

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Проблемы и перспективы дальнейшего реформирования
института расширенной ответственности производителей
в контексте «мусорной реформы»
(Препринт научно-исследовательской работы)**

**Москва
Институт Гайдара
2022**

Автор: *Киреева А.В.*, к.ю.н., с.н.с. научного направления «Правовые исследования» Института Гайдара.

Целью исследования является анализ основных экономико-правовых проблем института расширенной ответственности производителей (РОП) в контексте «мусорной реформы», а основными задачами – ретроспективный анализ законопроектной деятельности, направленной на реформирование системы экологических платежей в целом и РОП; обзор научных работ и экспертных мнений по вопросу о причинах недостаточной эффективности «мусорной реформы»; анализ основных проблем действующей системы РОП и действующей Концепции ее реформирования; выработка предложений по результатам проведенного исследования.

Issues and prospects of further reforms of the extended producer responsibility institution in the context of “garbage reform”

The purpose of the study is to analyze the main economic and legal issues of the institute of extended producer responsibility (EPR) in the context of the “garbage reform”, while the study’s main objectives include a retrospective analysis of lawmaking activity aimed at reforming the environmental payment system as a whole and EPR in particular, a review of scientific papers and expert opinions on why the “garbage reform” is not effective enough, an analysis of the main challenges faced by the existing EPR and the Concept on reforming thereof, as well as development of proposals based on the study’s findings.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Анализ ряда существенных проблем института расширенной ответственности производителей с учетом планов по его реформированию	5
Заключение	12
Список использованных источников	14

ВВЕДЕНИЕ

В 2019–2022 гг. были отмечены значительные трансформации как в области обращения с отходами, так и его финансово-фискальных аспектов, включая реформу института расширенной ответственности производителей, изменение системы оплаты за вывоз твердых коммунальных отходов, придание целевого характера плате за нанесение вреда окружающей среде и усиление ответственности организаций за накопленный ущерб окружающей среде и ряд иных. Также произошли существенные организационно-управленческие изменения, включая создание и начало работы Публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (далее – ППК «РЭО»); переход к новой схеме обращения с отходами, основанной на передаче основных функций по сбору платежей за вывоз ТКО, а также обязанностей, связанных с утилизацией отходов, региональным операторам; завершение процессов регионального и федерального территориального планирования в сфере обращения с отходами; а также ряд иных изменений, направленных на реализацию нацпроекта «Экология» и федеральных проектов «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». Помимо прочих новаций, в 2020 г. была разработана очередная версия Концепции реформирования института «расширенной ответственности производителей товаров и упаковки» (далее – РОП), которая вызвала активную критику делового сообщества в лице РСПП и других организаций и, несмотря на это, послужила основой для разработки сперва одного (2021 г.), а затем и другого (2022 г.) проектов Федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и статью 8 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации"» [1]. С учетом того, что реализация предложенной Концепции реформирования РОП, а также разработанного на ее основании проекта федерального закона повлекут увеличение фискальной нагрузки на бизнес и повышение цен для потребителей, целью настоящего исследования является анализ основных экономико-правовых проблем института РОП в контексте «мусорной реформы», а основными задачами – ретроспективный анализ законопроектной деятельности, направленной на реформирование системы экологических платежей в целом и РОП; обзор научных работ и экспертных мнений по вопросу о причинах недостаточной эффективности «мусорной реформы»; анализ основных проблем действующей системы РОП и действующей Концепции ее реформирования; выработка предложений по результатам проведенного исследования.

Анализ ряда существенных проблем института расширенной ответственности производителей с учетом планов по его реформированию

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Реализация нацпроекта «Экология» и госпрограммы «Охрана окружающей среды» были сопряжены с целым рядом проблем, неоднократно отмечавшихся Счетной палатой РФ и экспертным сообществом, в том числе эти недостатки оказали существенное влияние и на проведение «мусорной реформы», которая в 2019–2021 гг. отстала от графика и реализована в настоящее время не полностью.

В числе наиболее значимых недостатков «мусорной реформы», а также связанной с ней реформы РОП, можно отметить следующие выделяемые экспертами проблемы.

