

РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ЛЬГОТНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ И ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

DEVELOPING PREFERENTIAL TAXATION SYSTEM OF PARTIES TO REGIONAL WASTE MANAGEMENT STRUCTURE AND INFRASTRUCTURE (EVIDENCE FROM VOLGOGRAD REGION)

**A. Lavrentieva
P. Timachev**

Summary. The crucial issues related to tax regulation are described both at the regional and federal levels. The main vectors of tax regulation system forming are analyzed in connection with the transition to the green economy. The most effective tools aimed at creating new and upgrading the existing capacities are revealed. The work also demonstrates potential and shortcomings of the legislative and institutional systems for creating waste collection and transportation infrastructure as well as ensuring construction of the required sorting capacity.

Keywords: environmental taxation, "green economy", policy of sustainable resource consumption, institution of regional operators, waste collection and segregation system, resource recovery.

Лаврентьева Анна Викторовна

*К.э.н., доцент, Волгоградский государственный университет
lavra.ne@mail.ru*

Тимачев Павел Валерьевич

*К. филол.н., независимый исследователь
pavel.timachev@mail.ru*

Аннотация. Описаны основные проблемы в сфере налогового регулирования как на региональном уровне, так и на уровне страны. Проанализированы основные направления формирования системы налогового регулирования в связи с переходом в сторону зеленой экономики. Выявлены наиболее эффективные инструменты, направленных на создание новых и модернизацию действующих мощностей. Описан потенциал и недостатки законодательной и институциональной системы по созданию инфраструктуры для сбора и транспортировки отходов, а также обеспечение строительства необходимых сортировочных мощностей.

Ключевые слова: экологическое налогообложение, «зеленая экономика», политика устойчивого потребления ресурсов, институт региональных операторов, система сбора и сортировки отходов, вторичное использование ресурсов.

Реформа экологического налогообложения является одним из наиболее эффективных инструментов, которые могут быть использованы при фундаментальной трансформации в сторону «зеленой» экономики как для отдельных субъектов, так для целых государств и мира в целом. При рассмотрении вопроса о введении экологических налогов правительства часто рассматривают вопрос о том, должны ли такие налоги, помимо содействия достижению экологических целей, также играть более значительную роль в достижении других социальных и экономических целей, таких как, например, снижение уровня безработицы. Проанализировав существующие исследования было установлено, что политика, которая снижает уровень безработицы, как правило, является дорогостоящей с точки зрения других целей политики, поскольку они уменьшают частные доходы, в том числе людей, находящихся на государственных льготах. Альтернативным условием, при котором экологическая политика приносит пользу занятости, является то, что налоговое бремя переносится на владельцев капитала или владельцев ресурсов

[14]. Это делает политически трудным осуществление экологической политики. В результате, чтобы сделать реформы «зеленого налога» социально приемлемыми, экономисты разрабатывают дополнительные стратегии, которые могут быть использованы для снижения налоговой нагрузки на окружающую среду для доходов частного сектора.

В течение последних десятилетий страны и международные организации из всех сил пытаются определить систему глобального управления, способную решать проблемы изменения климата. Киотский протокол стимулировал принятие политики в отношении климата первого поколения [15], но для решения проблемы смягчения последствий изменения климата [16] требуется гораздо больше усилий. Были приложены определенные усилия, чтобы хоть как-то компенсировать продолжающийся провал международных переговоров, [17;18] но лишь небольшая часть стран выбрала налоги на энергию и углерод [19;20]. Большинство стран придерживаются «мягкой политики», как, например, субсидиро-

вание возобновляемых источников энергии, которое в некоторых случаях оказалось не только сильно регрессивными, но и чрезвычайно дорогими [19]. Основными причинами этого политического выбора являются заинтересованность и общая непопулярность налогов.

События, связанные с Конференцией Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижским соглашением, создали серьезный прорыв в международных переговорах по смягчению последствий изменения климата. Тем не менее, обязательства стран по предоставлению данных о выбросах не являются надежными политическими обязательствами. Мир находится на переломном этапе: теперь необходима сильная внутренняя политика для удовлетворения Парижских обязательств по разумной цене. Любой другой результат, вероятно, поставит под угрозу систему залога и обзора, а также будущие ужесточения текущих обязательств [22].

