

**ПОВЫШЕНИЕ СТЕПЕНИ СОБЛЮДЕНИЯ
ПРИРОДООХРАННЫХ ТРЕБОВАНИЙ
В АРМЕНИИ**

Рекомендации международного обзора

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, где правительства 30 демократических стран с развитой рыночной экономикой работают совместно для разрешения экономических, социальных и экологических проблем глобализации. Кроме того, ОЭСР находится среди тех, кто старается лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономическая информатика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития предоставляет правительствам стран возможности сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Голландия, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

OECD Publishing широко распространяет накапливаемую ОЭСР статистическую информацию и результаты исследований по экономической, социальной и экологической тематике, а также принятые странами-членами ОЭСР соглашения, руководства и стандарты.



Публикация данной работы проводится по решению Генерального секретаря ОЭСР. Представленные в документе мнения и соображения не обязательно отражают официальную позицию организации или правительств стран-членов ОЭСР.

© OECD (2005)

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в OECD Publishing по электронной почте: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

ПРЕДИСЛОВИЕ

В финальной Декларации Киевской конференции на уровне министров 2003 года странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) было рекомендовано внедрить положения «Руководящих принципов реформирования органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой». «Руководящие принципы» базируются на международной практике надлежащего управления и служат базисной моделью результативной и экономически эффективной системы обеспечения соответствия нормам экологического права.

Одобрив «Руководящие принципы», страны ВЕКЦА признали необходимость реформы и установили ориентир долгосрочного развития. Для ускорения конкретных изменений в странах ВЕКЦА создана система взаимных обзоров, которая применяется в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС) и ее Сети по реализации программ природоохранного регулирования (англ. *Regulatory Environmental Programme Implementation Network* – REPIN). Первый такой обзор был проведен в Республике Кыргызстан в 2004 году.

В настоящем документе представлены выводы и рекомендации, полученные в результате второго пилотного обзора, который был осуществлен в 2005 году в Республике Армения. Предлагается ряд краткосрочных и долгосрочных мер по реформированию инструментов, стратегий и институтов природоохранного контроля в свете международной практики. Эти меры тесно связаны с реализацией Национальной программы борьбы с бедностью в Армении. Кроме того, они нацелены на обеспечение более высокого уровня подотчетности государственных органов контроля перед общественностью и международными партнерами.

Обзор проводился непосредственно после введения в действие нового закона «О природоохранном контроле» Республики Армения. Поскольку обзор описывает стартовые условия ведения контрольно-надзорной деятельности и дает им оценку, он сможет служить для мониторинга прогресса в реализации этого закона.

Система природоохранного контроля Армении изучалась группой международных экспертов по приглашению Министерства охраны природы. Выводы и рекомендации обзора были обсуждены и приняты на основании консенсуса во время Седьмой ежегодной встречи (Москва, 17-18 октября 2005 года) в рамках Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования. На встрече присутствовали представители всех стран ВЕКЦА, некоторых стран-членов ОЭСР (Великобритания, Нидерланды, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Швеция), а также международных и неправительственных организаций.

Члены группы экспертов и Секретариат СРГ благодарят армянских коллег за проявленную инициативу и большой вклад в проведение обзора. Финансовая поддержка на разработку и издание настоящей работы предоставлена программой EuroAid Европейского Союза, а также правительствами Нидерландов и Швеции.

ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	7
ВВЕДЕНИЕ.....	13
Цель обзора в Республике Армения	13
Ключевые этапы реализации обзора	14
ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ.....	15
Совершенствование экологического управления и благоприятная конъюнктура для реформ .	15
Реформирование системы природоохранного контроля – новый приоритет.....	16
ПЕРЕХОД НА РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ	17
Интеграция законодательной базы и увеличение ее выполнимости	17
Совершенствование процедур разработки нормативных правовых актов.....	18
Обеспечение обратной связи в рамках цикла регулирования.....	19
Внедрение системы комплексных разрешений	19
УЛУЧШЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ И СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ.....	21
Сохранение нынешнего статуса и прав Инспекции	21
Улучшение внутриведомственного обмена информацией и координации.....	22
Развитие партнерских отношений с другими ведомствами.....	23
УВЕЛИЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ВЗАИМОПОНИМАНИЯ С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ	24
Активное информирование о целях и достижениях ГПИ	24
Продуманная политика общественных связей	24
Постепенное развитие мер поощрения соблюдения требований	25
Поощрение производственного контроля, ориентированного на малозатратные меры	26
ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	27
Внедрение стратегического правоприменения	27
Повышение качества инспектирования и более полный сбор доказательств нарушений.....	28
Критический обзор применяемых инструментов реагирования на несоблюдение требований	29
Заполнение пробелов в измерении результатов работы.....	30
АКТИВИЗАЦИЯ РАБОТ ПО ИЗЫСКАНИЮ НЕОБХОДИМЫХ РЕСУРСОВ.....	31
Подготовка и мотивирование персонала	31
Модернизация инфраструктуры ГПИ.....	33
Улучшение бюджетного планирования и финансирования	33
РАСШИРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	34
Поддерживать участие ГПИ в процессе подготовки к подписанию и ратификации МЭС	34
Разработка проекта технической помощи для институционального укрепления ГПИ.....	34
Расширение регионального сотрудничества со странами Кавказа	35

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия ¹
ГПИ	Государственная природоохранная инспекция МОП
ДМС	Департамент международного сотрудничества МОП
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации объединенных наций
МОП	Министерство охраны природы Республики Армения
МЭС	Международные экологические соглашения
НПО	Неправительственные организации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДООС	План действий в области охраны окружающей среды для стран ЦВЕ
«Руководящие принципы»	«Руководящие принципы реформирования государственных органов контроля в сфере охраны окружающей среды в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»
РЭЦ	Региональный экологический центр
СРГ	Специальная рабочая группа
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЮНИДО	Организация объединенных наций по промышленному развитию

¹ Страны ВЕКЦА включают Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

РЕЗЮМЕ

Обзор системы государственного регулирования и контроля в области охраны окружающей среды Республики Армения, проведенный Секретариатом СРГ по реализации ПДООС, выявил позитивные тенденции развития данной системы. В отличие от ряда других стран ВЕКЦА, Министерство охраны природы (МОП, Министерство) Республики Армения не подвергалось частым структурным потрясениям и имело возможность сосредоточиться на совершенствовании законодательства, инструментов экологической политики и методов работы своих подразделений. Особенно примечательны успехи в законотворчестве и совершенствовании общих подходов к регулированию, достигнутые после 2003 года.

Главный орган экологического контроля страны – Государственная природоохранная инспекция Министерства охраны природы (ГПИ, или Инспекция) – наделен функциями по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, в том числе в области рационального использования природных ресурсов, регулирования промышленного загрязнения и других воздействий на окружающую среду. Законодательно закрепленные полномочия Инспекции адекватны тем функциям, которыми она наделена. ГПИ имеет достаточно высокий статус в системе МОП, позволяющий ей принимать независимые решения в пределах своей компетенции. ГПИ также пользуется необходимой политической поддержкой со стороны высшего руководства Министерства.

Несмотря на достигнутый прогресс, в работе ГПИ имеется целый ряд нерешенных проблем. Вероятность их решения весьма высока, так как руководство Министерства и ГПИ ясно понимает современные вызовы и установило четкие приоритеты дальнейших действий. Первоочередного внимания требуют следующие проблемы:

- сохраняющаяся фрагментарность и противоречивость экологического законодательства и применение недостаточно обоснованных природоохранных нормативов и требований, что подрывает доверие к закону и системе государственного регулирования, снижает авторитет государственных органов и моральные устои их сотрудников;
- низкий уровень мотивации у представителей регулируемого сообщества исполнять требования природоохранного законодательства;
- применение на практике лишь ограниченного набора из имеющихся в распоряжении Инспекции инструментов обеспечения соблюдения природоохранных требований;
- слабый организационный потенциал Инспекции, в первую очередь ее региональных отделов, вызванный несовершенством системы набора и подготовки кадров, слабой материально-технической базой и дефицитом финансовых ресурсов;
- недостаточное и эпизодическое сотрудничество с другими заинтересованными сторонами, в том числе на международном уровне.

В этих условиях перед органами государственного экологического контроля Республики Армения стоит задача сохранения, и по возможности улучшения, качества окружающей среды на базе принципа баланса социальных, экономических и экологических интересов общества. Отражением такого баланса должны стать строгие, но реалистичные требования, установленные в рамках интегрированного, ясного и не содержащего внутренние противоречия законодательства. Для эффективной реализации законодательства, Государственной природоохранной инспекции необходимо развивать свои институциональные возможности, в том числе кадровый потенциал; более последовательно и комплексно применять имеющиеся инструменты обеспечения природоохранного соответствия; и прийти к систематическому диалогу и полноценному сотрудничеству со всеми заинтересованными сторонами.

