

**КОНЦЕПЦИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

(Краткая версия)

СОДЕРЖАНИЕ

1	КРАТКИЙ ДИАГНОЗ И ВЫВОДЫ	3
1.1	Диагностические выводы	3
1.2	Аналитические выводы	3
1.3	Необходимость экологической реформы	4
2	ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ РЕФОРМА	5
2.1	Организация и этапы экологической реформы	5
2.2	Цели экологической реформы	5
2.3	Идеологическая основа экологической реформы	6
2.3.1	Выделение направления промышленной экологии	6
2.3.2	Пересмотр экологических правовых отношений	7
2.3.3	Восстановление смыслов и снижение барьеров	8
2.3.4	Принципы экологической реформы	9
2.3.4.1	Принцип баланса экономики, экологии и социальной сферы	9
2.3.4.2	Принцип соответствия системы управления объекту управления	9
2.3.4.3	Принцип Парето (20/80)	10
2.3.4.4	Принцип исключения конфликта интересов на уровне одного субъекта	10
2.3.4.5	Принцип декларирования	10
2.4	Ключевые направления экологической реформы	11
2.4.1	Законодательное направление	11
2.4.1.1	Создание Экологического кодекса	11
2.4.2	Институциональное направление	11
2.4.2.1	Создание министерства, ответственного за экологию	12
2.4.2.2	Создание трехсторонних организационных форм	12
2.4.2.3	Перераспределение части полномочий в рамках Административной реформы	13
2.4.3	Организационное направление	13
2.4.3.1	Планирование	13
2.4.3.2	Нормирование	14
2.4.3.3	Контроль	15
2.4.3.4	Платежи	18
3	ВЫВОДЫ	19
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОТНОШЕНИЕ»		21
3.1.1.1	Исходные постулаты	21
3.1.1.2	Субъекты в экологических отношениях	23
3.1.1.3	Объект-объектные экологические связи	24
3.1.1.4	Субъект-объектные экологические отношения	24
3.1.1.5	Субъект-субъектные экологические отношения	24
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ		25

1 КРАТКИЙ ДИАГНОЗ И ВЫВОДЫ

Диагностические выводы

- (1) **Система управления сферой промышленной экологии достигла предела своей сложности.** Любые попытки ее эволюционного улучшения путем устранения противоречий в отдельных частях будут приводить к возникновению противоречий в других частях, поскольку:
 - Отсутствует перечень нормативных правовых актов (НПА), регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды в промышленности;
 - В системе действует более 1 000 НПА, накоплены многолетние противоречия;
 - Применяется более 4 000 нормативов (в том числе санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных);
 - В законах употребляется более 400 понятий, половина из которых вообще не определены, и только треть из числа употребляемых понятий определены без логических ошибок.
- (2) **Система управления сферой промышленной экологии не соответствует объекту управления,** поскольку
 - Изначально спроектированная советская система управления в сфере промышленной экологии за последние двадцать лет многократно реформировалась, менялся перечень функций и полномочий, проводилось их перераспределение по госорганам. Сложившаяся система управления воздействием хозяйствующих субъектов на окружающую среду в дальнейшем «складывалась» и «обваливалась»;
 - Объект управления – экологические отношения – за двадцать лет также неоднократно преобразовывался. Итогом стало несоответствие системы управления объекту управления по мощности и сложности, квалификации и структуре.

Аналитические выводы

- (1) **При сохранении текущей ситуации предстоит катастрофа существующей системы регулирования,** поскольку
 - текущая ситуация – совершенствование по инерции «осыпавшейся» системы. Реформы и декларации о переходе к концепции устойчивого развития оставляют неизменными главные принципы системы: нормирование и администрирование вместо достижения баланса экологических, экономических и социальных интересов.
- (2) **Восстановление управляемости и развитие в сфере промышленной экологии возможно только после изменения ключевых принципов:**
 - Нынешняя система управления в сфере промэкологии была спроектирована еще в СССР. Она была основана на административно-командных отношениях, в которых приемлемый баланс хозяйственных, природоохранных и социальных интересов определяло государство – моносубъект;

- После распада СССР и проведения рыночных реформ появилось множество субъектов хозяйственной деятельности и гражданских отношений между субъектами. Ситуация из моносубъектной стала полисубъектной. Государство стало одной из сторон в отношениях с промышленностью и населением;
- В экономической сфере субъект-субъектные правоотношения были урегулированы законодательно и институционально. В сфере же экологических правоотношений так и не была проведена целевая реформа, подобная проведенной Минэкономразвития России комплексной целевой реформе **экономических** правоотношений, переход в части экологии к таким отношениям (как в собственности) не произошел, что является причиной значительного числа управленческих коллизий и неразрешимых конфликтов. Субъект-субъектные отношения (ССО) до сих пор не институционализированы, то есть в правовом смысле *не существуют*, хотя в реальности присутствуют – от чего возникает коррупция.

Необходимость экологической реформы

- (1) Главная идея экологической реформы: создание сферы экологических отношений в России, переход на гражданско-правовые принципы и механизмы их регулирования;**
- (2) Главная цель регулирования: достижение баланса экологических, экономических, социальных интересов субъектов экологических отношений, или, коротко, экологического баланса;**
 - Переход на гражданско-правовые принципы и механизмы их регулирования (там, где это допустимо);
 - Переход от разрешительного принципа к согласительному-акцептуарному принципу (там, где это допустимо);
 - Определение единого субъекта надминистерского уровня, отвечающего за реформу экологического законодательства;
 - Кодификация экологического законодательства; экологическая промышленная политика – часть Экологического кодекса, в т.ч.
 - переопределение всех экологических понятий, исходя из концепции субъект-субъектных экологических отношений и понятия ущерб;
 - внесение необходимых изменений в сопряженные НПА (Бюджетный Кодекс, Гражданский Кодекс, Градостроительный Кодекс, Водный кодекс, Земельный кодекс, Лесной кодекс, Уголовный Кодекс и другие);
- (3) Базовый принцип: переход должен осуществляться поэтапно, с сохранением влияния и мощи государственной власти, при одновременном поэтапном изменении экологической функции государства и поэтапном (модульном) создании новой сферы экологических отношений.**

2 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

Организация и этапы экологической реформы

Под экологической реформой понимается комплекс законодательных, институциональных и организационных мер, носящих целевой характер и направленных на изменение экологических отношений, в первую очередь в сфере промышленной экологии с целью достижения баланса экологических, экономических, социальных интересов субъектов экологических отношений. Поэтому ее реализация может быть организована в форме государственной целевой программы (или аналогичного инструмента).

Можно выделить три ключевых этапа реформы: согласование, запуск и реализация:

(1) Согласование состоит в одобрении принципов, идей и целей реформы лицами, принимающими решения и важнейшими субъектными группами. Результат – принятие политического решения о запуске экологической реформы.

(2) Запуск состоит в формализации политического решения через разработку и утверждение пакета документов, инициирующих экологическую реформу в сфере промышленной экологии, включая приказ о назначении руководителя проекта и его формальном статусе в ныне действующей системе и структуре ОИГВ федерального уровня. Механизм – Государственная целевая программа.

(3) Реализация состоит, во-первых, в понятийном, нормативном, кадровом обеспечении осуществления ГЦП. Во-вторых, в подготовке и принятии изменений в НПА РФ, административные и иные регламенты.

Экологическая реформа подразумевает наличие переходного периода, во время которого должны действовать некоторые переходные нормы. В период разработки и внедрения (переходный период) вводится инструментальный контроль и фиксируется уровень негативного воздействия (НВ) по результатам контроля. Суть переходного периода состоит в сохранении паритета:

- общество получает гарантию, что хуже не будет, предприятие получает гарантию, что ему тоже хуже не будет, т.е. сохраняется статус-кво;
- действует переходная норма по постепенному сокращению абсолютного объема загрязнений от реального, инструментально замеренного уровня. Предприятие тратит деньги, реально сокращает объем загрязнений, но от него отцепляют «экофагов».

Таким образом, необходимым условием разработки и внедрения (переходного периода) является введение инструментального контроля и фиксация/легализация уровня НВ по результатам контроля

Цели экологической реформы

Основная задача экологической реформы – изменение государственного регулирования в сфере промышленной экологии, так, чтобы оно обеспечило повышение качества окружающей среды, повышение эффективности регулирования в экологии, снижение административных экологических барьеров.

Регулирование должно:

- (1) **Дифференцироваться на экологическое и промышленное экологическое**

(базовый закон 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» построен на концепции «нулевого воздействия», т.е. предполагает, что промышленность должна производить блага без каких-либо изменений окружающей среды, что невозможно, поэтому задача законодательства – не запрещать воздействие, а определять приемлемый для общества уровень этого воздействия, исходя из комплекса факторов – технологических, экономических, социальных);

(2) Обеспечивать баланс экологических, экономических, социальных интересов

(На сегодняшний день нет институтов для выработки такого баланса, поэтому он вырабатывается «подковерно», порождая коррупцию и искажение данных о воздействии; таким институтом могут стать экологические советы по примеру Томской области с повышением статуса решений);

Обновленные формы и механизмы регулирования должны:

(1) учитывать масштабы и уровень(степень) воздействия предприятий

(на сегодняшний день невыполнение данного принципа приводит к необоснованным нагрузкам на малые предприятия, снижению эффективности контроля);

(2) дифференцировать среды обитания, окружающие среды

(невыполнение данного принципа приводит к иногда абсурдным требованиям по очистке лучше природного уровня, что приводит к экономической неэффективности и ухудшению инвестиционного климата);

(3) включать гражданско-правовые принципы и механизмы регулирования экологических отношений

(это даст возможность пользоваться готовыми гражданско-правовыми институтами, такими как аренда, страхование и т.п.; субъективизироваться населению и бизнесу, что, в конечном итоге, позволит достичь баланса экономики, экологии и социальной сферы; эффективно реализовывать такие экологические функции как экологически обеспеченное планирование, декларирование; определить понятие экологического ущерба и эффективно решать вопросы его установления, доказуемости и определения размера возмещения);

(4) включать принцип декларирования

(данная мера снижает необоснованную зарегулированность (т.е. обеспечивает снижение административных барьеров), а также позволяет сторонам высвободить средства на достижение целей и эффективный контроль);

(5) включать достижимые экономические механизмы регулирования

(данная мера обеспечит соответствие между экологическими целями государства и системой экологического регулирования – цели регулирования станут достижимыми).

Идеологическая основа экологической реформы

2.1.1 Выделение направления промышленной экологии

Важным результатом реформы должно стать выделение в экологическом законодательстве отдельного направления, регулирующего экологические отношения, одной из сторон которых является промышленность.

Дело в том, что базовый закон об охране природы, своего рода «экологическая конституция», федеральный закон 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» построен на концепции

«нулевого воздействия». Закон предполагает, что промышленность должна производить блага без каких-либо изменений окружающей среды.

Применительно к предприятиям речь должна идти не об экологии вообще, а об экологии промышленной. Любое промышленное производство связано с изменением окружающей среды. И задача законодательства – не запрещать воздействие, а определять приемлемый для общества уровень этого воздействия, исходя из комплекса факторов – технологических, экономических, социальных. Такого законодательства сейчас нет, но оно необходимо.

В данной работе употребляется понимание промышленной экологии, как сферы оценки и урегулирования ущерба от хозяйственной деятельности для жизнедеятельности населения, местности, региона, страны и мира.

2.1.2 Пересмотр экологических правовых отношений

Для целей проведения экологической реформы необходимо определить экологические отношения и провести типологизацию и видообразование экологических отношений. В рамках данной работы выделено три типа экологических отношений:

- (1) Объект-объектные экологические связи;
- (2) Субъект-объектные экологические отношения;
- (3) Субъект-субъектные экологические отношения.

Часть экологических отношений урегулирована в правовом поле. Т.е. субъекты отношений, аспекты и порядок отношений закреплены нормативными правовыми актами. Законодательно урегулированные экологические отношения в данной работе называются **экологическими правовыми отношениями**.

Обычная ошибка при ответе на вопрос о предмете экологического права - утверждение о том, что данное право регулирует отношения людей, общества к природе. Однако право регулирует общественные отношения, то есть отношения между людьми по поводу определенного объекта. В нашей ситуации это - воды, атмосферный воздух, богатства недр и т.д., или природа. За категорией "общественное отношение по поводу природы" стоят разнообразные экологические интересы человека, его потребности, удовлетворяемые за счет ресурсов природы. Таким образом, учитывая интересы и потребности человека и гражданина в сфере взаимодействия общества и природы, опосредованные в праве, предмет современного российского экологического права образуют отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;
- по природопользованию;
- по охране окружающей среды от разных форм деградации;
- по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

В доктрине экологического права отношения, регулируемые им, называются экологическими.¹

На сегодняшний день государство выступает не как регулятор экологических правоотношений, а как администратор. Между тем, административные методы хороши там, где варианты действия в принципе жестко ограничены. В экологии можно выделить четыре случая, в которых должно быть обязательно сохранено государственное администрирование:

- (1) При возможности нанесения вреда неопределенному кругу лиц;

¹ Бринчук М.М. Учебник экологического права

- (2) В случае, когда потенциальный вред наступает через опосредованные цепочки процессов в окружающей среде;
- (3) В случае, когда потенциальный вред необнаружим и неустраним простыми методами;
- (4) В случае, когда потенциальный вред может проявиться в значительной временной отдаленности.

В праве выделяются отношения:

- (1) гражданско-правовые отношения (как правило, по форме регулируются нормами, а по содержанию – договорами);
- (2) публично-правовые отношения (как правило, по форме и по содержанию регулируются нормами).

Традиционно, экологические отношения в России рассматриваются как публично-правовые, и это абсолютно справедливо для тех случаев, которые указаны выше как обязательные для сохранения государственного администрирования.

Важной частью предлагаемой экологической реформы является переход на гражданско-правовые принципы регулирования экологических отношений (там, где это допустимо и целесообразно).

Для чего это нужно? Такой переход позволит:

- (1) пользоваться готовыми гражданско-правовыми институтами, такими как аренда, страхование и т.п., которые, позволяют разделить риски бизнеса и государства;
- (2) субъективизироваться населению и бизнесу, что, в конечном итоге, позволит достичь баланса экономики, экологии и социальной сферы;
- (3) эффективно реализовывать такие экологические функции как экологически обеспеченное планирование (в т.ч. планирование развития территорий), декларирование и другие, что, в свою очередь, позволит решить проблемы, связанные с развитием бизнеса, с использованием экологических платежей, с экологическим нормированием и другими;
- (4) определить понятие экологического ущерба и эффективно решать вопросы его установления, доказуемости и определения размера возмещения;

Для перехода на гражданско-правовые принципы регулирования экологических отношений необходимо также создавать новые институты, которые подробно описаны среди мер институционального направления экологической реформы.

2.1.3 Восстановление смыслов и снижение барьеров

Значительная часть мер в рамках предлагаемой реформы носит «санитарный», технический характер. Реформа является поводом для разового комплексного устранения искусственных нагромождений процедур, схем, неточностей и пробелов законодательства, абсурдов и парадоксов.

