

Экологические сборы и субсидии регионам на утилизацию отходов: гармония или дисбаланс?

Л.К. СУБРАКОВА, кандидат экономических наук, ФГБОУ ВПО «Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова», Абакан.
E-mail: sub_lk@mail.ru

Введение экологических сборов с производителей потребительских товаров перенесено с 2015 г. на 2019 г. вследствие неподъемной нагрузки на бизнес в период кризиса, а также из-за отсутствия подзаконных актов, необходимых для расчета и контроля уплаты новых платежей. В статье рассматриваются финансовые аспекты обеспечения планируемыми экологическими сборами мероприятий по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Ключевые слова: экологические сборы, утилизация отходов, субсидии регионам

Экологические платежи, вносимые в качестве оплаты за использование природных ресурсов, делятся на экологические налоги и экологические сборы. Экологические налоги имеют существенный стимулирующий эффект и широко применяются в налоговой практике развитых стран (например, ими облагаются производство нежелательных в экологическом смысле продуктов либо использование экологически вредных технологий). Другая их разновидность – налоги на потребление вредной для окружающей природной среды продукции (уголь и бензин в качестве топлива), что стимулирует выбор покупателями экономичных по потреблению бензина автомобилей. Как следует из практики зарубежных стран, такие налоги вводятся при наличии полной нормативно-правовой базы для регулирования экологических аспектов производства и потребления продукции, а также когда созданы и действуют производственные мощности по переработке отходов.

В России нет специальных экологических налогов, в действующем Налоговом кодексе РФ предусмотрены налоги только на использование природных ресурсов (земельный, водный, налог на добычу полезных ископаемых, а также действует система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции [1]).

Экологические сборы имеют целевое назначение для плательщиков, после их уплаты они могут использовать экологическую емкость территории. Таковы разовые и регулярные платежи за пользование недрами, сбор за участие в конкурсе (аукционе), за выдачу лицензий, платежи за пользование лесным фондом, за загрязнение окружающей среды и т. п.

С 1 сентября 2012 г. в России введен экологический сбор на автомобили. Ставки утилизационного сбора дифференцированы с помощью понижающих и повышающих коэффициентов для физических и юридических лиц, новых и подержанных машин, а также в зависимости от мощности автомобильного двигателя. Однако этот сбор слабо связан с утилизацией автомобилей, потерявших потребительскую ценность. Комплексной системы утилизации автомобилей в России за прошедшие три года так и не создано. Действуют отдельные предприятия по приему старых машин, их разборке, а глубокая переработка отдельных компонентов имеется лишь в немногих регионах. Например, шредерные заводы, занимающиеся измельчением и прессованием извлекаемых металлов, функционируют только в девяти регионах, преимущественно в европейской части страны.

Еще одним недостатком можно считать разнонаправленное использование собираемых экологических сборов на транспортные средства, которые направлялись в виде субсидий на поддержку моногородов, отраслей гражданской промышленности и обеспечение занятости. Полный цикл системы утилизации автомобилей не субсидировался государством, осуществлялась лишь поддержка отечественных производителей автомашин через программу утилизации.

Экологический сбор на утилизацию, установленный в соответствии с федеральным законом «Об отходах производства и потребления» [2], уплачивается производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Его ставка формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. В ставку экологического сбора может включаться удельная величина затрат

на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей.

Некоторые уроки из практики утилизации автомобилей в нашей стране были учтены законодателями при принятии поправок в ФЗ «Об отходах производства и потребления», в частности:

1) в ст. 25 закона четко прописаны конкретные направления расходования бюджетных доходов, поступающих в виде экологических сборов. Перечень этих направлений построен по возрастающей: сначала указаны наименее затратные и доступные, затем – более дорогостоящие и относящиеся лишь к крупным субъектам Федерации. Так, строительство и оснащение мусороперерабатывающих предприятий, требующее до 75% всех затрат на переработку мусора, может осуществляться не в каждом регионе, а только в тех, где достигнут достаточно высокий уровень доходов и экологической культуры населения и бизнеса;

2) условием предоставления регионам субсидий из бюджета является разработка и утверждение в установленном порядке региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами. Это способствует развитию самостоятельности регионов в сфере экологической политики и готовности к соответствующей практике;

3) расчет ставки экологического сбора привязан к средней стоимости сбора, транспортирования, обработки и утилизации единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. В эту ставку может включаться удельная величина затрат на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей. Методики расчета ставок сборов будут различны для разных утилизируемых товаров, в зависимости от технических, технологических и прочих производственных условий обращения с отходами, что более обоснованно, чем дифференциация ставок экологических сборов на основе потребительских свойств, как в случае с автомобилями.

