

Предпосылки разработки концепции формирования регионального рынка вторичных ресурсов

© 2010 Б.А. Жаппуева

Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова

E-mail: bela_z@mail.ru

Статья посвящена проблемам регулирования обращения твердых бытовых отходов, содержит краткий анализ системы экологических платежей за негативное воздействие на окружающую среду и оказания услуг по вывозу отходов, а также основные направления совершенствования данной области.

Ключевые слова: твердые бытовые отходы (ТБО), правовое регулирование, система экологических платежей, тарифы на вывоз мусора.

Основу регулирования системы обращения твердых бытовых отходов (ТБО) в РФ составляют федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления”, ряд других федеральных законов, постановлений Правительства, санитарных и строительных норм и правил, стандартов и технических условий. Нормативно-правовая база, кроме сугубо правового, определяет также источники и нормы фискального и экономического регулирования сферы обращения ТБО, которые в настоящее время далеки от совершенства.

Федеральный закон № 89-ФЗ “Об отходах производства и потребления” по своей сути не ориентирован на организацию системы обращения отходов с точки зрения экономической и экологической выгоды, хотя в числе принципов государственной политики в области обращения с отходами (ст. 3) закреплены следующие:

- “использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий”;
- “использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот”.

Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами (ст. 24) осуществляется посредством “понижения размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в процессе которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов” и “применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами”, что не является реальным стимулом из-за своей незначительности и отсутствия обязательного характера.

Постановление Правительства РФ от 16 июня 2000 г. № 461 “О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение” регламентирует требования к установлению лимитов на размещение отходов, в том числе порядок предоставления документации, обосновывающей лимиты на размещение, а также установление нормативов образования отходов производства и потребления. Разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение должна проводиться на основании методических указаний Министерства природных ресурсов Российской Федерации (МПР РФ), утвержденных Приказом МПР РФ от 11 июля 2002 г. № 115.

Лимиты на размещение отходов устанавливаются предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории.

Размещение отходов должно осуществляться на специально оборудованных объектах с разрешения природоохранных органов и с установлением лимитов, причем захоронение токсичных промышленных отходов I, II и III классов опасности допускается только на полигонах токсичных отходов, удовлетворяющих требованиям СНиП 2.01.28-85 “Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных отходов. Основные положения по проектированию”.

Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” устанавливается порядок определения платы за размещение отходов производства и потребление на специализированных полигонах и санкционированных свалках.

Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. □ 344 “О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления” устанавливает базовые ставки платежей за размещение отходов:

- I класс опасности - 1739,2 руб./т.
- II класс опасности - 745,4 руб./т.
- III класс опасности - 497 руб./т.
- IV класс опасности - 248,4 руб./т.
- V класс опасности - 0,4 руб./т. или 15 руб./м³.

В случае сверхлимитного размещения отходов размеры платежей увеличиваются в 5 раз, а при отсутствии у хозяйствующего субъекта, оформленного в установленном порядке разрешения на размещение отходов, платежи взимаются в 25-кратном размере. Платежи за размещение отходов в пределах установленных лимитов засчитываются в себестоимость продукции хозяйствующего субъекта, а платежи за сверхлимитное и несанкционированное размещение отходов выплачиваются за счет прибыли. Предприятия, осуществляющие природоохранные мероприятия, перечень которых определен в Инструктивно-методических указаниях по взиманию платы за загрязнение окружающей среды, могут уменьшить сумму платежей в пределах понесенных ими затрат на эти цели.

Однако процесс создания системы оплаты за негативное воздействие на окружающую среду протекал весьма болезненно и едва не окончился полным провалом. В кратком изложении события развивались следующим образом.

Плата за загрязнение окружающей среды установлена Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. □ 632, о чем говорилось выше. Однако исчисление размера этой платы было отнесено к компетенции Министерства природных ресурсов РФ.

Верховный Суд РФ своим решением от 28 марта 2002 г. □ ГКПИ 2002-178 признал это постановление незаконным на том основании, что плата за загрязнение окружающей среды является налоговым платежом и должна быть установлена федеральным законом, а не постановлением Правительства. В процессе обжалования данного решения Кассационная коллегия Верховного Суда РФ оставила его без изменений (определение от 4 июня 2002 г. □ КАС 02-232), это фактически означало, что с 4 июня 2002 г. уплачивать экологические платежи было необязательно, и, по сути, являлось коллапсом системы.

Процесс получил дальнейшее развитие по результатам обращения в Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ): согласно Определению КС РФ от 10 декабря 2002 г. □ 284-О, платежи за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия относятся к фискальным сборам за право осуществления какой-либо деятельности, в частности за право загрязнять окружающую среду.

Верховный Суд РФ 12 февраля 2003 г., повторно рассмотрев дело о законности Постановления Правительства РФ □ 632 (решение □ ГКПИ 03-49), согласился с Конституционным Судом в части правомочности установления фискального платежа Постановлением Правительства РФ, но в то же время признал недействующими два положения указанного Постановления:

- пункт 2, согласно которому нормативы экологических платежей должно было устанавливать Министерство природных ресурсов РФ;
- пункт 9 Порядка определения платы за загрязнение окружающей среды, утвержденного Постановлением □ 632, обязывавший предприятия перечислять экологические платежи в сроки, также устанавливаемые Министерством природных ресурсов РФ, а при нарушении этих сроков допускавший взыскание неуплаты путем списания суммы недоимок по инкассо.

Попытка обжаловать данное решение, принятая Правительством РФ, оказалась неудачной (Определение Верховного Суда РФ от 15 мая 2003 г. □ КАС 03-167).

В результате, с одной стороны, платежи за загрязнение окружающей среды, признанные фискальными сборами, вполне законны, а с другой – были отменены те нормы права, которые устанавливали базовые ставки исчисления платежей и сроки их уплаты. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на правомочность сбора экологических платежей, рассчитать плату за загрязнение окружающей среды хозяйственным субъектам по факту не представлялось возможным.

В данной связи 12 июня 2003 г. Правительством РФ было утверждено уже упомянутое ранее постановление □ 344 “О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления”.

Кроме того, вся система экологических платежей за негативное воздействие на окружающую среду носит компенсационный характер,

однако размер базовых ставок ставит вопрос об их экономической целесообразности, поскольку поступающих платежей не хватает даже на финансирование рекультивации земель, занятых под свалками. Кроме того, штрафы за неуплату экологических платежей не предусмотрены: в соответствии со ст. 106 Налогового кодекса Российской Федерации «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность». Конституционный Суд РФ признал платежи за загрязнение неналоговыми, следовательно, в неуплате платежей за загрязнение окружающей природной среды налоговое правонарушение отсутствует.

Считаем нужным обратить внимание на тот факт, что базовые ставки платежей за загрязнение окружающей среды были закреплены однажды и пересмотра хотя бы с учетом инфляции произведено на данный момент не было. Кроме того, размеры базовых ставок экологических платежей ничтожно малы и по сравнению с реальным воздействием на окружающую среду, и в сопоставлении со стоимостью современных природоохранных технологий.

Еще один значительный аспект данной проблемы, который необходимо рассматривать в совокупности с остальными, - это система вывоза (утилизации) ТБО и оплаты данного вида услуг. Следует отметить, что стоимость услуг по вывозу отходов ежегодно возрастает по разным районам республики от 6 до 30 %, однако их качество в лучшем случае остается прежним, хотя, как правило, из года в год ситуация только ухудшается: износ спецтехники выше всех норм, да и кадров в данной области не хватает.

Структура стоимости услуг по вывозу ТБО каждым предприятием определяется самостоятельно, однако можно выделить некоторые общие статьи калькуляции: расходы (ремонтный фонд, амортизация, горючее, оплата труда, отчисления на социальные нужды, прочие), прибыль и налоги.

При расчете тарифа на вывоз ТБО для населения за основу принимается норматив образования отходов для двух секторов: многоквартирные (1,4 м³ в год) и частные дома (2 м³ в год). Данный норматив умножается на приблизительную численность жителей в каждом секторе, т.е. вычисляется годовой объем образования отходов. Далее величина суммарных годовых затрат делится на годовой объем образования отходов,

к полученному результату прибавляется заданная норма прибыли.

Структура расходов на вывоз ТБО из года в год остается неизменной. А при наступлении очередного финансового года все расходы индексируются с учетом коэффициентов дефляторов, установленных на этот год. Таким образом, анализ издержек не производится, а итоговая величина расходов не оптимизируется.

