

ЭКОЛОГО-ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ПЕРЕСТРОЙКИ ЭКОНОМИКИ

© 1994 г. Гусев А.А.

(Москва)

Обосновывается необходимость создания инновационных программ экологической направленности. Предлагается формирование четырех типов эколого-инновационных программ. Дается классификация источников средств целевых инновационных фондов и формулируются их основные функции. Рассматриваются пути создания действенного механизма реализации указанных программ.

В условиях перехода к рынку необходим анализ механизмов формирования экологических приоритетов с учетом государственных, межгосударственных и региональных интересов их реализации.

Осуществление мероприятий по охране окружающей среды и природопользованию в составе прогнозов социально-экономического развития предполагается на основе государственных, межгосударственных и региональных экологических программ, финансирование которых должно производиться за счет бюджетных и внебюджетных источников. Кроме Закона РФ "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.), в котором даются основы разработки экологических программ, в 1992 г. принят Закон РФ "О поставках продукции и товаров для государственных нужд". Государственные нужды – это потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных, международных и других целевых программ. Приоритет отдается программам, направленным на решение комплекса государственных нужд: экология и конверсия; преодоление последствий аварии на Чернобыльской АЭС; спасение бассейнов Азовского, Черного и Каспийского морей; выполнение международных соглашений по ликвидации глобальных экологических последствий антропогенной деятельности, в том числе по защите озонового слоя планеты.

Для организации работ по реализации Закона РФ "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" принято Постановление Правительства РФ от 27 августа 1992 г. № 638. В этом документе подчеркивается, что среди обязательных условий выбора любых приоритетных целевых программ должно быть обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования. Анализ этого Постановления позволил обнаружить два принципиальных осложняющих обстоятельства для проведения указанного Закона в жизнь.

Во-первых, в связи с упразднением с 1993 г. всех форм государственного обеспечения материально-техническими ресурсами финансирование целевых программ возможно только на основе инициативы самих участников реализации программ на договорных началах. При неразвитом рынке и спаде производства в России может возникнуть несбалансированность денежных и материальных ресурсов, что приведет к инфляционному обесценению целевых инвестиций.

Во-вторых, существует неопределенность в заинтересованности привлечения средств из внебюджетных источников финансирования программ, таких как ресурсы потенциальных участников их реализации – государственные предприятия, акционерные общества и т.п.

Обоснование целевых программ тесно связано с определением Правительством РФ приоритетов и направлений структурной перестройки экономики. Ключевая проблема здесь – модернизация производства с резким снижением его материало- и энергоемкости. А это прямо зависит от разработки и внедрения малоотходных технологий, что согласуется с положениями как указанного Постановления Правительства РФ (№ 638), так и более позднего – от 15 июня 1993 г. (№ 553), где в перечень первоочередных государственных нужд включены инновационные программы. Они должны быть ориентированы на создание современной экологически чистой техники, технологии и продукции. Следует отметить, например, программу экологизации автотранспорта с приоритетом таких технологических решений, которые позволят модернизировать действующий автопарк. В межгосударственном аспекте важна инновационная программа разработки технологий производства озонобезопасных соединений.

В настоящий момент в условиях спада производства может возникнуть эйфория снижения остроты экологических проблем. Но любой экономический кризис рано или поздно сменяется подъемом, а это при использовании устаревших технологий чревато опасными экологическими последствиями. Ведь сейчас уменьшаются расходы на науку, а в связи с инвестиционным голодом, сокращением валютных поступлений, взаимными неплатежами предприятий и разрывом хозяйственных связей, в том числе по импортным поставкам, резко тормозится технический прогресс. Однако известно, что современные технологии являются фундаментом осуществления прогрессивной природоохранной политики. Поэтому крайне важно формирование инновационных программ экологического профиля, стержнем которых служат экологические инновационные фонды – залог рациональной природоохранной политики в перспективе.

В то же время в Законе РФ "Об охране окружающей природной среды" прямо не предусмотрено создание таких специализированных фондов. Поскольку основным источником средств для существующих экологических фондов являются платежи за загрязнение окружающей среды, то для специализированных фондов соответствующие источники должны быть рассмотрены особо и экономически обоснованы. При этом важно отметить, что в главном функции имеющихся и специализированных экологических фондов совпадают (это – расходы на оздоровление окружающей среды, включая создание экологически чистой техники и технологии).

В связи с необходимостью решения указанных проблем целесообразно формирование помимо чисто территориальных и федерального, специализированных экологических фондов межотраслевого, отраслевого и территориально-производственного характера. А это сопряжено с согласованием производственной и природоохранной деятельности в рамках народнохозяйственных комплексов. Идея формирования таких комплексов возникла еще на стадии централизованной плановой экономики для сосредоточения ресурсов в рамках выполнения крупных государственных программ. Но согласование производственной и природоохранной деятельности имеет свою специфику, особенно в условиях децентрализации экономических интересов субъектов такого согласования на стадии перехода к рынку.

Можно выделить четыре типа комплексов по их воздействию на окружающую среду:

1) традиционные – топливно-энергетический (ТЭК) и минерально-сырьевой (МСК), деятельность которых оказывает очень большое воздействие на состояние природной среды и размещение твердых отходов на земельных площадях;

2) территориально-производственные (ТПК), где установлены режимы особого природопользования на конкретных территориях. Такие комплексы характеризуются высокой концентрацией производства и населения, например, в бассейнах загрязненных рек Оки и Волги, жесткими требованиями к качеству окружающей среды, распространяемыми на ограничительный режим производственных процессов, скажем, в районе озера Байкал;

3) отраслевые, связанные с производством и эксплуатацией экологически опасной техники. Примером может служить автотранспорт, "вклад" в загрязнение атмосферы

городов которого доходит сейчас в России до 75%, а сам отечественный автопарк резко отстает от зарубежных моделей по экологическим требованиям;

4) межотраслевые комплексы, производство и потребление продукции которых воздействуют на глобальные экологические процессы (потепление климата, разрушение озонового слоя планеты). В эти комплексы входит промышленность холодильников, бытовых аэрозолей, вспенивателей и т.п. Необходимость осуществления в них защитных мероприятий диктуется подписанием Россией соответствующих международных соглашений, например Венской конвенции и Монреальского протокола по сокращению и прекращению производства и потребления озоноразрушающих соединений.

Нужна также разработка программ по сокращению негативного воздействия этих комплексов на окружающую среду, которое, как правило, выходит за рамки отдельных административных территорий. В то же время 90% финансовых ресурсов экологических фондов сосредоточены именно в территориально-административных регионах и должны направляться на решение экологических проблем внутри них. В федеральном же фонде – всего 10% финансовых ресурсов указанных фондов и их явно недостаточно для реализации многообразных сложных и ресурсоемких инновационных задач экологического характера. Поэтому надо изыскать пути формирования специализированных фондов. Источники средств, поступающие в целевые инновационные фонды (ЦИФ), по признакам их образования и принадлежности можно разделить на:

- внебюджетные и бюджетные;
- достаточно точно определяемые и трудно прогнозируемые;
- прямо регулируемые поступления и поступления по дополнительным согласованиям;
- получающие государственную поддержку по обеспечению материально-техническими средствами и не имеющие ее;

относящиеся ко всем из указанных типов комплексов или к их определенному типу.

Помимо финансовых средств ЦИФ важную роль должно играть экономическое стимулирование посредством налоговой и кредитной политики для привлечения собственных средств предприятий и внешних инвестиций в осуществление программ. Для сопряжения финансовых и материальных ресурсов важно использовать конверсию, поскольку предприятия ВПК обладают мощным научно-техническим, производственно-технологическим и кадровым потенциалом. Целесообразна перестройка предприятий ВПК на выпуск близкой по технологии гражданской продукции с инновационными свойствами. Попутно важно учесть проблему занятости в ВПК, так как по прогнозу Роскомстата наибольший удельный вес безработных в стране ожидается в оборонной промышленности. Определенную роль в решении проблемы сопряжения разных ресурсов должны играть и ЦИФ. В число их функций нужно включить техническую помощь предприятиям для технологической перестройки, кадровое обеспечение в процессах переналадки производства.

Рассмотрим каждый источник из приведенной классификации.

1. Часть средств федерального бюджета на финансирование целевых эколого-инновационных программ, входящих в пакет государственных целевых программ. Это – прямо регулируемые поступления в соответствии с Постановлением Правительства РФ (№ 638), достаточно точно определяемые и имеющие государственную поддержку в обеспечении материально-техническими средствами. Такого рода поддержка в соответствии с Законом РФ "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" заключается в кредитных и налоговых льготах для производителей-участников программы.

Если исходить из того, что структура централизованного финансирования охраны окружающей среды зависит от структуры экономического ущерба при нерациональном природопользовании, то, по нашим расчетам, 15% целевых природоохранных бюджетных субсидий должны пойти на экологизацию автотранспорта. Кроме ЦИФ данного отраслевого комплекса такого рода финансирование целесообразно и для

ЦИФ "Озонобезопасные хладоны", поскольку государство несет ответственность за выполнение международных соглашений.

2. Часть средств конверсионного фонда. Это — бюджетные средства, поступающие по дополнительному согласованию с Правительством РФ, достаточно точно определяемые и имеющие государственную поддержку в обеспечении материально-техническими средствами. Этот источник относится ко всем типам комплексов, но особенно к отраслевому ЦИФ по автотранспорту, поскольку в соответствии с разработанной "Автоэлектронсистемой" программой для производства комплектующих по экологизации автопарка уже в ближайшие годы могут быть заняты до 150 тыс. человек в отраслях ВПК.

3. Часть средств из финансирования программ занятости населения. Это — бюджетные средства, поступающие по дополнительному согласованию с Правительством РФ, достаточно точно определяемые, но непосредственно не поддерживаемые материально-техническим обеспечением. Они прямо не обеспечены материальными ресурсами, так как не могут использоваться на переподготовку кадров и выплату пособий по безработице. Назначение этих средств — вовлечение в гражданские инновационные программы оборонных предприятий.

Поскольку в ЦИФ может поступать фиксированная доля данных ресурсов, а пособия по безработице будут индексироваться по мере увеличения средней и минимальной заработной платы, то рост занятости по реальной конверсии, например в программе экологизации автотранспорта, способствует сокращению потребности в финансовых средствах в динамике для осуществления программ выплат пособий по безработице.

4. Часть платежей за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем.

5. Часть платежей по земельному налогу, остающаяся в распоряжении региона (городских, районных, сельских Советов).

6. Часть платежей по налогу на лесной доход.

Указанные в пп. 4–6 платежи являются бюджетными средствами, которые по согласованию с территориальными администрациями целесообразно перечислить в ЦИФ ТПК. Часть таких средств — достаточно точно определяемая (земельный и лесной налоги), а часть — трудно прогнозируемая (платежи за воду). При этом важно распространить плату за воду на всех водопотребителей, за исключением населения с представлением сельскохозяйственным водопотребителям права на налоговый кредит (отсрочку от оплаты забора воды). Такого рода "перекачка" средств из бюджетных фондов во внебюджетные и наоборот имеет прецеденты. Например, часть бюджетных поступлений от платы за недра аккумулируется во внебюджетном федеральном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы. Платежи за загрязнение окружающей среды в размере 90% поступают во внебюджетные экологические фонды, а 10% — в республиканский бюджет РФ.

Источники средств из платежей за указанные природные ресурсы должны отражать долгосрочные интересы территориальных органов власти, так как одной из целей инноваций является ресурсосбережение, непосредственно связанное с охраной среды.

7. Часть платежей по налогу на недра. Это — бюджетные средства, которые по согласованию с Правительством РФ целесообразно из внебюджетного федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы передать в ЦИФ МСК. Сейчас средства из федерального фонда могут расходоваться только на геологоразведочные и геологопоисковые работы. Это ведет к экстенсивному расширению воздействия на природную среду. В то же время в связи с приоритетными направлениями структурной перестройки экономики крайне важна ресурсосберегающая деятельность с одновременным сокращением воздействия на окружающую среду, что является одной из функций ЦИФ МСК.

Поскольку в нормативных документах по этому поводу имеются противоречия,

необходимо законодательное решение поддержки ресурсосберегающего приоритета в экономике на основе альтернативного использования указанных средств с учетом возможности утилизации отходов.

8. Часть средств федерального экологического фонда.

9. Часть средств территориальных экологических фондов.

Указанные в пп. 8–9 ресурсы являются внебюджетными средствами. Поскольку одним из источников экологических фондов служат штрафные платежи за загрязнение окружающей среды, их сумму заранее предсказать трудно. Такие финансовые ресурсы могут направляться во все типы ЦИФ. Поступления из федерального экологического фонда должны согласовываться с Минприроды РФ, а из территориальных – только на добровольных началах и по взаимной договоренности. Например, при передаче средств в ЦИФ по автотранспорту последний обязуется поставлять территориям комплектующие для модернизации действующего автопарка в соответствии с их взносами в фонд; при долевом участии территориально-административных экологических фондов посредством ЦИФ ТПК могут быть осуществлены общebasейновые водоохранные мероприятия.

10. Платежи за производство и потребление озоноразрушающих соединений (ОРС). Это – внебюджетные средства из платежей, которые предлагается ввести. Здесь предусматриваются также и штрафные платежи при нарушениях регулируемых нормативов потребления ОРС в соответствии с международными соглашениями, а также платежи из сверхприбыли производителей ОРС при указанных нарушениях и отказе на переход к более дорогостоящим и безопасным соединениям.

11. Отчисления из фондов экологического страхования с целью уменьшения риска опасных последствий. Это – внебюджетные средства, которые могут поступать, например, в ЦИФ по озонобезопасным хладагентам для уменьшения риска такого опасного заболевания, как рак кожи.

12. Отчисления от налогооблагаемой части прибыли предприятий-участников программы экологизации автотранспорта. Это – бюджетные средства; они передаются в ЦИФ по автотранспорту только по согласованию с Минфином РФ. Такое положение возможно только в случае соблюдения нейтрально-фискальной политики налогообложения.

13. Доходы от выпусков природоохранных займов. Этот внебюджетный источник возможен при наличии льгот для владельцев облигаций займов. При эффективной организации этих займов такие доходы могут стать одним из основных источников средств ЦИФ ТПК.

14. Доходы от введения рейтинга банковского процента в зависимости от экологической надежности предприятий. Данный внебюджетный источник заранее трудно прогнозировать и он в первую очередь относится к средствам, поступающим в ЦИФ ТПК и ТЭК.

15. Средства, полученные в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств фондов в деятельности предприятий и иных юридических лиц, связанных с инновационными программами экологического характера. Это – внебюджетный источник, формируемый в соответствии с положениями Закона РФ "Об охране окружающей природной среды" для экологических фондов. Он распространяется на все типы ЦИФ.

16. Средства, выделяемые Россией международными сообществами на цели экологии и конверсии. Такие поступления зависят от квоты помощи разным странам и они весьма неопределенны.

17. Другие поступления (средства общественных организаций и т.п.).

Основные функции специализированных инновационных фондов:

1) финансирование программ создания экологически чистой техники и технологии, ресурсосбережения, структурной перестройки в производственной программе замещения озоноразрушающих соединений озонобезопасными, природоохранных комплексов общепобасейного назначения и т.д.;

2) маркетинг экологически чистой техники, технологии и продукции, маркетинговые услуги участникам инновационных программ;

3) рекламно-коммерческое обеспечение выпуска природоохранных займов, гарантирование льгот владельцам облигаций;

4) сертификация техники, технологии и продукции по экологическим характеристикам;

5) контроль за целевым использованием средств, аккумулируемых в фондах;

6) организация и контроль за сервисным обслуживанием экологически чистой техники и технологии;

7) оказание консалтинговых и коммерческих услуг оборонным предприятиям при их перепрофилировании на выпуск экологически чистой техники, технологии и продукции;

8) определение приоритетов в оснащении экологически чистой техникой, технологией, комплектующими и продукцией территорий по договорам с местными экологическими фондами;

9) научные исследования и опытно-конструкторские разработки по созданию экологически чистой техники, технологии и продукции (включая исследования по оценкам социально-экономического ущерба при отказе от их создания);

10) развитие образования и кадровое обеспечение по данной инновационной проблеме;

11) передача части средств на договорных условиях под процентные займы участникам инновационных программ для реализации мер по ускорению их выполнения;

12) создание резервных субфондов;

13) иные цели, связанные с выполнением инновационных программ.

ЦИФ должны способствовать успешному решению основных задач ослабления острых экологического кризиса в нашей стране.

Необходимо отметить противоречия общего характера в некоторых базовых документах, касающиеся налоговых льгот, которые могут негативно сказаться на эффективности выполнения эколого-инвестиционных программ.

В Законе РФ "Об охране окружающей среды" имеется положение о предоставлении налоговых льгот в процессе природоохранной деятельности, и в частности предусматривается освобождение от налогообложения экологических фондов. Однако указанные специализированные фонды не попадают в круг экологических фондов, зафиксированных в этом Законе РФ. Поэтому положение о специализированных инновационных фондах должно иметь законодательное подтверждение. Основанием для решения о придании этим фондам статуса экологических является совпадение важнейших функций инновационных и экологических фондов.

Для ЦИФ таких комплексов, как ТЭК, МСК и ТПК, все достаточно просто. Их целевой функцией является расходование средств на оздоровление окружающей среды. А для ЦИФ, связанных с экологизацией автотранспорта и структурной перестройкой по выпуску озонобезопасных хладонов, требуются исследования и доказательства, поскольку от их инновационной деятельности прямо зависят и производственные результаты. Так, внедрение электронных систем управления на автотранспорте приводит помимо сокращения выбросов в атмосферу к экономии топлива, повышению надежности автомобиля и улучшению его потребительских качеств. Поэтому важно оценить предотвращенный экономический ущерб от загрязнения окружающей среды при введении инноваций в данных комплексах. Если он будет достаточно весом или сопоставим с расходами на их осуществление, то появятся все

основания для придания ЦИФ статуса экологических и предоставления государственных гарантий под льготные кредиты для участников выполнения данных программ.

Как указывалось, возможным источником формирования фондов является отчисление от налогов на прибыль той доли прибыли участников программы, которая поступает в ЦИФ. Минфин РФ пойдет на такую льготу при условии компенсации поступлений в бюджет из других источников сбора налогов. Для ЦИФ по автотранспорту данная льгота может быть компенсирована введением специального налогообложения несертифицированной (экологически вредной) техники. Подобное налогообложение соответствует положениям Закона РФ "Об охране окружающей природной среды". Это – пример фискально-нейтральной политики налогообложения применительно к ЦИФ. Законодательную основу для введения налоговых льгот на прибыль дает более поздний (упомянутый выше) Закон РФ "О поставках продукции и товаров для государственных нужд". Для таких целевых программ в ст. 4 этого Закона предусматривается предоставление льгот по налогу на прибыль. Мы предлагаем связать эту льготу с компенсационными поступлениями в бюджет.

Однако приведенные выше положения вступают в противоречие с Законом РФ "О налоговых платежах". Например, в соответствии с последним законом экологические фонды облагаются налогом на общих основаниях. В связи с этим, в частности, Правительством РФ предлагается внести следующие поправки в проект Закона "О внесении изменений и дополнений в Законы РФ по вопросам налогообложения": освободить от налога на добавленную стоимость работы и услуги, выполняемые за счет средств экологических фондов, которые в нынешних условиях стали едва ли не единственным источником финансирования мероприятий по предотвращению загрязнения природной среды; распространить на экологические фонды налоговые льготы, предусмотренные Законом РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций".

Имеются противоречия в действенности и толковании ряда других законодательных документов. Так, по Закону РФ "О плате за землю" от этой платы освобождаются полигоны для захоронения твердых отходов. А по Закону РФ "О недрах" и Постановлению Правительства РФ "О временных минимальных ставках платежей за право пользования недрами" (№ 478), 1992 г., не взимаются платежи с реализованных компонентов, попутно извлеченных при добыче полезных ископаемых, а также продукции, полученной при переработке отходов добычного цикла. Получается, что положения первого закона не стимулируют утилизацию отходов, а второго – наоборот.

Существует неопределенность в толковании налоговых льгот на имущество предприятий. Имущество природоохранного назначения такие льготы имеет. Но возникают трудности в отношении многоцелевого оборудования, использование которого направлено на получение как производственного, так и природоохранного результата. Здесь в каждом случае надо доказывать налоговым органам долю экологического результата в общей производственно-экологической результативности оборудования.

Таким образом, эффективность экономического механизма реализации экологических инновационных программ сопряжена и с законодательской деятельностью, обеспечивающей благоприятные условия решения долгосрочных экологических проблем.

Поступила в редакцию
20 XII 1993