



Наталья Беляева

заместитель председателя комитета
по переработке отходов и вторичным ресурсам
«Деловой России»

Основные выводы экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Счетной палатой, емко отражают существующую проблематику.

Сейчас все экологические платежи, попадая в бюджет Российской Федерации, теряют свою «окрашенность» и возможность целевого расходования, становясь внебюджетным доходом. Таким образом, если существующие способы сохранения их целевого характера при расходовании не работают или работают неэффективно, то необходимо создавать условия, способствующие совершению действий по достижению целей таких платежей. При этом перенос экологических неналоговых платежей в Налоговый кодекс нецелесообразен, так как не сможет восстановить целевое предназначение этих платежей и пересмотреть подход к их установлению. Для бизнеса возникновение нового администратора – налоговой службы, при сохранении старого – Росприроднадзора, станет еще одной фискальной нагрузкой, которая на законных основаниях освободит бизнес от ответственности за экологическую безопасность и от необходимости проводить какие-либо природоохранные мероприятия. Все это только усугубит имеющуюся ситуацию: вред окружающей среде есть, природопользователи оплатили свое «участие» в уборке, а ответственного за устранение вреда, равно как и денег для таких мероприятий, нет. Помимо того, что для всех трех неналоговых экологических платежей целеполагание при их установлении не совпадает с выполняемыми функциями, все они имеют и свои собственные проблемы.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду

Плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее – ПНВОС) имеет самую обширную правоприменительную практику ввиду длительности существования такого платежа и большого количества хозяйствующих субъектов. Согласно сведениям Росприроднадзора, менее 1 % плательщиков НВОС применяют установленную законом возможность применения понижающих коэффициентов при внедрении наилучших доступных технологий или снижения платы за счет расходов, понесенных при реализации мероприятий по снижению НВОС. Опираясь на такого рода данные, можно сделать вывод, что для бизнеса в настоящее время предпочтительнее платить ПНВОС, чем вкладывать средства в природоохранные мероприятия. Однако статистика не отражает реальности. Поскольку сложившаяся практика оформления корректировки показывает большой процент отказов территориальных органов Росприроднадзора, предприятия во избежание рисков с доначислением пеней

и штрафов предпочитают не заявлять о проведенных природоохранных мероприятиях. Этот вывод подтверждается и обширной судебной практикой по спорам природопользователей с территориальными органами Росприроднадзора. Распространение такой практики дает повод рынку не заявлять о проводимых мероприятиях, понимая бесперспективность своего заявления. Таким образом, складывается ситуация, когда плательщики ПНВОС одновременно несут расходы за оказываемое их производственной деятельностью негативное воздействие на окружающую среду и финансируют природоохранные мероприятия, направленные на снижение такого воздействия. Но при этом плата НВОС, которая рассчитывается исходя из показателей сниженного негативного воздействия, не уменьшается. Это приводит к повышенной финансовой нагрузке на предприятия и не способствует стимулированию их к внедрению новых технологий, позволяющих снизить негативное воздействие, к модернизации производственных процессов, строительству новых линий и т. д. Отсутствие какой-либо статистики, связывающей суммарную величину поступившей в бюджет платы НВОС и суммарную величину затрат на природоохранные мероприятия, направленных на снижение негативного воздействия, оказанного предприятиями, не дает основания утверждать, что вред снижается. Это дополнительно демотивирует предприятия – плательщиков ПНВОС. При этом именно бизнес-сообщество несет репутационные риски за неблагоприятную экологическую обстановку в регионе своего присутствия как «загрязнитель», в первую очередь перед населением, а затем и перед банками, контролерами, партнерами, экспортерами и т. д., вне зависимости от полноты выполнения ими своих обязательств. Как следствие, статистика не отражает реальности, а лишь подтверждает фискальную ориентированность платежа и недоверие предприятий к работоспособности инструмента снижения платы.

Таким образом, концепция ПНВОС требует переосмысления с целью восстановления ее компенсационной функции не за счет перераспределения бюджетных средств, а в результате создания природопользователям условий (стимулов) для снижения негативного воздействия путем реализации природоохранных мероприятий.

Перенос платы за НВОС в Налоговый кодекс нецелесообразен, поскольку увеличится количество контролирующих органов (к Росприроднадзору добавится ФНС), что еще сильнее усложнит процедуру доказывания формулы, применяемых коэффициентов, обоснованности корректировки платежа, а также благоприятности проводимых природоохранных мероприятий с точки зрения снижения негативного воздействия на окружающую среду. Усиление бюрократической составляющей при ведении бизнеса лишь препятствует экономическому развитию и экологической модернизации.

Утилизационный сбор

Несмотря на общее утверждение о том, что утилизационный сбор вводился в целях улучшения экологической обстановки, указание на цели его расходования содержится в пункте 5 статьи 24 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которому ставка утилизационного сбора учитывает характеристики транспортных средств и самоходной техники, влияющие на затраты в связи с их утилизацией по факту. Другими словами, утилизационный сбор должен расходоваться на компенсацию затрат утилизаторов.

Однако если в 2013–2016 годах субсидии для утилизаторов предусматривались, то с 2017 года их перестали закладывать в бюджет, ссылаясь на высокую прибыльность и эффективность ломозаготовительной отрасли, не нуждающейся, по мнению регулятора, в государственном субсидировании. При этом надо отметить, что помимо лома черных и цветных, а также драгоценных металлов в вышедших из эксплуатации транспортных средствах (ВЭТС) есть и другие виды отходов, обращение которых не имеет такой рентабельности (стекло, шины, текстиль, дерево, пластик и т. д.), но требует контроля. В настоящее время такой контроль отсутствует, как и источник для компенсации затрат на их утилизацию. В результате автоутилизация остается в «серой зоне», что подтверждается уровнем легальной утилизации, равной 1 %. Создавшаяся ситуация также препятствует исполнению производителями и импортерами товаров своих обязательств по утилизации в рамках их расширенной ответственности (РОП).

Поскольку под утилизационный сбор попадают только те автомобили, в отношении которых он был уплачен, – младше 2012 года, то есть относительно новые машины, это затормаживает развитие автопрома, процесс замены парка более модернизированными и экологически чистыми автомобилями, а также не решает проблему утилизации ВЭТС, которых не коснулось введение утилизационного сбора.

Фактически выбывание автомобилей, на которые распространяется утилизационный сбор, происходит только при тотальном их уничтожении в результате ДТП. В этом случае страховая компания реализует транспортное средство через торги как аварийное, что впоследствии ухудшает общую дорожную безопасность, так как автомобили восстанавливаются в кустарных условиях и возвращаются на рынок. Такая практика не дает возможности легальным утилизаторам получать заказы и развивать инфраструктуру.

В связи с этим представляется целесообразным Минпромторгу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти не только рассмотреть возможность возобновления программ утилизации ВЭТС, но и пересмотреть механизм распределения денежных средств утилизаторам, который сегодня не работает.

Также важно установить обязательное требование для страховых компаний передавать аварийное транспортное средство только специализированным компаниям

с лицензией на обращение с отходами и металлоломом, разъяснив при этом порядок снятия с государственного учета утилизированных автомобилей, который в настоящее время определяется понятийным аппаратом и правилами, возникшими в период действия эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию и создания в Российской Федерации системы сбора и утилизации ВЭТС.

Экологический сбор

Отсутствие инструментов идентификации субъектов РОП и верификации данных, поступающих от них, связано с фактически уведомительным, произвольным предоставлением отчетности. Подтвердить или опровергнуть указанную информацию не представляется возможным. Крайне низкая дисциплина в соблюдении природоохранного законодательства усиливается отсутствием стимулов к добросовестному поведению.

В целях пресечения ухода от ответственности производителей товаров и упаковки необходимо дополнить описание групп товаров и упаковки кодами классификаторов ТН ВЭД¹ и ОКПД², сделав их исчерпывающими. При внесении в дальнейшем изменений в классификаторы необходимо гармонизировать их с перечнем товаров РОП. Также рекомендуется организовать сбор данных из разных источников (Росприроднадзор, ФТС, ФНС, Росстат, Минсельхоз, системы обязательной маркировки товаров и т. д.) на единой платформе ГИС ОИТ³ с целью идентификации субъектов РОП и выпускаемой (ввозимой) ими продукции, а также верификации заявляемых ими сведений.

За шесть лет реформы понятие «утилизатор» не сформировалось, равно как и критерии отнесения компании к этому статусу. Отсутствие позиции относительно того, что именно должно получаться в результате утилизации – «сырье» или «товар», и есть ли отличие между этими дефинициями, на практике привело к дискретному толкованию закона разного рода проверяющими органами.

В связи с этим важным видится создание реестра утилизаторов, с которыми субъекты РОП смогут заключать договоры для реализации своего права на самостоятельное обеспечение утилизации отходов от использования товаров и упаковки. Наполнение такого реестра должно стать добровольным, бесплатным, с предоставлением минимального пакета документов, чтобы не создавать дополнительных препятствий для предпринимательской деятельности.

-
1. Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности.
 2. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности.
 3. Государственная информационная система отходов от использования товаров.

Другая проблема экологического сбора связана с отсутствием механизмов распределения собранных средств. Компании, вовлекающие отходы в свои производственные процессы с целью получения из них продукции, – утилизаторы (переработчики), как правило, не занимаются сбором и обработкой отходов, но именно они формируют для сборщиков и лиц, занимающихся обработкой (очисткой, сортировкой), требования к тем отходам, которые им нужны для производства.

Основными получателями средств экологического сбора, направляемого на обеспечение утилизации отходов от использования товаров и упаковки, должны быть утилизаторы, которые распределяют полученные средства на финансирование всех предшествующих утилизации этапов (сбор, транспортирование, обработка). Чтобы распределение средств на сбор, транспортирование и обработку было максимально широким как по участвующим лицам, так и по территории осуществления ими своей деятельности, необходимо создание реестра лиц, осуществляющих деятельность по обращению с отходами.

Оценка влияния на экологию и экономику

Инструменты экологической политики России призваны не создать дополнительную фискальную нагрузку на бизнес или уничтожить промышленность, а увеличить конкурентное преимущество российской продукции на международном рынке, создать эффективную цепочку управления отходами, а также внедрить принципы экономики замкнутого цикла.

Без реформирования системы управления отходами и совершенствования неналоговых экологических платежей не удастся достигнуть целей устойчивого развития. Более того, в дальнейшем при экспорте продукции отечественные товары могут быть дискредитированы теми критериями, которые постепенно внедряются другими странами в отношении процессов добычи, производства, потребления и управления потенциальными отходами.