Каждое предприятие, оказывающее услуги населению в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), после расчета стоимости услуг обязано представить результаты расчетов для проведения независимой экспертизы уполномоченными органами (например, Министерство экономического развития и торговли Кабардино-Балкарской Республики (КБР), администрации районов), которые могут внести поправки в расчеты или даже пересчитать полностью стоимость услуг. Так, в настоящее время возник спор между МУП «Спецавтотранс» (г. Нальчик) и Государственным комитетом по тарифам КБР (ГКТ КБР) из-за разногласий по определению величины тарифа на захоронение ТБО, входящего в общую сумму тарифов на вывоз ТБО. Данная величина установлена в размере 11,24 руб./ м³, однако калькуляция затрат МУП «Спецавтотранс» на захоронение ТБО составляет 60 руб./ м³. ГКТ КБР не считает возможным утвердить тариф в данном размере, ссылаясь на какие-то нормы при расчете тарифов, установленные едва ли не в 60-е гг. XX в. МУП «Спецавтотранс» заявил о своем намерении провести независимую экспертизу расходов на вывоз и утилизацию ТБО.

Таким образом, на данный момент необходимость формирования единой нормативной базы для расчета тарифов на вывоз и утилизацию ТБО является одной из приоритетных задач.

Организация вывоза отходов из нежилого сектора в настоящее время совершенно непрозрачна с точки зрения определения нормативов образования ТБО, поскольку договор с подрядчиком на оказание данных услуг должен заключаться на основании данных о фактических объемах образования и накопления ТБО, которые либо отсутствуют, либо непримиримо оспариваются хозяйствующими субъектами. В результате соглашение достигается на основе установления какой-то виртуальной величины образования отходов, которая далека от реальной, что неизбежно приводит к возрастанию расходов подрядчика на вывоз неучтенного объема ТБО и, как следствие, к накоплению долгов предприятий, занятых утилизацией ТБО.

В то же время существует механизм определения лимитов на размещение отходов для исчисления сумм экологических платежей, о котором говорилось выше и который никак не связан, как выяснилось, с определением нормативов образования отходов для хозяйствующих субъектов при заключении договоров на утилизацию ТБО, что, на наш взгляд, является в корне неправильным решением.

Органом, контролирующим начисление и собираемость экологических платежей, является территориальный орган Министерства природных ресурсов РФ, которое, согласно установленным нормативам, осуществляет перечисление средств в бюджеты трех уровней: федеральный, региональный и местный, куда поступает основная сумма. Предполагается, что данные средства должны поступать на финансирование рекультивации земель, занятых под территориями свалок. Но кроме того, что эти суммы не обеспечивают покрытия и малой толики данных затрат, они в принципе направляются на другие цели, поскольку в муниципальных бюджетах существует множество гораздо более «срочных» и «значимых» статей расходов. В результате предприятия, занимающиеся вывозом и утилизацией ТБО, вынуждены в условиях хронического дефицита денежных средств, задержек и неуплат по оказанным услугам изыскивать средства на содержание полигонов по захоронению ТБО хоть в каком-то соответствии с санитарно-гигиеническими требованиями. Совершенно очевидно, что при подобном положении дел данная задача в принципе не выполнима.

Таким образом, реформа всей системы нормативно-правового регулирования в области об-

ращения ТБО является одной из первостепенных задач государственной и региональной политики управления системой обращения ТБО. Основное внимание нужно уделить таким вопросам, как:

- пересмотр базовых ставок платежей за загрязнение окружающей среды;
- определение перечня конкретных видов деятельности и источников, наносящих ущерб природной среде, с принуждением к их сокращению и постепенному отказу от подобных технологий;
- введение однозначного механизма определения объемов образования и накопления ТБО для хозяйствующих субъектов;
- внедрение инструментов реального экономического стимулирования (льготные налоговые режимы и беспроцентные займы при целевом внедрении низкоотходных и ресурсосберегающих технологий).

1. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 25 июня 1998 г. □ 89-ФЗ. URL : <http://base.garant.ru/12112084/>

2. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30 марта 1999 г. □ 52-ФЗ. URL : www.rospotrebnadzor.ru/documents/zakon/461.

3. Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. □ 7-ФЗ. URL: www.ecotrans.info/legislation/docs_construction.

4. Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: постановление Правительства РФ от 28 авг. 1992 г. □ 632. URL: www.experteco.ru/actual_legislation/147.

5. Лысов Е.А. Экологические платежи: действующая практика исчисления и уплаты // Бухгалтерский учет и налоги. 2004. □ 2.

Поступила в редакцию 07.09.2010 г.