

Развитие правовых механизмов регулирующего экологической деятельности предприятий

Аналитическая справка по результатам
экспертного опроса

анализ данных и подготовка справки:

Подготовил Кирилл Титаев

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Исследование проводилось в апреле-мае 2017 года. Экспертам в виде формализованного опросника были предложены описания ряда проблемных ситуаций в сфере регулирования экологической деятельности предприятий. Эксперты могли выбирать одно из предложенных решений. Опрос был организован в два этапа. На первом этапе голосование проходило через заполнение онлайн-формы и анкетирование на профильных мероприятиях. Эксперты получали доступ по специальному приглашению. В опросе приняло участие 60 экспертов. На втором этапе голосование проходило в рамках дискуссии, прошедшей среди заинтересованных участников Петербургского международного юридического форума. В голосовании (по разным вопросам) приняло участие от 16 до 36 экспертов. Кроме той же информации, что получали эксперты первой волны, эксперты в аудитории имели возможность выслушать краткие комментарии специалистов к большинству проблем.

Вариация ответов, представленные данные экспертов соответствуют всем требованиям к экспертным опросам – эксперты обладают квалификацией по теме опроса, ответственно и содержательно отнеслись к заполнению формы (см. раздел Методические замечания). Таким образом, результаты опроса представляют общую картину позиций экспертного сообщества по изучаемой теме (см. раздел Результаты). Полученные подвыборки анализировались совокупно.

По итогам опроса можно описать основные точки консенсуса.

- Эксперты полагают, что необходимо развитие экономических механизмов стимулирования природоохранной деятельности предприятий. Существующие механизмы неоднократно и практически единогласно признавались неудовлетворительными.
- Эксперты сходятся во мнении по вопросу о том, что необходима поддержка природоохранной деятельности предприятий через стимулирование проведения природоохранных мероприятий (налоговое льготирование при их проведении).
- Важным условием такой работы, по мнению экспертов, является совершенствование законодательства, а именно – закрепление в законодательстве конкретных мер по стимулированию природоохранной деятельности.
- Неудовлетворительной эксперты считают сегодняшнюю практику использования механизмов корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду. Консенсусным направлением развития этого правового механизма эксперты признают необходимость снятия ограничения по размеру корректировки платы и увеличение срока, в течение которого может производиться корректировка.
- Также широкую поддержку среди экспертов находят предложения о введении «инвестиционной» льготы в отношении капитальных природоохранных затрат и ускоренной амортизации созданных природоохранных объектов, а также меры, связанные с освобождением имущества, используемого предприятием в природоохранных целях от налоговых платежей и сборов (налог на имущество, земельного налога, НДС, таможенных платежей).

По остальным вопросам, предложенным для обсуждения нельзя говорить о консенсусе экспертов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

МЕТОДИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	4
Экспертный опрос – особенности метода	4
Техника анализа и качество данных	5
РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	6
Административные и экономические меры	6
Экономико-правовые механизмы: детальный анализ	8
Дополнительные меры	13

МЕТОДИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Экспертный опрос – особенности метода

Исследование проводилось методом экспертного опроса. Экспертам было предложено восемь дискуссионных тем, по каждой из которых были заданы один или несколько конкретных вопросов. Вопросы были сформулированы как описание возможных изменений правового регулирования в связи с обозначенной дискуссионной темой. Эксперт мог выбрать одно из предложенных решений или указать, что никаких изменений производить не нужно. Часть экспертов имела также возможность вообще проигнорировать тот или иной вопрос.

Экспертный опрос – это достаточно парадоксальный метод социологического исследования. С одной стороны, с использованием этого метода обычно изучаются сложные, дискуссионные вопросы. С другой стороны, он должен предлагать ограниченный перечень однозначно сформулированных ответов. Эксперт же, будучи специалистом в данной области, как правило, по меньшей мере в деталях, не согласен как с формулировкой проблемы, так и с конкретными формулировками решений. Более того, можно быть уверенным, что даже эксперты, которые не стали комментировать предложенные варианты, все равно имели позицию несколько отличающуюся от той, которая была сформулирована в опроснике.

В этом принципиальное отличие экспертного опроса от групповых дискуссий, анализа публикаций и других подобных методов. При анализе больших текстов (транскриптов дискуссий, материалов интервью, публикаций и т.д.) отличающиеся в деталях позиции агрегируются в некоторые группы исследователем, аналитиком. Условно, в одном случае, когда эксперт говорит: «я в целом согласен, но...» мы считаем, что это «но» достаточно принципиальное и относим это суждение к категории «против», а в другом решаем, что «но» непринципиально и относим его к категории «за». Соответственно, такая агрегация отражает видение данного конкретного аналитика. И далеко не факт, что видение аналитика совпадет с видением эксперта, если бы он формулировал его сам. В экспертном опросе возможность оценить близость своей позиции к той или иной концептуализации передается опрашиваемому эксперту. Если же предоставить эксперту возможность формулировать свою версию для каждого варианта, чтобы уйти от ситуации, когда опросный инструментарий *«ограничивает поиск решений»*, или же дать опцию *«проблема есть, но пути решения иные»*, то большинство экспертов будут именно уточнять позиции или указывать что пути решения отличаются от предложенных. Это значит, что мы вернемся к необходимости силами аналитиков, а не экспертов агрегировать эти позиции.