Основываясь на положениях «Руководящих принципов реформирования органов государственного экологического контроля в странах с переходной экономикой», группа международных экспертов рекомендует Министерству охраны природы и Государственной природоохранной инспекции Армении сосредоточить свои усилия по институциональному развитию на реализации следующего набора мер:

1. Интеграция и технико-экономическое обоснование нормативных правовых требований

Создание надежной основы природоохранного контроля в Республике Армения диктует необходимость улучшения законодательства и процесса регулирования. Для этого рекомендуется:

- **В краткосрочной перспективе:** (1) пересмотреть систему стандартов качества окружающей среды и механизм их применения с целью достижения экологической обоснованности и технико-экономической реализуемости природоохранных нормативов. Пересмотр стандартов должен вестись на основе диалога между лицами, разрабатывающими законодательство и политику, инспекторами, а также представителями регулируемого сообщества и общественных организаций. Ведение эффективного диалога потребует от государственных органов изучить и учесть факторы, мотивирующие природопользователей соблюдать природоохранные требования; (2) для более полного учета экономических и социальных интересов общества, усовершенствовать механизм консультаций с заинтересованными сторонами в процессе законотворчества и систематично применять этот механизм (например, проводить слушания законопроектов и предоставлять участникам слушаний информацию о принятии или отклонении тех или иных предложений, с указанием причин их отклонения); (3) унифицировать процедуры выдачи разрешений и внедрить принцип “единого окна” при выдаче разрешений; (4) увеличить сроки действия разрешений, особенно в тех областях промышленности, где стабилизировались методы и объемы производства; (5) обеспечить обратную связь между инспектированием и выдачей разрешений в рамках единого цикла регулирования (в частности, оперативно предоставлять Инспекции копии выданных разрешений, и учитывать результаты выездных проверок при установлении требований разрешений);
- **В среднесрочной перспективе:** (1) обеспечить полную внутреннюю гармонизацию национальной системы нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды. С этой целью – выявить и устранить противоречия в действующем законодательстве, мешающие соблюдению природоохранного законодательства, и свести к минимуму возможности двоякого толкования положений законов и подзаконных актов;

- **В долгосрочной перспективе:** (1) внедрить систему комплексных разрешений для крупных предприятий, с одновременным упрощением регулирования средних и малых предприятий.

2. Улучшение внутренней организации и взаимодействия с государственными органами

Для более полного соответствия общепринятым международным критериям качественной организации контрольно-надзорной деятельности, ГПИ необходимо улучшить свою внутреннюю организацию и обеспечить эффективную координацию действий, а также придать большую систематичность сотрудничеству с органами исполнительной и судебной власти. Для этого рекомендуется:

- **В краткосрочной перспективе:** (1) совершенствовать взаимодействие с другими подразделениями МОП по вопросам выдачи разрешений, общественных связей и международного сотрудничества на базе внутренних процедур, гарантирующих регулярный и полный обмен информацией; (2) в рамках подготовительных работ для передачи дополнительных полномочий территориальным управлениям и местным сообществам, четко установить критерии распределения обязанностей по вертикали, стандартизировать подходы к проведению проверок, разработать единую политику контроля и правоприменения, укрепить организационный потенциал на региональном уровне, развить процедуры контроля качества со стороны центральной Инспекции, а также рассмотреть возможности и механизмы финансовой поддержки территориальных подразделений; (3) упорядочить сотрудничество с другими органами исполнительной и судебной власти, как на центральном, так и на территориальном уровнях, на основании ясных целей и механизмов взаимодействия, и законодательно закреплённого разделения функций; (4) улучшить качество судебных исков в рамках усовершенствованного делопроизводства, основанного на обратной связи по результатам судебных разбирательств;
- **В среднесрочной перспективе:** (1) в ГПИ или на уровне МОП создать подразделение (штатную единицу) для выявления и изучения новых направлений экономического развития и факторов, которые способны негативно воздействовать на окружающую среду, и поэтому потребуют внимания к себе со стороны контрольно-надзорных органов, в частности дополнительных ресурсов. Поручить этому подразделению (должностному лицу) разработку предложений по необходимой подготовительной работе; (2) начать процесс передачи полномочий по вертикали.

3. Увеличение прозрачности и взаимопонимания с неправительственным сектором

Развитие демократических традиций в стране подразумевает активные действия по увеличению прозрачности государственных органов, а также улучшение взаимопонимания с неправительственным сектором, в том числе с субъектами регулирования. Для этого рекомендуется:

- **В краткосрочной перспективе:** (1) информировать участников общественной экологической экспертизы об условиях, заложенных в разрешительных документах при их выдаче; (2) вести разъяснительную работу среди регулируемого сообщества о целях и требованиях законодательства, и назначении правоприменения в целом (в том числе его роли для создания одинаковых условий конкуренции); (3) разработать и ввести в действие подзаконные акты о производственном экологическом контроле, сделав упор

на разработку системы мер, стимулирующих его добровольное внедрение; (4) проводить конструктивные консультации с НПО по вопросам организации взаимовыгодного сотрудничества; (5) провести кампанию по информированию населения о праве подавать жалобы и разъяснению механизма подачи жалоб; (6) использовать возможности распространения информации через внешние каналы (например, издания Управления чрезвычайных ситуаций или Ассоциации промышленников).

- **В среднесрочной перспективе:** (1) на базе анализа целевых групп, в том числе анализа их отношения к экологическому законодательству и правоприменению, разработать четкую стратегию информирования и участия общественности в контрольно-надзорной деятельности; (2) рассматривая НПО как союзников в достижении общей цели, расширить сотрудничество с ними, разработать и внедрять совместные планы действий для решения конкретных задач; (3) активно информировать население о практических достижениях Инспекции;
- **В долгосрочной перспективе:** (1) развить возможности поощрения экологически ответственного поведения среди регулируемого сообщества, например формировать рейтинги природоохранной результативности промышленных предприятий, облегчить доступ к информации о более чистых технологиях параллельно с внедрением системы комплексных разрешений и т.д. Расширить сотрудничество с ЮНИДО по данному кругу вопросов.

4. Более эффективное использование инструментов правоприменения

Учет экономических и социальных аспектов правоприменения и развитие стратегий на базе лучшего понимания этих аспектов – одно из наиболее важных направлений в области совершенствования контрольно-надзорной деятельности. В этой связи, ГПИ рекомендуется обеспечить адекватность применяемых инструментов. Для этого требуется:

- **В краткосрочной перспективе:** (1) изучить факторы, влияющие на готовность природопользователей соблюдать природоохранные требования, и использовать результаты анализа для повышения экологической и экономической эффективности инструментов правоприменения, которыми располагает ГПИ; (2) разработать политику правоприменения и методические указания по использованию существующих инструментов и полномочий; (3) во время проверок, акцентировать внимание на контроле технического состояния производственных объектов и их воздействия на окружающую среду, а не на просмотр документации; (4) усовершенствовать систему документирования результатов проверок; (5) ввести практику разработки планов поэтапного внедрения новых нормативных правовых актов, с учетом необходимости своевременного удовлетворения потребностей в обучении инспекторов и природопользователей;
- **В среднесрочной перспективе:** (1) исходя из экологических, экономических и социальных приоритетов страны, разработать и утвердить стратегию обеспечения соответствия природоохранным требованиям, четко устанавливающую целевые показатели соответствия требованиям и ожидаемые экологические результаты, а также инструменты и сроки реализации стратегии; (2) усовершенствовать систему оценки результатов работы, в том числе принять терминологический стандарт для

используемых показателей, структурировать процесс сбора информации, оптимизировать набор показателей, и улучшить подходы к анализу данных; (3) полностью модернизировать информационную систему ГПИ, сформировать и регулярно пополнять базы данных.

