

# КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОП: ЗАПЛАТОЧНЫЙ РЕМОНТ ИЛИ РЕАЛЬНАЯ РАБОТА НАД ОШИБКАМИ?



*Н. С. Беляева, генеральный директор юридической компании «Дельфи»,  
заместитель председателя Комитета по экологии «Деловой России»*

Правительство ищет способ повысить эффективность работы такого механизма, как расширенная ответственность производителей и импортеров (далее – РОП), успешно действующего в Европе с середины 1990-х гг. До настоящего времени модель РОП, введенная в России в 2015 г., показывает неоправданно низкую эффективность и на порядок уступает зарубежным аналогам (средний уровень переработки в нашей стране не превышает 5–9 %, в то время как в Европе он составляет около 60 %) [1].

В сентябре на совещании у вице-преьера А. В. Гордеева Минприроды России, Минпромторгу России и Минэкономразвития России было поручено представить в Правительство РФ Концепцию совершенствования системы РОП (далее – Концепция) до 03.10.2019.

**П**о оценкам Гринпис, в отрасли по переработке отходов могут быть заняты более 250 тыс. человек. Минпромторг России в своей Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов [2] признает, что одной из нерешенных задач на федеральном и региональном уровнях является создание инновационной, технико-экономической системы, позволяющей минимизировать количество захораниваемых отходов, максимально обеспечив ресурсосбережение, повторное вовлечение в хозяйственный оборот утилизируемых компонентов отходов в качестве сырья, материалов и изделий и превращение отходов во вторичное сырье для изготовления новой продукции и получения энергии. При этом текущее инерционное состояние РОП, не позволяющее повышать интерес к сбору и первичной обработке вторичных материальных ресурсов (далее – ВМР) и их вов-

лечению в производственный процесс, не создает условия для перехода к циклической экономике.

Разработанная Минприроды Концепция вызвала отторжение у бизнес-сообщества. Негативное отношение было сформировано скорее не предложениями самой Концепции, а тезисами доклада, который был сделан регулятором в Правительстве РФ в сентябре 2019 г., после чего все средства массовой информации вышли с заголовками: «Минприроды создает Минотходы», «Минприроды предложило довести норму переработки упаковки до 100 %» и т. д. Кто и что только не писал об этом докладе. Товаропроизводители били тревогу, говоря о тотальном удорожании товаров, попадающих под РОП; переработчики предчувствовали угрозу своему существованию и грядущий передел рынка; общественность осторожно ликовала, боясь верить тому, что слышит и видит.

Наверное, именно поэтому к моменту появления самой Концепции многие уже были настроены враждебно и даже вроде бы понятные тезисы воспринимали в штыки. Наиболее часто звучали обвинения в том, что государство, в очередной раз наплевав на данные нам обещания выстроить отрасль по обращению с отходами, сделать нашу жизнь лучше и комфортнее, банально решило собрать денег в бюджет. Так ли это? Попробуем по порядку и беспристрастно рассмотреть основные постулаты Концепции.

**1. В Концепции вводятся новые понятия:** «ВМР», «вторичное сырье», «заготовка ВМР». Задача по их определению когда-то была поставлена президентом перед Минпромторгом России.

Под ВМР предлагается понимать «отходы производства и потребления, подлежащие утилизации, в том числе с получением вторичного сырья». К ВМР относятся отходы, включенные в перечень видов отхо-

дов производства и потребления, содержащие полезные компоненты, захоронение которых запрещается, а также иные отходы от использования товаров и упаковки (далее – ОИТ), на которые распространяется РОП.

«Заготовка ВМР (заготовка ОИТ)» – приобретение отходов, представляющих собой ВМР, у юридических и физических лиц на возмездной или безвозмездной основе с целью их последующей передачи на обработку и (или) утилизацию.

«Вторичное сырье» – продукция, получаемая в результате технологической операции по доведению ВМР до качества, установленного стандартами на вторичное сырье, заменяющая собой в обрабатывающих производствах полностью или частично первичное сырье.

Определением этих категорий Минприроды России фактически ставит точку в спорах о том, что же такое ВМР, – товар или отход, а также о том, является такое «вторичное сырье», как макулатура, стеклобой, лом черных и цветных металлов, продуктом утилизации отходов или нет. Кроме того, определением ВМР регулятор позволяет запустить до этого лишь на бумаге существующий запрет на захоронение отходов, содержащих полезные компоненты. Перечень запрещенных к захоронению полезных компонентов, подлежащих утилизации, дополненный перечнем товаров и упаковки, попадающих под РОП, является фактически тем исчерпывающим перечнем ВМР, который когда-то настойчиво требовало «изобрести» Минэкономразвития России под первую версию законопроекта Минпромторга России о ВМР.