Однако только такими мерами ограничиться не удастся, поскольку на определенном этапе данные меры «упрутятся» в необходимость пересмотра правовых экологических отношений. Например, если потребуются изменить перечень и распределение функций и полномочий, переходить на декларирование и т.п.

Схемы и процедуры являются инструментами реализации заложенных принципов. Локальные дефекты схем, «наросшие» под влиянием различных ситуаций в различных органах госвласти, возможно устранить без изменения самих принципов. Более серьезные дефекты неустранимы без изменения принципов.

2.1.4 Принципы экологической реформы

2.1.4.1 Принцип баланса экономики, экологии и социальной сферы

Ранее, на этапе зарождения экологии, экологические отношения понимались как отношения между человеком и природой (субъект-объектные). В настоящий момент общепринятой стала точка зрения, что экологические отношения – это отношения субъектов между собой по поводу природы (т.е. объекта). Экологические отношения многосубъектны: как правило, речь идет о трех группах субъектов – государстве, бизнесе и населении. Каждая группа, в свою очередь, представляет собой совокупность субъектов с различными интересами (зачастую противоположными даже внутри группы). Особо надо отметить, что **государство не является носителем своих интересов, оно является проводником интересов граждан.**

Принцип баланса экономики, экологии и социальной сферы состоит в том, что все решения в экологической сфере должны сохранять этот **баланс интересов субъектов**. В случае невыполнения данного принципа (т.е. нарушения баланса) в итоге пострадают все три стороны, поскольку экономика, экология и социальная сфера тесно связаны между собой. Например, серьезные экономические санкции могут привести к закрытию загрязняющего градообразующего предприятия, что, в свою очередь, вызовет социальный взрыв из-за потери населением рабочих мест.

Из этого принципа следуют две ключевые идеи КЭПП:
(1) идея создания системы экологического согласования
(2) идея создания системы экологического планирования

2.1.4.2 Принцип соответствия системы управления объекту управления

Сферу промышленной экологии можно рассмотреть как совокупность **объекта управления** (например, процесса негативного воздействия на окружающую среду) и **системы управления** (которая осуществляет контроль воздействия и, в случае отклонений, воздействует на загрязнителя с помощью различных механизмов).

Принцип состоит в том, что сложность и структура системы управления должна соответствовать сложности и структуре объекта управления.

Как правило, несоответствие бывает следующих видов:

- (1) Система управления «грубее» объекта управления (т.е. объект управления имеет больше аспектов, которыми надо управлять, чем есть подсистем управления у системы управления);**
- (2) Система управления «тоньше» объекта управления (простому объекту управления соответствует сложная, дорогая и громоздкая система управления, с излишними подсистемами управления);**
- (3) Система управления имеет разрывы в своих подсистемах (ряд подсистем управления предусмотрен, но не работает по причине невыполнения отдельных функций);**
- (4) Система управления имеет дублирования (одни и те же функции выполняются неоднократно);**

(5) Система управления не соответствует задаваемым требованиям по качественным и мощностным характеристикам (по персоналу, по оснащению, по производительности и т.п.).

Невыполнение последнего принципа приводит к значительному количеству проблем и парадоксов. Например, малые предприятия и крупный бизнес вынуждены проходить одни и те же разрешительные процедуры высокой финансовой и ресурсной затратности.

Применение универсальных норм к различным средам приводит к такому парадоксу, что отдельные предприятия вынуждены очищать сбросы до значений, ниже, чем естественные значения сред в десятки раз (!).

Подмена объекта управления приводит к тому, что вместо контроля негативного воздействия проводится контроль качества оформления разрешительной документации.

Из этого принципа следуют две ключевые идеи КЭПП:

(1) идея дифференциации предприятий

(2) идея дифференциации сред

2.1.4.3 Принцип Парето (20/80)

Принцип 20/80, в чистом виде состоит в том, что 20% действий дает 80% результата. Соотношение 20/80 достаточно условно, в каждом случае применения данного принципа необходимо проводить количественные оценки.

Данный принцип необходим для оптимизации временных, стоимостных, ресурсных характеристик системы управления

Его можно применять, например, так – контролировать 20% предприятий, на которых контролировать 20% источников по 20% веществ. Экспертные оценки говорят о том, что применение такого принципа позволит контролировать более 90% воздействия при сокращении затрат на администрирование в десятки раз, как со стороны государства, так и бизнеса. Это, в свою очередь, приведет к переходу от формального контроля к реальному за счет обеспеченности кадрами, высвобождения средств на узлы он-лайн контроля и т.п.

2.1.4.4 Принцип исключения конфликта интересов на уровне одного субъекта

Принцип состоит в том, чтобы были исключены конфликты интересов на уровне одного субъекта. Как правило, причиной конфликта является совмещение несовместимых функций / полномочий. Нарушение этого принципа приводит к серьезным парадоксам, подмене целей, невыполнению функций. Например, задача государства – сохранять окружающую среду, а не собирать деньги за ее разрушение, но поскольку Минприроды является наполнителем бюджета, то возникает парадокс:

чем больше загрязнений – тем лучше, поскольку выше сборы в бюджет

Еще один пример конфликта интересов – результат совмещения организационной деятельности и контролирующих полномочий. Широко распространена ситуация, когда органы местного самоуправления являются одновременно заказчиками, исполнителями и контролерами в области обращения с отходами.

2.1.4.5 Принцип декларирования

МЕРА: Принцип декларирования состоит в том, что процедура целеполагания (т.е. установления целей, показателей и значений) в части негативного воздействия по разным аспектам осуществляется предприятиями самостоятельно. Т.е. предприятия в части целеполагания ве-

дут себя субъектно. Государство, исходя из данного принципа, там, где это допустимо, не задает цели, а лишь контролирует, что цели находятся в заданном государством диапазоне, а также осуществляет проверку соответствия декларируемого и фактического негативного воздействия.

ОБОСНОВАНИЕ: Данная мера снижает необоснованную зарегулированность (т.е. обеспечивает снижение административных барьеров), а также позволяет сторонам высвободить средства на достижение целей и эффективный контроль.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: данная мера нереализуема без введения субъект-субъектных экологических отношений. Декларирование, как отношение между декларантом и контролером, требует нормативного регулирования таких аспектов отношения, как состав и процедура подачи декларации; порядок и размер санкций за отличие декларации и факта; порядок контроля предприятий декларантов; необходимые условия для перехода предприятий на декларирование.

Кроме того, данная мера должна быть совмещена с принципом дифференциации предприятий – необходимо нормативное закрепление критериев и порядка отбора предприятий, подпадающих под декларирование, порядка контроля удовлетворения предприятий критериям.

Ключевые направления экологической реформы

2.1.5 Законодательное направление

2.1.5.1 Создание Экологического кодекса

МЕРА: Поэтапное создание и ввод Экологического кодекса, с выделением в нем отдельной части по промышленной экологии.

ОБОСНОВАНИЕ: Создание Экологического кодекса – это возможность осуществить целостное изменение всей сложившейся за 30 лет нормативной базы, в т.ч.

- создать в кодексе часть по промышленной экологии,
- произвести концептуальную переработку ряда законов и придать им характер прямого действия,
- устранить абсурды, пробелы, неточности,
- снизить коррупциогенность процедур,
- пересмотреть и создать заново систему понятий в экологии,
- зафиксировать такую структуру экологического законодательства, которая обеспечит дальнейшее непротиворечивое и целостное внесение изменений,
- гармонизировать российское законодательство с международным, в том числе с учетом вступления России в ВТО и ОЭСР.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: Для обеспечения данной меры, необходимо наложить мораторий на отдельные попытки изменения законодательства. Экологический кодекс целесообразно разрабатывать и вводить частями, так как это делалось с Гражданским кодексом РФ.

