Հավելված
ՀՀ կառավարության 2011 թ.
հունիսի 23-ի նիստի N 24
արձանագրային որոշման

ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐ «ԷԿՈԼՈԳԻԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԻ ՆԱԽԱԳԾԻ

I. Ներածություն

1. Վերջին տարիների ընթացքում Հայաստանի Հանրապետությունում շոշափելի քայլեր են կատարվել բնապահպանական քաղաքականության, օրենսդրության և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների ուղղությամբ: Ամբողջությամբ թարմացվել և համապատասխանեցվել է ժամանակակից պահանջներին բնապահպանության բնագավառի ճյուղային օրենսդրությունը, բայց մինչ օրս բացակայում է շրջակա միջավայրի պահպանության շրջանակային իրավական ակտը, որը կոչված կլինի կայուն զարգացման համատեքստում ապահովել բնապահպանական խնդիրների համահունչ ինտեգրումը սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերում, ոլորտի համակարգված կառավարումը՝ շրջակա միջավայրի աղտոտման համալիր կանխարգելումն ու բնական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը: Նմանատիպ բնապահպանական օրենսգրքեր գործում են արդեն Նիդեռլանդներում (1997թ.), Շվեդիայում (1999թ.), Ֆրանսիայում (2000թ.) և այլն: 2005 թվականին մշակվել է բնապահպանական օրենսգրքի օրինակելի մոդելը Անկախ Երկրների Համագործակցության անդամ երկրների համար:

2. <<Էկոլոգիական քաղաքականության մասին>> Հայաստանի Հանրապետության օրենքի ընդունման շնորհիվ բնապահպանության ոլորտի քաղաքականությունն առավել նպատակաուղղված կլինի շրջակա միջավայրի իրական բարելավմանը:

II. Հայեցակարգի նպատակը

3. Սույն հայեցակարգի նպատակն է միասնական իրավական հենքի ստեղծման միջոցով ապահովել շրջակա միջավայրի պահպանության, վերականգման և բնական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետ կառավարումը՝ կայուն զարգացման համատեքստում:

<<Էկոլոգիական քաղաքականության մասին>> Հայաստանի Հանրապետության օրենքի ընդունումը, մասնավորապես, կամրագրի այս բնագավառի իրավահարաբերությունների կարգավորման առանցքային սկզբունքը՝ էկոհամակարգային մոտեցումը, կերաշխավորի շրջակա միջավայրի առանձին բաղադրիչների համալիր կառավարումը և միջազգային պայմանագրերով ամրագրված պարտավորությունների կատարումը համակարգային, միասնական լուծումների հիման վրա:

III. Իրավական դաշտի վիճակի վերլուծությունը

4. Շրջակա միջավայրի արդյունավետ պետական կառավարումն ու բնապահպանական անվտանգությունը հնարավոր է ապահովել միայն այդ իրավահարաբերությունները կարգավորող իրավական համապատասխան հենքի հիման վրա, որն ապահովում է պետության բնապահպանական քաղաքականության կանխատեսելիությունը և կայունությունը: Բնապահպանական իրավահարաբերությունները ներկայումս կարգավորվում են իրար հետ թույլ փոխկապակցված օրենքներով, որոնք հիմնականում նպատակաուղղված են շրջակա միջավայրի բնօգտագործման և բնապահպանական անվտանգության նեղ ոլորտային խնդիրների լուծմանը:

5. Հայաստանում շրջակա միջավայրի պահպանության հիմնարար իրավական ակտը Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունն է, որում ամրագրված է՝

<<ՀՈԴՎԱԾ 10. Պետությունն ապահովում է շրջակա միջավայրի պահպանությունը և վերականգնումը, բնական պաշարների ողջամիտ օգտագործումը:

ՀՈԴՎԱԾ 33.2 Յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի ապրելու իր առողջությանը և բարեկեցությանը նպաստող շրջակա միջավայրում, պարտավոր է անձամբ և այլոց հետ համատեղ պահպանել և բարելավել շրջակա միջավայրը:>>:

6. Հայաստանի Հանրապետությունն ընդունել է բնապահպանության ոլորտը կանոնակարգող 30-ից ավելի օրենք և օրենսգիրք, որոնք, հիմնականում, ապահովում են շրջակա միջավայրի առանձին ճյուղերի՝ հողերի, ջրերի, մթնոլորտի, ընդերքի, կենդանական և բուսական աշխարհի, բնության հատուկ պահպանվող տարածքների պահպանության և օգտագործման հետ կապված հարաբերությունները: Սակայն, դրանցից յուրաքանչյուրն էլ ներառում են այնպիսի պահանջներ (թույլտվություններ, մոնիտորինգ, հաշվառում ու գույքագրում, տեղեկատվություն ու քաղաքացիական հասարակության իրազեկում և այլն), որոնք ընդհանուր են բոլոր ճյուղերի համար և հորիզոնական /շրջանակային/ օրենսդրական ակտով կանոնակարգման անհրաժեշտություն ունեն: Շրջանակային օրենքով նման պահանջների ամրագրումը կապահովի շրջակա միջավայրի պահպանության և բնական ռեսուրսների օգտագործման ոլորտում կայուն կառավարումը, կսահմանի կառավարման մարմինների ու բնօգտագործողների կամ իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց փոխհարաբերությունները:

Նպատակահարմար է նշել, որ 1991թ. ընդունվել է <<Բնության պահպանության մասին ՀՀ օրենսդրության հիմունքները>> նմանատիպ շրջանակային օրենք, որը հետագայում չեղյալ է համարվել:

7. Շրջանակային օրենք ունենալու արդիականությունը ու հրատապությունը պայմանավորված է նաև նրանով, որ Եվրոպական ինտեգրմանն ուղղված Հայաստանի Հանրապետության և Եվրոպական Համայնքների ու դրանց անդամ պետությունների միջև գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրի (ԳՀՀ) շրջանակներում հաստատված ազգային ծրագրի (ԱԾ) <<Շրջակա միջավայր>> գլխում ընդգրկված են ոլորտի համար առաջնային լուծում պահանջող ՀՀ օրենսդրությունը, որոնց զգալի մասը պարունակում են համալիր լուծման մոտեցումներ ու սկզբունքներ, օրինակ՝ շրջակա միջավայրի աղտոտման համալիր կանխալգելման ու հսկողության նպատակով թույլտվությունների համալիր համակարգի ներդրումը, էկոլոգիական անվտանգության ապահովման նպատակով ապրանքների էկոպիտակավորման համակարգի ներդրումը և այլն:

8. <<Էկոլոգիական քաղաքականության մասին>> Հայաստանի Հանրապետության օրենքի ընդունման պահանջը բխում է շրջակա միջավայրի պահպանության միասնական իրավական հենքի ստեղծման և համակարգային մոտեցման ամրագրման

անհրաժեշտությունից: Մեկ տասնյակից ավելի նորմեր շատ հաճախ հնարավոր չէ արդյունավետ կիրառել դրանց դեկլարատիվ և (կամ) հակասական բնույթի պատճառով: Մյուս կողմից, իրավակիրարկման արդյունավետությունը տուժում է նաև այն հանգամանքից, որ բնապահպանական քաղաքականությունն առանձին բաղադրիչների մասով հավասարաչափ զարգացում չի ունեցել:

9. Հայաստանում շրջակա միջավայրի վրա բացասական ներգործությունները նվազեցնելու և բնական ռեսուրսների արդյունավետ (կայուն) օգտագործումն ապահովելու (կարգավորիչ դեր), ինչպես նաև բնապահպանական ներդրումների և պետական բյուջեի համալրման համար ֆինանսական ռեսուրսների գեներացիա (դրամական հոսքերի ավելացում) ապահովելու (ֆիսկալ դեր) նպատակներով <<Բնապահպանական և բնօգտագործման վճարների մասին>> ՀՀ օրենքի և այդ օրենքի կիրարկումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունման միջոցով 1998-2000 թվականներին ներդրված և ներկայումս արդյունավետ գործող տնտեսական մեխանիզմների (լծակների) որոշակի (բնապահպանական և բնօգտագործման վճարների) համակարգի (վճարները գանձվում են ջրօգտագործման, օգտակար հանածոների պաշարների արդյունահանման /մարման/, կենսապաշարների օգտագործման, շրջակա միջավայր վնասակար նյութերի արտանետման, շրջակա միջավայրում արտադրության և սպառման թափոնների տեղադրման, վերջինին վնաս պատճառող ապրանքների արտադրության և ներմուծման համար) շնորհիվ զգալի ավելացել են վերը նշված տնտեսական մեխանիզմների կիրառման արդյունքում հանրապետության պետական բյուջե մուտքագրվող եկամուտները, ինչպես նաև առանձին դեպքերում նվազել են շրջակա միջավայրի աղտոտման ծավալները:Սակայն պետք է ամրագրել, որ շրջակա միջավայրի պահպանության և բնական ռեսուրսների օգտագործման տնտեսական կարգավորման իրավական ապահովվածությունը լուրջ բարեփոխումների կարիք ունի, հատկապես շրջակա միջավայրի վրա բացասական ներգործությունների համար վճարվող վճարների ու դրանց հաշվարկման մեթոդների իրավական կարգավորման մասով:

10. Չնայած գործող օրենսդրությունը պարունակում է բնապահպանական նպատակները խթանող դրույթներ, սակայն դրանք չունեն գործնականում կիրարկման համապատասխան մեխանիզմներ և մասամբ դեկլարատիվ բնույթ ունեն: Կիրառվող