1. Нацпроект «Экология» фактически был рассчитан на ликвидацию накопленного ущерба, тогда как меры по его предотвращению в будущем оказались недостаточными. В частности, это выражается в недостаточно определенных требованиях в части содержания региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО): ст. 13.2 Закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предусматривает необходимость отражения в них лишь перечня мероприятий в области обращения с отходами, значения их целевых показателей и источников финансирования. При этом четкие рекомендации, касающиеся возможного перечня таких мероприятий, а также методики расчета каждого из них на федеральном уровне, своевременно выработаны не были (отсутствуют в открытом доступе и в настоящее время), что привело к тому, что субъекты Российской Федерации определяли методы расчета базовых показателей достаточно произвольно, в результате чего наиболее сложные с организационной точки зрения мероприятия, такие как отдельный сбор отходов, запланированы были не всеми субъектами РФ, и большинство из них не указало на применение доступных технологий. Аналогичным образом региональные схемы обращения с отходами (ст. 13.3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») составлялись без учета растущего объема отходов производства и потребления. Так, только за 2020–2021 гг. объем ТКО вырос на 21,5% [2, 3, 4]. В частности, подзаконные акты в области планирования обращения с отходами, включая Постановление Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130 «О разработке ...территориальных схем в области обращения с отходами...» [5], регламентируют преимущественно процедурные вопросы утверждения территориальных схем, а также их структуру; акты, регламентирующие порядок определения нормативов обращения с ТКО, включая Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 [6], основываются на следующем порядке: нормативы определяются федеральными органами исполнительной власти (далее

– ФОИВ) субъектов РФ или, если это предусмотрено региональными законами, органами местного самоуправления на основании замеров количества твердых бытовых отходов; при этом перспектива нелинейного увеличения их объема, как это произошло, к примеру, в период пандемии коронавируса, в формулу расчета не заложена. Таким образом, методической основы для прогнозирования растущей массы ТКО, а также планирования мер по обращению с ними ни в актах правительства, ни в соответствующих нацпроектах и федеральных проектах не заложено.

2. Недостатки, связанные с неточностью и достаточно большой степенью свободы субъектов РФ в области расчета объемов ТКО, приходящихся на долю каждого гражданина (определенные ограничения в этом направлении были установлены только ФАС России¹, однако они оказались недостаточными [7]), что привело, в частности, к тому, что при переходе на «новую схему обращения с отходами» регионами достаточно свободно осуществлялись замеры, определялась стоимость услуг регионального оператора и устанавливались тарифы, которые в различных регионах были определены по-разному и в ряде случаев в 2019–2021 гг. выросли в несколько раз [тарифы по регионам 8 и др. 9]. Причем различия в размере тарифов были обусловлены не столько региональными климатическими и экономическим различиями, сколько именно применявшейся регионами методикой расчета: так, в Московской области тарифы оказались выше, чем в соседних регионах федерального округа. Довольно существенно различаются и тарифы региональных операторов, работающих на различных территориях одного субъекта РФ.

3. Одновременно с этим, несмотря на активный рост «мусорной отрасли», трудновыполнимыми оказались и планы по созданию мощностей, требующихся для утилизации отходов, что привело к невозможности 100%-ного исполнения первоначальных параметров нацпроекта «Экология», а также госпрограммы «Охрана окружающей среды», на что неоднократно обращали внимание эксперты Счетной палаты РФ и ряд независимых исследователей.

4. Маловероятным представляется достижение показателей федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» в части «доли направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов», а также «доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов». По последним данным Росстата, эти показатели остаются

¹ Приказ ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами».

низкими, а доля отходов, отправляемых на захоронение, по-прежнему, высока, несмотря на тот факт, что более 40% отходов в настоящее время проходят «обработку» (сортировку). Так, по состоянию на ноябрь 2022 г., по данным Росстата, «доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов (G2)» составила 86,67%¹, а «доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов (G2)» составила по состоянию на октябрь 2022 г. порядка 11,1%² (по состоянию на 2020 г. Счетная палата говорила о том, что утилизацию проходило чуть более 7%).

Также эксперты неоднократно обращали внимание на нереалистичный характер расчета сроков строительства инфраструктуры по переработке ТКО. В настоящее время принимается ряд мер, направленных на создание дополнительных мощностей по утилизации отходов, при этом большинство соответствующих проектов являются концессионными или основанными на иных формах государственно-частного партнерства. В роли публичного партнера при этом выступает ППК «РЭО», получающее из бюджета субсидии на цели развития рынка переработки, а также ряд иных публично-правовых структур, включая ГК «Ростех», ГК «Росатом» и ГК «ВЭБ», которые заключили с ППК «РЭО» соглашение о строительстве 25 мусоросжигательных заводов в городах с населением, превышающим 500 тыс. человек, а также в нескольких крупных туристических центрах³. В настоящее время в программно-проектных документах, принятых по вопросам «мусорной реформы» и реформы РОП, нет точных данных о том, сколько именно планируется построить объектов с привлечением публичных финансов, однако имеется ключевая информация о том, какова должна быть их суммарная мощность. В частности, соответствующий показатель отсутствует в федеральном проекте «Комплексная система обращения с отходами...» – вместо точного количества создаваемых объектов в федеральном проекте имеется показатель, определяющий необходимость введения в эксплуатацию к 2024 г. «23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО». Важно также отметить, что по данному проектному направлению не предусмотрено внебюджетного финансирования. При этом определенная информация по вопросу о количестве создаваемых объектов утилизации ТКО имеется в «Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов

¹ URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61942>

² URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61941>

³ URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/09/22/840840-trudom-pererabativaemie>

производства и потребления на период до 2030 г.», утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р (в ред. от 13.10.2022 г.), в которой предусмотрены планы по созданию 70 экотехнопарков, 226 заводов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, а также 310 многофункциональных комплексов по сортировке ТКО.

Помимо взаимодействия с другими публичными компаниями, ППК «РЭО» активно реализует политику по использованию облигаций, первый выпуск которых был зарегистрирован в сентябре 2022 г. [10]. Схема взаимодействия с частными компаниями также основывается на преимущественном использовании публичных финансов, которые ППК «РЭО», во-первых, получает в форме субсидий и использует для реализации концессионных проектов и, во-вторых, привлекает, выступая эмитентом облигаций. Всего, в рамках облигационных займов ППК «РЭО» планирует до 2024 г. привлечь до 100 млрд руб. Для выкупа облигаций также активно используются публичные финансы. Хотя приобретение облигаций может осуществляться различными инвесторами, Правительство приняло решение возложить роль якорных инвесторов на ряд институтов развития. В частности, для выкупа первой эмиссии облигаций, выпущенных ППК «РЭО», на 5 млрд руб. Правительством РФ был докапитализирован Россельхозбанк.

Таким образом:

- программно-проектные документы не полностью соответствуют стратегическим в части формулировки показателей, отражающих планы Правительства по созданию утилизационных мощностей;
- на уровне федерального проекта «Комплексная система...» не предусмотрено плана действий по привлечению частных инвесторов (все запланированные федеральным проектом ассигнования по созданию дополнительных мощностей по утилизации являются бюджетными; в разделе «внебюджетные источники» указано – ноль, хотя в реальности к участию в программе привлечены средства юридических лиц, в первую очередь – институтов развития, в том числе выступающих в роли якорных инвесторов при покупке облигаций ППК «РЭО», а также иных лиц, которым также предоставлена возможность их приобретать, т.е. в реальности «внебюджетные средства» присутствуют;
- одним из основных источников финансирования «мусорной реформы» являются публичные финансы, передаваемые отрасли через систему институтов развития, которые совместно участвуют в концессионных проектах и выкупают облигации ППК «РЭО»;

- даже по тем проектам, на которые государство имеет максимальное финансово-организационное влияние, принимаются неоптимальные с экологической точки зрения решения, связанные с подменой переработки сжиганием отходов в рамках расширенного российским законодательством понятия «утилизации». Выбор в пользу расширения понятия утилизации обусловлен нехваткой финансирования для организации полноценной переработки, в связи с чем сжигание отходов оказывается наиболее доступным вариантом;
- для финансирования инфраструктуры, необходимой для утилизации ТКО, используются: многоканальная система финансирования, включающая субсидии, выделяемые ППК «РЭО», в целях реализации концессионных соглашений; софинансирование проектов, реализуемых ППК «РЭО», другими институтами развития; а также облигационные займы. Во всех этих случаях прямо или косвенно задействуются публичные финансы;
- принимаемые меры не позволят обеспечить введение новых объектов в строй в предусмотренный программно-проектными документами срок – к 2024 г. В частности, облигации ППК «РЭО», необходимые для финансирования строительства, которое должно быть завершено в 2024 г., только начали выпускаться в конце 2022 г., а создание нескольких мусоросжигательных заводов на базе совместного участия ППК «РЭО», ГК «Ростех» и др. по состоянию на 2022 г. также находилось только в стадии организации. В совокупности, завышенные ожидания на фоне нехватки финансовых ресурсов, в первую очередь, частных инвестиций, а также некоторых недостатков методической подготовки на этапе планирования проектно-программных инструментов, использованных в области обращения с отходами, привели к тому, что Счетная палата оценивала исполнимость госпрограммы «Охрана окружающей среды» как среднюю (по состоянию на конец 2021 г.), а некоторые мероприятия нацпроекта «Экология» признала в 2020 г. практически невыполнимыми. Это привело к тому, что показатели госпрограммы «Охрана окружающей среды» неоднократно пересматривались и утратили, по мнению контрольно-счетного органа, преемственность; их общее количество сократилось в 2021–2022 гг. практически на четверть, а соответствующие разделы из текста госпрограммы были изъяты.