5. Активизация работ по изысканию необходимых ресурсов

Достигнутая стабильность институционального устройства предоставляет ГПИ реальную возможность активизировать работу по изысканию необходимых кадровых, материальных и финансовых ресурсов. Для этого рекомендуется:

- **В краткосрочной перспективе:** (1) разработать программу повышения квалификации сотрудников ГПИ и проводить начальную теоретическую и практическую подготовку молодых специалистов и должностных лиц, не имеющих опыта инспекторской работы; (2) разработать график компьютеризации ГПИ, особенно региональных отделов, и провести предварительную подготовку сотрудников в области информационных технологий; (3) разработать концепцию модернизации аналитических лабораторий (в том числе, определить оптимальные лабораторные мощности и улучшить систему обеспечения качества измерений); (4) совершенствовать методы отбора персонала (в том числе, уделять больше внимания практическому опыту, навыкам, и отношению к работе; установить испытательный срок при найме на работу, и привлекать будущего руководителя к процессу отбора кандидата на работу); (5) запрашивать увеличение финансирования на базе более обоснованных бюджетных заявок, отражающих связь между затраченными ресурсами и результатами контрольно-надзорной деятельности;
- **В среднесрочной перспективе:** (1) повысить престижность работы инспекторов (посредством увеличения зарплаты и материального поощрения в зависимости от индивидуальной результативности, обеспечения социальной защиты, предоставления возможностей для профессионального развития и карьерного роста, совершенствования технической базы, повышения эффективности взаимодействия со средствами массовой информации и т.д.) и обеспечить преемственность кадров; (2) провести аккредитацию лабораторий; (3) организовать подготовку персонала совместно с промышленностью; (4) начать техническое перевооружение ГПИ; (5) изучить экономическую обоснованность и политическую приемлемость введения административной платы за выдачу разрешений и инспектирование в качестве дополнительного источника финансирования Инспекции;
- **В долгосрочной перспективе:** (1) законодательно закрепить повышение социальной защиты инспекторов по охране природы и уравнивать их по статусу с работниками правоохранительных органов; (2) завершить техническое перевооружение Инспекции.

6. Расширение международного сотрудничества

Для укрепления институционального потенциала ГПИ необходимо расширить возможности использования международного сотрудничества. В этой связи рекомендуется:

- ***В краткосрочной перспективе:*** (1) совершенствовать внутреннее информационное взаимодействие в МОП для более полного учета потребностей Инспекции (в том числе связанных с выполнением международных соглашений) на центральном и региональном уровнях; (2) эффективно информировать сообщество доноров, международные организации и секретариаты Международных экологических соглашений (МЭС) о выявленных потребностях и препятствиях в реализации МЭС; (3) продолжить международное сетевое сотрудничество;
- ***В среднесрочной перспективе:*** (1) вести более активный диалог между органами природоохранного контроля в Кавказском регионе по вопросам обеспечения соблюдения требований международных соглашений.

ВВЕДЕНИЕ

Члены Сети по реализации программ природоохранного регулирования (*англ. REPIN – Regulatory Environmental Programme Implementation Network*) на своей 5^{ой} 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

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 проведение второго пилотного обзора в Армении.

Взаимный обзор заключается в системном изучении и оценке ситуации в одном государстве представителями других государств 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.

Практическая польза и большой политический резонанс взаимных обзоров были продемонстрированы 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)², обзоры природоохранной деятельности, выполняемые в регионе ВЕКЦА Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН), а также обзоры экологических фондов, проводимые 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 году странами-членами ЕС.

Рекомендации настоящего 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 заинтересованными сторонами внутри страны и за ее пределами.

Необходимо отметить, что настоящий 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 этого исследования и развивает их путем углубленного анализа деятельности природоохранных контрольно-надзорных органов.

Ключевые этапы реализации обзора

Подготовительный этап обзора состоял из предварительного анализа, проведенного в период с января по апрель 2005 года. В ходе анализа были изучены имеющиеся аналитические доклады, национальная правовая база, Обзор природоохранной деятельности, проведенный ЕЭК ООН. Государственной природоохранной инспекцией (ГПИ) был подготовлен национальный отчет о состоянии системы природоохранного контроля в Армении.

Миссия по проведению обзора работала с 23 по 28 мая 2005 года в составе семи экспертов из стран-членов ОЭСР, стран Центральной Европы и ВЕКЦА, а также РЭЦ ЦВЕ и Секретариата СРГ ПДООС³. В рамках обзора были проведены беседы 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. В ходе данных встреч было охвачено более 60 человек. По завершении работы, члены группы экспертов представили и обсудили первоначальные выводы на встрече с персоналом МОП. При участии первого заместителя министра охраны природы г-на Папяна была проведена пресс-конференция о целях и начальных результатах обзора.

² См. публикацию “Peer Review: an OECD Tool for Co-operation and Change”, OECD, 2003.

³ 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).

ОСНОВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ

В 1991 году вновь обретшая независимость Армения вступила на путь радикальных изменений, затронувших политическую, социальную и экономическую жизнь страны. Переходный период начался с глубокого экономического и энергетического кризисов, которые сопровождались транспортной блокадой из-за региональных конфликтов. Экономический спад привел к тому, что около 800 тысяч человек (из населения в 3,8 млн. человек) покинули страну. Экономический рост возобновился в 1994 году, и его высокие темпы сохраняются до настоящего времени, составляя в среднем 6-8 процентов в год благодаря макроэкономической стабилизации и принятию либеральной модели экономического и торгового регулирования. Бедность в Армении, и особенно количество наиболее малоимущих, сократились⁴.

Совершенствование экологического управления и благоприятная конъюнктура для реформ

Существует немало подтверждений тому факту, что система экологического управления в Армении достигла прогресса в своем развитии за последнее десятилетие. Уточнены цели и приоритеты природоохранной политики, разрабатываются стратегии их достижения, и выделяются дополнительные ресурсы в поддержку системы экологического управления. Главный природоохранный орган – Министерство охраны природы (МОП) – характеризуется структурной стабильностью и сохранил за собой комплексные полномочия, охватывающие как природопользование, так и предотвращение и контроль за загрязнением.

В последнее время Министерство укрепило свои позиции в Правительстве, и мнение его руководства учитывается при принятии решений в отношении политики экономического развития и отраслевых стратегий. Например, приоритетные природоохранные цели, охватывающие рациональное использование полезных ископаемых и лесных ресурсов, комплексное управление экосистемой озера Севан и управление отходами, были включены в Национальную программу борьбы с бедностью.

В рамках улучшения экологического управления внедрен целый спектр инструментов природоохранной политики, которые помимо традиционных командно-административных подходов включают экономические инструменты. Были укреплены рычаги правоприменения, такие как штрафы, с тем чтобы оказывать более сильное сдерживающее действие. Намечается более активное внедрение инструментов, базирующихся на действии механизмов рыночной экономики и привлекающих потребителей и инвесторов в качестве косвенных регуляторов природоохранной деятельности промышленности. Начата реформа системы природоохранного контроля.

⁴ Подробнее см. в Национальной программе снижения уровня бедности.

Реформирование системы природоохранного контроля – новый приоритет

Перед Государственной природоохранной инспекцией стоит долгосрочная цель сохранения и, по возможности, улучшения состояния окружающей среды с учетом социально-экономических и природоохранных соображений. Достижение этой цели возможно на базе более последовательного и комплексного использования инструментов обеспечения природоохранного соответствия, укрепления институционального потенциала и повышения квалификации кадров, методичного диалога с заинтересованными сторонами и партнерств, ориентированных на результат. В основе системы природоохранного контроля должны лежать жесткие, но осуществимые требования, образующие упорядоченную, четкую и последовательную систему регулирования.

Для достижения этой долгосрочной цели, МОП и Инспекции потребуется:

- провести интеграцию национального природоохранного законодательства и обеспечить технико-экономическую целесообразность нормативных требований;
- улучшить внутреннюю организацию ГПИ и сотрудничество со смежными государственными органами;
- увеличить прозрачность ГПИ и взаимопонимание с негосударственным сектором;
- эффективнее использовать инструменты контроля за соблюдением природоохранных требований;
- активно мобилизовать требуемые кадровые, материальные и финансовые ресурсы, и
- использовать возможности укрепления институционального потенциала, предоставляемые в рамках международного сотрудничества.

Меры, которые требуется принять по каждому из этих ключевых направлений деятельности, обсуждаются ниже. В целом, существуют необходимые предпосылки для практической реализации положений «Руководящих принципов». К их числу относятся: политическая воля совершенствовать нормативную правовую базу и укреплять институты природоохранного управления; четкое понимание целей реформ и твердое руководство со стороны МОП; принятая стратегия избирательности и постепенности реформирования; а также понимание тенденций социально-экономического развития страны. Важно, чтобы природоохранные органы не упустили эту благоприятную конъюнктуру.

ПЕРЕХОД НА РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

Интеграция законодательной базы и увеличение ее выполнимости

Свод ключевых законодательных актов в области охраны окружающей среды состоит из базового закона «Основы законодательства Республики Армения об охране природы», принятого в 1991 году и 15 отраслевых кодексов и законов. Кроме того, Правительством Республики ратифицировано 27 документов международного экологического права, включая 16 конвенций и 11 протоколов. Завершив ко второй половине 1990-х годов формирование основ нормативной правовой базы и экологического управления, Министерство охраны природы Республики Армения запустило «второй цикл» работы над природоохранным законодательством. В рамках этого процесса улучшается качество исполнения законодательных актов, что критически важно для перехода на упорядоченное и справедливое регулирование, ориентированное на результат (так называемое «толковое» регулирование).

