

ՀԻՄՆԱԿՈՐՈՒՄ

**«ԲՆԱՊԱՀՊԱՆԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ
ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ»,
«ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԶՐԱՅԻՆ ՕՐԵՆՍԳՐՔՈՒՄ ԼՐԱՑՈՒՄ
ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ», «ՄԹՆՈԼՈՐՏԱՅԻՆ ՕՐԻ ՊԱՀՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ»
ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ»
ԵՎ «ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԸՆԴԵՐՔԻ ՄԱՍԻՆ ՕՐԵՆՍԳՐՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ
ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ»
ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ՄԱՍԻՆ**

Կարգավորման ենթակա ոլորտի կամ խնդրի սահմանումը

«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին», «Հայաստանի Հանրապետության ջրային օրենսգրքում լրացում կատարելու մասին», «Մթնոլորտային օդի պահպանության մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին», «Հայաստանի Հանրապետության ընդերքի մասին օրենսգրքում լրացում կատարելու մասին» օրենքների նախագծերի (այսուհետ՝ Նախագծերի փաթեթ) մշակման անհրաժեշտությունը բխում է Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի (այսուհետ՝ տեսչական մարմին) կողմից բնապահպանության ոլորտում արդյունավետ վերահսկողության իրականացման, շրջակա միջավայրին սպառնացող վնասի կանխման անհրաժեշտությունից:

Ընթացիկ վիճակը

«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» օրենքով սահմանված բնապահպանական վերահսկողության հիմնական խնդիրներից է շրջակա միջավայրի պահպանության և բնական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման ապահովումը: Գործող օրենսդրությամբ Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի համար բնապահպանության ոլորտում վերահսկողության իրականացնելու նպատակով նախատեսված միջոցները, որոնք հիմնականում ուղղված են իրավախախտում թույլ տված անձանց պատասխանատվության ենթարկելուն կամ շրջակա միջավայրին արդեն իսկ պատճառված վնասը հատուցելուն, բավարար չեն բնապահպանական վերահսկողության նշված խնդիրների լուծման, հատկապես շրջակա միջավայրին սպառնացող վնասի կանխման համար: Այսպես, գործնականում տեսչական մարմնի տեսուչների կողմից ստուգման կամ այլ գործողություններ իրականացնելու ընթացքում բացահայտվում են այնպիսի իրավախախտումներ, որոնց դեպքում շրջակա միջավայրին կամ բնական ռեսուրսներին պատճառվող վնասը հնարավոր է կանխել միայն իրավախախտում թույլ տված անձի գործունեության անհապաղ կասեցման միջոցով, հակառակ դեպքում տնտեսավարող սուբյեկտները շարունակում են բնապահպանական օրենսդրությունը խախտող գործունեությունը՝ անդառնալի վնաս պատճառելով շրջակա միջավայրին:

Հաշվի առնելով շրջակա միջավայրի կարևորությունը մարդու առողջության և անվտանգության ապահովման համար՝ հարկ է նշել, որ շրջակա միջավայրի

պահպանությունը ևս հանդիսանում է հանրային շահ համարվող այնպիսի արժեք, որը կարող է արդարացնել սահմանադրական իրավունքների, այդ թվում՝ տնտեսական գործունեության ազատության իրավունքի, սահմանափակումը: Այս մոտեցումն է արտահատել նաև Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանը, որը ***Սթիլլ ընդ Մորիսն ընդդեմ Միացյալ Թագավորության*** գործով¹ առողջությունն ու շրջակա միջավայրը համարել է «հանրային շահ»: Դատարանը ***Համերն ընդդեմ Բելգիայի*** գործով² կայացված վճռով, ուղղակիորեն նշել է, որ «...չնայած կոնվենցիայի հոդվածներից ոչ մեկը կոնկրետ նախատեսված չէ ապահովելու շրջակա միջավայրի ընդհանուր պաշտպանությունը (***Կիրտոտոսն ընդդեմ Հունաստանի գործ***³), ժամանակակից հասարակությունում շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը դառնում է ավելի կարևոր նկատառում (***Ֆրեդին ընդդեմ Շվեդիայի գործ***): Շրջակա միջավայրը մի խնդիր է, որի պաշտպանությունն առաջացնում է հանրության, հետևաբար նաև պետական մարմինների մշտական և կայուն հետաքրքրությունը: ***Տնտեսական հրամայականները և նույնիսկ որոշ հիմնական իրավունքները, ինչպիսիք են՝ սեփականության իրավունքները, չպետք է գերակայություն ունենան բնապահպանական նկատառումների նկատմամբ, հատկապես, երբ պետությունն այդ հարցի վերաբերյալ օրենքներ է ընդունում:***»:

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-1261142-1313783%22%5D%7D>.

