

УДК 332.1

Утилизационный сбор: пополнение бюджета или обеспечение экологической безопасности?

С.А. Кравцова^a, Н.Л. Лобанова^b

Читинский институт (филиал) Байкальского государственного университета, ул. Анохина 56, Чита, Россия

^aKravts_sv@mail.ru, ^bnllobanova@gmail.com

Статья поступила 25.02.2019, принята 5.03.2019

Изначально главной целью введения утилизационного сбора была компенсация потерь государства от уменьшения импортных таможенных пошлин на иностранные транспортные средства при вступлении России во Всемирную торговую организацию и, соответственно, поддержка отечественного автопроизводителя. Целью исследования является ответ на вопрос: способствовало ли введение данного платежа улучшению экологической ситуации за счет стимулирования обновления автопарка и, как следствие, уменьшению негативных выбросов в окружающую среду? Авторами проанализированы динамика и структура платежей, взимаемых Читинской таможней, рассмотрена общая схема утилизации автомобилей, применяемая в Забайкальском крае. Результатом исследования являются предложения по новой схеме утилизации транспортных средств в регионе.

Ключевые слова: утилизационный сбор; экологическая безопасность; таможенные платежи; Всемирная торговая организация; автопроизводители; тарифные преференции.

Recycling fee: budget replenishment or ensuring environmental safety?

S.A. Kravtsova^a, N.L. Lobanova^b

Chita Branch of Baikal State University of Economics and Law; 56, Anokhin St., Chita, Russia

^aKravts_sv@mail.ru, ^bnllobanova@gmail.com

Received 25.02.2019, accepted 5.03.2019

Initially, the main purpose of the introduction of the utilization fee was to compensate for the loss of the state from reducing customs duties on foreign vehicles when Russia joins the World Trade Organization and, accordingly, to support the domestic automaker. The purpose of the study is to answer the question if the introduction of this payment helped to improve the environmental situation in the country by encouraging the renewal of the fleet and, as a result, reducing negative emissions to the environment. In particular, the authors analyzed the dynamics and structure of payments levied by the Chita Customs, and also considered the general scheme of utilization of vehicles used in the Trans-Baikal Territory. The result of the study is proposals for a new scheme for the utilization of vehicles in the region.

Keywords: utilization collecting; environmental safety; customs payments; World Trade Organization; car makers; tariff preferences.

В ходе реализации принятой в 2010–2011 гг. правительственной программы по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию были выявлены проблемы, связанные с уничтожением транспортных средств, отслуживших свой срок. Систематическое повышение количества транспорта стало негативно отражаться на состоянии окружающей среды. 23 августа 2012 г. Российская Федерация стала членом

Всемирной торговой организации (ВТО). Обусловленные этим проблемы анализировали многие авторы (например, Я.А. Суходолов [7]). В соответствии со статусом члена ВТО наша страна, получив ряд преимуществ во внешней торговле, приняла на себя обязательства по либерализации таможенного тарифа, в том числе и в отношении легковых автомобилей. Россия обязалась уменьшить ставки таможенных пошлин на импортируемые автомобили, при этом установив другой обязательный

платеж. 1 сентября 2012 г. федеральным законом от 28.07.2012 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации» в России был введен утилизационный сбор [1]. С этого момента невозможно зарегистрировать автомобиль в органах ГИБДД и, соответственно, получить документы на него, не уплатив данный сбор.

Изначально целью введения утилизационного сбора было повышение экологической безопасности, проблемами которой в современной науке занимались многие авторы – А.П. Суходолов, В.И. Самаруха, М.А.Винокуров [8–11] и др.

Но в то же время было понятно, что введение данного сбора направлено прежде всего на защиту отечественного автопроизводителя, который пострадал бы в связи с понижением импортных пошлин на ввозимые транспортные средства. На начальном этапе производители российских автомобилей были освобождены от уплаты утилизационного сбора, тем самым получив некоторые привилегии по сравнению с иностранными конкурентами. В результате конечная цена импортного транспортного средства отличалась от произведенного в России (как минимум на размер таможенной пошлины и утилизационного сбора). Иностранные автопроизводители не имели возможности организовать собственные утилизационные пункты в России, чтобы наравне с российскими не платить утилизационный сбор [4].

Наряду с преимуществами от вступления в ВТО в России сразу же ощутили противодействие стран-участниц этой организации, которые заявили о несоответствии российских положений об утилизационном сборе действующим нормам. США, Япония, Украина и Евросоюз подали жалобу на Россию в связи с явной дискриминацией иностранных поставщиков и предоставлением преференций отечественным компаниям. В ходе переговоров и консультаций было достигнуто соглашение об устранении этого механизма защиты российских автопроизводителей.

Таким образом, попытка оказать содействие отечественной автомобильной промышленности с помощью введения утилизационного сбора оказалась безуспешной, и с января 2014 г. данная льгота была отменена с целью устранения дискриминации зарубежных автопроизводителей и соответствия правилам ВТО.

С февраля 2016 г., помимо легковых, грузовых автомобилей и автобусов, объектом обложения утилизационным сбором стала дорожно-строи-

тельная техника. Планировалось, что за счет этого будет повышена конкурентоспособность местного производства и замещен импорт. В большей мере это затронуло дорожно-строительную и сельскохозяйственную технику. На рынке происходил спад спроса на российскую продукцию данного назначения, и сбор должен был его повысить.

Денежные средства от утилизационного сбора полностью поступают в федеральный бюджет. Достижение цели экологической безопасности страны происходит следующим образом. Когда транспортное средство, в отношении которого уплачен утилизационный сбор, достигнет амортизационного срока, собственник передаст его организации, осуществляющей деятельность по обращению с отходами. Специализированная организация обязана безвозмездно принять такое транспортное средство. Затраты организаций, которые осуществляют деятельность по обращению с отходами, должны быть компенсированы за счет средств федерального бюджета, но фактически за годы, прошедшие с момента введения утилизационного сбора, средства из бюджета на утилизацию не выделялись. Правительство не закладывало данные расходы в проект федерального бюджета вплоть до 2019 г. [4].

Важным является то, что организация, претендующая на утилизацию бывших в употреблении автомобилей, должна соответствовать определенным требованиям, прописанным в законе [1]. Если в крупных российских городах в скором времени будут созданы структуры, соответствующие требованиям закона, то в небольших, таких, как, например, Чита, подобных организаций может и не быть. Отсюда следует, что, уплатив когда-то утилизационный бор государству, владелец не будет иметь физической возможности утилизации своего автомобиля [5].

На сегодняшний день у нас в стране отсутствуют предприятия, которые могут документально подтвердить утилизацию транспортного средства целиком, включая все компоненты – металл, стекло, резину и др.

Таким образом, становится очевидным приоритет для государства фискальной функции утилизационного сбора над обеспечением экологической безопасности как цели, сформулированной в законе.

Изучим данную проблему на примере Читинской таможни, для чего проведем анализ взимания платежей и дальнейшую оценку поступлений от утилизационного сбора.

Таблица 1

Поступление платежей в Читинскую таможню за период 2015–2017 гг., тыс. р.

Показатель	2015 г.	2016 г.	Прирост, %	2017 г.	Прирост, %
Платежи всего, в том числе:	12 275 660,91	14 497 562,24	18,10	17 079 498,39	17,80
Вывозная пошлина	79 228,29	45 265,64	-42,80	39 817,41	-12,00
Ввозная пошлина	3 206 294,78	3 621 647,23	12,90	4 037 430,33	11,50
НДС	8 919 695,82	9 963 339,92	11,70	11 028 135,02	10,70
Акциз	814,69	6 028,94	Увеличился в 7,4 раза	211,41	-96,50
Платежи физических лиц	17 594,38	12 314,45	-30,00	14 038,12	13,90
Сборы	85 768,94	85 363,88	-0,50	98 067,36	14,30
Прочие	7000,98	14 089,02	101,20	10 090,83	-28,40
Штрафы	11 114,46	17 846,12	60,60	16 856,35	-5,60
Утилизационный сбор	43 887,60	721 417,60	Увеличился в 16,4 раза	1 797 796,50	Увеличился в 2,5 раза

Таблица 2

Структура платежей в Читинскую таможню за период 2015–2017 гг., %

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Вывозная пошлина	0,645	0,312	0,233
Ввозная пошлина	26,119	24,981	23,639
НДС	72,662	68,724	64,569
Акциз	0,007	0,042	0,001
Платежи физических лиц	0,143	0,085	0,082
Сборы	0,698	0,589	0,574
Прочие	0,057	0,097	0,059
Штрафы	0,091	0,123	0,099
Утилизационный сбор	0,358	4,976	10,526
Итого	100,000	100,000	100,000

Перечисления Читинской таможней платежей в федеральный бюджет в 2017 г. составили 17 079 498,39 тыс. р., что почти на 40% больше по сравнению с 2015 г. и на 17,8% – по сравнению с 2016 г.

В 2016 г. по отношению к предыдущему году мы видим резкое сокращение доходов, аккумулируемых таможенными органами при экспорте товаров – на 42,8%. В 2017 г. также наблюдается отрицательная динамика в виде снижения данного показателя (на 12%) по сравнению с 2016 г.

Прирост ввозной пошлины в 2016 г. по сравнению с 2015 г. составил 12,9%, в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом – 11,5%. Есть перечень товаров, освобождаемых от ввозных таможенных пошлин. С 1 сентября 2016 г., в соответствии с обязательствами РФ в рамках ВТО, решениями ЕЭК № 26 от 29.03.2016 г. и № 40 от 16.05.2016 г. были установлены новые ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды товаров. Всего изменения

затронули более чем 1 700 кодов из 11 600 и в среднем составляют 1–2%.

Несмотря на уменьшение размеров ввозных таможенных пошлин, мы видим положительную динамику данных поступлений в Читинскую таможню за весь рассматриваемый период в связи с увеличением объемов импорта.

Что касается налога на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ, то наблюдается увеличение по сравнению с 2015 г. на 23,62%, что составило в 2017 г. 11 028 346,43 тыс. р. Фактический прирост НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. составил 1 064 795,1 тыс. р.

Совокупный таможенный платеж при ввозе, который включает в себя ввозную таможенную пошлину, НДС, акциз, а также платежи физических лиц в целом составил в 2015 г. 12 126 805,28 тыс. р., в 2016 г. – 13 603 330,54 тыс. р., а в 2017 г. – 15 115 814,89 тыс. р.

В структуре таможенных платежей, уплачиваемых в Читинскую таможню, наибольшая доля в течение рассматриваемого периода приходилась на НДС (в 2017 г. — 64,6%) и ввозную таможенную пошлину (в 2017 г. — 23,6%). Наименьший удельный вес, в свою очередь, наблюдался у поступлений от акциза — 0,001% в 2017 г.

Анализируя долю утилизационного сбора в общем объеме платежей, можно заметить, что в 2015 г. она составляла всего 0,4%, в 2017 г. — уже 10,5%. Если говорить об абсолютных значениях утилизационного сбора, то видим, что с 43 887,6 тыс. р. в 2015 г. он увеличился до 1 797 796,5 тыс. р. в 2017 г., или в 40 раз.

С 1 апреля 2018 г. в России вступили в силу изменения перечня видов и категорий транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор. Кроме того, изменен размер утилизационного сбора (Постановление Правительства РФ от 19.03.2018 г. № 300 «О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора»).

Это касается автомобилей, производимых в России, а также ввозимых из-за границы.

Повышение в 2018 г. объясняют не только желанием пополнить бюджет, но и необходимостью компенсировать снижение ввозных пошлин, которое было запланировано условиями вступления России в ВТО 6 лет назад. Очередное снижение этих ставок произошло в 2018 г. Например, на легковые автомобили в 2017 г. они сократились с 23 до 20%, в 2018 г. — до 17%, а в 2019 г. достигнут финального значения в 15%.

Базовая ставка утилизационного сбора остается прежней (20 тыс. р. — легковой автомобиль, 150 тыс. р. — грузовой автомобиль). В то же время, установлены новые размеры коэффициентов, применяемых при расчете суммы утилизационного сбора в отношении транспортных средств.

Например, для категории транспортных средств с объемом двигателя свыше 1000 см³ до 2000 см³ установлен размер коэффициента 15,69 (сумма утилизационного сбора составляет 313 800 р.). В сравнении с ранее действующим, коэффициент увеличился почти на 90% (ранее — 8,26, или 165 200 р.). Рост такой же, как и для нового автомобиля — 90%, однако в стоимости это выражается гораздо больше — рост на 148600 р.

Для физических лиц, которые ввозят автомобили для личного пользования, ставки сбора остались без изменений: 0,17 (сумма утилизационного сбора 3400 р.) — для новых автомобилей; 0,26 (5200 р.) — для легковых транспортных средств, с даты выпуска которых прошло более 3-х лет.

Становится понятным, что заявленная цель введения утилизационного сбора — обеспечение экологической безопасности — не может быть

достигнута в настоящее время, поскольку фактически при его введении на сбор возлагались иные функции — защита отечественных автопроизводителей и фискальная (восполнение уменьшившихся доходов в виде таможенных пошлин). Со временем первая была упразднена в силу возникших споров с членами ВТО, а вторая может быть утрачена в ближайшее время на фоне отсутствия четко продуманной программы финансирования рециклинга автомобилей специализированными организациями [4].

Действующие механизмы обращения с утилизируемыми автомобилями жестко предписывают нормы повторного использования узлов, агрегатов и материалов. Для решения поставленных задач разработаны технические регламенты на проектирование автомобиля и порядок его разборки и утилизации [1].

В России правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяются федеральным законом от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4].

В целом российское законодательство в данной сфере направлено прежде всего на снижение загрязнения окружающей среды отходами производства и потребления и практически не регулирует обращение с ними как с источниками вторичных материальных и энергетических ресурсов.

На протяжении нескольких лет в России происходит утилизация автомобилей при поддержке государства. Эта программа принесла немало пользы. С ее началом стабилизировались показатели реализации продукции отечественных автозаводов, склонные до этого к понижению. Для достижения плановых показателей сроки действия программы неоднократно продлевались. В 2018 г. господдержка утилизации автомобилей также продолжилась, на что было получено из федерального бюджета около 10 млрд р. [28]. Для сравнения, только Читинская таможня перечислила в 2017 г. в федеральный бюджет почти 2 млрд р. утилизационного сбора.

Рассмотрим общую схему утилизации автомобилей, разработанную в Забайкальском крае. Краевым министерством промышленности и энергетики согласована процедура утилизации старых автомобилей по федеральной программе. В соответствии с постановлением правительства РФ «О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств» министерством промышленности и энергетики Забайкаль-

ского края согласована с дилерами и утилизиато- ром региона схема, по которой физическое лицо может отправить свой старый автомобиль на утилизацию, а взамен приобрести новый.

Условия программы по утилизации авто в 2018 г. от официальных российских дилеров следующие:

1. Необходимо являться гражданином РФ и владеть транспортным средством не менее полу- года.

2. С момента выпуска транспортного средства должно пройти не менее 6 мес.

3. Необходимо иметь все документы на авто- мобиль.

4. Автомобиль должен соответствовать техни- ческим требованиям.

Согласно требованиям транспортное средст- во, утилизируемое по программе, должно иметь двигатель, коробку передач, аккумулятор, элект- рооборудование, приборную панель, кузов, си- дения, колеса, а также все технические жидкости.

Следует обратить внимание на то, что усло- вия и цена утилизации автомобилей в 2018 г. оп- ределяются дилерскими центрами, и список ос- новных требований для участия в программе может быть дополнен.

Согласно упомянутому федеральному закону № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребле- ния», лицензированные центры приема предос- тавляют услугу по утилизации авто бесплатно, если за данный автомобиль был уплачен утили- зационный сбор [1]. Утилизационный сбор не уплачивается за транспортные средства, паспорт которых был выдан до 2012 г. В случае, если утили- зационный сбор уплачен не был, владельцу авто придется оплатить услуги по расценкам компании. Чаще всего стоимость металлолома утилизируемого авто покрывает затраты органи- зации, и услуга предоставляется бесплатно.

Основным сдерживающим фактором на пути к рынку утилизации автомобилей является инертность со стороны местных властей, не осоз- навших до конца необходимости поддержки данной отрасли.

Увы, пока подвижек в данной области нет, а по- тому ситуация год от года только усугубляется.

Для того, чтобы рассмотреть процесс утили- зации транспортных средств в регионах с под- держкой государства, предлагается схема утили- зации, представленная на рисунке 1.

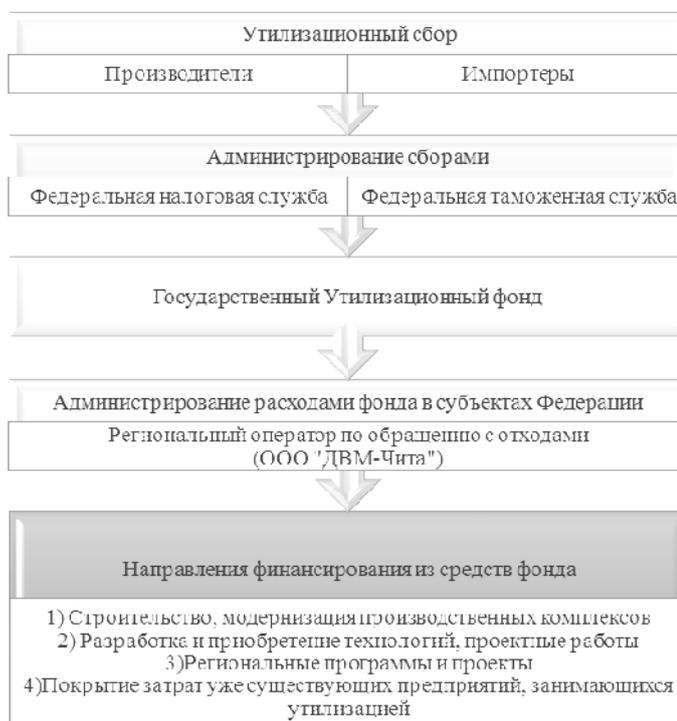


Рис. 1. Общая схема утилизации

Схема утилизации показывает, что произво- дители транспортных средств на территории РФ и импортеры уплачивают утилизационный сбор в разные органы. В случае производства на тер- ритории РФ сбор должен быть уплачен в феде- ральную налоговую службу, а если автомобиль перевозится через границу, то обязанность по

взиманию лежит на федеральной таможенной службе. Полученные средства поступают в феде- ральный бюджет, и далее происходит админист- рирование расходами фонда в субъектах Феде- рации. Все российские регионы должны осуще- ствить разработку территориальной схемы об- ращения с вышедшей из эксплуатации техникой,

а также региональной программы, и произвести выбор оператора, отвечающего за все виды работ, проводимых с отходами на конкретной местности. Единый региональный оператор по обращению с отходами представляет собой компанию, которая осуществляет координацию всех этапов процесса обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации (от сбора автомобилей до уничтожения незаконных свалок) в границах определенного региона, устанавливаемых территориальной схемой.

Таким образом, для того чтобы система утилизации действительно была результативной, необходим комплексный подход, при котором переработка отслуживших свой срок автомобилей будет полной, и сформируется новая для российской экономики эффективная отрасль.

Исходя из сведений, опубликованных аналитическим агентством «Автостат» [6], уже к 2020 г. в транспортном парке РФ будет насчитываться порядка 20 млн единиц техники, чей возраст превышает 15 лет. Логично, что всю эту массу автомобилей, которые вот-вот отработают свой ресурс, необходимо будет каким-либо образом утилизировать. Поэтому уже сегодня необходимо отрабатывать схемы данной работы.

При этом, как показывает опыт других государств, утилизация автотранспортных средств является очень выгодным бизнесом, поскольку любой, даже самый старый автомобиль имеет огромное количество потенциально полезных материалов — металл, пластмассу, резину, картон, текстиль, древесину, стекло и керамику.

Следовательно, при грамотном использовании вышедшая из эксплуатации техника может стать весьма доходной для компаний, которые захотят заняться утилизацией.

Зарубежный опыт, а также предварительные оценки, выполненные специалистами, показывают, что система авторециклинга в случае реализации принципов государственно-частного партнерства и программно-целевого планирования через 7–10 лет может стать самоокупаемой и экологически безопасной.

По сути, для изменения ситуации средства, получаемые от утилизационного сбора, должны направляться напрямую конкретной компании-утилизатору, которая будет осуществлять подобную деятельность. Так же финансирование из средств фонда может быть направлено на строительство и модернизацию производственных комплексов, закупку нового оборудования, которое позволит уменьшить негативное влияние на окружающую среду, на разработку и приобретение технологий, проектные работы, а также на региональные программы и проекты, тем самым оказывая помощь как действующим предприятиям по утилизации, так и созданию новой инфраструктуры.

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что в России есть нереализованные возможности создания эффективной системы утилизации выведенной из эксплуатации техники за счет средств, поступающих в государственный бюджет от утилизационного сбора.

Увеличить объемы рециклинга автомобильной техники в России можно лишь при условии создания благоприятных нормативно-правовых, экономических и социально-политических механизмов, которые должны учитывать интересы и обязанности ее производителей и потребителей, а также переработчиков выведенных из эксплуатации автомобилей.

Литература

1. Об отходах производства и потребления [Электронный ресурс]: федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «Консультант плюс».
2. О внесении изменений в перечень видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, а также размеров утилизационного сбора [электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 19 марта 2018 г. № 300 // Доступ из справ.- правовой системы «Консультант плюс».
3. Об утверждении Положения о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств [Электронный ресурс]: приказ МВД России № 496, Минпромэнерго России № 192, Минэкономразвития России №134 от 23.06.2005 (ред. от 11.11.2015) // Доступ из справ.- правовой системы «Консультант плюс».
4. Карпенко С.В., Ордынская М.Е., Силина Т.А. К вопросу об утилизационном сборе в Российской Федерации // Научные труды SWORLD. 2014. Т. 25, № 4. С. 6–9.
5. Ордынская М.Е., Карпенко С.В., Силина Т.А. Об утилизационном сборе / АГУ // Проблемы и перспективы социально-экономического развития Юга России: сб. ст. Майкоп, 2014. С. 152–160.
6. Ковшевский В.В. Системный подход в программе комплексной утилизации автотранспорта // Транспорт Российской Федерации. 2015. № 1 (56). С. 37–40.
7. Суходолов Я.А. Всемирная торговая организация. Вступать или не вступать России в ВТО? // Изв. ИГЭА, 2008. № 3. С. 108–112.
8. Суходолов А.П. Крупномасштабные региональные эколого-экономические проблемы: подходы и варианты решения: дис. ... д-ра экон. наук. Иркутск, 1996. 298 с.
9. Суходолов А.П., Манжигеев А.Ф. Основные положения программы развития промышленности Иркутской области на среднесрочную перспективу // Изв. Иркут гос. экон. акад. (БГУЭП). 2012. № 1. С. 64–67.
10. Самаруха В.И., Суходолов А.П. Экономика и экология Байкальского региона. Иркутск: Изд-во ИГУ, 1992. 80 с.
11. Промышленность Иркутской области: проблемы, потенциал и перспективы развития: [моногр.] / под ред. М. А. Винокурова. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. 271 с.