Обзор подтвердил важность начатого пересмотра законодательства, так как существующие законы и подзаконные акты все еще имеют много недостатков. За десятилетие интенсивного законотворчества в нормативной правовой базе накопились противоречия, а отраслевая направленность привела к значительной фрагментации и перегрузке правового поля. Существует большой разрыв между новыми законами и некоторыми подзаконными актами, которые практически не изменялись с советских времен. Например, часть стандартов качества окружающей среды не соответствуют новым социально-экономическим условиям и философии регулирования, основанной на управлении рисками. Несогласованность законодательства просматривается на уровне процедур, особенно процедур выдачи разрешений для различных видов воздействий.

Все это ведет к отрицательному восприятию природоохранных требований со стороны регулируемого сообщества, которое считает их нереалистичными и несправедливыми, что значительно снижает готовность добровольно соблюдать природоохранное законодательство. В конечном итоге недоработки в законодательстве подрывают действенность регулирования и принцип главенства закона, а также снижают доверие к органам государственной власти.

С целью решения вышеперечисленных проблем и сближения с положениями Принципов 3 и 4 «Руководящих принципов», предлагаются следующие меры:

- выявить и устранить правовые противоречия, мешающие соблюдению природоохранного законодательства, и свести к минимуму возможности двоякого толкования положений законов и подзаконных актов;
- пересмотреть систему стандартов качества окружающей среды с учетом их технико-экономической обоснованности и юридической исполнимости.

Техническая и экономическая обоснованность нормативных правовых актов является существенным фактором для достижения понимания со стороны регулируемого сообщества и увеличивает мотивацию соблюдать природоохранные требования, несмотря на их жесткость. Учет экономической обоснованности требований позволяет рационализировать затраты природопользователей на природоохранные мероприятия. Это может привести, в свою очередь, к регулированию в духе сотрудничества и к преодолению нынешних конфронтационных отношений.

В рамках Министерства, пересмотр законодательства – это прерогатива Нормативно-методического управления. Однако ретроспективный анализ и использование опыта практической реализации законов является важной составляющей этого процесса, поэтому перед экологическими инспекторами должна быть поставлена задача выявления проблем выполнения законодательства, в том числе противоречий, лакун, и отсутствия технико-экономической обоснованности требований. После сбора этой информации, важно предусмотреть методические консультации с инспекторами для обсуждения поправок или проектов новых законов, сформулированных Управлением.

Для поддержания качества законотворчества, перед Министерством встает также задача проведения оценки регулятивного воздействия (то есть анализа экономических и социальных последствий введения новых нормативных правовых требований), и финансового обеспечения этой оценки. В настоящее время проведение таких оценок сопряжено со значительными трудностями. Например, правительством было принято решение о пересмотре стандартов качества вод рыбохозяйственного назначения и МОП уже установило срок, к которому эти стандарты должны быть пересмотрены – сентябрь 2006 года, но не имеется достаточных средств на проведение необходимых работ по экологическому и технико-экономическому обоснованию такой реформы. Для решения этой проблемы может потребоваться мобилизация донорской помощи вдобавок к выделенному бюджетному финансированию.

Совершенствование процедур разработки нормативных правовых актов

В целом, разработка законодательства в Армении опирается на продуманные и четко установленные процедуры. Среди прочего, эти процедуры предусматривают согласование вводимых требований внутри Правительства и консультации с другими заинтересованными сторонами, например, НПО и регулируемым сообществом.

Однако очень часто НПО сталкиваются с формальным подходом к общественному обсуждению законов, так как их предложения не принимаются в расчет или время для разработки предложений настолько ограничено, что общественность не успевает рассмотреть обсуждаемые документы в срок. Эта ситуация объясняется несколькими факторами, в том числе нереально сжатыми сроками (иногда 2-3 месяца), отводимыми для разработки и обсуждения законодательства, краткими периодами общественных консультаций, а также отсутствием финансовых ресурсов для опубликования в прессе проектов законодательных актов или для проведения общественных слушаний.

Поэтому необходимо улучшить механизм общественных консультаций в рамках законотворческого процесса, и применять его более методично. Общественные консультации могут привести к получению целого ряда выгод, в том числе следующих:

- к обсуждению привлекаются опыт, мнения и идеи тех лиц, на которых нормативный документ оказывает непосредственное влияние;
- это помогает органам регулирования сбалансировать противоположные интересы;
- это позволяет выявить побочные эффекты и практические проблемы в реализации закона;
- это позволяет проверить, правильно ли были оценены природоохранный эффект от реализации закона и затраты на его достижение;
- процесс консультаций может стимулировать добровольное выполнение требований, снижая таким образом необходимость частого контроля.

Для проведения консультаций в более приемлемом формате, Министерству охраны природы понадобится некоторое увеличение бюджетных средств, выделяемых на общественные обсуждения. Вышеперечисленные выгоды таких обсуждений могут послужить аргументом при защите бюджетных предложений в Министерстве экономики и финансов.

Обеспечение обратной связи в рамках цикла регулирования

В Армении присутствуют все базисные стадии цикла регулирования, в том числе (i) экологические оценки, необходимые для установления индивидуальных требований природопользования; (ii) содействие выполнению норм экологического права (хотя эта деятельность только начинает развиваться); (iii) инспектирование; а также (iv) реагирование на природоохранные нарушения. Результативность каждого из элементов процесса регулирования регулярно оценивается и составляется соответствующая отчетность. К сожалению, обратная связь между стадиями регулирования отрывочна и ограничена (например, между выдачей разрешений и контролем, или между контролем и судебным правоприменением). Это может пошатнуть систему регулирования и значительно снизить ее экологическую отдачу.

Поэтому рекомендуется сконцентрировать усилия на превращение регулирования из отрывочных и плохо связанных действий в единый циклический процесс, функционирующий на основе постоянной обратной связи. Необходимо признать, что эта задача непростая, поскольку ее решение затрагивает институциональные вопросы, в частности координацию действий и сотрудничество внутри Министерства и с другими государственными органами. Имеет смысл начать с укрепления взаимодействия между выдачей разрешений и инспектированием, после чего укрепить связь между инспектированием и судебным правоприменением, что потребует установления полноценных отношений с представителями правоохранительных органов и судебной власти.

Внедрение системы комплексных разрешений

Понимая, что эффективность природоохранного контроля неразрывно связана с качеством разрешений, Министерство совершенствует существующие критерии и процедуры выдачи разрешений. Наибольшие успехи были достигнуты в области регулирования водных ресурсов. Тем не менее, система выдачи разрешений построена вокруг отдельных компонентов окружающей среды, а при определении условий разрешений не используются экономические критерии.

В этой связи существует необходимость постепенного интегрирования системы выдачи разрешений и перехода на комбинированное использование экологических и экономических критериев (на базе внедрения наилучших доступных технических методов) для установления условий разрешений. Это увеличит экологическую эффективность выдачи разрешений и уменьшит затраты по администрированию системы и при реализации установленных требований.

Будет необходимо разработать долгосрочную стратегию совершенствования системы разрешений. В такую стратегию могут быть включены следующие элементы:

- интеграция процедур выдачи разрешений и внедрение принципа “единого окна” при выдаче разрешений;
- увеличение сроков действия разрешений (с 1-3 лет до 10 и более лет), особенно в отраслях где достигнута стабилизация методов и объемов производства;
- внедрение системы комплексных разрешений для крупной промышленности;
- упрощение регулирования средних и малых предприятий.

УЛУЧШЕНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ И СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Сохранение нынешнего статуса и прав Инспекции

Основной орган государственного природоохранного контроля Армении – Государственная природоохранная инспекция – наделена функциями по контролю всего комплекса вопросов, связанных с рациональным использованием природных ресурсов, в том числе биологических, геологических и земельных ресурсов, а также охраны окружающей среды от загрязнения. ГПИ не занимается выдачей природоохранных разрешений; это задача решается другими подразделениями Министерства. Тем не менее, Инспекция согласовывает требования разрешений и осуществляет информационную поддержку процесса выдачи разрешений. ГПИ также принимает участие в обсуждении природоохранных стратегий и законопроектов. Начиная с 2005 года в компетенцию Инспекции входит оказание содействия соблюдению природоохранных требований, например предоставление регулируемому сообществу информации о новых законах и подзаконных актах.

Полномочия, предоставленные законодательством, в целом адекватны тем функциям, которыми наделена Инспекция. Принятие в мае 2005 года закона «О природоохранном контроле» укрепило законодательное обеспечение контрольно-надзорной деятельности. В соответствии с этим законом, Инспекция имеет следующие права:

- входить на территорию предприятия с измерительными приборами и оборудованием для отбора проб, и, при необходимости, в сопровождении уполномоченных внешних экспертов;
- требовать информацию, необходимую для выполнения инспектором своих обязанностей;
- брать пробы (образцы товаров) и анализировать их;
- применять меры административного реагирования, в том числе выдавать предписания о приостановлении, запрещении, или прекращении производственной деятельности;
- ходатайствовать о приостановлении или аннулировании лицензий (разрешений);
- предъявлять в суд иски и т. д.