Экспертный опрос позволяет получить информацию именно об отношении экспертов к конкретным предложениям в ключе «да» - «нет», что часто более полезно, чем анализ и агрегация высказанных позиций экспертов. Однако при работе с такими материалами важно понимать, что выбор той или иной позиции в опросе не означает полной солидаризации эксперта с предложенным вариантом. **Эксперт выбирает относительно близкое ему предложение, но всегда на практике имеет ряд уточнений и дополнений. Однако это его выбор, а не результат внешнего аналитического обобщения.**

Второй особенностью метода экспертного опроса является проблема выборки. Когда цель опроса – узнать мнение, скажем, жителей определенной территории, то мы можем составить выборку, которая репрезентативно отражает население этой территории с определенной погрешностью. При этом, в зависимости от целей исследования, мы будем по-разному формализовать что же такое «население», например, для электорального исследования мы будем говорить о тех, кто зарегистрирован на данной территории и обладает правом голоса. В случае с экспертным опросом составление репрезентативной выборки невозможно, потому что нельзя формализовать генеральную совокупность – определить, кого же мы относим числу экспертов по вопросу X и составить полный перечень таких экспертов, чтобы потом составить репрезентативную выборку. Поэтому в экспертных опросах используются те или иные варианты выборки максимальной вариации – мы опрашиваем максимально различающихся экспертов и смотрим, насколько в экспертном сообществе существует консенсус по тем или иным вопросам. То есть мы не можем говорить о том, что такая-то мера поддерживается 30% экспертов, но **метод экспертного опроса позволяет различить те меры / предложения по которым есть консенсус и те, которые остаются дискуссионными.**

Техника анализа и качество данных

Всего опрошено 96 экспертов, в том числе 60 – через онлайн формы и на тематических мероприятиях в Красноярске и 36 в ходе Петербургского международного юридического форума на специально организованной дискуссии. В первой подвыборке эксперты не могли игнорировать вопросы – они были должны дать ответы на каждый вопрос, во второй эксперт мог не отвечать или даже вовсе покинуть зал во время голосования, поэтому количество ответивших экспертов во всей выборке варьируется от 96 (вопрос 1) до 76 (вопрос 2.2.). Далее все распределения даются от числа экспертов, давших содержательный ответ отдельно для всех опрошенных вместе. Массивы данных были проконтролированы на бессодержательные (фиктивные) заполнения. Такими считаются ситуации, когда эксперт во всех вопросах выбирает один и тот же вариант или выбирает варианты случайным образом. Таких случаев обнаружено не было. Информация о профиле экспертов, опрошенных в первой подвыборке позволяет говорить о том, что в исследовании приняли участие высококвалифицированные специалисты, занимающие самые разные позиции в бизнесе, государственном управлении, академических структурах. Кроме того, характер работы площадок, на которых проводился опрос, позволяет нам говорить о квалификации и мотивированности экспертов.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Административные и экономические меры

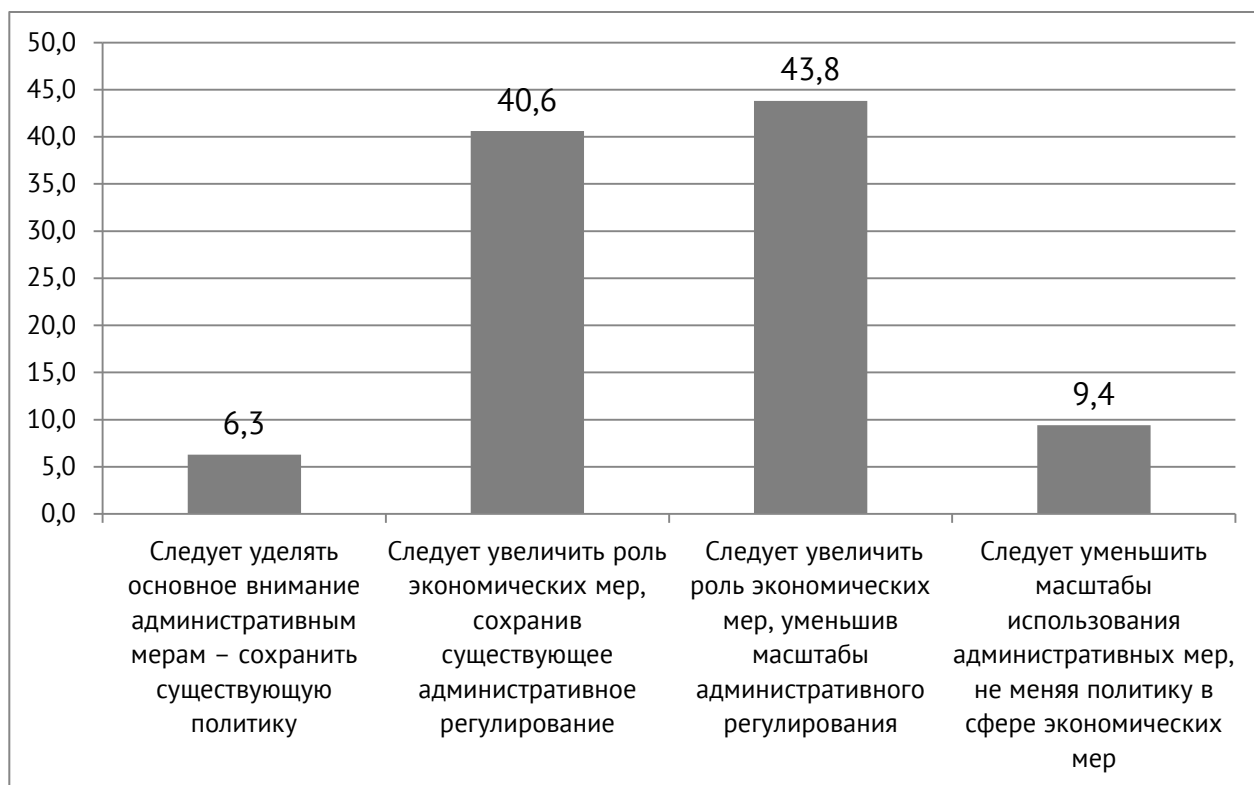
Первый вопрос, который был задан экспертам, касался базовых подходов к совершенствованию природоохранной деятельности предприятий. Как и в других вопросах, экспертам сначала давалась общая подводка, затем формулировался конкретный вопрос.