Для выполнения этих задач предусматривается разработка специальных тематических стратегий по устойчивому потреблению ресурсов и устойчивому управлению ресурсами, по вторичной переработке отходов, а также осуществление мер по предотвращению образования отходов и управлению ими. Кроме того, планируется пересмотр законодательства, регулирующего обращение с различными видами отходов (например, строительными, органическими и т.д.).

Модель, описанная в исследовании К. Куралбаевой подтверждает выводы, что разработки политик в развивающихся странах, направленных на улучшение влияния экологической политики на рынок труда за счет более низких государственных расходов, скорее всего, будут безуспешными, поскольку государственные услуги являются важными факторами, определяющими благосостояние домашних хозяйств в этих странах [23]. Однако эти результаты следует рассматривать как выделение компромисса при реализации взаимодополняющей политики, направленной на улучшение влияния реформ на рынке ценных бумаг на рынке труда, а не на то, чтобы дать убедительное доказательство несовместимости реформ «зеленого налога» с политиками развития и борьбы с нищетой в меньшей степени развитые страны. В результатах также подчеркивается важность моделирования характеристик, имеющих значение для развивающихся стран при оценке последствий реформ налогового законодательства в этих странах. В более широком плане результаты показывают, что контекст, в котором вводится экологическое налогообложение, и пакет дополнительных мер реформы чрезвычайно важны, учитывая акцент развивающихся стран на аспектах равенства и распределения зеленой политики. Развивающиеся страны являются наиболее уязвимыми

для изменения климата и истощения ресурсов и поэтому должны принимать политику, которая способствует стимулированию экономического роста и содействию экологической устойчивости, включая экологические финансовые реформы. Конкретные инструменты «зеленого роста» следует идентифицировать и в соответствии с контекстом.

В Российской Федерации на сегодняшний день финансирование и реализация комплексной стратегии обращения с отходами осуществляется за счет средств федерального бюджета (в рамках государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы) [5; 6; 7], бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также за счет средств внебюджетных источников, в том числе в рамках государственно-частного партнерства с использованием механизма концессионных соглашений, включая финансовые средства, поступающие от реализации принципа «расширенной ответственности производителя (импортера)».

За счет средств экологического сбора, поступивших в федеральный бюджет, предусмотрено софинансирование мероприятий региональных программ в области обращения с отходами в форме предоставления субсидий субъектам РФ. На 2018 г. соглашения о предоставлении субсидий подписаны с 18 регионами на сумму 1 млрд. руб. По данным СМИ [11], основной объем средств будет направлен на строительство мусоросортировочных мощностей в Ставропольском крае, Челябинской и Воронежской областях. В 2019–2020 гг. на мероприятие «Государственная поддержка мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами» предполагается выделять по 1 млрд. ежегодно [9]. Вклад отрасли по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в валовый внутренний продукт Российской Федерации в 2016 г. составил 0,08% [10].

Индекс производства по группе «Сбор, обработка и утилизация отходов; обработка вторичного сырья» составил 107,7% в 2017 г. Это позволяет говорить о положительной динамике в отрасли обращения с отходами, однако не дает информации о том, насколько вырос вклад перерабатывающего сегмента ввиду отсутствия детальной информации по видам деятельности.

Стоимость выполненных услуг по сбору, обработке и утилизации отходов, а также обработке вторичного сырья в 2017 г. составила, согласно данным Росстата, 921 млрд. руб. Из них 402 млрд. руб. пришлось на сбор отходов, 85 млрд. руб. — на обработку и утилизацию отходов, 296 млрд. руб. — на деятельность по обработке вторичного сырья. Поступления от платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджет в 2017 году

