

УДК 336.22:338.246.027.2

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-4-80-85

*Л.А. Кормишкина, Л.П. Королева*

**Бюджетно-налоговое стимулирование развития организованного рециклинга: действующая практика и перспективы реформирования<sup>12</sup>**

*ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»; Россия, Республика Мордовия, 430005, г. Саранск, ул. Большевикская, 68; korol.l@mail.ru*

В условиях перехода от линейной к циркулярной модели экономики существует необходимость корректировки механизма бюджетно-налогового стимулирования в сфере рециркуляции отходов. В связи с этим цель исследования – разработка предложений в области бюджетно-налоговой политики с позиции создания системы организованного рециклинга. В статье описаны ключевые законодательные новации в механизме бюджетно-налогового стимулирования развития индустрии рециклинга в России. Определены проблемы механизма финансирования утилизации отходов, основанного на взимании с производителей и импортеров товаров утилизационного и экологического сборов. Проведен анализ показателей структуры затрат на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления. Сделан вывод о необходимости расширения инвестиционных программ государства и частных инвесторов для ускоренного развития индустрии рециклинга. Представлены предложения по реформированию механизмов бюджетного финансирования, порядка исчисления утилизационного и экологического сборов, инструментов стимулирования сокращения объема отходов у источника их образования.

*Ключевые слова: индустрия рециклинга, отходы производства и потребления, утилизационный сбор, экологический сбор, плата за вывоз и захоронение отходов.*

Ограниченность природных ресурсов и усиливающаяся антропогенная нагрузка на окружающую среду не только тормозят экономический рост в мировых масштабах, но и создают угрозы глобальной безопасности. В связи с этим развитые страны мира в посткризисные годы приняли ряд стратегических инициатив, предполагающих переход к циркулярной экономике. При этом фундаментальная роль в механизме развития индустрии рециклинга отведена мерам бюджетно-налоговой политики.

В России механизм бюджетно-налогового стимулирования развития рециклинга в последние годы был существенно преобразован путем внесения ряда новаций в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ (далее ФЗ № 89) и ряда подзаконных актов.

Во-первых, введены новые платежи в бюджет, предназначенные для финансирования индустрии рециклинга: утилизационный сбор с производителей и импортеров колесных транспортных средств (2012 г.) и самоходных транспортных средств

---

<sup>12</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Развитие теории и методологии исследования рециклинга как особого фактора экономического роста в неиндустриальной экономике» № 16-02-00394. Статья подготовлена по материалам доклада, представленного на III Международной научно-практической конференции «Модернизация экономических систем: опыт и перспективы», которая прошла 27–28 апреля 2017 года в Дагестанском государственном университете (г. Махачкала, РФ).

(2016 г.), а также экологический сбор с производителей и импортеров определенных видов продукции (упаковочных материалов, тары и др.) (2015 г.). Порядок их исчисления и уплаты детально описан в работах ряда авторов [1–4].

Во-вторых, повышена нагрузка на захоронение отходов на полигонах: нормативы платы за размещение 1 тонны отходов в пределах установленных лимитов размещения (поэтапно с 2016 г.), тарифы на захоронение радиоактивных отходов (2017 г.). С 1 января 2020 г. планируется перейти на экологическое регулирование на принципах наилучших доступных технологий (НДТ). При этом плата за отходы производства и потребления для бизнеса с круговым циклом производства будет обнуляться за счет применения нулевого коэффициента, а для бизнеса, размещающего отходы с превышением установленных лимитов или нарушением отчетности об образовании, использовании, обезвреживании отходов, – увеличиваться в 25 раз.

В-третьих, реализуется налоговый маневр в нефтяной сфере, предполагающий рост налоговой нагрузки по налогу на добычу полезных ископаемых и сокращение таможенных пошлин. Это приведет к росту цен на продукты нефтепереработки внутри страны, что, в свою очередь, повысит конкурентоспособность альтернативных источников топлива [5].

В-четвертых, расширяются объемы бюджетных инвестиций в сферу обращения с отходами. Так, в рамках реализации подпрограммы «Чистая страна» запланировано строительство и эксплуатация 5 заводов по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов (ТКО). На указанные цели предусмотрен объем финансирования в 243 409,77 млн руб., в т. ч. 5543,24 млн руб. из бюджетов субъектов РФ.

