

МЕНЬШЕ ОТХОДОВ ИЛИ БОЛЬШЕ ДЕНЕГ?



Новый год не задался. Остановили реформу в сфере ТКО, распространили НДС по макулатуре на всю цепочку участников; так мало этого – хотят и РОП свести к пополнению бюджета... Об этом мне захотелось поговорить с самым спокойным и выдержанным экспертом в данной сфере – с исполнительным директором ассоциации «РусПЭК» **Л. А. Меланевской.**

– **Уважаемая Любовь Александровна, в чем видят члены ассоциации «РусПЭК» сегодняшние риски?**

– Прежде всего в реализации законопроекта, предложенного Минфином РФ и переводящего экосбор в статус налога. Нужно понимать, что Налоговый кодекс по иерархии выше, чем какой-либо законодательный акт, включая № 458-ФЗ, 89-ФЗ и так далее... Следовательно, все закрепленные экологическим законодательством положения по реализации самостоятельной утилизации будут исключены с целью приведения законодательной базы в соответствие с НК РФ.

Мы делаем все возможное и невозможное, чтобы защитить основы самостоятельной реализации расширенной ответственности производителя (РОП), выстроенные нами совместно с госорганами и другими участниками процесса за годы усилий. Ведь «РусПЭК» существует с 2005 г., и в том, что за это время в нашей стране произошло бурное развитие законодательства в направлении самостоятельной реализации РОП, есть немалая доля нашего участия. И вдруг – по-

пытка перечеркнуть все сделанное... Последствия будут очень печальными!

– **Какими именно?**

– Во-первых, произойдет серьезное нарушение предсказуемости делового климата – а его предсказуемость является важнейшим условием устойчивого ведения и развития бизнеса. Когда государство держит нас в таком турбулентном состоянии в плане государственной политики в сфере обращения с отходами, чего оно ждет? Чтобы все прекрасно работало и развивалось? Но так не бывает. Инвестиционный климат в России и без того весьма неблагоприятный.

Приведу мнение электронной газеты «БИЗНЕС Online»: «Зарубежный бизнес продолжает стремительно сокращать инвестиции в российскую экономику. Так, за первое полугодие 2018 г. приток прямых иностранных инвестиций, то есть вложений в реальный сектор в виде открытия бизнеса или покупки доли в предприятиях, уменьшился в 2,4 раза – до 7,6 млрд долл. Напротив, бегство капитала из России заметно ускорилось: по данным ЦБ,

чистый отток капитала в январе – августе 2018 г. вырос в 2,8 раза – до 26,5 млрд долл.». Когда государство демонстрирует очередную смену курса госполитики, оно задумывается о том, каким образом это повлияет на инвестиционный климат? Мало того, эта смена курса приведет и к потере доверия на межгосударственном уровне. Все шло своим чередом, мы активно дорабатывали поправки к подзаконным актам, необходимые, чтобы реализация РОП была прозрачной и понятной всем производителям, и вдруг вот такой гром среди ясного неба...

Во-вторых, будет искажена стимулирующая роль РОП со смещением фокуса на фискальный механизм реализации РОП – самостоятельный – направлен именно на стимулирование бизнеса к вовлечению отходов товаров в переработку: чем больше бизнес соберет и переработает отходов самостоятельно или с помощью партнеров – профессиональных переработчиков, тем меньше придется платить экосбор!

В-третьих, будет обнулена вся работа госорганов и ключе-

вых бизнес-ассоциаций по совершенствованию нормативной базы для самостоятельной реализации РОП – упорная работа нескольких лет, которая наконец-то в 2018 г. увенчалась успехом: удалось снять основные противоречия в терминологии, всем стало понятно, как классифицировать упаковку товаров, за какой период подавать декларации и отчетность. В 2019 г. ожидалось резкое увеличение количества субъектов регулирования, готовых в рамках отчетной кампании сдать акты утилизации, подтверждающие натуральное исполнение РОП, а не уплату экосбора. После того как урегулировали большинство вопросов с нормативной базой (фактически все, кроме формы акта утилизации), 62 % членов «РусПЭК», выпускающих потребительские товары в упаковке, сообщили, что за 2018 г. они планируют отчитаться за самостоятельную реализацию РОП (в прошлом году таких было 23 %).

