

УДК 332.14

^{1,2} *Р.С. Рожков, ¹ Е.А. Попова, ¹ М.С. Соловцова*

¹ФГБВОУ ВО «Академия гражданской защиты МЧС России», Московская область, г. Химки, email: s_elena97@mail.ru

²ФГБОУ ВО «Финансовый университет при правительстве РФ», г. Москва, email: rbt07@mail.ru

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Ключевые слова: экологическое законодательство, нормативно-правовая база, экономическое стимулирование, деятельность по обращению с отходами.

В статье рассматривается существующее положение дел в сфере правового обеспечения механизмов экономического стимулирования деятельности, связанной с обращением с отходами в России.

^{1,2} *R.S. Rozhkov, ¹ E.A. Popova, ¹ M.S. Solovtsova*

¹FGBVOU VO "Academy of Civil Protection of the Ministry of Emergency Situations of Russia", Moscow region, Khimki, email: s_elena97@mail.ru

²FGOU VO "Financial University under the Government of the Russian Federation", Moscow, email: rbt07@mail.ru

ISSUES OF LEGAL SUPPORT OF MECHANISMS OF ECONOMIC INCENTIVES IN THE FIELD OF ACTIVITIES IN THE MANAGEMENT OF PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE

Keywords: environmental legislation, regulatory framework, economic incentives, waste management activities.

The article examines the current state of affairs in the field of legal support for mechanisms of economic stimulation of activities related to waste management in Russia.

Неуклонно растущие на протяжении многих десятилетий объёмы экономической деятельности человека оказывают всё большее и большее негативное влияние на окружающую среду, масштабы которых становятся настолько значительными, что начинают, в свою очередь, влиять на все без исключения сферы человеческой жизнедеятельности, в том числе и на экономические процессы, которые становятся всё более зависимыми от экологической повестки. Очевидной становится необходимость решения задач по минимизации негативного воздействия экономики на окружающую среду, для чего необходимо разработка и внедрение соответствующих инструментов, эффективнейшими из которых являются механизмы экономического стимулирования.

Одним из немаловажных факторов экологического ущерба в наше время становится громадное, постоянно растущее количество отходов, образующихся в процессе производства и потребления, для уменьшения объёмов которых необходимо внедрение инновационных технологий, снижающих количество их образования и повышающих эффективность их утилизации путём вовлечения в циклы вторичной переработки. Решение данных задач требует создания условий экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов, в том числе занимающихся деятельностью, связанной с обращением с отходами, для чего необходимо закрепление на законодательном уровне конкретных мер экономического стимулирования, таких как налоговые, ценовые, кредитные и прочие льготы и санкции.

Федеральные законы «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ от 10.02.2002 г.) и «Об отходах производства и потребления» (№ 89-ФЗ от 24.06.98 г.) с рядом последующих их редакций предусматривают обязательную плату для хозяйствующих объектов за нанесение вреда окружающей среде при размещении отходов производства и потребления, а также экологический и утилизационный сборы, появившиеся в системе регулирования природоохранных мер относительно недавно, в 2013–2014 гг., и потому практический опыт их применения не столь велик, в особенности это относится к экологическому сбору. Данные платежи являются различными по своему правовому характеру, обладают разными наборами субъектов, а также регламентирующими их функционирование условиями оснований и порядка взимания. Кроме того, со времени ликвидации в России в начале XXI века системы внебюджетных экологических фондов целевой характер компенсационных выплат за причинение вреда окружающей среде фактически перестал быть таковым, а необходимые экономические механизмы централизованного финансирования природоохранной деятельности, в том числе и деятельности, связанной с обращением с отходами, практически отсутствуют. Следствием этого является то, что основным направлением в сфере экологической политики России по обращению с отходами производства и потребления, является не развитие отходо-перерабатывающей промышленности, а взимание платежей и сборов за размещение отходов и выдачу различных лицензий, при этом количество свалок неуклонно растёт, а бизнес в сфере отходов вовлекается в криминальные схемы [1]. Выходом из сложившейся ситуации может стать создание федеральной программы, обеспечивающей необходимые экономические и правовые условия для развития отходо-перерабатывающей отрасли, позволяющей стимулировать повторное использование переработанного сырья в производстве, осуществляющей финансовую поддержку предприятий в сфере обращения с отходами. Система должна быть сбалансирована так, чтобы предусматривать не только административные меры воздей-

ствия, но и экономические механизмы стимулирования, в то время как в настоящий момент наблюдается преобладание административных механизмов над экономическими.