2.1.6 Институциональное направление

В рамках институционального направления осуществляются мероприятия по созданию и преобразованию экологических институтов – организационных форм экологического регулирования и управления. В первую очередь необходимо создание министерства, ответственного за экологию, и экологических советов. Во вторую очередь уже можно будет рассматривать целе-

сообразность создания экологической прокуратуры, экологического суда (такие институциональные формы распространены в развитых странах).

2.1.6.1 Создание министерства, ответственного за экологию

МЕРА: Ключевой институциональный шаг в рамках экологической реформы – создание Министерства экологического развития/реформ (условно), отделенного от Минприроды России. Это Министерство не должно иметь фискальных функций, его основная задача – реформирование системы экологических отношений в России.

ОБОСНОВАНИЕ: создание такого министерства частично или полностью решит проблемы размывания ответственности и отсутствия целеполагания в сфере промышленной экологии, проблемы наличия «бесхозных» и дублируемых функций, проблемы нехватки квалифицированных кадров, проблемы административных барьеров. По более чем пяти органам власти распределены полномочия, цели, функции, нормативы, есть нормоприменительная практика. «Административные барьеры в широком смысле» – это следствие разрывов полномочий, функций по органам власти, следствие длительной деградации системы. Экологическое управление институтами власти раздроблено, функции управления ведомственно разобщены, имеется разрывы науки и практики, разрывы нормотворчества и нормоприменения. Реализация меры повысит эффективность взаимодействия бизнеса и государства.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: Для реализации данной меры потребуется нормативное обеспечение (административные и должностные регламенты, положения о подразделениях, иницирующие документы и т.д.), кадровое обеспечение (принятие кадровых решений по руководящим кадрам, подбор и подготовка специалистов именно с целью осуществления экологической реформы).

2.1.6.2 Создание трехсторонних организационных форм

МЕРА: Реализацией принципа сбалансированности экономических, экологических и социальных интересов в масштабах России может стать создание в той или иной форме координационных советов по экологии на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. Такие советы должны включать в свой состав представителей госвласти и местного самоуправления, представителей бизнеса и экологически ориентированных общественных некоммерческих организаций, представителей науки и образования, а также лиц, имеющих заслуги в решении экологических проблем.

Предполагаемые функции таких советов: участие в формировании областной политики и концепций, стратегий, программ, проектов в сфере охраны окружающей среды и природопользования; организация взаимодействия органов исполнительной власти области с ФОИВ, ОМС по совместной реализации проектов и программ; выработка предложений по повышению эффективности государственного экологического контроля и экспертизы, снижению административных барьеров; участие в совершенствовании системы управления охраной окружающей среды на территории области; развитие единой государственной системы экологического мониторинга на территории области.

ОБОСНОВАНИЕ: Такие советы – это организационная форма, через которую осуществляется выработка баланса интересов государства, бизнеса и населения. Примером может служить «Координационный совет по экологии при губернаторе Томской области». Подобные советы созданы на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления области и представляют собой целостную систему.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: Для тиражирования такого опыта необходимо провести референс-визиты заинтересованных в Томскую область, подготовить типовой комплект положений и регламентов. Иным механизмом распространения данного опыта может стать проведение регулярных общероссийских конференций экологических координационных советов, создание собственных постоянных информационных ресурсных центров. Основным вопросом при реализации данной меры – это статус принимаемых решений таких советов. На текущий момент в Томской области это рекомендательный статус, его необходимо повысить, что возможно только при введении субъект-субъектных отношений.

2.1.6.3 Перераспределение части полномочий в рамках Административной реформы

МЕРА: Идея заключается в делегировании полномочий, позволяющих влиять на источники воздействия, на более низкие уровни властной иерархии. На текущий момент сфера ответственности на нижних уровнях власти превышает сферу полномочий (население видит только одного ответственного субъекта, которому предъявляет претензии – это губернатор, он отвечает за всё). Необходимо отметить, что такая работа уже началась в рамках очередной волны административной реформы.

ОБОСНОВАНИЕ: Управленческий диагноз таков: имеет место несоответствие сферы ответственности и сферы полномочий на каждом уровне власти, а также размывание ответственности, дублирование функций и полномочий, наличие «бесхозных» функций и полномочий.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: Для обеспечения данной меры необходимо провести работу по анализу распределения функций и полномочий по уровням иерархии, также сформировать перечень проблем регионального и муниципального уровня, связанный с несоответствием сферы ответственности и полномочий, позволяющих влиять на источники воздействия.

2.1.7 Организационное направление

2.1.7.1 Планирование

2.1.7.1.1 Идея типовых региональных целей

МЕРА: Идея состоит в разработке типовой иерархической системы целей и типовых мероприятий для Субъектов Федерации, которая бы удовлетворяла критериям достижимости, реализуемости и возможности, содержала бы цели и мероприятия не только относительно окружающей среды, но и деятельности регионов по снижению административных барьеров и совершенствованию региональных систем управления в сфере экологии и природных ресурсов.

ОБОСНОВАНИЕ: Вслед за выработкой «экономико-экологического баланса интересов» должна запускаться процедура планирования качества сред обитания с выработкой конкретных измеримых целей улучшения окружающей среды, мероприятий по их достижению и бюджетированию, ориентированному на результат.

В ходе планирования должны быть определены конкретные природные объекты, территории, среды, которые ставится цель улучшить. Степень достижения целей становится зоной административно-управленческой и юридической ответственности должностных лиц.

Финансирование мероприятий по достижению указанных целей должно согласованно закладываться в бюджеты всех сопричастных уровней органов власти и предприятий, экологических фондов, средств населения.

2.1.7.1.2 Идея типовых федеральных и региональных целевых показателей

МЕРА: Для разработанной типовой системы региональных целей должна быть разработана единая система показателей для региональных властей. На местах должна проводиться только подстройка по уровням целевых значений показателей, в зависимости от фактической ситуации в каждом регионе. В идеале, должны быть подготовлены методические рекомендации по расчету фактических значений показателей для регионов. На уровне Минрегиона России или МПР России должен идти ежегодный контроль и сопоставительный анализ регионов по показателям. Система показателей должна войти в соответствующие нормативные акты (в т.ч. в Указ от 28 июня 2007 г. N 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти Субъектов Российской Федерации»).

2.1.7.2 Нормирование

Комплексная идея реформирования системы нормирования состоит в:

- отказе от практики установления не учитывающих накопленный уровень загрязнений, часто практически невыполнимых нормативов;
- дифференциации нормативов по объектам, территориям, задачам использования;
- адаптации нормативов (в том числе переход на маркерные вещества) для внедрения инструментального / лабораторного контроля выбросов и сбросов предприятий с легализацией (без дополнительных штрафных санкций) реально существующего уровня загрязнения. Это позволит поставить и практически проконтролировать выполнение задачи поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям;
- включении в систему нормирования механизмов установления допустимых уровней воздействия на основе практики "наилучших доступных технологий" с использованием справочников по НДТ;
- учете требований международных (санитарно-гигиенических, экологических, технологических и управленческих) стандартов экологического менеджмента

2.1.7.2.1 Переход на технологические нормативы

МЕРА: Предлагается использовать практический опыт зарубежных стран, где он является одним из ведущих инструментов при регулировании техногенного воздействия на окружающую природную среду, учитывая следующие моменты:

- процедура разработки и утверждения технологических нормативов является многоступенчатым процессом, в котором участвуют, наряду с государственными природоохранными органами, и другие заинтересованные стороны, прежде всего представители промышленности, научно-технические организации и представители общественности;
- именно на этапе разработки технологических нормативов на основе принципа наилучших доступных технологий происходит поиск и согласование компромиссных решений, оптимальных не только с экологической и технологической, но и экономической и социальной точек зрения;
- относительная простота, понятность и доступность показателей, заложенных в технологические нормативы, позволяет успешно контролировать выполнение утвержденных нормативов как со стороны государственных надзорных органов, так и при проведении производственного экологического контроля;
- система эколого-технологических нормативов ложится в основу целевых показателей, на достижение которых направлена природоохранная политика предприятия;

тий и компаний, следующих в своей деятельности основным положениям стандартов группы ИСО 14000;

- создание баз данных типовых, практически апробированных и наилучших разработанных технологий и приемов производства, включая отечественные, используя опыт деятельности Европейского Бюро (EIRPCB), под эгидой которого организованы Форум по обмену информацией в области наилучших доступных технологий и специализированные отраслевые технические рабочие группы. Основным результатом деятельности этого Европейского Бюро стали рекомендательные справочные документы по ВАТ - документы BREF. Документы должны содержать описание комплексных производственных процессов (технологий, методов), начиная с добычи сырья и кончая отправкой готовой продукции, которые считаются наилучшей существующей технологией для рассматриваемой категории промышленных объектов, включая соответствующие природоохранные параметры и мероприятия;
- Установление требований включения в документы, регламентирующие технологические процессы (ГОСТы, технические регламенты, отраслевые стандарты и пр.) обязательного указания нормативов образования отходов (твердых, транспортируемых водой или содержащихся в отходящих газах), потребления ресурсов и др. необходимых экологических показателей.
- Организация обмена информацией между государством и отраслями, заинтересованными во внедрении наилучших существующих технологий, и создание постоянно обновляемой базы данных технологических нормативов, используемых приемов производства, очистки сточных вод и промвыбросов, образования отходов и др.

2.1.7.3 Контроль

Комплексная идея системы контроля состоит в:

- повышении достоверности данных контроля за счет:
 - внедрения инструментального контроля воздействия предприятий, в т.ч. внедрении он-лайн контроля
 - унификации и обеспеченности инструментальной базы,
 - легализации (без дополнительных штрафных санкций, т.е. амнистии) реально существующего уровня загрязнения,
- повышении экономической эффективности контроля за счет:
 - перехода к использованию маркерных веществ,
 - применения принципа Парето (20/80) к объектам, источникам воздействия и веществам,

Это позволит поставить и практически проконтролировать выполнение задачи поэтапного снижения загрязнения до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям.

2.1.7.3.1 Переход на маркерные вещества

МЕРА: Каждая технология обладает спектром воздействия. В нем есть маркерные вещества – основные, контролируя которые, можно с высокой точностью контролировать все остальное. Маркером необязательно может быть вещество (должен быть объект управления, например, температура подачи воды, или температура газа, который подается в топку). Если можно кон-

тролировать весь процесс по температуре, пусть этот показатель будет маркерным, и пусть он будет нормируемым. На эти маркеры и должен быть установлен мониторинг в режиме он-лайн, в том числе для исключения «человеческого фактора».

Принципиальных подходов по определению маркеров несколько, но можно их все разделить на две части. В один блок входят маркерные вещества, которые определяются и утверждаются сразу для предприятий. Каждое предприятие заранее знает, какие у него маркерные вещества. Второй подход, когда каждое предприятие, исходя из каких-то критериев, для себя просто их вычисляет, исходя из определенного набора показателей. Эксперты предлагают использовать критерии опасности каждого вещества. Этим критериям доверяются ПДК. Берется весь спектр загрязняющих веществ предприятий, сортируется по опасности. Вся опасность заключается в 1-5% веществ, которые дают 95% вклада в индекс опасности.

ОБОСНОВАНИЕ: Идея перехода на маркеры позволяет сократить перечень инструментально контролируемых на предприятии веществ (вплоть до одного вещества), основываясь на взаимозависимости веществ (или вреда) в объеме выброса, сохранив экспертный контроль по всем веществам. Идея основана на принципе Парето и отвечает решению проблемы несоответствия количества нормативов для контроля и количества инструментально измеримых веществ (~4000 vs ~50). Отдельно надо отметить повсеместное использование маркеров в зарубежной практике.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: идея внедрения маркерных веществ нереализуема без введения субъект-субъектных экологических отношений. В рамках этой идеи должны быть нормативно урегулированы процедуры отбора, согласования и утверждения маркеров (либо критериев отбора маркеров), их пересмотра. Должны быть закреплены процедура и право инициативы проведения исследований и перехода на маркеры со стороны предприятий и иных субъектов (таких как отраслевые организации, например). Также необходима информационная система соответствия технологий и маркерных веществ, учета утвержденных маркеров по предприятиям.

2.1.7.3.2 Внедрение он-лайн контроля

МЕРА: внедрение инструментального он-лайн контроля на крупнейших объектах / источниках воздействия.

ОБОСНОВАНИЕ: данная мера повышает достоверность контроля.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: для внедрения функции он-лайн контроля необходимо разрешить несколько точек конфликта:

(1) – за чей счет должно проводиться дорогое оснащение и не менее дорогое ежегодное обслуживание узлов учета. Если без вариантов – то эта обязанность должна быть возложена на предприятия в обмен на легализацию и отсутствие штрафов, возможность перейти от процедур получения разрешений на декларирование. Как вариант – расходы могут идти в зачёт платы за негативное воздействие (мониторинг будет способствовать снижению негативного воздействия). Функция контроля государственная, а, следовательно, имеются альтернативные предложения – по совместному финансированию узлов учета – есть идея пилотного проекта, чтобы для первых 50 предприятий из перечня крупнейших загрязнителей было проведено пилотное оснащение узлами он-лайн контроля в рамках государственной программы, т.е. за государственный счет. Оценочная стоимость такого проекта, по очень грубым оценкам, составляет максимум 5 млрд. руб. (50 предприятий по 100 млн. руб.). Таким образом, государство получит контроль за более чем 50% воздействия.

(2) – масштабы оснащения. Экономически не целесообразно и практически невозможно оснастить всех загрязнителей по каждому источнику по всем веществам узлами учета. Имеется предложения об использовании принципа Парето (20/80) в данном вопросе: оснатив условно на 5% предприятий по 5% источников по 5% веществ на каждом источнике – будет контролироваться в режиме он-лайн 80-90% воздействия при снижении затрат на 1-2 порядка. Критерии выбора предприятий и источников на них именно количественные, а критерии выбора веществ – по степени опасности.

(3) – последствия установки узлов он-лайн контроля. Применяемые сегодня расчётные методы оценки объёмов загрязнений имеют очень большую погрешность. Установка инструментальных систем приведёт к росту номинального (но не реального) объёма загрязнений, по отдельным объектам – кратно. Этот факт не должен рассматриваться как реальный рост, не должен вести к росту санкций, должен быть особо оговорен как «бумажный рост» и должен быть легализован («амнистия»). Это, с одной стороны, не будет препятствовать раскрытию реальных данных, с другой стороны, исключит риск санкций за экологический демпинг (оснований для него не будет – нет роста выбросов, более того, есть рост расходов предприятия на создание системы мониторинга, т.е. налицо ответственное и прогрессивное поведение). Тем не менее, имеется риск, что выявление и публикация фактических объёмов воздействия приведут к серьёзным экономическим последствиям – к предприятиям-экспортерам будут применены санкции за экологический демпинг, а также существенно снизится капитализация компаний, торгующихся на иностранных биржах. Предложение состоит во введении переходного периода, во время которого переход на он-лайн контроль является добровольным, это может быть отсрочка в декларировании до 3-5 лет, это может быть введение статуса государственной или коммерческой тайны на эти данные на срок 3-5 лет, иные варианты.