Отдельные аспекты проблемы обращения с отходами не получили отражения в законодательстве, а именно:

1) создание системы всеобъемлющей ответственности бизнеса за нарушение порядка обращения с отходами. Например,

в законе США о суперфонде (1980) предусматривается строгая солидарная и имеющая обратную силу ответственность фирм-загрязнителей (производителей, перевозчиков, потребителей). Применение данной нормы привело к необходимости учета экологических аспектов в оценке недвижимости и земли, в инвестиционной деятельности, в операциях купли-продажи, в процедурах банкротства;

2) экономическое стимулирование развития инфраструктуры для получения из коммунальных отходов вторичных материальных ресурсов через систему субсидий переработчикам. Распределение субсидий должно учитывать инновационный характер технологий, снижение себестоимости и повышение эффективности переработки компонентов твердых коммунальных отходов (ТКО) с учетом региональных особенностей спроса на те или иные виды вторичного сырья.

Ситуация с отходами и перспективы введения экологических сборов в Республике Хакасия

В Республике Хакасия, как и в большинстве других регионов страны, проблема утилизации отходов стоит остро и долгое время не решается комплексно из-за дефицита финансовых средств. В настоящее время в государственный реестр объектов размещения отходов по Республике Хакасия включены семь объектов, в том числе шесть полигонов твердых коммунальных отходов – в г. Черногорске, Сорске, Абаза, п. Усть-Абакан, с. Аскиз, Шира и один полигон коммунальных и нетоксичных промышленных отходов ОАО «Русал Саянал» в г. Саяногорске. Создание шести муниципальных полигонов ТКО обошлось в 2010–2013 гг. республиканскому бюджету в 59,3 млн руб. [3]. По программе «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Республики Хакасия на 2014–2020 гг.» планируется за счет бюджетных средств (24,3 млн руб.) строительство и оснащение трех полигонов в с.Бея, Боград, г. Саяногорске [4].

Строительство мусороперерабатывающего завода в г. Черногорске стоимостью 250 млн руб. предусмотрено республиканской программой развития Абакано-Черногорской агломерации на условиях государственно-частного партнерства со 100%-м вложением частных инвестиций. Но поскольку инвесторов,

согласных войти в проект на таких условиях, не нашлось, обсуждается переход к распределению долей участников ГЧП 50:50, что означает и сбалансированное распределение рисков, прав, обязательств, затрат и выгод. В инновационных проектах, к которым относятся мусороперерабатывающие заводы в России, перекос в одну из сторон приводит к нарушению баланса из-за возрастания рисков – если политических и валютных, то государство берет на себя большую их долю, если производственных и коммерческих, то повышенную нагрузку несет бизнес.

Согласно предварительным расчетам Минэкономразвития РФ и других ведомств, сумма поступления экологических сборов за 2015 г. прогнозировалась на уровне 30 млрд руб. Не вдаваясь в детали и методику расчета данной суммы [5], попробуем в самых общих чертах определить, достаточно ли собираемых финансовых средств для создания производственных мощностей по переработке коммунальных отходов.

Инвестиционные затраты регионов по строительству и оснащению основным и вспомогательным оборудованием объектов переработки отходов достигают 75% от цены мусороперерабатывающего завода. Поэтому рассмотрим источники инвестиций для создания мусороперерабатывающего предприятия как наиболее предпочтительного с экологической точки зрения варианта утилизации отходов. По закону предполагается четыре финансовых источника: средства производителей товаров, ассоциаций производителей, лицензированных переработчиков отходов и средства, собираемые в бюджет в виде экологических сборов (таблица).

Оценка финансовых источников развития сектора утилизации твердых коммунальных отходов в России

Критерий	Финансы			
	производителей	ассоциаций производителей	лицензированных переработчиков	федерального бюджета (экологические сборы)
Условия образования	Дефицит материальных ресурсов	Компактность дислокации	Рост сектора утилизации	Законодательное введение
Доля источника	Минимальная	Средняя	Средняя	Максимальная
Долгосрочная динамика	Сохранение достигнутого уровня	Снижение динамики	Высокий темп роста	Снижение динамики

Так, Республика Хакасия с численностью постоянного населения 535,6 тыс. чел. (0,37% от общей численности населения России) [6] условно может рассчитывать на сумму субсидий из федерального бюджета примерно в 111 млн руб. ($30000 \cdot 0,37\%$). Эта сумма превышает совокупность фактических и запланированных расходов бюджета республики в сферу обращения с отходами за 10-летний период с 2010 г. по 2020 г. (83,6 млн руб.). Хотя данной суммы субсидий все-таки недостаточно для полного обеспечения государственных инвестиционных расходов на мусороперерабатывающее предприятие соответствующей мощности в регионе, тем не менее на условиях долевого участия с предпринимательскими структурами в соотношении 40:50 инвестиционный проект мог бы состояться уже в 2015 г. (при условии введения сборов с 01.07.2015).