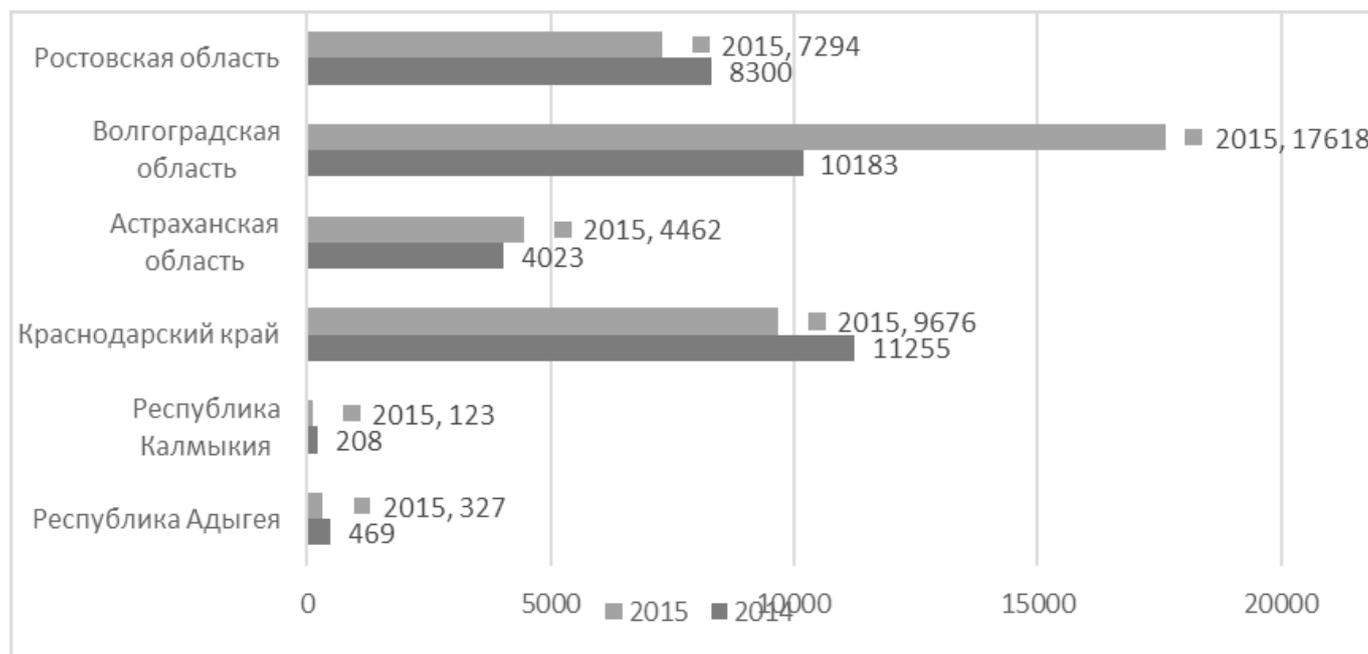


Рис. 1. Затраты на охрану окружающей среды южного федерального округа (в фактически действовавших ценах; млн. руб.)

составили 14,2 миллиарда рублей. В 2018 году они планируются на уровне 11,6 миллиарда рублей, в 2019 и 2020 годах — по 10,3 миллиарда.

Количество работающих в сфере обработки вторичного сырья, согласно статистическим данным, составила 4,2 тыс. человек (официально оформленные сотрудники), из которых 97% было занято в сфере обработки металлических отходов и лома. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих составила в 2016 г. 28 тыс. руб., увеличившись по сравнению с 2015 г. на 9%. При этом существуют особенности занятости в «мусорной» сфере, искажающие статданные (связанные с «серым наймом» людей, не имеющих возможность трудоустроиться официально, а также с «экономической нецелесообразностью» законно оформлять этот бизнес — по мнению самих предпринимателей, реализуется).

Министерство финансов России разработало проект поправок к Налоговому кодексу о введении экологического налога, который подразумевает взимание платежей с компаний и частных предпринимателей, оказывающих негативное влияние на окружающую среду. Как уточняется в пояснительной записке, в настоящее время уже существует «неналоговый платёж за негативное воздействие на окружающую среду». Однако такой механизм взимания платы в федеральный бюджет Минфин признал неэффективным. Согласно проекту, фиксированные налоговые ставки будут распространяться

на выброс различных веществ в воздух, сбросы в водные объекты, а также на размещение отходов производства и потребления по классу их опасности. Сейчас нормы о плате за ущерб экологии прописаны в законе об охране окружающей среды. В случае принятия проекта об экологическом налоге поправки вступят в силу с 1 января 2020 года.

Ситуацию, сложившуюся в сфере обращения с отходами в Волгоградской области, можно охарактеризовать как критическую. По данным регионального комитета экологии и природных ресурсов, за весь прошлый год нарушения закона, связанные с утилизацией, хранением, переработкой и транспортировкой мусора, были выявлены в деятельности 959 организаций [3]. По результатам проверок Облкомприроды выписал 848 штрафов на общую сумму около 7,8 млн. рублей. Серьёзность допущенных нарушений варьируется от незначительной — вроде ошибок при оформлении документации — до крайне высокой, когда речь идёт о многолетнем и злостном загрязнении окружающей среды.