2.1.7.3.3 Амнистия при отражении реального уровня воздействия

МЕРА: В текущих условиях обнаружение предприятиями реальных выбросов может привести к формальным действиям по наложению крупных штрафов и закрытию предприятий. Данное обстоятельство препятствует повышению достоверности данных контроля. Поэтому предлагается не применять санкции за фактические результаты контроля. Полученные данные должны быть взяты за базовые, от которых необходимо отталкиваться при дальнейшем снижении воздействия.

ОБОСНОВАНИЕ: Нюанс состоит в том, что многие предприятия не готовы мгновенно переходить на он-лайн контроль и показывать реальные выбросы и сбросы, для таких предприятий необходимо компромиссное решение. Идея амнистии при декларировании реального уровня воздействия не нова – например, она была применена в Польше². В Польше было разрешено задекларировать реальный уровень выбросов при условии разработки 5-7 летнего плана приведения воздействия к нормам, при этом прощались платежи. Невыполнение плана каралось очень крупными штрафами.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ: Данная мера нереализуема без введения субъект-субъектных экологических отношений. Амнистия, как отношение между предприятием и государством, требует нормативного регулирования таких аспектов отношения, как условия и процедура амнистии (включающая технические процедуры верификации и валидации данных); порядок и проце-

² Польша и другие страны Восточной Европы, вошедшие в Евросоюз – очень показательны для России, поскольку имея аналогичные советским предприятиям технологии и уровень загрязнения, они сумели подстроиться под жесткие требования Евросоюза.

дура применения санкций за отклонения в реализации планов; порядок и организационные формы контроля реализации планов предприятий.

2.1.7.4 Платежи

2.1.7.4.1 Восстановление стимулирующей функции платежей

МЕРА: Пересмотр моделей расчета платы с учетом стимулирующей функции.

ОБОСНОВАНИЕ: На сегодняшний день имеются две прямо противоположные точки зрения на размер платежей: позиция государства – что собирается очень мало, доли процентов от выручки предприятий (что в целом подтверждается цифрами – 28-30 млрд. руб. в год), позиция бизнеса – что собирается много (что подтверждается примерами конкретных предприятий, в привязке к уровню рентабельности, а также учетом скрытых платежей, которые эксперты оценивают еще в 60-80 млрд. руб.).

Но ключ проблемы лежит в том, что платеж должен выполнять стимулирующую функцию. А это значит, что должна быть понятная и справедливая схема расчета платежа, где была бы видна зависимость платежа от деятельности предприятий по снижению негативного воздействия. Размер платежа должен обеспечить выгодность мероприятий по снижению негативного воздействия (а не максимальное наполнение бюджета), кроме того, должны быть и меры позитивного экономического стимулирования.

2.1.7.4.2 Восстановление компенсационной функции платежей

МЕРА: Мера состоит в том, чтобы разработать такие организационно-правовые формы использования экоплатежей, которые бы позволяли действительно компенсировать вред, и при этом не обладали недостатками экологических фондов (коррупция, неэффективное использование средств, произвол в определении мероприятий для финансирования и т.п.)

ОБОСНОВАНИЕ: Данная идея направлена на решение проблемы «неокрашенности» экологических платежей в бюджете. Суть проблемы в том, что экологические платежи определены как направленные на компенсацию вреда окружающей среде, по факту же старые механизмы использования собранных средств (экологические фонды) разрушены, а новых не создано.

3 ВЫВОДЫ

Подытожив все вышеизложенное, можно сделать выводы о том, что суть предложенной Концепции ЭПП заключается в:

(1) формировании концептуально правильных «экологических отношений», состоящих из трех групп отношений:

(а) отношений «человек-природа» (эксплуатация, природопользование, природопотребление – дыхание и т.д.);

(б) отношений «человек-человек по поводу отношения каждого к природе» (вред, ущерб, риск, компенсация и т.д.);

(в) экологические правоотношения (правовое регулирование первых двух групп отношений);

(2) концептуальном пересмотре и полной переработке системы понятий на новой научной и методической базе:

(а) природы, как ресурса;

(б) природы, как среды обитания;

(в) отношений с природой (пользование, воздействие, эксплуатация, выбросы/сбросы/отходы, нанесение вреда и т.д.);

(3) пересмотре системы экологических норм права по отношению к промышленности (нормативы воздействия, система нормативов ПДК, методики начисления платы и штрафов, мониторинг, контроль, разрешения и т.д.);

(4) институционализации этих трех групп отношений, т.е. в создании новых организационно-правовых форм и процедур, органов и полномочий, советов, центров компетенции и т.д.

Реализация указанной Концепции должна привести к превращению промпредприятий и населения в полноценные субъекты (стороны) экологических правоотношений, т.е. наделению их правами и полномочиями по:

(а) целеполаганию, т.е. выражению своих интересов (взаимодействию с региональными и муниципальными властями), форм и процедур их реализации («экологического планирования»);

(б) достижению своих интересов;

(в) отстаиванию своих интересов, в случае их нарушения;

(г) востребованию компенсации ущерба, в случае его нанесения;

(д) реализации заложенных при экологическом планировании мер по улучшению/восстановлению качества среды обитания.

Дальнейшие шаги по реализации Концепции ЭПП должны включать:

(1) разработку экологической промышленной политики на основе принимаемой Концепции ЭПП;

- (2) широкое обсуждение Концепции ЭПП среди заинтересованных представителей государства, предпринимательского сообщества и населения/общественности;
- (3) пилотную апробацию Концепции ЭПП в одном-двух регионах РФ;
- (4) представление Концепции ЭПП в органы законодательной и исполнительной власти.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОТНОШЕНИЕ»

Для квалификации текущего состояния в сфере промышленной экологии очень важно дать определение экологических отношений. Для этого необходимо построить понятийную модель экологических отношений, которая бы показывала разнообразие таких отношений. Экологические отношения определяют сферу регулирования, и их изменение влечет за собой изменение сферы и функций регулирования, а значит и изменение роли государства.

3.1.1.1 Исходные постулаты

1. Имеются **формы жизнедеятельности (X)** и **стадии форм жизнедеятельности (Y)**.
Это могут быть абсолютно любые формы – от бактерий и до человека. У каждой формы имеется свой жизненный цикл, состоящий из стадий.



2. Имеются **среды (Z)**, подмножеством которых являются **среды обитания \mathbf{B} (Z)**.
Можно интерпретировать эти среды как элементы окружающей среды в разбивке по территориям и как компоненты (вода, воздух, почва). Имеется природа в абстрактном виде, имеются виды сред в этой окружающей среде, и имеются среды обитания, которые состоят из некоторого набора сочетания сред.
3. Существование форм жизнедеятельности в средах и потребление из сред всего необходимого для жизнедеятельности назовем формой **природопотребления 1 ранга**.
Это означает, что жизнедеятельности разных форм могут находиться в разных стадиях от зарождения до смерти, и они от разных частей сред напрямую потребляют входы – вещества. Т.е. это потребление без излишеств, в необходимых для жизни объемах. Мы их назвали природопотребление 1-го ранга, чтобы отличить от ресурсного природопользования и т.п.
4. Имеется **множество веществ (V)**, некоторые из которых участвуют в процессах объединения в **соединения** и обратного разложения **\mathbf{B} (V)**.
Эти вещества участвуют во всевозможных процессах образования соединений, смешивания, разбавления, разложения, перемещения.
5. Тогда можно определить **состав сред** (в том числе, сред обитания) **\mathbf{B} (Z) \times \mathbf{B} (V)**, а также ввести процессы **изменения составов веществ внутри среды** или перемешивания **$(Z \times \mathbf{B} (V)) \times (Z \times \mathbf{B} (V))$** .
Т.е. речь идет о том, что в средах находятся химические вещества и их соединения, которые могут меняться во времени. Эти среды состоят из множества веществ, которые находятся в разных сочетаниях смеси. Есть комфортный набор веществ в этих наборах сред (средах обитания) для тех или иных жизнедеятельностей.