տնտեսական մեխանիզմները, գործիքներն ունեն հիմնականում ֆիսկալ դեր և աչքի են ընկնում իրենց թույլ կամ ոչ արդյունավետ կարգավորիչ դերով:

11. Հայաստանում թույլ են կարգավորված բնապահպանական իրավախախտումների հետևանքով պատճառված վնասի վերականգնման իրավահարաբերությունները: Բացակայում է բնապահպանական վնաս հասկացության օրենսդրական ձևակերպումը: Բնապահպանական իրավախախտումների հետևանքով պատճառված վնասի վերականգնման իրավահարաբերությունները կարգավորվում են միայն քաղաքացիական օրենսգրքով, որն էլ գործնականում հանգեցնում է հիմնախնդիրների, երբ հնարավոր չի լինում գնահատել բնական ռեսուրսների օգտագործման անուղղակի արժեքը կամ օգուտները, հետաձգված այլընտրանքի արժեքը (ապագա օգտագործում) և գոյության արժեքը:

12. Հայաստանում չկարգավորված են մնում արտադրանքի կենսունակության ամբողջ ցիկլի համար ապրանքարտադրողների պատասխանատվության, էկոլոգիական ապահովագրության, էկոլոգիական աուդիտի և սերտիֆիկացման հետ կապված իրավահարաբերությունները:

13. Այսպիսով, Հայաստանի Հանրապետության շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտի նորմատիվաիրավական դաշտն ընդհանուր առմամբ կարող է բնութագրվել ոչ բավարար ամբողջականությամբ, պետականության և հասարակայնության էկոլոգիական շահերը պաշտպանելու համար ներքին հակասությունների, բացերի և երկիմաստությունների առկայությամբ, շրջակա միջավայրի պահպանության և բնօգտագործման ոլորտում շուկայական մեխանիզմների ներդրումը և կիրառումը խթանող նորմերի բացակայությամբ, միջճյուղային հակասությունների առկայությամբ, էկոլոգիական հարաբերությունների կարգավորման համալիր մոտեցումների բացակայությամբ:

IV. Հիմնախնդիրները

14. Ամփոփելով շրջակա միջավայրի պահպանության բնագավառում իրավական դաշտի վիճակի վերլուծությունը կարելի է նշել, որ առկա են մասնավորապես հետևյալ հիմնախնդիրները՝

1) Շրջակա միջավայրի պահպանության շրջանակային իրավական ակտի բացակայությունը: Բնապահպանության ոլորտը կանոնակարգող իրավական ակտերով սահմանված որոշ դրույթների դեկլարատիվ և հակասական լինելը: Բնապահպանական օրենսդրությունը բնութագրվում է ոչ բավարար համակարգվածությամբ և ամբողջականությամբ:

2) Սոցիալ-տնտեսական զարգացումներում բնապահպանական խնդիրների ինտեգրման (կանաչ էկոնոմիկա, էկոլոգիապես մաքուր տեխնոլոգիաների ներդրման խթանում և այլն) նպատակով ամբողջական իրավական դաշտի բացակայությունը:

3) Շրջակա միջավայրի պահպանությանն առնչվող գործառույթներ ունեցող մարմինների (պետական, տարածքային կառավարման, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ և այլն) միջև լիազորությունների հստակ տարանջատման և համակարգված համագործակցության բացակայությունը:

4) Բնական ռեսուրսների օգտագործման տրամադրման իրավական մեխանիզմների անկատարությամբ, որոնցով իրար են խառնված վարչական և քաղաքացիական իրավունքների սկզբունքներն ու նորմերը.

Բնական ռեսուրսների օգտագործման տրամադրման գործընթացները կարգավորված են վարչական և քաղաքացիական իրավահարաբերությունները կանոնակարգող մեխանիզմների միաձուլմամբ և արդյունքում պարզ չէ, բնական ռեսուրսներն օգտագործման են տրամադրվում վարչարարության արդյունքում ընդունվող վարչական ակտի, թե պետության անունից, որպես քաղաքացիական իրավունքի սուբյեկտի հետ կնքվող պայմանագրի համաձայն:

5) Ֆինանսական և տնտեսական գործիքների անկատարությունը.