С учетом изложенного следует:

- скорректировать показатели проектных и программных документов, а также документов стратегического планирования в сфере обращения с отходами в соответствии друг другу, обеспечив при этом реалистичность их достижения;
- исследовать вопрос о возможности и потенциальных направлениях применения мер по расширению привлечения малых и средних компаний в отрасль, в том числе в сектор, связанный с переработкой и утилизацией отходов. Как минимум, доля малых и средних компаний в отрасли не должна сокращаться по сравнению с периодом, предшествовавшим переходу к новой схеме обращения с отходами, когда на рынке присутствовали независимые перевозчики ТКО, а также организации, осуществляющие уборку мест размещения отходов;
- привести понятие утилизации в соответствие с европейской практикой, исключая сжигание из категории переработки. С учетом того, что практика сжигания отходов не является предпочтительной по сравнению с переработкой, предлагается: а) исключить сжигание отходов из понятия утилизации, четко разграничив правовые механизмы их поддержки; б) законодательно ограничить случаи, когда выбор в пользу сжигания является допустимым. Именно с учетом необходимости разграничения показателей, связанных с созданием мощностей по сжиганию и по переработке, которые в настоящее время в проектно-программных документах не разграничиваются.

5. Указанные планы по интенсификации строительства инфраструктуры обращения с ТКО отразились и на изменениях в Концепции РОП, а также разработанных на ее основании проектах федеральных законов о внесении изменений и дополнений в закон «Об отходах производства и потребления» в 2021 и 2022 гг. И сама Концепция, и разработанные в ее развитие законопроекты оказались ориентированы в первую очередь на повышение поступлений от экологического сбора, для чего было принято спорное и труднореализуемое в сложившихся условиях решение о переходе к 100%-ному нормативу утилизации – сперва по нескольким, а затем и по остальным группам товаров и упаковки, а также по усилению информационного контроля и повышению ответственности субъектов РОП. Одним из главных финансово-бюджетных положений законопроекта 2022 г. стало окончательное закрепление «окрашенного» характера экологического сбора, который был введен в 2022 г. и в настоящее время обеспечивается на уровне актов Правительства РФ (Постановление от 25.03.2022 № 467). На основании п. 15 ст. 24.4 предлагаемой редакции проекта федерального закона «Об отходах производства и потребления...» средства, поступающие в федеральный бюджет от экосбора, могут использоваться «...на обеспечение

утилизации отходов от использования товаров индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами, осуществляющими утилизацию отходов...», в том числе на мероприятия по строительству, реконструкции объектов, необходимых «для осуществления деятельности в области обращения с отходами», обустройство мест накопления отходов, а также на финансирование расходов (любых, так как законопроектом не уточняется, каких именно) ФОИВ, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

В отношении сложившейся практики использования средств от экосбора в настоящее время средства в размере, эквивалентном поступлениям от него, передаются ППК «РЭО» (Постановление Правительства РФ от 25.03.2022 № 467), которая, в свою очередь, задействует их для реализации концессионных соглашений по строительству мусоросжигательных заводов в регионах с низким уровнем бюджетной обеспеченности. При этом ППК «РЭО» финансирует до 95% затрат на их строительство и последующую эксплуатацию [11]. Практически полностью публичный характер финансирования проектов в сфере утилизации позволяет сделать предположение о том, что, возможно, придание экологическим сборам и плате за негативное воздействие на окружающую среду «окрашенного» характера является бесполезным, – в любом случае расходы, связанные с утилизацией ТКО и устранением накопленного ущерба финансируются за бюджетный счет и объем бюджетных вложений существенно превышает поступления от экологических платежей.