Решение экологических проблем может опираться на разные меры. Правовые механизмы, призванные направлять экологическую деятельность предприятий, условно можно разделить на две группы:

административные (нормирование, система разрешительных документов, государственная экспертиза, ответственность за нарушение экологического законодательства и т. д.) – они сейчас широко применяются в России –

и **экономические** (ускоренная амортизация при применении наилучших доступных технологий, корректировка платы за негативное воздействие на окружающую среду, понижающие и повышающие коэффициенты по ней и т. д.) – они на практике работают не вполне успешно.

Диаграмма 1. Распределение ответов на вопрос «Какая из высказанных позиций по поводу соотношения административных и экономических мер в России ближе лично Вам?» (%)



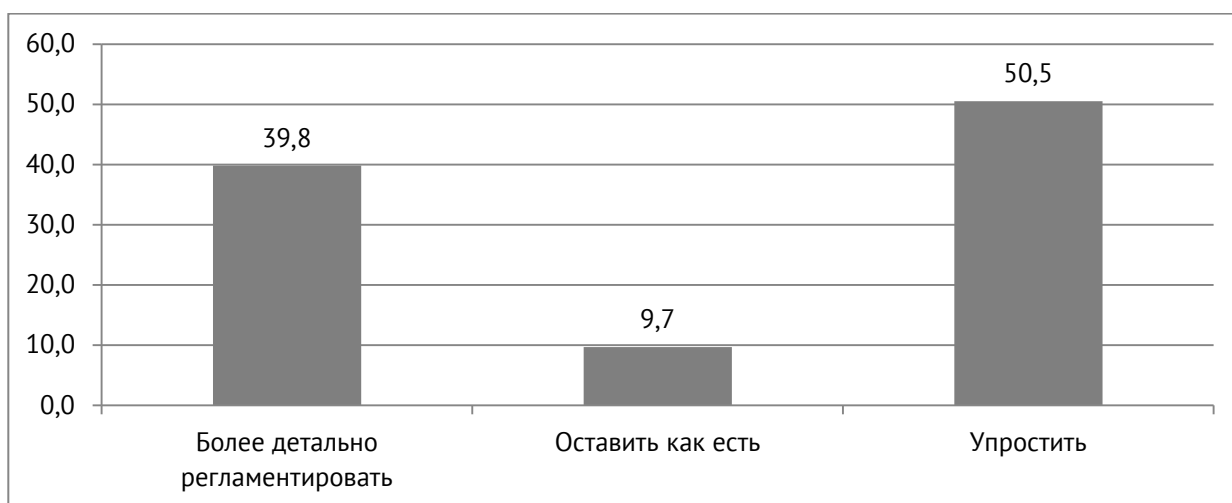
Как мы видим, эксперты практически полностью солидарны с суждением о том, что следует увеличивать роль экономических мер, хотя и расходятся в вопросе о том, как должна развиваться политика в сфере мер административных. Кроме того, нужно заметить, что данный во-

прос оказался для экспертов наиболее востребованным – на него ответило наибольшее количество участников Юридического форума (которые имели возможность игнорировать те или иные вопросы).

Следующие два вопроса были объединены общей вводной следующего содержания.

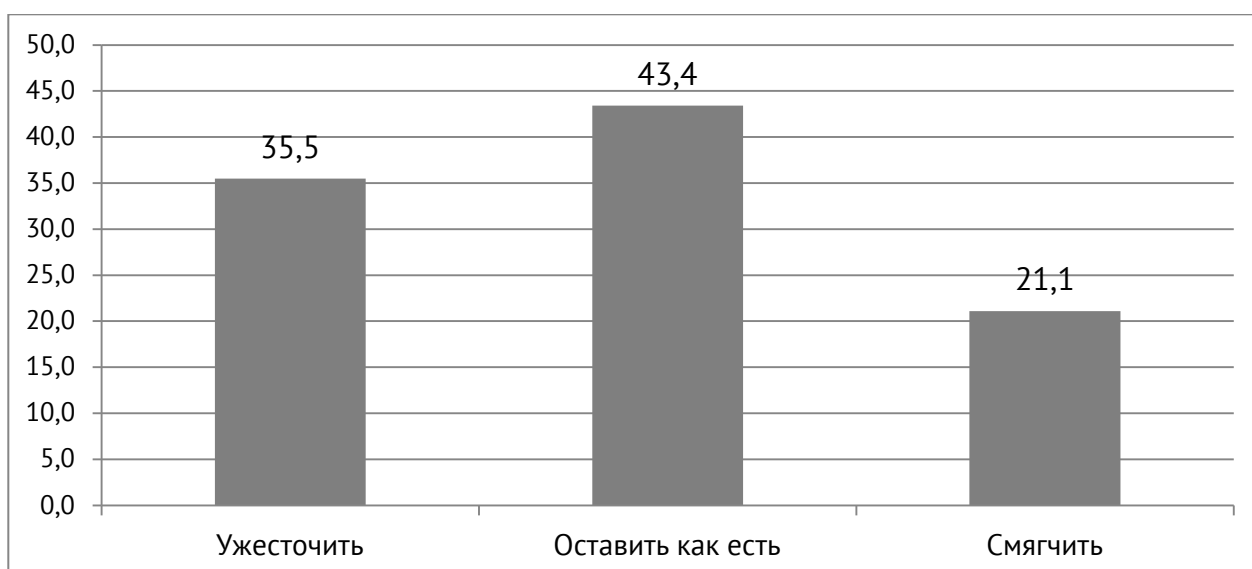
В сфере административного регулирования экологической деятельности предприятий на сегодняшний день обсуждается несколько различных мер. Пожалуйста, опишите Ваше отношение к возможным решениям.

Диаграмма 2. Распределение ответов на вопрос «Процедуры нормирования и выдачи разрешительных документов в вопросах, касающихся окружающей среды, следует:» (%)



Как мы видим, по этому вопросу эксперты разбились на два противоположных лагеря, при этом половина из них выступила в пользу упрощения действующих процедур нормирования и выдачи разрешительных документов.

Диаграмма 3. Распределение ответов на вопрос «Административную ответственность за правонарушения в сфере природоохранной деятельности следует:» (%)



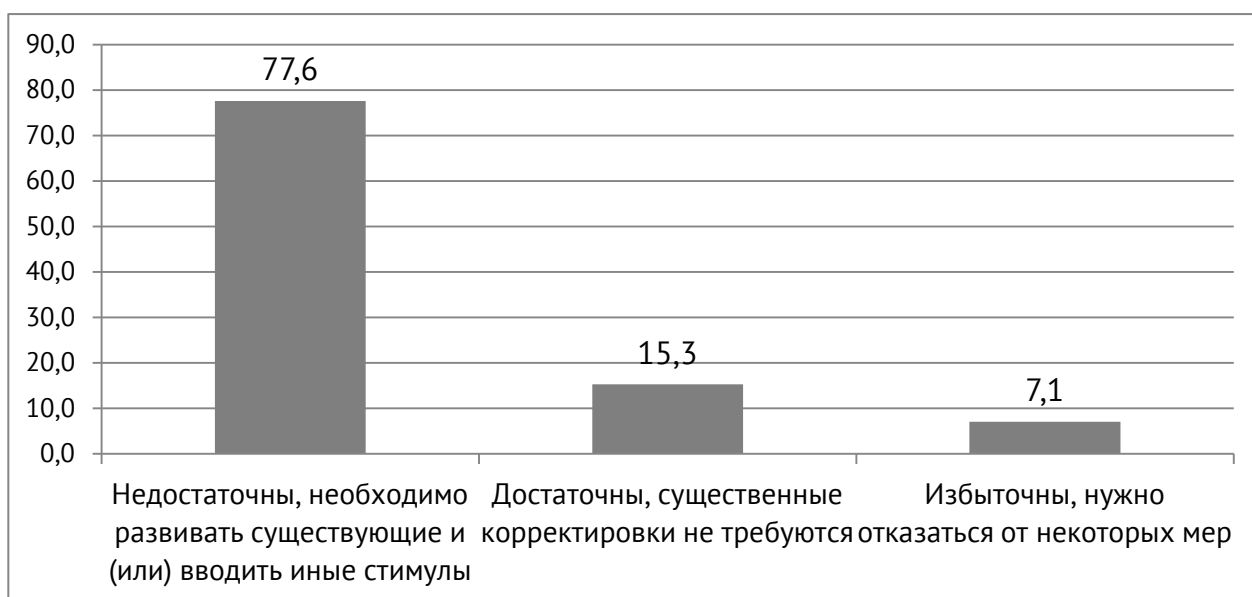
При ответе на данный вопрос эксперты также разошлись во мнении. Группы экспертов, выступивших за ужесточение административной ответственности и за ее неизменность, сопоставимы по размеру.

Заметим, что вопрос о том, нужно ли ужесточать или смягчать административную ответственность вызвал наименьший интерес у участников Юридического форума – на него ответили лишь 16 экспертов (на самый «популярный» вопрос на форуме ответило 36 экспертов).

Следующий вопрос касался уже конкретных экономических мер, что удачно совпало с консенсусом экспертов по поводу необходимости таких мер.

В отечественном законодательстве закреплён ряд экономико-правовых стимулов природоохранной деятельности предприятий. Основные из них: плата за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициенты к ней, возможность её корректировки (уменьшения) на размер природоохранных затрат, ускоренная амортизация оборудования при применении наилучших доступных технологий (с 01.01.2019).

Диаграмма 4. Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, экономические стимулы для природоохранной деятельности:» (%)



И, что отлично соответствует позиции экспертов, высказанной в первом вопросе, наблюдается консенсус по поводу того, что экономические стимулы необходимо развивать.

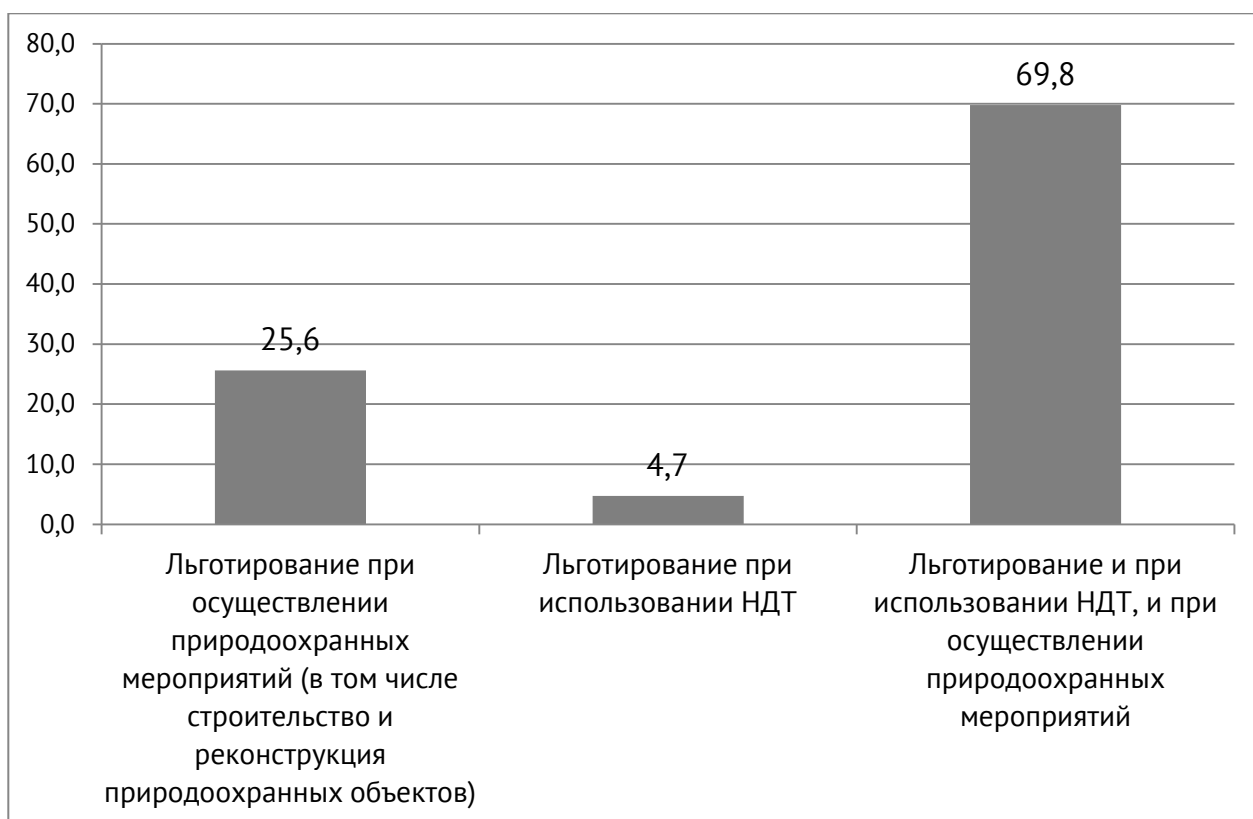
Экономико-правовые механизмы: детальный анализ

Далее экспертам было предложено обсудить конкретные экономико-правовые (в первую очередь, налоговые) меры и технологии их реализации.

Ключевое направление экономико-правового стимулирования – налоговое. В этой области специальные правила поддержки установлены для хозяйствующих субъектов, которые внедряют наилучшие доступные технологии (НДТ) –повышающий коэффициент амортизации (норма вступит в силу с 2019 года).

Однако Федеральный закон «Об охране окружающей среды» констатирует необходимость государственной поддержки не только НДС, но и иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду. К таким мерам относятся, в частности, мероприятия по строительству и реконструкции природоохранных объектов.

Диаграмма 5. Распределение ответов на вопрос «Реализация политики по налоговому стимулированию каких направлений экологической деятельности предприятий представляется Вам наиболее адекватной?» (%)



Здесь, как можно видеть, есть полный консенсус экспертов по поводу того, что льготирование необходимо как при использовании НДС, так и при реализации иных природоохранных мероприятий.

При использовании льготного налогообложения объектов природоохранной инфраструктуры возникает вопрос о том, каким образом должны определяться объекты, в отношении которых следует использовать льготы. Предлагается рассмотреть несколько вариантов:

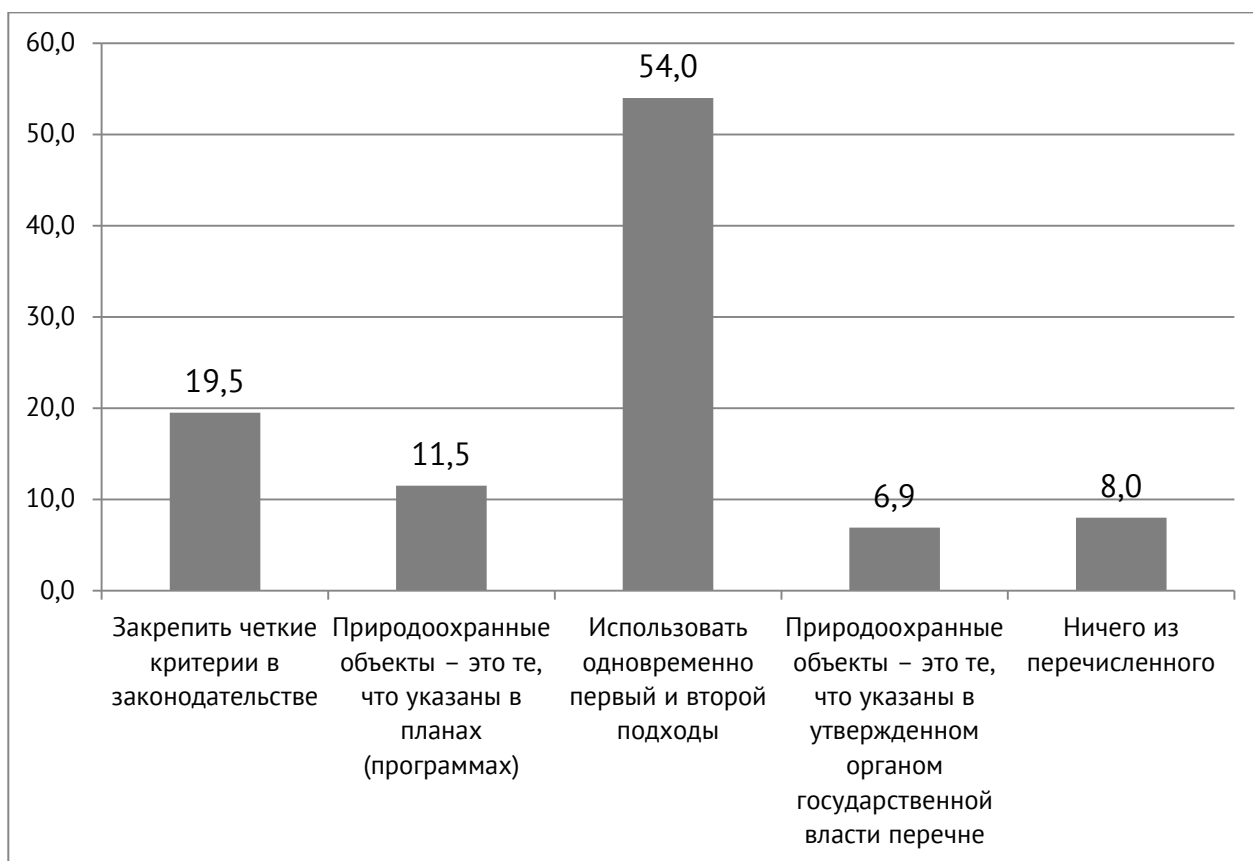
– **критерии** определения природоохранных объектов стоит **закрепить в законодательстве**. Собственник декларирует соответствие объекта этим критериям, запрашивая при необходимости подтверждение от производителя или уполномоченных органов исполнительной власти.

– опираться на **планы** по снижению выбросов, сбросов, мероприятий по охране окружающей среды, **программы** повышения экологической эффективности и т.п. В этом случае

объекты, созданные в рамках реализации утвержденных планов и программ, учитываются для льготного налогообложения.

– использовать **утвержденный** органом государственной власти **перечень имущества природоохранного назначения** (по аналогии с перечнями НДС).

Диаграмма 6. Распределение ответов на вопрос «Какой подход при определении природоохранных объектов для целей налогового стимулирования Вам кажется наиболее справедливым?» (%)



Как мы видим, больше половины экспертов согласны с тем, что при отнесении объектов к природоохранным необходимо одновременно применять два подхода - учитывать объекты, предусмотренные планами и программами природоохранных мероприятий, а также использовать закрепленные в законодательстве критерии определения природоохранных объектов.

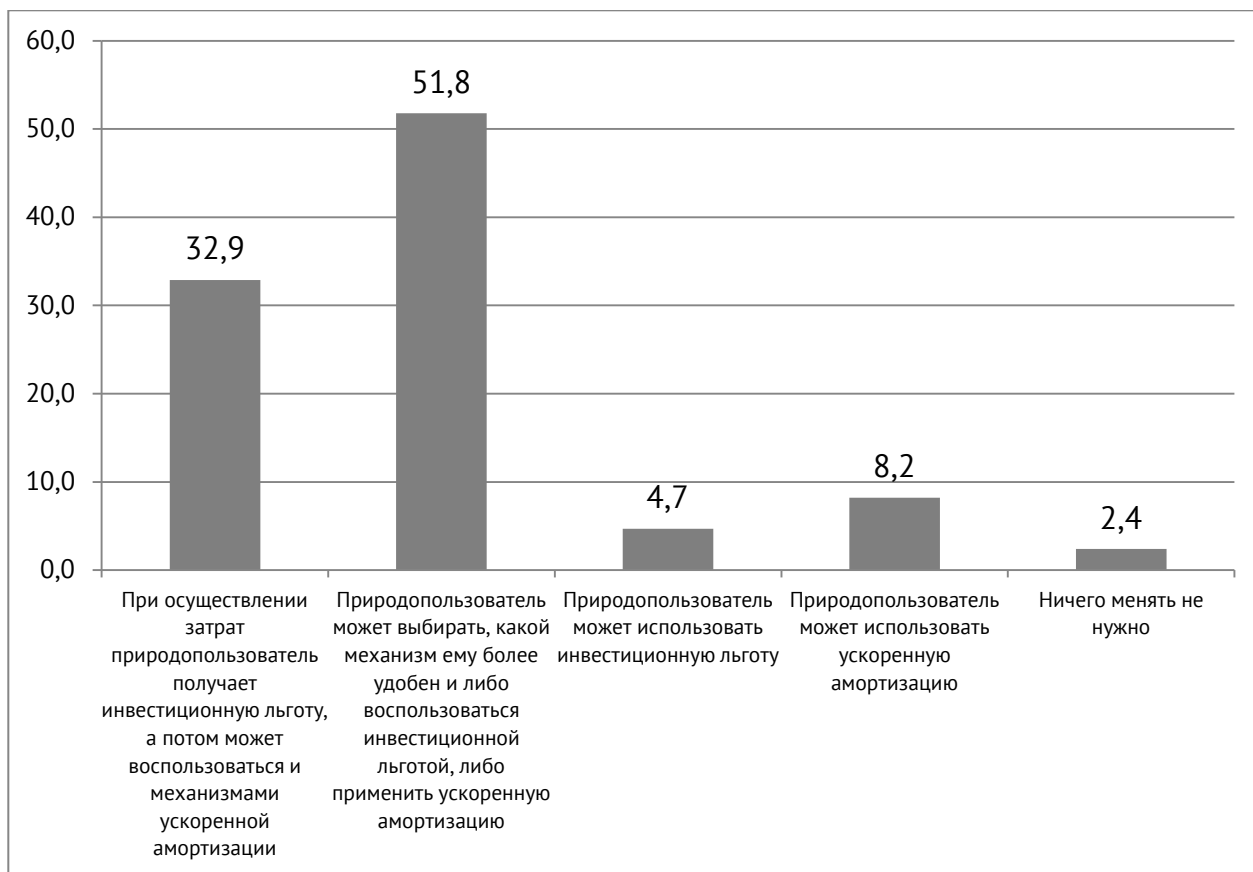
Продолжая тему, экспертам было предложено обсудить еще один правовой механизм.