կասեցնել օբյեկտի շահագործումը այնքան ժամանակ, քանի դեռ հայտարարագիր չի տրամադրվել կամ մինչև որոշում չի կայացվել թույլտվություն տալու մասին դիմումի վերաբերյալ: Եթե օպերատորը չի կատարում իր իրավիճակի կարգավորման մասին ծանուցումը, կամ եթե թույլտվություն ստանալու նրա հայտը մերժվում է, Պրեֆեկտը կարող է, անհրաժեշտության դեպքում, կարգադրել փակել օբյեկտը: Պրեֆեկտը կարող է հանձնարարել իրավապահ մարմինների աշխատակցին կնիքներ դնել ցանկացած օբյեկտի վրա, որը շարունակում է գործել խախտելով պրեֆեկտի որոշումները:

Ֆրանսիայում գործերից մեկով պատժամիջոցների կիրառման ընթացակարգը սկսվել է 2005 թվականի դեկտեմբերին և ավարտվել է քրեական պատժով, որը դատարանը կայացրել է 2007 թվականի հունիսին՝ գրեթե երկուսուկես տարվա անց: Մինչդեռ 2006 թվականի ապրիլին պրեֆեկտը վարչական սանկցիա էր կիրառել, որով կասեցրել էր գործունեությունը այնքան ժամանակ, քանի դեռ օպերատորը չէր կարգավորել իրավիճակը: Այս վարչական տույժը շատ արդյունավետ էր, և օպերատորը արագ կատարել է օրենքի պահանջը: Այս օրինակը ցույց է տալիս, որ թեև վարչական պատժամիջոցները չեն կարող լինել նույնքան պատժիչ, որքան քրեականը, դրանք, այնուամենայնիվ, ավելի արդյունավետ են թվում: Պատժամիջոցների սահմանման վարչական ընթացակարգը պակաս աշխատատար և ավելի ճկուն է, քան քրեական ընթացակարգը⁶:

Հունգարիա: «Ընդհանուր դրույթներ շրջակա միջավայրի պաշտպանության մասին» 1995 թվականի LIII ակտի⁷ 73-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ գործունեության առանձին տեսակների՝ շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության բացահայտման և ուսումնասիրության, ինչպես նաև շրջակա միջավայրի պահպանության պահանջների պահպանումն ստուգելու համար անցկացվում է բնապահպանական աուդիտ (այսուհետ՝ աուդիտ): Եթե բնապահպանական աուդիտի իրականացման ընթացքում տեսչությունը հայտնաբերում է, որ շրջակա միջավայրին վտանգ է սպառնում, կամ որ շրջակա միջավայրին վնաս է հասցվում, ապա այն կարող է ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն սահմանափակել կամ կասեցնել ստուգվող գործունեությունը, որն առաջացնում է նշված խնդիրները ազդեցության գոտում (73-րդ հոդվածի 3-րդ մաս):

Բացի այդ, օպերատորները պարտավոր են տարածաշրջանային տեսչությանը տեղեկացնել լիցենզիայի հիմքում ընկած պայմանների ցանկացած էական փոփոխությունների վերաբերյալ: Այդ պարտավորությունը չպահպանելու դեպքում տարածաշրջանային տեսչությունները կարող են կասեցնել օպերատորի գործունեությունը: Տարածաշրջանային տեսչությունները նաև ex-officio ստուգում են բնապահպանական թույլտվության պայմանների փոփոխությունները: Թույլտվության տրամադրման պահին գոյություն ունեցող պայմաններից պայմանների էական շեղման դեպքում տեսչությունը հանձնարարում է անցկացնել էկոլոգիական աուդիտ և մինչև այն իրականացվի, կարող է մասնակիորեն կամ ամբողջությամբ սահմանափակել կամ կասեցնել գործունեության

⁶ Publications Office of the EU: Provisions on penalties related to legislation on industrial installations: Document on good practices, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04275e3e-eb52-49ff-9e85-3fe885a7a185>:

⁷ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/html/hun6567E.htm>:

իրականացումը կամ նախաձեռնել այն համապատասխան լիազորություններով օժտված մարմնի հետ (82-րդ հոդված):

Ակտի 107-րդ հոդվածը սահմանում է նաև, որ տուգանքը սուբյեկտին չի ազատում քրեական իրավունքով պատասխանատվությունից, պատճառված վնասի համար պատասխանատվությունից և վարչական պատասխանատվությունից, ինչպես նաև գործունեության սահմանափակման, կասեցման կամ արգելման պարտավորությունների կատարումից, նախկինում գոյություն ունեցող բնական միջավայրի կամ շրջակա միջավայրի համարժեք պաշտպանության և վերականգնման համար:

Իսպանիա: Շրջակա միջավայրի համալիր կառավարման մասին 7/2007 օրենքը (Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestion Integrada de la Calidad Ambiental) օրենքը չի նախատեսում որևէ կոնկրետ հարկադիր լիազորություն տեսուչների համար: Սակայն դրանում նշվում է, որ բացառիկ հանգամանքներում և մինչև պատժամիջոցների սահմանման վարչական ընթացակարգի մեկնարկը իրավասու մարմինը կարող է կանխարգելիչ միջոցներ ձեռնարկել, ինչպիսիք են՝ գործունեության կասեցումը, սարքավորումների, սարքավորումների կամ տրանսպորտային միջոցների կնքումը և ցանկացած այլ համապատասխան միջոցներ՝ էկոլոգիական վնասի տարածումը կանխելու համար⁸:

Մեծ Բրիտանիա: Շրջակա միջավայրի թույլտվության (Անգլիա և Ուելս) կանոնների 34 կարգավորումը նախատեսում է շրջակա միջավայրի թույլտվությունների ուսումնասիրությունը և կարգավորվող օբյեկտների ստուգումը (Review of environmental permits and inspection of regulated facilities), ըստ որի՝ կարգավորող մարմինը պետք է պարբերաբար վերանայի բնապահպանական թույլտվությունները և իրականացնի կարգավորվող օբյեկտների համապատասխան պարբերական ստուգումներ⁹:

Եթե կարգավորվող օբյեկտի շահագործումը կապված է լուրջ աղտոտման ռիսկի հետ, ապա կարգավորող մարմինը կարող է «գործունեության կասեցման մասին ծանուցում» ուղարկել Շրջակա միջավայրի թույլտվության (Անգլիա և Ուելս) կանոնների 37 (2) կանոններին համապատասխան: Սա վերաբերում է անկախ նրանից, թե օպերատորը խախտել է թույլտվության պայմանները, թե ոչ¹⁰:

Շրջակա միջավայրի թույլտվության (Անգլիա և Ուելս) կանոնների 37 (2) և (3) կանոնների համաձայն՝ եթե կարգավորող մարմինը գտնում է, որ բնապահպանական թույլտվություն ունեցող կարգավորվող օբյեկտի շահագործումը, կապված է լուրջ աղտոտման ռիսկի հետ կամ ջրհեղեղի ռիսկի հետ, (3) կետում նշված ռիսկի հետ, ապա կարող է օպերատորին ուղարկել գործունեության կասեցման մասին ծանուցում:

(2) կետի իմաստով ռիսկերը հետևյալներն են՝

⁸ Publications Office of the EU: Provisions on penalties related to legislation on industrial installations: Document on good practices, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04275e3e-eb52-49ff-9e85-3fe885a7a185>:

⁹ The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, Regulation 34, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/regulation/37/made>:

¹⁰ Environmental Permitting Guidance Core guidance For the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010, Department for environment food and rural affairs, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211852/pb13897-ep-core-guidance-130220.pdf:

ա) լուրջ ջրհեղեղի վտանգը;

ա) ցամաքեցման վրա լուրջ վնասակար ազդեցության ռիսկը;

գ) շրջակա միջավայրին լուրջ վնաս հասցնելու ռիսկը¹¹:

Գործողության կասեցման մասին ծանուցումը կարող է ներկայացվել նաև իշխանության տեղական մարմնի կարգավորող մարմնի կողմից՝ վճարները չվճարելու համար: Կասեցման մասին ծանուցումը պետք է պարունակի աղտոտման ռիսկի բնույթի և այդ ռիսկը վերացնելու համար անհրաժեշտ միջոցների նկարագրությունը: Ծանուցման մեջ պետք է նշվի միջոցների ձեռնարկելու վերջնաժամկետը: Երբ կարգավորող մարմինը գործունեության կասեցման մասին ծանուցում է ներկայացնում, թույլտվությունը դադարում է լիազորել ամբողջ օբյեկտի շահագործումը կամ որոշակի գործունեությունը՝ կախված այն բանից, ինչ նշված է ծանուցման մեջ: Կասեցման մասին ծանուցումը պետք է թույլ տա շարունակել գործունեությունը, եթե միայն դրա դադարեցումը անհրաժեշտ չէ աղտոտման ռիսկը վերացնելու համար: Մինչ գործունեության կասեցման մասին ծանուցումը գործում է, անհրաժեշտ է լրացուցիչ քայլեր ձեռնարկել ցանկացած գործունեության նկատմամբ, որը կարող է շարունակվել: Այդ դեպքում գործողության կասեցման մասին ծանուցման մեջ պետք է նշվեն այդ լրացուցիչ քայլերը: Օպերատորի կողմից ծանուցմամբ նախատեսված դրույթը շտկելու միջոցներ ձեռնարկելուց հետո կարգավորող մարմինը պետք է հետ վերցնի այդ ծանուցումը¹²:

«Բնապահպանական վերահսկողության մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածի 1-ն մասում որպես բնապահպանական վերահսկողության ձևեր նախատեսված են ուսումնասիրություններն ու ստուգումը: Միևնույն ժամանակ օրենքի 4-րդ հոդվածը, սահմանելով «ուսումնասիրության» հասկացությունը նախատեսում է, որ այն ներքին ընթացակարգ է, իսկ օրենքի 26-րդ հոդվածը, կարգավորելով ուսումնասիրությունների իրականացման ընթացակազմը, ըստ էության, ուսումնասիրության արդյունքում վարչական պատասխանատվության միջոցներ կիրառելու հնարավորություն չի նախատեսում: Հարկ է նշել, որ գործող օրենքով նախատեսված վերահսկողության ձևերը բավարար չեն նույն օրենքով սահմանված խնդիրների՝ շրջակա միջավայրի պահպանության և բնական ռեսուրսների բանական (արդյունավետ) օգտագործման, բնապահպանական օրենսդրության նորմերի կատարման, տնտեսական գործունեության հետևանքով շրջակա միջավայրի վրա վնասակար ներգործությունների կանխարգելմանն ու նվազեցմանը նպաստելու համար: Նման պայմաններում անհրաժեշտություն է առաջանում Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի համար սահմանել դիտարկումներ իրականացնելու լիազորություն, որը հնարավորություն կտա տեղում բացահայտել ու կանխարգելել բնապահպանական օրենսդրության խախտումները: Միևնույն ժամանակ ինչպես ուսումնասիրությունները, այնպես էլ դիտարկումները, ավելի շատ ուղղված

¹¹ The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, Regulation 37, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/regulation/37/made>:

¹² Environmental Permitting Guidance Core guidance For the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010, Department for environment food and rural affairs, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211852/pb13897-ep-core-guidance-130220.pdf:

լինելով բնապահպանական օրենսդրության խախտումների կանխարգելմանը, չպետք է հանգեցնեն վարչական պատասխանատվության միջոցների կիրառման: Պետք է նշել նաև, որ դիտարկումների իրականացումը՝ որպես վերահսկողության առանձին ձև, նոր չէ տեսչական մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությամբ: Նման լիազորություն վերապահված է նաև Սննդամթերքի անվտանգության տեսչական մարմին «Սննդամթերքի անվտանգության պետական վերահսկողության մասին» օրենքի 6-րդ և 8-րդ հոդվածներով:

Ջրային օրենսգրքի 5-րդ հոդվածի 1-ին մասի 24-րդ կետում որպես ջրային ռեսուրսների և ջրային համակարգերի կառավարման, օգտագործման և պահպանության հիմնական սկզբունք նախատեսված է էկոլոգիական թողքերի հաշվին ջրօգտագործողների պահանջների բավարարման արգելումը: Այս առումով տրամաբանական անհրաժեշտություն է առաջանում էկոլոգիական թողքի հաշվին ջրօգտագործման արգելքը նախատեսել որպես որպես ջրային ռեսուրսների պահպանության հիմնական պահանջ:

Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի ստեղծմամբ պայմանավորված՝ անհրաժեշտ է «Մթնոլորտային օդի պահպանության մասին» օրենքով վերահսկողական բնույթի լիազորությունները վերապահել այս տեսչական մարմնին:

«Տեսչական մարմինների մասին» օրենքի 6-րդ հոդվածի 1-ին մասի 4-րդ կետում որպես տեսչական մարմնի լիազորություն նախատեսված է ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց տրված լիցենզիաներն ուժը կորցրած ճանաչելու կամ դրանց գործողությունը կասեցնելու միջնորդագրերի ներկայացումը լիցենզավորող մարմիններ: Միևնույն ժամանակ պետք է նկատի ունենալ, որ ընդերքօգտագործողների կողմից ընդերքօգտագործման իրավունքի դադարեցման հանգեցնող բնապահպանական օրենսդրության խախտումները կարող են բացահայտվել հիմնականում Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի կողմից՝ իր վերահսկողական լիազորությունների իրականացման ընթացքում: Նման պայմաններում անհրաժեշտություն է առաջանում ընդերքի մասին օրենսգրքով տեսչական մարմնի համար նախատեսել լիազոր մարմնին ընդերքօգտագործման իրավունքը դադարեցնելու վերաբերյալ միջնորդագրի ներկայացնելու լիազորություն՝ կարգավորելով այս լիազորության իրականացման հիմքերն ու կարգը:

Կարգավորման նպատակը

Նախագծերի փաթեթի ընդունման նպատակն է

✓ որոշ բնապահպանական իրավախախտումների դեպքում բնապահպանական տեսուչների համար նախատեսել իրավախախտում թույլ տված սուբյեկտների գործունեության կասեցման լիազորություն, ինչպես նաև սահմանել այդ լիազորության իրականացման կարգը:

✓ նախատեսել է բնապահպանական պետական տեսուչի կողմից դիտարկումներ իրականացնելու լիազորություն:

✓ էկոլոգիական թողքի հաշվին ջրօգտագործման արգելքը նախատեսել որպես ջրային ռեսուրսների պահպանության հիմնական պահանջ:

✓ Ընդերքօգտագործման և մթնոլորտային օդի պահպանության ոլորտներում հստակեցնել Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմնի լիազորությունները.

Ակնկալվող արդյունքը

Նախագծերի փաթեթի ընդունման արդյունքում

✓ որոշ բնապահպանական իրավախախտումների դեպքում կնախատեսվի բնապահպանական տեսուչի կողմից իրավախախտում թույլ տված անձանց գործունեությունը կասեցնելու լիազորություն՝ շրջակա միջավայրին և բնական ռեսուրսներին սպառնացող վնաս կանխելու նպատակով: Ընդ որում, շրջակա միջավայրի և բնական ռեսուրսների պաշտպանության ապահովման կարևորությամբ պայմանավորված, որպեսզի ստուգվող տնտեսվարող սուբյեկտի գործունեությունը կասեցնելու մասին որոշման բողոքարկումը չկասեցնի այդ որոշման կատարումը, այդ որոշումը պետք է ենթակա լինի անհապաղ կատարման՝ ելնելով հանրային շահերի ապահովման անհրաժեշտությունից: Նշվածը բխում է «Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին» օրենքի 74-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետից և վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածի 1-ին մասի 1-ին կետից, որոնց համաձայն՝ վարչական ակտի բողոքարկումը (համապատասխանաբար վարչական և դատական կարգով) չի կասեցնում դրա կատարումը օրենքով նախատեսված այն դեպքերում, երբ վարչական ակտը ենթակա է անհապաղ կատարման.

✓ կնախատեսվի նաև բնապահպանական օրենսդրության պահանջների խախտման բացահայտման և կանխարգելման նպատակով բնապահպանական պետական տեսուչի կողմից դիտարկումներ իրականացնելու լիազորություն.

✓ էկոլոգիական թողքի հաշվին ջրօգտագործման արգելքը կնախատեսվի որպես ջրային ռեսուրսների պահպանության հիմնական պահանջ.

✓ մթնոլորտային օդի պահպանության ոլորտում կհստակեցվեն տեսչական մարմնի լիազորությունները.

✓ տեսչական մարմնին կվերապահվի լիազոր մարմնին ընդերքօգտագործման իրավունքը դադարեցնելու վերաբերյալ միջնորդագրի ներկայացնելու լիազորություն՝ կարգավորելով այս լիազորության իրականացման հիմքերն ու կարգը:

Իրավական ակտի նախագիծը մշակող պատասխանատու մարմինը.

Նախագիծը մշակվել է Վարչապետի աշխատակազմի տեսչական մարմինների աշխատանքների համակարգման գրասենյակի կողմից: