

**ЕВРОПЕЙСКАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ**

**ФОНД ИННОВАЦИОННОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ**

**ВАГАНЯН ГРИГОРИЙ АРШАЛУЙСОВИЧ**

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ**  
**(методология, принципы, технологии)**

**Ереван, 2017**

УДК 342.4: 005.1  
ББК 67.400+65.290-2  
В 124

Рекомендовано к печати Фондом инновационного и промышленного развития и кафедрой управления Европейской региональной образовательной академии

**ВАГАНЯН ГРИГОРИЙ АРАШАЛУЙСОВИЧ**

**В 124 КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ (МЕТОДОЛОГИЯ, ПРИНЦИПЫ, ТЕХНОЛОГИИ)/ Г.А. Ваганян. – Ер.: Авторское издание, 2017. - 156 с.**

Ваганян Г.А., доктор экономических, кандидат технических наук, советник Конституционного Суда Республики Армения, официальный представитель Венецианской Комиссии (Совета Европы), профессор Европейской региональной образовательной академии и Российско-Армянского (Славянского) Университета, Председатель диссертационного совета ВАК РА по специальности "Управление экономикой и ее отраслями".

УДК 342.4: 005.1  
ББК 67.400+65.290-2

ISBN 978-9939-0-2191-1

© Ваганян Г.А., 2017



## 1.6. ГОСУДАРСТВО – НЕ ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕНЕДЖЕР В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

В соответствии с договором о создании российско-армянского совместного предприятия по геологоразведке урана и других полезных ископаемых, в 2008 году начаты сбор и анализ фондовых материалов и оцифровка архивных материалов из геодезического фонда Республики Армения. Следует отметить, что организация геологоразведки урана и сопутствующих полезных ископаемых являлась одним из приоритетных направлений армяно-российского сотрудничества<sup>3</sup>.

Горнодобывающая промышленность – важнейшая отрасль мировой экономики.

Ее доля в общем промышленном производстве развитых стран в среднем составляет 8-10%. В Австралии, Норвегии и Канаде – 15-20%, во многих развивающихся странах – 30-50%, а в отдельных странах – свыше 80%. В развитых странах отрасль облагается большими налогами.

В Армении имеется 585 месторождений. Промышленные запасы молибдена составляют 7.6%, меди – 0.9%, серебра – 0.5%, золота – 0.4%, цинка – 0.3%. Имеется также железо, свинец, уран, много неметаллических ископаемых. У Армении есть серьезные проблемы с управлением недрами и водными ресурсами. Они связаны с оценкой недр и водных ресурсов, анализом геологической информации, стоимостью и выдачей лицензий на добычу полезных ископаемых, налогообложением горнодобывающих компаний, недропользователей, ользователей водных ресурсов, мониторингом окружающей среды и контролем за деятельностью в сферах горнодобывающей отрасли.

---

<sup>3</sup> [www.armz.ru/companies/projects/armenia](http://www.armz.ru/companies/projects/armenia)

## Хронология

- 20 января 2015г. была распространена информация в СМИ о том, что база данных горнорудной сферы Армении будет полностью оцифрована. Для реализации программы USAID "Повышение прозрачности в горнорудной сфере" в Армении Правительством было принято решение открыть внебюджетный счет (до 31 декабря 2017г.) для реализации этой программы. Программа не опубликована ни на сайте USAID, ни на сайте Правительства РА, т.е. она не прозрачна.

- В рамках программы планируется провести оцифровку данных государственной некоммерческой организации "Республиканский геологический фонд" (РГФ, [www.arka.am](http://www.arka.am)).

- В 2011г. принят Кодекс РА о недрах.

- Для реализации программы USAID выделена сумма \$356 тысяч для оцифровки и опубликования материалов РГФ с целью подготовки к присоединению к ЕІТІ к Инициативе прозрачности горнодобывающих отраслей ([news.am](http://news.am)), из которых 20% средств будет потрачено на повышение прозрачности данных, а остальные 80% пойдет на оцифровку данных ([www.arka.am](http://www.arka.am)).

