

Фундаментальные причины низкого уровня утилизации отходов в России. Взгляд практика.

Андрей Калачёв

Генеральный директор ООО «ПЦВ», лидер Консорциума «Феникс»,
эксперт Комитета по энергетике Государственной Думы РФ,
эксперт Общественного Совета Минприроды РФ, член НТС Росприроднадзора РФ



ПЦВ

profcement.ru

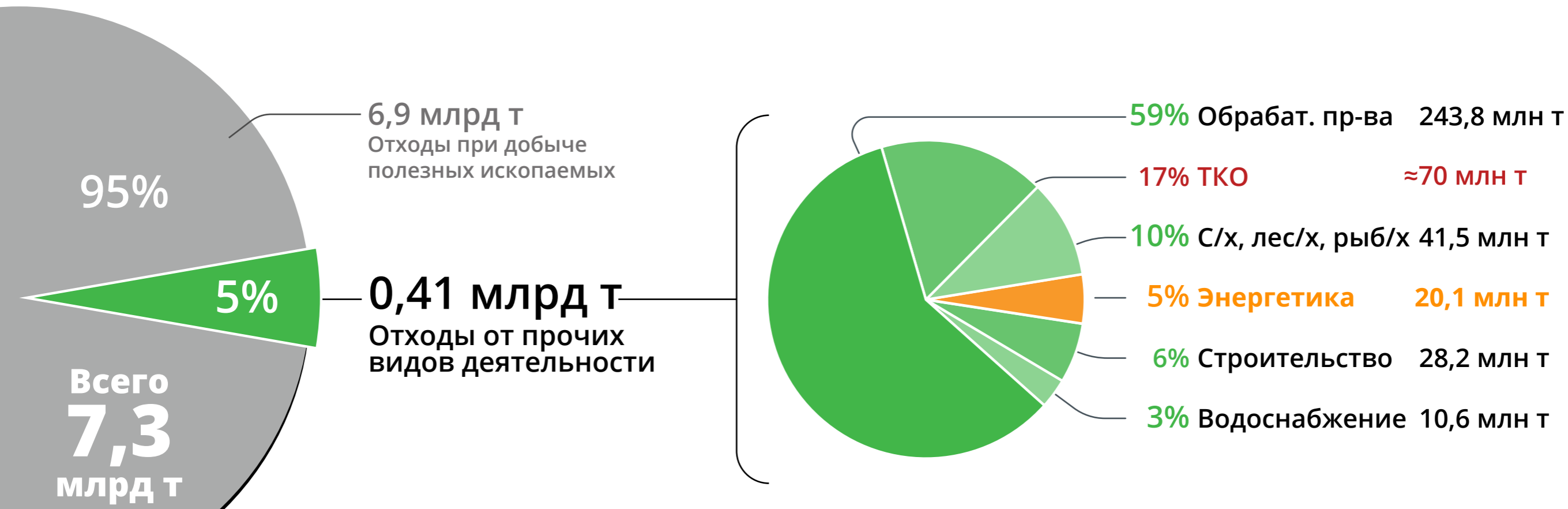


консорциум
феникс

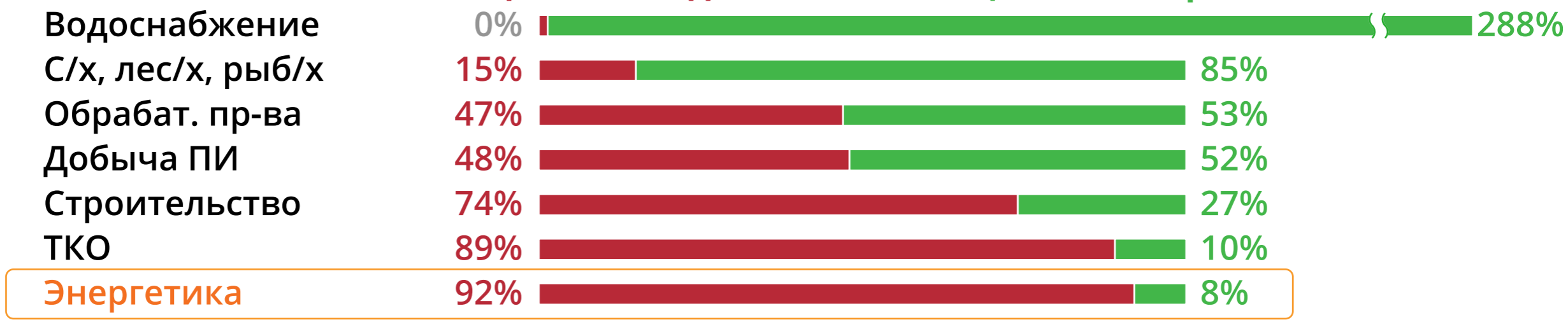
ksfenix.ru

+7 921 913-55-76
ak@profcement.ru

Образование отходов в России в 2018 году

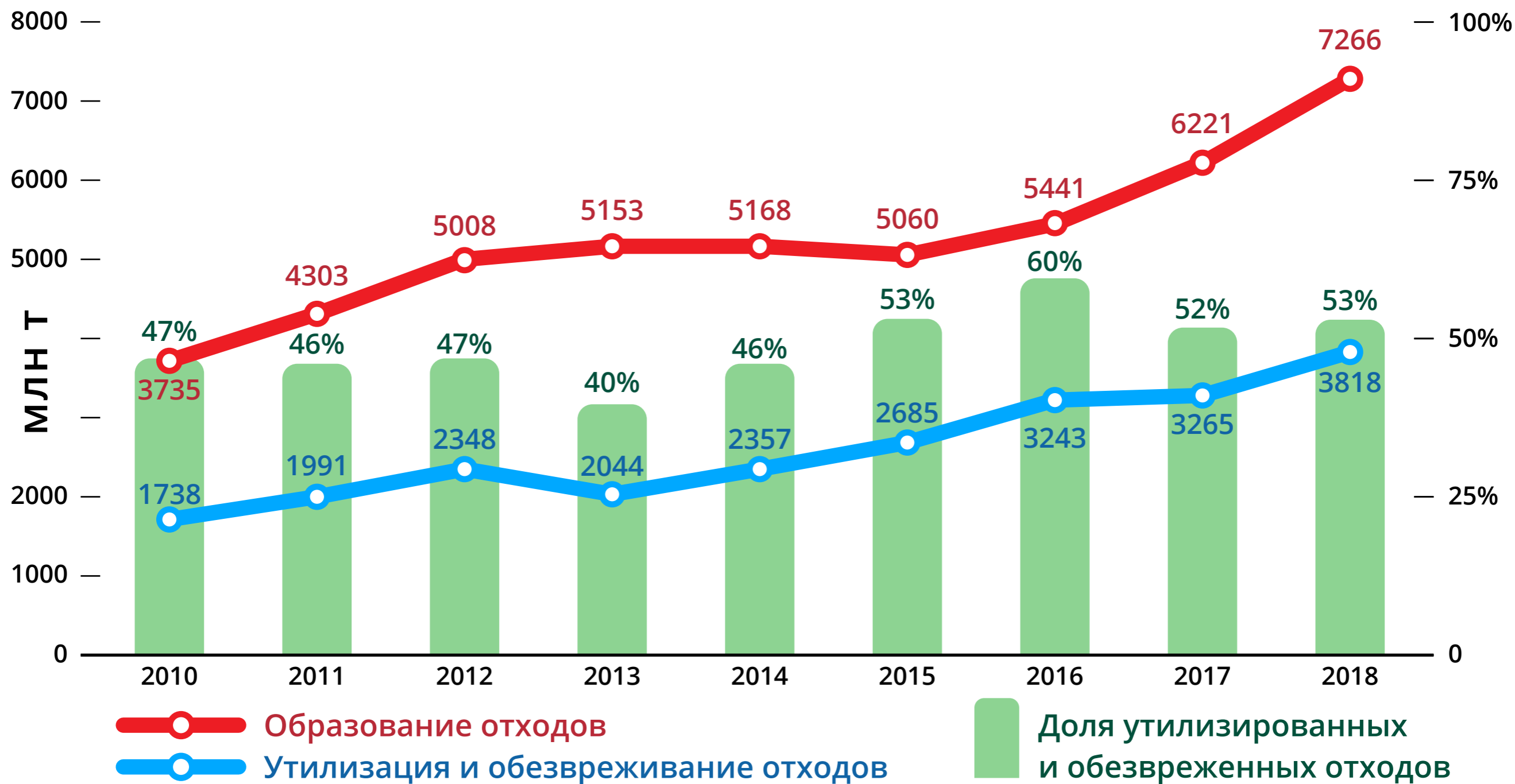


Размещение отходов / Утилизация и обезвреживание



* ИСТОЧНИК: Данные Федеральной службы по надзору в сфере природопользования за 2018 год (от 23.05.2019)

Образование и утилизация отходов в РФ



* ИСТОЧНИК: Данные Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

ГЛАВНЫЙ ПРИНЦИП



ЭКОНОМИКА И ЭКОЛОГИЯ — КАТЕГОРИИ НЕСОВМЕСТИМЫЕ

СЛЕДСТВИЯ:

1 В бюджетном планировании РФ **отсутствует расчёт экономического эффекта** от решения экологических проблем.

2 Выделяется **недостаточно бюджетных средств** на решение экологических проблем.

Расходы консолидированного бюджета РФ на экологию:

2017	116 млрд рублей
2018	124 млрд рублей

≈ 0,4%
консолидир.
бюджета РФ

3 **Неэффективное экологическое законодательство**

/ Законодательство запутанное.

/ Не стимулирует эффективно утилизировать отходы.

/ Президентские указы и поручения 2017 года по экологии не выполнены.

/ Снижаются экологические платежи за размещение отходов.

Поручения Президента РФ от 24.01.2017

Указ Президента РФ №176 от 19.04.2017

Поручения Президента РФ от 15.11.2017

Постановление Правительства РФ № 913 от 13.09.2017

4 **Налоговая система РФ не стимулирует** утилизацию отходов.
Экологические платежи «не окрашены» и идут на любые бюджетные цели.

5 Техническая политика РФ **не направлена на утилизацию отходов** и подчинена традиции «*лишь бы произвести основной продукт*».

6 Система оценки эффективности ФОИВ, отвечающих за экологию, **не стимулирует уменьшать объём отходов, утилизировать и обезвреживать их.**

Экономический эффект для государства от решения экологических проблем

Уровень расходов на экологию в развитых странах составляет **7–12% бюджета**.

Для России это **1,5–2 трлн рублей**.

i | Только рекультивация полигона Кучино (г. Балашиха) потребует **4,5 млрд рублей**.



Речь Президента РФ В.В.Путина на Госсовете по экологии 27.12.2016

Решение экологических проблем по выбросам: **+1% ВВП** в год

... по сбросам: **+1,5% ВВП** в год

... по размещению отходов на отвалах: **+2,5% ВВП** в год

↓ 1% ВВП ≈ 1 трлн рублей

+5 трлн рублей к ВВП в год

Расходы консолидированного бюджета РФ на экологию:

2017 **116 млрд рублей**

2018 **124 млрд рублей**

≈ **0,4%**
консолидир.
бюджета РФ

Рентабельность 4000%

НЕВОЗМОЖНО

Рентабельность 300%

РЕАЛЬНО

Необходимо увеличение расходов бюджета РФ на экологию минимум до **1,5 трлн рублей**

Государство — главный выгодоприобретатель от решения экологических проблем

Принцип нынешней политики:

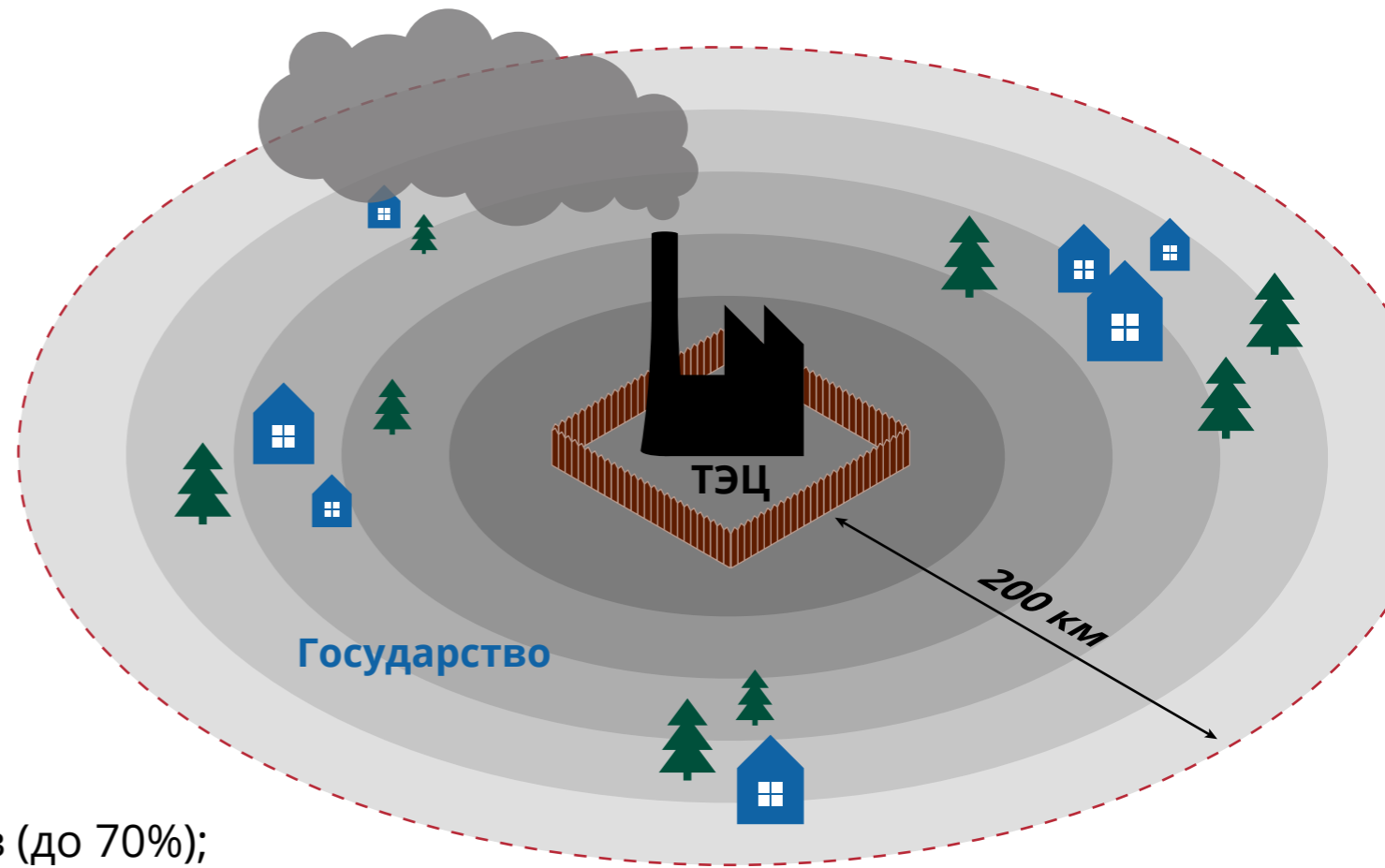
Загрязнитель платит

Бизнес не в состоянии **локализовать и монетизировать** экономический эффект от решения экологических проблем в пределах своей территории.

Следовательно, **государство должно активно участвовать в решении экологических проблем** через:

- / софинансирование экологических проектов (до 70%);
- / установление технической политики, направленной на невозникновение отходов;
- / жёсткий контроль за утилизацией отходов.

В российской экологической политике налицо **дисбаланс между финансовым участием бизнеса и государства** в решении экологических проблем.



НАЦПРОЕКТ «ЭКОЛОГИЯ»

Общий объём: **4 трлн руб.**

Бизнес вкладывает: **3,3 трлн руб.**

Государство вкладывает: **0,7 трлн руб. (17%)**

Основные эффекты для государства от решения экологических проблем



- 1** Учёт цены/оценки природных ресурсов
- 2** Улучшение здоровья населения
- 3** Повышение продолжительности жизни
- 4** Повышение производительности труда
- 5** Привлечение потока туристов
- 6** Ускорение логистических, коммуникационных и инновационных процессов в экономике

ТЕКУЩАЯ РОЛЬ

Государство —
фискал
и надзиратель



НОВАЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ПОЛИТИКА



ЭФФЕКТИВНАЯ РОЛЬ

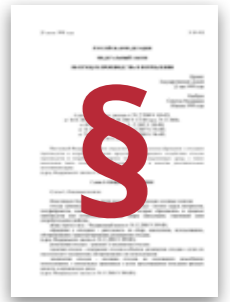
Государство —
партнёр и основной заказчик
улучшения показателей
окружающей среды в РФ



Фундаментальные проблемы отрасли переработки отходов РФ

1 НЕСОВЕРШЕНСТВО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»

- / Нет чёткого разграничения понятий «отход» и «продукт».
- / Не определены понятия «удаление отходов», «вторичные материальные ресурсы», «побочный продукт», «переработка отходов».
- / **Снижаются экологические платежи** за размещение отходов (ПП №913 от 13.09.2016).
- / Необходимо установить принцип, согласно которому хозяйствующие субъекты самостоятельно определяют, какие материалы в процессе их деятельности являются отходами, а какие продуктами, **при обязательном соответствии требованиям 184-ФЗ.**



2 НЕТ СИСТЕМЫ СТИМУЛОВ УТИЛИЗАЦИИ и уменьшения образования отходов.



ФОИВЫ

- / **Нет чётких критериев эффективности** (в тоннах, в %), стимулирующих к улучшению качественных параметров среды регулирования.



Местные власти

- / Заинтересованность в сохранении свалок и отвалов.
- / 95% экологических платежей поступают в местные бюджеты и **расходуются на любые статьи** бюджета.



Бизнес

- / Нет преференций по сравнению с другими отраслями.
- / Механизмы, стимулирующие утилизацию отходов, заложенные в 7-ФЗ и 89-ФЗ, **не работают из-за низких уровней платы** за их размещение.

Технологическая политика Минэнерго РФ

! Пример отсталой технологической политики:

ИТС НДТ 38

1 Использование технологий сжигания угля 50–70-х годов XX века.

ПП РФ №43 от 25.01.19

2 Отсутствие требований к росту КПД энергоблоков (макс. КПД угольных энергоблоков в РФ: 37%).

3 Отсутствует ужесточение экологических требований к модернизации энергоблоков.

i НОРМАТИВЫ ВЫБРОСОВ УГОЛЬНЫХ ТЭС, мг/м³

	Китай 2014	ЕС LCP BREF 2017		РФ ИТС НДТ 38 — 2017	
	Все станции	Новые	Действующие	Спроектированные после 2001 года	Спроектированные до 2001 года
Зола	5	2 – 5	2 – 18	200 – 250	900 – 1200
Оксиды серы	35	10 – 200	10 – 360	1200 – 1400	3000 – 5800
Оксиды азота	50	50 – 150	65 – 270	570 – 640	1000 – 2000

Необходим переход от традиции *«лишь бы сделать основной продукт, остальное — отходы»* к новой технической политике:

Нет отходов основного производства

Есть попутные продукты основного производства

Комплексный подход к организации производства основного и попутных продуктов:

- / Пересмотр технических стандартов и регламентов, чтобы стимулировать производителей при проектировании технологий производства основных продуктов предусматривать также производство попутных продуктов вместо отходов.
- / Эти технологии уже известны в мире практически по всем основным продуктам и не требуют масштабных исследований и разработок.
- / Вопросы экологии и проблема отходов решаются параллельно с реализацией попутных продуктов потребителям.

Результаты комплексного подхода:

- / повышение рентабельности основного производства;
- / снижение расходов на обращение с отходами;
- / получение дополнительного дохода от реализации попутных продуктов;
- / повышение экономической привлекательности деятельности по переработке отходов за счет сокращения логистических затрат;
- / формирование экологически приемлемой, энергоэффективной и ресурсосберегающей экономики.

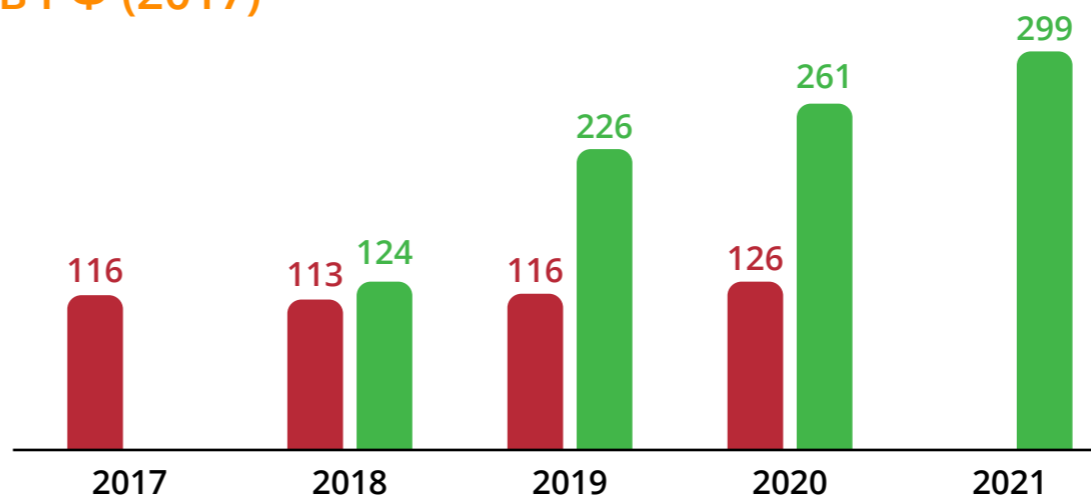
Положительные тенденции

1 Рост бюджетных расходов на экологию

Главный результат Года экологии в РФ (2017) — изменение бюджетной политики.

Бюджетные расходы на охрану окружающей среды (млрд руб.)

■ Бюджетная политика 2017
■ Бюджетная политика 2018



2 Нацпроект «Экология»

Общее финансирование проекта до 2024 г. составит **4 трлн руб.**, из них внебюджетные источники — 3,3 трлн рублей. Нацпроект включает в себя 11 федеральных проектов и будет реализован по пяти направлениям: «Отходы», «Вода», «Воздух», «Биоразнообразию», «Технологии».

3 Создание Публичной Правовой Компании

ППК — **единая компания-интегратор для управления отраслью отходов**, которая позволит применять различные финансовые механизмы реализации нацпроекта, в том числе управление средствами Федерального Экологического Фонда и новые инструменты, такие как «зеленые облигации».

4 Принят закон №211-ФЗ от 26.07.2019

о новых льготах по НДС и налогу на прибыль для региональных операторов по обращению с ТКО.

1 Государственное софинансирование

Создание Федерального и Региональных экологических фондов

- Софинансирование экологических проектов **до 70%**.
- Субсидирование тарифов на переработку мусора.

i При наличии требований государственных технических регламентов на проектирование и эксплуатацию мусорных полигонов, при которых установлены системы дегазации, утилизации фильтрата и аккумулируются средства на рекультивацию, **тариф должен составлять 600–800 руб./м³**, поэтому **государство должно субсидировать его рост**.

Доходы экологических фондов

- / экологические платежи природопользователей;
- / экологические штрафы;
- / федеральные и региональные бюджетные субсидии;
- / пожертвования юр. лиц и граждан;
- / поступлений от международных экологических программ и т.д.

Расходы экологических фондов*

Исключительно на:

- / реализацию проектов по производству попутных продуктов;
- / проекты по переработке отходов;
- / проекты модернизации производств в части их экологизации;
- / проекты по улучшению экологии окружающей среды;
- / субсидирование тарифов на переработку мусора.

* Через прямое проектное финансирование и субсидирование части процентной ставки по целевым экологическим кредитам.

1 Государственное софинансирование

2 **Льготное налогообложение деятельности, связанной с переработкой отходов и производством попутных продуктов**

- / НДС по попутным продуктам и вторичному сырью;
- / Налог на прибыль;
- / Ставки страховых взносов в ФСС;
- / Ставки земельного налога и налога на имущество;
- / Льготные транспортные тарифы на перевозки РЖД.

Снизить в 2 раза

i По аналогии с законом №211-ФЗ от 26.07.2019 о новых льготах по НДС и налогу на прибыль для региональных операторов по обращению с ТКО

3 **Возмещение выпадающих доходов местных бюджетов от экологических платежей и налоговых льгот**

Внести изменения в бюджетный кодекс РФ в части перераспределения поступлений части федеральных налогов **в региональные и местные бюджеты** от деятельности, связанной с переработкой отходов и производством попутных продуктов:

- / НДС по попутным продуктам и вторичному сырью;
- / Налог на прибыль.

Экономическая основа отрасли переработки отходов



- 1 Государственное софинансирование
- 2 Льготное налогообложение
- 3 Возмещение выпадающих доходов местных бюджетов

4 Системное повышение ставки экологических платежей до уровня **выше стоимости** переработки отходов

Регулярно, в соответствии с чётким графиком **повышать ставки экологических платежей** до уровня выше стоимости переработки отходов с учётом всех затрат, связанных с этим процессом, либо до «запретительного» уровня для размещения отходов на полигонах и отвалах. Например, определив уровни к **2020, 2025, 2030** и **2035** годам. **Чёткий график** необходим для предсказуемости правил ведения бизнеса в РФ и долгосрочного инвестиционного планирования.

i | **Налог временный:** когда будет достигнута 100 % утилизация, не будет экологических платежей.

5 Освобождение от экологических платежей в случае перевода отхода в статус продукции

Создать **механизм автоматического (уведомительного)** освобождения от экологических платежей в случае перевода отхода в статус продукции и его дальнейшего полезного использования (утилизации).

i | *Изменение ставки за размещение ТКО IV класса опасности*

ПП № 344	2015	608 руб./т
458-ФЗ	2016	0
	2017	0
	2018	95 руб./т
ПП № 758 от 29.06.18	2019	194 руб./т
	2020	293 руб./т
	2021	393 руб./т
	2022	492 руб./т
	2023	592 руб./т
	2024	691 руб./т
	2025	791 руб./т

1 ... 5

6 Чёткие критерии эффективности деятельности ФОИВ

Установить четкие измеримые критерии эффективности деятельности (КЭД) соответствующих ФОИВ по снижению доли размещаемых и захораниваемых отходов на полигонах и увеличению доли их утилизации:

- / **показатели эффективности** — отражающие динамику экологически обусловленной заболеваемости и динамику капитализации региональной системы обращения с отходами;
- / **показатели качества** — отражающие уровень ресурсо- и энергосбережения;
- / **показатели производительности** — отражающие динамику удельных затрат по региональной системе обращения с отходами с учетом индекса инфляции;
- / **показатели социальной реализации** — отражающие независимую оценку общественного мнения о системе обращения с отходами по балльной системе.



Главным КЭД каждого КНО является сбор рублей от соответствующей сферы регулирования на рубль затрат на содержание данного КНО.

Это приводит к фискальному характеру контрольно-надзорной деятельности:

Эффективность оценивается по объёму сборов, штрафов, госпошлин, экологических платежей и т.д.



Для любого КНО **УХУДШЕНИЕ** ситуации в своей сфере регулирования **ВЫГОДНО**, поскольку увеличивает сборы.



АБСУРД

Экономическая основа отрасли переработки отходов



- 1 Государственное софинансирование
- 2 Льготное налогообложение
- 3 Возмещение выпадающих доходов местных бюджетов
- 4 Системное повышение ставки экологических платежей
- 5 Уведомительный механизм освобождения от экол. платежей
- 6 Чёткие критерии эффективности деятельности ФОИВ

Необходима

НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА,
при которой государство станет партнёром
граждан и бизнеса в улучшении экологии страны

Инструмент достижения: **НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА
ЭКОЛОГИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РФ**

Для создания эффективной отрасли по переработке отходов необходимо поменять роль государства с «**Фискал и надзиратель**» на «**Партнёр бизнеса и граждан** в решении экологических проблем и главный заказчик экологических услуг».

Это должно стать основой новой экологической политики РФ.

НЕОБХОДИМЫЕ ШАГИ

- 1** **Постепенное увеличение затрат госбюджета** РФ и субъектов РФ на экологические цели до 7-12% (в течении 5-7 лет).
- 2** Минприроды необходимо разработать и внедрить **методику расчёта экономических эффектов** от решения экологических проблем.
- 3** Создать **финансовую основу для решения экологических проблем** через обязательное целевое использование (окрашивание) поступлений от природопользования.

НЕОБХОДИМЫЕ ШАГИ

- 4** Создание полноценной **системы учёта промышленных отходов и ТКО** по массе и объёму.
- 5** Экологическое законодательство, регулирующее оборот отходов, должно подчиняться **цели утилизации отходов**.
- 6** **Создать систему экономических стимулов** утилизации отходов для ФОИВов, региональных властей, бизнеса и граждан, прежде всего через налоговые преференции и льготное кредитование.
- 7** Изменить техническую политику в РФ с сегодняшней «Главное произвести основной продукт» на «Нет отходов основного производства, есть **попутные продукты или вторичные материальные ресурсы** основного производства».
- 8** Изменить систему оценки эффективности деятельности ФОИВов администрирующих природопользование, создав и внедрив в систему их управления **критерии эффективности деятельности (KPI)** полностью связанные с улучшением качественных параметров окружающей среды и отрасли переработки отходов.

Спасибо за внимание

Авторы:

Андрей Калачёв

Генеральный директор ООО «ПЦВ», лидер Консорциума «Феникс»,
эксперт Комитета по энергетике Государственной Думы РФ,
эксперт Общественного Совета Минприроды РФ, член НТС Росприроднадзора РФ



ПЦВ

profcement.ru

+7 921 913-55-76
ak@profcement.ru

Дизайн: Ириной Калачёв



консорциум
феникс

ksfenix.ru