Одна из главных проблем в сфере обращения с отходами, которую Волгоградская область не может решить в течение многих лет, — множество несанкционированных свалок. Несмотря на то, что регион стал одним из первых в России, где утвердили территориальную схему обращения с отходами, количество мест, куда мусор свозится нелегально, уменьшается слишком медленно. В прошлом году инспекторы областного комитета

выявили 659 несанкционированных свалок, где на площади в 84 гектара хранилось свыше 171 тысячи кубометров ТКО. В рамках проекта «Чистая область» удалось ликвидировать 313 таких объектов — то есть меньше половины от общего количества. По состоянию на конец 2017 года в Волгоградской области действовали четыре лицензированных полигона, куда свозились отходы из двадцати трёх муниципальных районов. Среди главных достижений прошлого года — начало ликвидации двух наиболее проблемных «мусорных куч» региона: в июле 2017 года стартовал вывоз отходов с огромных свалок в Кировском районе Волгограда и в окрестностях Краснослободска. Реализуются проекты по избавлению области от скоплений отходов в Дубовском, Камышинском, Среднеахтубинском и других районах.

Затраты на охрану окружающей среды Волгоградской области, включающие прямые инвестиции в основной капитал, текущие расходы, капитальный ремонт основных фондов, затраты органов исполнительной власти на содержание аппарата, занимающегося вопросами охраны окружающей среды, затраты на научные исследования и разработки, а также затраты на образование в сфере охраны окружающей среды, по данным Федеральной службы государственной статистики, в фактически действовавших ценах составили 10183 млн. руб. в 2014 и 17618 млн. руб. — в 2015 году.

Поправки в 89-ФЗ принципиально изменяют механизм обращения с отходами. Одно из ключевых изменений — внедрение института региональных операторов (далее — РО): каждый субъект РФ должен выбрать компанию для координации процесса обращения с ТКО. По итогам конкурса 27.07.2018 г. в Волгоградской области такой региональный оператор определен. Победителем конкурсного отбора стала компания ООО «Управление отходами — Волгоград». Данный субъект становится тем лицом, с кем собственники отходов должны будут заключить договор на сбор, вывоз и утилизацию бытового мусора. Аккумулируя на себе все денежные потоки, поступающие от населения, управляющих компаний и других генераторов бытовых отходов, РО заключает с остальными участниками рынка договоры на осуществление фактических действий с отходами, либо же делает все своими силами в случае наличия такой возможности. Региональный оператор определяется на конкурсной основе в каждом субъекте на срок не менее 10 лет. Новый институт, как предполагается, позволит упорядочить взаимоотношения между всеми участниками отрасли по обращению с отходами. Для индустрии утилизации отходов новый институт, в случае успешности его внедрения, означает, что в каждом регионе появиться отлаженный механизм движения сырьевых потоков, поскольку на РО ложатся обязанности по созданию ин-

фраструктуры для сбора и транспортировки отходов, а также обеспечение строительства необходимых сортировочных мощностей.

На сегодняшний момент не сформирован основной ряд нормативных документов, регламентирующих размеры ставок экологического сбора и нормативы утилизации как на региональном уровне, так на уровне страны. Эксперты отмечают, что неопределенности положений нормативных документов создают риски для бизнеса в виде возможных претензий контролирующего органа как в части состава отходов, так и в части принятия отчетности по выполнению бизнесом возложенных обязательств по утилизации товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Эти неопределенности создают также финансовые и репутационные риски для бизнеса [4].

В работе Волковой А. произведена попытка систематизации ставок экологического сбора и нормативов утилизации по каждой группе товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств [8], но важным, по нашему мнению, является то, что налоговые ставки и льготные условия должны устанавливаться на региональном уровне с учетом мнения предприятий и экспертов региона.

Говоря о тарифном регулировании, важно сделать акцент на том, что широко обсуждаемое в настоящее время введение повышающих коэффициентов на несортированный мусор для населения в условиях отсутствия удобной и эффективно действующей инфраструктуры представляется преждевременным и деструктивным. Особенно на фоне роста социальной напряженности, связанной с увеличением тарифов на услуги ЖКХ (к которым вскоре добавится измененный в сторону повышения тариф по отходам). При этом социологические опросы показывают [1], что значительная часть населения морально готова.