Безусловно, данный проект обеспечит приращение инвестиций в основной капитал за счет строительства мусоросжигательных заводов, внедрения наилучших доступных технологий и локализации оборудования для ликвидации объектов накопленного вреда на территории избранных субъектов РФ (Нижегородская, Волгоградская, Калининградская, Архангельская, Смоленская, Тульская области, Республики Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чеченская, Кабардино-Балкарская, Чувашия). Однако его реализация без развитой инфраструктуры раздельного сбора отходов может привести к применению на практике технологии мусоросжигания ко всем категориям отходов, в том числе соответствующим критериям вторичного сырья и ресурсов. Это идет вразрез с принципами концепции циркулярной экономики, допускающей ликвидацию только отходов, не подлежащих повторному использованию и переработке.

Так, в ЕС все иные остатки от производства и потребления квалифицируются не как отходы, а как побочные продукты или вторичное сырье и ресурсы [6]. Столь различное толкование категории отходов в России и странах ЕС ведет к необъективности любых сопоставлений статистических данных по сжиганию мусора. К примеру, Министерство природных ресурсов и экологии РФ приводит данные по доле сжигаемых ТБО в отдельных странах: Швейцария – 79 %, Япония – 72 %, Дания – 65 %, Швеция – 59 % и др., а Россия – всего 2,4 %. В данном случае определяющим фактором является то, что согласно иерархии отходов в перечисленных странах на мусоросжигательные заводы попадают только неподлежащие восстановлению и переработке остаточные отходы.

По данным ЕС, в период с 2010 по 2014 г. мощность сжигания в странах ЕС-28 (плюс Швейцарии и Норвегии) увеличилась на 6 % – до 81 млн т. В 2013 г. для рекуперации энергии было направлено около 2,5 млн т отходов [7]. В основном это вторичные виды топлива, т. е. уже разделенные и специальным способом обработанные отходы, имеющие высокую извлекаемую теплотворную способность. Однако этот факт не рассматривается как положительный применительно к любой стране ЕС. Прирост мусоро-

сжигательных мощностей, позволяющих осуществлять рекуперацию энергии, может принести пользу только странам с низким или несуществующим специальным потенциалом сжигания и высокими масштабами свалок. И даже таковым государствам-членам рекомендуется уделять приоритетное внимание дальнейшему развитию схем раздельного сбора и инфраструктуры утилизации в соответствии с законодательством ЕС. Постепенное отвлечение отходов с полигонов должно сопровождаться созданием мощностей по рециркуляции [8].

Однако все эти меры пока не оказали существенного влияния на объем инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления (рис.).