Проблемы, связанные с определением и взиманием платы за негативное воздействие на окружающую среду (ПНВОС), на протяжении длительного периода являлись острыми вопросами, встававшими, как перед предприятиями, занятыми деятельностью по обращению с отходами, так и перед государственными органами, регулирующими отношения в данной сфере, что было обусловлено наличием её недостаточной развитости на законодательном уровне, проявляющейся в наличии большого числа пробелов в нормативно-правовой базе, ведущих к появлению юридической неопределённости, что вызывало многочисленные споры и разбирательства в судебной и правоприменительной практиках [2].

Экономические механизмы стимулирования процессов, обеспечивающих применение новейших технологий по защите окружающей среды в сфере деятельности по обращению с отходами, таких как их безопасная утилизация и переработка для повторного использования, а также деятельности, в процессе которой применяются технологии, позволяющие снизить количество образующихся отходов и класс их опасности путём уменьшения вредных выбросов в атмосферу, загрязняющих стоков, сбросов на рельеф и т.п., должны применяться в рамках общего комплекса мер экономического регулирования экологических вопросов, включающего в себя перечень правовых документов, обеспечивающих повышение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования [3].

Обеспечение экологической безопасности и соблюдения соответствующих норм и правил субъектами экономической деятельности в условиях активно развивающегося рынка, в первую очередь, достигается путём создания условий для их экономической заинтересо-

ванности в решении подобных задач, что является более эффективным механизмом по сравнению с механизмами административного регулирования в данной сфере, однако, как показывает практика, в отечественной экономике наоборот, наиболее эффективными являются административные инструменты, такие как нормирование, экологическая экспертиза, выдача лицензий, государственный надзор, юридическая ответственность за нарушение норм экологического законодательства и пр. Причинами такого положения дел являются недооценённость эффективности мер экономического стимулирования, рыночные механизмы которого пока ещё не получили достаточно широкого распространения в отечественной практике, а также существующие многочисленные пробелы в нормативно-правовой базе экологического законодательства, позволяющие сделать вывод, что правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды в России фрагментарно и малоэффективно [4]. Кроме того, отсутствие правовых механизмов, регламентирующих работу инструментов экономического стимулирования деятельности, так или иначе связанной с вопросами экологического характера, приводит к тому, что нормы экологического законодательства выступают лишь декларациями, выражающими намерения государства на будущее [5].

На данный момент, нормативно-правовая база в сфере экологического законодательства представляет из себя довольно ограниченный перечень механизмов экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности, к осуществлению ими мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий (НДТ), определяющий, в основном, в соответствии с № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», правила использования специальных коэффициентов, повышающих или понижающих ПНВОС. Эффективность данного набора правовых норм, обеспечивающих экономическое стимулирование снижения негативного воздействия на окружающую среду и закреплённых исключительно в сфере экологического законодательства, наряду с их отсут-

ствием в других областях законодательства, является недостаточной, так как фактическое применение механизмов экономического стимулирования существенно ограничивается отсутствием соответствующей нормативно-правовой базы в смежных областях законодательства, таких как банковское дело, налоговое право, возможности получения льгот, нормы, регулирующие инвестиционную деятельность и т.п.

Помимо прочего, система мероприятий, обеспечивающих защиту окружающей среды, обладает значительной финансовой затратностью, которая в совокупности с низкой заинтересованностью хозяйствующих субъектов к осуществлению подобных мероприятий, также является немаловажным фактором, снижающим эффективность применения на практике действующих правовых норм в сфере экологического законодательства. Так, например, финансовые затраты, необходимые для внедрения на предприятии современных природосберегающих технологий, требующих установки дорогостоящего оборудования, могут быть настолько высоки, что, с экономической точки зрения, определённые виды деятельности предприятия могут перестать быть рентабельными, как минимум, в краткосрочной перспективе.

Основными экономическими принципами, по уменьшению НВОС в сфере деятельности по обращению с отходами производства и потребления, согласно № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», являются снижение объёмов образования отходов, переработка с целью повторного использования полученного сырья, взимание платы за размещение и стимулирование мероприятий, связанных с реализацией данных задач. Одним из механизмов экономического стимулирования, применяемых в настоящее время данной сфере является уменьшение платы за негативное влияние на окружающую среду для субъектов экономической деятельности при условии использования ими современных технологий, снижающих количество образующихся при производстве отходов. Таким образом, применение ПНВОС является фактором, стимулирующим хозяйствующие субъекты

к внедрению ими технологий безотходного производства и проведению мероприятий по устранению негативных последствий загрязнения окружающей среды [6]. Тем не менее, существующие правила начисления и взимания ПНВОС не предусматривают применение льгот для различных категорий плательщиков, так как корректировка её размера зависит лишь от зачѐнной стоимости проведѐнных экономическим субъектом природоохранных мероприятий [7]. В результате, вместо того чтобы создавать условия экономической заинтересованности для предприятий, занимающихся деятельностью по утилизации отходов и переработке их во вторичное сырьѐ, а также предприятий, производящих продукцию из такого сырья, существующая нормативно-правовая база фактически предполагает лишь повышение размера ПНВОС за несоблюдение требований, предусмотренных законом в сфере деятельности, связанной с обращением с отходами (в соответствии со ст. 16.3 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», максимальный применяемый коэффициент к ПНВОС может быть увеличен до 100 раз), что, по сути своей, является механизмом экономических санкций, а не механизмом экономического стимулирования.

Важными факторами, влияющими на процесс развития отходоперерабатывающей индустрии, является стимулирование раздельного накопления отходов производства и потребления, а также вовлечения продуктов их переработки в процессы производства вторичной продукции, регулирование которых на данный момент также представляет из себя значительный пробел в отечественном экологическом законодательстве, и практически в нём не отражено.

Не менее важным фактором в данном направлении является экономическое стимулирование процессов по производству товаров, которые в дальнейшем, после окончания срока их эксплуатации, могут быть повторно переработаны либо товаров, обладающих возможностью их безопасной утилизации, состоящих из биоразлагаемых материалов. На данный момент, существующим в России экологическим законодательством в сфере деятельности по обращению с отхо-

дами, обеспечиваются меры экономического стимулирования исключительно для хозяйствующих субъектов, производящих продукцию, по окончании сроков использования которой, образуются отходы, состоящие из биоразлагаемых материалов, список которых определяется правительством РФ [8].

Экономические механизмы стимулирования в данном случае, в соответствии с п. 3 ст. 24 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» представлены в виде предоставления льгот, касающихся экологического сбора, снижение ПНВОС при размещении отходов, отдельных налоговых выплат, а также субсидирование подобной деятельности за сѐт бюджетов как федерального уровня, так и субъектов федерации, в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Ещё одним вопросом к существующей нормативно-правовой базе в сфере, относящейся к деятельности по обращению с отходами, является отсутствие стимулирующего эффекта у такого вида реализации расширенной ответственности производителя/импортера, как экологический сбор, связанное с тем, что размеры данных выплат не способствуют возникновению экономической заинтересованности у хозяйствующих субъектов в выполнении требований экологического законодательства и применению природосберегающих технологий, причиной чего является, в первую очередь, отсутствие соответствующих стимулов в виде понижающих коэффициентов данного сбора, применяемых к производителям/импортѐрам товаров, произведѐнных из переработанных материалов, или материалов, которые возможно переработать и использовать повторно в дальнейшем. Согласно п. 10 и п. 11 ст. 24.5 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», выплаты, поступающие в бюджет от данного сбора, должны носить целевой характер расходования, однако существующие механизмы, способные эффективно обеспечить подобный характер расходования экологического сбора, такие как специализированные бюджетные либо внебюджетные фонды, на данный момент отсутствуют, что затрудняет возможность последовательного целевого использования данных средств.

Тем не менее, в нормативно-правовой базе, относящейся к сфере расширенной ответственности производителя/импортера существуют отдельные механизмы экономического стимулирования, заключающиеся в применении понижающих коэффициентов экологического сбора к субъектам, выполняющим самостоятельную утилизацию такого вида отходов, как упаковка, в соответствии с установленными законодательством нормативами, при условии, что при производстве данной упаковки было использовано сырьё вторичной переработки. Указанный коэффициент определяется, согласно п. 14 ст. 24.2 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», путём расчёта количественного соотношения вторсырья, содержащегося в произведённой упаковке. Однако, подобный подход стоило бы расширить и на другие виды товаров, при производстве которых были использованы повторно переработанные материалы, а также на продукцию, имеющую возможность быть повторно переработанной после утраты своих потребительских свойств, либо состоящей из биоразлагаемых материалов.