Среди финансовых мер, направленных на создание новых и модернизацию действующих мощностей: государственные гарантии по кредитам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов, субсидии на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, льготные займы, поддержка научно-технической деятельности и инноваций. Существует возможность заключения с государством специальных инвестиционных контрактов (СПИК), дающих право на налоговые льготы, субсидии, преференции при госзакупках и гарантирующих стабильность налоговых и регуляторных условий для инвесторов. При этом механизм СПИК ориентирован только на крупные проекты (минимальный объем инвестиций — 750 млн. руб.).

Важно отметить, что при получении государственной поддержки промышленными предприятиями, осуществляющими деятельность по обращению с отходами, существуют нюансы. В частности, если говорить о поддержке, предоставляемой в рамках деятельности Фонда по развитию промышленности, то на весь спектр инструментов могут претендовать те компании, результатом деятельности которых предполагается промышленная продукция, относящаяся к соответствующим кодам ОКПД/ОКВЭД обрабатывающих производств. Компании, деятельность которых не относится к товарному производству, а соответствует только группе ЕОКВЭД, могут воспользоваться только программой лизинговых займов на приобретение промышленного оборудования отечественного производства. К группе риска относятся сортирующие заводы и предприятия, производящие вторичное сырье, из-за пока проблемного правового статуса вторичных материалов.

В рамках налогового стимулирования инвестиционной активности действуют механизмы льготного налогообложения для резидентов территорий опережающего развития, региональные льготы по налогу на прибыль и имущество. С 1 января 2018 г. введен инвестиционный вычет по налогу на прибыль [6], однако его применение возможно только в случае принятия субъектом РФ соответствующего закона, а по состоянию на первый квартал 2018 г. решение действовало только в одном регионе – ХМАО.

Увеличение повторного использования отходов в Российской Федерации обусловлено неразвитостью системы сбора и сортировки отходов. В России одним из ограничивающих факторов было наличие налогообложения операций по продаже вторичных ресурсов населением, что делало практически невозможным внедрение таких способов приема отходов, как фандоматы, передвижные пункты сбора и пр. Да и «сдавать макулатуру по паспорту» в стационарных пунктах приема, а затем заполнять и сдавать налоговую декларацию для подтверждения отсутствия налогооблагаемой базы, готовы далеко не все. В развитых странах, таких как Германия, Литва, Норвегия, Чехия и др. фандоматы стоят во всех магазинах розничной торговли; в отдельных странах фандоматы стоят на входе в метро, где билет можно приобрести, сдав отходы. Налогом данные операции не облагаются. В части налогового стимулирования также важны льготы по уплате НДС, вокруг которых в РФ идут активные дискуссии.

В последние годы произошли положительные изменения в части налогообложения операций с макулатурой: с октября 2016 г. был отменен НДС на этот вид вторсырья, что, по оценкам отраслевых экспертов, позволило «выйти из тени» сборщиками макулатуры. 21 марта 2018 г. Государственной думой РФ был принят законопроект

об отмене НДС от сдачи макулатуры, что, как ожидается, позволит увеличить сбор макулатуры у населения. Такой шаг в отношении всех видов вторсырья позволил бы повысить уровень переработки, убрать двойное налогообложение, снизить объем нелегальных операций на рынке. С точки зрения отдельных представителей органов власти, существует риск незаконного обогащения юридических лиц, которые могут воспользоваться открывшейся возможностью. Однако это не проблема граждан и сборщиков, в отношении которых действует налог, а ответственность надзорных органов.

Производители продукции из вторичного сырья могут воспользоваться общеотраслевыми мерами поддержки экспортеров, включая содействие в продвижении на внешних рынках, финансовую и имущественную поддержку институтов развития в форме невозвратного, венчурного и долгового финансирования, страхование рисков, государственные гарантии экспортерам.

Нефинансовая поддержка включает в себя информационно-консультационную поддержку, включая ГИС «Промышленность», а также предоставление преференций при госзакупках. Важно отметить, что полнота информационного обеспечения, особенно с учетом множества проблем в применении и трактовании новых нормативно-правовых актов у участников рынка, является необходимым условием успешного перехода на новую систему обращения с отходами. Государственное же стимулирование спроса на продукцию, произведенную из вторичного сырья, является, по нашему мнению, ключевым стимулирующим фактором. Тема «зеленых» закупок, включая предоставление преференций бумаге из вторсырья и пр., широко обсуждается на высшем уровне [2], однако пока что нельзя говорить о широком применении принципов экологичности (или же эколого-экономической целесообразности) при госзакупках.