Откладывать начало инвестиционного процесса на более поздние сроки нецелесообразно, так как с годами поступления экологических взносов будут снижаться в связи с расширением деятельности специализированных частных перерабатывающих предприятий, текущая деятельность которых во всех странах, создавших данный сектор, характеризуется приемлемой для бизнеса рентабельностью.

Принцип распределения регионам бюджетных субсидий от уплаты экологических сборов пропорционально численности населения, предусмотренный в законе, представляется недостаточно корректным, поскольку им не учитывается фактор места производства утилизируемых товаров. По месту производства товаров потребляется, как правило, часть произведенной продукции, которая учитывается при распределении субсидий, а отходы производства отгружаемой в другие регионы и страны продукции остаются в местах производства и требуют утилизации.

Если производитель отказывается от самостоятельной переработки отходов и выбирает схему уплаты в бюджет экологических сборов, то они должны возвращаться в регион для создания инфраструктуры утилизации отходов примерно в том же размере. Схема расчета суммы экологических сборов по ставкам от 1,5 до 4,5% от себестоимости выпускаемой продукции, предложенная в проекте Постановления Правительства РФ,

подготовленного Минприроды РФ [7], более соответствует объективному положению дел в данной сфере.

Произведем расчет условной суммы субсидий, которую могла бы получить Республика Хакасия по минимальной ставке экологических сборов 1,5% от себестоимости продукции. Для расчета себестоимости продукции предприятий, не осуществляющих самостоятельную утилизацию отходов, воспользуемся статистическими данными за 2013 г. Выпуск товаров и услуг в целом составил 272488 млн руб., в том числе предприятий, не осуществляющих самостоятельную утилизацию отходов (сельское хозяйство, строительство, торговля), – 56602,2 млн руб., сальдированный финансовый результат крупных и средних организаций республики – 4530,6 млн руб. [8].

Расчетная рентабельность реализации товаров, услуг по всему кругу организаций составляла 1,662%. Прибыль организаций, не осуществляющих самостоятельно утилизацию отходов, равна 940,72 млн руб. ($56602,2 \cdot 0,01662$). Себестоимость товаров и услуг таких предприятий – 55661,47 млн руб. ($56602,2 - 940,72$). Тогда сумма экологических сборов по ставке 1,5% к уплате предприятиями республики условно равна 834,92 млн руб. ($55661,47 \cdot 0,015$).

Сравнение расчетной суммы экологических сборов к уплате предприятиями республики с суммой субсидий, рассчитанных пропорционально численности населения субъекта Федерации, показывает, что баланса в движении экологических сборов не достигается: в отдельно взятом регионе платежи предприятий в бюджет превосходят субсидии из бюджета почти в восемь раз. Данный дисбаланс свидетельствует, во-первых, о несовершенстве современной нормативно-правовой базы регулирования в сфере обращения с отходами; во-вторых, о необходимости учитывать при разработке норм обращения с отходами в нашей стране накопленные объемы отходов прошлой хозяйственной деятельности в регионах; в-третьих, о целесообразности межрегиональных связей в организации обращения с отходами для повышения эколого-экономической эффективности.

Литература

1. СПС КонсультантПлюс // Налоговый кодекс РФ. Ч.2. гл. 25.1, 25.2, 26, 26.4, 31.
2. ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 30 декабря 2008 года N 309-ФЗ (с изменениями на 29.12.2014 г.) (редакция, действующая с 1 июля 2015 г.), ст. 24.5.
3. Долгосрочная республиканская целевая программа «Экологическая безопасность Республики Хакасия (2011–2013 годы)» URL: <http://r-19.ru/authorities/ministry-of-finance-of-the-republic-of-khakassia/common/> (дата обращения: 22.08.2015).
4. Государственная программа Республики Хакасия «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов в Республике Хакасия (2014–2020 годы)», утв. постановлением Правительства Республики Хакасия от 13.11.2013 № 623. URL: www.prokrh.ru (дата обращения: 22.08.2015) .
5. Эксперты ВШЭ рассчитают экономически обоснованные ставки экологического сбора // Официальный сайт ВШЭ. URL: www.hse.ru/news/science/150681126.html
6. Численность населения России на 01.01.2015 // Официальный сайт Росстат. URL: www.gks.wps/rosstat (дата обращения: 22.08.2015).
7. Проект Постановления Правительства РФ «Об установлении ставок экологического сбора, уплачиваемого производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты потребительских свойств». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/40768.html>
8. Данные официального сайта Хакасстата. URL: http://hakasstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/hakasstat/ru/statistics/grp/