ГПИ имеет достаточно высокий статус в системе МОП, который позволяет ей принимать независимые решения в пределах своих полномочий. Начальник ГПИ с недавнего времени является Главным государственным инспектором (некоторое время эту функцию исполнял министр охраны природы и только он мог приостанавливать производственную деятельность предприятий, нарушивших закон). Кроме того, ГПИ пользуется необходимой политической

поддержкой со стороны высшего руководства Министерства. Подтверждением этого служит резко возросшее финансирование Инспекции. Одновременно, Министерство выполняет функцию контроля качества работы ГПИ, и министр имеет полномочия отменять решения руководства инспекции в рамках реализации механизма апелляции.

Эти факты иллюстрируют выполнение Арменией Принципа 6 «Руководящих принципов». Положение дел по данному направлению значительно улучшилось за последние два года на основе внедрения международных рекомендаций, в свете чего Министерство и Инспекция заслуживают всяческие похвалы. В тоже время, для эффективного и справедливого применения полученных прав колоссальное значение будет иметь радикальное совершенствование методов работы Инспекции.

Улучшение внутриведомственного обмена информацией и координации

В целом, структура ГПИ соответствует Принципу 7 и отражает как приоритеты природоохранной политики, так и законодательно установленные обязанности. Основные подразделения ГПИ структурированы по отдельным компонентам окружающей среды, что позволяет выявить вклад каждого подразделения в решение конкретных природоохранных проблем. Более того, такая организационная структура может способствовать повышению управленческих качеств персонала инспекции, так как она подразумевает высокий уровень самостоятельности отдельных подразделений. Хотя в теории такой тип структуры ограничивает сотрудничество между различными подразделениями, в рамках ГПИ эта потенциальная проблема устраняется за счет применения интегрированного подхода к инспекционной деятельности и проведения выездных проверок специальными комиссиями, в состав которых входят представители разных управлений. Другой положительной чертой организационной структуры ГПИ является исполнение координационной функции отдельной структурной единицей, которая также отвечает за планирование, отчетность и методологическую поддержку внутри инспекции.

Однако недостаточное внимание уделяется анализу экономических тенденций, потенциальных экологических проблем и новых задач в связи с расширяющимся законодательным полем. Выполнение функции прогнозирования потребует внимания в дальнейшей работе ГПИ, в том числе выделения дополнительных ресурсов (создание отдела или штатной единицы) и привлечение сотрудников с разносторонней квалификацией (не только технолого-инженерных специальностей, а и экономистов и юристов). В качестве альтернативы, может оказаться более эффективным выполнять такого рода анализ на уровне Министерства, чтобы его результатами могли воспользоваться и другие структурные единицы (например, подразделения, отвечающие за выдачу разрешений, могли бы особенно выиграть за счет более углубленного анализа интенсивно развивающихся секторов экономики).

В соответствии с Принципом 8, некоторые обязанности делегированы территориальным подразделениями ГПИ, которые действуют во всех районах (*марзах*) Армении. К сожалению, эти подразделения обладают недостаточно развитым институциональным потенциалом и еще не в состоянии взять на себя более широкий круг обязанностей. Поэтому, центральному аппарату ГПИ необходимо будет уточнить распределение обязанностей и полномочий между центральным и территориальным уровнями и расширять круг обязанностей территориальных подразделений лишь параллельно с активным укреплением их потенциала. Кроме того,

центральному аппарату потребуется создать механизмы для предоставления методологической и иной помощи подразделениям субнационального уровня.

Во время обзора были отмечены проблемы координации действий с другими структурными подразделениями на уровне Министерства. Это, например, отражается на своевременном получении Инспекцией копий разрешений и решений экологической экспертизы, или на участии ГПИ в международном сотрудничестве. В этой связи важно улучшить обмен информацией и сотрудничество внутри МОП.

Развитие партнерских отношений с другими ведомствами

Эффективность природоохранного контроля во многом зависит от скоординированности различных компетентных органов. В настоящее время ГПИ сотрудничает с рядом ведомств, включая Государственную налоговую службу, Министерство внутренних дел, местные органы власти и др. В некоторых случаях, межведомственный обмен информацией и взаимодействие затрудняется, в том числе из-за недостаточно четкого законодательного обеспечения совместных мероприятий или дублирования функций. Например, сотрудничество затруднено с Таможенным комитетом по вопросам контроля импорта и экспорта товаров, а также с местными общинами по вопросам контроля земель и биоресурсов, находящихся на территории этих общин. Диалог с судебными органами практически отсутствует.

В качестве одного из компонентов своего институционального развития, ГПИ необходимо упорядочить сотрудничество со смежными органами власти (включая исполнительные и судебные органы). Прежде всего, Инспекции необходимо определить ведомства, в сферу компетенции которых входят смежные функции и с которыми ГПИ необходимо сотрудничать (как на центральном, так и на территориальном уровнях). Может оказаться полезным создать перечень таких органов и подготовить четко сформулированные протоколы о сотрудничестве с ними. Следует определить все правовые препятствия для сотрудничества, чтобы впоследствии устранить их за счет внесения соответствующих изменений в законодательство. Одновременно, следует придерживаться четкого распределения функций и принципа независимости различных ветвей власти. Механизмы сотрудничества следует более четко отразить во внутренних регламентах, кроме того, необходимо предусмотреть дополнительное рабочее время для обмена информацией и сотрудничества. Это поможет ГПИ в реализации Принципа 9.

Кроме того, прокуроры и судьи, имеющие дело с вопросами охраны окружающей среды, должны иметь возможность приобретать основные природоохранные знания – при наличии пробелов в них – для улучшения своей профессиональной деятельности. Это можно сделать посредством специальной программы подготовки кадров на базе Инспекции.

УВЕЛИЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ВЗАИМОПОНИМАНИЯ С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

Активное информирование о целях и достижениях ГПИ

В ходе обзора было установлено, что на имидж Инспекции в глазах общественности влияют два основных фактора: (i) слабое представление о целях деятельности экологических инспекторов, их полномочиях, и способности реально влиять на ситуацию; а также (ii) низкий институциональный потенциал на местном уровне, в частности, недостаточный уровень квалификации рядовых инспекторов. Для разрешения проблем, связанных со вторым фактором, потребуется немало времени и ресурсов, в то время как первый фактор можно устранить за счет более открытого и систематического диалога с общественностью, что реализуемо в краткосрочной перспективе.

Для улучшения своего имиджа, ГПИ необходимо использовать все имеющиеся возможности по распространению информации о своих целях, основных принципах работы, законодательно установленных функциях и о результатах своей деятельности. Руководству ГПИ, совместно со специалистами в области коммуникационных технологий, необходимо изучить спрос на ту или иную информацию и разрабатывать предельно ясные информационные продукты.

Наиболее высоким информационным потенциалом обладают данные о конкретных случаях правоприменения. В настоящее время, такого рода информацию распространяют в основном НПО. Но, как правило, они указывают в основном на бездеятельность государственных структур. Распространение же информации об успешных мероприятиях может улучшить имидж Инспекции в глазах общественности. Полезно начать с распространения информации о сотрудничестве между государственным и неправительственным секторами. Одновременно с этим, поскольку ГПИ все еще обладает весьма ограниченным опытом в раскрытии информации по конкретным предприятиям, необходимо будет разработать четкую стратегию управления информацией, в том числе конфиденциальными данными.

Методы распространения информации могут включать встречи с представителями НПО или деловых кругов; рекомендуется использовать средства массовой информации и внешние информационные каналы (например, издания Департамента по чрезвычайным ситуациям или Ассоциации промышленников). Параллельно с этим, ГПИ необходимо будет продолжить публикацию своих годовых отчетов на Интернет-сайте Министерства, как это делается в настоящее время.

Продуманная политика общественных связей

Сообщество экологических НПО в Армении активно работает, обладает значительным опытом и прекрасно выполняет функции общественного надзора. В то же время, НПО и широкая общественность слабо заинтересованы в использовании судебных механизмов или же в

мониторинге соблюдения, что связано с широко распространенным представлением, что подобные меры не могут изменить ситуацию.

В целом, законодательство открывает для граждан немало возможностей для участия в природоохранном регулировании и контроле. К сожалению, по мнению НПО, общественность часто привлекают скорее для выполнения процедурных требований, нежели для содержательного диалога. Следовательно, сохраняется необходимость в доработке механизмов участия общественности. Например, необходимо информировать участников общественной экологической экспертизы об условиях конкретных разрешений, выданных после общественных консультаций. Более того, ГПИ необходимо быть более открытой для сотрудничества с НПО, регулярно обсуждать возможные направления совместной деятельности, разрабатывать планы действий и осуществлять их.

В Армении, часть инспекционных проверок проводятся в связи с жалобами населения. Для подачи жалоб существует несколько путей, включая подачу письменной жалобы или же устные жалобы по телефону. Меры реагирования по жалобам проводятся оперативно. Эту практику необходимо продолжить, а граждан следует лучше информировать о соответствующих правах и процедурах подачи жалоб. С другой стороны, ГПИ следует обеспечить, чтобы меры реагирования на жалобы о мелких нарушениях не препятствовали проведению запланированных инспекционных проверок и не приводили к истощению имеющихся ресурсов. Этого, например, можно было бы добиться за счет более эффективного взаимодействия с местными органами власти и полицией, которые могли бы самостоятельно проверять некоторые жалобы.

Постепенное развитие мер поощрения соблюдения требований

Сотрудничество между органами власти и регулируемым сообществом является чрезвычайно важным фактором для обеспечения экономически эффективного решения экологических проблем, однако взаимоотношения с регулируемым сообществом в настоящее время далеки от оптимальных. Представители регулируемого сообщества часто воспринимают регулирование и контроль как несправедливые и обременительные с административной и финансовой точки зрения. Промышленность недовольна тем, что основное внимание уделяется проверке документации, а также соблюдению «буквы закона» в случаях, когда требования невыполнимы с технической и экономической точки зрения. Соблюдение требований затрудняется тем, что многие положения законодательства противоречат друг другу. Отсутствует конструктивный диалог между Инспекцией и регулируемым сообществом, равно как и чувство общности целей и совместной ответственности за постепенное разрешение острых экологических проблем.

Необходимы значительные усилия, чтобы преодолеть нынешние конфронтационные взаимоотношения между сторонами. Важно, чтобы орган регулирования и субъект регулирования были открытыми для непредвзятого диалога, обменивались информацией, предпринимали шаги для развития общего представления о своих проблемах и разрабатывали приемлемые решения в рамках действующего правового поля. В этом отношении, проблема связана с определением подходов, которые, несмотря на различные роли и функции органов регулирования и регулируемого сообщества, отвечают их общим интересам в достижении прогресса («беспроблемные» ситуации). Примером движения в этом направлении могут служить предусмотренные законодательством графики природоохранных мероприятий, которые

позволяют природопользователям постепенно улучшать свою природоохранную результативность за счет снижения бремени платежей за загрязнение.

В краткосрочной перспективе, Инспекции необходимо будет поднять уровень информированности промышленности о задачах регулирования и конкретных требованиях, а также о целях природоохранного соответствия и контроля (в том числе того, что касается поддержания единых условий конкуренции и предотвращения высоких социальных и экономических затрат, связанных с загрязнением окружающей среды и истощением природных ресурсов). Для этой цели можно проводить регулярные просветительские семинары с промышленностью, особенно с малыми и средними предприятиями, чей потенциал недостаточен для понимания экологических проблем и возможных решений. В то же время, инспекторам необходимо продемонстрировать открытый подход к финансовым проблемам, с которыми сталкивается промышленность при выполнении требований. Чтобы оценить, существуют ли такие проблемы реально, ГПИ потребуется помощь со стороны экспертов, специализированных в анализе бизнес-планов и управлении компаниями.

В долгосрочной перспективе, ГПИ следует принять и применять полный спектр возможных инструментов для поощрения добровольного соблюдения требований, включая раскрытие информации о природоохранной результативности отдельных предприятий, рейтинги промышленности, поощрение более чистого производства, в том числе путем облегчения доступа к информации о современных технологиях и т.д. В этой области полезно расширить сотрудничество с ЮНИДО. В свою очередь, было бы полезно, если регулируемое сообщество объединилось в рамках отраслевых ассоциаций для развития возможностей по улучшению своих природоохранных показателей. Одним из направлений отраслевого сотрудничества может стать установление эталонных показателей природоохранной результативности и добровольные инициативы по достижению более высоких результатов, нежели это требуется законодательством.

Поощрение производственного контроля, ориентированного на малозатратные меры

Проведение производственного контроля – это законодательное требование, но только у 10 из 300 наиболее крупных компаний имеются необходимые ресурсы для проведения инструментальных измерений. Все остальные используют косвенные и расчетные параметры для контроля своего воздействия на окружающую среду. Обязательная отчетность предприятий ограничивается объемами выбросов и сбросов по ключевым загрязнителям. По мнению работников Инспекции, это информация зачастую искажена. Для преодоления этой ситуации, Министерству необходимо разработать новые подзаконные акты, которые будут в основном направлены на создание стимулов для добровольного внедрения производственного контроля и на обеспечение качества результатов контроля. Инспекции необходимо будет сконцентрировать свои усилия на мерах, направленных на то, чтобы убедить регулируемое сообщество в преимуществах производственного контроля.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Внедрение стратегического правоприменения

В основе работы Государственной экологической инспекции лежат четко определенные приоритеты, что является позитивной характеристикой системы контроля за соблюдением природоохранных требований в Армении. Приоритеты (к числу которых в настоящее время относятся борьба с незаконной лесозаготовкой, образованием отходов, загрязнением воздуха и истощением водных ресурсов) одобряются министром охраны природы и ежегодно пересматриваются. В процессе пересмотра ГПИ может высказать свою позицию по устанавливаемым в конечном итоге приоритетам. Исходя из одобренных приоритетов, ГПИ составляет годовой план работ, характеризующий деятельность, которая должна быть осуществлена инспекторами на центральном и региональном уровнях. В план закладывается конкретный целевой показатель – ежегодно инспектировать 80-90 % субъектов контроля.

Для определения установок, подлежащих инспектированию, используется несколько критериев. К их числу относятся, например, экологические риски, соблюдение природоохранных требований в прошлые периоды, сезонные изменения объемов производства. Определяются приоритетные сектора, к которым в настоящее время относятся горнодобывающая промышленность, химическая промышленность и станции очистки сточных вод. Инспектирование объектов, представляющих эти сектора, носит комплексный характер и включает в себя тщательную оценку всех компонентов окружающей среды. В отношении крупных объектов проводятся совместные проверки с участием специалистов центрального и регионального уровней. Кроме того, определенное время выделяется на незапланированные мероприятия. Выполнение плана регулярно отслеживается и оценивается. Все это иллюстрирует прогресс в реализации Принципов 14 и 15.

Вместе с тем, внедрены не все элементы стратегического правоприменения. Инспекция имеет тенденцию сосредотачивать внимание на карательных инструментах, поэтому ее стратегия не сбалансирована и не устраняет некоторые корневые причины несоблюдения природоохранных требований, такие как ограниченное знание законодательства или низкий потенциал решения экологических проблем в некоторых отраслях промышленности. Кроме того, в связи с отсутствием оборудования и навыков в основном проверяется соблюдение административных требований, таких как наличие разрешений и своевременность платежей за загрязнение, а не техническое состояние производственного объекта и его воздействие на окружающую среду. Планы поэтапного выполнения законов не разрабатываются, хотя в 2005 году были законодательно внедрены графики выполнения природоохранных требований конкретными объектами в качестве нового инструмента политики. Планирование деятельности и составление бюджета недостаточно взаимосвязаны, поэтому руководящие лица не получают точного представления о разнице между ресурсами, требуемыми на реализацию политики, и фактически предоставляемыми ресурсами.

Эксперты, проводившие обзор, полагают, что ГПИ целесообразно разработать стратегию обеспечения соблюдения природоохранных требований с четко определенными экологическими результатами и целевыми показателями уровня законопослушности, более разнообразными и сбалансированными инструментами и графиками реализации. Такую стратегию следует разработать на основе хорошего знания причин несоблюдения природоохранных требований, моделей поведения природопользователей и с учетом социально-экономического контекста. В этой связи Инспекции потребуется внедрить практику разработки планов поэтапного выполнения новых законов и подзаконных актов, в которых будут учитываться как проблемы соблюдения природоохранных требований субъектами контроля, так и проблемы правоприменения, такие как подготовка персонала и распределение ресурсов.

Выявление и характеристика субъектов контроля – основа стратегического правоприменения – требует совершенствования. В настоящее время данные по субъектам контроля носят разрозненный характер и по-прежнему хранятся на бумажном носителе. Эта информация должна быть интегрирована в единую базу данных и преобразована в электронный формат, с тем чтобы разные подразделения внутри МОП могли обмениваться данными.

Повышение качества инспектирования и более полный сбор доказательств нарушений

Порядок контроля за соблюдением природоохранных требований регулируется законом «Об организации и проведении проверок в организациях, действующих на территории Республики Армения». Любая проверка должна быть надлежащим образом спланирована, проведена и учтена. До посещения объекта рассматриваются соблюдение природоохранных требований в прошлые периоды, наличие и условия разрешений. Дата и период проведения проверки должны утверждаться руководством ГПИ. Проводятся проверки с уведомлением или без такового.

