

# СРГ ПДООС

*Седьмая ежегодная встреча в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования*

17-18 октября 2005 г. (Москва, Российская Федерация)

REPIN(2005)3

**Проект технического доклада**

**ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО  
КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ**

10 октября 2005 г.

Данный проект доклада составлен на основании материалов, предоставленных Министерством охраны природы Республики Армения. Информация будет уточнена и, при необходимости, детализирована по результатам обсуждения по время Седьмой ежегодной встречи Сети по реализации программ природоохранного регулирования в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

Выводы и рекомендации обзора отражены в отдельном документе.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
Цель обзора в Республике Армения .....	4
Ключевые этапы реализации обзора .....	5
ОСНОВЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ .....	6
Экологические вызовы последних десятилетий .....	6
Идентификация политических целей в области охраны окружающей среды .....	7
Инструменты экологической политики .....	7
Командно-административные инструменты .....	8
Экономические инструменты .....	12
Законодательное обеспечение экологической политики .....	12
Законотворческий процесс .....	14
СФЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПОЛНОМОЧИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА .....	17
Статус и стратегические цели инспекции .....	17
Законодательное обеспечение деятельности ГПИ .....	18
Функции и сфера ответственности ГПИ .....	19
Полномочия .....	21
Организационная структура .....	22
Сотрудничество со смежниками .....	25
Сотрудничество с другими министерствами и ведомствами .....	25
Сотрудничество с правоохранительными органами и судебными властями .....	26
РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ .....	27
Правовые основы участия общественности в охране окружающей среды .....	27
Право участия в разработке законодательства .....	27
Право участия в экологических оценках намечаемой производственной деятельности .....	28
Другие права .....	29
Воздействие общественного мнения .....	30
Взаимодействие МОП и Инспекции с общественностью .....	30
Взаимодействие Инспекции о средствами массовой информации .....	31
Взаимодействие ГПИ с представителями регулируемого сообщества .....	31
Производственный экологический контроль в Республике Армения .....	32
МЕТОДЫ, СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ .....	34
Определение стратегии и тактики контроля .....	34
Идентификация и регистрация объектов регулирования .....	35
Разработка годовых планов .....	35
Подготовка проверок .....	36
Осуществление проверок .....	37
Документирование и оценка результатов проверки .....	38
Меры воздействия на нарушителей и практика их применения .....	38
Подготовка отчетности .....	41
Система оценки деятельности Инспекции .....	41
КАДРОВЫЕ, ФИНАНСОВЫЕ, МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ .....	44
Структура ГПИ и кадровые ресурсы .....	44
Кадровая политика .....	45

Повышение квалификации инспекторского состава .....	46
Материально-техническая база ГПИ.....	47
Лабораторно-аналитическое обеспечение деятельности ГПИ .....	48
Информационное обеспечение деятельности ГПИ.....	49
Финансирование деятельности ГПИ .....	50
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО .....	52
Сфера охвата международного сотрудничества .....	52
Создание потенциала, финансируемое из международных источников .....	53
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ПОВЕРХНОСТНЫХ ВОД САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ .....	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ .....	55

## ВВЕДЕНИЕ

1. Члены Сети по реализации программ природоохранного регулирования (*англ. REPIN – Regulatory Environmental Programme Implementation Network*) на своей 5<sup>ой</sup> ежегодной встрече, состоявшейся в октябре 2003 г., приняли решение о создании пилотной схемы взаимных обзоров, призванной облегчить реформы органов экологического контроля стран Восточной Европы, Кавказа и в Центральной Азии (ВЕКЦА). Сеть REPIN одобрила цели и методологический подход взаимных обзоров. В качестве основы для проведения обзоров приняты положения «Руководящих принципов реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой ВЕКЦА», которые были рекомендованы к внедрению на Киевской конференции министров охраны окружающей среды.

### Цель обзора в Республике Армения

2. Министерство охраны природы (МОП) Республики Армения обратилось в Секретариат СРГ с просьбой исследовать результативность национальной системы экологического контроля в сравнении с международной практикой и обозначить приоритетные меры реформирования этой системы в рамках механизма взаимных обзоров. В ответ на эту инициативу, страны-участницы Сети REPIN поддержали предложение о проведении второго пилотного обзора в Армении.

3. Взаимный обзор заключается в систематическом изучении и оценке показателей одного государства другими государствами с тем, чтобы в конечном счете помочь исследуемой стране внедрить у себя наиболее прогрессивную практику и добиться соблюдения совместно принятых норм и принципов. В основе механизма взаимных обзоров лежит отсутствие какой-либо угрозы санкций за несоблюдение требований по результатам исследования: его воздействие зависит от того, каким авторитетом пользуются партнеры по процессу обзоров и какой силой убеждения они обладают. Обзор может служить таким целям, как, например:

- Обеспечение поддержки институциональных реформ со стороны международных партнеров;
- Повышение открытости, подотчетности и авторитета органов контроля на национальном и международном уровне;
- Создание возможностей диалога между правительствами по вопросам политики и поддержки в укреплении организационно-кадрового потенциала.

4. Практическая польза и большой политический резонанс взаимных обзоров был продемонстрирован благодаря обширной международной практике, накопленной в этой сфере, включая регулярные обзоры (экономических показателей, систем регулирования и природоохранной деятельности), проводимые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>1</sup>, обзоры природоохранной деятельности, выполняемые в регионе ВЕКЦА Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН), а также обзоры экологических фондов, проводимые

---

<sup>1</sup> См. публикацию “Peer Review: an OECD Tool for Co-operation and Change”, OECD, 2003.

Специальной Рабочей Группой по реализации ПДООС. Другим примером успешного применения концепции взаимных обзоров является Инициатива сети IMPEL органов контроля Европейского Союза (ЕС) по обзору деятельности в сфере правоприменения, осуществление которой было начато в 2001 г. странами-членами ЕС.

5. Рекомендации обзора касаются таких основополагающих элементов системы экологического контроля Республики Армения, как:

- Нормативно-правовая и институциональная база;
- Стратегии и инструменты обеспечения соответствия, а также необходимая инфраструктура для их применения;
- Взаимодействие с основными заинтересованными сторонами внутри страны и за ее пределами.

6. Необходимо отметить, что обзор обсуждает эффективность организации системы регулирования и контроля и не касается природоохранной результативности как таковой. Исследование природоохранной результативности Республики Армения было проведено в 2000 году ЕЭК ООН. Настоящий обзор учитывает результаты исследования, проведенного ЕЭК ООН, и развивает их путем углубленного анализа системы экологического управления и контроля.

#### **Ключевые этапы реализации обзора**

7. Подготовительный этап обзора состоял из предварительного анализа, проведенного в период с января 2005 г. по апрель 2005 г. В основе анализа лежали имеющиеся аналитические доклады, национальная правовая база, Обзор природоохранной деятельности, проведенный ЕЭК ООН, и отчет, подготовленный Государственной природоохранной инспекцией.

8. Миссия по проведению обзора работала с 23 по 28 мая 2005 г. в составе семи экспертов из стран-членов ОЭСР, стран Центральной Европы и ВЕКЦА, Регионального Экологического Центра по Центральной Азии и Секретариата<sup>2</sup>. Миссия включала серию бесед с политическими руководителями, менеджерами и экспертами, представляющими центральный аппарат Министерства и ГПИ, региональные отделения, другие правительственные и международные организации, равно как и НПО и субъекты регулирования. Консультациями в ходе данных встреч было охвачено около 60 человек. По завершении работы миссии по проведению обзора ее члены представили и обсудили первоначальные выводы на встрече с персоналом МОП. Секретариатом и должностными лицами МОП была проведена совместная пресс-конференция о целях, результатах миссии и последующей деятельности в рамках обзора.

---

<sup>2</sup> В группу по проведению обзора входили следующие эксперты: Таисия Неронова (Кыргызстан), Ингуна Плавиня (Латвия), Ханс-Роланд Линдгрэн (Швеция), Руслан Жечков (РЭЦ ЦВЕ), Владимир Шварц (Россия), Хенк Руссинк (Нидерланды), Анжела Буларга (Секретариат СРГ).

## ОСНОВЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

9. Природоохранные результаты правоприменения, как отмечается в «Руководящих принципах», зависят не только от самой системы контроля за соблюдением природоохранных требований, но и от ясности целей экологической политики, разнообразия и сбалансированности ее инструментов, обоснованности принципов регулирования и качества нормативной правовой базы, в том числе качества законодательства, а также множества внешних социально-экономических факторов. Поэтому, прежде чем перейти к описанию системы контроля, обзор представит общую характеристику природоохранного управления в Республике Армения, что, в дальнейшем, облегчит понимание специфики организации и выбора методов работы контрольно-надзорных органов.

### Экологические вызовы последних десятилетий

10. Неблагоприятная экологическая ситуация в Армении сложилась еще в советский период. Развитие ресурсоемких и энергоемких производств, крайне слабо оснащенных очистными сооружениями, использование экстенсивных методов в сельском хозяйстве, отсутствие систем по обезвреживанию и переработке отходов оказали весьма негативное воздействие на окружающую среду. Города Ереван, Ванадзор, Раздан, Алаверди, Арарат, Каджаран, Агарак стали крупными точками атмосферного загрязнения, тяжелая ситуация сложилась в бассейне озера Севан, воды которого интенсивно использовались в ирригационных и энергетических целях.

11. В 80-90-е годы наметился определенный перелом: были построены ряд очистных сооружений и произведены значительные работы по облесению территорий. Однако, в целом, ситуация продолжала оставаться сложной, особенно в связи с высокой загрязненностью воздушного бассейна городов и сложностью проблемы захоронения радиоактивных отходов Армянской АЭС.

12. После обретения независимости Армения столкнулась с серьезными социально-экономическими проблемами переходного периода, усугубленными блокадой и энергетическим кризисом 1991-1995 годов. Негативно сказывались на экономике страны неизжитые последствия разрушительного Спитакского землетрясения. В этих условиях экологические проблемы временно отступили на второй план, но их острота ничуть не уменьшилась. Хотя закрытие промышленных производств и привело к снижению загрязненности воздушного бассейна городов и сокращению объема промышленных стоков, эти факторы компенсировались соответственно ростом парка автомашин, резким сокращением общественного электротранспорта и зеленых зон, отключением и выходом из строя очистных сооружений. Энергетический кризис вызвал массовую вырубку лесных насаждений. Возобновились попуски из озера Севан в энергетических целях, начались массовые вырубки лесов, активизировалась деградация земель, реальной стала угроза процессов опустынивания.

13. В настоящее время в стране наблюдаются стабилизация социально-экономического положения. Начиная с 1994 года удалось приостановить экономический спад республики и обеспечить определенную макроэкономическую стабильность. В течение последних трех лет наметился устойчивый рост экономических показателей. По данным Национальной статистической службы Армении, по итогам 2004 года рост ВВП составил 10,1% по сравнению с 2003 годом и достиг 3,5 млрд. долл. США.

## Идентификация политических целей в области охраны окружающей среды

14. Как только в стране начали появляться признаки стабилизации социально-экономического положения, руководством Армении было заявлено, что активизация экономики будет основываться на принципах устойчивого развития, в том числе постепенного улучшения экологической ситуации и обеспечения рационального использования природных ресурсов. Заявленный ориентир отражен в Стратегической программе преодоления бедности (СППБ), которая была принята в августе 2003 года на основании обсуждений между Правительством РА и общественностью как на центральном, так и на местных уровнях. СППБ будет служить механизмом координации помощи со стороны двусторонних и многосторонних доноров.

### **Вставка 1. Экологические задачи, поставленные в Стратегической программе преодоления бедности в Республике Армения**

- Рациональная эксплуатация минеральных ресурсов и развитие возможностей для вторичного использования сырья;
- Повышение энергетической эффективности;
- Улучшение нормативной правовой базы в сфере охраны окружающей среды и механизмов реализации ее требований, в том числе системы экологического контроля;
- Обеспечение платности пользования природными ресурсами и целевое использование платы;
- Реформирование системы экологических стандартов и нормативов, а также процедур оценки воздействия на окружающую среду;
- Восстановление экосистемы озера Севан, его защита и рациональное использование;
- Укрепление системы управления лесными ресурсами;
- Улучшение системы управления токсичными промышленными отходами, особенно в химической промышленности и при добыче полезных ископаемых;
- Развитие системы управления и переработки бытовых отходов.

*Источник: Poverty Reduction Strategy Paper, p. 90.*

15. В настоящее время министерства и государственные учреждения разрабатывают целенаправленную программу мероприятий для практического внедрения Стратегической программы. Программа будет официально пересматриваться раз в два года и, при необходимости, будут внесены промежуточные изменения. Кроме того, в стране разработан и утвержден Национальный план действий по охране окружающей среды и принята специальная программа по восстановлению экологического равновесия озера Севан.

## Инструменты экологической политики

16. Экологическая политика в Армении основана на регулятивных инструментах, в том числе на командно-административных и экономических инструментах. Использование нерегулятивных подходов (например, рейтингов экологической результативности предприятий) затруднено из-за целого ряда причин: долгих традиций командно-административного управления, широко распространенного мнения о своеобразной «государственной монополии» каких-либо действий по охране окружающей среды, а также, в некоторых случаях, противостояния различных сторон, вовлеченных в процесс управления. Справедливо отметить, однако, возрастающий интерес к инновационным подходам и большую предрасположенность к диалогу и совместным действиям со стороны государственных органов и НПО, а в некоторых случаях – и регулируемого сообщества.

### ***Командно-административные инструменты***

17. Командно-административные инструменты не претерпели значительных изменений за последние несколько десятилетий и включают:

- стандарты качества окружающей среды, лимиты природопользования и загрязнения;
- разрешительные рычаги регулирования;
- производственный контроль и обязательную отчетность предприятий;
- экологическую ответственность и меры реагирования на несоблюдение требований.

### ***Стандарты и лимиты***

18. Стандарты качества окружающей среды являются основой регулирования в сфере охраны окружающей среды. В Армении регулируется 30 параметров по качеству поверхностных вод (по двум направлениям пользования – санитарно-гигиеническому и рыбохозяйственному) и 42 ингредиента параметров по качеству атмосферного воздуха. Все существующие стандарты были разработаны в советское время на основании принципа нулевого риска.

19. Стандарты качества среды не имеют прямого юридического действия и внедряются путем установления лимитов (предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух – ПДВ, и предельно допустимых сбросов в водные объекты – ПДС). Лимиты напрямую связаны с ПДК и рассчитываются с использованием математических моделей так, чтобы концентрации вредных веществ на границе так называемой санитарной зоны не превышали ПДК. Лимиты разрабатываются предприятием. Для предприятий, которые не в состоянии достичь лимитов по экономическим соображениям, устанавливаются временные лимиты и предприятия обязаны разработать план достижения базовых лимитов.

20. Наиболее характерной особенностью нынешней системы экологических стандартов является ее излишняя жесткость, даже по сравнению с международно-принятыми стандартами, что было отмечено в ходе Обзора экологической результативности Республики Армения, проведенном в 2000 году ЕЭК ООН, а также многочисленными другими исследованиями в данной области. Это приводит иногда к установлению невыполнимых требований или к излишним затратам на регулирование и непосильным затратам на достижение требований.

21. Невыполнимость требований создает атмосферу конфронтации, поскольку предприятия очень часто вынуждены работать в нарушение закона. Она также поощряет предприятия к поиску путей уклонения от выполнения требований (даже в случаях, когда требования выполнимы) и открывает возможности для коррупции в органах регулирования. Порождаемые проблемы не ограничиваются лишь сферой охраны окружающей среды – они имеют более широкое социальное значение, поскольку существованием идеологии и практики регулирования, основанных на невыполнении требований и на отсутствии правоприменения, подрывается главенство закона.



22. Необходимость реформы стандартов полностью осознается Министерством охраны природы и существует твердое намерение изменить эти стандарты в сторону гармонизации с международно-принятыми нормативами. Специалистами обсуждается возможность внедрения стандартов эмиссий для отдельных отраслей промышленности. Рассматривается также идея регулирования промышленности на основании наилучших доступных технических приемов. Проведение реформы затягивается в основном по причине нехватки финансирования на технико-экономические разработки.

#### *Разрешительные рычаги регулирования*

23. Разрешительный принцип регулирования воздействия на окружающую среду и использования природных ресурсов в Республике Армения предусмотрен в "Основах законодательства РА об охране природы" и других законодательных актах Республики Армения. Выдаче разрешения должна предшествовать оценка ожидаемого воздействия на окружающую среду. Оценке подвергаются проекты, планы, концепции и т. д. предусматриваемой деятельности. Результаты оценки, проводимой природопользователем, проходят экспертизу со стороны МОП.

24. Правительство Республики Армения и Министерство охраны природы ввели в действие ряд решений, которыми регулируется процесс выдачи разрешений. Необходимость оформления природоохранных разрешений указана "В основах законодательства РА об охране природы", в кодексах РА "О воде", "О земле", "О недрах", "Лесном кодексе", законах РА "Об охране атмосферного воздуха", "О лицензировании", "О животном мире", "О растительном мире", "Об озере Севан". В большинстве этих законов процедуры выдачи разрешений не унифицированы.

25. Учитывая, что все разрешительные документы выдаются в разное время и на разные сроки, природопользователям постоянно приходится их обновлять, и что-то неизбежно оказывается просроченным. Эти технические недоработки в деятельности государственных природоохранных органов часто также становятся причиной для претензий со стороны регулируемого сообщества.

26. При соответствии размеров деятельности критериям, закрепленным в постановлении Правительства РА "О предельных размерах предполагаемой деятельности подлежащей экологической экспертизе воздействия на окружающую среду" от 30 августа 1999 г., решения о выдаче природоохранных разрешений принимаются при положительном заключении Государственной экологической экспертизы. Это еще более усложняет систему.

27. В своей основе система выдачи разрешений не претерпела существенных изменений с советских времен. Она ориентирована на контроль загрязнения «на конце трубы» и на раздельное рассмотрение компонентов окружающей среды. Величины предельно допустимых выбросов и сбросов (ПДВ/ПДС) представляют собой базовое требование разрешений. В разрешениях не учитывается потенциал переноса загрязнения из одного компонента окружающей среды в другой. Разрешения выдаются на индивидуальной основе. Законодательство ясно разделяет ответственность между государственными органами и природопользователями на том или ином этапе выдачи разрешений. Содержание заявок на разрешения носит довольно емкий характер.

28. Согласно действующему законодательству к документам, которые должно иметь предприятие, относятся:

- разрешение на выбросы в атмосферу (рассматривается Управлением охраны природы МОП и утверждается первым заместителем министра) выдается на 5 лет;

- разрешение на сбросы в водные объекты, разрешение на сброс в канализацию, разрешение на водопользование, и нормативы водопотребления и водоотведения, выдаваемые Агентством по управлению водными ресурсами сроком на 3 года (каждый документ по отдельности);
- Договор по недропользованию (утверждает министр) заключается на срок до 28 лет;
- План горных работ (утверждает министр) утверждается на 1 год;
- Разовое согласование на земельный отвод выдается марзпетом или руководителем общины.

29. В сфере регулирования биологических ресурсов, существуют следующие разрешительные документы, выдаваемые Агентством по управлению биоресурсами на 3 года:

- разрешение на промышленный отлов рыбы на озере Севан;
- разрешение на промышленный отлов рыбы и рака;
- разрешение на промышленный сбор и заготовку растений;
- разрешение на вывоз и ввоз растений.

30. Правом выдавать природоохранные разрешения наделено только Министерство охраны природы Республики Армения. Подготовка соответствующих документов возложены на различные подразделения центрального аппарата Министерства (Управление охраны природы, Агентство по управлению водными ресурсами, Агентство геологии, Агентство по управлению биоресурсами) вследствие чего система выдачи разрешений разобщена институционально, несмотря на ее полную подчиненность одному Министерству.

31. Кроме того, Правительством РА должны выдаваться лицензии на "переработку опасных отходов, их обезвреживание, хранение, перемещение и транспортировку". Лицензии по вредным отходам выдаются Правительством РА на основе экспертных заключений, выданных межведомственной комиссией. Лицензии выдаются бессрочно.

32. На территориальном уровне, полномочия по выдаче разрешений весьма ограничены. Региональные отделы Государственной природоохранной инспекции выдают разовые разрешения на использование биоресурсов (рыболовство, охота). Территориальное лесничество вправе выдавать разрешения на рубку леса. Местные органы не имеют никаких полномочий по выдаче разрешений. Тогда как централизованное регулирование крупных предприятий вполне оправдано необходимостью участия высокоспециализированных экспертов и сохранением баланса сил между органом, выдающим разрешения, и природопользователем, такое положение дел неблагоприятно для малых и средних предприятий, которые несут дополнительные административные затраты без существования на то объективных причин.

33. Число выданных разрешений, однако, позволяет сделать вывод о намного более узком охвате предприятий, нежели это предусмотрено законодательством. Данные Таблицы 1 демонстрируют, что, скорее всего, малые и средние предприятия не охвачены системой выдачи разрешений. В этом случае, Министерству необходимо продумать новые эффективные пути регулирования этой категории природопользователей.

Таблица 1. Динамика числа выданных природоохранных разрешений (2000-2004)

Тип выданных разрешений	2000	2001	2002	2003	2004
на водопользование	163	131	-	269	515
на сброс загрязняющих веществ	123	121	-	181	111
на выброс загрязняющих веществ	68	106	66	181	161

Источник: Министерство охраны природы Республики Армения, 2005.

34. Устаревшая система природоохранных стандартов и лимитов, с одной стороны, и слабость лабораторно-аналитической базы контрольных органов и отсутствие национальной системы экологического мониторинга – с другой, делают нормирование и оценку реального воздействия производств на окружающую среду наиболее слабыми звеньями в регулятивной деятельности. В результате, процедура выдачи разрешений нередко превращается в формальность.

35. Долгое время оставались формальностью и консультации общественности в процессе экологических оценок и выдачи разрешений. Практика применения положений нового Водного Кодекса и закона РА “Об оценке воздействия на окружающую среду” знаменует сдвиг к лучшему в данной области (смотри третью главу обзора).

#### *Производственный контроль и отчетность*

36. При выдаче разрешений фиксируется требование о проведение производственного контроля. Параметры, точки и частота мониторинга выбросов и сбросов описаны в томах ПДВ и ПДС. Никаких других требований по производственному контролю не устанавливается. Инструментальные измерения ведутся очень редко (такого рода мониторинг встречается на пяти процентах крупных предприятий), однако расчетные методы применяются повсеместно, во многом из-за необходимости подсчета экологических платежей (смотри ниже по тексту).

37. Обязательная статистическая отчетность предприятий ограничивается объемами выбросов и сбросов. В тоже время, в Республике Армения сохранился институт экологических паспортов, чье содержание сопоставимо с годовыми природоохранными отчетами, требуемых в некоторых странах ОЭСР в рамках комплексного регулирования крупных промышленных предприятий. Незначительное число подготовленных документов (например, за последние четыре года были оформлены только 17 экологических паспортов) и их редкое обновление говорит, однако, о крайней ограниченности влияния этого инструмента экологической политики. Дальнейшие детали организации производственного контроля и отчетности описаны в третьей главе настоящего обзора.

#### *Экологическая ответственность и меры правоприменения*

38. Санкции за несоответствие экологическим требованиям устанавливаются гражданским, административным и уголовным кодексами, а в природоохранных законах делается ссылка на эти законы. В распоряжении природоохранных правоприменительных органов имеются следующие средства и методы воздействия:

- предписание о ликвидации природоохранного нарушения;
- наложение административно-хозяйственных штрафов и взыскание ущерба;

- акт о прекращении общей деятельности предприятия или отдельного цеха;
- судебный иск;
- уголовная ответственность.

39. В последние годы проводились интенсивные работы по выявлению правовых механизмов возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде. В результате, были приняты Правительственные решения: “Об утверждении порядка оценки воздействия на водные ресурсы в результате экономической деятельности” (14 августа 2003 года), “Об утверждении порядка оценки воздействия на земельные ресурсы в результате экономической деятельности” и “Об утверждении порядка оценки воздействия на атмосферу в результате экономической деятельности” (25 января 2005 года). Требования о возмещении ущерба и упущенных прибылей применяется по Гражданскому Кодексу, а также в соответствии с законом РА “О расценках возмещения ущерба, нанесенного животному и растительному миру в результате природоохранного правонарушения”.

### ***Экономические инструменты***

40. Введение экономических инструментов охраны окружающей среды началось в Республике Армения еще в 1986 году. Однако, принцип «загрязнитель/пользователь платит» был официально закреплён только в 1993 году, когда же был введен комплексный набор ставок платежей за загрязнение окружающей среды. С тех пор действуют платежи за загрязнение воздуха (в том числе связанное с транспортом), загрязнение воды, образование промышленных отходов, а также платежи за природопользование. С 1998 года были внесены изменения, направленные на увеличение эффективности экономических инструментов путем упрощения системы (за счет ограничения числа параметров, облагаемых платежами, теми параметрами, которые отслеживаются и приносят значительные поступления), повышения ставок платежей и введения платежей за продукцию.

41. Все платежи за загрязнение являются обязательными платежами в государственный бюджет и считаются прежде всего инструментами для получения доходов на осуществление природоохранных. Тем не менее, за одним исключением<sup>3</sup>, поступления от природоохранных платежей не выделяются целевым назначением на природоохранные проекты. В настоящее время идет процесс создания экологических фондов: фонда восстановления и развития лесов, а также фонда охраны окружающей среды.

### **Законодательное обеспечение экологической политики**

42. Последнее десятилетие ознаменовалось интенсивным законодательным процессом в области охраны окружающей среды, который привел к формированию законодательной базы, адаптированной к новым экономическим условиям (Вставка 2). В нормативных правовых актах закреплены нормы и правила, соблюдение которых обязательно для государственных органов управления, местного самоуправления и природопользователей. Законодательством определено единообразие требований независимо от территориальных единиц. Кроме того, Республикой

---

<sup>3</sup> Законом «О целевом использовании природоохранных платежей компаниями» от 15 мая 2001 г. Предусматривается, что поступления от природоохранных платежей, выплачиваемых 8 предприятиями (двумя по производству цемента и шестью металлургическими/горнодобывающими предприятиями), должны перенаправляться в те местные общины, в которых расположены эти предприятия. В 2005 году по этой схеме будут финансированы проекты по восстановлению очистных сооружений, канализации, улучшению сбора твердых бытовых отходов, и др. в трех общинах на сумму около 21 тысяч долларов

Армения ратифицированы более чем 27 международных природоохранных договоров, в том числе 16 конвенций и 11 протоколов, которые являются составной частью законодательства республики.

43. Среди прочего, развитие законодательной базы позволило обеспечить юридическую обоснованность новых инструментов экологической политики. Например, система экономических инструментов была закреплена законом № 270 от 30.12.1998 «О природоохранных платежах и платежах за природопользование», который вступил в силу 1 января 1999 года. До 1998 года природоохранные платежи базировались только на подзаконном акте правительства, который не обладал достаточным юридическим статусом, что давало повод для претензий со стороны природопользователей.

#### **Вставка 2. Список ключевых законов Республики Армения в сфере охраны окружающей среды**

1991	Закон «Основы законодательства Республики Армения об охране природы»
1994	Лесной кодекс
1994	Закон «Об охране атмосферного воздуха»
1995	Закон «Об экспертизе воздействия на окружающую среду»
1998	Закон "О платежах за охрану природы и природопользование" (впоследствии в Закон были внесены изменения)
1999	Закон "О растительном мире"
2000	Закон "О ставках природоохранных платежей"
2000	Закон "О животном мире"
2001	Закон «Об озере Севан»
2001	Новый "Земельный кодекс" (первый кодекс был принят в 1991 году)
2001	Закон "Об экологическом образовании"
2002	Новый "Водный кодекс " (первый кодекс был принят в 1992 году)
2002	Новый "Кодекс о недрах" и вытекающий из него закон "О концессиях" (первый кодекс был принят в 1992 году)
2005	Закон "О природоохранном контроле"
2005	Закон "Об отходах"
2005	Закон РА "О расценках возмещения ущерба, нанесенного животному и растительному миру в результате природоохранного правонарушения"

Источник: Министерство охраны природы Республики Армения.

44. Некоторые законы в области охраны окружающей среды, принятые в начале переходного периода, не обеспечивают должного качества регулирования. Это объясняется тем, что много статей и положений в этих актах носили декларативный характер и установленные ими нормы были практически необоснованными, вследствие чего они становились неосуществимыми и приходилось вносить много изменений в эти акты. В законах, регулирующих сферу охраны природы, принятых в Республике Армения после 1999 года, содержатся сравнительно четкие и понятные правовые требования, предъявляемые к объектам и субъектам. В настоящее время (последние 2-3 года) ведутся работы по пересмотру природоохранных законодательных актов. Вновь разрабатываемые акты предусматривают обеспечить установление таких норм, которые максимально реально могут быть осуществлены.

45. В законах имеются положения о необходимости принятия мер при несоблюдении требований законов, но отсутствует описание самих санкций и механизма их наложения. Как было отмечено, санкции устанавливаются гражданским, административным и уголовным кодексами, а в природоохранных законах делается ссылка на эти законы. Тот факт, что санкционирование базируется на отсылочных нормах, часто затрудняет эффективное правоприменение. Только в законе "О платежах за природопользование и охрану природы" установлены штрафы, а также соответствующие санкции – при не внесении этих плат в установленные сроки.

**Вставка 3. Юридическая применимость экологических требований:  
пример закона "О платежах за природопользование и охрану природы"**

Система платежей за природопользование и охрану природы была закреплена законом № 270 от 30.12.1998 «О природоохранных платежах и платежах за природопользование», который вступил в силу 1 января 1999 года. Законом устанавливаются и базовые ставки природоохранных платежей. В случае превышения предельно допустимых выбросов/сбросов (ПДВ/ПДС), закладываемых в разрешениях, базовые ставки платежей за загрязнение утраиваются. Кроме того, законом устанавливаются основные правила наложения санкций за нарушения при внесении платежей. В случае несвоевременных платежей взимается пеня в размере 0,2% причитающейся суммы в сутки. Если просрочка платежа превышает два месяца, налагается пеня в размере 5% причитающегося платежа за каждые последующие 15 дней. Занижение показателей отчетности наказывается штрафом, равным 50% заниженной суммы; повторное занижение показателей отчетности – штрафом в размере 100%.

46. После принятия законов обычно требуется разработка многочисленных подзаконных актов. Например, к новому "Водному кодексу" РА приложен утвержденный список подлежащих принятию семи законов и около 80-и подзаконных актов со сроками их принятия, а также наименования государственных органов, ответственных за разработку и представление на утверждение. Установленные сроки принятия этих актов – от 3-х месяцев до 2-х лет после вступления в силу кодекса. На сегодняшний день приняты около 60-ти подзаконных акта.

### **Законотворческий процесс**

47. Разработка проектов законодательных актов (кодексы, законы, подзаконные акты), их согласование и принятие регулируются согласно порядку, установленному законом Республики Армения "О правовых актах" и соответствующим указом Президента. Согласно установленному порядку, проект правового акта согласовывается с заинтересованными министерствами и ведомствами, а с Министерством финансов в обязательном порядке, для чего установлен пятидневный срок. После получения заключений из заинтересованных министерств и ведомств, проект правового акта вместе с предложениями и замечаниями представляется в Министерство юстиции на экспертизу, для чего установлен пятнадцатидневный срок. После доработок, на основании полученных заключений, проект представляется на обсуждение правительства. Подзаконные акты утверждаются правительством или Премьер министром РА, а проекты кодексов или законов, после получения одобрения правительства, представляются на утверждение Народного Собрания (Парламента).

48. Вышеизложенный процесс относится как к природоохранным законодательным актам, так и к актам, регулирующим деятельность в других областях. Если в проектах правовых актов затрагиваются природоохранные интересы, то при представлении на согласование министерством выдаются предложения для включения такого рода законопроекты.

49. Государственная природоохранная инспекция (ГПИ) принимает активное участие в процессе законотворчества. Проекты законодательных актов, разрабатываемые Министерством охраны природы, а также разработанные другими министерствами, ведомствами и представленные на согласование в министерство охраны природы, имеющие отношение к инспектированию,

представляются для комментариев сотрудников ГПИ. Ими часто вносятся также предложения по поводу внесения корректив в те нормативные акты, которые создают трудности и препятствия при выполнении инспекционного контроля. Примеры таких предложений представлены во Вставке 4.

**Вставка 4. Примеры внесения предложений об изменении законодательства со стороны Государственной природоохранной инспекции**

По предложению инспекции, Нормативно-методическим управлением МОП в 2002 году был разработан и принят закон РА "О внесении изменений в Административный кодекс". Необходимость внесения изменений в административный кодекс, инспекция обосновывала тем, что установленные малые размеры санкций (штрафы в размерах 1.0-10.0\$), приводят к тому, что работа КНО становится неэффективной, ослабевает воздействие санкций на природопользователя, и не обеспечивается соблюдение природоохранных норм. До 2002 года размеры санкций были такими незначительными, что часто природопользователи предпочитали платить штрафы, тем самым не соблюдая природоохранных норм. После внесения поправок и увеличения ставок штрафов за нарушение природоохранных законов, значительное количество предприятий подготовили заявки на получение или повторное утверждение природоохранных разрешений.

В настоящее время по предложению ГПИ внесены изменения в законе РА "Об организации и проведении проверок в организациях, действующих на территории РА", согласно которому исключено требование закона об обязательном предварительном (за 3 дня) извещении хозяйствующего субъекта о проведении природоохранных плановых проверок. Это объясняется тем, что при инспекционных проверках это требование приводит к обнаружению нереальной картины экологического соответствия природопользователя, и проведение проверок в таких условиях становится бессмысленным.

50. Предложения, внесенные инспекцией, учитываются, если они не противоречат действующему законодательству. Если в предложениях, внесенных инспекцией и другими подразделениями, бывают противоречия, то организовываются обсуждения, и акт дорабатывается. В проектах законодательных актов, представленных другими министерствами и ведомствами на согласование в МОП, предложения внесенные инспекцией, обязательно учитываются в контексте официального заключения министерства.

51. Участие природопользователей и широкой общественности в разработке законопроектов возможно на стадии согласования и получения замечаний и предложений из заинтересованных министерств и ведомств. Юридические лица также имеют право законодательной инициативы, то есть право предлагать законопроекты. В тоже время, реальные возможности участия неправительственных структур в разработке новых законов и подзаконных актов ограничены вследствие плохо продуманных механизмов или финансовых проблем, в том числе:

- обычный режим разработки законопроектов очень короток (2-3 месяца, в среднем), в рамках которого официально отведенный срок предоставления комментариев составляет пять дней;
- бюджет министерства не позволяет опубликовать проекты этих актов в прессе, поэтому публикуются только уведомления о законопроекте, а сам проект доступен на Интернет сайт Национального собрания.

52. Представители Министерства отметили, что из-за ограниченности ресурсов трудно проводить консультации с индивидуальными природопользователями. В тоже время, при Торгово-промышленной палате существует ассоциация промышленности, которая могла бы служить, при желании, проводником интересов природопользователей. До сих пор, однако, ассоциация была весьма инертной в сфере охраны окружающей среды и не выдвигает предложения или замечания к официально предоставляемым проектам законов.

53. При разработке проектов новых законов, уделяется внимание исполнимости требований и обеспеченности правовыми санкциями. К сожалению, во многих случаях, по причине отсутствия финансирования для технико-экономического обоснования, невозможно установить нормы, полностью оправданные с экономической точки зрения.

54. Для обеспечения предсказуемости регулирования и облегчения финансового бремени новых требований, законодательством определяется положение о сроках вступления в силу данного правового акта. Если данным актом определяются нормы, которые не существовали раньше, или нормы отличающиеся от прежних и подлежащие обязательному выполнению, то устанавливаются переходные положения и более длительные сроки вступления в силу новых норм или правил. Этот принцип, по возможности, соблюдается, а согласно закону РА "О правовых актах", принятому в июне 2002 года, установление переходных положений в правовых актах стало обязательным требованием. Предсказуемость регулирования и постепенное введение в действие требований дает возможность промышленности перестраиваться с меньшими затратами.



## **СФЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПОЛНОМОЧИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА**

55. Согласно «Руководящим принципам...», органы государственного контроля (инспекции) должны обладать полномочиями для принятия независимых и объективных решений в отношении вопросов, связанных с инспектированием и административным правоприменением. Функции и сферы ответственности инспекций должны быть определены и закреплены в законе.

56. Ядро организационной структуры инспекции должно соответствовать его ключевым законодательно закрепленным функциям. Внутренняя организация должна способствовать оптимальному применению профессиональных знаний и опыта персонала, и стимулировать сотрудничество между различными подразделениями и специалистами. Инспекции должны четко определить сферы ответственности каждого уровня иерархии. Ответственность за принятие решений должна быть делегирована на низший уровень, на котором можно обеспечить эффективное решение вопросов. Инспекции национального уровня должны укреплять институциональный потенциал своих подразделений, обеспечивать методическое руководство и профессиональную подготовку персонала, а также создавать соответствующие механизмы финансирования. Для предотвращения злоупотреблений полномочиями должны быть созданы механизмы внутреннего и внешнего надзора.

57. В связи с тем, что в процессе регулирования принимают участие множество организаций, необходимость координации деятельности и обмена информацией потребует от них тесного сотрудничества и четкого распределения обязанностей. Особое внимание должно быть уделено устранению лакун или случаев дублирования полномочий. Когда это оправдано, отношениям следует придавать более официально оформленный характер, заключая соглашения, которые бы определяли цели и результаты сотрудничества, четко разграничивали сферы ответственности, а также описывали уровни и процедуры коммуникации и разрешения конфликтов.

58. В свете вышеизложенных принципов, в настоящей главе рассмотрены цели, функции, полномочия и организационная структура Государственной природоохранной инспекции (ГПИ). Глава также обсуждает законодательную основу деятельности инспекции и взаимоотношения со смежными государственными органами.

### **Статус и стратегические цели инспекции**

59. Государственная природоохранная инспекция действует в составе Министерства охраны природы как отдельная структурная единица. Согласно Уставам Министерства и ГПИ, инспекция управляется Министром охраны природы, а работами инспекции руководит начальник, который подотчетен Министру. ГПИ действует с целью:

- содействия охране природы и рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов Республики Армения,
- обеспечения инспекторского контроля над соблюдением требований природоохранного законодательства юридическими и физическими лицами.

## Законодательное обеспечение деятельности ГПИ

60. На основании требований 4-ой части 9-ой статьи закона РА “О правовых актах ” и следуя “Руководящим принципам...”, в 2003 году Министерством охраны природы РА был разработан проект закона РА “О природоохранном контроле”. Структура закона представлена во Вставке 5. Проект закона был согласован с 25 министерствами и ведомствами, с НПО, а также одобрен соответствующим решением Правительства РА и утвержден Национальным Собранием РА.

### **Вставка 5. Структура закона “О природоохранном контроле” Республики Армения**

В законе “О природоохранном контроле” закреплены:

- цель, задачи и принципы природоохранного контроля;
- предмет регулирования закона;
- понятия, применяемые в законе;
- государственная природоохранная инспекционная система, классификация инспекторов и сфера их деятельности;
- права, обязанности и ответственность инспектора;
- форма и порядок привлечения к ответственности, применяемой инспектором;
- средства принуждения, случаи и порядок их применения;
- случаи, условия и порядок осуществления надзора и контроля по отношению к природопользователям;
- основания и порядок осуществления проверок по необходимости;
- порядок проведения проверок;
- требования к производственному контролю;
- механизмы контроля над соблюдением требований о ввозе, вывозе и транзитной перевозке природных ресурсов и отходов, а также регулирования выбросов с автотранспортных средств,
- взаимоотношения между природоохранной инспекцией и таможенными органами, органами местного управления и самоуправления и общественностью.

*Источник:* Министерство охраны природы Республики Армения, 2005.

61. Сотрудники МОП и инспекции объяснили, что разработка закона была необходима из-за того, что для полноценного природоохранного регулирования и контроля недостаточно положений закона РА «Об организации и проведении проверок в Республике Армения», постольку этот закон:

- не распространяется на процесс контроля над договорными обязательствами, заключенными между государственными органами и хозяйствующими субъектами, между тем многочисленные природоохранные нормы и правила регулируются в рамках договорных обязательств,
- регулирует порядок и условия проведения проверок раз в год, но не определяет особенности, которые характерны для природоохранных проверок.

62. Принятие закона «О природоохранном контроле» является несомненным шагом вперед в реализации «Руководящих принципов...» и хорошее качество его исполнения подтверждает общую тенденцию улучшения процесса и результатов законотворчества, тем более, что закон является новаторским в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Его введение радикально улучшило положение дел с правами инспекции. Закон также четко обозначил ответственность, в том числе индивидуальную ответственность инспекторов, за принятие тех или иных решений, что должно обеспечить добросовестность инспектирования и применения санкций.

63. В то же время, закон мало обсуждался с представителями неправительственных организаций, что привело к некоторым лакунам в обозначении инструментов взаимодействия с общественностью и предоставления природопользователям содействия в соблюдении требований. Следует признать, однако, что в список обязанностей инспектора входит осуществление объяснительной работы по применению положений природоохранного законодательства и других правовых актов, принятых в соответствии с законодательством.

64. В настоящее время Министерство разрабатывает необходимые подзаконные акты для применения закона на практике. Этот процесс должен закончиться в июле 2006 г. принятием 19 подзаконных актов.

#### **Функции и сфера ответственности ГПИ**

65. Для реализации своих целей и задач Государственная природоохранная инспекция в порядке, установленном законодательством РА, осуществляет государственный контроль над соблюдением требований природоохранного законодательства, охраной и рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов юридическими и физическими лицами вне зависимости от формы собственности и типа экономической деятельности. Сфера ответственности ГПИ охватывает охрану атмосферного воздуха, использование и охрану водных ресурсов, эксплуатацию и охрану недр, использование и охрану биоресурсов, управление опасными химическими веществами и отходами производства, использование и охрану почв. Развернутая информация о сфере ответственности ГПИ дана во Вставке 6.

66. Инспекция осуществляет плановый контроль над соблюдением природоохранного законодательства при выполнении хозяйственной и других видов деятельности юридическими и физическими лицами. Незапланированный контроль производится по необходимости и осуществляется по приказу министра охраны природы, если:

- квартальные и годовые статистические отчеты, представленные субъектами хозяйственной деятельности, вызывают сомнения, есть неточности, или данные представлены не полностью и т.д.;
- существуют сигналы о природоохранных правонарушениях.

67. В базовые функции инспекции входит реагирование на нарушения. В этой сфере, инспекция отвечает за составление актов и протоколов на природоохранные нарушения и их передачу правоохранительным органам. Инспекция также осуществляет административное правоприменение. Характеристика инструментов правоприменения, которыми вправе оперировать сотрудники Инспекции, дана в четвертой главе обзора.

#### **Вставка 6. Сфера ответственности Природоохранной государственной инспекции Республики Армения**

Государственная природоохранная инспекция осуществляет контроль в следующих областях:

- в области **охраны атмосферного воздуха**: (1) над соблюдением природоохранных норм, лимитов и ограничений, установленных для выбросов от стационарных и подвижных источников,
- в области **использования и охраны водных ресурсов**: (1) над соблюдением природоохранных норм и требований природопользователями, (2) объемов потребления воды, (3) объемов сточных вод и содержанием в них вредных веществ;
- в области **эксплуатации и охраны недр**: (1) над соблюдением требований при выполнении геолого-разведочных работ, гидро-геологических режимных наблюдений в месторождениях пресных и минеральных вод, (2) норм-лимитов и ограничений, установленных для предотвращения потерь при добыче, транспортировке, флотации и обработке полезных ископаемых, (3) договорных обязательств по исследованию недр и добыче полезных ископаемых, использованию и охране полезных ископаемых, в том числе подземных пресных и минеральных вод, (4) норм-лимитов и ограничений, установленных разрешениями на водопользование, (5) норм и правил, установленных за пользование недрами, несвязанного с добычей полезных ископаемых, (6) норм и правил, установленных для охраны недр при исследовании, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений.
- в области **использования и охраны биоресурсов**: (1) над соблюдением норм-лимитов, ограничений и договорных обязательств, установленных для охраны, использования и воспроизводства животного и растительного миров, в том числе для лесов и особо охраняемых территорий, (2) над соблюдением требований по вывозу и ввозу диких животных и растительных объектов, (3) над соблюдением правил охраны видов растений и животных, внесенных в Красную книгу.
- в области **опасных веществ и использования отходов производства и потребления**: (1) над соблюдением норм и правил по хранению, обезвреживанию, переработке, транспортировке и размещению отходов, (2) требований по уничтожению и размещению непригодных для использования лекарств, (3) требований по использованию, транспортировке и хранению опасных веществ.
- в области **использования и охраны почв**: (1) над соблюдением ограничений, установленных для охраны всех видов почв, (2) над соблюдением норм, правил и договорных обязательств по использованию почв природоохранного назначения, лесного и водного фондов, а также, отведенных для недропользования,
- в области **экспертизы воздействия на окружающую среду**: (1) над соблюдением требований по осуществлению экспертизы воздействия на окружающую среду.
- в области **платежей по охране и использованию природы**: (1) над учетом вносящих платежи по охране и использованию природы и представлением отчетности, (2) над соблюдением ограничений, установленных законами РА для фактических объемов платежей за охрану и использование природы.

*Источник:* Министерство охраны природы Республики Армения, 2005.

68. К другим функциям инспекции относится:

- информационное обеспечение законодателей и разработчиков разрешений;
- согласование условий (ПДВ и ПДС) при выдаче разрешений;
- участие в разработке законодательства (законов и подзаконных актов);
- участие в разработке экологической политики;
- содействие добровольному соблюдению требований.

## Полномочия

69. Инспектора по охране природы законодательно наделены достаточными полномочиями для исполнения своих функций. Список этих полномочий дан во Вставке 7.

### **Вставка 7. Права Природоохранной государственной инспекции Республики Армения**

В законе Республики Армения «О Природоохранной контроле» в статье 13 закреплены следующие права природоохранной государственной инспекции, которые должны использоваться согласно порядку, установленному в законодательстве:

1. Осуществлять проверки по выполнению требований природоохранного законодательства;
2. Требовать, в рамках своих полномочий, у проверяемых субъектов документы, данные, объяснительные записки и справки, отчеты и другие документы, необходимые для выполнения инспектором своих обязанностей, проводить отбор проб и пломбирование;
3. Изымать документы, вещи, пробы, а также проводить замеры;
4. Останавливать автотранспортные средства с помощью представителей государственной автоинспекции, в целях обеспечения правоприменения природоохранного законодательства;
5. В случаях нарушения природоохранного законодательства, предъявлять предписания о приостановлении и(или) запрещении, и(или) прекращении производственной деятельности;
6. Конфисковать природные ресурсы, приобретенные незаконным путем, улов, приобретенный путем нарушений природоохранного законодательства, инструменты охоты, а также другие средства, являющихся инструментами охоты;
7. Беспрепятственно проходить в офисы, производственные помещения, склады, лаборатории и другие подразделения и территории;
8. Вовлекать специалистов, экспертов, переводчиков в процесс проведения проверок;
9. Применять принудительные меры;
10. Хранить, носить и использовать табельное оружие и боеприпасы, а также носить униформу;
11. При выявлении административного правонарушения, проводить расследование и выносить соответствующее решения о мерах реагирования, при доказательстве нарушения;
12. Предъявлять в уполномоченные органы ходатайства об аннулировании выданных проверяемому субъекту лицензий, разрешений, договоров;
13. Составить акт о сокрытии объемов выбросов и сбросов, и о неуплате платежей;
14. Предъявлять в суд иски;
15. Делать представление в правоохранительные органы для привлечения к уголовной ответственности.

Природоохранный государственный инспектор также имеет право применения силы и специальных средств в следующих случаях (1) с целью предотвращения нападения на него или на других лиц; (2) с целью предотвращения нападения на имущество государственной природоохранной инспекции; (3) по отношению к лицам, привлекаемым с целью выяснения личности правонарушителя и составления протокола о правонарушении, в случае оказания сопротивления. Инспектор, имеющий право ношения оружия, имеет право применять его при предотвращении нападения на него или на другое лицо, если есть наличие угрозы их жизни или здоровью и при предотвращении попыток хищения оружия. Законом также предусмотрены условия применения специальных средств и оружия со стороны инспектора.

70. Для предотвращения злоупотреблений полномочиями, создан механизм внутреннего надзора. Вышестоящий руководитель ГПИ имеет право аннулировать приказ (или решение) нижестоящего руководителя, если этот приказ (или решение) противоречит законодательству. При необходимости, как правило, один раз в год проводится внутренний аудит со стороны центрального аппарата министерства. При необходимости, апелляции могут подаваться в правоохранительные органы, в частности в, в прокуратуру.

## Организационная структура

71. Государственная природоохранная инспекция (Рисунок 1) входит в состав Министерства охраны природы (Рисунок 2) и включает в себя центральный аппарат с пятью структурными подразделениями, а также 11 региональными природоохранными инспекциями и центральной аналитической лабораторией. Аналитические лаборатории ГПИ осуществляют измерения концентраций выбросов вредных веществ из источников в окружающую среду, а “Центр мониторинга воздействия на окружающую среду” Министерства проводит мониторинг состояния окружающей среды.

72. Структурные подразделения центрального аппарата сформированы по областям охраны природы и природопользования, а региональные инспекции соответствуют административно-территориальному делению страны. До августа 1999 года существовало 6 территориальных природоохранных инспекций, которые соответствовали крупным географическим зонам Армении. Однако, после принятия нового административно-территориального деления страны, количество региональных подразделений увеличилось.

73. Согласно Уставу ГПИ, персонал региональных отделов несет ту же ответственность и осуществляет те же функции в пределах своего ведения. Однако территориальные органы согласовывают только проекты ПДВ и, вдобавок к функциям центрального аппарата, выдают одноразовые разрешения на использование биоресурсов. Центральный аппарат регулярно предоставляет региональным отделам методические указания.

74. ГПИ работает в тесном сотрудничестве с другими структурными подразделениями Министерства охраны природы и пользуется их поддержкой. Так, например:

- Нормативно-методическое управление разрабатывает основные правовые акты ГПИ;
- Экономическое управление разрабатывает правовые акты, регулирующие финансовые экономические механизмы, предоставляет информацию о динамике выплат платежей, штрафов и ущербов за природопользование и охрану природы, и разрабатывает программу бюджетных ассигнований;
- Управление по охране окружающей среды ежегодно информирует о выбросах в атмосферу вредных веществ с указанием конкретных предприятий, согласовывает с ГПИ тома ПДВ и схемы временного использования земельного фонда;
- Агентство по управлению водными ресурсами ежегодно представляет список водопользователей с указанием мест водоотбора, а также списки организаций, которым разрешен сброс и соответствующие ПДС;
- Агентство по управлению биоресурсами предоставляет ГПИ сведения о выданных разрешениях на биоресурсы для дальнейшего контроля и т.д.

Рисунок 1. Организационная структура Государственной природоохранной инспекции

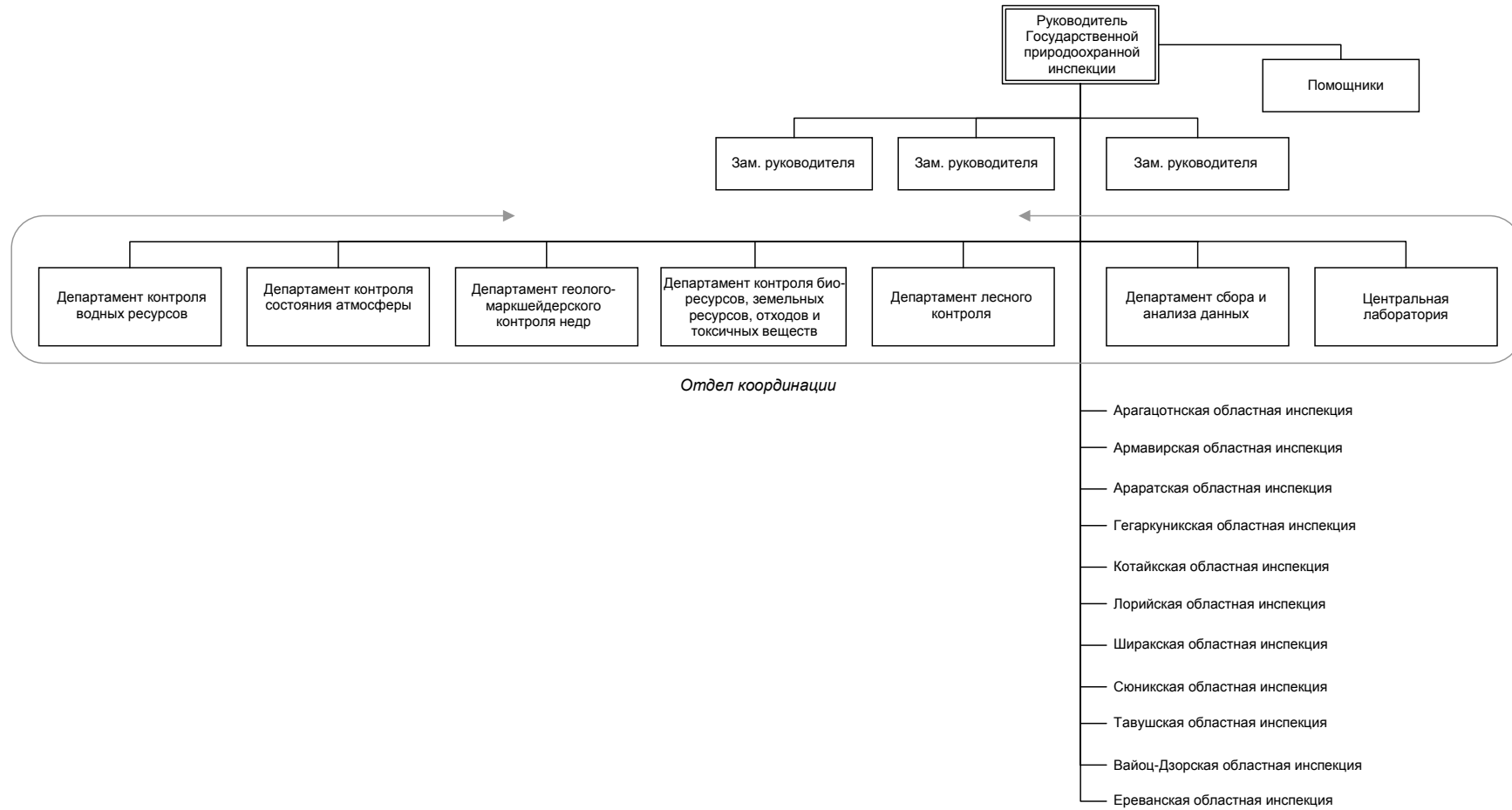
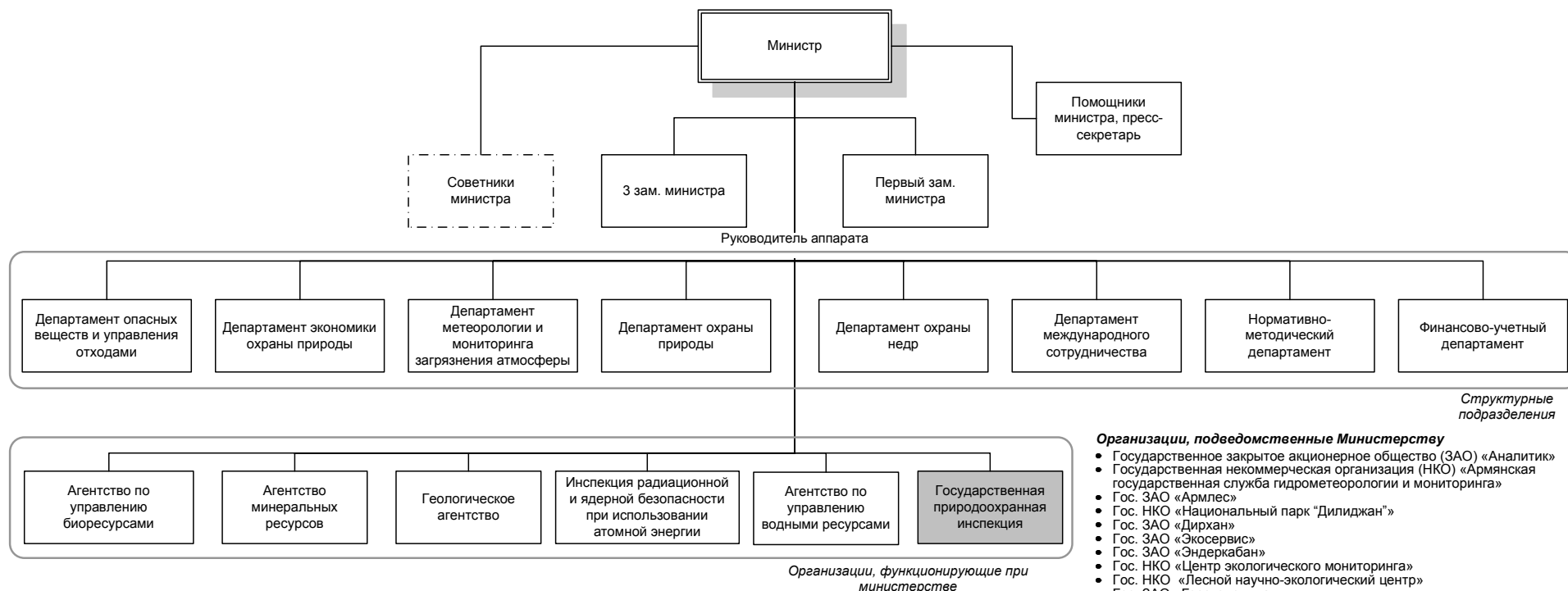


Рисунок 2. Организационная структура Министерства охраны природы Республики Армения



**Организации, подведомственные Министерству**

- Государственное закрытое акционерное общество (ЗАО) «Аналитик»
- Государственная некоммерческая организация (НКО) «Армянская государственная служба гидрометеорологии и мониторинга»
- Гос. ЗАО «Армлес»
- Гос. НКО «Национальный парк "Дилиджан"»
- Гос. ЗАО «Дирхан»
- Гос. ЗАО «Экосервис»
- Гос. ЗАО «Эндерабан»
- Гос. НКО «Центр экологического мониторинга»
- Гос. НКО «Лесной научно-экологический центр»
- Гос. ЗАО «Геоэкономика»
- Гос. ЗАО «Геокомплекс»
- Гос. ЗАО «Гугарк ГЕО»
- Гос. НКО «Информационно-аналитический центр»
- Гос. ЗАО «Карин ГЕО»
- Гос. НКО «Государственный заповедник "Лес Хосрова"»
- Гос. ЗАО «Колчедан»
- Гос. ЗАО «Лорва ГЕО»
- Государственное учреждение «Орган по реализации Проекта по управлению природными ресурсами и борьбе с бедностью»
- Гос. НКО «Республиканский экологический фонд»
- Гос. НКО «Заповедный и парковый комплекс»
- Гос. НКО «Национальный парк "Севан"»
- Гос. НКО «Государственный заповедник "Шикаох"»
- Гос. НКО «Государственная экологическая экспертиза»
- Гос. ЗАО «Авиаметеорологический центр "Звартноц"»



## **Сотрудничество со смежниками**

75. С ростом числа законодательных актов за последние годы накопились нечеткости между разграничением полномочий различных контрольно-надзорных органов. Поэтому в нескольких статьях нового закона «О Природоохранном контроле» закреплены положения о разграничении полномочий между природоохранной государственной инспекцией и теми государственными органами, которые имеют смежные функции, связанные с контролем в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов. Взаимоотношения с этими органами описаны в настоящем разделе настоящей главы.

## ***Сотрудничество с другими министерствами и ведомствами***

76. По роду своей деятельности Инспекция МОП РА имеет общие сферы регулирования и основания для взаимодействия со следующими министерствами и ведомствами:

- Государственной налоговой службой;
- Таможенным комитетом;
- Министерством здравоохранения;
- Управлением по чрезвычайным ситуациям.

77. Между ГПИ и Государственной налоговой службой (ГНС) поделены функции контроля за уплатой платежей за загрязнение и продукцию и обеспечения их выплаты. Предприятия вычисляют и сообщают причитающиеся с них природоохранные платежи; ГПИ проверяет точность фактической базы платежей (например, объемов выбросов), а ГНС осуществляет контроль за уплатой платежей. Предприятия подают ежеквартальные отчеты об объемах сбросов и образуемых отходов на утверждение в региональную экологическую инспекцию (затем данные собираются ГПИ и представляются в Службу статистики), а затем представляют копию отчета в местное налоговое управление в течение пяти дней и вносят платежи на бюджетный счет. Когда инспекция обнаруживает занижение показателей предприятием, она составляет протокол, направляемый в налоговое управление, которое затем должно взыскать причитающиеся просроченные платежи.

78. Территориальные органы Таможенного комитета контактируют с Инспекцией по вопросам осуществления таможенного контроля при ввозе и вывозе товаров, причиняющих вред окружающей среде, а также контроля выбросов вредных веществ от автотранспорта, зарегистрированного в других государствах. Согласно закону РА в течение 5-ти дней ГПИ получает из Таможенного комитета информацию об импортировании, экспортировании и транзитной перевозке биоресурсов и опасных отходов. В случае неполноценной информации возникает необходимость в получении дополнительной информации. Если в результате проведения природоохранного контроля у субъекта данной деятельности выявляется несоответствие с информацией, предоставленной Таможенным комитетом, то Министерство обращается за дополнительной информацией в Таможенный комитет. В настоящее время ведется разработка методологии совместных мероприятий при контроле за ввозом в Республику Армения и вывозом из республики редких видов растительного и животного мира.

79. В процессе природоохранного контроля ГПИ сотрудничает также с Министерством здравоохранения, если регистрируются ситуации опасные для здоровья человека. ГПИ сотрудничает также с Управлением по чрезвычайным ситуациям. Суть сотрудничества заключается в взаимном информировании о природных бедствиях и сосредоточении усилий по предотвращению

этих бедствий. Участниками обзора было отмечено недостаточно эффективное сотрудничество с этими двумя органами.

80. Кроме того, при проведении проверок ГПИ в той или иной мере сотрудничает с министерствами сельского хозяйства, промышленности, градостроительства, национальной безопасности и транспорта. Контакты с отраслевыми министерствами, как правило, связаны с преодолением противоречий, возникающих при столкновении ведомственных интересов. Взаимодействие с Министерством юстиции осуществляется при согласовании проектов нормативно-правовых актов.

81. Несмотря на то, что законом РА "Об организации и проведении проверок" предусмотрено проведение совместных проверок, в Республике отсутствует практика проведения проверки промышленных предприятий совместно с другими государственными органами. Сотрудничество с Министерством внутренних дел и Министерством национальной безопасности основано на годовых программах совместных оперативных действий во время осуществления контроля охраны природы.

82. Нормативные документы по взаимодействию с другими государственными органами отсутствуют, и сотрудничество с ними осуществляется по мере необходимости. Однако существуют ряд официальных межведомственных соглашений, которые остались без изменений с 1999 года.

83. Необходимо отметить, что согласно принятому в 2002 году закону РА "О местном самоуправлении", полномочия природоохранного контроля даны также и местным органам самоуправления, что чревато дублированием контрольных функций различных организаций. Например, существуют большие сложности и неразбериха в вопросах контроля земель и биоресурсов, находящихся на территориях общин. Экологические подразделения местных органов власти (марзпетараны) не располагают соответствующим опытом инспекторской деятельности и не имеют соответствующей лабораторной базы. Однако в случае крупных экологических нарушений ими принимаются все необходимые меры по их ликвидации.

### ***Сотрудничество с правоохранительными органами и судебными властями***

84. Важным направлением для совершенствования является претензионная деятельность Инспекции. При обнаружении природоохранных нарушений преступного характера, ГПИ обязана проинформировать правоохранительные органы (прокуратуру), которые проводят соответствующее расследование. Препятствий, мешающих доступу к правоохранительным и судебным системам, практически не существует, но часто обращения ГПИ в правоохранительные органы, в частности в Прокуратуру, с предложениями о взаимодействии в области обеспечения соблюдения природоохранного законодательства, остаются без внимания или отклоняются. Также нередки случаи, когда судебные органы, где слушаются дела о нарушениях природоохранных требований, выносят решения не в пользу Инспекции.

85. Сотрудники МОП и инспекции объясняют это тем, что судебные органы мало знакомы со спецификой правового регулирования в области охраны окружающей среды. В основном судебными органами слушаются дела, связанные с возмещением ущерба, нанесенного окружающей среде. В связи с тем, что "методика расчета оценки размера ущерба, нанесенного окружающей среде" не имеет государственной регистрации в Министерстве юстиции, судебные органы отклоняют иски о возмещении ущерба. Другая проблема, с которой приходится сталкиваться в судебных органах – это рассмотрение дел, связанных с незаконным приобретением биоресурсов, конфискация их и сдача внутренним органам. Подход судебных органов к решению вопроса зачастую необъективен и необоснован.

## **РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

86. Наличие устойчивых, доверительных и, по возможности, нормативно оформленных отношений между органом государственного природоохранного надзора с одной стороны и заинтересованными слоями общества – с другой, является одним из важнейших показателей, характеризующих общественную значимость деятельности этого органа. Настоящий раздел отчета содержит сведения о правовой базе и реальных контактах Государственной природоохранной инспекции (ГПИ) с общественностью, средствами массовой информации, а также регулируемым сообществом.

### **Правовые основы участия общественности в охране окружающей среды**

87. Законодательством Республики Армения заложены необходимые правовые основы для эффективного взаимодействия государственных природоохранных органов, в частности ГПИ, с общественностью, регулируемым сообществом и смежными органами государственного надзора. В данном разделе приведены результаты анализа правового обеспечения деятельности МОП и Инспекции в части полномочий и инструментов для объединения усилий всех сторон, заинтересованных в улучшении экологической ситуации в Республике.

88. Основные права граждан Республики Армения в части обеспечения благоприятной окружающей природной среды определены "Основами законодательства Республики Армения об охране природы", принятыми Постановлением Верховного Совета Республики Армения № 269 от 9 июля 1991г (далее – "Основы законодательства..."). Согласно статье 11 "Основ законодательства..." каждый гражданин Армении, среди прочего, имеет право:

- требовать и своевременно получать всеобъемлющую и достоверную информацию о состоянии окружающей среды;
- участвовать в разработке законов и постановлений об охране природы и контроле за их выполнением;
- создавать и участвовать в деятельности общественных природоохранных организаций;
- пользоваться иными правами, не противоречащими законодательству.

### ***Право участия в разработке законодательства***

89. Установленное "Основами законодательства..." право граждан "участвовать в разработке законов и постановлений об охране природы и контроле за их выполнением" подтверждено смежным законодательством Республики. В соответствии с Законом Республики Армения «О нормативных правовых актах», при рассмотрении и принятии проектов законодательных актов любой гражданин или общественная организация имеют право вносить свои предложения и замечания. Согласно этому Закону, замечания принимаются в течение 5 дней после размещения законопроекта на сайте Парламента Республики, где каждый желающий может ознакомиться с текстом законопроекта и ходом (стадией) его принятия. В соответствии с этой нормой

официальный сайт Парламента Республики Армения является основным, доступным для граждан источником получения сведений о законотворческой деятельности Министерства охраны природы.

90. Однако, в связи с тем, что в реальной практике общественность системно (непосредственно от Министерства или через средства массовой информации) не получает сведений о подготовке законопроектов и их направлении в Парламент, норма закона о праве общественности на внесение замечаний и предложений в законопроекты на стадии принятия законов практически не реализуется. Общественные организации и граждане, как правило, узнают о принятии того или иного законодательного или нормативного правового акта после его официальной публикации, то есть когда все возможности внесения каких-либо замечаний и предложений уже упущены.

### ***Право участия в экологических оценках намечаемой производственной деятельности***

91. Еще одной правовой нормой, предоставляющей общественным организациям и гражданам Республики возможность активно участвовать в принятии решений в области охраны окружающей среды, является закрепленное Законом Республики Армения «Об экспертизе воздействия на окружающую среду» от 20.11.1995 г право на участие общественных организаций и граждан в обсуждении (общественных слушаниях) ожидаемых экологических последствий любой намечаемой (проектируемой) деятельности.

92. В соответствии с подпунктом б) пункта 7 ст.9 этого закона решение о реализации предполагаемой деятельности принимается с учетом "мнения общественности, подвергаемого воздействию муниципалитета [органа местного самоуправления] и заинтересованных государственных органов". Мнение общественности составляется на основе проведения "общественных слушаний", основные принципы организации которых установлены статьей 6 того же закона.

93. На основании ст. 6. Закона «Об экспертизе...», предприниматель, намечающий деятельность, связанную с негативным воздействием на окружающую среду, должен известить об этом уполномоченный орган государственной власти, который в свою очередь в 7-дневный срок после получения извещения информирует о наличии соответствующей инициативы муниципалитет, территория которого может быть подвержена воздействию, а также принимает меры по информированию общественности (через средства массовой информации).

94. Согласно пункту 4 статьи 6 того же Закона, получив извещение о намечаемой деятельности, руководители соответствующего муниципалитета совместно с лицом, предполагающим осуществить деятельность, в 15-дневный срок должны организовать общественные слушания об экологических последствиях намечаемой деятельности. Информация о намечаемой деятельности, месте и сроке слушаний должна быть доведена до сведения всех заинтересованных граждан и общественных организаций через средства массовой информации.

95. Уполномоченный орган также участвует в проведении общественных слушаний. В течение 30 дней в муниципальный орган или непосредственно в уполномоченный орган по охране окружающей среды могут быть направлены мнения общественности о воздействии предполагаемого объекта. Органы муниципального управления в течение 10 дней после слушаний сообщают в орган по охране окружающей среды свое мнение о допустимости воздействия, оказываемого намечаемой деятельностью на окружающую среду.

96. Если в течение 30 дней после объявления о проведении слушаний в уполномоченный орган не поступают предложения со стороны руководства заинтересованного муниципалитета или общественности, то мнение муниципальных органов считается положительным. В этом случае

специально уполномоченный орган по охране окружающей среды имеет право самостоятельно принимать решение о воздействии предполагаемого объекта на окружающую среду.

97. При этом пунктом 4 статьи 6 данного Закона установлено, что процедуру проведения общественных слушаний устанавливает Правительство Республики Армения. Однако на момент работы группы международных экспертов соответствующий нормативный правовой акт не был принят, что затрудняет реализацию данного гражданского права.

98. Статьей 9 Закона "Об экспертизе..." предусмотрена также подготовка профессионального заключения по намечаемой деятельности. Это заключение готовят "уполномоченные лица", имеющие "сертификаты профессиональной компетенции". Общественные организации имеют возможность оказывать влияние и на этой стадии подготовки решений, так как пунктом 3 той же статьи установлено, что "уполномоченный орган обеспечивает участие общественности на всех этапах отборов уполномоченных лиц".

99. Необходимо отметить, что из пункта 7 статьи 8 Закона "Об экспертизе..." следует, что участие общественности в принятии решений о реализации предполагаемой деятельности может быть ограничено законодательством о защите коммерческой, производственной и государственной тайны. Данная норма в целом не противоречит "Основополагающим принципам", в которых отмечается, что "обеспечивая доступ к информации [о результативности деятельности в сфере охраны окружающей среды на предприятиях], необходимо избегать ... нарушения правил конфиденциальности". Тем не менее, наличие данной правовой нормы без дополнительных разъяснений специфики допуска общественности к экологически значимой информации, может стать причиной для отказа в предоставлении такой информации. В целом закон "Об экспертизе..." предоставляет заинтересованной общественности эффективные инструменты для влияния на принятие решений о реализации планируемой деятельности, связанной с возможным негативным влиянием на окружающую среду.

### *Другие права*

100. Участие общественности и граждан в природоохранной деятельности также предусматривается Законом Республики Армения «**Об охране атмосферного воздуха**». В соответствии со ст.9 «Общественные организации в соответствии с законодательством Республики Армения и их уставами имеют право участвовать в осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха. Граждане имеют право оказывать содействие государственным органам в деле осуществления мероприятий по охране атмосферного воздуха путем непосредственного участия в работе по охране атмосферного воздуха, внесения в государственные органы и общественные организации предложений об улучшении охраны атмосферного воздуха, сообщения о нарушениях законодательства об охране атмосферного воздуха. При осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха государственные органы обязаны учитывать предложения общественных организаций и граждан в порядке, установленном законодательством Республики Армения».

101. В принятом в 2003 году **Водном кодексе Республики Армения** предусматривается право участия общественности в принятии решений о выдаче разрешений на водопользование. При этом необходимо иметь в виду, что на практике данная правовая норма не применяется, так как факты запросов о выдаваемых разрешениях со стороны граждан и общественных организаций отсутствуют, а Министерство без такого запроса информацию не предоставляет. Данную правовую норму следует уточнить, указав, как она увязана с правом на общественную экспертизу, которая осуществляется в соответствии с Законом «Об экспертизе воздействия на окружающую среду».

102. Статьей 37 Закона «О природоохранном контроле», также предусматривается, что Инспекция по запросу общественности согласно законодательству РА предоставляет информацию о данном правонарушении в течение 5-ти дней. ГПИ в процесс проверок может включить самого предъявителя информации о правонарушении.

103. Перечисленные правовые нормы обеспечивают возможность реализации в Республике Армения принципа 10 "Руководящих принципов...", согласно которому "орган государственного контроля должен обеспечить эффективный обмен информацией с широкой общественностью и создать условия для участия граждан, желающих внести свой вклад в повышение эффективности природоохранного правоприменения"

104. Кроме того, данные правовые нормы соответствует духу и букве "Конвенции о доступе к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусской Конвенции), которую Республика Армения ратифицировала в 2001 году. Однако при этом, следует принимать во внимание, что механизмы реализации Орхусской конвенции до в настоящего времени не разработаны. Поэтому вопросы практического обеспечения информирования общественности о деятельности государственных органов охраны окружающей среды проработаны не достаточно.

#### **Воздействие общественного мнения**

105. В Армении нередки случаи, когда общественность встает на защиту охраны природы. Имеются факты подачи судебных исков по фактам нарушения природоохранных требований и норм, особенно в тех случаях, когда по решению местных властей, но без соблюдения требований закона "Об экспертизе воздействия на окружающую среду", осуществляются строительномонтажные работы (например, строительство гостиничного комплекса "Палас" в ереванском парке "Ахтанак" или строительство бензоколонок в реликтовых садах "Далма").

106. В Республике имеются примеры когда активность, проявленная общественностью, дала положительные результаты ("Гаджегорц", Норкская "Нарва", "Азараванд", "Урцакар", "Гюхшин", "Разданское ущелье"). Эти примеры свидетельствуют о том, что общественные организации имеют возможность действовать параллельно с органами государственного инспекционного контроля, имеют право возбуждать судебные иски при нарушении природоохранного законодательства.

#### **Взаимодействие МОП и Инспекции с общественностью**

107. Для обеспечения информирования общественности при Министерстве создан и действует Информационно-аналитический центр, который регулярно получает от Инспекции информацию о ее деятельности. В частности в Центр предоставляются отчеты о работе Инспекции за определенный период, справки по отдельным ключевым проблемам и наиболее важным вопросам. В информационно-аналитическом центре эти материалы обобщают и, при наличии соответствующих запросов, предоставляет всем заинтересованным лицам. Кроме того, ежеквартальные отчеты Инспекции предоставляются для размещения на Интернет сайте Министерства. Согласно постановлению Правительства РА от 21.12.2004 г. 1682-Н в июне при Министерстве охраны природы вновь восстановлено подразделение по связям с общественностью, где каждый желающий может получить интересующую информацию о природоохранном контроле.

108. Практическая контрольная деятельность Инспекции, свидетельствует, что отдельные внеплановые проверки осуществляются на основании сигналов общественности. Инспекцией и ее территориальными органами рассматриваются обращения жалобы населения и общественных организаций, поступившие как в виде письменных отправлений, так и по телефону. При этом

проверяются и анонимные жалобы. Кроме того Инспекция осуществляет контроль объектов, негативная ситуация на которых, получила общественную огласку в средствах массовой информации

109. Несмотря на все вышеизложенное, в Республике Армения не существует отработанного механизма привлечения НПО к работе Инспекции. Совместная деятельность имеет эпизодический характер.

### **Взаимодействие Инспекции о средствами массовой информации**

110. Инспекция по запросу представителей общественности массовой информации предоставляет информацию о результатах проверок. Ранее эти функции выполняло вышеупомянутое подразделение по связям с общественностью.

111. До 2002 года результаты работы Министерства и его структурных подразделений публиковались в официальной ведомственной газете "Бнютюн" ("Природа"), издание которого из-за нехватки финансовых средств в 2001 г. было приостановлено. В 2005 году изысканы средства для возобновления издания газеты, хотя и меньшим, чем ранее, тиражом.

112. Эпизодически отдельные аспекты деятельности Министерства и Инспекции освещаются в прямом эфире по телевидению. В таких случаях во время передач организуется прямая телефонная связь, чтобы зрители могли задать вопросы официальным лицам.

113. В "Руководящих принципах..." содержится рекомендация органам надзора, информируя общественность о фактах выявляемых нарушений с указанием характера правонарушений и принятых мерах, указывать наименования предприятий – нарушителей и их руководителей (владельцев), называя их поименно. Одновременно рекомендуется упоминать в сводках, передаваемых через средства массовой информации, и законопослушных членов регулируемого сообщества, в ходе проверок которых серьезных нарушений обнаружено не было. Также имеется рекомендация информировать общественность о случаях успешного правоприменения. Такого рода деятельность на текущий момент в Армении не практикуется.

### **Взаимодействие ГПИ с представителями регулируемого сообщества**

114. "Руководящими принципами..." рекомендуется создание механизма содействия субъектам регулирования, направленного на разъяснение требований в сфере охраны окружающей среды и стимулирование их добровольного соблюдения. Органы государственного контроля должны по возможности оказывать поддержку предприятиям в их усилиях, направленных на соблюдение экологического законодательства и добровольное выполнение природоохранных обязательств.

115. Однако в настоящее время заинтересованный и уважительный диалог контролирующих органов и представителей промышленности в Армении практически отсутствует. При этом у сторон накопились вопросы друг к другу, основные из которых изложены ниже:

- По мнению промышленников, принимая во внимание текущее состояние производительных сил Армении (устаревшие технологии, изношенность оборудования, низкую эффективность очистных сооружений из-за отсутствия финансовых средств), действующие нормативы качества окружающей среды являются трудно выполнимыми.
- Высказано мнение, что при проверке инспекторы чаще всего подходят к имеющим место нарушениям исключительно с формальных позиций закона, не принимая во внимание

существующую ситуацию, и не всегда готовы услышать объективные аргументы предприятий. По мнению природопользователей, не следует закреплять предприятие за одним инспектором, т.к. легче вести диалог с разными инспекторами и к тому позволит избежать коррупции.

116. Со стороны промышленности создаются все условия для нормального проведения проверок. Однако существуют и серьезные разногласия из-за неточных формулировок в законах. Проведенный опрос природопользователей показал, что они часто недостаточно информированы о разрабатываемых новых нормативных правовых актах и принимаемых законах.

117. По мнению природопользователей, инспекция может оказать им содействие в организации и проведении обучения сотрудников экологических служб предприятий по вопросам применения действующего законодательства. В ходе собеседования со стороны промышленников было высказано пожелание о проведении Министерством и ГПИ систематических «дней открытых дверей».

118. Оказание методической помощи экологическим службам предприятий может заключаться в распространении новых нормативных актов, подготовке и издании комментариев к законодательным актам, распространении положительного опыта передовых предприятий. Представители промышленности выразили мнение, что такая работа будет содействовать соблюдению природоохранного законодательства и уровню информированности регулируемого сообщества о новых принятых нормативных правовых актах.

### **Производственный экологический контроль в Республике Армения**

119. В "Основах законодательства ...", статьей 15 устанавливается, что "предприятия, объединения и организации, деятельность которых может оказать вредное воздействие на окружающую среду, обязаны принимать действенные и эффективные меры для сохранения здоровой природной среды и соблюдения экологических нормативов". Данное положение не содержит прямого указания на обязательность производственного экологического контроля (производственного самоконтроля), но требование "соблюдения экологических нормативов" подразумевает реализацию предприятием определенных мер по подтверждению исполнения этого требования.

120. В статье 15 Закона Республики Армения "Об охране атмосферного воздуха" требование о производственном контроле прописано прямо: "Предприятия, учреждения и организации, деятельность которых связана с выбросами загрязняющих атмосферный воздух веществ, обязаны ... осуществлять в установленном порядке постоянный учет и замеры (мониторинг) количества и состава выбрасываемых в атмосферный воздух веществ". Более того, статьей 41 того же Закона, устанавливающей ответственность за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха, установлено, что "Нарушители законодательства об охране атмосферного воздуха несут материальную, административную и уголовную ответственность за необеспечение необходимого наблюдения и контроля в области охраны атмосферного воздуха". Такой подход к данному вопросу соответствует Принципу 12 "Руководящих принципов...", который содержит рекомендацию "требовать от субъектов регулирования проведения внутреннего мониторинга (производственного экологического контроля) и предоставления отчетности о результатах своей деятельности в сфере охраны окружающей среды".

121. Как показал опрос сотрудников Инспекции и представителей регулируемого сообщества в настоящее время мониторинг выбросов и сбросов (или отдельные элементы производственного контроля) на территории Республики осуществляют не более чем 10 из 300 наиболее крупных предприятий (химические, горнодобывающие и т.д.). По мнению работников Инспекции данные,



получаемые при проведении производственного контроля, зачастую бывают искаженными. Следует отметить, что в настоящее время экономика республики находится в тяжелом положении и для осуществления производственного контроля предприятиям необходимы дополнительные финансовые средства. Этим и объясняется, что из 300 крупных предприятий только на десяти проводится производственный экологический контроль, который выполняют исключительно платежеспособные предприятия и предприятия, пользующиеся зарубежными инвестициями.

122. Еще с советских времен практикуется утверждение природоохранными органами планов-графиков выполнения экологических мероприятий крупными предприятиями. Согласно утвержденным планам-графикам, предприятия обязаны в определенные сроки представлять в природоохранную инспекцию результаты своего мониторинга, а инспекция, в свою очередь, в определенные сроки вправе контролировать соответствие этих данных реальному положению дел. По данным Инспекции, некоторые предприятия эти требования выполняют (например: "Грант Сан", "Арменал", "Армэлектро", "Аэрация").

## МЕТОДЫ, СТРАТЕГИИ И ИНСТРУМЕНТЫ

123. В настоящем разделе приведен анализ соответствия методов, стратегий и инструментов, которыми наделена Государственная природоохранная инспекция, рекомендациям «Руководящих принципов...», и описаны возможные пути совершенствования практики их применения

### Определение стратегии и тактики контроля

124. Деятельность Инспекции и ее территориальных подразделений осуществляется на основании годовых планов. При формировании этих планов учитываются приоритетные направления контроля, которые определяются исходя из понимания экономической ситуации, актуальности природоохранных задач, состояния отдельных отраслей промышленности и положения дел в областях природопользования. На ближайшую перспективу в качестве приоритетных определены следующие направления деятельности:

- законотворческая деятельность – устранение противоречий в действующем законодательстве и разработка подзаконных актов, регламентирующих практическую деятельность Инспекции
- контроль в области охраны лесов – пресечение незаконной вырубki лесов,
- контроль в области охраны водных объектов – обеспечение рационального пользования водных ресурсов,
- контроль в области охраны атмосферного воздуха – снижение уровня загрязнения атмосферы городов стационарными промышленными источниками выбросов,
- контроль в области обращения с отходами – пресечение размещения отходов без законных оснований и ликвидация несанкционированных свалок.

125. Работа по приоритетным направлениям начата Инспекцией недавно и потому судить о ее результативности, а также о необходимости корректировки приоритетов не представляется возможным. При этом сам подход, заключающийся в выявлении очередности действий по степени их важности, свидетельствует о внедрения в практику работы Инспекции принципа избирательности. Одновременно, ГПИ старается преодолеть традиционное управление, построенное по принципу обеспечения выполнения определенных обязанностей в сфере ответственности с привлечением особого внимания к своевременному и полному сбору платежей и штрафов.

126. Некоторые задачи, преимущественно связанные с пополнением бюджета за счет экологических платежей и штрафов, ставятся Правительством перед инспекцией и Министерством в целом. Такое первоочередное внимание к платежам и штрафам «скрадывает» действительные приоритеты, состоящие в снижении числа и тяжести нарушений.

## **Идентификация и регистрация объектов регулирования**

127. Кроме определения главных направлений контроля большое значение для эффективного планирования имеет формирование реестра объектов, подлежащих контролю. Для субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих влияние на отдельные сферы окружающей среды (атмосфера и водные ресурсы), установлены критерии, по которым устанавливаются объекты, подлежащие регулированию со стороны Инспекции. Целостная, документально оформленная методология категорирования объектов контроля и система соответствующих критериев Министерством пока не разработана.

128. Согласно Постановлению Правительства РА от 17 октября 2001г. N 986, ежеквартально органы налоговой инспекции и КНО предоставляют друг другу уточненные списки природопользователей. Это же постановление обязует все ведомства и местные государственные власти в конце каждого года представлять министерству охраны природы списки действующих предприятий.

129. На основании представленных списков на территории республики в настоящее время действуют 2750 предприятий, которые подотчетны КНО по всему спектру охраны природы и природопользования (объемы сбросов, выбросов, отходов, водопользования, биоресурсы, а также объемы полезных ископаемых). Природопользователи зарегистрированы в соответствующих региональных отделах ГПИ, у которых имеется отдельная картотека (на бумажном носителе). В картотеке содержится следующая информация: имя субъекта деятельности, юридический адрес, место и вид деятельности, номер налогового счета, номер телефона, имя руководителя.

130. На практике, инспекция ведет учет подконтрольных объектов по мере регистрации выданных разрешительных документов. Целенаправленная работа по выявлению потенциальных объектов, уклоняющихся от получения разрешений и прохождения экспертизы, Инспекцией не проводится.

## **Разработка годовых планов**

131. Инспектирование проводится согласно общему годовому плану природоохранной инспекции, утверждаемому Министром охраны природы Республики Армения. В ГПИ разработана и применяется система планирования работы инспекторов. Данной системой, основанной на действующем законодательстве Республики Армения, установлены критерии оптимальной частоты проведения проверок предприятий в зависимости от масштабов и характера их влияния на окружающую среду. Исходя из того, что ГПИ распределило субъектов деятельности на три категории, соответственно – крупные объекты проверяются в 1-2 раза, средние – 1 раз в год, а маленькие объекты – 1 раз в два года.

132. При планировании деятельности резервируется время для осуществления внеплановых проверок и проверок исполнения предписаний. При осуществлении контроля инспектора имеют возможность использовать различные формы плановых проверок – комплексные и тематические, рейдовые и адресные, а также организовывать кампании по контролю определенных групп хозяйствующих субъектов или объектов контроля.

133. Ежегодные планы проверок учитывают сезонный характер некоторых видов деятельности и неритмичность работы отдельных производств, что также свидетельствует о применении принципа учета достигнутых результатов и корректировки деятельности. Так, например:

- для горнодобывающих предприятий и дорожно-строительных предприятий, которые зимой в высокогорных районах не работают, учитывается время года;
- учитываются "пиковые" рабочие сезоны некоторых предприятий, которые из-за нехватки сырья или потребностей выпускаемых товаров вынуждены работать неритмично ("Наирит-1" - производство хлоропренового каучука, "Прометей-химпром", "Манес-Валекс"), а также
- также принимаются в расчет:
  - периоды орошения и мелиорации (в том числе, попуски из озера Севан и водохранилищ),
  - сезонная санитарная рубка леса (с учетом рубки хвойных деревьев в рождественский период),
  - сезоны охоты (браконьерство), а также периоды отлова и нереста рыб.

134. В целях планирования, предприятия условно подразделяются на три категории:

- Крупные предприятия, требующие внимание Центральной инспекции;
- Средние предприятия, затраты времени на обследование которых составляют примерно одну неделю;
- Малые предприятия, затраты времени на обследование которых составляют один-три дня.

135. После утверждения годового плана Министром охраны природы Республики Армения, начальник ГПИ распределяет работы по инспектированию между центральным аппаратом и территориальными инспекциями. Существуют ежеквартальные планы работы. Если проверяемая организация крупная (имеет высокие показатели выброса или сброса вредных веществ в поверхностные водные объекты), то составляются планы совместных проверок главных специалистов-инспекторов центрального аппарата и инспекторов территориальных инспекций.

136. Учитывая ограниченность территории республики и количество действующих предприятий, существует возможность ежегодно осуществлять контроль на 80-90% из 2750 подконтрольных предприятий и организаций. Однако стратегия ГПИ направлена на предприятия химической и горнодобывающей промышленности и очистные сооружения, которые считаются приоритетными в области загрязнения окружающей среды. В основном, проверки на них носят глобальный характер. В тоже время, сведения о развитии производства в тех или иных отраслях деятельности и их потенциальном воздействии на окружающую среду не используются при разработке планов и приоритетных направлений деятельности Инспекции.

### **Подготовка проверок**

137. Перед проведением проверок на конкретном предприятии группа инспекторов проводит предварительное ознакомление и исследование документов, а именно: результаты предыдущих проверок, наличие нормативно-методических документов, отчеты, представленные предприятием, выполнение рекомендаций, выданных в результате предыдущей проверки, наличие документов на данный период. Затем, согласно срокам выданного поручения, группа инспекторов приступает к проверке.

## Осуществление проверок

138. Процедуры инспектирования и нормирование частоты плановых проверок, сложившиеся к 1999 году, с принятием нового закона “О природоохранном контроле” не изменились. Они регламентируются законом “Об организации и проведении проверок в организациях, действующих на территории Республики Армения”. Это закон уравнивает в правах центральный аппарат Инспекции и его территориальные органы. Любая из структур Министерства охраны природы имеет право проводить плановую проверку конкретного объекта не чаще одного раза в течение календарного года, и повторная проверка может быть осуществлена только в следующих случаях:

- при ликвидации хозяйственного объекта;
- при наличии просьбы со стороны руководителя предприятия;
- по поручению Премьер Министра Республики Армения;
- при наличии письменного поручения руководителя уполномоченного государственного органа.

139. В ходе плановых комплексных проверок в обязательном порядке проверяются соблюдение условий, оговоренных в разрешениях. Выполнение предприятиями условий, оговоренных в разрешениях, оценивается инспектором путем сравнительной оценки представленных предприятием данных самоконтроля (записи в журналах показателей объемов сбросов и выбросов с проведенными химическими анализами, объем природопользования и т.д.) с фактически зафиксированными в период проверок объемами и показателями сбросов, выбросов, образования отходов, изъятых природных ресурсов.

140. Однако ограниченность в средствах инструментального определения реальных значений контролируемых показателей и степени их соответствия нормативам, установленных разрешениями, в большинстве случаев не позволяет инспекторам документально зафиксировать нарушения. Это обстоятельство является основной причиной низкой эффективности контрольно-надзорной деятельности и высокого уровня претензий со стороны природопользователей.

141. Как показывает опыт работы Инспекции, реакция на проверки и предписания ГПИ со стороны поднадзорных предприятий и организаций неоднозначна: имеются примеры адекватной реакции, но, гораздо чаще, отмечается уклонение сотрудничества и прямое неприятие результатов проверок, отказы от исполнения предписаний. По-видимому, иногда “чрезмерная жесткость” инспекторов оказывает негативное влияние на поднадзорные предприятия.

142. Не согласные с действиями инспекторов предприятия подают иски в судебные инстанции и в подавляющем большинстве случаев их выигрывают. Такая ситуация обусловлена прежде всего тем, что в стране по-прежнему отсутствуют утвержденные в установленном порядке методические руководства (положения) о порядке проведения проверок. В настоящее время Министерством ведется разработка нормативных документов, регламентирующих процедуру контроля по всем направлениям охраны природы. Эта работа является наиболее актуальным аспектом деятельности Министерства, так как в отсутствие таких документов любые действия инспекторов не вполне правомочны и могут быть оспорены в судебном порядке, что и происходит на практике.

## **Документирование и оценка результатов проверки**

143. Результаты каждой проверки документируются в форме акта (справки), а в случае выявления нарушений дополнительно оформляются предписания об устранении нарушения, акты о возмещении ущерба или постановления о прекращении деятельности. При оформлении документов по результатам проверок должностные лица ГПИ руководствуются соответствующей статьей действующего закона Республики Армения "Об организации и проведении проверок в организациях, действующих на территории Республики Армения", в котором изложены действия контрольного органа на проверяемых предприятиях (акты, в случае нарушений и справка, в случае отсутствия их).

144. На основании данного закона в Инспекции разработаны и утверждены Министром охраны природы РА типовые формы документов, оформляемых при организации проверки и по результатам ее проведения. Собранная инспекторами в процессе проверок информация в обязательном порядке подлежит регистрации в административных актах и докладах, и хранится в деле контролируемого субъекта. Копии всех документов, оформленных в ходе проверки, в обязательном порядке предоставляются руководству контролируемых предприятий. Материалы, аккумулируемые в делах, является фактической основой для подготовки систематической (квартальной, полугодовой и годовой) отчетности о деятельности территориальных органов и Инспекции в целом.

## **Меры воздействия на нарушителей и практика их применения**

145. Согласно действующему законодательству Республики Армения инспектор по охране природы в случае выявления нарушения имеет право применять следующие средства и методы воздействия (инструменты правоприменения):

- выдать предписание о ликвидации природоохранного нарушения;
- наложить штраф за административное правонарушение;
- составить предписание о возмещении ущерба;
- выдать предписание о прекращении общей деятельности предприятия или отдельного цеха (посредством обращения в суд);
- обратиться с ходатайством об изменении условий, включенных в разрешения, или приостановлении действия разрешения;
- оформить и направить в суд соответствующий инстанции судебный иск;
- инициировать привлечение нарушителя к уголовной ответственности.

146. По представлению ГПИ, соответствующие подразделения МОП могут пересмотреть условия разрешений. Как правило, условия пересматриваются в следующих случаях:

- превышении нормативов природопользования (в сроки, установленные органом, выдающим разрешение);

- нарушении договорных условий (имеются в виду, например, договоры на использование недр, которые, одновременно, являются разрешениями на их исследование и использование или на использование животного и растительного мира, и т.д. );
- переоборудовании предприятия и внесении проектных изменений;
- изменение номенклатуры продукции и технологии, вызывающее отрицательное воздействие на окружающую среду и не предусмотренные действующим разрешением, а также изменение производственных мощностей.

147. При крупных природоохранных нарушениях рассчитывается ущерб, нанесенный окружающей среде, в результате противоправной деятельности. Если предприятие добровольно удовлетворяет иск об ущербе, то вопрос исчерпывается. В случае же несогласия ответственного лица предприятия о возмещении ущерба, расчеты ущерба вместе с необходимыми материалами представляются в правоохранительные и судебные органы с целью принуждения его выплаты.

148. К мерам воздействия можно также отнести право инспектора на проведение проверок исполнения предписаний. Число таких проверок, в отличие от плановых проверок, не ограничено законодательно.

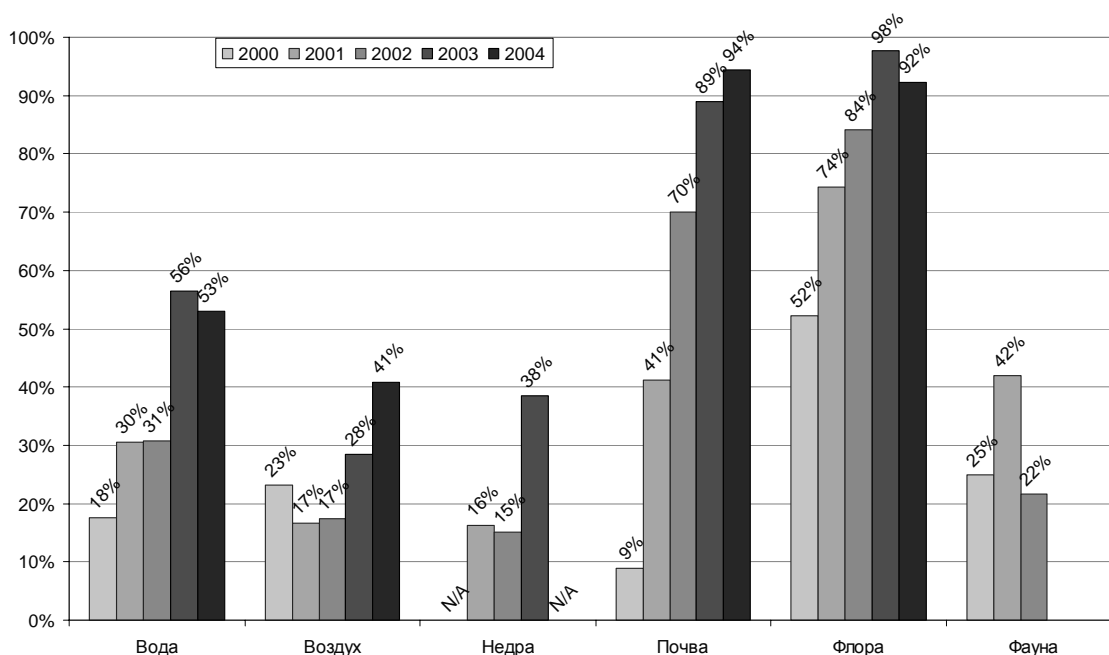
149. Законодательством не предусмотрены и в практике Инспекции не используются такие "мягкие" (предупредительные) методы воздействия на нарушителей, как предусмотренные "Руководящими принципами..." (принцип 18):

- неформальное реагирование (телефонные звонки и письма с предупреждениями);
- официальные письма-предупреждения с рекомендациями и уведомления о выявленных нарушениях.

150. Применяемые Инспекцией меры воздействия на нарушителей природоохранного законодательства варьируются в зависимости от масштабов и характера нарушений. Однако нормативные и методические документы, устанавливающие иерархию значимости нарушений и порядок поэтапного ужесточения санкций в зависимости от реакции нарушителя, отсутствуют. Решения по каждому случаю принимаются произвольно, инспекторы и руководители Инспекций руководствуются исключительно собственным опытом и экспертной оценкой ситуации.

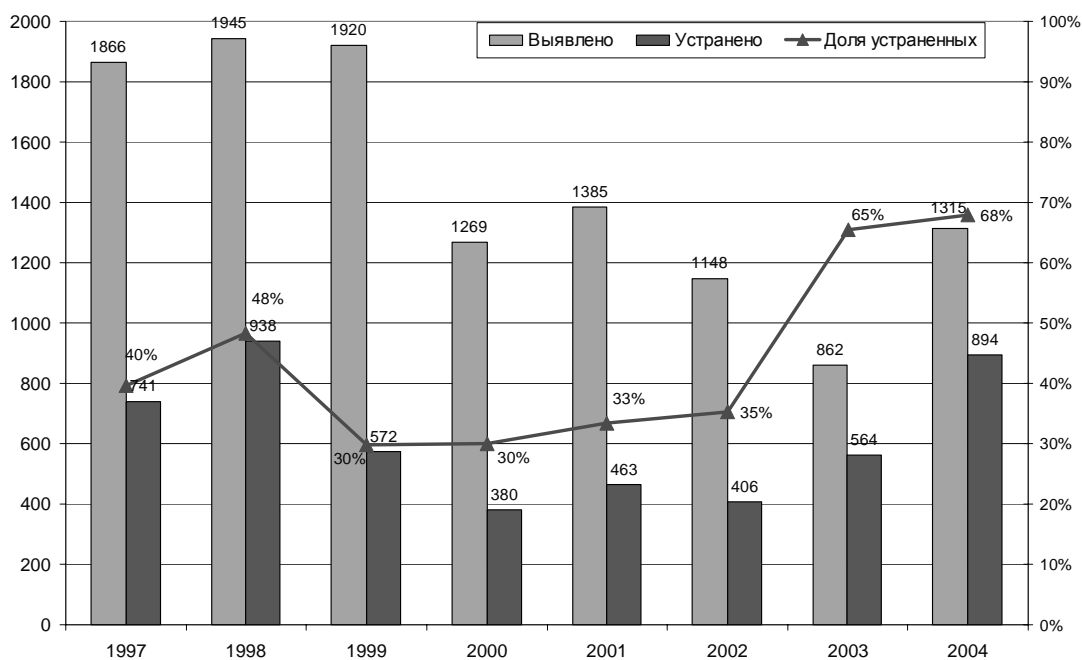
151. В реальной контрольной практике Инспекции предпочтение отдается применению карательных мер (преимущественно штрафные санкции). Такой подход, в сочетании с порой невыполнимыми нормативами, недостаточной правовой обеспеченностью контрольной деятельности (отсутствие порядка проведения проверок) и слабостью доказательной базы (отсутствие результатов контрольных измерений), приводит к игнорированию предписаний со стороны руководства контролируемых предприятий (Рисунок 3 и 4) и отказу от сотрудничества. Помимо прямого ущерба применения такой тактики (отсутствие даже минимального снижения негативного воздействия на окружающую среду), ее результатом может быть снижение авторитета инспектора, а, следовательно, и авторитета Инспекции в целом как органа государственной власти.

**Рисунок 3. Доля устраненных нарушений по различным компонентам в 2000-2004 годах.**



Источник: Министерство охраны природы Республики Армения (2005).

**Рисунок 4. Многолетняя динамика (1997-2004) общего числа выявленных и устраненных нарушений, и динамика доли устраненных нарушений.**



Источник: Министерство охраны природы Республики Армения (2005).



152. Подтверждением вышеизложенного тезиса является и соотношение наложенных штрафов и фактически собранных сумм, которое составляет незначительный процент (в 2000 г. - 1%, а в 2001 г. - 10%). Низкий процент платежей за административные нарушения и за возмещение ущерба за 2000-2004 гг. обусловлен тем, что, во-первых, методика расчета ущерба, нанесенного окружающей среде не имела государственной регистрации и все иски, поданные ГПИ в суд, соответственно, не имели юридической силы.

153. Если предприятия работают, соблюдая все природоохранные требования и законодательство, инспектор, осуществляющий проверку, в обязательном порядке фиксирует это. Однако инспектор не может каким бы то ни было образом поощрять предприятия, добровольно соблюдающие все нормативы и требования, так как механизмы и формы стимулирования добросовестных природопользователей не разработаны, хотя соответствующая норма в общем виде предусмотрена в "Основах законодательства Республики Армения об охране природы".

### **Подготовка отчетности**

154. В Государственной природоохранной инспекции принята иерархическая система подготовки отчетности: ежеквартально каждый инспектор представляет отчет руководителю своего подразделения, в котором приведены основные показатели выполненной работы (наименования проверенных объектов, выявленные нарушения по областям, число составленных актов, принятые решения, размеры наложенных штрафов и ущербов, в соответствие с существующим законодательством). Руководитель территориального органа Инспекции обобщает результаты инспекторских работ и представляет отчет начальнику Государственной природоохранной инспекции. Аналитический отдел центрального аппарата ГПИ анализирует представленные отчеты, обобщает их, составляет отчет с выводами и предложениями по всей инспекции, который в определенный срок, в установленном порядке представляется министру охраны природы РА.

155. Положительным примером анализа результатов деятельности Инспекции является Национальный отчет Республики Армения о деятельности контрольно-надзорных органов в сфере содействия добровольному соблюдению и правового обеспечения исполнения природоохранных требований (2005 г.), подготовленный Министерством охраны природы в рамках подготовки настоящего обзора. Наряду с объективным критическим анализом проделанной работы и степени реализации планов, в отчете намечены конкретные направления и необходимы действия для совершенствования всех аспектов работы Инспекции.

### **Система оценки деятельности Инспекции**

156. Важным элементом, обеспечивающим эффективность поэтапного совершенствования деятельности органа государственного экологического контроля является наличие системы критериев и показателей эффективности деятельности (проводимых мероприятий) и ее результативности (достижений в области соблюдения природоохранного законодательства) (Принцип 19 "Руководящих принципов..."). В данном разделе описаны показатели, используемые для оценки деятельности Инспекции МОП РА, даны базовые рекомендации по совершенствованию отчетности Инспекции.

157. Природоохранной государственной инспекцией МОП Армении для оценки деятельности используется традиционный набор показателей:

- Общее количество выявленных нарушений;
- Количество юридических и физических лиц нарушивших закон;

- Штрафы (количество и сумма):
  - Наложённые;
  - реально взысканные;
- Причиненный экологический ущерб (количество и сумма):
  - наложенные иски об ущербе;
  - реально взысканные иски об ущербе;
- Количество материалов о взыскании штрафов, переданных в налоговые органы;
- Количество дел, переданных в суд;
- Количество уголовных дел, возбужденных по материалам Инспекции.

158. Основным принципом построения системы показателей – это отражение деятельности (мероприятий) и их непосредственных результатов. Информационный охват деятельности инспекций можно считать практически достаточным; исключения составляют показатели, отражающие взаимодействие с прокуратурой и судебными органами (решения, принимаемые этими органами).

159. Данные о показателях контрольно-надзорной деятельности постоянно собираются региональными (марзовыми) инспекциями и в большинстве случаев фиксируются вручную. Квартальные отчеты подаются марзовыми инспекциями в Центральную инспекцию и обобщаются информационно-аналитической службой (вручную, с последующим внесением в компьютер). С 2001 г. обобщенные сведения доступны в электронной форме.

160. Инспекция осуществляет анализ динамики показателей. Результаты анализа докладываются руководству Министерства и на заседаниях Правительства Республики Армения, используются при подготовке информационных материалов для прессы, а также в отчетах, разрабатываемых в рамках международного сотрудничества Инспекции. Государственная инспекция готовит ежегодные отчеты, фрагменты которых включаются в отчеты Министерства. Отчеты за 2001 и 2003 годы доступны на сайте Министерства (<http://www.mnpriac.am/>); идет подготовка отчета за 2004 год. Некоторая информация отражена в Национальном докладе о состоянии окружающей среды в Армении в 2002 году (<http://www.unecce.org/env/europe/monitoring/Armenia/>).

161. Обсуждение деятельности ГПИ в Министерстве осуществляется еженедельно с учетом:

- платежей за природопользование и загрязнение окружающей среды;
- штрафов и других санкций;
- поступивших жалоб.

162. Ежегодную оценку работы региональных отделов осуществляет специальная комиссия Министерства. Во внимание принимаются:

- количество проведенных инспекций: фактически/план;

- количество проверенных предприятий: фактически/план;
- количество выявленных нарушений и др.

163. Дополнительные собеседования проводятся с целью оценки порядка принятия решений, мотивации, уровня подготовки и опыта руководителей марзовых инспекций. На собеседованиях рассматриваются причины выбора тех или иных инструментов правоприменения и действенности предпринятых мер.

164. В то же время сведения о результатах инспекторской работы используется не полном объеме. Необходимость логического развития системы показателей обусловлена:

- существенностью вопросов взаимодействия с прокуратурой и судебными органами и принятия решений по экологическим преступлениям;
- отсутствием показателей, отражающих некоторые важные области (управление отходами) в связи с замедленным развитием законодательства;
- дублированием некоторых показателей (по экологической экспертизе);
- использованием показателей, не отражающих деятельность инспекции (функционирование очистных сооружений сточных вод).

165. Несмотря на значительный уровень развития «традиционных» показателей интенсивности инспекционной деятельности, Министерство и ГПИ заинтересованы в рекомендациях по улучшению системы показателей в целом. В 2005 Секретариат СРГ ПДООС провел детальный анализ системы показателей ГПИ и разрабатывает конкретные рекомендации по реформе этой системы.

## **КАДРОВЫЕ, ФИНАНСОВЫЕ, МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ**

166. В настоящем разделе отчета приводятся основные сведения о финансовой, кадровой и материально-технической базе Государственной природоохранной инспекции (ГПИ, Инспекция), а также описаны основные предложения, выработанные группой экспертов в целях развития этой базы. Наличие достаточных ресурсов является одним из важнейших показателей, который характеризует способность контрольно-надзорного органа решать стоящие перед ним задачи. При этом качественные и количественные характеристики ресурсов любого органа должны соответствовать, во-первых, его функциям, определяемым соответствующими нормативными правовыми актами, а во-вторых, структуре регулируемого сообщества.

167. В результате осуществленной в последние годы работы по развитию природоохранного законодательства, в том числе правовых основ контрольно-надзорной деятельности, в Республике Армения созданы необходимые предпосылки для разработки обоснованных заявок на кадровое, материально-техническое и информационное обеспечение инспекции. Важным позитивным аспектом является достигнутая к текущему моменту определенность в институциональном устройстве инспекции. Двухуровневая структура природоохранной инспекции – центральный аппарат и 11 подчиненных ему территориальных подразделений – позволяет проводить эффективную скоординированную ресурсную политику. В то же время, имеющиеся намерения по децентрализации деятельности инспекции должны быть в обязательном порядке увязаны с укреплением кадровой, материальной и информационной обеспеченности территориальных подразделений инспекции.

### **Структура ГПИ и кадровые ресурсы**

168. Основными характеристиками кадровых ресурсов Инспекции являются штатная численность инспекторов, степень заполнения инспекторских должностей, профессиональный и возрастной состав персонала, его образовательный уровень.

169. Государственная природоохранная инспекция МОП Армении имеет двухуровневую структуру. Верхний уровень – центральный аппарат Инспекции – непосредственно входит в аппарат Министерства. Нижний уровень Инспекции построен по административному принципу районирования страны и включает 11 региональных подразделений. На момент проведения обзора все вакантные должности инспекторов были заполнены.

170. В состав центрального аппарата ГПИ входят руководители Инспекции, отдел учета и анализа (8 сотрудников) и 5 отделов по направлениям контроля: геологического (22), лесного (12), водного (7) контроля, контроля за охраной атмосферного воздуха (7) и контроля биоразнообразия, земельных ресурсов, отходов и опасных веществ (13). К центральному аппарату относится также центральная аналитическая лаборатория со штатом из 9 сотрудников. Общая численность центрального аппарата ГПИ – 78 человек.

171. Общая численность персонала региональных подразделений – 122 сотрудника. Штатная численность каждого подразделения определена исходя из структуры контролируемого сообщества в данном административном районе и составляет от 21 человека (Ереванский региональный отдел)

до 7 человек (Арагацотнинский, Армавирский и Вайоцзорский региональные отделы). В состав 5 из 11 региональных отделов входят аналитические подразделения, численностью 1-3 человека.

172. Вопрос о достаточности имеющейся численности инспекторского состава территориальных органов Инспекции однозначного ответа не имеет, так как по сложившейся практике часть наиболее крупных и экологически опасных объектов контролируется преимущественно силами инспекторов центрального аппарата Инспекции. Однако, как следует из заявлений руководителей территориальных подразделений, существующей численности хватает для выполнения плановой контрольной деятельности.

173. Профессиональный состав инспекторов территориальных подразделений Инспекции формируется в соответствии со структурой подконтрольных объектов – в промышленных районах доминируют представители инженерных специальностей, в лесных и сельскохозяйственных районах – преобладают инспекторы, специализирующиеся в области лесного и водного хозяйства. Такой подход к формированию штатов следует считать обоснованным.

174. Квалификационный уровень инспекторского персонала достаточно высок – все инспектора имеют высшее образование, в основном техническое или в области естественных наук. Также высок образовательный уровень работников аналитических лабораторий. Персонал которых в основном составляют профессиональные химики-аналитики с высшим образованием.

175. Средний возраст персонала Государственной природоохранной инспекции МОП – 38 лет, что обеспечивает с одной стороны достаточный профессиональный опыт и навыки работы с людьми, а с другой – возможность активной работы, связанной с выездом на объекты контроля.

176. Как показали опросы инспекторов серьезной проблемой для всех территориальных подразделений является защита принятых решений в судебных инстанциях, правильное оформление исковых заявлений и иных документов, необходимых для отстаивания своих позиций. Это, среди иных причин, обусловлено отсутствием в штатах подразделений профессиональных юристов или сотрудников, обладающих юридическими знаниями, в том числе процессуального характера. Поскольку средства для привлечения для этой работы сторонних юристов у Инспекции отсутствуют, данная проблема практически не решается и все дела в судах решаются не в пользу ГПИ.

### **Кадровая политика**

177. После введения ГПИ в состав МОП Армении, то есть с 1 января 2003 года, все работники Инспекции являются государственными служащими и на них распространяется действие законов Республики Армения «О государственной службе» и «Об оплате труда государственных служащих».

178. Данное реформирование имело следующие основные позитивные последствия

- Укомплектование штата ГПИ осуществляется исключительно на конкурсной основе в соответствии с процедурой, предусмотренной законом Республики Армения «О государственной службе»
- Каждые три года все сотрудники ГПИ как гражданские государственные служащие должны проходить аттестацию
- Должностным лицам ГПИ присваиваются классные чины гражданской службы

- Заработная плата инспекторского состава за период с 1 января 2003 по май 2005 года повысилась в 2,5 – 3 раза и достигла в среднем \$70.
- Имеется возможность материального поощрения наиболее успешно работающих инспекторов в соответствии с законом Республики Армения «Об оплате государственных служащих».

179. В то же время, происшедшие нововведения имели и негативные последствия, которые связаны в основном с несовершенством законодательства о гражданской службе. Примеры имеющихся недостатков системы конкурсного подбора кадров приведены во врезке 1.

180. Несмотря на существенное повышение заработной платы инспекторов, она по-прежнему существенно отстает от зарплат работников частных предприятий, что препятствует притоку высококвалифицированных кадров из промышленности на государственную службу. Этот недостаток в определенной степени могла бы компенсировать государственная система социальной защиты инспекторов, деятельность которых связана с активной защитой интересов государства и сопряжена с риском для здоровья, а иногда и жизни. Наличие подобных рисков подтверждает, в частности, наделение инспекторов правом ношения оружия и его применения в целях пресечения нарушений закона и самообороны (закон Республики Армения «Об оружии»). Тем не менее, согласно действующему законодательству государственные природоохранные инспекторы не относятся к категории должностных лиц, имеющих право на особые условия социальной защиты, которые имеются у сотрудников иных надзорных и правоохранительных органов.

181. Заработная плата персонала ГПИ определяется законом Республики Армения «Об оплате труда государственных служащих» и соответствует классному чину каждого инспектора. Руководитель Инспекции может иметь классный чин (квалификационную степень) государственного советника государственной службы 1-го или 2-го класса. Рядовым инспекторам могут присваиваться классные чины ведущего служащего гражданской службы 3-го класса и младшего служащего гражданской службы 1 – 3 классов. Такой диапазон квалификационных степеней позволяет стимулировать карьерный рост инспекторов. Классный чин инспектора учитывается при установлении уровня оплаты труда каждого конкретного сотрудника, при этом также принимается во внимание стаж гражданской службы, наличие ученой степени и некоторые иные характеристики.

### **Повышение квалификации инспекторского состава**

182. Государственная природоохранная инспекция МОП Республики Армения в настоящее время находится на этапе фундаментальных изменений во всех аспектах своей деятельности, и в то же время обязана не прекращать плановой контрольно-надзорной деятельности. Такое положение – реформирования на фоне непрекращающейся деятельности – всегда сопряжено с большими трудностями для персонала уровня непосредственных исполнителей. Поэтому разъяснительная и образовательная работа с персоналом всех уровней на таких этапах должна вестись особенно активно.

183. Проведенные беседы с работниками центрального аппарата и сотрудниками территориальных органов показывают, что систематического повышения квалификации на основе утвержденных программ, а также текущих занятий с целью информирования работников Инспекции обо всех нововведениях, в ГПИ не проводится. В некоторой степени повышению уровня правовых знаний способствует система конкурсов и аттестаций, реализуемая в соответствии с законом Республики Армения "О государственной службе". Однако знания, необходимые для

успешного прохождения конкурса или аттестации, носят в основном теоретический характер, а инспектора испытывают насущную потребность в получении практических знаний.

184. Отдельные учебные мероприятия с инспекторским составом проводятся, но они носят эпизодический характер. Не осуществляется обмен опытом между различными территориальными подразделениями, не ведутся работы по освоению инспекторами "смежных специальностей", то есть навыков контроля дополнительных, помимо основной специализации, направлений природопользования и охраны окружающей среды. Не способствует повышению уровня профессиональной подготовки инспекторов территориальных органов и отнесение наиболее сложных объектов, подлежащих контролю, к ведению центрального аппарата. Отсутствуют программы обучения в области охраны окружающей среды для представителей субъектов регулирования и широкой общественности.

### **Материально-техническая база ГПИ**

185. Материально-техническая база Инспекции включает рабочие помещения, уровень оснащения рабочих мест сотрудников мебелью, канцелярскими принадлежностями, средствами коммуникации, компьютерной техникой, а также наличием автотранспорта, топлива и иных расходных материалов. Из всех перечисленных позиций, как следует из сообщений руководства Инспекции и мнений персонала территориальных подразделений, наименьшие проблемы имеются в части обеспеченности помещениями.

186. Все инспекции расположенных в помещениях, либо находящихся на балансе МОП Армении, либо арендуемых. Платежи за аренду помещений составляют около 1 % общего бюджета Инспекции. Коммунальные услуги, включая платежи за электроэнергию, также относительно незначительны – около 2 % суммарных расходов.

187. Хуже обстоят дела с обеспеченностью автотранспортом. Из 11 территориальных подразделений только 7 имеют по одному автомобилю, остальные 4 полностью лишены автотранспорта. Такое положение существенно осложняет контроль объектов, удаленных от места дислокации офиса территориального органа ГПИ. Особенно это касается проверок в труднодоступных районах, а также осуществления оперативного контроля за охраной леса и биоресурсов.

188. Наиболее неблагоприятная ситуация имеет место в области обеспечения инспекции компьютерной техникой. На 122 сотрудника территориальных подразделений имеется всего 2 персональных компьютера. При этом речь не идет об уровне современности этой вычислительной техники, она отсутствует в принципе. Соответственно в этих учреждениях невозможно организовать современный документооборот, хранение информации, оперативное документирование результатов контрольных мероприятий.

189. Полное отсутствие компьютерной техники обуславливает низкий уровень компьютерной грамотности персонала, поэтому обучение инспекторов основам пользования вычислительной техникой надо осуществлять параллельно с их обеспечением такими средствами, или даже с упреждением, чтобы при получении техники она была востребована и активно использовалась в работе. Также неудовлетворительным следует признать уровень оснащенности инспекций современными средствами связи (электронной почтой, мобильными телефонами). Проблему оснащенности территориальных органов ГПИ вычислительной техникой и средствами связи на настоящем этапе следует считать наиболее важной, так как ее следствием является неудовлетворительная организация информационного обмена, взаимодействия между различными структурными подразделениями Инспекции, а в некоторых случаях – оперативного управления.

## **Лабораторно-аналитическое обеспечение деятельности ГПИ**

190. Лабораторная сеть ГПИ включает центральную лабораторию, базирующуюся в Ереване и административно входящую в состав центрального аппарата Инспекции, и 5 небольших лабораторий в составе территориальных подразделений ГПИ. В составе 6 из 11 территориальных подразделений лаборатории отсутствуют, при необходимости пробы, отобранные в этих подразделениях, анализируются в центральной лаборатории. В лабораториях Инспекции работает высококвалифицированный персонал, пришедший из аналитических служб химических предприятий, закрытых по экономическим причинам.

191. Существующая система лабораторно-аналитического обеспечения деятельности Инспекции способна обеспечить проведение анализа определенной доли проб, отбираемых в ходе контрольных мероприятий. Например, в 2000 году лабораториями всех подразделений Инспекции было проведено 5211 элементоопределений (проанализировано 312 проб сточных вод), в 2001, 2003 и 2004 годах число проведенных элементоопределений соответственно составило 5126, 3660 и 6342. В целом лабораторная сеть Инспекции способна осуществить анализ проб сточных вод по 35 химическим и биохимическим показателям, что вполне достаточно для текущего контроля за сбросами промышленных предприятий. Персонал инспекции не имеет возможности использовать в своей деятельности методы, средства и приборы экспресс-диагностики состояния объектов окружающей среды и воздействия на нее (тестов, автоматических анализаторов и сигнализаторов).

192. В центральной лаборатории имеются методические возможности проводить определение более 100 загрязнителей воздуха, что также вполне соответствует потребностям Инспекции. Технически, методически и приборно центральная лаборатория Инспекции оснащена существенно лучше, чем лаборатории территориальных органов. Тем не менее, даже она не имеет аккредитации, полученной в порядке, установленном национальным законодательством.

193. Крайне устарела и не отвечает современным требованиям приборная база лабораторий, входящих в состав территориальных подразделений Инспекции. Судя по представленным сведениям и на основе осмотра одной из таких лабораторий, их аналитические возможности позволяют проводить ограниченный круг исследований уровня загрязнения природных поверхностных вод.

194. На момент проведения обзора часть аналитического оборудования была неисправна, что существенно сокращает реально доступную номенклатуру определяемых показателей. Кроме того, существенно снижает достоверность получаемых данных использование реактивов с просроченным сроком годности, отсутствие систематических проверок контрольно-измерительных приборов, системы внутреннего контроля точности измерений.

195. Таким образом, высокий кадровый потенциал лабораторий не может быть использован в связи с плохой материально-технической базой лабораторий. Все указанные недостатки делают невозможным использование результатов измерений в судах, что, соответственно, снижает результативность работы инспекторов.

196. Расходы на проведение измерений в ходе проведения контрольных мероприятий должны полностью возмещаться из бюджета Инспекции, в то время как существует хорошо зарекомендовавшая себя мировая практика, когда, в случае выявления в ходе контроля нарушения, издержки на проведение анализов, доказывающих наличие нарушения и масштабы ущерба, относятся на счет нарушителя (юридическое лицо).



197. Современное, с высоким уровнем избирательности и точности аналитическое оборудование, а также его использование и обслуживание, включая метрологическое обеспечение и закупку расходуемых материалов, требуют очень больших материальных затрат. Учитывая текущее состояние бюджета Республики Армения, в настоящее время и в ближайшей перспективе нельзя ожидать создания высокоэффективной сети государственных лабораторий, удовлетворяющих запросы Инспекции. Приказом Министра намечается составление или разработка программы укрепления потенциала ГПИ, которая будет представлена на утверждение Правительства РА. Помимо этого Правительство РА в июле 2005г. утвердило решение о создании Экологического Целевого Фонда, цель которого содействовать развитию и укреплению природоохранной инспекционной деятельности и поощрять работу инспекторов РА.

### **Информационное обеспечение деятельности ГПИ**

198. В ходе опросов работников инспекции эксперты столкнулись с фактами, свидетельствующими о крайне слабой информированности смежных (как по вертикали, так и по горизонтали) подразделений Министерства и Инспекции о деятельности друг друга. Должностные лица, осуществляющие контроль производственных объектов, не только не имеют копий разрешительных документов, выданных этим предприятиям, но даже не всегда информированы о наличии таких разрешений. Такое положение дел не позволяет провести подготовку к проведению контрольных мероприятий, определить круг задач и вопросов, которые должны быть решены в ходе проверки.

199. Между центральным аппаратом и территориальными подразделениями имеется только телефонная и курьерская связь. Многие вопросы, которые могли бы быть решены в режиме селекторных совещаний или обмена электронными документами, решаются только путем очных совещаний, что требует дополнительных нерациональных финансовых и материальных расходов, не дает использовать транспортные средства для решения непосредственных инспекторских задач. Теряются также значительные ресурсы рабочего времени. В целом механизмы прямой и обратной связи не отработаны методологически и нормативно, не обеспечены техническими средствами.

200. Дела по отдельным объектам ведутся только на бумажных носителях, поэтому недоступны одновременно для различных подразделений. Кроме того, учитывая комплексный характер контроля, такой подход может приводить к утрате полноты накопленных материалов.

201. Территориальные подразделения ГПИ недостаточно информированы о нормативно-правовой базе, регламентирующей их сферу деятельности. Также нельзя признать удовлетворительным уровень систематизации знаний инспекторов о текущем состоянии контролируемых объектов (планируемых и реализуемых мероприятиях, осуществляемых реконструкция, состоянии природоохранных служб, наличии и организации производственного контроля). По сути, единственный информационный массив, который постоянно актуализируется – это сведения о платежах предприятий за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов.

202. Министерством и Инспекцией не разработаны принципы информационной политики в части разъяснения населению, и в частности регулируемому сообществу, задач, стоящих перед ГПИ. Не ведется активная пропаганда деятельности Инспекции, недостаточно активна агитация за формирование в обществе атмосферы неприятия противоправных действий в отношении природных объектов и ресурсов.

203. По мнению представителей промышленности Инспекции и Министерству следует полнее информировать регулируемое сообщество о принимаемых решениях и нововведениях. Обсуждения

данной проблемы с представителями неправительственных общественных организаций также показали их полное незнание реалий деятельности Инспекции и Министерства в целом. В то же время НПО выразили готовность к сотрудничеству, в том числе и в части информационного обеспечения мероприятий, направленных на защиту окружающей среды.

### **Финансирование деятельности ГПИ**

204. Система финансирования и материально-технического снабжения ГПИ определяется ее правовым статусом. Ранее ГПИ была самостоятельной бюджетной организацией, подотчетной Министерству охраны природы Республики Армения (МОП Армении, Министерство). Но с 1 января 2003 года ГПИ введена в состав МОП Армении как структурное подразделение и финансируется в составе Министерства. Ни собственно Инспекция, ни ее территориальные подразделения не имеют собственных расчетных счетов и не являются юридическими лицами. В соответствии с законом «О бюджетной системе Республики Армения» затраты на содержание ГПИ практически полностью финансируются из государственного бюджета страны.

205. С точки зрения финансирования Инспекции реструктуризация привела к росту объема бюджетного финансирования ГПИ в 2004 году на 56,6 % по сравнению с предшествующим годом. В целом же по сравнению со средним уровнем финансирования 2000-2002 годов бюджет ГПИ вырос почти в 2,3 раза. Увеличение объемов финансирования было обусловлено следующими внешними факторами

- постепенный рост возможностей государственного бюджета Республики Армения, связанный с экономическим развитием страны;
- рост уровня оплаты труда инспекторского состава в результате наделения инспекторов статусом государственных служащих
- выделением целевых бюджетных средств на капитальные расходы и приобретение технических средств, необходимых для деятельности инспекции

206. К внутренним факторам роста бюджета Инспекции, то есть зависящим от собственной деятельности ГПИ, следует отнести заметное увеличение поступлений в бюджет платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, а также от штрафных санкций за нарушение природоохранного законодательства. За три года – с 2001 по 2003 – сумма поступлений в бюджет от природоресурсных и природоохранных платежей (без учета инфляции) возросла с 2,28 до 5,61 млрд. драм, то есть более чем в два раза. Это обстоятельство сыграло определенную роль при рассмотрении вопроса о распределении бюджетных средств и рассмотрении бюджетной заявки МОП Армении.

207. Формирование, согласование и утверждение бюджета Инспекции осуществляются в соответствии с законодательством в рамках общей бюджетной заявки МОП Армении. Проект бюджетной заявки составляется Министерством в июне-июле года, предшествующего финансовому, и до 1 августа представляется в Минфинэкономики Армении. В проекте заявки бюджет каждого структурного подразделения МОП Армении, в том числе ГПИ, устанавливается отдельно с указанием основных статей расходов на основании заявок подразделений. В Минфинэкономики заявка корректируется с учетом возможностей госбюджета. Скорректированный проект рассматривается у Премьер-министра республики с участием представителей заинтересованных министерств, после чего выносится на заседание Правительства Республики Армения для рассмотрения и одобрения. Окончательный вариант государственного бюджета в виде закона утверждается Национальным Собранием. Данная процедура формирования

бюджета полностью соответствует мировой практике и позволяет формировать реальный бюджет инспекции, а также отстаивать финансовые интересы Инспекции на различных этапах бюджетного процесса.

208. Установленное законодательством институциональное разграничение разрешительной и собственно контрольной деятельности государственных органов охраны окружающей среды (наличие, наряду с инспекцией, агентств, осуществляющих управление различными природными ресурсами) также должно учитываться при формировании планов развития ресурсов инспекции, особенно в части информационного обеспечения деятельности.

209. Дополнительным внебюджетным источником финансирования деятельности ГПИ является помощь, оказываемая зарубежными и международными организациями, при реализации природоохранных проектов и программ. Однако такая помощь носит весьма ограниченный и эпизодический характер. В 2000 г. оказанная помощь в материально-техническом оснащении Инспекции в денежном исчислении составила около 5 % годового бюджета ГПИ, а в 2002 – менее 7 %. В 2001 и 2003 годах дополнительных поступлений в бюджет ГПИ из внебюджетных источников не было, оказывалась только техническая поддержка в форме обучения персонала и предоставления методических материалов. В настоящее время МОП Армении ведет работу по расширению технической помощи из зарубежных источников, в том числе в форме предоставления аналитического оборудования, подготовки кадров.

210. После принятия Закона Республики Армения «О природоохранном контроле» предполагается создание внебюджетного Фонда материально-технического развития ГПИ с ориентировочным годовым бюджетом 40-50 млн. драмов (58,8-73,5 тыс. евро). Формировать этот фонд предполагается за счет природоохранных платежей и поступлений от применения санкций за нарушения природоохранного законодательства.

211. В мировой практике частичное или полное перечисление средств, полученных в виде административных штрафов, налагаемых на контролируемые субъекты хозяйственной деятельности за нарушение законодательства, во внебюджетные фонды поддержки государственных органов, налагающих эти штрафы, признается нецелесообразным. Это связано с тем, что при использовании такого механизма финансирования у данного органа контроля пропадает заинтересованность в искоренении нарушений и улучшении реального положения дел в области, являющейся объектом контроля. Тем не менее, на определенном этапе становления контрольного органа и в условиях дефицита бюджетных средств такой подход допустим. Однако предпочтительным остается полное финансирование контрольно-надзорных органов из средств государственного бюджета.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

212. «Руководящими принципами» рекомендуется, чтобы контрольно-надзорные природоохранные органы участвовали в разработке международных природоохранных требований и их согласовании с национальными правовыми основами. Если контрольно-надзорные органы не участвуют в переговорах по многосторонним экологическим соглашениям (МЭС), они должны, по меньшей мере, информироваться и иметь возможность комментировать последствия выполнения международных соглашений и быть обучены и оснащены соразмерно этим новым задачам. Они должны следовать рекомендациям международных организаций, с тем чтобы содействовать выполнению МЭС и обеспечению их выполнения и сотрудничать – посредством формальных и неформальных сетей – с партнерами в других странах.

### Сфера охвата международного сотрудничества

213. Международное сотрудничество является приоритетом для Министерства охраны природы (МОП) Армении, в том числе для Природоохранной государственной инспекции (ГПИ). Учитывая тяжелое финансовое положение страны, международное сотрудничество служит одним из важнейших факторов совершенствования системы правоприменения и соблюдения природоохранных требований. Однако система проверок стала приоритетом в министерстве только недавно, после разработки и принятия закона «О природоохранном контроле».

214. К числу элементов международного сотрудничества, затрагивающих МОП и, соответственно, ГПИ, относятся следующие:

- вступление в многосторонние экологические соглашения (МЭС) и их практическое выполнение;
- участие в глобальных процессах и сотрудничестве на региональном и территориальном уровнях;
- привлечение международной технической и финансовой помощи для решения экологических проблем в стране.

215. Армения участвует в ряде глобальных конвенций. Международные обязательства рассматриваются серьезно, и конвенция не ратифицируется, если в стране отсутствуют достаточные условия для ее выполнения. Существуют планы выполнения конвенций, равно как и национальные координационные центры для каждой конвенции. Однако система мониторинга и оценки выполнения МЭС находится на низком уровне.

216. По состоянию на май 2005 года несколько протоколов и конвенций было подписано, но еще не было ратифицировано. После ратификации МЭС разрабатывается перечень мер по его выполнению. До подписания МЭС консультации проводятся только с центральной инспекцией. ГПИ имеет возможность прокомментировать последствия выполнения МЭС для ее работы. Это делается посредством процедуры регулярных консультаций внутри министерства и с участием заинтересованных ведомств.

217. Региональное сотрудничество является высоким приоритетом для Армении, но в связи с политическими препятствиями сотрудничество с Турцией и Азербайджаном ограничено. Большинство трансграничных проектов осуществляются с соседней Грузией. Существуют двусторонние договоры между Арменией и Грузией и Арменией и Ираном. Кроме того, существует несколько региональных проектов с Азербайджаном, но они всегда управляются третьей стороной – Региональным экологическим центром Кавказа, расположенным в Тбилиси (Грузия).

218. Международное сотрудничество координируется и управляется отдельным управлением в составе МОП. Информационное взаимодействие между этим управлением и ГПИ не находится на должном уровне. Отсутствует поток структурированной информации о потребностях и приоритетах от ГПИ в Управление международного сотрудничества (УМС). Не получая необходимой информации от ГПИ, УМС не может эффективно информировать о потребностях инспекции международное сообщество доноров, секретариаты МЭС и международные организации.

219. С 2000 года УМС обращалось к международным донорам относительно проектов, связанных с инспекцией, без значительных позитивных результатов. Тем не менее, следует отметить, что для сотрудников Инспекции проводились тренинги, семинары, организовывались курсы обучения английскому языку, организовывались учебные поездки для сотрудников и представлялась техническая помощь в рамках следующих программ:

- межгосударственная программа TACIS “Поддержка странам СНГ по реализации экологической политики и осуществлению НПДОС”, 2001-2003
- Программа TACIS “Совместная программа по управлению реками. Мониторинг и оценка качества вод трансграничных рек – бассейн реки Кура”, 2002-2004
- “Управление природными ресурсами и сокращение бедности” кредитная программа Мирового Банка, 2002-2008
- Пилотный проект “Взаимный обзор системы обеспечения содействия природоохранным требованиям” в рамках сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования “REPIN”, 2003-2006

220. С министерством охраны природы Чешской Республики ведутся переговоры о проведении тренингов для природоохранных инспекторов РА.

### **Создание потенциала, финансируемое из международных источников**

221. Персонал ГПИ центрального уровня от случая к случаю принимал участие в нескольких международных тренингах. Однако отдельный проект по созданию потенциала ГПИ не осуществлялся. С принятием закона «Об экологическом надзоре» появилась правовая основа для разработки программы институционального укрепления и создания потенциала инспекции. Как УМС, так и международное сообщество доноров призывают ГПИ активно развивать эту программу после определения всех ее потребностей, в том числе технической поддержки и кадровых ресурсов, необходимых для выполнения МЭС.

222. В принципе доноры готовы поддерживать институциональное развитие и развитие кадрового потенциала ГПИ, когда потребности ГПИ соответствуют приоритетам доноров и при условии получения от них качественных предложений, основанных на выявленных потребностях. Интерес доноров растет в связи с перспективой более структурированного и систематического подхода к созданию кадрового потенциала и институциональному укреплению.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ПОВЕРХНОСТНЫХ ВОД  
САНИТАРНО-ГИГИЕНИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Параметры качества воды	Армения	Директива 75/440/ЕЕС		
		A1	A2	A3
БПК (при 20 °С), мг/л	3	<3*	<5*	<7*
Растворенный кислород, мг/л	> 6	>70%*	>50%*	>30%*
РН	6,5-8,5	6,5 - 8,5*	5,5 - 9*	5,5 – 9*
Взвешенные в-ва, мг/л	фон + 0,25	25*		
Температура °С	5 – 20 <sup>0</sup>	25 <sup>0</sup>	25 <sup>0</sup>	25 <sup>0</sup>
Аммиак, мг/л NH <sub>4</sub>	2	0,05*	1,5	4
Мышьяк, мг/л As	0,05	0,05	0,05	0,1
Барий, мг/л Ba	0,1	0,1	1	1
Бериллий, мг/л Be	0,0002			
Бор, мг/л B	0,5	1*	1*	1*
Кадмий, мг/л Cd	0,001	0,005	0,005	0,005
Хлориды, мг/л Cl	350	200	200	200
Кобальт, мг/л Co	0,1			
Медь, мг/л Cu	1	0,05	0,05*	1*
Цианиды, мг/л CN <sup>-</sup>	0,1	0,05	0,05	0,05
Фториды, мг/л F	1,5	1,5	0,7 - 1,7*	0,7 - 1,7*
Железо, мг/л Fe	0,5	0,3	2	1*
Свинец, мг/л Pb	0,1	0,05	0,05	0,05
Марганец, мг/л Mn	0,1	0,05*	0,1*	1*
Ртуть, мг/л Hg	0,0005	0,001	0,001	0,001
Никель, мг/л Ni	0,01			
Нитраты, мг/л NO <sub>3</sub>	10	50	50	50
Фенолы, мг/л C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH	0,001	0,001	0,005	0,1
Фосфаты, мг/л P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	3,5	0,4*	0,7*	0,7*
Селен, мг/л Se	0,001	0,01	0,01	0,01
Сульфаты, мг/л SO <sub>4</sub>	500	250	250	250
Общий хром, мг/л Cr	0,5	0,05	0,05	0,05
Цинк, мг/л Zn	5	3	5	5
Нефть и нефтепродукты, мг/л	0,3	0,05	0,2	1
Общие пестициды	0,002	0,001	0,0025	0,005
Общие колиформы при 37 С /100 мл	< 3	50*	5000*	50 000*
Фекальные стрептококки / 100 мл	< 300	20*	2000*	20 000*

Директива Совета ЕС (75/440/ЕЕС) по качеству поверхностных вод, используемых для питьевого водоснабжения

*Категория А1:* Простая физическая очистка и обеззараживание, например, скоростная фильтрация и обеззараживание.

*Категория А2:* Стандартная физическая очистка, химическая обработка и обеззараживание, например, предварительное хлорирование, коагуляция, флокуляция, отстаивание, фильтрация, обеззараживание (окончательное хлорирование).

*Категория А3:* Интенсивная физическая и химическая очистка, глубокая очистка и обеззараживание, например, хлорирование до определенного уровня обеззараживания, коагуляция, флокуляция, отстаивание, фильтрация, адсорбционная очистка (активированный уголь), обеззараживание (озонирование, окончательное хлорирование).

*Обозначения:* \* - Директива приводит эти величины в качестве перспективных, а не обязательных параметров;

НС - стандарта для данного вещества не существует; - данное вещество должно отсутствовать.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ  
РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

Параметры качества воды	Армения	Директива 78/659/ЕЕС	
		Лосось	Карп
БПК <sub>5</sub> , мг/л	3	< 3*	< 6*
Растворенный кислород, мг/л	> 4 зимой > 6 летом	50 % > 9 100 % > 6	50% > 7 100 % > 4
рН	6,5 - 8,5	6 - 9	6 - 9
Взвешенные в-ва, мг/л	фон + 0,25	< 25*	< 25*
Мышьяк, мг/л As	0,05		
Барий, мг/л Ba <sup>2+</sup>	0,1		
Кадмий, мг/л Cd	0,005		
Хлориды, мг/л Cl <sup>-</sup>	300		
Хром, мг/л Cr <sup>3+</sup>	0,5		
Хром, мг/л Cr <sup>6+</sup>	0,1		
Медь, мг/л Cu	0,001	< 0,04*	< 0,04*
Цианиды, мг/л CN <sup>-</sup>	0,05		
Фториды, мг/л F <sup>-</sup>	1,5		
Железо, мг/л Fe	0,05		
Свинец (Pb, общий), мг/л	0,1		
Марганец, мг/л Mn <sup>2+</sup>	0,1		
Ртуть, мг/л Hg	0,0001		
Никель, мг/л Ni <sup>2+</sup>	0,01		
Нитраты, мг/л NO <sup>3-</sup>	10		
Фенолы, мг/л C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH	0,001	отс. вкуса	отс. вкуса
Селен, мг/л Se <sup>2+</sup>	0,001		
Сульфаты, мг/л SO <sub>4</sub> <sup>2-</sup>	500		
Общий ост. Хлор, мг/л HOCl	-	< 0,005	< 0,005
Цинк, мг/л Zn	0,01	< 0,3	< 1

Обозначения: \* - Директива приводит эти величины в качестве перспективных, а не обязательных параметров;

НС - стандарта для данного вещества не существует;

-- данное вещество должно отсутствовать.