6. Далее вводится понятие **цепочки последствий**: в результате жизнедеятельности в средах происходят последствия – меняется состав сред (вещества и их соединения).
7. Следующим этапом вводим **формы хозяйственной деятельности (W)** и **стадии форм хозяйственной деятельности (U)**.

Имеются формы хозяйственной деятельности в среде, которые изменяют состав среды – т.е. преобразуют набор веществ. Хозяйственная деятельность, это природопользование, которое передает результаты в природопотребление 1-го ранга. Без хозяйственной деятельности невозможно удовлетворить жизнедеятельность (природопотребление 1-го ранга). Природа не устроена так, что все могут спокойно дышать, пить из ручья и т.д. Чтобы жизнедеятельность получала необходимые вещества из среды, нужно иметь целую цепочку хозяйственной деятельности, которая, изъав из природы, преобразует вещества до необходимого для жизнедеятельности уровня.

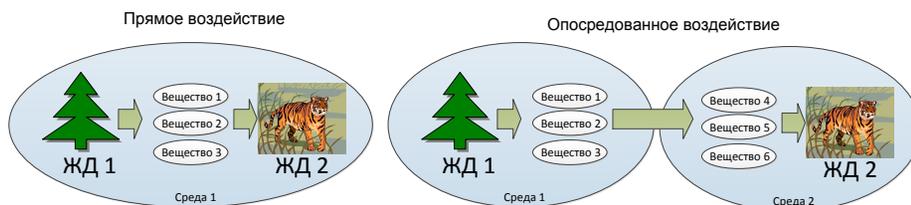
8. Как и формы жизнедеятельности, формы хозяйственной деятельности осуществляются в средах и влекут за собой определенные **цепочки последствий**. Можно различать **ранги преобразования сред и ранги последствий**: последствия 1-го ранга – это прямые последствия, 2-го и далее – это косвенные последствия.

Хозяйственная деятельность изменяет составы веществ в разных средах и, тем самым, изменяет среды обитания некоторых форм жизнедеятельности. Хозяйственная деятельность и жизнедеятельность взаимосвязаны: имеется либо гармония, либо конфликт их интересов. Хозяйственная деятельность, с одной стороны, преобразует природу до природопотребления 1-го ранга, а с другой стороны, она может ухудшать свойства среды для жизнедеятельности.

Постулированной модели достаточно, чтобы определить, что

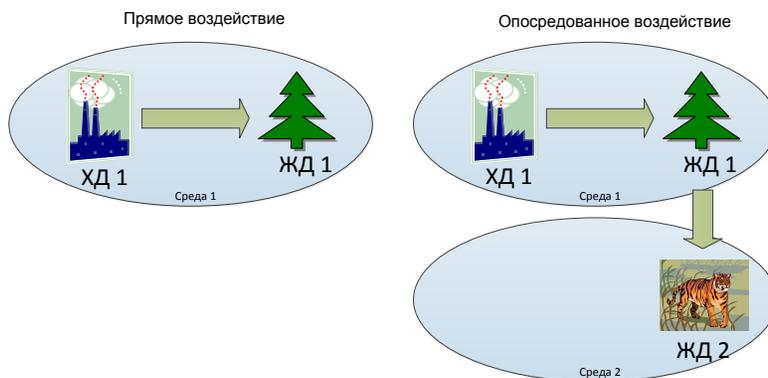
I. жизнедеятельность может наносить вред иной жизнедеятельности:

- оказать воздействие на жизнедеятельности той же части среды, где сама находится;
- оказать воздействие на жизнедеятельности, расположенные в иных частях среды или иных средах через цепочки последствий;



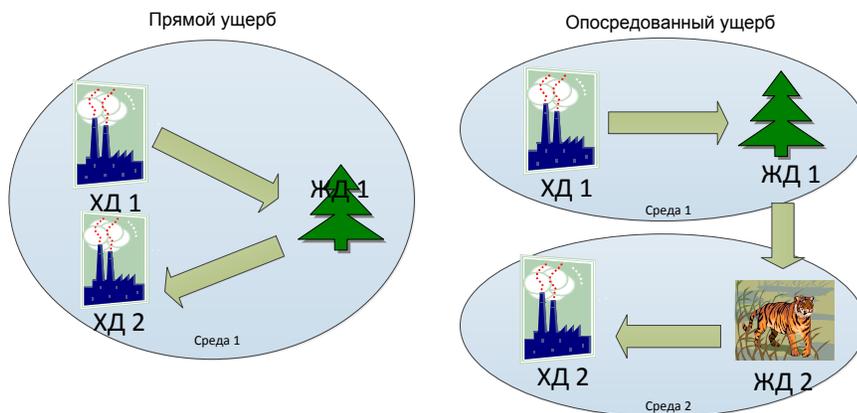
II. хозяйственная деятельность может наносить вред жизнедеятельности (и наоборот):

- оказать воздействие на жизнедеятельности той же части среды, где сама находится;
- оказать воздействие на жизнедеятельности, расположенные в иных частях среды или иных средах через цепочки последствий;



III. хозяйственная деятельность может наносить ущерб иной хозяйственной деятельности:

- оказать воздействие на хозяйственную деятельность той же части среды, где сама находится (прямой ущерб);
- оказать воздействие на хозяйственную деятельность, расположенную в иных частях среды или иных средах через цепочки последствий (опосредованный ущерб);



Назовем совокупность этих трех групп отношений экологическими отношениями.

3.1.1.2 Субъекты в экологических отношениях

Чтобы доопределить экологические отношения, необходимо ввести понятие субъекта. В широком смысле **субъектом называется носитель интересов и возможностей.**

В постулированной выше модели субъектом является форма (набор форм) жизнедеятельности, находящихся на разных стадиях. Интересы такого субъекта состоят в наличии среды с комфортным набором веществ (для потребления 1-го ранга) – «экологические интересы», а также в наличии экологически чистых продуктов (для потребления 2-го ранга).

От масштаба субъекта и масштаба воздействий зависят и формы регулирования. Например, масштаб субъекта – населения может быть разным: работники завода, жители данного района, данной области, планеты. Тогда, если хозяйственная деятельность затрагивает работников предприятия, то это одно законодательство, а если жителей планеты, то другое. Если воздействие приведет через глобальную атмосферу к ухудшению входов у жизнедеятельности на другом краю планеты, значит, оно подлежит регулированию и возникает форма типа «киотский протокол». Возникают формы регулирования каждого уровня, дифференциация по жизнедеятельности и веществам, цепочкам последствий.