Согласно требованиям о проведении плановых проверок, установленным внутренним регламентом, инспекторы должны проверять природоохранную документацию и фактическое соблюдение природоохранных требований, оценивать принимаемые меры по охране окружающей среды, оборудование, обеспечивать верный расчет и уплату платежей за загрязнение и природопользование. В действительности в большинстве случаев проверки сосредоточены на рассмотрении соответствующей документации, и ГПИ объяснила, что это происходит в связи с ограниченностью имеющегося оборудования для мониторинга. Еще одно объяснение заключается в том, что ни территориальные инспекторы, ни специалисты центрального уровня не ожидают реального улучшения результатов природоохранной деятельности, так как полагают, что промышленность не может себе позволить улучшение результатов природоохранной деятельности.

Обязательным является требование о составлении по итогам каждого посещения объекта протокола проверки (акта проверки), в котором отражается выявленное нарушение(-я), нарушенные правовые требования, причина(-ы) их несоблюдения и штрафные санкции, предписанные ГПИ. Детальные отчеты о проверках с отражением их результатов не составляются на текущей основе.

С учетом этих обстоятельств авторы обзора рекомендуют совершенствовать порядок посещения объектов. Во-первых, больше внимания следует уделять проверке результативности природоохранной деятельности, в том числе технического состояния объектов, а не проверке документов, как в настоящее время. Кроме того, следует полнее и качественнее собирать доказательства нарушений, а структуру отчетов о проверках следует изменить, с тем чтобы в них содержались более подробные сведения о наблюдаемых явлениях, опросах, проведенных на местах, отобранных пробах и т.д. Эти улучшения должны находить отражение во внутренних методологических документах для инспекторов, описывающих порядок проведения проверок в отдельных отраслях.

Обнаружив нарушение и отразив его в акте проверки, Инспекция начинает диалог с правонарушителем. Если нарушение несерьезно, а правонарушитель готов принять исправительные меры, Инспекция ограничивается административным предписанием, устанавливающим крайний срок принятия исправительных мер. В случае нарушений, оказывающих серьезное воздействие на окружающую среду, оценивается ущерб и предъявляется требование о возмещении ущерба. Если правонарушитель выполняет требование о возмещении ущерба добровольно, проблема считается решенной. Если нет, может быть подан судебный иск.

Критический обзор применяемых инструментов реагирования на несоблюдение требований

В соответствии с Принципом 18 ГПИ имеет доступ к достаточным мерам правового воздействия при выявлении правонарушений. Большинство из них были уже перечислены ранее по тексту. Важно отметить, что в 2004 году базовые ставки штрафов были повышены в 100-150 раз, с тем чтобы они оказывали значительно более сильное сдерживающее действие и с тем чтобы пресечь практику, когда дешевле платить денежные штрафы и продолжать нарушать требования. Помимо административного правоприменения, ГПИ может обращаться в суды для возбуждения уголовных дел. Жесткость административного и судебного реагирования определяется серьезностью правонарушения.

На практике, возбуждение уголовных дел ГПИ характеризуется ограниченным успехом. Большинство подобных дел отклоняются судами. Негативный результат обусловлен низким качеством подготавливаемых дел и/или отсутствием достаточного обмена информацией между инспекцией и прокуратурой. Он также, вероятно, связан с ограниченным экспертным потенциалом и опытом прокуроров и судей в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, дела иногда проигрываются, так как применяемые методы исчисления (ущерба) не всегда юридически грамотно оформлены. Тот факт, что определенные нормативные требования и/или требования разрешений нереалистичны, также подрывает эффективность инструментов правоприменения на практике.

Инспекции рекомендуется провести критический обзор имеющихся инструментов реагирования. В краткосрочной перспективе необходимо разработать политику правоприменения, разъясняющую критерии выбора того или иного инструмента и факторы определения жесткости санкций, а также методологический документ, подробно описывающий достоинства и недостатки того или иного инструмента, обстоятельства его действенного использования, и процедуры административного и судебного правоприменения. Эти документы должны стать частью материалов, используемых при профессиональной подготовке инспекторов.

Члены Сети REPIN отметили, что вместе с развитием инструментов контроля и правоприменения необходимо проводить анализ на наличие стимулов для коррумпированного поведения инспекторов (или косвенных регуляторов) и при высокой вероятности превратных стимулов – пересматривать тот или иной инструмент или подход. В этой связи МОП необходимо еще раз тщательно оценить планы по лицензированию третьих лиц в сфере экологического осмотра автотранспорта и проанализировать возможность оценки токсичности выхлопов при регулярном техническом осмотре, а не отдельной структурой.

Заполнение пробелов в измерении результатов работы

В системе измерения результатов работы в основном находят отражение мероприятия по контролю за соблюдением требований. ГПИ использует такие показатели, как количество проверенных объектов, количество обнаруженных и устраненных нарушений, количество выданных предписаний, количество наложенных штрафов/сумма штрафов (тысяч драм) за нарушения. Исходные данные собираются вручную инспекциями марзов и направляются на центральный уровень, где эта информация обобщается. О ходе реализации планов сообщается в устной форме на еженедельных координационных совещаниях МОП. Кроме того, составляются квартальные и годовые отчеты о деятельности ГПИ. Затем определенные данные из отчетов ГПИ включаются в соответствующие разделы квартальных и годовых отчетов министерства, а также отчеты, публикуемые Национальной статистической службой Республики Армения.

Как показывают выводы взаимного обзора, собираемые данные не создают достаточной основы для оценки действенности правоприменительных действий. Например, в последние годы отмечены существенные различия между нарушениями в разбивке по регионам. Тогда как эти различия отчасти обусловлены экономическими факторами, причины различий также кроются в методах сбора и обработки данных, различном институциональном потенциале и т.д.

Один из главных выводов заключается в том, что сбор данных и управление информацией требуют дальнейшего совершенствования. На региональном уровне (в марзах) данные следует собирать в стандартизированные формы и, по возможности, в электронном формате. На центральном уровне данные следует вводить в сводные формы, являющиеся частью программного обеспечения с использованием электронных таблиц. ГПИ должна делать больший упор на ретроспективный анализ и увязку достигнутых результатов с предпринятыми действиями. Отчеты, подготавливаемые для внутренней и внешней аудиторий, должны быть сосредоточены на предоставлении аннотированной информации о достигнутых конечных результатах, а не на публикации необработанных данных о потраченных ресурсах и интенсивности деятельности.

При реформировании системы показателей контрольно-надзорной деятельности рекомендуется ориентироваться на международную практику, но также учитывать имеющийся опыт работы и социально-экономическую конъюнктуру страны. Реформированная система показателей поможет ГПИ повысить свою эффективность и действенность и оценивать прогресс на основе конкретных целевых показателей. Тщательно разработанные показатели приведут к росту подотчетности региональных подразделений (марзов) и их институциональному развитию, равно как и к общему повышению прозрачности системы контроля на всех уровнях.

АКТИВИЗАЦИЯ РАБОТ ПО ИЗЫСКАНИЮ НЕОБХОДИМЫХ РЕСУРСОВ

Подготовка и мотивация персонала

Инспекция сталкивается с проблемой серьезного кадрового дефицита, что является следствием низкой престижности работы инспекторов. Такая ситуация сохраняется несмотря на меры, предпринятые за последние два года, в том числе получение работниками ГПИ статуса государственных служащих, удвоение – а в некоторых случаях и утроение – размера заработной платы и предоставление им хороших условий социальной защиты. ГПИ все еще не в состоянии предоставить своим сотрудникам компенсационных пакетов, соответствующих минимальному уровню потребительской корзины (т.е. соответствующих потребностям жизнеобеспечения).

Одновременно с повышением статуса сотрудников ГПИ до госслужащих был изменен подход к отбору персонала, чтобы обеспечить соответствие действующим минимальным критериям конкурсного отбора. Прием на работу осуществляется независимым государственным органом, чья задача – это обеспечить единообразие и прозрачность процедуры отбора персонала. Помимо этого, каждые три года сотрудники ГПИ должны пройти аттестацию. И отбор нового персонала, и аттестация основаны преимущественно на оценке теоретической подготовки (например, проверяется знание законов и общих данных о состоянии окружающей среды), без уделения необходимого внимания оценке навыков практической работы (например, знанию производственных процессов, умению взаимодействовать с регулируемым сообществом, или навыкам оформления отчетной документации). Не принимается в расчет и отношение инспекторов к своей работе. Новый персонал нанимается на работу без согласования с их будущим руководством.

