

УДК 330.342.3/4

¹*С.Е. Жура*, ²*В.В. Руденко*, ²*М.А. Коваленко*

¹Национальный исследовательский технологический университет «МИСИС», Москва, email: sgura2015@yandex.ru

²Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Москва, email: vrudenko@mnr.gov.ru, mkovalenko@mnr.gov.ru

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ЭКОНОМИКЕ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА» КАК ИНСТРУМЕНТА ПЕРЕХОДА К НОВОМУ УРОВНЮ ЭКОНОМИКИ

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, расширенная ответственность производителя, ресурсосбережение.

На современном этапе Россия переходит к новому уровню экономики – экономике замкнутого цикла. Экономика замкнутого цикла (ЭЗЦ) – это социо-эколого-экономическая модель, предусматривающая применения наилучших доступных технологий, в том числе технологий ресурсосбережения, ведение экономически и экологически эффективного производства и потребления. В настоящее время уже функционируют различные инструменты, способствующие переходу к новой модели. Авторы статьи считают, что одним из важных документов, требующих скорейшего принятия является принятие Закона «Об экономике замкнутого цикла», который должен регламентировать процесс проектирования продукции (товара) и базироваться на принципах ресурсосбережения.

¹*S.E. Zhura*, ²*V.V. Rudenko*, ²*M.A. Kovalenko*

¹National University of Science and Technology «MISIS», Moscow, email: sgura2015@yandex.ru

²Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, Moscow, email: vrudenko@mnr.gov.ru, mkovalenko@mnr.gov.ru

THE NEED FOR ADOPTION OF THE FEDERAL LAW “ON THE CLOSED ECONOMY” AS AN INSTRUMENT OF TRANSITION TO A NEW LEVEL OF THE ECONOMY

Keywords: circular economy, extended producer responsibility, resource conservation.

At the present stage Russia is moving to a new level of economy – a circular economy. The circular economy is a socio-ecological-economic model that involves the use of the best available technologies, including resource-saving technologies, economically and environmentally efficient production and consumption. Various tools are already in place to facilitate the transition to a new model. The authors of the article believe that one of the important documents requiring speedy adoption is the adoption of the Law “On the Circular Economy”, which should regulate the process of product design and be based on the principles of resource conservation.

Переход к экономике замкнутого цикла на современном этапе уже не является дискуссионным вопросом. Переход к новой модели экономики взят как иностранными государствами, так и Российской Федерацией. Выступая с посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации в 2020, 2021 и в феврале 2023 года Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно отмечал необходимость перехода к экономике замкнутого цикла.

В данном направлении уже многое сделано. В частности действует целый ряд нормативно-правовых актов в сфе-

ре управления отходов, но существует и ряд проблем, требующих решения.

Цель исследования

Цель исследования – проведение анализа основных инструментов, направленных на реализацию перехода Российской Федерации к экономике замкнутого цикла, а также разработка предложений по совершенствованию данного процесса.

Материал и методы исследования

Теоретическую основу исследования составили нормативно-правовые акты

в области реализации политики государства по управлению отходами.

Информационная основа исследования – официальные данные Минприроды России. В процессе проведения исследования были использованы методы анализа, сравнения и систематизации.

Результаты исследования и их обсуждение

Задача перехода к экономике замкнутого цикла в России на сегодняшний момент выполняется в рамках реализации Национальной цели развития Российской Федерации на период до 2030 года, установленной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля № 474 [1], в части снижения полигонного захоронения отходов в 2 раза, а также исполнения пункта 36 перечня поручений Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 28.08.2023 № ВА-П11-9813 на итоговую резолюцию X Невского международного экологического конгресса, прошедшего 25-26 мая 2023 года в г. Санкт-Петербурге.

Пунктом 1 раздела VII Итоговой резолюции установлена необходимость на законодательном уровне определить основные понятия экономики замкнутого цикла, долгосрочные ориентиры, права и обязанности участников рынков, в том числе проработать вопрос о целесообразности разработки и принятия верхнеуровневого федерального закона «Об экономике замкнутого цикла».