Когда обсуждаются механизмы повышения заинтересованности бизнеса в реализации природоохранных мероприятий, обсуждаются различные меры. В качестве эффективных налоговых стимулов рассматриваются следующие правовые механизмы:

Первый – это «инвестиционная льгота» – возможность при исчислении налога на прибыль учесть капитальные затраты природоохранного назначения в периоде несения данных затрат.

Второй – «**ускоренная амортизация**» – в этом случае в ходе эксплуатации используется повышающий коэффициент и повышенная норма амортизационной премии. Частично этот механизм будет реализован с 2019 года применительно к основному технологическому оборудованию, эксплуатируемому при применении НДС.

Диаграмма 7. Распределение ответов на вопрос «Следует ли дополнить законодательство каким-то из приведенных ниже правовых механизмов не только применительно к НДС, но и ко всему природоохранному оборудованию?» (%)



Как мы видим, эксперты согласны с тем, что необходимо как-то менять ситуацию. Говоря о конкретных механизмах, подавляющее большинство экспертов приходят к общему мнению о необходимости дополнения налогового законодательства нормами об «инвестиционной» льготе в отношении природоохранных капитальных затрат, колеблясь между возможностью одновременного использования «инвестиционной» льготы и ускоренной амортизации созданных природоохранных объектов. Следующий вопрос можно рассматривать как еще более узкий.

Одним из экономико-правовых стимулов инвестиций в природоохранную деятельность является возможность уменьшить плату за негативное воздействие на окружающую среду на размер природоохранных затрат (корректировка платы).

Раньше всю плату можно было корректировать на все природоохранные затраты (например, затраты на сбросы в воду можно было уменьшить на размер платы и за сбросы в водные объекты, и за выбросы в атмосферу). С 01.01.2016 размер корректировки

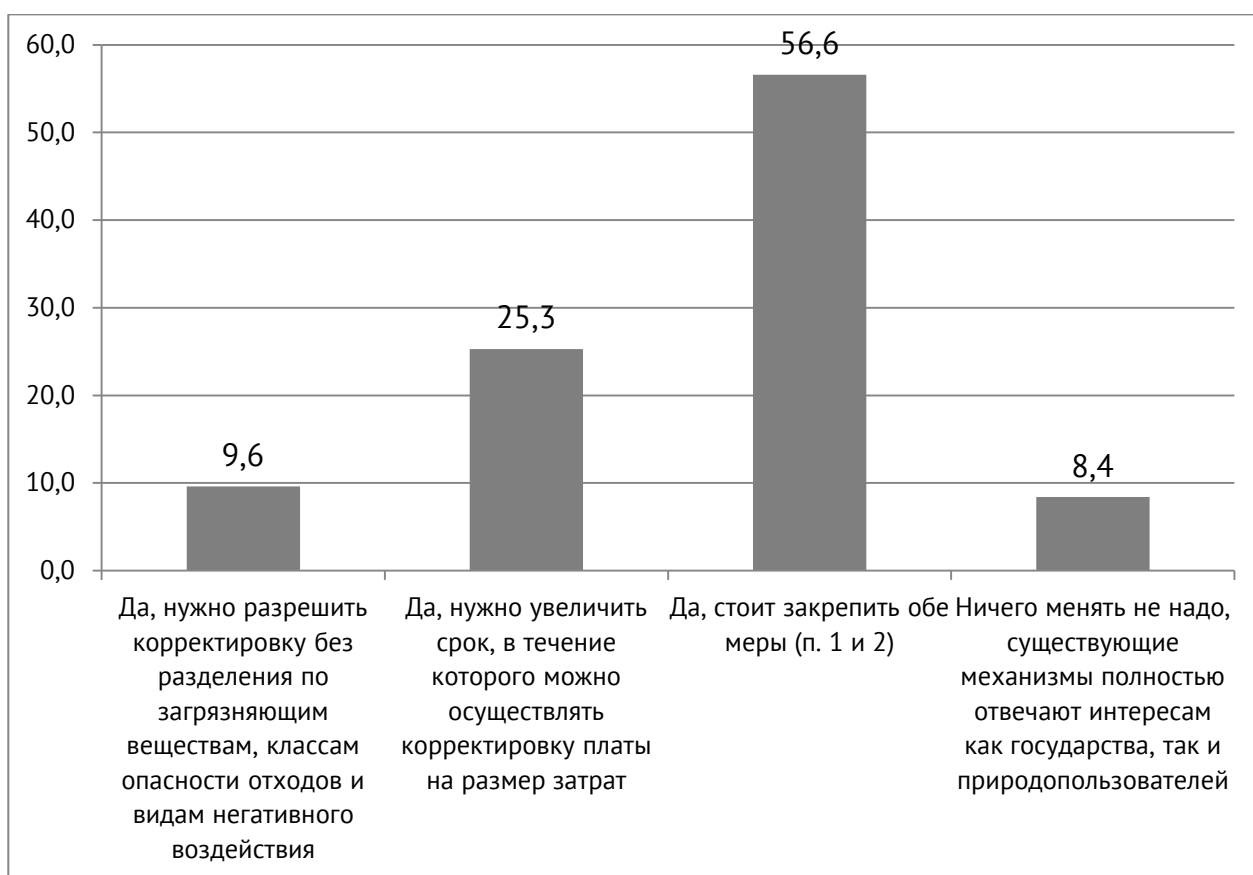
ограничивается размером платы по загрязняющему веществу/классу опасности отходов, для снижения негативного воздействия которого выполняется мероприятие.