Существующий сегодня в Инспекции стиль руководства, основанный на принципах партнерства и сотрудничества, приветствуется работниками ГПИ⁵. Однако, анкетирование персонала выявило, что инспекторы предпочли бы получить больше возможностей для профессионального роста и больше ответственности. Оценивая текущую ситуацию, респонденты высказали свое удовлетворение тем, как осуществляется «надзор» и как организована «административная система». «Условия труда» в Инспекции были признаны «неудовлетворительными» (в среднем – 2,9 балла по 10-балльной шкале), также плохую оценку респонденты поставили «стабильности положения» (3,2 балла) и возможностям «личностного развития» (3,5 балла). Было определено, что самыми важными мотивационными факторами продолжают оставаться «заработная плата» и «условия работы».

Численность персонала ГПИ достаточна для надлежащего контроля промышленных предприятий (примерно 2750 крупных и средних предприятий), геологических, земельных и биологических ресурсов. В целом по Инспекции работает 78 человек на центральном уровне и

⁵ В опросе, изучающем рабочую среду ГПИ, приняло участие около 20 человек.

122 человека на территориальном уровне. Большинство из них имеют высшее образование, специализируясь в отраслях, отражающих структуру экономики Армении (например, специалисты в области горнодобывающей промышленности, химики, инженеры и т.д.). Испытывается недостаток в юристах – это, в частности, одна из основных причин регулярных проигрышей судебных дел.

Не хватает комплексных программ обучения и средств их реализации. Проводимые учебные мероприятия носят разрозненный, эпизодический характер, хотя Министерство и центральный аппарат Инспекции регулярно распространяют информацию о новых законодательных актах и проводят семинары. Однако совсем не организуется обсуждение конкретных дел и обстоятельств, ставших причиной их заведения, анализ качества проведения дел, не проводится посещения индивидуальных объектов для улучшения практических навыков инспекторов. Обучение новичков в реальных условиях работы весьма ограничено, при этом также отсутствует интенсивная подготовка на начальных этапах трудовой деятельности.

Чтобы улучшить эту ситуацию и обеспечить соответствие положениям Принципа 20 «Руководящих принципов», необходимо предпринять следующие действия:

- сделать профессию экологического инспектора более престижной, используя дифференцированную систему надбавок к зарплате и премирование, продолжая повышение уровня социальной защиты, расширяя возможности профессионального/карьерного роста и обеспечивая преемственность поколений, улучшая условия труда, в том числе обеспечивая современную телекоммуникационную и компьютерную базу;
- обеспечить многопрофильность квалификации (в частности, привлечение большего количества юристов) и эффективное обновление персонала;
- разработать программы кадровой подготовки для ГПИ и обеспечить начальное обучение, а также обучение посредством выполнения новичками своих функциональных обязанностей под наблюдением кураторов;
- организовывать систематические контрольные мероприятия с участием инспекторов центрального аппарата и территориальных органов (мастер-классы);
- наладить совместное обучение с представителями промышленности для обмена знаниями по новым технологиям и более эффективной практике экологического менеджмента;
- усовершенствовать процедуру отбора персонала и обратить особое внимание на развитие навыков и воспитание соответствующего отношения к делу; предусмотреть испытательный период для новых работников и привлекать руководителей к собеседованию с соискателями в процессе отбора персонала;
- В долгосрочной перспективе обеспечить легальное повышение уровня социальной защиты экологических инспекторов, чтобы он соответствовал уровню защищенности работников правоохранительных органов, с учетом сопоставимого уровня рисков, которым подвергаются инспектора (особенно при контроле биоресурсов).

Модернизация инфраструктуры ГПИ

Материальная база ГПИ не соответствует уровню, необходимому для надлежащего исполнения инспекторами своих функциональных обязанностей. По ситуации на май 2005 года, в территориальных подразделениях ГПИ имелось всего 7 автомобилей, а на всю Инспекцию – всего 2 компьютера. Единственным средством связи являются телефоны, крайне трудная ситуация с командировками, хранением и обработкой данных, а также с обменом информацией. Более того, лабораторная инфраструктура по большей части морально устарела или физически изношена, причем ни одна лаборатория не имеет аттестации. Это не позволяет Инспекции использовать результаты анализов взятых проб и образцов в качестве доказательства нарушений.

Для того чтобы повысить эффективность и действенность своей работы и достичь выполнения Принципа 21, ГПИ необходимо обеспечить соответствующую материальную базу. Для достижения этой цели рекомендуется:

- определить необходимую инфраструктуру, в том числе компьютерную технику, особенно в региональных подразделениях ГПИ. При этом, поставкам техники должно предшествовать соответствующее обучение для сотрудников;
- разработать концепцию развития для аналитического сопровождения контрольно-надзорной деятельности и определить оптимальные лабораторные мощности. Одним из возможных сценариев могло бы стать выделение Центральной лаборатории в независимую единицу и дальнейшее использование лабораторных услуг на контрактной основе, хотя такой вариант связан с потерей высококвалифицированных специалистов, работающих в Инспекции.

Улучшение бюджетного планирования и финансирования

Управление бюджетом и финансовыми потоками в ГПИ определяется действующим в Армении законодательством. Бюджетные предложения готовятся в рамках цикла государственного бюджетного планирования, как это заложено в Принципе 22 «Руководящих принципов». Несмотря на то, что бюджетное финансирование в сравнении с 2001 – 2002 годами увеличилось почти вдвое, финансовых ресурсов для модернизации инфраструктуры по-прежнему не хватает. В этой связи в качестве временной меры Министерством было принято решение о создании фонда развития инфраструктуры, который будет пополняться за счет взысканных платежей за загрязнение и штрафов. Такая мера является исключительной, и должна действовать на короткий период времени при условии неукоснительного соблюдения требований прозрачности и финансовой дисциплины. Одновременно с этим ГПИ необходимо повысить качество своих бюджетных предложений и более тесно привязать бюджетные планы к стратегическим и годовым планам. Помимо бюджетных грантов ГПИ могла бы изучить целесообразность введения административных платежей за проведение инспекций в качестве дополнительного источника финансирования.

РАСПИРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Участие ГПИ в процессе подготовки к подписанию и ратификации МЭС

Инспекция систематически вовлекается в консультации внутри МОП до подписания или ратификации Международных экологических соглашений (МЭС). Эту практику следует продолжить и улучшить качество вклада со стороны ГПИ. В процессе консультаций необходимо проводить тщательный анализ последствий ратификации МЭС для работы инспекторов. В средне- и долгосрочной перспективе необходимо включить в этот анализ инспекторов территориального уровня. Вместе с тем, ГПИ следует участвовать в разработке системы мониторинга и оценки выполнения МЭС.

Разработка проекта технической помощи для институционального укрепления ГПИ

Международная техническая помощь может сыграть важную роль в укреплении институционального потенциала Инспекции. Первым шагом к более активной мобилизации технической помощи может стать усиление взаимодействия с Департаментом международного сотрудничества (ДМС) Министерства для выявления потребностей Инспекции (в том числе связанных с выполнением МЭС) на центральном и региональном уровнях и эффективного информирования о них сообщества доноров, международных организаций и секретариаты МЭС. Для этого необходимо проводить регулярные встречи и обмен информацией. Департаменту следует сообщить ГПИ в какой форме надо представить предложения, которые впоследствии будут сообщены донорам.

С другой стороны, ГПИ следует начать процесс оценки потребностей, в том числе на уровне территориальных органов. Оценка потребностей должна касаться институционального развития, укрепления кадрового потенциала, и технического оснащения. Результаты оценки потребностей должны служить основой для разработки многокомпонентного проекта институционального укрепления ГПИ. Необходимо отметить, что во время проведения обзора, организации-доноры выразили свой интерес рассмотреть и поддержать такого рода проект.

Создание потенциала в сфере выполнения МЭС следует начать на центральном уровне и постепенно, в средне- и долгосрочной перспективе, расширять его на регионы. Подготовка персонала центрального уровня в сфере выполнения МЭС должна быть одним из элементов стратегии институционального укрепления ГПИ. ДМС может оказать содействие ГПИ в более эффективном взаимодействии с секретариатами МЭС и определении видов подготовки персонала ГПИ, связанной с реализацией МЭС. Было бы также полезно более активно использовать результаты международных семинаров и на основании полученной информации разрабатывать законодательство, планы и методологии выполнения МЭС.

Расширение регионального сотрудничества со странами Кавказа

Сотрудничество между странами Кавказского региона для выполнения МЭС ограничено, поэтому необходимо предпринять ряд мер для улучшения ситуации. С практической точки зрения это означает, прежде всего, реализацию совместных проектов и более активное участие в двусторонних и многосторонних встречах с Грузией и Ираном. В средне- и долгосрочной перспективе необходимо установить контакты с инспекторами из соседних Турции и Азербайджана и развивать отношения на основании того факта, что окружающая среда – политически нейтральная тема. В долгосрочной перспективе необходимо разработать программу выполнения МЭС со всеми соседними государствами, которая бы содержала совместную подготовку персонала и скоординированные проверки, обмен информацией при ведении судебных дел, и т.д.