## 2. К основным принципам и направлениям совершенствования системы РОП Концепцией отнесены:

- регулирование утилизации ОИТ путем введения целевых показателей сбора и утилизации ОИТ по группам товаров с отменой нормативов утилизации как инструмента РОП;
- введение моратория на 5 лет на выполнение РОП посредством:
  - заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, регионоператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим

лицом, осуществляющими утилизацию ОИТ, и публично-правовой компанией «Российский экологический оператор» (далее – ППК «РЭО»);

- заключения договоров с ассоциацией, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации;
- введение единого понятия «утилизационный сбор», объединяющего действующие на текущий период экологический сбор и утилизационный сбор, с внесением соответствующих поправок в действующее законодательство;
- установление порядка уплаты утилизационного сбора всеми производителями и импортерами по факту производства готовых товаров, импорта товаров и упаковки;
- создание Фонда РОП, аккумулирующего средства утилизационного сбора;
- передача полномочий по администрированию сбора Федеральной налоговой службе РФ;
- обеспечение администратора сбора достоверными сведениями о производителях / импортерах, включая виды и количество произведенной / импортированной продукции (для каждого производителя / импортера), включая эффективный информационный обмен о субъектах РОП между федеральными органами исполнительной власти;
- обеспечение нормативного определения ставок утилизационного сбора путем разработки методики расчета его ставок на базе обоснованных методов оценки затрат на сбор, транспортировку, обработку, утилизацию ОИТ, с учетом сроков эксплуатации товара или упаковки, а также особенностей переработки различных видов ОИТ;
- обеспечение учета в области обращения с ОИТ путем введения обязательной отчетности для всех участников РОП в единую государственную информационную систему учета отходов, установление ответственности за непредставление отчетности;
- обеспечение достижения целевых показателей РОП путем создания оператора РОП, установления ответственности оператора РОП

за достижение целевых показателей РОП, определение оператором РОП ППК «РЭО»;

- расходование средств утилизационного сбора исключительно на возмещение затрат, необходимых для утилизации ОИТ (включая затраты на их накопление, заготовку, транспортирование и обработку), без срока давности по использованию средств;
- формирование схемы обращения с ОИТ в качестве составной части терсхем обращения с отходами и федеральной схемы обращения с ТКО на основе методик их разработки и корректировки, а также порядка их ведения;
- нормативное определение факта утилизации для различных групп ОИТ; зачет экспорта ОИТ как утилизации в контексте РОП;
- эффективное использование средств утилизационного сбора путем его расходования исключительно на утилизацию товаров тех групп, за которые этот сбор был уплачен, путем предоставления субсидии для возмещения расходов за фактически утилизированный объем ОИТ организациям, осуществляющим обращение с ОИТ, и использования средств утилизационного сбора оператором РОП для оплаты системы накопления, заготовки, обработки, транспортирования ОИТ до организаций, осуществляющих их утилизацию;
- формирование и уточнение понятийно-терминологического аппарата законодательства по обращению с отходами и техническому регулированию, включающего в том числе определения и функционал: ТКО, ОИТ (обеспечение четкого различия в понятиях «ТКО» и «ОИТ»), ВМР, вторичное сырье, утилизация; заготовка и заготовители ВМР; обязательная комплектация зданий и сооружений оборудованием технологического цикла обращения с отходами; расширение функционала государственного кадастра отходов в части расширения реестра объектов на весь технологический цикл обращения с отходами; раздельное ведение баз данных отходов и технологий; включение в документы в области стандартизации товаров и упаковки, а также в эксплуатационную документацию раздела, содержащего правила обращения с ОИТ;

- введение налоговых преференций: освобождение изготовителей ВМР от НДС; освобождение физических лиц, получающих доходы от сдачи ВМР, от НДФЛ;

- обеспечение соответствия производства товаров и применения упаковки требованиям минимизации количества применяемой упаковки, возможности наиболее полной утилизации ОИТ, минимизации присутствия вредных веществ в составе товаров и упаковки, осложняющих их утилизацию, использования там, где это возможно, вторичного сырья для производства упаковки; перенос обязательств по утилизации упаковки с производителей товаров в упаковке на производителей самой упаковки;

- оптимизация ведения статистики в сфере обращения с ОИТ посредством дополнения общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2014 (ОКВЭД-2) детальными видами деятельности по обращению с ОИТ и общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (ОКПД-2) видами вторичного сырья;

- введение дополнений и реструктуризация Федерального классификационного каталога отходов (далее – ФККО) таким образом, чтобы он зеркально коррелировал с ОКПД; разработка конвертера ОКПД – ФККО, который даст точные цифры по объемам и видам образуемых будущих отходов;

- добавление в формулу расчета экологического сбора коэффициента экологического следа, который будет учитывать экологичность упаковки (срок разложения, продукты распада, продукты горения, биоразлагаемость, доля содержания исходных природных материалов, класс опасности, плотность, объем и т. д.).

Указанные принципы, вопреки расхожему мнению бизнес-сообщества, призваны не собрать деньги с бизнеса, в очередной раз обложив его новым налогом, и не монополизировать рынок утилизации, передав все бразды правления созданной ППК «РЭО», а ровно наоборот. Цель предложенных изменений – со-

здание источника финансирования уже существующих операторов отходов, а также условий по формированию системы комплексного обращения с отходами.

Вместо ранее предложенной субъектам РОП модели реализации ими своей обязанности по обеспечению утилизации ОИТ, регулятор предложил отказаться от порочной практики, при которой мусор утилизируется лишь на 10–25 %, заменив понятие «норматив утилизации» (те самые 10–25 %) на целевые показатели, достижение которых и должен будет обеспечить оператор РОП – ППК «РЭО». При этом, оператор РОП будет как активно использовать существующие мощности действующих перерабатывающих предприятий, так и способствовать созданию новых, используя для этого уплаченные субъектами РОП денежные средства. Уместно сравнить работу оператора РОП с многофункциональным центром, неким «единым окном» для отрасли переработки, которая, минуя существующие сегодня административные барьеры, получит доступ к реальным деньгам.

Предложенная модель взаимодействия оператора РОП с отраслью переработки отходов:

- простимулирует регоператоров, не повышая тариф за вывоз ТКО населению, на внедрение отдельного сбора отходов, который сейчас нерентабелен;

- способствует развитию системы сбора отходов путем вовлечения в нее населения, малого бизнеса и самозанятых граждан (создание пунктов сбора ВМР, внедрение отдельного сбора на контейнерных площадках многоквартирных домов);

- внесет в терсхемы данные об ОИТ, ВМР и их операторах;

- снимет с субъектов РОП обоснованные сомнения при выборе оператора, способного обеспечить утилизацию отходов.

Разграничение понятий «ТКО» и «ОИТ», а также уточнение понятийного аппарата законодательства по обращению с отходами и техническому регулированию позволит:

- разрешить бесконечные споры между регоператорами и иными опе-

раторами отходов по вопросам прав на образующие у населения и юридических лиц ВМР;

- устранить сомнения в определении факта утилизации ОИТ;

- упростить регулирование обращения с ВМР;

- создать перечень реальных операторов по обращению с ОИТ и ВМР.

Изменение порядка взимания сбора в отношении производителей товаров в упаковке путем переноса обязанности по его уплате на производителей упаковки упростит администрирование сбора, значительно сократив перечень плательщиков. Так, администрирование уплаты производителями бумажной упаковки, которых в настоящее время чуть больше 80, в разы проще и дешевле для государства, чем администрирование всех производителей товаров, использующих бумажную упаковку. Следовательно, сбор денежных средств для последующей утилизации этой упаковки станет выполнимой задачей.

Передача администрирования сбора в Федеральную налоговую службу призвана обеспечить идентификацию плательщиков сбора во избежание нарушения принципа фискальной нейтральности. Благодаря оптимизации ведения статистики в сфере обращения с ОИТ посредством дополнения общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2014 (ОКВЭД-2) детальными видами деятельности по обращению с ОИТ и общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (ОКПД-2) видами вторичного сырья, а также синхронизации их с ФККО путем разработки конвертера ОКПД – ФККО, идентификация плательщиков сбора (субъектов РОП) будет упрощена. Это позволит создать источник для финансирования отрасли переработки, чего в настоящее время нет.

Введение налоговых преференций в виде переноса уплаты НДС с микро-, малого и среднего предпринимательства на производителей товаров, использующих вторичное сырье при производстве, а также освобождение от НДФЛ населения, получающего доход от сдачи ВМР, позво-

лит увеличить сбор отходов и снизит административную нагрузку на начальном этапе вовлечения отходов во вторичное использование.

Добавление коэффициента экологического следа к сумме уплаты экологического сбора (предложение, когда-то анонсированное в докладе Общероссийского народного фронта) субъектами РОП, запускающими в оборот товары и упаковку, утилизация которых затруднена или невозможна, позволит снизить количество мусора, поступающего на свалки, а также простимулирует ответственный бизнес, внедряющий принципы устойчивого развития и использующий вторичное сырье при производстве готовой продукции. Этот коэффициент позволит производителю товаров и (или) упаковки, использующему вторичное сырье, быть конкурентным по отношению к тем, кто, используя дешевое сырье, производит не утилизируемый в будущем мусор (отход).

Главным страхом, как это ни странно, оказался обозначенный в Концепции 5-летний мораторий на самостоятельное обеспечение субъектами РОП утилизации отходов от произведенных ими товаров (упаковки). Учитывая основной тезис, озвученный регулятором как основание для пересмотра механизма РОП, – неэффективность существующей системы (при которой у всех субъектов РОП есть выбор – уплата сбора или самостоятельные действия, направленные на утилизацию отходов), – странно предполагать, что отмена на время проведения эксперимента по внедрению новых принципов системы РОП права на самостоятельную форму исполнения своих обязанностей позволит избежать того, что уже доказало свою неэффективность. И этот мораторий никак не касается переработчиков! Наоборот, они получат новые комфортные условия, при которых их не будут обязывать снижать цену услуги, вопреки здравому смыс-

лу установив ее на уровне максимум 50 % от ставки экологического сбора, а дадут возможность получить полную стоимость произведенных ими работ.

В завершение анализа Концепции следует сказать, что слова, добрые намерения или угрозы не являются действиями. А отрасль по обращению с отходами нуждается именно в действиях. ♻️

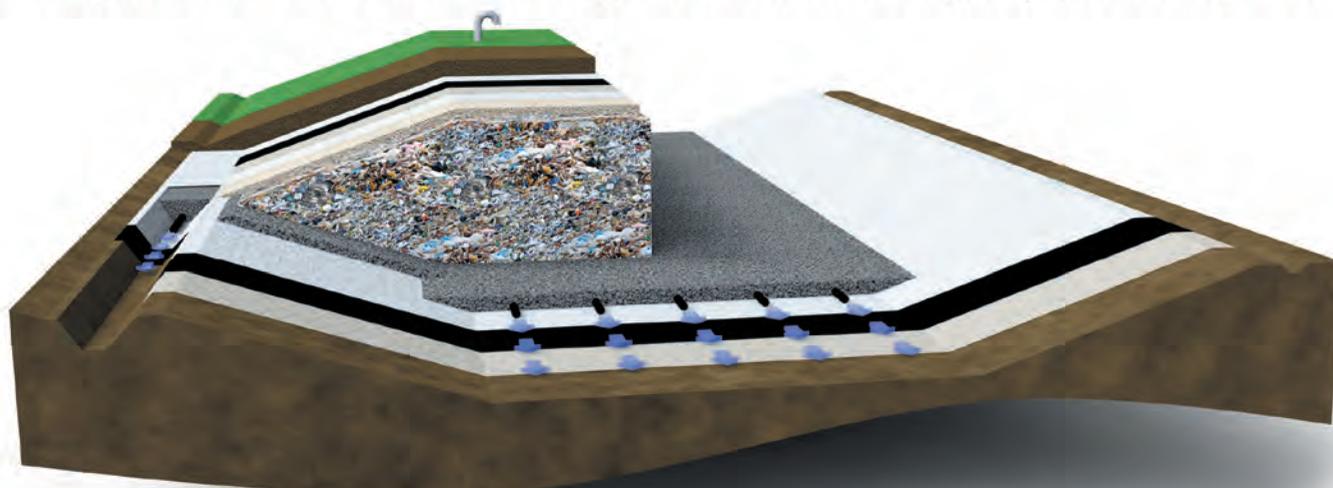
#### ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров, разработанная Минприроды России во исполнение поручения Правительства РФ. Проект.

2. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. – Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р.

## Многокомпонентная конструкция экологически чистого полигона

Гидроизоляционные системы NAUE для основания и рекультивации полигонов



www.naue.com

Надежная защита окружающей среды

Геотехника с геосинтетикой

Эффективный дренаж – высококачественная гидроизоляция – долговечные решения  
Все геосинтетические материалы из одних рук производителя



NAUE GmbH & Co. KG  
Gewerbestr. 2  
D-32339 Espelkamp-Fiestel

Телефон (Москва)  
+7 495 925 00 27

Телефон (Германия)  
+49 5743 41-546

russia@naue.com