Будут заморожены пилотные проекты по реализации РОП, показавшие свою жизнеспособность и эффективность и демонстрирующие живые примеры внедрения раздельного сбора отходов. Так, программа системы Cоsa-Cоla в России «Разделяй с нами», направленная на развитие и пропаганду раздельного сбора отходов и апробацию самостоятельной реализации РОП, уже распространилась на 50 городов России, в которых расставлено более 4,5 тыс. контейнеров для РСО, собрано и переработано более 50 тыс. т отходов различной упаковки. Программа является комплексной: она включает в себя как инфраструктуру для РСО, так и масштабную просветительскую работу – в экоуроки и экоквесты вовлечено более 800 тыс. человек! Накоплен огромный опыт, который следовало бы тиражировать и применять по всей России... Но теперь все это тоже может уйти в прошлое, а значит, бизнес потеряет инвестиции, сделанные в инфраструктуру по сбору и утилизации отходов. А далее по цепочке: ликвидация бизнес-ассоциаций, созданных для реализа-

ции РОП на коллективной основе, в том числе нашего детища – Ассоциации «РусПРО» (Ассоциация производителей, импортеров товаров, осуществляющих самостоятельное выполнение нормативов по утилизации отходов от использования), зарегистрированной 23 октября 2018 г.; расторжение контрактов на услуги переработчиков, потеря рабочих мест. И конечный итог – усиление негативного воздействия на окружающую среду.

– А почему вы считаете принципиальным именно самостоятельное исполнение ответственности?

– Самостоятельное исполнение – краеугольный камень РОП. Многократно подчеркивали эту мысль и контролирующие органы, которые публично поддерживают приоритет исполнения РОП путем либо создания собственной инфраструктуры, либо заключения контракта с оператором по обращению с отходами, либо вступления в соответствующую ассоциацию. Дело в том, что самостоятельное исполнение РОП является основным ориентиром на международной арене, подавляющее большинство стран идут именно по этому пути: производители создают так называемые Recovery Organizations, или ассоциации по сбору и переработке отходов, которые ставят своей целью не получение прибыли, а исполнение нормативов утилизации. В таких ассоциациях либо создается своя инфраструктура по переработке отходов, либо заключаются контракты с операторами по обращению с отходами, тем самым производители контролируют свои инвестиции и видят реальную отдачу, измеренную в тысячах тонн переработанных отходов, а не в миллиардах перечисленных в бюджет рублей. Если в стране будут созданы прозрачные и понятные условия для самостоятельной реализации РОП, то никто не станет отрицать, что в идеальном случае, когда все производители полностью обеспечивают выполнение нормативов утилизации, когда отходы от использования товаров пе-

рерабатываются, а не поступают на полигоны, сумма экосбора должна приближаться к нулю. Именно к этому все мы, и госорганы тоже, должны стремиться.

– Для всех ли эта очевидная мысль очевидна?

– Увы, нет. Иногда, употребляя эту «провокационную» фразу, я вижу непонимание: «Как же так – к нулю?» Но на самом-то деле так оно и есть: при достижении истинной, стимулирующей цели РОП экосбора просто быть не должно. Государственный бюджет не должен пополняться экосбором, а все производители и импортеры товаров должны войти в прямые инвестиционные контракты с предприятиями по переработке.

– Есть ли основания считать экосбор эффективной формой исполнения РОП?

– Думаю, нет, скорее, это номинальное исполнение ответственности. Вопросы о целевом использовании экосбора пока остаются вопросами. То есть что-то как-то куда-то распределяется, называются регионы-счастливчики, получившие субсидию. Счетная палата что-то подсчитывает... Вот и все, что нам дано об этом знать. А что было сделано этими регионами в рамках полученного экосбора? Можно ли узнать, что регион такой-то на полученные средства экосбора собрал и переработал столько-то тонн отходов? Непрозрачность, отсутствие измеримого эффекта, неподконтрольное бизнесу повышение ставок экосбора – это, наверное, основная причина, почему мы хотим делать все самостоятельно. В этом случае мы непосредственно видим, как идет процесс переработки, мы можем провести аудит переработчиков и выбрать лучших, мы можем посчитать установленные контейнеры, учесть тонны переработанных отходов, все прозрачно и понятно в отличие от экосбора, уплаченного в бюджет.

– Тогда почему самостоятельное исполнение РОП не получило у нас должного распространения?

– Есть мнение, что ставки экологического сбора низкие и не стимулируют самостоятельную утилизацию. Но по моему опыту главная причина в другом. Возьмем утилизацию отходов упаковки. Упаковка товара как объект регулирования в понятной для производителей классификации (а именно классификации по материалам) появилась лишь год назад с принятием распоряжения от 28.12.2017 № 2970-р. До уточнения классификации упаковки не утихали споры о том, является ли вообще упаковка товаров объектом регулирования, а если да, то кто за нее отвечает и как за нее отчитываться, если коды первичных документов хозяйствующих субъектов не совпадали с кодами упаковки, прописанными в нормативной документации, либо вообще отсутствовали? Поэтому многие производители просто боялись входить в проекты по самостоятельной реализации, действуя по принципу «как бы чего не вышло».

Далее. Заключая контракт с переработчиком, производитель берет на себя определенный риск: переработчик может оказаться мошенником, который свои мощности «обилечивает» несколько раз, продавая акты утилизации десяткам таких производителей. При этом по закону ответственность все равно останется на производителе! Платить два раза (предприимчивому переработчику и экосбор) не хочется, поэтому бизнес считает, что заплатить экосбор надежнее.

И на момент нашего разговора акт утилизации – самый главный отчетный документ по самостоятельной РОП – носит характер рекомендованного. В нем есть требование, смущающее не только бизнес, но и переработчиков, – необходимость наличия заключения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) на технологию переработки отходов.

– Но такого ведь нет почти ни у кого в стране?

– В том и заключается проблема, что многие перерабатывающие мощности в стране эксплуатируются давно, с использованием извест-

ных технологий по переработке, на которые заключения ГЭЭ не выдавались по причине того, что в момент запуска предприятия эти технологии не являлись новыми. В случае принятия в качестве обязательной формы акта утилизации, где требование по наличию заключения ГЭЭ останется, все переработчики сразу станут нелегитимными. Крупные ответственные компании не смогут заключить контракт на утилизацию отходов с переработчиками, не соответствующими требованиям госорганов.

Помимо перечисленных сложностей, затрудняющих для производителей самостоятельное исполнение РОП, есть недопонимание в интерпретации требований, изложенных в нормативной документации, и необходима масштабная разъяснительная работа по их выполнению. Нужны подробные методические указания: как представлять отчетность, как заполнять акты утилизации, как пользоваться электронным кабинетом природнадзора, как контролировать переработчиков и т. п. Сейчас ответы на эти вопросы существуют в самых различных интерпретациях, что очень настораживает субъектов регулирования. Например, если не примут акты, не признав сделанное вами утилизацией, то доказывать свою правоту придется долго и трудно, а ответственность по закону все равно будет лежать на субъекте регулирования. Поэтому многие предпочитают просто заплатить, чтобы избежать лишних проверок. Ведь не секрет, что с проверками контролирующие органы приходят к тем хозяйствующим субъектам, которые что-то делают, а не к тем, у которых из года в год все тихо. Проверять же будут и производителя товаров, и привлеченных им переработчиков, это очень большое поле для проверки...

– А коррупционная составляющая, как известно, пропорциональна размеру поля...

– Вот это производителей и настораживает, и демотивирует. Кто

предпочитает не связываться с самостоятельной РОП, у того как бы и проверять нечего.

– Это единственная причина того, что самостоятельное исполнение РОП не получило должного распространения?

– Нет, существуют и другие причины. Хочу подчеркнуть следующее: нельзя всю ответственность за происходящее в стране с отходами переложить на какого-то одного игрока, будь то государство или переработчик, население или бизнес. Такого не бывает: весь международный опыт говорит о том, что успешными оказываются лишь общие усилия. В каждой стране процесс становления отрасли переработки отходов идет по своей модели, но в каждой стране все одновременно участвуют в том, чтобы отходов становилось меньше.

Цель расширенной ответственности в том, чтобы стало меньше отходов, а не в том, чтобы в бюджете стало больше денег. И каждый должен добросовестно выполнять свою роль: население – раздельно собирать отходы, переработчики – перерабатывать, а производители товаров – оплачивать их труд, государство – всячески информировать, рассказывать, помогать, а также организовывать обращение с теми невостребованными фракциями ТКО, которые не относятся к сфере РОП (например, с пищевыми отходами). Надо комплексно подходить к вопросу: если мы отвечаем за отходы упаковки, значит, кто-то должен симметрично нести ответственность за остальные ТКО, тогда только прекрасная цель Zero Waste будет достигнута.

– Так-то оно так... Но есть крылатая фраза: наказания без вины не бывает. В чем вина бизнес-общества, повлекшая за собой одиозный законопроект Минфина?

– В том, что, к сожалению, каждый год расцветает буйным цветом торговля актами утилизации, при этом зачастую не происходит ни качественного изменения в ин-

Предполагаемые изменения ставок платы

Группа	Ставка 2018 г., руб./т	Ставка 2019 г., руб./т
Группа № 47 «Упаковка металлическая из стали»	2423	20 000
Группа № 48 «Упаковка металлическая из алюминия»	2423	20 000
Группа № 49 «Упаковка полимерная»	3844	10 432
Группа № 50 «Упаковка из гофрированного картона»	2378	3055
Группа № 51 «Упаковка из бумаги и негофрированного картона»	2378	3055
Группа № 52 «Упаковка стеклянная»	2564	3946
Группа № 53 «Упаковка деревянная и пробковая»	3066	3416
Группа № 54 «Упаковка из текстильных материалов»	16 304	18 163

Примечание. Изменения предлагаются проектом постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284».

фраструктуре отдельного сбора отходов, ни совершенствования технологий их переработки. Многие переработчики просто пытаются повысить маржинальность своего бизнеса за счет продажи актов утилизации, якобы покрываемых теми объемами мощностей, которые существовали еще до введения РОП, когда перерабатывали в основном отходы производства либо отходы, поступающие от ретейла, то есть ценные вторичные ресурсы, которые и так не попадали и не попадают на полигон. Замечательную схему придумали: все с выгодой! Производители экономят на уплате экосбора. Ведь акт утилизации стоит дешевле – у одного продавца на 30 %, у другого – на 50 %. Просто ярмарка: вам сколько тонн в акте отвесить? Возьмете больше – будет дешевле! «Переработчики» получают дополнительную прибыль вообще из воздуха. Всем хорошо.

Но стратегически такая выгода будет лишь к тому, что через 2–3 года государство, увидев, что за энный период ничего кардинальным образом не изменилось, что продолжается рост свалок, что объекты по переработке пусты, хотя все «обилечены» актами утилизации, сделает как раз то, что сейчас поручено Минфину. И вот это совсем не в наших интересах.

– Как прекратить торговлю актами-пустышками?

– Для этого как раз и нужны ассоциации производителей и импортеров. На мой взгляд, их миссия – помимо прочего «воспитать» рынок. Например, в недалеком будущем ассоциация «РусПРО» будет заказывать переработку десятков и сотен тысяч тонн отходов упаковки в год. На этапе подачи заявок переработчики должны будут продемонстрировать, каким образом они планируют за счет полученных от «РусПРО» средств увеличить долю отдельно собранных отходов, сколько и где расставить контейнеров, информационных стендов в просветительских целях, сколько ввести новых мощностей по сортировке. Я призываю всех производителей, которым поступают заманчивые предложения по недорогому исполнению РОП, заглядывать в будущее и требовать от своих контрагентов не просто бумажки, а доказательства целевого расходования полученных средств исключительно во благо отрасли переработки.

Очень хочется верить в то, что все-таки здравый смысл восторжествует и самостоятельный способ исполнения РОП оставят. Думаю, инициатива Минфина станет хорошей встряской для биз-

нес-сообщества, которое должно реально поработать, чтобы доказать государству преимущества реальной РОП.

Но и нам нужна гарантия того, что наш труд не подвержен таким огромным рискам, вплоть до полной отмены создаваемого механизма. В рамках самостоятельной реализации РОП мы создаем систему отдельного сбора – она необходима, без отдельного сбора мы не вытаскиваем упаковку из ТКО. Необходимо и реальная утилизация, и мы будем создавать свои регламенты, проводить свои аудиты, будем выезжать, осматривать мощности, проверять документооборот, баланс сырья, входных материалов, у наших партнеров весь процесс должен быть поставлен на очень серьезном уровне и должен быть абсолютно прозрачным. Очень хочется верить в то, что мы отвоюем эту возможность и у нас будет возможность гордиться результатами!

– А если нет?

– А если предложение Минфина обретет законную силу, то абсолютно неясно, кого и к чему будут стимулировать новые ставки экосбора (см. таблицу). Смотрите, что происходит: сначала повышают ставки экосбора якобы в целях стимулирования самостоятельного исполнения РОП, а затем все это переводят в формат налога... Удачная предновогодняя шутка! У нас не будет возможности самостоятельно реализовывать РОП, зато мы станем платить в 3–10 раз дороже. При этом поправки к КоАП предусматривают приостановку деятельности до 90 дней, в случае если ты неверно поставил запятую в отчетности...

– Редакции журнала тоже очень хотелось бы, чтобы угроза уничтожения самостоятельной реализации РОП благополучно миновала. Спасибо вам, Любовь Александровна, за то, что вы не жалеете усилий в борьбе с этой угрозой! 🍀

*Интервью провела
О. В. Шевелева*