Ещё одним важным вопросом экономического стимулирования деятельности по снижению НВОС в сфере, связанной с обращением с отходами, является правовое обеспечение механизмов налоговых и прочих льгот, регламентируемых в данный момент лишь отдельными правилами налоговой нормативно-правовой базы, которые в экологическом законодательстве, к сожалению, пока не имеют соответствующего закрепления, несмотря на то, что эффективное их осуществление невозможно без создания необходимых правовых оснований. В качестве примера можно привести предусмотренную ст. 254 ч. 2 налогового кодекса РФ возможность освобождения от уплаты НДС для субъектов, занимающихся реализацией отходов чёрных, цветных и драгоценных металлов, когда сумма налога на прибыль уменьшается в соответствии со стоимостью отходов, которые в дальнейшем могут быть использованы повторно, а также со стоимостью тары, принятой от поставщика, которая также может быть использована в дальнейшем. Подобные формы налогового стимулирования не являют-

ся достаточными для достижения эффективного снижения количества производимых отходов, а также создания экономической заинтересованности у хозяйствующих субъектов в повторном их использовании.

Значительную долю производимых отходов в ежегодном исчислении составляют твёрдые коммунальные отходы (ТКО), количество которых, согласно официальной статистике, составляет около 60 млн т./год, а степень вовлечения их в циклы повторной переработки является одной из самых низких по отношению к общему объёму образуемых отходов производства и потребления, вследствие чего наблюдается процесс нарастания количества мусорных полигонов и свалок [9].

Принимая во внимание то, что основная часть указанных отходов производится жилым сектором, несомненную важность приобретают механизмы экономического стимулирования физических и юридических лиц, являющихся правообладателями собственности жилых помещений, заключающиеся, в первую очередь, в стимулировании селективного сбора образуемых отходов. В качестве стимулирующего механизма для осуществления подобного сбора ТКО может выступить закрепление на правовом уровне льгот, обеспечивающих собственникам жилья снижение оплаты за жилищно-коммунальные услуги, при условии соблюдения правил раздельного сбора мусора.

Ранее существовавший термин «ТБО» (твёрдые бытовые отходы), заменённый на «ТКО», в платёжных документах за жилищно-коммунальные услуги был выделен в 2019 г. в отдельную позицию, кроме того, в ряде субъектов РФ были внесены изменения в нормативно-правовую базу, относящиеся к сфере селективного сбора отходов, но, к сожалению, меры экономического стимулирования подобной деятельности пока не получили широкого распространения, что также является одним из существующих вопросов, относящихся к сфере правового обеспечения в сфере деятельности по обращению с отходами.

Таким образом, можно констатировать, что существующая ситуация в системе правового обеспечения ме-

ханизмов экономического стимулирования деятельности по обращению с отходами производства и потребления в отечественном экологическом законодательстве нуждается в значительной доработке. При этом, внедрение дополнительных механизмов

экономического стимулирования должно быть предварительно и всесторонне оценено с точки зрения их актуальности и возможного влияния на экологическую ситуацию в будущем, что, в свою очередь, должно гарантировать эффективность их применения.

Библиографический список

1. Боголюбов С.А., Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Концепция развития экологического (природоохранного) законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 469.
2. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 105.
3. Кичигин Н.В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 46.
4. Хлуденева Н.И. Правовое обеспечение экономического стимулирования в области охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 6.
5. Игнатьева И.А. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования и инструменты «зеленой» экономики: точки пересечения в праве // Экологическое право. 2012. № 4. С. 40.
6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды в свете интеграционных процессов // Lex russica (Русский закон). 2014. Т. 96. № 4. С. 425.
7. Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150-160.
8. Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2016 г. № 202-р «Об утверждении перечня упаковки, готовых товаров, после утраты потребительских свойств, которыми образуются отходы, которые представлены биоразлагаемыми материалами» // СЗ РФ. 2016. № 8. Ст. 1141.
9. П. 11 Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (п. 11).