Пока что ключевым документом, стимулирующим экологичность производств, можно считать закон «Об энергоэффективности» [12], устанавливающий преференции для товаров с определенным классом этого показателя. Кроме того, экологоориентированные компании могут претендовать на преференции при получении государственной поддержки в связи с переходом на наилучшие доступные технологии (НДТ).

Резюмируя, можно сказать, что, несмотря на положительные тенденции развития отрасли обращения с отходами, ситуация остается критической, а полезное использование отходов находится на неоправданно низком уровне, о чем свидетельствуют статистические данные, позволяя в то же время оценить тенденции развития отрасли. Фактические цифры, демонстрирующие объемы и структуру образования отходов, коммерче-

скую деятельность в области сбора, утилизации и переработки, могут отличаться от приводимых в настоящем исследовании. Связано это с тем, что данные, предоставляемые различными ведомствами, не всегда совпадают (что не отрицается официальными лицами в выступлениях на отраслевых мероприятиях). Кроме того, в значительной степени «мусорный бизнес» все еще находится в теневом секторе экономики.

Благодарность

«Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области, проект «Организация эффективной региональной системы обращения с отходами и ее инфраструктуры: институциональный, экономический и правовой аспекты» № 17–12–34008»

ЛИТЕРАТУРА

1. Епифанова Д. (Тетра Пак). Раздельный сбор — ключевой фактор развития переработки ТКО. Доклад в рамках IX Международного форума «Экология», 22–23 марта 2018 г.
2. «Зеленые» госзакупки. [Электронный ресурс] <https://torg94.ru/articles/zelenye-goszakupki-2018-03-22/> (дата обращения 12.10.2013)
3. Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области. [Электронный ресурс] <https://oblkompriroda.volgograd.ru/current-activity/reports/6892/> (дата обращения 15.10.2018)
4. О российском законодательстве по введению ответственности производителей и импортеров в части утилизации товаров производства и потребления и их упаковки. [Электронный ресурс] <https://www.amcham.ru/uploads/AmCham%20Waste%20Management%20Law%20Bulletin%202017-02.pdf>
5. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р;
6. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 326;
7. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2018 года № 379.
8. Рынок утилизации отходов. [Электронный ресурс] <https://clck.ru/EZynm>
9. (дата обращения 18.10.2018)
10. Согласно ФЗ «О Федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в ред. 24 ноября 2017 г.
11. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года.
12. Федерал Прес. [Электронный ресурс] <http://fedpress.ru/expert-opinion/1998326> (дата обращения 15.10.2018)
13. Федеральный закон РФ от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
14. Федеральный закон от 11.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» (с изм. № 107-ФЗ от 23.04.2018 и др.).
15. Bovenberg L, van der Ploeg F (1998) Tax reform, structural unemployment and the environment. *Scand J Econ* 100(3):593–610
16. Fankhauser S, Gennaioli C, Collins M (2015) Do international factors influence the passage of climate change legislation? *Clim Policy* 16(3):318–331
17. IPCC (2014) Fifth assessment report — mitigation of climate change. Technical report
18. Ostrom E (2009) A polycentric approach for coping with climate change. Policy Research Working Paper Series, The World Bank
19. Jordan AJ, Huitema D, Hildén M, Asselt H, Rayner TJ, Schoenefeld JJ, Tosun J, Forster J, Boasson EL (2015) Emergence of polycentric climate governance and its future prospects. *Nat Clim Change* 5(11):977–982
20. Baranzini A, Carattini S (2014) Taxation of emissions of greenhouse gases. In: Freedman B (ed) *Global environmental change, number 1 in handbook of global environmental pollution*. Springer, Dordrecht, pp 543–560
21. World Bank (2014) State and trends of carbon pricing 2014. Technical report
22. Marcantonini C, Ellerman AD (2014) The implicit carbon price of renewable energy incentives in Germany. RSCAS Working Paper 2014/28, European University Institute
23. Baranzini A, Bergh J, Carattini S, Howarth R, Padilla E, Roca J (2015) Seven reasons to use carbon pricing in climate policy. Working Paper wpdea1507, Department of Applied Economics at Universitat Autònoma de Barcelona
24. Kuralbayeva K. *Environmental Taxation, Employment and Public Spending in Developing Countries* (2018).

© Лаврентьева Анна Викторовна (lavra.ne@mail.ru), Тимачев Павел Валерьевич (pavel.timachev@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»