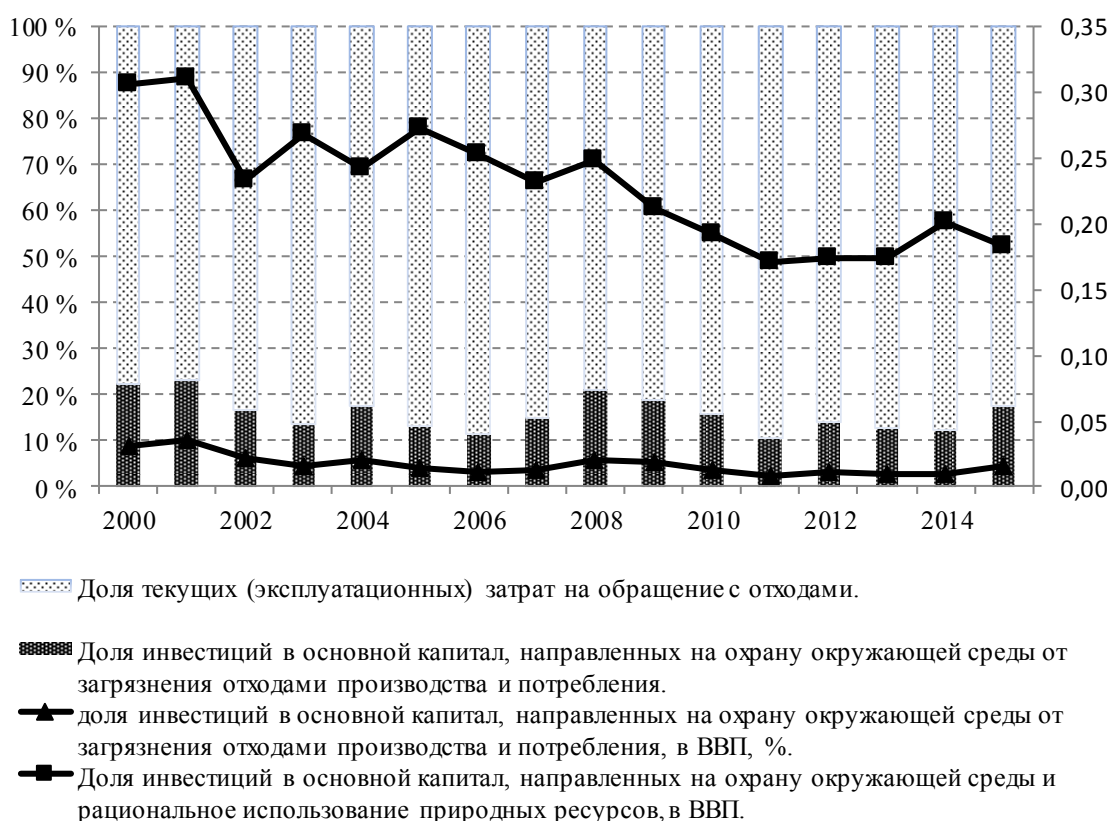


Рис. Динамика показателей структуры затрат на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления, %

Как видно из рисунка, в структуре затрат на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления преобладают текущие (эксплуатационные) расходы. Доля инвестиций в основной капитал не превышает 20 % и по отношению к ВВП составляет с 2010 г. минимальную долю – 0,01 %. Судя по динамике данного показателя, сфера обращения с отходами в России развивается по инерционному сценарию, ориентированному на развитие экологически чистой инфраструктуры захоронения. Нам представляется наиболее эффективным сценарий ускоренного развития, требующий существенного расширения инвестиционных программ, финансируемых как из государственного бюджета, так и из частных средств.

Для расширения объемов инвестиций в индустрию рециклинга необходимо скорейшее принятие подзаконных актов, ликвидирующих пробелы в бюджетном законо-

дательстве, создание централизованного внебюджетного фонда и разработка порядка распределения бюджетных ассигнований, собранных за счет утилизационного и экологического сборов, между бюджетами разных уровней и отдельными проектами. Так, производителю (импортеру) транспортных средств можно предоставить право получать субсидии на инвестиционные проекты по модернизации производственных процессов и расширению утилизационных мощностей за счет и в пределах уплаченного предварительного утилизационного сбора за транспортные средства, жизненный цикл которых еще не истек, при условии принятия обязательств по их безвозмездной утилизации в будущем [9, с. 151].

Финансовая поддержка крупных проектов по ускоренному развитию инфраструктуры и внедрению прогрессивных технологий переработки на условиях государственно-частного партнерства должна, по нашему мнению, быть организована федеральным центром, а не ограниченными в доходах регионами. Из территориальных бюджетов следует финансировать объекты переработки отходов малой и средней пропускной способности.

Альтернативой прямому субсидированию проектов по рециклингу может стать система налоговых льгот в рамках прямого налогообложения имущества и прибыли. Например, в зарубежных странах активно применяется механизм налогового кредита как вычета из налогового оклада по налогу на прибыль организаций в случае приобретения оборудования, предполагающего производство готовой продукции из переработанного (вторичного) сырья и материалов [10, с. 523]. В России аналогичных стимулов не предусмотрено.

Требует изменений порядок исчисления утилизационного сбора. Его величина должна зависеть от факторов, влияющих на стоимость безопасной для окружающей среды утилизации, к примеру от материального состава утилизируемого объекта, рентабельности переработки того или иного вида отходов, что окажет влияние на производственные решения производителей при определении дизайна продукции, который должен соответствовать требованиям экологичности, долговечности и др.

Скрытый характер экологического сбора нивелирует стимулы к сокращению потребления облагаемой им продукции. Вполне оправданно использовать открытую форму сбора в отношении ряда категорий продукции. Для этого нужно обязать производителя исчислять и указывать в сопроводительной документации либо непосредственно на продукции, например газетах, журналах, пакетах, сумму утилизационного сбора в себестоимости единицы продукции, а предприятия торговли – доносить эту информацию до покупателя путем ее выделения в чеке [9, с. 152].

Раздельный сбор и сортировка отходов остаются наименее развитым звеном в процессе обращения с отходами и деструктивным фактором в привлечении частных инвестиций в индустрию рециклинга. Для его распространения необходимо повысить материальное стимулирование сокращения объема генерируемых отходов у источника их образования путем:

- бюджетного стимулирования инновационных проектов в сфере разделения и рециклинга вторичного сырья (ресурсов) и отходов;
- активизации практики использования производителем залоговых и возвратных механизмов финансирования, а также привлечения крупных торговых сетей к сбору электрической и электронной техники;
- постепенного перехода (по мере обеспечения доступности инфраструктуры раздельного сбора отходов) к исчислению платы за сбор и вывоз ТКО по системе Pay-As-You-Throw (PAYT) [11]. Она предполагает: определение генератора отходов, измерение

объема генерируемых им отходов и установление платы за вывоз единицы объема отходов.

Эффективным решением, по нашему мнению, было бы введение запрета на захоронение и сжигание несортированных отходов. Так, с 1 января 2017 г. вступила в действие норма ФЗ № 89, запрещающая захоронение отходов, содержащих полезные компоненты, подлежащие утилизации.

Кроме того, необходима как масштабная просветительная кампания среди населения о значимости сокращения образования отходов и отдельного их сбора для качества жизни, так и гармоничная система фискальной нагрузки (в соответствии с принципом «загрязнитель платит») и стимулов для ответственного поведения домохозяйств в сфере обращения с отходами и расширения спроса на вторичные ресурсы и изготовленные из них товары. Важно сформировать комплексную систему регулирования, включающую меры по административному ограничению нерационального и бюджетно-налогового стимулирования рационального поведения субъектов хозяйственной деятельности, генерирующих отходы.

### Литература

1. Гинзбург Ю.В. Утилизационный сбор в евразийском экономическом союзе: сравнительно-правовой анализ // Реформы и право. – 2014. – № 3. – С. 3–6.
2. Заринов В.М., Захарова Ю.С. Правовые изъяны экологического сбора // Налоговед. – 2015. – № 4. – С. 12–19.
3. Пономарева Н.В., Голубцова Е.В. О введении экологического сбора // Финансы. – 2015. – № 12. – С. 29–32.
4. Субракова Л.К. Экологические сборы и субсидии регионам на утилизацию отходов: гармония или дисбаланс? // ЭКО. – 2016. – № 4 (502). – С. 133–140.
5. Кормишкина Л.А., Королева Л.П. Оценка налогового маневра с позиции парадигмы неоиндустриального развития России // Национальная безопасность / nota bene. – 2015. – № 3. – С. 427–441.
6. Directive № 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance) // OJ. – 2008. – № 312, p. 3–30.
7. The role of waste-to-energy in the circular economy. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of the Regions. Brussels, 26.01.2017. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/environment/waste/waste-to-energy.pdf>. (Дата обращения 07.06.2017).
8. Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe, WI et al, 2016. European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy (ETC/WMGE), 2017. Режим доступа: <http://forum.eionet.europa.eu/nrc-scp-waste/library/waste-incineration>. (Дата обращения 07.06.2017).
9. Королева Л.П. Где взять деньги на рециклинг? // ЭКО. – 2016. – № 10 (508). – С. 142–155.
10. Кормишкина Л.А., Королева Л.П. Фискальное регулирование рециклинга автотранспортных отходов при переходе к неоиндустриальному развитию // Налоги и налогообложение. – 2015. – № 7. – С. 510–527.
11. Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU. European Commission. Final Report. 13 November 2015. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Separate%20collection\\_Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Separate%20collection_Final%20Report.pdf) (Дата обращения 07.06.2017 г.).

*Поступила в редакцию 14 июня 2017 г.*

UDC 336.22:338.246.027.2

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-4-80-85

**Fiscal incentives for the development of organised recycling: current practices and prospects for reform**

*L.A. Kormishkina, L.P. Koroleva*

*National Research Mordovia State University; Russia, Republic of Mordovia, 430005, Saransk, Bolshevistskaya st., 68; korol.l@mail.ru*

In the context of transition from a linear to a circular economic model, there is a need to adjust the mechanism of fiscal stimulus in the sphere of resource recycling. In this regard, the research objective is the development of proposals in the field of fiscal policy from the standpoint of creating an organized recycling system. The article describes the core legislative innovations in the mechanism of fiscal incentives for the development of recycling industry in Russia. The problems of the mechanism for financing waste utilization, based on the collection of recycling and environmental goods from producers and importers, have been identified. The indicators analysis of the cost structure for environmental protection from production and consumption pollution has been done. The conclusion of the need to expand investment programs of the state and private investors for the accelerated development of the recycling industry has been drawn. The authors of the article also make proposals for reforming budget financing mechanisms, recycling and environmental fees' calculation procedure, incentive mechanisms for reducing the amount of waste at the sources of their generation.

*Keywords: recycling industry, production and consumption waste, recycling fee, environmental fee, fee for removal and disposal of waste.*

*Received 14 June, 2017*