Кроме того, осуществлять корректировку можно только в течение срока действия плана / программы, в рамках которых было реализовано природоохранное мероприятие.

В то же время затраты на природоохранные мероприятия значительно превышают размер платы по загрязняющему веществу/классу опасности отхода, негативное воздействие которого снижается.

Эксперты отмечают, что стимулирующий эффект корректировки с 01.01.2016 существенно снижается.

Диаграмма 8. Распределение ответов на вопрос «Следует ли внести в законодательство изменения, чтобы повысить эффективность механизма корректировки для решения задач государственной политики в области экологии?» (%)



Как мы видим, больше половины экспертов поддерживают как необходимость отказа от привязки корректировки платы к видам загрязняющих веществ, классам опасности и видам негативного воздействия, так и идею об увеличении срока. Мнение о том, что существующая ситуация является нормальной остается маргинальным.

Дополнительные меры

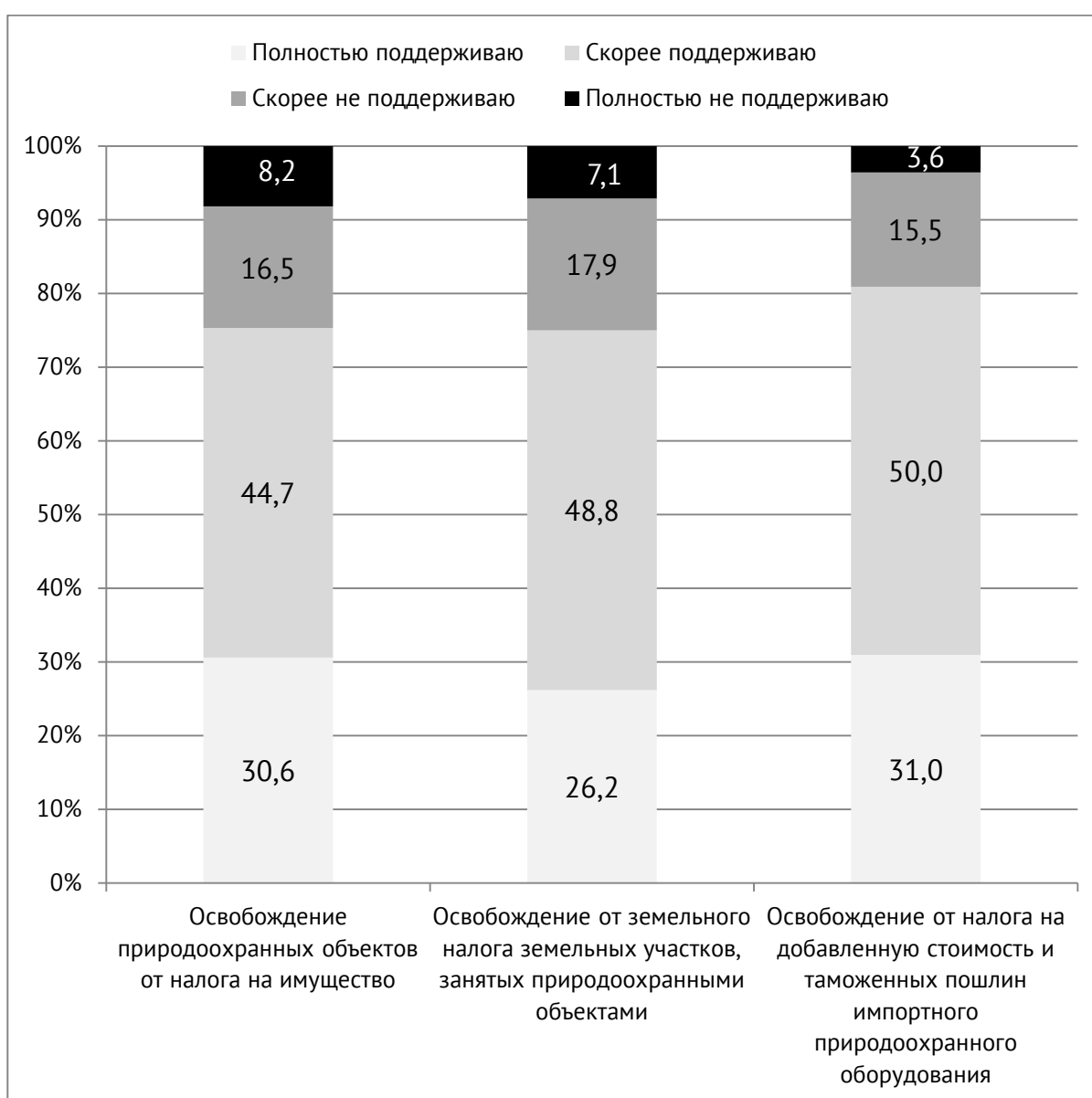
Кроме того, экспертам был предложен перечень дополнительных мер, к которым им было предложено выразить свое мнение.

Для решения экологических проблем экспертами предлагаются также иные правовые механизмы.

Ниже приведены примеры предложений, реализация которых направлена на стимулирование природопользователей к экологически ответственному поведению.

Как Вы относитесь к каждой из них?

Диаграмма 9. Распределения ответов на вопросы о дополнительных мерах в сфере регулирования природоохранной деятельности предприятий (%)



Как мы видим, эксперты солидарно и в равной степени поддерживают все предложенные меры.