

К вопросу о построении региональных систем управления ТБО

Б.А. Жаппуева,
Кабардино- Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова

Обращение твердых бытовых отходов (ТБО) в РФ регулируется Федеральным законом от 24.06.1998 г. № 89 – ФЗ «Об отходах производства и потребления», рядом других ФЗ, постановлений правительства (461 от 16.06.2000 г., 632 от 28.08.1992 г., 344 от 12.06.2003 г.), санитарными и строительными нормами, стандартами и ТУ. Нормативно-правовая база РФ определяет в т.ч. нормы фискального и экономического регулирования сферы обращения ТБО, которые далеки от совершенства.

Закон № 89-ФЗ не ориентирован на организацию системы обращения ТБО с точки зрения экономической и экологической выгоды, хотя в числе принципов государственной политики в области обращения с отходами (ст. 3) закреплены следующие: а) использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; б) использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий; в) использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Экономическое стимулирование деятельности в сфере обращения с ТБО (ст. 24) осуществляется путем «понижения размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в процессе которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов» и «применения ускоренной амортизации основных производственных фондов», что не является действенным стимулом из-за незначительности и отсутствия обязательного характера.

Процесс создания системы оплаты за негативное воздействие на окружающую среду едва не окончился провалом. В кратком изложении события развивались так.

Плата за загрязнение окружающей среды установлена Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632, о чем говорилось выше. Однако исчисление размера этой платы было отнесено к компетенции Министерства природных ресурсов РФ.

Верховный суд РФ решением от 28.03.2002 г. № ГКПИ 2002-178 признал это постановление незаконным на том основании, что плата за загрязнение окружающей среды является налоговым платежом и должна быть установлена федеральным законом, а не постановлением правительства. Кассационная коллегия Верховного суда РФ оставила

решение без изменений (определение от 04.06.2002 г. № КАС 02-232), что фактически означало, что с 4 июня 2002 г. уплачивать экологические платежи необязательно, что, по сути, стало коллапсом системы. Процесс получил развитие по результатам обращения в Конституционный суд РФ: согласно определению КС от 10.12.2002 г. № 284-О платежи за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия относятся к фискальным сборам за право осуществления какой-либо деятельности, в частности – за право загрязнять окружающую среду.

ВС РФ 12.02.2003 г., повторно рассмотрев дело о законности постановления правительства РФ № 632 (решение № ГКПИ 03-49) и согласившись с КС РФ в части правомочности установления фискального платежа постановлением правительства РФ, одновременно признал недействующими два положения указанного постановления: 1) п. 2, согласно которому нормативы экологических платежей должно было устанавливать Министерство природных ресурсов РФ; 2) п. 9 Порядка определения платы за загрязнение окружающей среды, утвержденного постановлением № 632, обязывавший предприятия перечислять экологические платежи в сроки, также устанавливаемыми Министерством природных ресурсов РФ, а при нарушении этих сроков допускавший взыскание неуплаты путем списания суммы недоимок по инкассо. Попытка обжаловать данное решение, предпринятая Правительством РФ, оказалась неудачной (определение ВС РФ от 15.05.2003 г. № КАС 03-167). В результате, с одной стороны, платежи за загрязнение окружающей среды, признанные фискальными сборами, вполне законны, с другой, – были отменены нормы права, установившие базовые ставки их исчисления и сроки уплаты. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: несмотря правомочность сбора экологических платежей, рассчитать плату за загрязнение окружающей среды хозяйственным субъектам по факту не представлялось возможным. В связи с этим 12.06.2003 г. Правительством РФ было утверждено упомянутое ранее Постановление № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления». В результате игр столичных лоббистов от нерегулируемых должным образом выбросов страдали регионы, где размещены производства и происходит обращение ТБО.

Кроме того, система экологических платежей носит компенсационный характер, однако размер базовых ставок ставит вопрос об их экономической целесообразности, поскольку поступающих платежей не хватает даже на финансирование рекультивации земель, занятых под свалками. Кроме того, штрафы за неуплату экологических платежей не предусмотрены:

в соответствии со статьей 106 НК РФ «налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим Кодексом установлена ответственность». Конституционный Суд РФ признал платежи за загрязнение неналоговыми, следовательно, в неуплате платежей за загрязнение окружающей природной среды налоговое правонарушение отсутствует. Размеры базовых ставок экологических платежей ничтожно малы и по сравнению с реальным воздействием на окружающую среду, и в сопоставлении со стоимостью природоохранных технологий.

Еще один аспект проблемы, который необходимо рассматривать в совокупности с остальными, – система утилизации ТБО и оплаты данного вида услуг. Стоимость услуг по вывозу отходов ежегодно возрастает по разным районам КБР от 6 до 30 %, однако их качество в лучшем случае остается прежним, хотя, как правило, из года в год ситуация только ухудшается. При расчете тарифа на вывоз ТБО для населения за основу принимается норматив образования отходов для двух секторов: многоквартирные (1,4 м³ в год) и частные дома (2 м³ в год). Данный норматив умножается на численность жителей в каждом секторе – т.е. вычисляется годовой объем образования отходов. Далее величина суммарных годовых затрат делится на годовой объем образования отходов, к полученному результату прибавляется заданная норма прибыли.

Каждое предприятие, оказывающее услуги населению в сфере ЖКХ, после расчета стоимости услуг обязано представить результаты расчетов для проведения независимой экспертизы уполномоченными органами (например, Министерство экономического развития и торговли КБР, администрации районов), которые могут внести поправки в расчеты или даже пересчитать полностью стоимость услуг. Так, в настоящее время возник спор между МУП «Спецавтотранс» (г. Нальчик) и Государственным комитетом по тарифам КБР (ГКТ КБР) из-за разногласий по определению величины тарифа на захоронение ТБО, входящего в общую сумму тарифов на вывоз ТБО. Данная величина установлена в размере 11,24 руб./ м³, однако калькуляция затрат МУП «Спецавтотранс» на захоронение ТБО составляет 60 руб./ м³. ГКТ КБР не считает возможным утвердить тариф в данном размере, ссылаясь на нормы при расчете тарифов, установленные в 60-е гг. XX века. МУП «Спецавтотранс» заявил о намерении провести независимую экспертизу расходов на вывоз и утилизацию ТБО.

Таким образом, необходимость формирования единой нормативной базы для расчета тарифов на вывоз и утилизацию ТБО является приоритетной задачей Реформа нормативно – правового регулирования в области обращения ТБО является одной из первостепенных задач государственной и региональной политики управления системой обращения ТБО.