Заключение

В ходе ретроспективного анализа применения системы экоплатежей в России было показано, что к настоящему времени система прошла в своем развитии несколько этапов, при этом в определенной степени наблюдается возвращение отдельных ее элементов, характерных для первого этапа и обусловленных стремлением законодателя к обособлению экоплатежей и управлению ими на целевой основе. Вместе с тем показано, что подход, применяемый к реформированию РОП в рамках «мусорной реформы», является недостаточно комплексным и охватывает только один из нескольких тесно связанных друг с другом экоплатежей, имеющих, по сути, фискальную природу, но не инкорпорированных в налоговое законодательство. Обязательства бизнеса в рамках РОП, с одной стороны, до последнего времени недостаточно эффективно администрировались в связи с неготовностью до 2022 г. необходимых информационных систем, что позволяло плательщикам активно уклоняться от уплаты экологического сбора и иных расходов, связанных с исполнением обязательств по утилизации товаров и упаковки; с другой – имели тенденцию к постоянному увеличению фискальной нагрузки на добросовестных плательщиков по причине расширения номенклатуры облагаемых товаров и упаковки, а также повышения процента обязательной утилизации. Утвержденная в 2020 г. Концепция реформирования РОП по состоянию на 2022 г. реализована частично, преимущественно в части расширения полномочий ППК «РЭО» и развития информационных правовых систем, ориентированных на контроль за производителями товаров и упаковки, тогда как стремление законодателя к внедрению 100%-ных нормативов утилизации натолкнулось на проблемы, связанные с кризисом коронавирусной инфекции 2020–2022 гг. и санкционным кризисом 2022 г., которые затруднили введение новых требований законодательства, предполагающих увеличение фискальной нагрузки на бизнес. Однако проект федерального закона, подготовленный на базе Концепции в 2022 г., предполагает существенное ужесточение условий администрирования РОП, в том числе подтверждает планы по переходу к 100%-ным нормативам утилизации ряда товаров и упаковки, исключает возможности для утилизации в составе ассоциаций, повышает ответственность за сообщение недостоверных сведений субъектами РОП и одновременно с этим оставляет высокую степень свободы не только Правительства РФ в плане определения основных элементов фискального обложения в рамках РОП, но и органов контроля в вопросе признания обязанностей в рамках РОП исполненными, а отходов – переработанными. По состоянию на 2022 г. сохраняются и все «старые» недостатки реформы экологических платежей, основным из которых является отсутствие комплексного подхода к

реформированию всей системы экоплатежей, а также учета перспектив введения углеродного сбора в целях снижения потерь российской экономики при экспорте товаров в страны Евросоюза и ОЭСР. Перспективы пересмотра подхода к разрешению самостоятельной и коллективной утилизации создают риски сокращения частных инвестиций в сектор переработки, особенно в условиях, когда ряд крупных зарубежных компаний, принимавших участие в мероприятиях по сбору, переработке и утилизации отходов, столкнулся с необходимостью вынужденного ухода с российского рынка.

Список использованных источников

1. URL: <https://regulation.gov.ru/Projects/List?nw=1623200890000#search=02/04/06-21/00116740%20&npr=116740> (дата обращения 19.11.2022).
2. Экология производства. Новости экологии. URL: <https://news.ecoindustry.ru/2022/09/v-rossii-s-2020-po-2021-god-obemy-musora-vyrosli-na-21-5/#>
3. Шилкина С.В. Мировые тенденции управления отходами и анализ ситуации в России // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы», 2020, № 1. URL: <https://resources.today/PDF/05ECOR120.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. яз. рус., англ. DOI: 10.15862/05ECOR120.
4. Нодельман В. Сор в избу. Россия производит все больше коммунальных отходов // Известия, 23.03.2018. URL: <https://iz.ru/723299/valeriia-nodelman/sor-v-izbu>
5. Постановление Правительства РФ от 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».
6. Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов».
7. Приказ ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16 «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами».
8. Справочная информация. Тарифы на вывоз ТКО по субъектам РФ. URL: <https://regoperatory.ru/tarify-tko/region>
9. Финтехэкспертиза: Отдельная строка в платежке за вывоз мусора обойдется россиянам в 180 млрд рублей в год. URL: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2019/vyvoz-musora/>
10. РЭО начнет размещение облигаций в сентябре: Банк России зарегистрировал проспект эмиссии. URL: <https://reo.ru/tpost/zmlsnsss51-reo-nachnet-razmeschenie-obligatsii-v-se>
11. Парфененкова М. Средства экосбора направят на создание концессионных мусорных заводов // Ведомости, 12.10.2022. URL: https://www.vedomosti.ru/ecology/national_projects/news/2022/10/12/945175-sredstva-ekosbora-napravyat-na-sozdanie-kontsessiionnih-musornih-zavodov