- Между правительствами США и Армении подписано AAG-111-G-13-001 соглашение и от 12 ноября 2015 года N11 представлено исполняющее письмо о гранте для реализации программы USAID "Повышение прозрачности в горнорудной сфере", ориентированной на содействие Правительству РА в повышении прозрачности горнорудной сферы и в усилиях по росту эффективности отчетности. Грант будет направлен на осуществление трех целей:

1. Оцифровка и опубликование данных Республиканского геологического фонда.
2. Осуществление подготовительных шагов к присоединению к Инициативе прозрачности горнодобывающих отраслей (ЕІТІ).
3. Осуществление публичного информирования о некоторых действиях.

Под прозрачностью предусматривается открытость перед обществом решений и действий государственных должностных лиц, поскольку общество имеет право доступа к данной информации. Эффективная демократия (результативность) невозможна без отчетности и прозрачности, которые углубляют взаимосотрудничество государство-общество. Благодаря программе, огромный объем информационных данных станет доступным для заинтересованных организаций гражданского общества, СМИ, представителей образовательной сферы и гражданам, что позволит вместе с Правительством организовать информированный диалог по контролю и разработке политики горнодобывающей отрасли. В то же время реализация новых шагов для членства в ЕІТІ позволит начать общественные обсуждения между заинтересованными сторонами, включая правительство-бизнес-гражданское общество (из проекта постановления Прави-

тельства<sup>4</sup>). Кодекс РА о недрах 2011 года, в частности содержание норм статьи 12-ой (с учетом конституционных изменений 2015г.) закрепляет следующие особенности права собственности на геологическую информацию:

- вся геологическая информация, то есть все данные горнорудной сферы, хранящиеся в геодезическом фонде РА (Республиканский геологический фонд"), является собственностью государства. Правительство в лице уполномоченного органа является субъектом, которому вверено право управлять этой собственностью. Эта собственность публичная (общенародная), соответственно гражданское общество имеет право контролировать эффективность и качество управления этой собственностью, принимать участие в процессах формирования государственной политики в этой сфере, в принятии практических решений и мероприятий, а также оценивать их результаты с учетом требований международного права и Конституции РА, более того, суверенитета воли народа-законодателя.
- Данные РГФ являются объектом защиты интеллектуальной собственностью и должны как объект с высокой рыночной ценностью, охраняться, более того, использоваться с учетом интересов народа-законодателя.
- Согласно нормам статьи 13-ой геологическая информация предоставляется бесплатно (в порядке, установленном Правительством), что противоречит требованиям рыночной экономики, Конституции (ее Преамбулы) и международному праву. Общественная собственность (публичная или государственная) не может быть предоставлена **заинтересованным сторонам бесплатно**, без учета мнения всего народа, поскольку не вытекает из его социально-экономических интересов. Геологическая информация – это коммерческая информация, имеющая высокую рыночную цену, которая зависит от роста объема и содержания ее слагаемых.
- Другое противоречие - требование нормы статьи 13-ой, где *"геологическая информация, полученная пользователем недр (а их сотни в Армении) в пределах права пользования недрами, не может быть раскрыта без согласия пользователя недр. Уполномоченный орган обязан обеспечить конфиденциальность геологической для третьих лиц в ходе ее накопления, фиксирования, хранения, передачи и использования. В случае раскрытия конфиденциальности геологической информации раскрывшее ее лицо подлежит ответственности, установленной законом РА"*. Этот запрет не действует, если геологическая информация предоставляется: на основании решения суда, в целях составления государственного статистического отчета относительно прав пользования недрами, в целях использования уполномоченным органом во внутреннем отчете.

Таким образом, решение Правительства РА и договор, подписанный с USAID, в частности, оцифровка и публикация данных не вытекают из требований статей 12-ой и 13-ой Кодекса РА о недрах и водных ресурсах. Следовательно, до принятия указанного решения Правительства следовало отредактировать Кодекс и ввести соответствующие изменения с учетом вхождения или присоединения к ЕІТІ.

17.07.2015 в СМИ была распространена информация, что "Армяно-российская горнорудная компания", заинтересовавшаяся разработками урановых месторождений, будет ликвидирована (решение принято на заседании Правительства Армении 16 июля 2015г.). Министр энергетики и природных ресурсов отметил, что *"результаты проведенных исследований показали, что в Армении нет промышленных запасов урана"*. Финансовые средства на деятельность компании предоставила российская сторона (50%), а армянская сторона предоставила инеющуюся у нее информацию (50%). В це-

---

<sup>4</sup> www.gov.am

лом было затрачено на исследование почти 1 млрд. драмов. Российская сторона выделила на геологоразведку урана \$ 3 млн. Уставной капитал (по 150 акций у каждой стороны) около \$ 300 тысяч. Однако ранее в 2014г. министр энергетики и природных ресурсов сообщил, что Армения пополнит капитал ЗАО "Армяно-российская горнорудная компания". Предусматривалось увеличить долю Армении в уставном капитале на 95 млн. драмов, предусмотрев выплату за геологоразведочные данные. Российская сторона также выразила готовность вложить дополнительные средства (почти 95 млн. драмов).

### **Мировой опыт**

Какой процент от стоимости извлеченных ископаемых и водных ресурсов передается государству (в общенародную собственность – государственную собственность). Зарубежный опыт показывает, что горнодобывающие компании не освобождаются от оплаты ренты за пользование недрами, **доля составляет от 25-60%**. По некоторым данным в Армении около 500 горнодобывающих предприятий, из них 18 металлических. В стадии реализации около 300 проектов (из них 12 металлических), которые были разведаны в советское время, но не разрабатывались по экономическим и экологическим соображениям. Практически вся продукция металлических месторождений в виде концентрата или металлов экспортируется и составляет свыше 60% экспорта из Армении.

**Государство** (и это бесспорно) **не может эффективно управлять недрами и водными ресурсами**. Велики и коррупционные риски. Среди владельцев рудников немало бывших и настоящих должностных лиц. По этой причине государство не всегда может объективно оценить стоимость недр и водных ресурсов, обеспечить справедливое и эффективное распределение доходов, в условиях социального государства, социальной рыночной экономики. В итоге в бюджет Армении поступает от экспорта недр, от недропользователей чуть более 4%, по занятости – 0.5%. Т.е. политика государства в сфере недр, а также и водных ресурсов не эффективна и не качественна по результатам. Государство плохо управляет веренной ей собственностью, а общество не может воспользоваться своими правами – контроля и участия в формировании стратегии, принятии решений по управлению горнорудной промышленностью, недропользованием. Глава правительства согласно Конституции с изменениями 2015г. - главное должностное лицо, которое отвечает за результаты недропользования. Политика государства в этой сфере должна быть пересмотрена в корне, как по содержанию, так и по форме и утверждена Национальным собранием. Более того ее следует вынести на общенародный референдум. Она не может исходить и находиться в зависимости от интеллекта и опыта одного лица.

### **Народ обладает постоянным суверенитетом над своими природными богатствами**

Только за 2015г. десять из ста предприятий горно-металлургического комплекса Армении, находящихся в списке крупных налогоплательщиков, перечислили в бюджет в виде налога **47.9 млрд. драмов**, за 2014г. – **41.3 млрд. драм**. То есть экономический кризис для недропользователей практически не отразился, однако отразился на снижении общего благосостояния народа, уровня минимального благополучия. Более того, в этих условиях государственный долг вырос, при этом чистая прибыль банковской системы также выросла. **Именно эта система обслуживает недропользователей Армении, выдавая им также кредиты**. Однако следует подчеркнуть, что **только народ Армении обладает постоянным суверенитетом над своими природными богатствами**

и ресурсами и это право должно концептуально осуществляться **в интересах его национального развития и благосостояния**. Народ-законодатель имеет конституционное право контролировать эффективность и качество управления недрами и водными ресурсами в соответствии с целями, провозглашенными в преамбуле Конституции, а также требовать у государственных органов, органов местного самоуправления полной отчетности. *Жестокая эксплуатация принадлежащих народу природных ресурсов в интересах бизнеса или политического меньшинства или большинства не приемлема.*

В мировой практике происходит серьезная эволюция в трактовке права собственности на недра и юридического мышления в этой сфере в контексте резолюций ООН. В 1952г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой говорится, что *“право народов свободно использовать и эксплуатировать свои богатства является неотъемлемой частью их суверенитета”*. В 1962 г. была принята резолюция, которая содержала следующее положение: *“Право народов и наций на постоянный суверенитет над их природными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах национального развития и благосостояния народов и национальностей, населяющих данное государство”*. После нефтяного кризиса 1970-1972 гг. 29-я сессия Генеральной Ассамблеи приняла резолюцию № 3281, называемую *“Хартия Экономических прав”*, провозгласившую принцип, в соответствии с которым *“каждое государство имеет право и будет свободно осуществлять целостный постоянный суверенитет, включая владение, пользование и распоряжение, в отношении всех своих природных богатств, ресурсов и экономической деятельности”*.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что **право народов и наций на владение, пользование и распоряжение природными богатствами своей страны и в частности недрами и их ресурсами, рассматривается в настоящее время как неотъемлемый элемент суверенитета каждого государства и, по существу, стало уже общепризнанной международной нормой**. Если государство, органы государственной власти уважают право народа на самоопределение то, очевидно, должны уважать право народа на владение, пользование и распоряжение природными богатствами и ресурсами своей страны, в частности недрами и водными ресурсами. Монополия управления собственностью недр и водных ресурсов, огромными богатствами, превышающими ВВП страны в сотни раз весьма **ответственное явление**. Около 95% месторождений твердых ископаемых эксплуатируется самым **дешевым (экономически выгодным, прибыльным) - открытым способом**. Залежи молибдена в Армении составляют более 7.6% утвержденных мировых запасов.

Золотой резерв является частью золотовалютного резерва, выполняя роль антикризисного резерва и стабилизации/корректировки курса национальной валюты. Так как золото можно в любой момент использовать как средство оплаты, большие запасы золота означают бóльшую экономическую независимость. По данным Всемирного золотого совета самые большие запасы золота в тоннах и их доля в общем объеме национальных золотовалютных резервов в процентах у США (8133,5 тонн, доля - 74%), у Германии (3381 тонн, 68%), у России (1393,4 тонн, 13%), у Турции (504,7 тонн, 16%), у Казахстана (205,7 тонн, 27%), у Азербайджана (30,2 тонн, 11%), у Киргизии (4 тонны, 8,1%). Армения, где добывалось **5-7% золота СССР, не имеет в настоящее время золотого запаса**. На 2011 г. в Армении планировалось произвести 4.5 тонны золота на Сотском месторождении. На амулсарском месторождении, крупнейшем в регионе, планируется произвести до 4 тонны золота ежегодно в течение 15 лет. Следовательно, правительство должно принять более эффективные меры для восстановления золотого запаса.

В Сюникской области между селами Пхрут и Лернадзор обнаружены залежи урана, которые оцениваются более чем **100 тыс. тон.** Для сравнения: Россия по запасам

урана занимает 3-е место в мире (после Австралии и Казахстана), имеет почти **550 тыс. тон** запасов урана, немногим менее 10 % его мировых запасов. К 2030 г. будут полностью отработаны крупные и доступные месторождения с запасами до 80 долл./кг, и в освоение начнут вовлекаться труднодоступные месторождения с себестоимостью производства более 130 долл./кг урана. У Армении открывается возможность стать активным игроком на рынке урана.

На глубине 3595 м. в 1984г. в Армении была получена тонна нефти приемлемого качества. Да глубина большая, однако, следует учесть, что в результате землетрясений (а они в регионе весьма часто происходят), подземный уровень нефти может подняться и поднимается. Общие водные ресурсы только озер Армении оцениваются в **39.3 миллиарда кубических метров**. Армянское правительство может взять на себя инициативу создания крупной **“транснациональной госкорпорацией”** по капитализации и управлению водными ресурсами. Согласно пункту 2-ому статьи 2-ой Конституции с изменениями 2015г. **государственной собственностью управляет Правительство. Деятельностью Правительства руководит Премьер-министр** (пункт 1-ый, статьи 152-ой), который **координирует работу его членов**. Основные направления деятельности Правительства определяет Премьер-министр в рамках программы Правительства, которая представляется на утверждение парламенту, избравшего Премьер-министра. Особая ответственность ложится на Национальное собрание Армении, которое имеет конституционное право контролировать деятельность исполнительной власти.

### **Украина, Китай, Норвегия и США**

На Украине, согласно 1-у пункту 13-ой статьи Конституции *“Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных настоящей Конституцией. Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом”*.

В Китае в статье 9-ой Конституции *“Недра, воды, леса, горы, целинные земли и другие природные ресурсы являются государственной, т.е. общенародной, собственностью. Исключения составляют леса, горы, степи, целинные земли и отмели, которые по закону являются коллективной собственностью. Государство гарантирует рациональное использование природных ресурсов, берет под охрану ценные виды животных и растений. Запрещается любым организациям и частным лицам, какими бы то ни было способами присваивать или разрушать природные ресурсы”*.

В социально-ориентированной Норвегии, согласно Конституции *“каждый имеет право на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье, и на охрану природной продовольственной продукции на ее многообразие. Природные ресурсы должны находиться под длительным и постоянным наблюдением, чтобы заботиться об этом праве также и для потомков. Чтобы заботиться об этом праве для существующего поколения, граждане имеют право на получение сведений о состоянии природной среды и о влиянии на природу планируемых и осуществляемых мероприятий. Государственные органы принимают более детальные постановления для выполнения этих конституционных положений (включен Законом от 19 июня 1992 г.)*. Для Армении пригодна американская модель управления недрами, в частности опыт штата Аляски (США), население которого примерно **750 тыс. человек**. Там с конца 50-х годов XX в. Успешно отработывалась модель **общественной собственности в ресурсном секторе**. Был



закреплён участок в 103 млн. акров (почти треть территории штата), в котором имелись значительные запасы нефти. В структуру общественного сектора была включена социальная сфера штата.

Для реализации права общественной собственности в 1976 году был создан **Постоянный нефтяной фонд Аляски, находящийся под общественным контролем, под управлением Alaska Permanent Fund Corporation**, в который входили ежегодные отчисления (25%) от нефтяных доходов частных компаний, добывающих нефть на условиях долгосрочной аренды. Этот фонд является **совместной собственностью всего населения штата**, что, в частности, выражается в выплате всем жителям Аляски (кроме осуждённых преступников) дивидендов. В 2005 году его объём составил \$32 млрд., а дивиденды - \$845 на человека. Наименьший размер дивидендов - \$331,29 на человека (1984 год); наибольший - \$3 269 на человека (в 2008 году); среднее значение колеблется между \$600 и \$1 500.

### **Ограничение прав недропользователей**

Серьезным ограничением права недропользователей распоряжаться добытой продукцией является **требование государства** продать ему часть добытой продукции. Такая практика характерна для всех ресурсодобывающих и ресурсопроизводящих государств. Государство, как управляющий **собственностью - природными ресурсами, имеет право получить их часть**. При этом основным условием, которое соблюдается и заранее оговаривается в условиях или договоре на пользование недрами, является определение таких поставок и их условий заранее, **до момента заключения договора о недропользовании**. Все договора (договора о недропользовании) необходимо **пересмотреть с учетом вышесказанного**. Условия удовлетворения нужд государства определяются **потребностями народа и задачами по повышению общего благосостояния, вытекающими из конституционных целей**. Квоты удовлетворения таких потребностей в определенной пропорции должны распределяться между всеми недропользователями Армении. Подобные ограничения, естественно, ложатся дополнительным грузом на недропользователя. Однако при обсуждении условий недропользования не правительство, а сам недропользователь должен обосновать и получить ту или иную форму компенсации (снижение налоговых ставок, освобождение от пошлин и т.п.). В армянском законодательстве не содержится норм и механизмов, регулирующих подобные ситуации. Они обычно регламентируются условиями конкретных лицензионных соглашений, что в новых условиях социально-рыночной модели экономики не обоснованно, не эффективно и не рачительно, одним словом, противоречит требованиям Конституции и общепризнанной международной нормы. Все недра и водные ресурсы Армении должны служить народу и обеспечивать общее благосостояние и гражданское согласие. Однако без строгого общественного контроля, контроля законодателя эффективно управлять этой государственной собственностью будет невозможно.

Крайне актуально создание **Армянского Национального Фонда общего благосостояния** по примеру штата Аляски, как **совместная собственность всего населения Армении**. Целесообразно ежегодно отчислять Фонду, 25-30% от полученной прибыли от частных компаний - недропользователей на условиях долгосрочной аренды. Этот Фонд, как **совместная собственность населения Армении**, выплатит всем жителям страны (кроме осуждённых преступников) дивиденды. Армения через несколько лет может стать одной из процветающих стран в регионе, что исходит из требований народа-законодателя, закрепленных в целях преамбулы Конституции.