Շրջակա միջավայրի պահպանման արդյունավետ մակարդակ ապահովելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական և տնտեսական գործիքների (էկոպիտակավորում, շրջակա միջավայրի կառավարման և աուդիտի համակարգ, բնապահպանական ապահովագրություն և այլն) փաստացի բացակայություն:

6) Շրջակա միջավայրին հասցված վնասների հաշվարկման մեթոդների, մեխանիզմների և համապատասխան փորձագետների (բնապահպանական վնասի հաշվարկման ինստիտուտի) բացակայություն:

7) Բնապահպանական տեղեկատվության սահմանափակ հասանելիությունը:

V. <<Էկոլոգիական քաղաքականության մասին>> Հայաստանի Հանրապետության օրենքի մշակման սկզբունքները և հիմնական ուղղությունները

15. Օրենքի մշակման հիմնական սկզբունքներն են՝

1) էկոլոգիական անվտանգության ապահովումը,
2) էկոլոգիական խնդիրների ինտեգրումը սոցիալ-տնտեսական զարգացումներին՝ կայուն զարգացման նպատակով,
3) էկոհամակարգային մոտեցումը, ինչը ենթադրում է բնական ռեսուրսների համալիր, համապարփակ կառավարման ապահովում,
4) բնապահպանության ոլորտի հասկացությունների ամրագրումը,
5) բնապահպանական օրենսդրությունը Եվրամիության օրենսդրության մոտարկման գործընթացի ապահովումը,
6) աղտոտողը վճարում է մաքրողը խրախուսվում է,
7) բնապահպանական խնդիրների լուծման համար տնտեսական և ֆինանսական մեխանիզմների կիրառումը,
8) բնօգտագործման և բնապահպանական վճարների հասցեական օգտագործումը՝ ուղղված շրջակա միջավայրի պահպանության և բնական ռեսուրսների բանական օգտագործմանը,
9) բնօգտագործման ոլորտում էկոլոգիապես մաքուր տեխնոլոգիաների կիրառումը,
10) որոշումների ընդունման գործում տեղական ինքնակառավարման մարմինների և հանրության մասնակցության ապահովումը, հանրության իրազեկումը և տեղեկատվության մատչելիությունը,
11) միասնական տեղեկատվական համակարգի ներդրումը,
12) բնապահպանական կրթության, քարոզչության, դաստիարակության ամբողջական և միասնական համակարգի ապահովումը,
13) շրջակա միջավայրի հարցերի վերաբերյալ տեղեկատվության մատչելիությունը,
14) որոշումների ընդունման գործընթացին հասարակայնության մասնակցության ապահովումը,

15) արդարադատության մատչելիությունը:

16. Օրենքի մշակման հիմնական ուղղություններն են՝

1) շրջակա միջավայրի վրա վնասակար ներգործությունների համալիր և ինտեգրված կանխարգելման, մասնավորապես, համալիր թույլտվությունների ու ինքնահսկման համակարգերի ներդրման մեխանիզմների սահմանումը,
2) բնապահպանական անվտանգության ապահովման սկզբունքների սահմանումը,
3) բնական էկոհամակարգերի և բնական ռեսուրսների պահպանության և վերականգնման մեխանիզմների կատարելագործումը՝ էկոհամակարգային մոտեցման սկզբունքների կիրառմամբ,
4) բնապահպանական նորմավորման համակարգի ընդհանուր սկզբունքների և դրույթների սահմանումը,
5) բնապահպանական աուդիտի և բնապահպանական հավաստագրման ինստիտուտների համար հստակ իրավական կարգավիճակի սահմանումը,
6) բնապահպանական ռիսկերի ապահովագրման անհրաժեշտության սահմանումը,
7) բնապահպանական վնասի փոխհատուցման նորմերի սահմանումը,
8) <<կանաչ էկոնոմիկայ>>-ի համակարգի օգտագործման իրավական հենքի սահմանումը,
9) արտադրության մեջ մաքուր տեխնոլոգիաներ ներդնող, թափոններ ոչնչացնող ու վերամշակող կազմակերպություններին խրախուսելու նպատակով իրատեսական, կիրառելի և վերահսկման հստակ մեխանիզմներով ապահովված ֆինանսական և տնտեսական գործիքների ներդրումը,
10) բնօգտագործման թույլտվություններով սահմանված պահանջների և պայմանների խախտման համար նոր պատժամիջոցների սահմանումը,
11) շրջակա միջավայրին առնչվող տեղեկատվության ստացման (մոնիթորինգ և հաշվառում) վերլուծության, փոխանակման և տարածման հստակ մեխանիզմների ձևավորումը,
12) բնապահպանական միասնական տեղեկատվական համակարգի ներդրման սկզբունքների և մեխանիզմների սահմանում,
13) շրջակա միջավայրին վերաբերվող որոշումների կայացման գործընթացներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների և հանրության մասնակցության

ապահովման և բացասական կարծիքի առկայության դեպքում համապատասխան իրավական լուծումներ տալու համար հստակ մեխանիզմների ձևավորումը,

14) հանրության էկոլոգիական կրթության, քարոզչության և դաստիարակության անհրաժեշտության սահմանումը,

15) էկոլոգիական ուղղվածություն ունեցող գիտական մշակումների զարգացման և դրանց արդյունքների հասանելիությունը, մատչելիությունը և գործնական ներդրումն ապահովող մեխանիզմների ձևավորումը: