

ресурсы и жилищно-коммунальное хозяйство

Квадратные колеса мусорной реформы в РФ

— исследование —

Основным отличием организации потока отходов в России является отсутствие четкого их разделения на этапе образования у потребителя на перерабатываемые и неперерабатываемые (см. рисунки «Движение отходов»). В то же время раздельный сбор отходов является фундаментальным элементом системы РОП. Он позволяет эффективно отделить фракции, подлежащие повторному использованию, и направить их по каналам утилизации.

В «дуальной» системе Германии такое отделение происходит на уровне домохозяйств благодаря системе разноцветных контейнеров. Содержимым контейнеров, предназначенным для переработки, занимаются специализированные операторы. Отходами, не подлежащими переработке, занимаются муниципалитеты.

В России же пока выделение перерабатываемых фракций производится чаще всего путем сортировки из общей массы отходов домохозяйств, которые в полном объеме попадают в сферу ведения региональных операторов по обращению с отходами. Лишь особенно сознательные и предприимчивые потребители с помощью экологических общественных организаций или экологически ответственного бизнеса находят возможность сдать на переработку отдельно собранные фракции.

В России делаются первые шаги к повсеместному раздельному сбору. Минприроды подготовило «дорожную карту» запуска повсеместного раздельного сбора отходов. Она предусматривает, в частности, освобождение от налогообложения операций по реализации вторичных ресурсов. Речь идет об НДС для юридических лиц в отношении операций по реализации вторсырья и НДС для граждан, которые за вознаграждение сдают раздельно собранные отходы. Эти меры призваны стимулировать раздельный сбор и вывести «из тени» операции с вторичными материальными ресурсами таким образом, чтобы процессы их утилизации соответствовали формальным критериям, предусмотренным законодательством о РОП.

В качестве сигнала о том, что в будущем возможно сближение российской системы с ее германским «прототипом», можно рассмотреть организацию в порядке эксперимента двух контейнеров разного цвета в московских дворах. Однако в таком формате достигается лишь сохранение подающихся переработке отходов от губительного воздействия «борща», то есть пищевых и прочих жидких субстанций. Сортировка содержимого обоих контейнеров производится оператором централизованно.

Постепенно в российских магазинах начинают появляться так называемые фандоматы — устройства по приему перерабатываемых отходов определенного типа, например пластиковых бутылок. Пока эта совместная инициатива крупных



Концепция построения цивилизованной отрасли управления отходами в РФ уже более десяти лет ходит по кругу правок и согласований

производителей и ритейла проходит больше по разряду маркетинговых кампаний. Однако такой способ организации раздельного сбора отходов у потребителей может в будущем выполнять полезную функцию в системе РОП.

Потоки денег

В России пока существует два варианта допустимых законодательством форм организации финансовых потоков от производителей и импортеров в рамках РОП — вариант с самостоятельной утилизацией и вариант без нее, предполагающий уплату экологического сбора в бюджет. Однако будущее самостоятельной утилизации посредством прямого взаимодействия производителей и утилизаторов, минуя бюджет, сейчас под вопросом. В ходе обсуждения концепции реформирования РОП в России звучат предложения убрать возможность исполнить обязанности по РОП самостоятельно, заключив договор с утилизатором или ассоциацией.

Отраслевые чиновники аргументируют эту инициативу недобросовестностью некоторых субъектов самостоятельной утилизации. Имеется в виду так называемый феномен торговли актами об утилизации без совершения каких-либо действий с отходами, который стал возможным из-за отсутствия эффективных методов контроля со стороны государства.

Идея же «дуальности» германской системы реализуется в разделении денежных потоков. Первый формируется в муниципальных бюджетах, в которые поступают платежи населения за вывоз мусора, и направляется на организацию обращения с отходами, не подлежащими утилизации в рамках РОП. Второй денежный поток формируется за счет обязательных платежей производителей и импортеров операторам РОП и направляется ими на организацию утилизации. Потребители участвуют в финансировании этой деятельности только покупками товаров, в цену которых компании закладывают экосбор. Объемы отходов, охваченных РОП, исключены из платы за вывоз мусора, которая взимается с населения.

Платежи производителей и потребителей

В «дуальной» системе домохозяйства платят лишь за вывоз неперерабатываемой части отходов. Вывоз и последующие манипуляции с перерабатываемой частью отходов финансируются за счет производителей и импортеров через систему РОП.

Отметим, упомянутая выше «дорожная карта» Минприроды по внедрению раздельного сбора предусматривает также снижение платы граждан за вывоз отходов за счет исключения из ее расчета отходов, предназначенных для утилизации, которые граждане соберут отдельно в предусмотренные для этого контейнеры.

Следует оговориться, что в денежном выражении плата домохозяйств за вывоз отходов в европейских странах может быть в ра-

зых больше, чем текущие платежи за вывоз отходов российских граждан. Этим аргументом могут оперировать, в частности, региональные операторы, настаивающие на увеличении, а не снижении регулируемых тарифов на вывоз отходов для граждан: повышение качества утилизации подразумевает улучшение качества жизни, за которое кто-то должен платить.

Говоря о финансировании РОП, стоит еще раз вспомнить о фандоматах, которые, например, в Германии, являются привычным атрибутом быта. Так, скидка в магазине, которую потребитель получает в фандомате за сдачу на утилизацию бутылку, достаточно существенна, чтобы покупатель собирал дома нужные бутылки отдельно и не забывал взять их с собой, отправляясь за покупками. Такой находящийся понимание у потребителя расширенного формата предполагает взаимовыгодное трехстороннее сотрудничество ритейла, производителей и утилизаторов.

Будучи продуманными от начала до конца, некоторые формы взаимодействия с потребителями для сбора нужных перерабатываемых фракций могли бы даже «замкнуть» цикл движения денежных средств и вернуть потребителю часть денег за его сознательность из уплаченных производителю в составе цены продукции, которые тот, в свою очередь, потратил на исполнение обязательств в рамках РОП.

Отрасль вне конкуренции

Существенным различием рассматриваемых систем РОП в РФ и ФРГ является степень представленности

в них условий для конкуренции организаций, занимающихся утилизацией. Смысл создания условий для конкуренции в сфере обращения с отходами — в повышении эффективности и снижении стоимости переработки.

Конкуренция в «дуальной» системе создается допуском на рынок нескольких операторов РОП. При этом производитель (импортер) решает самостоятельно, с каким из действующих на рынке операторов РОП ему заключать договор. Все расходы, связанные со сбором отходов, распределяются между операторами РОП в соответствии с занимаемой ими долей рынка. После сбора отходов каждый оператор отвечает за переработку и вторичное использование соответствующей доли отходов.

В России, где на сегодняшний день предусмотрен единственный оператор РОП, стимулом для повышения эффективности отрасли переработки за счет конкуренции могли бы стать ассоциации производителей и импортеров, организованные предпринимателями по собственной инициативе как инструмент реализации коллективной ответственности. Такие ассоциации берут на себя функции отбора операторов обращения с отходами и должны быть заинтересованы в снижении затрат на утилизацию, чтобы предоставить своим членам привлекательную альтернативу уплате экологического сбора, размер которого устанавливается государством — оператором РОП.

Исполнение РОП, участвуя в ассоциациях, пока является допустимой альтернативой уплате экологического сбора в России. В случае от-

мены этой опции, на которой настаивают в Минприроды, экологический сбор, улучшаемый в бюджете, станет безальтернативной формой исполнения РОП для потребителей и импортеров. Следовательно, в отсутствие конкуренции среди операторов РОП, когда единственным механизмом распределения средств на финансирование утилизации будет госбюджет, идея РОП в ее исходном классическом варианте в России не будет реализована вовсе.

Основным достижением реформы в этом случае будет обеспечение пополнения средств бюджета за счет экосбора. Польза от этих средств для отрасли будет полностью зависеть от эффективности деятельности централизованного оператора РОП.

Одним из более поздних вариантов концепции реформирования системы РОП, появившимся после общественных обсуждений, предусмотрено сохранение ассоциаций по самостоятельному выполнению нормативов утилизации при условии их соответствия определенным правительственным критериям. Сохранение ассоциаций в каком-то виде позволило бы говорить о некотором сходстве российской системы РОП с «дуальной» системой, реализованной в Германии.

Чего не поняли в России

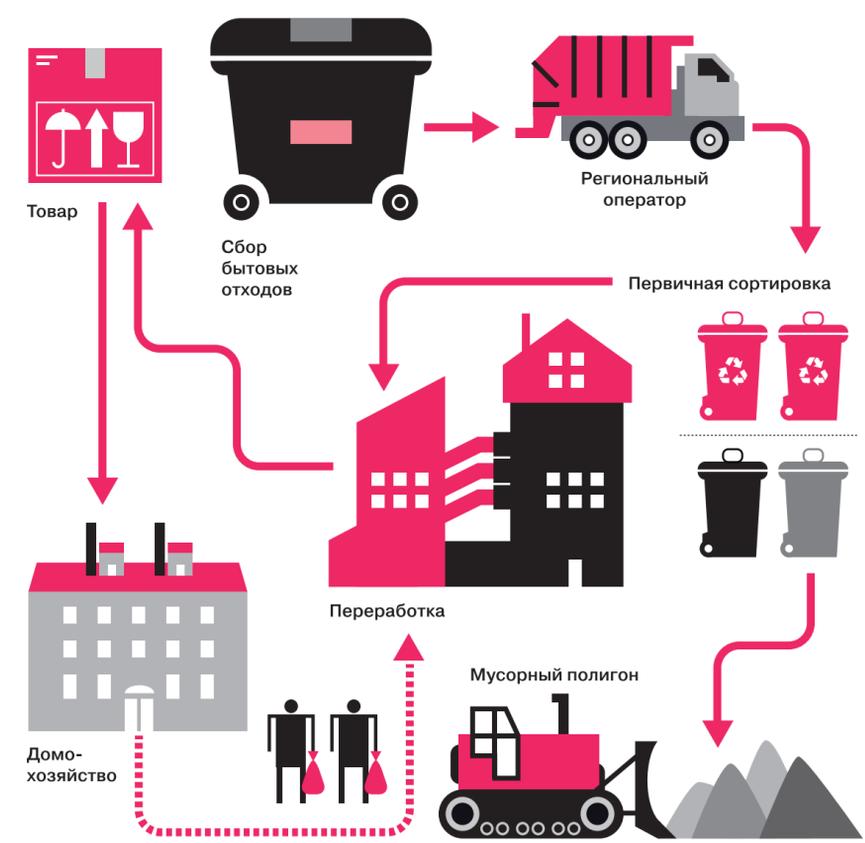
Существенным отличительным признаком российской системы является наличие в цепочке получателя средств экосбора распределительного звена в виде госбюджета. Экологический сбор, таким образом, предстает фискальным платежом с перспективой включения его в состав налоговых платежей и наделения налоговой и таможенной служб полномочиями его администрирования. В «дуальной» системе бюджеты публично-правовых образований не задействованы в финансировании РОП.

Российский подход в варианте без самостоятельной утилизации, не предусматривающем каких-либо альтернативных способов для производителей ее профинансировать, кардинально отличается от базовых представлений об экосборе. Традиционно это платеж с повышенными, практически штрафными ставками, собираемость которого в бюджет должна стремиться к нулю за счет выбора ответственными субъектами более экономической и экологически эффективных способов самостоятельного выполнения нормативов утилизации.

В результате российской система РОП существенно отличается от «прототипа» в стремлении повысить собираемость средств экосбора в бюджет, игнорируя экономическую и экологическую эффективность отрасли. Основоположающим для «дуальной» системы элементом РОП — раздельному сбору, стимулированию конкуренции в области обращения с отходами и отделению денег, направляемых на утилизацию отходов, от прочих финансовых потоков — должного внимания пока не уделяется.

Анна Стрженева,
старший юрист PwC Legal;
Алексей Шаповалов

ДВИЖЕНИЕ ОТХОДОВ: РОССИЯ



ДВИЖЕНИЕ ОТХОДОВ: ГЕРМАНИЯ («ДУАЛЬНАЯ» СИСТЕМА)