3.1.1.3 Объект-объектные экологические связи

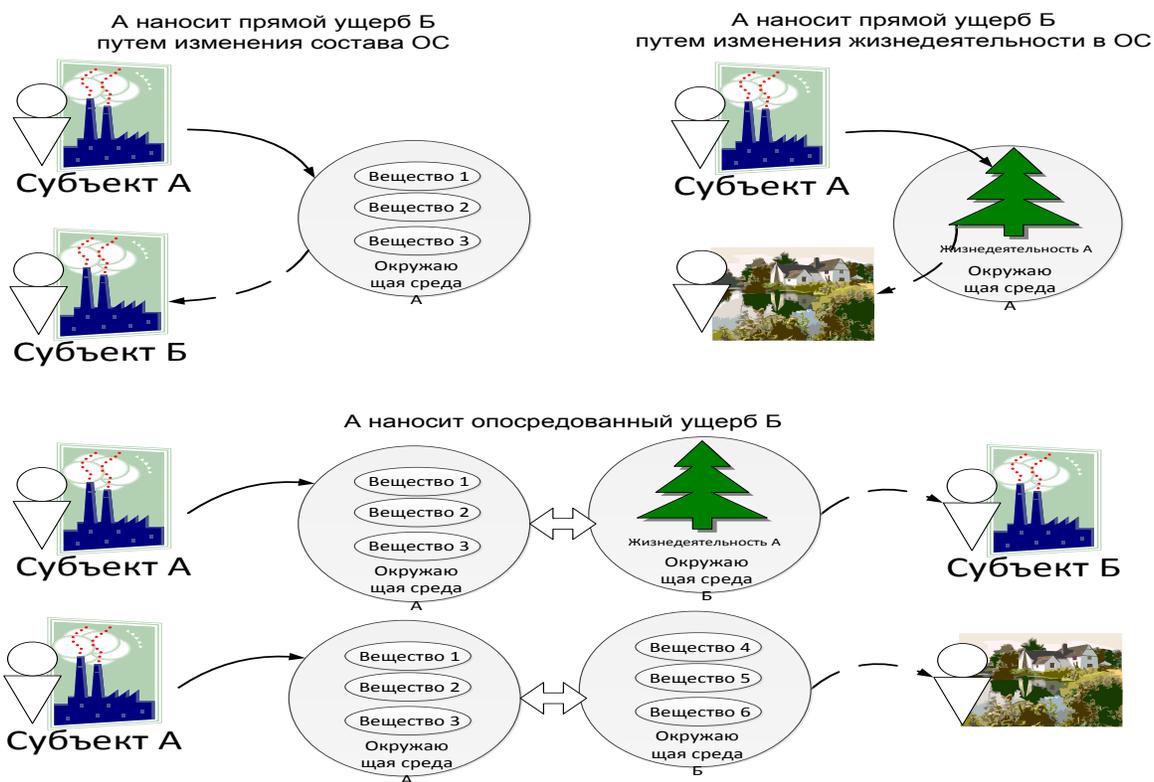
В рамках постулированной модели объект-объектными экологическими связями являются среды, вещества в средах, состав и концентрации веществ, процессы разложения/синтеза, разбавления/концентрации, переноса веществ по средам и перехода из среды в среду.

3.1.1.4 Субъект-объектные экологические отношения

Субъект-объектные отношения: преобразования, производства и потребления. В подмножествах сред с подмножествами веществ с концентрациями. Вброс веществ в среды в ходе/результате потребления / преобразования / производства. Сверхкомпетентность сосредоточена была у государства (оно «знало» и «выражало» и интересы населения, и интересы промышленности, государство знало и природу Z, и вещества V, и ПДК по V), в силу моносубъектности даже субъект-объектного отношения.

3.1.1.5 Субъект-субъектные экологические отношения

Субъект-субъектные отношения. Выбросы одних меняют среды других. В частности, неприемлемым образом – это ущерб. То же по цепочкам преобразований в средах – опосредованный ущерб.



ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ

Источник эффекта	Допущения и упрощения при оценке	Оценка экономического эффекта
Снижение административных экологических барьеров → рост привлекаемых инвестиций	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Зависимость объема инвестиций от уровня административных барьеров нелинейная. Тем не менее, для текущих оценок применима линейная экстраполяция, снижение административных барьеров (временных и финансовых) на каждые 10% приведет к росту инвестиций на 5%. ✓ В рамках экологической реформы комплексные административные экологические барьеры реально уменьшить вдвое (на 50%), что даст рост инвестиций на 25% ✓ Доля экологических административных барьеров среди всех барьеров ~10% (либо можно говорить о доле экологически зависимых инвестиционных проектов) ✓ Общий объем инвестиций в основной капитал ~11 трлн. руб. в год (инвестиции промышленных предприятий 4 трлн. руб.) 	<p>При общем объеме инвестиций промышленных предприятий 4 трлн.руб. в год, негативный эффект от несовершенства экологического законодательства составляет до 4 трлн. руб. *0,25*0,1 = 100 млрд. руб.</p> <p>ИТОГО: рост инвестиций в основной капитал - до 100 млрд. руб. в год</p>
Снижение административных экологических барьеров → снижение неофициальных плат → реинвестирование высвобожденных средств	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Экспертная оценка совокупных «неформальных» трат бизнеса составляет до 400% от суммы экологических платежей, т.е. 100 млрд. рублей. ✓ В рамках экологической реформы указанные траты реально уменьшить втрое. ✓ Уровень кредитной нагрузки на российский бизнес свидетельствует о дефиците инвестиций, т.е. высвобожденные внутри инвестиционного процесса средства будут с высокой степенью вероятности, полностью реинвестированы 	<p>Экономический эффект от снижения неофициальных поборов с предприятий составит 100 млрд.руб. * 1/3 = 33 млрд.руб.</p> <p>ИТОГО: снижение неофициальных плат и рост инвестиций – до 33 млрд. руб. в год</p>
Снижение административных экологических барьеров → сокращение инвестиционных циклов	<ul style="list-style-type: none"> ✓ По экспертным оценкам, удлинение инвестиционных проектов по причине административных барьеров составляет 1-1,5 года только на начальной стадии. ✓ Без потери качества проектировочных и разрешительных процессов реально снизить временные потери вдвое – т.е. на 6-9 месяцев. ✓ При среднем инвестиционном цикле в 5 лет, сокращение сроков на полгода означает повышение эффективности инвестиций на 10%. ✓ Общий объем инвестиций в основной капитал ~11 трлн. руб. в год (инвестиции промышленных предприятий 4 трлн. руб.). ✓ Доля экологически зависимых инвестиционных проектов среди всех проектов ~10%. 	<p>При общем объеме инвестиций промышленных предприятий 4 трлн. руб. в год, негативный эффект от несовершенства экологических процедур составляет до 4 трлн. руб. *0,1*0,1 = 40 млрд. руб.</p> <p>ИТОГО: рост инвестиций в основной капитал – до 40 млрд. руб. в год</p>
Снижение административных экологических барьеров → сокращение непроизводительных расходов на выполнение части формальных требований законодательства	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Общие расходы составляют до 50 млрд. руб. в год (экспертизы, разработки томов ПДВ, НДС и т.д.) ✓ Экспертные оценки говорят о возможности снизить вдвое такие расходы (в среднем по промышленности) за счет применения принципа дифференциации предприятий и частичного перехода на декларирование 	<p>Экономический негативный эффект от недифференцированного подхода к предприятиям и надуманности ряда разрешительных процедур составляет 50 млрд. руб. * 1/2 = 25 млрд. руб.</p> <p>ИТОГО: сокращение непроизводительных расходов на выполнение части формальных требований и рост инвестиций – до 25 млрд. руб. в год</p>
	Итого:	198 млрд.руб.
Рост налоговых отчислений	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Итоговая оценка дополнительных инвестиций при реализации экологической реформы составляет ~198 млрд. руб. в год. Это может дать бюджету (усредненно) 15% налоговых поступлений 	<p>Инвестиции обеспечат дополнительные налоговые отчисления в сумме 198 млрд. руб. * 0,15 = 30 млрд.руб.в год</p> <p>ИТОГО: дополнительные налоговые поступления – до 30 млрд. руб. в год</p>
	ИТОГО: экономический эффект проведения экореформы	до 228 млрд. руб. в год