝ հանձնի իր դատաիրավական համակարգի, կարող է հանդես գալ որպես արբիտր կամ կիրառել հանրային գերակա շահի ինստիտուտը: Առաջարկվող կարգավորումը իրավունքի իրացման տեսանկյունից պարունակում է լուրջ ռիսկեր, Ռազմավարությամբ առաջարկվում է օրենսդրությամբ ամրագրել, որ պետական մարմինները, ընդերքօգտագործման թույլտվությունների տրամադրմանը զուգահեռ, միջամտեն նաև

¹⁶ Հավելված N 2 ՀՀ կառավարության 2023 թվականի մայիսի 11-ի «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730 - Լ որոշման https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.2.pdf

ընկերության և իրվունքի այլ սուբյեկտների՝ անհատ սեփականատերերի և համայնքի միջև ընթացող հողային հարաբերություններին: Այսօրինակ իրավակարգավորման պարագայում պետական մարմինները, իրենց վարչաիրավական գործառույթներն իրացնելիս, կարող են հայտնվել շահերի բախման իրավիճակում:

Էլ ավելի անհասկանալի է մասնավոր անձից հողի ձեռքբերման գործընթացում պետության դերակատարմանն առնչվող մոտեցումը, որի համաձայն, սեփականատիրոջ համաձայնությունը բացակայում է՝ «... պետությունը կարող է լիազոր մարմնի միջնորդությամբ կազմակերպել կողմերի միջև բանակցություններ»¹⁷: Այստեղ ևս չկա որևէ հիմնավորում, թե ինչու պետք է պետությունն այս հարաբերություններում իրականացնի միջնորդի առաքելություն: Պետության դերակատարումն այստեղ պետք է սահմանափակվի միայն հողային հնարավոր վեճերի լուծմանն առնչվող իր բացառիկ իրավասության գործադրմամբ, ինչպես, օրինակ՝ շինարարության կամ այլ ոլորտներին վերաբերող հողային՝ քաղաքացիաիրավական հարաբերություններում:

Ռազմավարության տեքստում բացակայում են նաև դատողություններն առ այն, թե ի՞նչ իրավական հետևանքներ կարող են պետության համար առաջանալ, եթե պետական մարմինը չկարողանա պատշաճ կերպով իրականացնել մասնավոր հողերի ձեռքբերման և ընդերքօգտագործողին հատկացնելու պայմանը կամ եթե հողի սեփականատերը դատական կարգով վիճարկի և շահի դատական գործը: Հնարավոր է, որ այս դեպքում ընկերությունը շուկայական գնով կհաշվարկի այն վնասները, որն ընկերությունը ենթադրաբար կրել է հանքավայրը շահագործելու հնարավորությունից զրկվելու պատճառով, և պետությունից կպահանջի կամ իրեն տրամադրել այլ անձանց պատկանող հողի և անշարժ գույքի նկատմամբ իրավունքները, կամ վճարել իր «կրած վնասների» և ակնկալած օգուտի չափով «վնասների փոխհատուցում»:

Ռազմավարության մաս հանդիսացող հաշվետվությունների համաձայն, առաջարկվում է հարցը լուծել կամ հանրային գերակա շահի մեխանիզմի կիրառմամբ, կամ ավելի նախընտրելի մի նոր մոդելի միջոցով: Այն է՝ խնդրի կարգավորումն իրականացնել հողային օրենսգրքում փոփոխություններ կատարելու ճանապարհով, որոնց միջոցով կնախատեսվեն դատարանի վճռի հիման վրա հարկադիր կարգով հողօգտագործման պայմանագրի կնքում այն դեպքում, երբ ընդերքօգտագործողը և հողամասի սեփականատերը (օգտագործողը) բանակցությունների արդյունքում չեն գա փոխադարձ համաձայնության: Առաջարկվող այս մոդելն առաջացնում է անհամատեղելի իրավական կազուս. Եթե դատարանը ընդերքօգտագործողի ակնկալիքներին հակառակ որոշում կայացնի, ընդերքօգտագործողը կարող է պետությունից պահանջել իր կրած վնասների փոխհատուցում, քանի որ ըստ ռազմավարության հեղինակների՝ օրենքով ընդերքօգտագործման իրավունքի հետ միաժամանակ հողային իրավունքի տրամադրման

¹⁷ Նույն տեղում - https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.2.pdf

պարտավորությունը պետության վրա է դրված լինելու: Այս մոտեցումը ինչպես իրավական, այնպես էլ քաղաքական առումով անթույլատրելի է:

Ընդերքօգտագործման և հողօգտագործման համալիր և միաժամանակյա տրամադրման միակ մեխանիզմը կարող է լինել այն հաջորդականությամբ, որ պետական մարմինը չտրամադրի ընդերքօգտագործման իրավունք, քանի դեռ ընդերքօգտագործողը օրենքով սահմանված կարգով չի ձեռքբերել պոտենցիալ ընդերքի տեղամասի վրա գտնվող/հայցվող հողամասի նկատմամբ անհրաժեշտ իրավունքները, քանի որ այդ իրավունքը պետությունը չի կարող ընդերքօգտագործողի համար ապահովել որևէ իրավական ընթացակարգով՝ նույնիսկ օրենսդրական ակտերում փոփոխություններ կատարելու միջոցով: Դա սահմանադրականության և միջազգային իրավունքի տեսանկյունից անհամատեղելի կլինի սեփականության իրավունքի պաշտպանության հիմնարար սկզբունքների հետ և կարող է իրավական մեխանիզմներով վիճարկվել՝ պետության համար առաջացնելով լրացուցիչ ֆինանսական բեռ և այլ ռիսկեր:

Մինևնույն ժամանակ, հողերի նպատակային նշանակության փոփոխությունն, ինչպես նաև այլ հողային իրավունքների կարգավորումներն ունիվերսալ են և չեն կարող լինել ոլորտային կարգավորման առարկա ու փաստացիորեն խտրական իրավական կարգավորումներ սահմանել հանքարդյունաբերության և տնտեսության մյուս ճյուղերի միջև և անգամ ներպետական իրավական ակտի տեսք ստանալու դեպքում, իրավունքի գերակայության սկզբունքից ելնելով, չի կարող կիրառելի լինել:

Այսպիսով, ընդերքի տեղամասի վրա գտնվող հողամասի ձեռքբերման պարտավորությունը կարող է ընկած լինել բացառապես ընդերքօգտագործող ընկերության վրա, ինչպես տնտեսության մյուս ճյուղերի պարագայում: Ոլորտի ներկայացուցիչների մտահոգությունը, որ ընդերքօգտագործման իրավունքը ստանալուց հետո հողային հարաբերությունների կարգավորումը չափազանց երկար է տևում և թույլ չի տալիս թույլտվությամբ սահմանված ժամկետներում սկսել աշխատանքները, նույնպես հիմնավոր չեն: Ընդերքօգտագործման և հողային իրավունքների միջև ժամանակային խզվածքի հարցը հեշտորեն կարող է կարգավորվել սահմանելով դրույթ առ այն, որ ընդերքօգտագործման իրավունքը կարող է տրամադրվել (պայմանագիրը կարող է ստորագրվել) օրենսդրությամբ սահմանված կարգով հողօգտագործման իրավունքները ձեռք բերելուց հետո: Այսպիսի մոտեցումն օրգանապես համահունչ կլինի ընդերքօգտագործման իրավունքի տրամադրման վերաբերյալ գործող հիմնարար կարգավորումներին և կապահովի, որպեսզի ընկերությունը չխախտի իր գործունեությունը սկսելու վերաբերյալ ժամկետային պարտավորություններն ընդերքօգտագործման իրավունքը ստանալուց հետո:

Թույլտվությունների համալիր տրամադրման հիմնախնդիրը

Ի թիվս հողի նկատմամբ իրավունքների ստացման պարզեցված ընթացակարգի, Ռազմավարությամբ առաջարկվում է ներդնել միասնական փաթեթով ընդերքօգտագործման իրավունքից բխող բոլոր հարակից թույլտվությունների ստացման մեխանիզմ: Մասնավորապես՝ գործողությունների ծրագրով առաջարկվում է այդ ցանկում ընդգրկել ջրօգտագործման և մթնոլորտային օդ արտանետումների թույլտվությունները:

Այս մոտեցման հիմնավորումը առաջին հայացքից տրամաբանական է թվում, քանի որ ընդերքօգտագործման իրավունքը տրամադրելիս պետական մարմինները իրականացնում են շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության փորձաքննություն, որի ընթացքում, ենթադրաբար, պետական մարմինները գնահատում են հանքավայրի շահագործման արդյունքում առաջացող բոլոր ազդեցությունները՝ այդ թվում օդի, ջրի, կենսաբազմազանության և շրջակա միջավայրի այլ բաղադրիչների վրա: Այս հիմնավորումն ուղղակիորեն ներկայացված է նաև ռազմավարության տեքստում, սակայն այն ունի մանիպուլյատիվ բնույթ: Խնդիրն այն է, որ Հայաստանում ՇՄԱԳ փորձաքննությունը չի իրականացվում բովանդակային մասնագիտական խորությամբ: Դա ձևական բնույթ ունեցող գործընթաց է, որն ունի խորը կոռուպցիոն արմատներ և ոչ պրոֆեսիոնալ բնույթ. ընդամենը մեկ կամ երկու պետական ծառայողներ, հանդես գալով որպես «փորձագետներ», բայց չլինելով տվյալ ոլորտի մասնագետներ, «փորձաքննության են ենթարկում» հանքային համալիրի գործունեության վերաբերյալ փաստաթղթերի ողջ փաթեթը և տալիս «փորձաքննական եզրակացություն», որն էլ հիմք է հանդիսանում ընդերքօգտագործման թույլտվություն տրամադրելու համար¹⁸:

Գործող օրենսդրությամբ այս ինստիտուցիոնալ բացը որոշակի չափով հավասարակշռվում է նրանով, որ տարբեր ոլորտներում մասնագիտացված պետական մարմինները, յուրաքանչյուրն իր՝ նեղ մասնագիտական ոլորտում նախագիծը գնահատելով, կարող են մերժել կամ սահմանափակել, օրինակ՝ ջրօգտագործման կամ օդի արտանետումների թույլտվության տրամադրումը, ինչը պրակտիկայում հաճախ է տեղի ունենում: Ավելին, Հայաստանի ջրային օրենսդրության համաձայն, ջրօգտագործման իրավունքի տրամադրումը պետք է զուգորդվի հանրային քննարկումներով, համապատասխանի ջրապահանջարկի առաջնահերթություններին և օրենսդրական այլ ֆունդամենտալ կարգավորումներին:

Ռազմավարությամբ փաստացիորեն առաջարկվում է, որ օրենսդրական փոփոխությունների միջոցով բոլոր հարակից իրավունքների տրամադրումը հիմնված լինի իրականում գոյություն չունեցող ՇՄԱԳ փորձաքննության գործընթացի վրա և միայն հանքարդյունաբերության ոլորտի համար չեղարկելով ունիվերսալ օրենսդրական կարգավորումները: Իսկ

¹⁸ «Ընդերքօգտագործման իրավունքի տրման գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում», Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն, 2017
<https://transparency.am/hy/publication/pdf/114/1177>

ամենաանընդունելին այն է, որ այս առաջարկությունն արվում է առանց խորքային վերլուծության ենթարկելու ՇՄԱԳ փորձաքննության գործընթացի էությունը

Ռազմավարության տեքստում ՇՄԱԳ փորձաքննության խնդիրների անտեսումը և դրա վտանգները

Ռազմավարության մեջ և դրան կից հավելվածներում իսպառ բացակայում է պետական բնապահպանական փորձաքննության գործընթացի (state environmental review) օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ խնդիրների վերաբերյալ որևէ վերլուծություն: Հետևաբար, բացակայում են նաև միջազգային փորձի հետ համադրման և հիմնախնդրի կարգավորման վերաբերյալ լուծումներն ու առաջարկությունները: Անգամ Ռազմավարության տեքստում ներկայացված՝ ուժեղ և թույլ կողմերի, հնարավորությունների և սպառնալիքների վերլուծության մեջ սահմանված չէ ՇՄԱԳ փորձաքննության խնդիրը: Եվ հետևաբար, ռազմավարական գործողությունների ծրագրում ներկայացված չէ այս առանցքային հարցի վերաբերյալ որևէ առաջարկություն: Հայաստանում ՇՄԱԳ գործընթացի և ռազմավարական նշանակության խնդիրների խորը բացերի մասին կան նաև բազմաթիվ մասնագիտական վերլուծություններ, որոնք իրականացվել են հայաստանյան¹⁹ և օտարերկրյա մասնագետների կողմից²⁰:

Հանքարդյունաբերության ոլորտի սոցիալ-բնապահպանական խնդիրները սկսվում են հանքարդյունաբերական նախագծի և դրա՝ շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության հաշվետվության պետական բնապահպանական փորձաքննության ներկայացնելու պահից: Այս գործընթացի արդյունքում տրամադրվում է փորձաքննական եզրակացություն, որը հիմք է հանդիսանում ընդերքօգտագործման թույլտվություն տրամադրելու համար: Ընդ որում, փորձաքննական գործընթացի թերությունների հարցում գերակայողը փորձագետների մասնագիտական որակավորման խնդիրը չէ: Խնդիրը գործընթացի ինստիտուցիոնալ անհամապատասխանությունն է ՇՄԱԳ փորձաքննություն իրականացնող կառույցի իրավասությունների շրջանակի և փորձաքննական եզրակացության բովանդակության միջև:

Մասնավորապես, ՇՄԱԳ փորձաքննության շրջանակներում բնապահպանության ոլորտում գործող պետական մարմինը փորձաքննության է ենթարկում մի փաստաթուղթ, որը պարունակում է շատ ավելի լայն շրջանակի հարցեր, քան շրջակա միջավայրի ոլորտի պետական մարմնի լիազորությունները թույլ են տալիս գնահատել և փորձաքննության

¹⁹ On mining, Which way Armenia? Alen Amirkhanyan, director, center for Responsible Mining and Acopian Center for the Environment, American University of Armenia <https://crm.aua.am/files/2020/01/AMCHAM-Featured-Article-On-Mining-which-way-Alen-Amirkhanian-1.pdf>

²⁰ Environmental and Social Impact Assessment, Dr. Vlado Vivoda, Center for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland, Australia and Dr. Jonathan Fulcher, T.C. Beirin School of Law, University of Queensland, Australia, February 2017 https://crm.aua.am/files/2019/05/WP4_Environmental_and_Social_Impact_Assessment_Eng.pdf

ենթարկել: Օրինակ՝ հանրային առողջության կամ մշակութային հուշարձանների վրա ընդերքօգտագործման նախագծի ազդեցությունը, դրա տնտեսական շահավետությունը, տարածքային զարգացման և պլանավորման հետ կապված պետական քաղաքականությունները և այլ հարցեր, որոնց համար պահանջվում է տարբեր մասնագետների կողմից իրականացվող համալիր փորձաքննություն և ոչ թե միայն բնապահպանական հարցերի քննություն: Ինստիտուցիոնալ առումով ՇՄԱԳ փորձաքննության այս մեխանիզմն ինքնին անընդունելի է և պետք է լիներ Ռազմավարության առանցքային հարցերից մեկը՝ միջազգային լավագույն փորձի օրինակների մատնանշմամբ:

Ռազմավարությունը մշակողները, լինելով ոլորտի ներկայացուցիչներ, նույնպես քաջատեղյակ են, որ ներկայումս ՇՄԱԳ փորձաքննություն կոչվող գործընթացը Հայաստանում իրականացվում է խիստ մակերեսային և հաճախ ձևական բնույթ ունի, իսկ դրա արդյունքում կազմված ՇՄԱԳ փորձաքննական եզրակացությունը մի փաստաթուղթ է, որը պարզապես համառոտագրում է ընկերությունների կողմից ներկայացված ՇՄԱԳ հաշվետվության մեջ արտացոլված ձևակերպումները: Նշված համատեքստում կարծես թե անհասկանալի է այս առանցքային հիմնախնդրի մասին վերլուծություն չանելը, միջազգային փորձի հետ չհամեմատելը և խնդրի կարգավորման համար լուծումներ չառաջարկելը, քանի որ ՇՄԱԳ փորձաքննության հիմնախնդիրը ոլորտի արդյունավետ կառավարման համար անհերքելի առաջնահերթություն է, որի որակյալ լինելուց է կախված ընդերքօգտագործման թույլտվության մասնագիտական հիմնավորվածությունը:

Ռազմավարության տեքստում ՇՄԱԳ փորձաքննության գործընթացի վերաբերյալ վերլուծական նյութի բացակայությունը, թերևս, այս ռազմավարության ամենախոցելի կետերից է: Դրա պատճառը ևս շատ պարզ է. այս ռազմավարության հեղինակները, լինելով հանքարդյունաբերական բիզնեսի ներկայացուցիչներ, շատ լավ հասկանում են, որ ՇՄԱԳ գործընթաց հիմնային դարձնելը գործնականում երկար ժամանակ է պահանջելու և ռիսկի տակ է դնելու նոր հանքավայրեր շահագործելու հնարավորությունը: Ավելին, փորձաքննության լիարժեք իրավական և ինստիտուցիոնալ գործընթացը ինքնաբերաբար կասկածի տակ է դնելու մինչ այժմ տրամադրված փորձաքննական եզրակացությունների հիման վրա իրականացվող անխտիր բոլոր ընդերքօգտագործման նախագծերի օրինականությունն ու մասնագիտական հիմնավորվածությունը:

Հենց ձևական բնույթ ունեցող ՇՄԱԳ պետական փորձաքննությունն է հանդիսանում գործող հանքարդյունաբերության ձախողումների առանցքային պատճառը, որն ուղղակի ազդեցություն է թողնում նաև հետագա՝ բնապահպանական վերահսկողության և մշտադիտարկման արդյունավետության վրա: Մասնավորապես, ստուգում իրականացնելիս ՀՀ բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմինը լիազորված չէ արձանագրել այն աղաղակող անօրինությունները, որոնք թեև բացահայտում են տեսչական ստուգման

ընթացքում, սակայն գուտ տեխնիկական պատճառներով չեն կարող արձանագրել, քանի որ այդ հարցերը գտնվում են տեսչության լիազորություններից դուրս: Տեսչական մարմինը հիմնականում լիազորված է արձանագրել ընկերությունների գործունեության անհամապատասխանությունը նրանց տրված թույլտվության պայմանների նկատմամբ: Երբ թույլտվության տրամադրման փուլում փորձաքննություն իրականացնող պետական մարմինը թույլատրելի է համարել ակնհայտ անօրինական բնույթ ունեցող գործողությունը, այն որպես օրենքի խախտում արձանագրելու հարցում տեսչական մարմնի լիազորությունները սահմանափակված են (օրինակ՝ հանքարդյունաբերության համար անօրինական աղբյուրից իրականացվող ջրօգտագործումը, տարածքում հազվագյուտ կենսաբազմազանության առկայությունը, ռադիացիոն ճառագայթման վտանգները և այլն):

Այսպիսով, Ռազմավարության մեջ տեղ գտած պնդումը, թե հանքարդյունահանման ծրագրին վերաբերող ողջ տեղեկատվությունը գնահատվում է ՇՄԱԳ փորձաքննության շրջանակներում, և հետևապես՝ հարակից գործողություններից բխող ազդեցություններն արդեն իսկ գնահատված են ՇՄԱԳ փորձաքննության ընթացքում, կեղծ են և մոլորեցնող: Այս փաստարկի հիման վրա արվող առաջարկությունը՝ հարակից իրավունքների միաժամանակյա ձեռք բերման վերաբերյալ, կարող է հիմնավոր լինել միայն ՇՄԱԳ փորձաքննության գործընթացի արմատական ինստիտուցիոնալ բարեփոխումից հետո:

Առկա բնապահպանական սահմանափակումները վերացնելու անթույլատրելիությունը

Ռազմավարությանը կից կան բազմաթիվ հավելվածներ, որտեղ առավել ամբողջական են արտացոլված Ռազմավարության մշակման համար ձևավորված աշխատանքային խմբի տեսակետները տարբեր հարցերի վերաբերյալ: Հարկ է արձանագրել, որ, եթե անգամ այս կամ այն առաջարկությունը գործողությունների պլանում ուղիղ տեքստով նշված չէ, բայց արտացոլված է փաստաթղթի հավելվածներում, այն ևս հանդիսանում է առաջարկվող ռազմավարական մոտեցումների բաղկացուցիչ մաս: Հետևապես, ռազմավարության հավելվածները ևս պետք է մանրամասն վերլուծության ենթարկվեն, քանի որ դրանցում տեղ գտած դիտարկումները մաս են կազմում ընդհանուր ռազմավարական փաստաթղթի և պարունակում են դրույթներ, որոնք ցույց են տալիս փաստաթղթի ընդհանուր համատեքստն ու դրանում տեղ գտած մոտեցումների ներքին տրամաբանությունը:

Մասնավորապես, հանքարդյունաբերության զարգացման ռազմավարությունն իր հավելվածներով ամբողջությամբ կազմված է այն կանխավարկածով, որ հանքարդյունաբերությունը Հայաստանում պետք է սրընթաց զարգանա՝ չառաջարկելով տարածքային պլանավորման որևէ սահմանափակում և փաստացիորեն ընդունելի համարելով հանքեր շահագործել բոլոր այն տարածքներում, որտեղ կհայտնաբերվեն բնական պաշարներ:

Ռազմավարության հավելվածների առաջին գլխում²¹ առաջարկվում է իրականացնել այնպիսի միջոցառումներ, որոնք հնարավոր կդարձնեն հանքեր շահագործել նաև բնության հատուկ պահպանվող տարածքներում, որտեղ մինչև հիմա ընդերքօգտագործումն անթույլատրելի էր կամ առնվազն վիճելի: Առաջարկվում է այս դեպքերում մշակել և ներդնել պահպանվող տարածքների արժեքի որոշման կարգ, որը հիմնված կլինի համապատասխան պահպանվող տարածքում ընդերքօգտագործում իրականացնելու համար ծախս-շահույթ (cost-benefit analysis) վերլուծության ինչ-որ մեխանիզմի վրա, որը պետք է թույլ տա հստակ պատկերացում ունենալ կոնկրետ պահպանվող տարածքի՝ պետության և (կամ) տվյալ համայնքի համար ունեցած արժեքի մասին, համադրել դրա ունեցած օգուտները և ընդերքօգտագործումից առաջացած օգուտների հետ, այնուհետև կայացնել համապատասխան որոշում:

Նույն հավելվածով առաջարկվում է նաև ծախս-շահույթ մեխանիզմի ներդրումից հետո մշակել հատուկ պահպանվող տարածքներում ՇՄԱԳ-ի իրականացման առավել խստապահանջ պայմաններ/կանոնակարգեր, ինչպես նաև ընդերքօգտագործման ընթացքում շրջակա միջավայրի պահպանության միջոցառումներին ներկայացվող առավել խիստ պահանջներ:

²¹ Հայաստանի հանքարդյունաբերության քաղաքականություն II, Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարության մշակում, Գլուխ I. Ընդերքի՝ ողջամիտ և համալիր օգտագործման տեսանկյունից ռեսուրսների ռացիոնալ և համաչափ արդյունահանում

Ու սա այն դեպքում, երբ Ռազմավարության նախագծով չեն ներկայացվում գործուն լուծումներ, թե ի՞նչ քայլեր պետք է ձեռնարկել նույնիսկ առկա ՇՄԱԳ փորձաքննության և դրա հիման վրա ընդերքօգտագործման իրավունքի տրամադրումը ինստիտուցիոնալ և մասնագիտական մակարդակում հիմնավորված և ընդունելի դարձնելու համար: Այս պայմաններում ռազմավարական փաստաթղթում շարունակաբար խոսելը բնության հատուկ պահպանվող տարածքներում հանքավայրերի շահագործման թույլատրելիության մասին անընդունելի է:

Ընդ որում՝ անգամ պահպանվող տարածքների ծախս-շահույթ վերլուծության հիմքում չի առաջարկվում դնել, օրինակ՝ Եվրամիության շրջանակներում գործող բարձր ստանդարտները՝ խոշոր տնտեսական ծրագրերի տնտեսական օգուտների ու վնասների վերլուծության և հաշվարկման բանաձևերով, որտեղ բացի ֆինանսական ծախս-շահույթից գնահատվում է ավելի լայն համատեքստ՝ լիարժեք սոցիալական և մշակութային բաղադրիչների հաշվառմամբ: Առաջարկվող մեխանիզմը, խոշոր հաշվով, ընդերքօգտագործող ընկերության ֆինանսական շահավետության գնահատումն է՝ հիմնված շուկայական հարաբերություններում կիրառվող ծախս-շահույթ պարզունակ հաշվարկների վրա:

Հարկ է նշել, որ հետագայում ընդունված Ռազմավարության տեքստում և դրան կից ընդունված Գործողությունների պլանով ներկայացված չեն պահպանվող տարածքներում ծախս-շահույթ վերլուծության հատուկ մեխանիզմներ կամ ՇՄԱԳ-ի իրականացման առանձին՝ խստացված կարգ: Գործողությունների պլանով նախատեսված՝ պաշարների գնահատման հիմքում, ըստ էության, ընկած են տնտեսական շահավետության պարզունակ ֆինանսական հաշվարկները՝ առանց մշակութային, բնապահպանական, տարածքային պլանավորման կամ այլ առանձնահատկությունների հաշվառման:

Օգուտների և վնասների վերլուծության միջազգային գործիքները

Ինչպես նշվեց վերևում, Ռազմավարությամբ և դրա Գործողությունների պլանով առաջարկվում է մշակել հանքարդյունաբերությունից ստացված օգուտների և վնասների հարաբերակցության՝ ծախս-օգուտ հաշվարկի վերլուծության ընդհանուր մեթոդաբանություն՝ վնասի գնահատման միասնական մեթոդաբանության համատեքստում, որը պետք է կիրառվի շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման գործընթացում և նպաստի ընդերքօգտագործման թույլտվության տրամադրման ժամանակ հիմնավորված որոշումների կայացմանը: Այնուհանդերձ, Ռազմավարությամբ առաջարկվող՝ ծախս-շահույթ գնահատման մեխանիզմը չի ներառում հանքարդյունաբերության հետևանքով տնտեսական, սոցիալական և բնապահպանական վնասների համապարփակ գնահատում՝ ընդերքօգտագործման ձևավորած օգուտներից հանելով այն վնասները, որոնք կկրեն տարածքում առկա մյուս ոլորտները, եթե տվյալ հանքավայրը շահագործվի: Ռազմավարության մշակման փուլում քաղաքացիական հասարակության կողմից առաջարկվել է գնահատման հիմքում դնել ոչ թե պարզունակ՝ ֆինանսական ծախս-օգուտ հաշվարկման մեխանիզմ, այլ դիտարկել խոշոր արդյունաբերական ծրագրերի՝ համապարփակ օգուտ-վնաս վերլուծության Եվրոպական միության փորձը, ինչը սակայն հաշվի չի առնվել:

Մասնավորապես, Եվրամիության (ԵՄ) երկրների համար գործող՝ խոշոր ներդրումային ծրագրերի օգուտների և վնասների վերլուծության ուղեցույցում²² շատ մանրակրկիտ կերպով մշակված են հստակ չափորոշիչներ, որոնք հիմք են հանդիսանում խոշոր ներդրումային ծրագրերի տնտեսական օգուտներն ու վնասները հաշվարկելու համար: Հաշվարկելի և չափելի չափորոշիչներից են ծրագրի թողած ազդեցությունը ընդհանուր բարեկեցության վրա (Contribution to Welfare), տնտեսական գուտ առկա արժեքը (Economic Net Present Value), սոցիալական վստահության գործակիցը (Social Discount Rate) և այլ միավորներ: Ընդ որում, տնտեսական օգուտ-վնաս վերլուծությունը չպետք է նույնացնել ֆինանսական օգուտ-վնաս վերլուծության հետ, որն արվում է ընդերքօգտագործող ընկերության համար տվյալ գործունեության շահութաբերությունը գնահատելու համար: Մա անհամեմատ ավելի համընդգրկուն քաղաքականություն է, որը հիմնված է ոլորտային հարաբերությունները կարգավորող ԵՄ մի շարք դիրեկտիվների վրա²³: Հենց այս համատեքստում է անհրաժեշտ գնահատել հանքարդյունաբերության ոլորտի կայունությունը և Հայաստանում դրա զարգացման հեռանկարները՝ առաջնորդվելով խոշոր ներդրումային ծրագրերի օգուտ-վնաս

²² Guidance to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020 <https://bit.ly/3IBcFW3>

²³ Directive on the prevention and remedying of environmental damage (2004/35/EC) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:en:PDF>, Strategic Environmental Assessment (SEA) (2001/42/EC) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0042>, Council Directive 2014/52/EU on the Environment Impact Assessment (EIA) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&rid=1>

հարաբերակցության գործիքակազմով (խոշոր արդյունաբերական ծրագրերի տնտեսական, սոցիալական և բնապահպանական օգուտ-վնաս հարաբերակցության վերլուծության ուղեցույցերից մեկն առկա է նաև հայերեն թարգմանությամբ²⁴):

Հանրային առողջության և հանքարդյունաբերական խնդիրների փոխկապակցվածության ամրագրումը

Ներկայումս ոլորտի ամենալուրջ խնդիրներից է հանքարդյունաբերական թափոններով և թթվային ջրերի դրենաժի հետևանքով շրջակա միջավայրի աղտոտումը, որը սննդային շղթայի միջոցով անցնում է մարդկանց օրգանիզմ և անխուսափելիորեն առաջացնում է առողջական խնդիրներ: Վերոնշյալ խնդիրը հատկապես արդիական է ազդակիր համայնքներում, որի վերաբերյալ իրականացվել են բազմաթիվ ակադեմիական հետազոտություններ ազգային և միջազգային մակարդակներում՝ գիտական մեթոդաբանությամբ հիմնավորելով աղտոտման և հանրային առողջության վատթարացման միջև պատճառահետևանքային կապերի առկայությունը:

Սակայն Ռազմավարության մեջ տվյալ հիմնախնդիրը դիտարկվում է որպես ցածր կրթական ցենզի պատճառ: Ռազմավարության մեջ մասնավորապես, նշված է՝ «Պետական համապատասխան կառույցները պետք է ջանքեր գործադրեն բնակչության իրազեկման համար, այդ թվում՝ պատշաճ կառավարման արդյունքում հանքարդյունաբերության հետ կապված առողջապահական որևէ խնդիր բացառելու գործնականում ապացուցված հնարավորության մասին հանրությանը կրթելու ուղղությամբ»²⁵:

Անհասկանալի է, թե առկա հանքարդյունաբերական պրակտիկայի իրողության պայմաններում ինչն են ժխտում նախագծի հեղինակները, քանի որ «պատշաճ կառավարման» դեպքում, նշված հետևանքները չեն առաջանա (կամ ավելի քիչ հետևանքներ կլինեն): Սակայն գործող պրակտիկայի պարագայում, երբ ոլորտն ակնհայտորեն պատշաճ չի կառավարվում, անհրաժեշտ է Ռազմավարության մեջ հիմնախնդիրը բազմակողմանիորեն վերլուծել, իսկ գործողությունների պլանում ամրագրել այն միջոցառումները, որոնք անհրաժեշտ են խնդիրը կարգավորելու համար:

Կարելի է եզրակացնել, որ հանրության կրթական ցածր մակարդակը որպես կայացած փաստ դիտարկելով, փորձ է արվում պարզապես շրջանցել այս կարևոր հիմնախնդրի վերաբերյալ

²⁴ «Ներդրումային ծրագրերի օգուտների և վնասների վերլուծության ուղեցույց», տնտեսական գնահատման գործիք, ԵՄ 2014-2020թթ. համաչափ զարգացման քաղաքականության համար https://mlri.org.am/media/pdfs/182_2050.pdf?fbclid=IwAR0bYzeyE9FA8VJvO0C1vteq1UMRvLj8AXD05we8fa4LcXjraAsUrXVETIs

²⁵ Հավելված N 1 ՀՀ կառավարության 2023 թվականի մայիսի 11-ի «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730 - Լ որոշման https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.1.pdf

գնահատականներ հնչեցնելուց և ոլորտի պատասխանատուներին ազատել շրջակա միջավայրը հանքարդյունաբերական թափոններով աղտոտման պատասխանատվությունից: Դրա համար որպես պատրվակ է ներկայացվում աղտոտման և առողջական խնդիրների առաջացման միջև պատճառահետևանքային կապը իրավաբանորեն ապացուցված չլինելու փաստարկը: Մինչդեռ, ռազմավարական մակարդակով այսպիսի մոտեցումը ճիշտ չէ: Խնդիրն այն է, որ շրջակա միջավայրն ընդերքօգտագործման թափոններով աղտոտման և հանրային առողջության միջև կապն ամրագրելու դեպքում, ընկերությունների առջև դրվելու է մարդկանց առողջությանը պատճառված վնասի փոխհատուցման պահանջ: Դա է պատճառը, որ Ռազմավարության հեղինակները՝ որպես ոլորտի ներկայացուցիչները, խուսափում են այս խնդրի լուծման համար առաջարկել հստակ կարգավորումներ:

Այս առանցքային հիմնախնդրի լուծման համար Ռազմավարությամբ կարող էր ձևակերպվել խնդիր, որպեսզի պետական համալիր քաղաքականության միջոցով հանքարդյունաբերական թափոններով շրջակա միջավայրի աղտոտման և հարակից տարածքներում բնակվող մարդկանց առողջական վիճակի վատթարացման հիմնախնդիրը իրավասու պետական մարիինների կողմից համապարփակ կերպով ուսումնասիրվի և գնահատվի հնարավոր պատճառահետևանքային կապը, այլ ոչ թե այդպիսի կապի առկայությունն ապացուցելու բեռը ուղղակի պարզունակ կերպով բարդվի հանրության վրա: Ռազմավարության մեջ ներկայացված ձևակերպումների պարագայում հարց է առաջանում, թե Ռազմավարության հեղինակներն ապացուցված են համարում, որ հանքարդյունաբերության արդյունքում շրջակա միջավայրի աղտոտման և հարակից տարածքներում բնակվող մարդկանց առողջության վատթարացման միջև պատճառահետևանքային կապը բացակայում է: Եթե այո՝ ի՞նչ հիմնավորումներով և արդյո՞ք ուսումնասիրել են:

Ընդունելով, որ հանքարդյունաբերության հետևանքով բնակչության առողջության վրա ազդեցությունը պետք է լինի գնահատման և փորձաքննության առարկա, այնուհանդերձ, Ռազմավարությամբ չի առաջարկվում մշակել հանրային առողջությանը պատճառված վնասի գնահատման օրենսդրություն կամ ուղեցույց: Նախատեսված չէ նաև վնասի գնահատման և հատուցման կարգի մշակում: Գործողությունների ծրագրով առաջարկվում է համայնքային առողջության ռիսկերի գիանատումն իրականացնել մշտադիտարկման հիման վրա, ինչը ոլորտի պատասխանատուներին գործնականում ազատում է արդեն իսկ առաջացած հետևանքների համար պատասխանատվությունից:

Ռազմավարության մշակման գործընթացում հանրության մասնակցությունն ապահովելու պարտավորության ձախողումը

Ռազմավարության ամենամեծ ձախողումներից է նաև դրա մշակման գործընթացում հանրության արդյունավետ ներգրավման հարցը: Ռազմավարությունը մշակող աշխատանքային խմբի և քաղաքացիական հասարակության միջև հարաբերությունների ձևական բնույթը և աշխատանքային խմբին ներկայացված կարծիքների նկատմամբ անհարգալից մոտեցումն է պատճառներից մեկը, որ Ռազմավարության մեջ տեղ են գտել այսօրվա անընդունելի դրույթներ, ինչը, Ռազմավարության այս տեսքով իրականացման դեպքում, անխուսափելիորեն հանգեցնելու է հանրության հետ հակամարտության :

Ռազմավարության մեջ չեն առաջարկվում լուծումներ՝ ազդակիր համայնքների բնակչության իրավական կարգավիճակի և որոշումների ընդունման հարցում կամարտահայտման իրավական նշանակության մասին: Ազդակիր համայնքի բնակիչների կողմից հանքարդյունաբերական նախագծերի դեմ պարբերաբար իրականացվող բողոքի գործողությունները (հանրային քննարկումների խափանում, դատական հայցեր) վկայում են, որ պետք է այդ համայնքներին օժտել որոշում կայացնելու այնպիսի կայուն իրավասություններով, որոնք վերջիններիս թույլ կտան, որոշակի պայմանների առկայության դեպքում, կայացնել իրավաբանորեն պարտադիր, այլ ոչ թե խորհրդատվական բնույթ ունեցող որոշումներ:

Ռազմավարության մեջ իսպառ բացակայում է ներկայումս Հայաստանում բավականին լայն տարածում ստացած՝ հանրագրերի ինստիտուտի վերաբերյալ իրավական վերլուծություն: Դրանց միջոցով բազմաթիվ համայնքների բնակիչներ դիմել են իրենց տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ համայնքի վարչական տարածքում հանքարդյունաբերությունն արգելելու և միայն էկոլոգիապես մաքուր տնտեսական ճյուղերի զարգացումը թույլատրելու մասին: Որքան էլ այս հարցը իրավական առումով խնդրահարույց լինի, ռազմավարական փաստաթղթի և առհասարակ ոլորտի կենսակայունության առումով անհրաժեշտ է այս հարցում առաջարկել հավասարակշռված դիրքորոշում: Փոխարենը՝ Ռազմավարության հիմքում ընկած է ընդերքօգտագործող ընկերությունների համար հողային և այլ իրավունքների ձեռքբերման դյուրինացման տրամաբանությունը: Վերջինս էլ ավելի է նեղացնում համայնքների իրավունքների շրջանակը, ինչն ակնհայտորեն հանգեցնելու է էլ ավելի մեծ հանրային դիմադրության:

Ամփոփում

Նախ, հարկ է արձանագրել, որ ընդերքօգտագործման ոլորտում ռազմավարական փաստաթղթի ընդունումը անհրաժեշտություն է, որի նպատակը և հանրային պահանջը ոլորտի համապարփակ կանոնակարգումն է: Այս առումով, Ռազմավարությունը հիմնաքարային հարցերի վերաբերյալ ունի անթույլատրելի մոտեցումներ, որոնք անհրաժեշտ է վերանայել: Ռազմավարության մեջ ներկայացված են ինչպես սկզբունքորեն անըդունելի դրույթներ, այնպես էլ ոլորտի կանոնակարգման համար ամենակարևոր հարցերում առանցքային բացեր:

1. Մասնավորապես, ընդերքօգտագործման ոլորտի շուրջ հանրային լարվածության հիմքերը համարժեք գնահատելու, առկա մարտահրավերները հավուր պատշաճի ընկալելու և համարժեք լուծումներ առաջարկելու հարցում Ռազմավարությունը չի առաջարկում արդյունավետ գործիքակազմ, ինչը Ռազմավարության կենսունակությունը դարձնում է խոցելի: Ռազմավարությամբ վեր են հանված բազմաթիվ սոցիալական և բնապահպանական առաջնահերթություններ, սակայն դրանք լուծելու հարցում առաջարկվող մեխանիզմները երաշխավորված չեն այնպիսի գործիքակազմով, որը միտված կլինի իրականում լուծելու նշված խնդիրները: Առաջարկվող գործիքների հիմնական մասը այժմ էլ պարբերաբար կիրառվում է, և ապացուցել է իր ոչ արդյունավետությունը՝ օրենսդրական փոփոխություններ, պետական աշխատակիցների համար դասընթացներ և այլն: Փոխարենը, հանքարդյունաբերության ոլորտի շահերը սպասարկող գործիքակազմը բավականին հստակ է և աներկիմաստ՝ ընդերքօգտագործման հետ միասին բոլոր հարակից թույլտվությունների համաժամանակյա տրամադրում, համայնքային և մասնավոր հողային հարաբերություններում պետության պատասխանատվության ամրագրում և այլն:

2. Ռազմավարության նախագծի մշակման աշխատանքներն իրականացվել են հանքարդյունաբերության ոլորտի ներկայացուցիչների կողմից՝ որպես անհատ մասնագետներ և առանձին կազմակերպություններ: Ընդերքօգտագործման հարցերով շահագրգռված հանրության ներգրավվածությունն այս գործընթացում եղել է խիստ անհամաչափ, աշխատանքային խմբին քաղաքացիական հասարակության կողմից ներկայացված սկզբունքային կարծիքները (այդ թվում՝ գրավոր կերպով ներկայացված) հաշվի չեն առնվել, և դրան որևէ հիմնավորում չի տրվել: Այս ամենով հանդերձ, նախագիծը մշակող թիմը փորձում է կատարված աշխատանքը ներկայացնել որպես բոլոր շահառուների հետ համաձայնեցված, հավասարակշռված փաստաթուղթ: Ռազմավարության վերջնական տարբերակում նշված է՝ «Ռազմավարության նպատակների սահմանման և դրանց իրագործման ուղղությամբ առաջարկների մշակումը հիմնված է օրենսդրության, իրավական կարգավորումների [. . .] վրա [. . .] Ռազմավարության մշակման ընթացքում տվյալների հավաքագրման նպատակով [. . .] կազմակերպվել են հանդիպումներ [. . .] քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների (հիմնականում՝ Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության

նախաձեռնության ԱՃԹՆ Բազմաշահառու Խմբի ԲՇԽ) [...] ազդակիր համայնքների բնակչության հետ [...] աշխատանքներն իրականացվել են շահագրգիռ կողմերի միջև տեղեկատվության փոխանակման և, հնարավորության սահմաններում, փոխհամաձայնության ապահովման հիման վրա»²⁶:

Այսպիսի ձևակերպումներով փորձ է արվում Ռազմավարության անընդունելի դրույթների պատասխանատվությունը բարդել նաև նշված սուբյեկտների վրա՝ առանց նշելու այդ խմբերի ներկայացրած սկզբունքային առարկությունների մասին և տպավորություն ստեղծելով, որ փաստաթղթի անընդունելի և հակասահմանադրական դրույթները համընկնում են նշված կողմերի տեսակետներին: Դեռևս մեկնարկային հաշվետվության փուլում հանրության ներկայացուցիչների կողմից արված գրավոր առաջարկներին նույնպես չի տրվել արձագանք կամ դրանց մերժման պատճառների հիմնավորում: Հարկ է նշել, որ ԱՃԹՆ բազմաշահառու խմբի քաղաքացիական հասարակության խմբակցությունը հայտարարությամբ հրաժարվել է մասնակցել հաջորդիվ աշխատանքային հանդիպումներին, քանի որ իր սկզբունքային մոտեցումները հետևողականորեն չեն հարգվել, և այդ գործընթացին մասնակցությամբ այն ընդամենը լեգիտիմացնում էր նախագիծը մշակող աշխատանքային խմբի անընդունելի մոտեցումները: Այսօրինակ վարքագիծը թույլ չի տալիս Ռազմավարության տեքստում նշել, որ այն մշակվել է տարբեր շահառուների մասնակցությամբ: Ավելին, սա անթույլատրելի է հանքարդյունաբերական գործունեություն իրականացնելու նպատակով համայնքների բնակչության կողմից այսպես կոչված «սոցիալական լիցենզիա» ստանալու համար, որը հասկանալի միջազգային ֆինանսական կառույցների կարևոր չափանիշներից²⁷ մեկն է և նախագիծը մշակող աշխատանքային խումբը համարել է կարևոր առաջնահերթություն:

3. Ռազմավարությամբ ամրագրված է, որ Ռազմավարությունը մշակելու ծրագիրը նախաձեռնվել է ՀՀ կառավարության կողմից և իրականացվում է Համաշխարհային բանկի աջակցության շրջանակներում, և որ «Ռազմավարության փաստաթղթի մշակումը հիմնված է Հայաստանի [...] տնտեսության զարգացման գերակայությունների, առաջնահերթությունների ու հնարավորությունների վրա՝ այն համապատասխանեցնելու պետության կողմից վարվող քաղաքականությանը»²⁸: Այսպիսով, կառավարության կողմից Ռազմավարության հաստատումը նշանակում է, որ դրանում արտացոլված մոտեցումները

²⁶ Հավելված N 1 ՀՀ կառավարության 2023 թվականի մայիսի 11-ի «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730 - Լ որոշման https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.1.pdf

²⁷ International Climate Advisory Services / World Bank Group, Sector Licensing Studies, Mining Sector <https://documents1.worldbank.org/curated/en/867071468155129330/pdf/587890WP0Secto1BOX353819B001PUBLIC1.pdf>

²⁸ Հավելված N 1 ՀՀ կառավարության 2023 թվականի մայիսի 11-ի «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730 - Լ որոշման https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/GV96-4E7D-C168-4CE6/730.1.pdf

համապատասխանում են կառավարության որդեգրած քաղաքականություններին՝ այդ թվում տարածքային պլանավորման, բնակչության տարաբնակեցման և այլ ոլորտային քաղաքականություններին: Ընդհակառակը՝ նախագծում իսպառ բացակայում է բնակչության տարաբնակեցման և տարածքային պլանավորման վերաբերյալ Հայաստանի կառավարության կողմից ընդունված և իրավական ակտերով ամրագրված քաղաքականության վերլուծությունը: Հանքարդյունաբերության զարգացման համատեքստում սա առանցքային կարևորության հարց է, որը պետք է ընկած լինի ցանկացած ռազմավարական նախագծի հիմքում: Բնակչության տարաբնակեցման և տարածքային պլանավորման հիմնահարցից պետք է բխի հատկապես հանքարդյունաբերության ոլորտի հետագա զարգացման տարածքային, սոցիալ-տնտեսական, մշակութային հիմնավորվածությունը և սահմանափակումների շրջանակը:

4. Վիճելի են նաև միջազգային լավագույն փորձի վրա Ռազմավարության մեջ արված հղումները: Ռազմավարության մեջ ամրագրված է, թե «Սույն փաստաթղթում ներկայացված առաջարկները հիմնված են Հայաստանի համար կիրառելի լավագույն միջազգային փորձի և ստանդարտների վրա»²⁹: Դրանք մեծապես չեն համապատասխանում միջազգային լավագույն և Հյաստանի համար ընդունելի փորձին: Դրանց մասին առաջարկություններ են ներկայացվել աշխատանքային խմբին, սակայն մնացել են անարձագանք (Շվեդիայի և ԵՄ դրական փորձը տարբեր հարցերի վերաբերյալ):

Վերը նշվածի հաշվառմամբ հարկ է նշել նաև, որ դեռևս 2017 թ. կառավարության կողմից ընդունված արձանագրային որոշմամբ ընդունվել է հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման Հայեցակարգ, որը պետք է ելակետ ծառայեր ռազմավարության և համապարփակ պետական քաղաքականության մշակման համար: Հայեցակարգում ուղիղ տեքստով արձանագրված է, որ «չնայած առկա դրական փոփոխություններին և տնտեսության մեջ ունեցած դերին, պետք է նշել, որ հանքարդյունաբերության ոլորտը չի ապահովում շրջակա միջավայրի պահպանության, բարելավման և վերականգնման, բնական պաշարների ողջամիտ օգտագործման պահանջները՝ ղեկավարվելով կայուն զարգացման սկզբունքներով [. . .] պինդ օգտակար հանածոների արդյունահանման գործող ծրագրերից ոչ մեկը չի կարելի համարել էկոլոգիապես կայուն [. . .] բնապահպանական օրենքները և կանոնակարգերը, որոնք կարող են լուծել վերոնշյալ խնդիրները, պատշաճ կերպով չեն իրականացվում [. . .] գերիշխող գաղտնիության մշակույթը, որը տիրում է ոլորտում, խոչընդոտում է հասարակության բովանդակալից մասնակցությունը, ինչպես նաև ճշմարիտ և փաստացի տեղեկատվության վրա հիմնված որոշումների կայացմանը [. . .] քաղաքացիական հասարակության կողմից պարբերաբար բարձրաձայնվում են ոլորտի վերաբերյալ խնդիրներ, որոնք պահանջում են լուծումներ»³⁰ և ասպես շարունակ:

²⁹ Նույն տեղում

³⁰ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության նիստի արձանագրությունից քաղվածք, 24 օգոստոսի 2017 թվականի N 36, «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման հայեցակարգին հավանություն տալու մասին» <https://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=91380>

Նշված Հայեցակարգում ամրագրված սկզբունքային դրույթներից հետևում է, որ հաջորդիվ ռազմավարական լուծումներով պետք է մշակվեն մեխանիզմներ և գործիքներ, որոնք կհանգեցնեն գործող հանքարդյունաբերական պրակտիկայի բարելավմանը, մինչդեռ ընդունված Ռազմավարությունը գերազանցապես վերաբերում է նոր առաջադրվող հանքարդյունաբերական նախագծերին: Ռազմավարության Գործողությունների պլանով սահմանված չեն մեխանիզմներ, որոնցով օրենսդրության նոր կարգավորումները կստանան հետադարձ ուժ և հավասարապես կվերաբերեն նաև գործող հանքարդյունաբերական ծրագրերին: Սահմանված չէ գործող պրակտիկայից դեպի ենթադրվող՝ պատասխանատու հանքարդյունաբերության անցումային շրջանի ժամանակացույց կամ այլ երաշխիքներ:

5. Ռազմավարության տեքստում և հավելվածներում բացակայում է բավարար վերլուծություն և միջազգային փորձի ուսումնասիրությունն առ այն, թե ինչպիսի պատասխանատվության միջոցներ պետք է կիրառվեն օրենսդրության պահանջներին չհամապատասխանող և ոչ պատշաճ գործունեության դեպքում: Չկա վերլուծություն գործունեության կասեցման կամ դադարեցման, ինչպես նաև ընդերքօգտագործման իրավունքից զրկելու հիմքերի վերաբերյալ, որոնք ոչ միանշանակ են կարգավորված գործող օրենսդրությամբ: Օրինակ՝ միջազգային լավագույն փորձի համաձայն՝ պատասխանատվության և փոխհատուցման ինչպիսի՞ միջոցներ պետք է կիրառվեն, երբ ընկերությունները չեն իրականացնում ընդերքօգտագործման ծրագրի հիմքում ընկած առանցքային պարտավորությունների կատարումը՝ ջրի փակ շրջանառու համակարգերի պատճառած հետևանքները (Թեղուտ), «չոր պոչերի» կամ առանց ընդերքօգտագործման թափոնների իրականացվող ընդերքօգտագործման նորագույն տեխնոլոգիաների ներդրման ձախողումը (Արմանիս), ընդերքօգտագործման թափոնները պարբերաբար հարակից գետերի մեջ արտահոսելը (Ագարակ, Ախթալա և այլք) կանխելու համար և այլ բազմաթիվ օրինակներ: Ռազմավարության մեջ չկա վերլուծություն կամ գնահատական Հայաստանի ընդերքօգտագործման թույլտվությունների ցանկում մեծամասնություն կազմող՝ փոքր հանքավայրերի ազդեցության մասին, մինչդեռ Հայեցակարգում հստակ նշված է, որ դրանք տնտեսապես նույնիսկ ավելի վնասակար են, քան օգտակար:

Այս առումով, Ռազմավարությամբ առաջարկվող մոտեցումների խորքային ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս պնդել, որ առկա է ոլորտի կարգավորման շուրջ առաջնահերթությունների անհամարժեք ընկալում: Անհրաժեշտ է սահմանել հստակ առաջնահերթություն, որ նախքան նոր հանքավայրերի շահագործման համար ընդերքօգտագործման իրավունքների տրամադրումը պետք է գործող հանքարդյունաբերությունը համապատասխանեցվի կամ մոտարկվի առաջարկվող չափանիշներին: Ոլորտի կայուն զարգացմանը վերաբերող լավ ստանդարտների մասին պնդումների համար որպես երաշխիք պետք է ծառայի նոր հանքավայրերի շահագործման թույլտվությունների տրամադրման ժամանակավոր դադարեցումը, որը կարող է ոլորտի պատասխանատուներին ստիպել ողջամիտ ժամկետներում իրական քայլեր ձեռնարկել հանքարդյունաբերության խնդիրները իրապես կարգավորելու համար: Այսպես՝ անհրաժեշտ է

նախ գործող հանքարդյունաբերությունը համապատասխանեցնել նշված ստանդարտներին, հետո միայն տրամադրել նոր թույլտվություններ՝ միննույն չափանիշներով աշխատելու պայմանով: Սա միակ տրամաբանական լուծումն է, որը կարող է ընդունվել որպես պատշաճ և գործնական երաշխիք ոլորտի իրական կանոնակարգման համար:

6. Վերը թվարկված խնդիրներին հաջորդում է կոնցեպտուալ բացերի մի ողջ շղթա, թե տնտեսական առումով որքանով է հնարավոր գործող հանքարդյունաբերական ձեռնարկություններին բերել հոչակված՝ լավագույն ստանդարտների դաշտ (ծախսերի հստակ գնահատում, դրանց բաշխում և առողջացման գործընթացի ժամանակահատված, բարձր ստանդարտներով աշխատելու դեպքում՝ ոլորտի շահութաբերության գնահատում և այլն): Մասնագիտական վերլուծություններում կան բազմաթիվ վերլուծություններ սոցիալ-բնապահպանական բարձր ստանդարտների և տեխնոլոգիաների կիրառման արդյունքում ապրանքի արժեքի բարձրացման և շուկայում դրա մրցունակության վերաբերյալ:³¹ համաձայն որոնց սոցիալական և բնապահպանական բարձր ստանդարտների ապահովման ծախսատարությունը կարող է տվյալ գործունեությունը դարձնել ոչ շահութաբեր³²: Հաշվի առնելով, որ Հայաստանում իրականացվող հանքարդյունաբերական գործունեությունը լուրջ բացասական ազդեցություն է թողնում շրջակա միջավայրի վրա և դրանով պայմանավորված՝ հարակից տարածքներում բնակվող մարդկանց առողջության և բարեկեցության վրա՝ Ռազմավարությամբ պետք է հիմնավոր կերպով գնահատվեր, թե որքանով այդ գործունեությունը Հայաստանում կլինի շահութաբեր այդ ստանդարտների պահպանման պարագայում:

Գործող հանքավայրերը առաջարկվող ստանդարտներին համապատասխանեցնելը բավականին լուրջ ֆինանսական և սոցիալական պարտավորություններ է առաջացնում ընդերքօգտագործող ընկերությունների համար, որոնց մեծ մասը, համաձայն Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացված հետազոտության³³, նույնիսկ այսօրվա պայմաններում աշխատում է վնասով: Ավելին, Հայաստանում ներկայումս գործող հանքարդյունաբերական նախագծերի սոցիալական և բնապահպանական կայունության հիմնախնդրին հստակ գնահատակն է տվել ՀՀ կառավարությունը՝ քննարկվող Ռազմավարությանը նախորդող պաշտոնական փաստաթղթում³⁴, որտեղ ուղղակիորեն արձանագրված է՝ «Չնայած առկա

³¹ Paul Ekins, Dimitri Zenghelis, original article “The costs and benefits of environmental sustainability”, Sustainability science (2021) <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-021-00910-5>

³² Caroline Flammer, MIT Sloan School of Management “Corporate Social Responsibility and Stock Prices: The Environmental Awareness of Shareholders”, May 2012 <https://corporate-sustainability.org/wp-content/uploads/arcs-2012-Flammer.pdf>

³³ The World Bank, “Armenia: Strategic Mineral Sector Sustainability Assessment”, Swedish Geological AB in association with SLR Consultants LTD., Avag Solutions LTD., AUA Center for Responsible Mining, AUA Turpanjian Center for Policy Analysis, 2016 https://www.eiti.am/file_manager/Useful%20materials/StrategicEng.pdf

³⁴ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության նիստի արձանագրությունից քաղվածք, 24 օգոստոսի 2017 թվականի N 36, «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման հայեցակարգին հավանություն տալու մասին» <https://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=91380>

դրական փոփոխություններին և տնտեսության մեջ ունեցած դերին, պետք է նշել, որ հանքարդյունաբերության ոլորտը չի ապահովում շրջակա միջավայրի պահպանության, բարելավման և վերականգնման, բնական պաշարների ողջամիտ օգտագործման պահանջները՝ ղեկավարվելով կայուն զարգացման սկզբունքներով [...] պինդ օգտակար հանածոների արդյունահանման գործող ծրագրերից ոչ մեկը չի կարելի համարել էկոլոգիապես կայուն [...] բնապահպանական օրենքները և կանոնակարգերը, որոնք կարող են լուծել վերոնշյալ խնդիրները, պատշաճ կերպով չեն իրականացվում [...] գերիշխող գաղտնիության մշակույթը, որը տիրում է ոլորտում, խոչընդոտում է հասարակության բովանդակալից մասնակցությունը, ինչպես նաև ճշմարիտ և փաստացի տեղեկատվության վրա հիմնված որոշումների կայացմանը [...] քաղաքացիական հասարակության կողմից պարբերաբար բարձրաձայնվում են ոլորտի վերաբերյալ խնդիրներ, որոնք պահանջում են լուծումներ»:

Արձանագրենք, որ Ռազմավարության գործողությունների ծրագրում այդպիսի պահանջ ամրագրված չէ: Չնայած հիմնախնդիրը վերլուծության է ենթարկվել Ռազմավարության հավելվածներում, սակայն հստակ դիրքորոշում այդպես էլ արտահայտված չէ: Սա առանցքային խնդիր է, քանի որ չեն կարող ոլորտում գործող տարբեր տնտեսավարողների համար լինել տարբեր պահանջներ և պատասխանատվության անհամաչափ պայմաններ:

Այս հետազոտությամբ ներկայացված դիտարկումները չեն հավակնում լինել սպառիչ: Կան հանքարդյունաբերության ռազմավարության բովանդակությունից բխող ներդրումային քաղաքականության, տարածքային պլանավորման, տնտեսական և այլ բնույթի բազմաթիվ հարցեր, որոնք դեռևս պետք է մանրամասն վերլուծվեն և գնահատվեն: Որպես վերջնական եզրահանգում՝ կարելի է նշել, որ չնայած տեխնիկապես լավ համակարգված լինելուն, ներկայացված հանքարդյունաբերության ռազմավարությունը կոնցեպտուալ առումով հայաստանյան իրականությունից կտրված փաստաթուղթ է՝ չնայած տեքստում բազմիցս շեշտվում է միջազգային գործիքակազմը մեր իրողությունների հետ համապատասխանեցնելու անհրաժեշտությունը:

Օգտագործված նյութեր

- ՀՀ կառավարության 11 մայիսի 2023թ. «Հանքարդյունաբերության ոլորտի զարգացման ռազմավարությունը և դրանից բխող գործողությունների պլանը (մինչև 2035 թվականը) հաստատելու մասին» N 730-Լ որոշում <https://www.e-gov.am/gov-decrees/item/40374/>
- World Bank, Armenia Mineral Sector Policy II Project <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P173686>
- Implementation completion and Results Report for Armenia Mineral Sector Policy II (P173686) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099525010282237622/pdf/P17368605fa17b07096c10ea6b2afb1ce4.pdf>
- Armenia Mineral Sector Policy II Stakeholder Engagement Plan (SEP) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/750631594853733237/pdf/Stakeholder-Engagement-Plan-SEP-Armenia-Mineral-Sector-Policy-II-P173686.pdf>
- On mining, Which way Armenia? Alen Amirkhanyan, director, center for Responsible Mining and Acopian Center for the Environment, American University of Armenia <https://crm.aua.am/files/2020/01/AMCHAM-Featured-Article-On-Mining-which-way-Alen-Amirkhanian-1.pdf>
- Environmental and Social Impact Assessment, Dr. Vlado Vivoda, Center for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland, Australia and Dr. Jonathan Fulcher, T.C. Beirin School of Law, University of Queensland, Australia, February 2017 https://crm.aua.am/files/2019/05/WP4_Environmental_and_Social_Impact_Assessment_Eng.pdf
- «Ընդերքօգտագործման իրավունքի տրման գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում», Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն, 2017 <https://transparency.am/hy/publication/pdf/114/1177>
- Guidance to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020 https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/gs/feder/dg/Documents/CBA_Guide_Final_Report.pdf
- «Ներդրումային ծրագրերի օգուտների և վնասների վերլուծության ուղեցույց», տնտեսական գնահատման գործիք, ԵՄ 2014-2020թթ. համաչափ զարգացման քաղաքականության համար https://mlri.org.am/media/pdfs/182_2050.pdf?fbclid=IwAR0bYzeyE9FA8VJvO0C1vteq1UMRvLj8AXD05we8fa4LcXjraAsUrXVETIs
- Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիր, Հայաստանի Հանրապետության՝ մի կողմից և Եվրոպական Միության և Ատոմային Էներգիայի

Եվրոպական համայնքի ու դրանց անդամ պետությունների՝ մյուս կողմից, միջև
https://www.mineconomy.am/media/11812/CEPA_arm.pdf

- Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31985L0337>
- Հետք հետաքննող լրագրողների ցանց, «Բացասականեզրակացության պարագայում երկարացվել է Մեղրաձորի ոսկու հանքավայրի ընդերքօգտագործման իրավունքը», հոդված, 18 դեկտեմբերի 2023թ. <https://hetq.am/hy/article/162924>
- The World Bank, Environmental and Social Framework, approved by the Board of Executive Directors on August 4, 2016. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/837721522762050108-0290022018/original/ESFFramework.pdf>
- International Climate Advisory Services / World Bank Group, Sector Licensing Studies, Mining Sector <https://documents1.worldbank.org/curated/en/867071468155129330/pdf/587890WP0Secto1BOX353819B001PUBLIC1.pdf>
- The World Bank, “Armenia: Strategic Mineral Sector Sustainability Assessment”, Swedish Geological ABin association with SLR Consultants LTD., Avag Solutions LTD., AUA Center for Responsible Mining, AUA Turpanjian Center for Policy Analysis, 2016
https://www.eiti.am/file_manager/Useful%20materials/StrategicEng.pdf