

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОЗОНОВОГО СЛОЯ В РОССИИ

© 1995 г. Голуб А.А., Гофман К.Г., Гусев А.А.,
Град М.В., Коробова Н.Л., Кукушкин О.М.

(Москва)

Рассматриваются проблемы административного регулирования и экономического стимулирования перехода российской промышленности на озонобезопасные вещества и технологии. Анализируются возможности России в выполнении Монреальского протокола и Лондонских поправок к нему. Предлагается адаптация отдельных элементов зарубежного опыта управления выбросами озоноразрушающих веществ к современной ситуации в России и экономический механизм управления охраной озонового слоя.

Постоянный (до 1990 г.) рост производства и потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ) способствовал истощению озонового слоя стратосферы и появлению озоновой дыры в районах Арктики и Антарктики. С целью замедления этого процесса в 1987 г. был принят Монреальский протокол – международное соглашение по сокращению производства и потребления хлорфторуглеродов (ХФУ) и галонов. К июлю 1993 г. он был ратифицирован почти 120 государствами мира. К исходному протоколу разработаны два дополнения. В первое – Лондонское (июнь 1990 г.) – включены метилхлороформ (МХФ, известный также как 1,1,1-трихлорэтан) и карботетрахлорид (КТХ или тетрахлорметан). Кроме того, были ужесточены сроки замещения ряда ХФУ и галонов. Согласно Лондонскому соглашению, производство и потребление всех хладонов должно прекратиться к 2000 г., метилхлороформа – к 1995 г., а переходных хладонов – к 2040 г.

Во второе – Копенгагенское – дополнение (ноябрь 1992 г.) включены новые хлорфторуглероды (ГХФУ) и метилбромид, а сроки замещения ХФУ, МХФ и КТХ вновь ужесточены. В соответствии с этим дополнением полное замещение ХФУ, метилхлороформа и карботетрахлорида может быть достигнуто к январю 1996 г., а галонов (бромхладонов) – до января 1994 г. (бромхладоны – ОРВ с наибольшим озоноразрушающим потенциалом (ОРП)).

В нашей стране Монреальский протокол был ратифицирован в ноябре 1988 г., а 13 января 1992 г. – Лондонское дополнение. Однако Россия в ближайшее время вряд ли примет Копенгагенские поправки: срок прекращения производства и потребления галонов наступил, а банк регенерируемых галонов для нужд тех сфер потребления, где пока технически неосуществимо их замещение, не создан, не обеспечены возможности замещения бромхладонов озонобезопасными веществами.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ПЕРЕХОДА НА ОЗОНОБЕЗОПАСНЫЕ ВЕЩЕСТВА

С 1990 г. в России происходит сокращение объемов производства, и к концу 1992 г. ВВП уменьшился примерно на 30% по сравнению с 1989 г. Этот процесс идет в условиях политической нестабильности, крайне высокого уровня инфляции, резкого падения реальных доходов населения и ужесточения налоговой политики в целях сокращения бюджетного дефицита. Отсюда – задержка перехода на озонобезопасные технологии и сокращение ресурсных возможностей производителей и потребителей

ОРВ. Хотя экономический кризис привел к заметному уменьшению производства и потребления в 1991 и 1992 гг., достижения на пути технологической перестройки были весьма незначительными. Для завершения необходимых исследовательских и внедренческих разработок в промышленных масштабах, а также для технологической перестройки мощностей в потреблении ОРВ (таких, как производство холодильного и морозильного оборудования) требуются время и ресурсы. Важно при этом, чтобы решение проблемы защиты озонового слоя не привело к возникновению новых – в сфере охраны окружающей среды и здоровья человека.

Есть и другие трудности. В соответствии с Монреальским протоколом Россия – единственный производитель ОРВ в бывшем Советском Союзе – должна прекратить его вывоз в страны, которые не ратифицировали Протокол, что не только вызовет потери ее экспортных доходов, но и приведет к нарушению снабжения этих стран важнейшими хладагентами холодильных установок и кондиционеров.

Россия является одним из крупнейших в мире производителей ОРВ. И если максимум в этой области был зафиксирован (около 193 тыс.т), то уже в 1992 г. производство ОРВ сократилось до 146,5 тыс. т (включая карбонтетрахлорид), или примерно до 74% по сравнению с 1990 г.

В 1990 г. на долю России приходилось 20% мирового потребления ОРВ; затем оно упало более чем на 40%. Общий объем потребления регулируемых ОРВ в РФ оценивается в 61 065 т в пересчете на озоноразрушающий потенциал (ОРП) – примерно в 45 414 т ОРП. Импорт ОРВ практически отсутствует.

Выполнение требований Монреальского протокола создает серьезные проблемы для России, поскольку до настоящего времени достигнут лишь незначительный прогресс в разработке и применении озонобезопасных технологий. Поскольку планирование в государственном масштабе главным образом охватывало производство, мало внимания уделялось весьма важным проблемам потребления ОРВ (рефрижераторы, аэрозоли, пенообразователи, растворители и средства пожаротушения) и негативному воздействию на него резкого сокращения выпуска ОРВ. Если снабжение ОРВ прекратится до того, как потребляющие отрасли успеют внедрить альтернативные технологии, эти отрасли будут вынуждены остановить производство изделий, требующих применения ОРВ. В результате обострятся проблемы безработицы, потери рынков, дефицита на рынках продукции конечного потребления и т.п.

Поэтому уменьшение в РФ производства ОРВ в соответствии с требованиями Монреальского протокола должно сопровождаться одновременным выпуском их химических заменителей, например таких, как HFC-134A (бытовая и торговая холодильная техника); HFC-125, HFC-22 и аммиак (промышленная холодильная техника); HFC-125 H-124B1, P-22B1 и, возможно, инертные газы и вода (пожаротушение).

Наиболее серьезным препятствием осуществления программы вытеснения ОРВ в России в установленные сроки является нехватка финансовых ресурсов для выполнения необходимых НИОКР и изменений в технологии. В первую очередь нужна помощь в сфере производства холодильного оборудования. Не хватает современной компрессорной техники, соответствующей требованиям охраны труда и энергоснабжения, установок высокого давления для перехода к использованию озонобезопасных вариантов на основе применения HFC-134A или циклопентана.

Быстрое замещение ОРВ в рефрижераторной промышленности нереально, поскольку для завершения проектных разработок, испытаний и опытно-промышленного производства может потребоваться до двух лет и еще один-два года для замены производственных мощностей. Более того, весьма важно обеспечение снабжением ХФУ для обслуживания парка холодильной техники вплоть до наступления срока выбытия или разработки эффективных методов их повторного использования.

Страны Западной Европы и США приступили к реализации стратегии перехода на озонобезопасные технологии значительно раньше России и уже добились определенных результатов, поэтому прежде чем разрабатывать комплекс мер по стимулированию этого перехода, необходимо ознакомиться с их опытом.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕХОДА
НА ПОТРЕБЛЕНИЕ ОЗОНОБЕЗОПАСНЫХ ВЕЩЕСТВ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОЗОНОБЕЗОПАСНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

В соответствии с Монреальским протоколом в присоединившихся к ним странам уже введены регулятивные меры, направленные на достижение его требований. Россия не может слепо копировать их опыт, она должна сделать свой выбор, опираясь на него.

В мировой практике все регуляторы разделены на административные и экономические.

К первым относятся:

процент сокращения производства и потребления ОРВ, который необходимо достигнуть к намеченной дате, — устанавливаемый исполнительной властью. Это постановление может иметь или не иметь юридической силы;

законодательно вводимые специфические отраслевые ограничения (запрещение потребления ОРВ в конкретной отрасли с определенной даты; максимально возможное уменьшение использования ОРВ в других производствах, разрешенное на более длительный период);

добровольные, юридически не оформленные соглашения между правительством в лице Минприроды и отраслями о прекращении производства того или иного продукта с использованием ОРВ к фиксированной дате;

выпуск лицензий на разрешенный объем производства импорта ОРВ; дополнительно необходимо ввести ограничения на торговлю со странами, не подписавшими Монреальский протокол (см. ниже);

лицензии на потребление ОРВ/квоты (не циркулируют на рынке; их должно иметь каждое предприятие — потребитель ОРВ);

система отчетности (обязанность производителей, потребителей, импортеров и дистрибьютеров ОРВ вести отчетность и докладывать об объемах проданных/купленных ОРВ);

юридическая ответственность (официальный документ, дающий право инспектировать предприятия — производители и потребители ОРВ; санкции, включающие уголовную ответственность, изъятие лицензии на производство и прочее; штрафы входят в раздел экономических регуляторов).

Административные регуляторы устанавливают ограничения на использование, производство или импорт контролируемых веществ в комплексе с системой мониторинга, контроля и санкций. Если нарушены требования, санкции могут быть применены в виде штрафов, изъятия лицензии или права производства и т.д.

Основными экономическими инструментами являются:

платежи за производство (импорт, включая возможную плату за лицензии). Они служат двум целям: а) стимулированию замещения ОРВ, их рециклированию, внедрению озонобезопасных технологий и минимизации использования ОРВ при сервисном обслуживании; б) формированию финансовой базы для осуществления инвестиций на внедрение озонобезопасных технологий на отраслевом уровне;

экономическое стимулирование внедрения замещающих технологий (существует большое разнообразие схем стимулирования, наиболее часто используются ценовые скидки, целевые инвестиции, финансирование НИОКР, льготы, касающиеся платежей и пошлин. Экономическая помощь может быть предоставлена в виде налоговых льгот, а также грантов и льготных кредитов, выделенных за счет средств специально созданного правительством для этих целей фонда);

торговля разрешениями (рынок лицензий на производство/импорт или потребление ОРВ). При постоянной быстрой модификации отраслевых и рыночных структур чрезвычайно сложно организовать первоначальное распределение разрешений;

платежи за невыполнение требований/штрафы (часть системы юридической ответственности; но платежи/штрафы должны иметь другой эффект; не выполнять требования не должно быть выгодно из-за низких штрафов).

Экономические инструменты могут служить созданию источника финансирования и/или регулирования поведения субъекта.

Регулятивные меры Европейского Экономического сообщества (ЕЭС) обязательны во всех 12 странах-членах. Комиссия ЕЭС разработала и утвердила рекомендации по сокращению использования ОРВ в производстве аэрозолей, холодильного оборудования и пластмасс, но выполнение этих рекомендаций не обязательно.

Регулятивные меры ЕЭС включают установление квот на импорт контролируемых ОРВ из стран – не членов ЕЭС. Импортировать ОРВ можно только при наличии лицензии. Каждый производитель ОРВ внутри ЕЭС должен обеспечить выполнение графика сокращения производства ОРВ в соответствии с принятыми документами.

Производители, импортеры и экспортеры контролируемых и переходных веществ должны ежегодно направлять в Комиссию информацию о валовом объеме производства, рециклированных и уничтоженных ОРВ, запасах, импорте и экспорте как вновь созданных, так и рециклированных ОРВ и количествах ОРВ, выпущенных в качестве сырья. Потребление ОРВ внутри ЕЭС регулируется с помощью контроля за их производством. При необходимости Комиссия может попросить компетентные органы стран собрать статистические данные о производстве, импорте и экспорте ОРВ.

Членам ЕЭС предоставлено право самим решать, какие правовые и административные действия предпринять в случае невыполнения положений нормативных документов Сообщества. Рассматривалось предложение о введении налога на уровне ЕЭС, однако оно было отклонено, поскольку для введения налога понадобится два-три года и к этому времени использование ОРВ должно быть сокращено до такого уровня, на котором налогообложение не окажет значительного влияния на потребление.

Датский план сокращения производства и потребления ОРВ состоит из трех элементов: 1) плана сокращения использования ОРВ в виде законодательно закрепленных запретов, действующих в различных секторах в разные периоды времени; 2) налога на импорт ХФУ и БХФУ (в Дании отсутствует производство ОРВ); 3) программы НИОКР.

Датский план вступил в силу 1 февраля 1990 г. и был рассчитан на 10 лет – по 1999 г. В его основу положен стратегический анализ технической осуществимости и экономичности вариантов управления, направленных на осуществление в первую очередь наиболее доступных мероприятий по сокращению потребления ОРВ, реализуемых с минимальными затратами. К тем, кто не выполнил в срок заданий плана, применяются штрафные и другие, более строгие санкции (лишение свободы сроком до одного года).

Налог на ОРВ был введен в Дании с января 1989 г., и эта страна является пока единственной в Западной Европе и одной из немногих в мире (наряду с США и Польшей), где такой налог установлен.

Программа НИОКР разрабатывалась в тесной связи с общим режимом регулирования. Проекты НИОКР осуществляются предприятиями – потребителями ОРВ и отраслевыми организациями при финансовой поддержке Министерства охраны окружающей среды. Результаты этих исследований обсуждаются на собраниях представителей министерства и предприятий и служат основанием для пересмотра плана сокращения производства и использования ОРВ.

Распоряжение о запрещении ХФУ и бромхладонов в Германии было принято в мае 1991 г. в качестве нормативного акта, регулирующего потребление контролируемых веществ в определенных сферах. Это распоряжение запрещает продажу и использование, а также частично производство ХФУ до 1995 г., потребление бромхладонов, за исключением отдельных важнейших сфер их применения, – с января 1992 г., метилхлороформа и четыреххлористого углерода (везде – с 1993 и 1992 гг. соответственно) и, наконец, хладона-22 – с 2000 г. Германские производители ОРВ подтвердили свое согласие сократить его выпуск и сдать контролируемые вещества для их полного уничтожения. Специфические отраслевые ограничения для холодильного оборудования включают запрещение использования ОРВ:

с 1 января 1992 г. — в производимой аппаратуре и оборудовании с содержанием хладагента от 5 кг и более;

с 1 января 1994 г. — в выпускаемых передвижных холодильных установках с содержанием хладагента от 5 кг и выше;

с 1 января 1995 г. — в производимом оборудовании и аппаратуре с содержанием хладагента менее 5 кг;

с 1 января 2000 г. — запрещение в производстве аппаратуры и оборудования, содержащего хладон-22.

В Нидерландах действует соглашение между правительством, отраслевыми ассоциациями и местными властями о добровольном сокращении использования ОРВ на 99,5% к 1995 г. Запрет вводится только в тех случаях, которые соответствуют регулятивным мерам ЕЭС или наиболее строгим пунктам Монреальского протокола. Если добровольные соглашения расходятся с международными требованиями, возможно применение санкций.

Еще одной важной чертой регулирования является введение лицензий на потребление ОРВ. Предприятия, использующие ОРВ (включая и переходные хладоны), должны получить лицензию у муниципалитетов и властей провинций. Основным критерием для выдачи лицензии служит адекватность плана развития данного сектора целям сокращения потребления ОРВ, а в производстве холодильного оборудования и пожаротушающих агентов необходимо использовать труд только квалифицированных специалистов и восстанавливать, рециклировать или уничтожать в требуемом порядке ОРВ.

В США требования Монреальского протокола приняты в 1990 г. на федеральном уровне и закреплены включением поправок к Закону о чистом воздухе, который регулирует вопросы охраны атмосферы в целом и содержит положения, касающиеся защиты озонового слоя. Регулирование сокращения производства и потребления ОРВ в США осуществляется законодательно по графику в соответствии с Монреальским протоколом (исключение составляет лишь экспорт в развивающиеся страны, подписавшие Протокол). Также закреплено запрещение использования ОРВ (включая переходные хладоны с 1944 г.) в качестве аэрозольных пропеллентов и в таких несущественных сферах применения, как растворители и очищающие жидкости в некоммерческом фотографическом и электронном оборудовании. Налог на ОРВ взимается с отечественного или импортируемого сырья для производства ОРВ, самих ОРВ, содержащихся или используемых при выпуске импортных продуктов, и на запасы ОРВ, созданные до введения налога.

Скидки по уплате налога предоставлены для рециклированных ОРВ, самих ОРВ, используемых в замкнутой цепи, экспорта, ОРВ, идущих на изготовление изоляторов из жестких пластмасс, и бромхладонов.

На основе анализа зарубежного опыта можно сделать следующие выводы и рекомендации, касающиеся практической реализации различных регуляторов в странах переходной экономики:

применяемые методы управления должны быть малочисленны, просты, легко воспринимаемы и осуществимы;

при их успешной реализации в дальнейшем они могут быть детализированы и усовершенствованы;

наиболее важными являются методы административного воздействия. Если они хорошо продуманы, то их внедрение обеспечивает экологическую эффективность. Они включают: а) установленные цели сокращения, б) специфические отраслевые ограничения, в) добровольные соглашения, г) лицензии на производство/импорт, д) систему мониторинга и санкций. Специфические отраслевые ограничения вводятся для обеспечения использования ОРВ в наиболее важных секторах-потребителях (холодильное оборудование, некоторые виды растворителей и пластмасс) в течение максимально длительного срока. В этом случае предпочтительнее добровольные соглашения с отраслями-потребителями с учетом текущей ситуации, поскольку применение санкций неэффективно в переходный к рыночным отношениям период. Введение

лицензий на производство/импорт рекомендуется с целью облегчения мониторинга и контроля. Система мониторинга и контроля должна обеспечить выполнение требований Монреальского протокола и повышения эффективности действия таких регуляторов, как лицензирование и специфические отраслевые ограничения. Введение лицензий для предприятий – потребителей ОРВ предполагает сбор и обработку огромного объема информации. Как уже говорилось, количество регуляторов должно быть минимальным;

применение экономических инструментов воздействия. Это необходимо, во-первых, для создания дополнительного источника финансирования экономической поддержки перехода на озонобезопасные технологии и, во-вторых, чтобы производители и потребители осознали, насколько серьезна данная проблема. Экономические регуляторы включают: платежи за ОРВ (возможно, постоянно возрастающие) и финансовую поддержку. Фискальный эффект, неуклонно увеличивающийся вследствие роста соответствующего дефлятора (автоматическая индексация), очень важен в странах с переходной экономикой, где прочие источники финансирования, такие, как доходы от поступлений корпоративного и подоходного налогов, не могут быть использованы и где государственный сектор еще играет значительную роль в экономике. Экономическая поддержка, выражающаяся в финансировании НИОКР и инвестиций в озонобезопасные технологии, особенно важна в странах переходной экономики вследствие недостатка собственных средств предприятий для осуществления капитальных вложений (Глобальный экологический фонд – ГЭФ – один из важнейших источников финансовой помощи для реализации этих проектов). Нецелесообразно введение системы передаваемых разрешений. Основная причина заключается в сложности осуществления их первоначального распределения в ситуации быстро модифицирующихся производственных и торговых связей и возможности получения неоправданно больших доходов в результате проведения аукционов;

диалог между всеми заинтересованными сторонами. Наиболее важны переговоры между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и производителями и потребителями ОРВ;

меры поддержки (изменения стандартов и норм, пропаганда, аккредитация технического персонала и контроль за выбросами) играют большую роль, особенно в странах переходной экономики, для обеспечения плавного внедрения системы запретов, лицензий и экономических методов. Хотя эти меры не являются первоочередными, они должны вводиться постепенно в процессе подготовки проектов и возрастания требований к отраслям-потребителям, предъявляемым в процессе осуществления упомянутого налога;

четкая институциональная и управленческая структура, эффективность действий которой подтверждается управлением реализацией плана перехода на озонобезопасные технологии и осуществлением контроля за его исполнением. Приоритетным должно быть сотрудничество с международными финансовыми организациями.

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ПЕРЕХОДА НА ОЗОНОБЕЗОПАСНЫЕ ВЕЩЕСТВА В РОССИИ

Рассмотрим структуру управления охраной озонового слоя, применяемые и планируемые методы воздействия на него.

Постановлением правительства № 237 еще в 1990 г. предусматривались 50%-ное сокращение производства контролируемых ОРВ к 1995 г. и полная остановка к 2000 г. Однако это еще не означало создания институционального и экономического механизма управления процессом сокращения производства и потребления ОРВ.

Отправным моментом является Постановление правительства № 378 (июнь 1992 г.) «О мерах по обеспечению выполнения Российской Федерацией Венской Конвенции и Монреальского протокола», предусматривающего создание Национальной программы перехода на озонобезопасные вещества.

Проект Национальной программы (март 1993 г.) содержит важнейшие элементы

плана замещения ОРВ; анализ ситуации в области потребления ОРВ, описание альтернативных технологий в каждом секторе (производство ОРВ и ОБВ, аэрозоли, холодильное оборудование, пены, растворители, пожаротушащее оборудование) и предложения по переходу на новые технологии в каждом секторе. Проект программы содержал четкий план финансирования по каждому разделу, однако вследствие жесткой рестриктивной бюджетной политики остается под большим вопросом финансирование даже НИОКР. Поэтому, во-первых, было предложено создать спецсчет в Федеральном экологическом фонде для аккумуляции платежей за производство ОРВ, которые станут основными источниками финансирования программы, а, во-вторых, осенью 1993 г. программу переработали в концепцию, и именно в таком виде она должна быть в ближайшее время утверждена правительством РФ.

Постановлением Совета Министров правительства РФ № 875 от 30 августа 1993 г. утверждено Положение о Межведомственной комиссии по охране озонового слоя, которая функционирует при Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов (МОО-СиПР). В состав Комиссии входят представители различных функциональных (Минэкономики, Минфин РФ) и отраслевых министерств и ведомств (Роскоммаш, Роскомгидромет, Комитет по химии и нефтехимии и пр.). Ее задачами являются:

- координация деятельности министерств и ведомств РФ по выполнению Россией международных обязательств по охране озонового слоя;

- организация и координация работ по выполнению программы;

- разработка рекомендаций по ограничению антропогенных воздействий на озоновый слой на основе оценки экологической обстановки;

- проведение мероприятий по совершенствованию контроля за состоянием озонового слоя и пр.

При Межведомственной комиссии работают четыре рабочие группы экспертов. В экономическую группу входят сотрудники ИПР РАН.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОЗОнового СЛОЯ

Цель разработки экономического механизма – формирование благоприятных условий для реализации Концепции перехода на озонобезопасные вещества и технологии на базе создания системы экономических стимулов и финансового обеспечения преобразования воспроизводственной структуры в направлении сокращения производства и потребления ОРВ и их замещения озонобезопасными соединениями.

Основные задачи экономического механизма:

- создание у потребителей ОРВ стимулов к переориентации на использование озонобезопасных веществ, а также замещению одних хладонов другими, озонобезопасными, и изменению структуры потребностей (взаимозамещения);

- стимулирование производителей к замещению выпуска озоноразрушающих соединений озонобезопасными;

- реализация комплекса мер, направленных на обеспечение экологически безопасных транспортировки, хранения озоноразрушающих веществ и утилизации предметов длительного пользования, содержащих озоноразрушающие вещества, как у потребителей этой продукции, так и у предпринимателей, занимающихся их утилизацией;

- защита внутреннего рынка на период структурной перестройки предприятий – производителей и потребителей ОРВ.

В 1994 г. предполагалось реализовать комплекс первоочередных мер организационно-экономического характера. Задачи этого периода:

- утверждение для заводов, выпускающих (и организаций импортирующих) ОРВ, предельных квот на производство (импорт), позволяющих обеспечить выполнение целевых заданий по сокращению изготовления ОРВ;

разработка и утверждение положения о выдаче лицензий на производство и импорт ОРВ;

то же о контроле за соблюдением лицензий и их использованием (погашением);

введение платежей за производство ОРВ (в пределах квоты, и штрафов за ее превышение), перечисляемых непосредственно в Федеральный экологический фонд;

открытие субсчета в Федеральном экологическом фонде для концентрации средств, поступивших в виде платежей за производство ОРВ;

установление порядка финансирования из федерального экологического фонда мероприятий, предусмотренных программой «Озонобезопасные хладоны»;

разработка Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов совместно с Министерством финансов РФ и Министерством экономики РФ предложений по внесению изменений в налоговое законодательство в части льгот по налогообложению предприятий, осуществляющих переход на использование озонобезопасных веществ и технологий. Необходимо предусмотреть компенсацию потерь бюджетных поступлений от введения таких льгот предприятиям, осваивающим озонобезопасные вещества и технологии, за счет средств субсчета Федерального экологического фонда;

приведение Минэкономики РФ, Министерством внешнеэкономических связей (МВЭС) РФ, Госкомсотрудничества и МИДом РФ в соответствие с требованиями Монреальского протокола экспортно-импортных операций в рамках двусторонних экономических соглашений, включая республики бывшего СССР;

практическая реализация МВЭС РФ, Государственным таможенным комитетом РФ и Минэкономики РФ таможенной защиты внутреннего рынка озонобезопасной продукции и продукции, выпущенной с использованием ОРВ, до 1 января 1998 г., для обеспечения плавного перехода отечественной промышленности на производство и использование озонобезопасных веществ и технологий.

Учитывая возрастающий дефицит бюджета, трудно рассчитывать на получение государственной финансовой поддержки для реализации мероприятий по защите озонового слоя, включенных в программу «Озонобезопасные хладоны». Поэтому предлагается создание внебюджетного источника ее финансирования, полностью или частично покрывающего расходы по программе. Для сбора необходимых средств целесообразно ввести платеж за вредное воздействие озоноразрушающих веществ.

В соответствии с Постановлением правительства РФ № 632 от 28 августа 1992 г. и п. 1 Порядка определения платы за загрязнение окружающей среды размещение отходов, другие виды вредного воздействия и ее предельных размеров, средства, собранные за счет платежей, перечисляются на спецсчет (далее – субсчет), который необходимо открыть в Федеральном экологическом фонде.

Согласно п. 2 упомянутого Порядка, устанавливаются два вида базовой нормативной платы: за вредное воздействие в пределах лицензионной квоты и за выпуск хладонов сверх лицензионного объема. Учитывая специфику производства, потребления и эмиссии ОРВ, платежи за вредное воздействие указанных соединений определяются в расчете на 1 кг ОРВ.

Такой подход в наибольшей степени соответствует порядку, так как введение платежей двух видов требует установления допустимых нормативов вредного воздействия. Согласно Монреальскому протоколу, нормируется производство ОРВ. Поэтому платеж за вредное воздействие ОРВ, взимаемый в расчете на единицу выпускаемой продукции и уплачиваемый, таким образом, производителем ОРВ, будет переложен на конечного потребителя этих веществ, т.е. на виновников эмиссии ОРВ, приводящей к разрушению озонового слоя.

Предлагается следующая методика расчета платежей за вредное воздействие ОРВ

$$P_{it} = \frac{V_i \alpha_i}{\sum_i V_i \alpha_i} K_t,$$

где P_{it} – платеж за вредное воздействие вещества i в пределах лицензионной квоты в

году t ; α_i – озоноразрушающий потенциал (фактор) вещества i ; V_i – установленная для России квота производства ОРВ i ; K_t – затраты на реализацию российской программы в году t , а также потери бюджетных поступлений от введения налоговых льгот (см. ниже); n – количество ОРВ, на которые в году t вводятся платежи. Плата за сверхнормативное воздействие устанавливается в пятикратном размере по отношению к P_{it} .

Целесообразно ввести льготный режим платежей за производство ОРВ по основным применениям. Для освобождения от платежей тех потребителей, замена ОРВ в производственном процессе которых невозможна (аэрозоли для медицины и галон 114B2 для отдельных видов пожаротушения), необходимо ввести в этих секторах лицензирование потребления хладонов 11, 12 и галона 114B2.

Таким образом, источниками поступления средств на субсчет Федерального экологического фонда служат: платежи за производство ОРВ; штрафы; добровольные пожертвования; отчисления от региональных экологических фондов.

Помимо финансирования мероприятий, проводимых в рамках реализации Концепции, приоритетным направлением расходования средств субсчета является дополнительное финансирование проектов (т.е. компенсация разницы между необходимым объемом финансирования и суммой собственных средств предприятия и из международных источников: технической помощи и заемных), подготовленных по международным стандартам для частичного финансирования из ГЭФ. В процессе подготовки этих проектов отечественными и зарубежными экспертами они должны быть ранжированы по степени важности осуществления проектов для структурной перестройки предприятий тяжелого органического синтеза, бытовой химии, машиностроения и прочих отраслей на использование озонобезопасных веществ и технологий. Таким образом, будет обеспечено наиболее эффективное распределение средств субсчета.

Следует установить скидку по налогу на добавленную стоимость (НДС) и налогу на прибыль предприятий, осваивающих производство озонобезопасных веществ, в период 1994–1996 гг. и аналогичные льготы при освоении комплектующих изделий, реагентов и материалов, необходимых для перехода на озонобезопасные изделия и технологии при производстве холодильного оборудования и в других сферах применения веществ, контролируемых Монреальским протоколом.

Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ совместно с Министерством финансов, Министерством экономики РФ, другими заинтересованными ведомствами и организациями нужно разработать и представить на утверждение правительства РФ перечень товаров, на которые распространяются указанные скидки с НДС и налога на прибыль. Эти скидки применяются только при наличии на предприятиях раздельного учета затрат на производство озонобезопасных веществ, изделий, материалов и реагентов, необходимых для перехода на озонобезопасные технологии.

Для соблюдения экономических интересов России требуется устранить возможные противоречия в практической экономической деятельности, связанной с Монреальским протоколом и двусторонними связями РФ с бывшими республиками СССР. Большинство этих стран пока не присоединились к Монреальскому протоколу, который подписала Россия. Для них в соответствии с данным Протоколом существует запрет на поставку ОРВ и содержащих их товаров со стороны России. В то же время в перечнях экспорта/импорта, зафиксированных в двухсторонних экономических соглашениях России со странами СНГ и Прибалтики, могут быть такие изделия. В сложившейся ситуации соблюдение Монреальского протокола может нанести ущерб российским товаропроизводителям, а его нарушение – повлечь экономические санкции со стороны международного сообщества, подписавшего Монреальский протокол. Оптимальный выход из данного положения – политическая инициатива России с целью убедить не присоединившиеся к Монреальскому протоколу страны бывшего СССР подписать его. В случае положительного решения, экономические выгоды получают как Россия, так и эти страны.

Жесткие сроки выполнения Монреальского протокола и спад производства в России требуют введения протекционистских мер для защиты внутреннего рынка в ближайшие годы. Поэтому на период до 1998 г. целесообразно ввести:

запрет на импорт ОРВ в Россию. Согласно Монреальскому протоколу, присоединившиеся к нему страны, в том числе экономически развитые, имеют право поставлять ОРВ в другие государства, подписавшие этот Протокол. В этих условиях страны, имеющие избыточный запас произведенных ОРВ, особенно перед обязательным прекращением их производства, будут стремиться "сбросить" ОРВ в менее развитые страны, в частности в Россию. Данный запрет направлен на стимулирование планомерного перехода от использования имеющихся мощностей по производству ОРВ в России к производству озонобезопасных веществ;

лицензирование импорта продукции, производимой с использованием ОРВ и содержащей ОРВ, по списку продукции, согласованному с заинтересованными министерствами, ведомствами и организациями. Различия в таких лицензиях должны зависеть от российского потенциала в производстве указанных видов продукции. В соответствии с таким потенциалом целесообразно установить дифференцированные импортные пошлины на продукцию для защиты российских товаропроизводителей;

лицензирование импорта озонобезопасных веществ и продукции, производимой с их использованием. Импортные пошлины на них должны устанавливаться с учетом возможностей удовлетворения потребностей внутреннего рынка за счет отечественного производства.

Наиболее важными дополнительными регулирующими инструментами являются развитие эффективного мониторинга и внедрение предлагаемых мероприятий. Формализованная система сбора информации должна обеспечиваться ежегодной обязательной отчетностью отраслей, производящих и потребляющих ОРВ, Межведомственной комиссии. Подготовленные опросники должны рассылаться предприятиям и собираться. Предлагается организовать регулярные инспекции соответствующих производств. Разработка новых форм отчетности предусмотрена п. 13 проекта постановления. Порядок осуществления контроля будет регламентирован в последующих нормативных документах.

Важным приоритетом становится распространение информации и поддержание постоянного диалога с секторами, связанными с ОРВ, чтобы они могли приспособить свои производственные планы с Национальной программой по переходу на озонобезопасные вещества, избежать отрицательных последствий регулирования и ограничений для производства, занятости и безопасности.

В дополнение к набору экономических, административных и дополнительных мероприятий всеобъемлющая программа перехода на озонобезопасные технологии в России должна включать следующие меры:

введение контроля за сохранением большого запаса ОРВ в наличном холодильном и другом оборудовании (около 20–25 тыс. МТ ОРВ в холодильном и 8–10 тыс. МТ галонов в противопожарном оборудовании), которое может быть разрушено или пущено в повторное использование для увеличения продолжительности их экономической жизни;

модификация стандартов выпуска продукции и нормативов, например в связи с противопожарными нормами, спецификациями в секторе растворителей и повторном использовании холодильного оборудования, правилами техники безопасности персонала и т.д. Нормативы могут видоизменяться только после согласования со всеми заинтересованными сторонами (отраслями) и соответствующими органами (Комитет по стандартам);

аттестация технического персонала по вопросу их осведомленности о проблемах с ОРВ и знакомства с методами сокращения потребления ОРВ с помощью организационных и технических мер и восстановления/рециклирования холодильных установок

(для холодильного сектора) или противопожарного оборудования (для соответствующего сектора);

формирование общественного мнения, распространение информации и сертификация продукции. Это позволит воздействовать на спрос на базирующуюся на ОРВ продукцию и объяснить людям необходимость замены ОРВ.

Последние четыре меры, играющие значительную роль в национальных стратегиях сохранения озонового слоя отдельных стран, пока еще не нашли практического применения в России, хотя могут стать ключевыми при разработке и реализации отраслевых планов по снижению антропогенного воздействия на озоновый слой.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПЕРЕХОДА НА ОЗОНОБЕЗОПАСНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

ГЭФ выделяет финансовые средства на подготовку и реализацию проектов по производству озонобезопасных веществ и переходу на соответствующие технологии. В течение первой половины 1994 г. проводилась подготовка проектов, а в конце года — их отбор. С января 1995 г. начнется их практическая реализация. Среди приоритетных направлений проектов можно выделить, в частности, следующие:

переход на использование в качестве хладагента в производстве бытового, торгового и промышленного холодильного оборудования пропана и хладона-134а;

применение в качестве вспенивающего агента циклопентана и хладона 141б;

улучшение обслуживания и ремонта холодильного оборудования. Этот проект важен как для бытового, так и для торгового и промышленного холодильного секторов. Проект включает в себя подготовку технического персонала, оборудования (устройства для восстановления и рециклирования, детекторы утечек, портативное сварочное оборудование, вакуумные насосы и т.д.), а также необходимые меры регулирующего характера (такие, как аттестация техников по обслуживанию холодильного оборудования);

пилотные проекты оборудования по регенерации (и рециклированию);

регенерация, рециклирование и утилизация хладагентов;

регенерация и рециклирование галонов;

разработка альтернативных пожаротушащих агентов (например, инертных газов или ультрадисперсных аэрозольных частиц);

развитие и внедрение восстанавливающих пожаротушащий агент технологий по важнейшим сферам применения.

Если какие-либо из упомянутых проектов будут профинансированы из ГЭФ, то по условиям предоставления гранта собственником разработок является МООСиПР, которое обязано безвозмездно передавать всю проектную документацию любому российскому предприятию.

Процедура предоставления гранта осуществляется следующим образом. Каждое предприятие должно подготовить краткий вариант проекта, включающий помимо специально оформленного титульного листа следующие разделы:

краткое изложение проекта;

его цель;

описание сектора;

описание предприятия с указанием его места в отрасли и в экспорте аналогичной продукции из России;

описание проекта — наиболее подробная часть, содержащая от 2 до 10 с. текста;

обоснование выбора альтернативной технологии;

калькуляция затрат по проекту;

финансовый и экономический анализ;

финансовое положение предприятия, подтверждающее, что предприятие сможет покрыть часть затрат по проекту;

план финансирования с указанием возможных источников;

график реализации проекта;

необходимые регулирующие меры для успешной реализации проекта (как правило, на государственном уровне);

результаты проекта.

Разнообразные приложения к проекту конкретизируют различные экономические показатели, содержащиеся в тексте.

Вначале эксперты Мирового банка знакомятся на месте с ситуацией на предприятии, тщательно обсуждают выбор каждой единицы оборудования, подлежащей финансированию за счет гранта, и калькуляцию дополнительных затрат, необходимых при переходе на озонобезопасные технологии. После этого предприятия корректируют основные экономические показатели проекта в соответствии с комментариями экспертов и посылают английские версии проектов на согласование российским экономическим и технологическим экспертам, а затем экспертам Мирового банка. Затем проект возвращается предприятию, и процедура повторяется снова. Проекты, одобренные экспертом Мирового банка, поступают в МООСиПР РФ для общего представления в Мировой банк пакета проектов и Национальной программы перехода на озонобезопасные технологии. Если остаются нерешенные вопросы, то предусмотрены повторные визиты экспертов. Руководствуясь перечнем показателей эколого-экономической эффективности проекта, сотрудники Мирового банка ранжируют проекты по степени приоритетности. Грант предоставляется тем проектам, которые сформировали корзину финансовой помощи по данной проблеме России. В период принятия решений Мировым банком осуществляются рейды по оценке экономической и экологической эффективности проектов, где предприятия должны подтвердить достоверность каждой цифры. После уведомления предприятия о предоставлении ему гранта решается вопрос о практическом проведении финансовых потоков в Россию и внутри нее. Предприятия в это время подготавливают подробные технико-экономические обоснования проекта и заключают договоры о поставках оборудования и их оплате в соответствии с договоренностями МООСиПР РФ и Мирового банка.

* * *

Таким образом, предполагается, что правительство применит следующие результаты для перехода на озонобезопасные вещества:

административные – лицензии на производство/импорт ОРВ, специальные ограничения по секторам, соглашения между отраслями/предприятиями и МООСиПР РФ;

экономические – платежи за производство/импорт ОРВ, штрафы за превышение нормативов, экономическая поддержка деятельности по реализации плана перехода на озонобезопасные вещества, включая льготное налогообложение, защита внутреннего рынка.

Выбор этих мер обусловлен как анализом международного опыта, так и спецификой экономической и политической ситуации в России. Реализация их, а также техническая помощь международных финансовых институтов будут способствовать выполнению Россией требований Монреальского протокола и поправок к нему, позволят промышленности перейти на использование озонобезопасных веществ и технологий с учетом условий стран-импортеров. Это даст возможность сохранить существующие "ниши" на рынке холодильного оборудования и аэрозолей и расширить свой экспортный потенциал за счет товарной экспансии, базирующейся на передовых экологически безопасных технологиях.

Поступила в редакцию
12 V 1994