История институализации экономики замкнутого цикла в современной истории России началась в 2022 году, когда Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустинным были утверждены 42 инициативы социально-экономического развития Российской Федерации, в их числе – экономика замкнутого цикла. Реализация указанной инициативы происходит исполнением Федерального проекта «Экономика замкнутого цикла».

В рамках него отраслевыми федеральными органами исполнительной власти разработаны следующие отраслевые программы:

1. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и сырья из отходов в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства [2].

Задачами программы является обеспечение перехода к ресурсосберегающему строительству и сносу и/или демонтажу объектов и внедрение на стадии проектирования концепции полного жизненного цикла объектов от стадии проекта до стадии сноса и/или демонтажа.

Основным показателем программы Показатель программы является пункт, обеспечивающий выполнение требования к доле вторичных материальных ресурсов, используемых в сырье для производства продукции и материалов в строительстве» 20% к 2024 году, 40% к 2030 году.

2. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в сфере сельского хозяйства [3]. Задачи программы направлены на создание системы, обеспечивающей получение высококачественных органических удобрений из органических отходов (навоза) и кормов и биодобавок для животных с использованием вторичного сырья.

Основным показателем программы является показатель по достижению доли вторичных материальных ресурсов, используемых в сырье для производства продукции и материалов в сфере сельского хозяйства» 25% к 2024 году, 50% к 2030 году.

3. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве [4]. Задачи программы направлены на решение проблем, связанных с переходом к ресурсосбережению в промышленном производстве, основанному на сокращении использования исчерпаемых природных ресурсов. Основным показателем достижения целей программы является доля вторичных материальных ресурсов, используемых в сырье для производства продукции и материалов в промышленности» 15% к 2024 году, 34% к 2030 году.

4. Отраслевая программа по использованию альтернативного топлива из отходов в промышленном производстве [5]. Задачами программы являются развитие сети производств альтернативного топлива из отходов производства и потребления; развитие технологической инфраструктуры для использова-

ния альтернативного топлива на промышленных предприятиях цементной, металлургической промышленности, объектов тепло- и электроэнергетики.

Основным показателем программы является необходимость достижения производства альтернативного топлива 1,8 млн. тонн в год к 2025 году, 3 млн. тонн в год к 2030 году.

Систематизация утвержденных показателей отраслевых программ представлена в таблице 1.

Таблица 1

Плановые показатели вовлечения отходов во вторичные материальные ресурсы (ВМР) в различных сферах, в %

сфера	2024 год	2030 год
строительство и ЖКХ	20	40
сельское хозяйство	25	50
промышленное производство	15	34

Однако, по мнению авторов статьи, решение масштабной и комплексной задачи по переходу Российской Федерации на экономику замкнутого цикла не может быть решено в рамках утвержденного паспорта федерального проекта и утвержденных отраслевых программ.

Проведя анализ целей, задач, принципов, основных идей экономики замкнутого цикла авторами был сделан вывод о целесообразности разработки и принятия отдельного федерального закона «Об экономике замкнутого цикла».

Следует отметить, что в настоящее время приняты законы об экономике замкнутого цикла уже в 26 странах мира и, в целом, это законодательство охватывает 50% населения и 40% от территории Земли.

Основная цель экономики замкнутого цикла состоит в максимальном использовании сырья, а также производстве продукции из утилизируемых материалов, которые в конечном итоге при грамотно выстроенной цепочке долгосрочного использования и ремонтнопригодности товара, а также его максимальной утилизации, приводит к существенной минимизации образования отходов.

Таким образом, экономика замкнутого цикла стремится к полному исключению образования отходов в идеальном случае, которое на практике приводит к постепенному переходу на малоотходные, а в некоторых отраслях промышленности к практически полному безотходному производству.

Таким образом, при грамотно построенной бизнес-модели производства объем образования отходов должен стремиться к нулю, поэтому основной целью бизнес-модели производства, основанного на принципах экономики замкнутого цикла является предотвращение и минимизация образования отходов.

Достичь цели максимального сокращения образования отходов можно именно урегулировав этап проектирования продукции, а также этапы жизненного цикла продукции. Именно продукции, то того момента, как продукция стала отходом.

Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами – это первый этап реформы в области обращения с отходами, который затрагивает лишь выстраивание системы обращения с 1-2% отходов от общего объема образования отходов.

Следует отметить, что создание устойчивой системы обращения с отходами является решением задачи возврата образовавшихся отходов в повторный производственный оборот. Данная система применяется в самом конце производственного цикла и жизненного цикла продукции и/или товара – то есть в том момент, когда фактически образовались отходы.

Экономика замкнутого цикла ориентируется, наоборот, на начало всей цепочки бизнес-модели производства продукции или товара, а именно на процесс их проектирования, то есть замысла их создания.

Таким образом, предметом экономики замкнутого цикла, а также разрабатываемого в настоящее время Минприроды России проекта федерального закона «Об экономике замкнутого цикла» является процесс проектирования продукции и/или товара, основанный на принципе ресурсосбережения и других принципах экономики замкнутого цикла.

Таблица 2

Круг лиц, на которые распространяется действие ФЗ об ЭЗЦ

Наименование круга лиц	Новые права и обязанности	Комментарии
Федеральные органы исполнительной власти	1. Минприроды России – разработка ФЗ об ЭЗЦ 2. Минприродторг России, Минэкономразвития России, Минфин России – разработка нормативных правовых актов, включающих в себя, в том числе, меры поддержки бизнесу, осуществляющему процесс перехода на ЭЗЦ	
Органы власти субъектов Российской Федерации	Разработка и утверждение региональных программ по переходу на ЭЗЦ	(в соответствии с резолюцией Невского экологического форума)
Органы местного самоуправления	Осуществление региональных программ по переходу на ЭЗЦ	
Бизнес	Разработка и утверждение концепций и стратегий по переходу на ЭЗЦ. Разработка экологически устойчивых бизнес-моделей.	
Население	Создание нового экологоориентированного общества	Исполнение требований законодательства о вторичных ресурсах

По мнению Минприроды России, жизненный цикл продукции и/или товара, произведенного на основе принципов экономики замкнутого цикла должен выглядеть следующим образом:

- проектирование продукции и/или товара с применением принципов ресурсо- и энергоэффективности, вовлечением максимально возможного объема вторичного сырья, применения утилизируемые материалы и вещества;

- создание и реализация механизмов продления срока службы товаров, их ремонтпригодности, включая создание и развития сервисов по ремонту продукции и/или товара, а также производства запасных частей к продукции и/или товару;

- создание продукции;

- продажа продукции – использование продукции потребителем – ремонт продукции – использование продукции потребителем (желательно уже на данном этапе применять замкнутый цикл);

- организованный сбор продукции, которая пришла в негодность (то есть стала отходом) – выделение из отхода максимального количества полезных фракций – возврат полезных фракций обратно в производственный цикл для производства новой продукции.

Таким образом, экономика замкнутого цикла подразумевает под собой процесс глобальной трансформации бизнес-процессов предприятий, позволяющий бизнесу встать на путь устойчивого развития

Формирование экономики замкнутого цикла требует особого регулирования, так как обеспечивает трансформацию всех сфер жизнедеятельности общества. В это особое регулирование войдут составляющими законодательство об обращении с отходами, об охране окружающей среды, о промышленной политике, о здравоохранении, об образовании и так далее. По масштабности решаемых задач проектируемые процессы сопоставимы с индустриализацией страны. Это новый глобальный уровень развития, необходимость которого обусловлена цивилизационной трансформацией и подтверждена всеми странами мира.

Идея регулирования – разработать нормативную правовую базу для создания условий работы рынка в условиях экономики замкнутого цикла.

Цель правового регулирования – сформировать правовые основы эколого-социо-экономических отношений в области обращения со вторичными ресурсами и вторичным сырьем в целях

предотвращения образования отходов, а также предотвращения негативно-го воздействия отходов на окружающую среду.

Предмет правового регулирования – законодательное установление отношений между государством, бизнес-сообществом и населением (гражданами) Российской Федерации в рамках экономики замкнутого цикла.

Экономика замкнутого цикла – это социо-эколого-экономическая модель, предусматривающая применения наилучших доступных технологий, в том числе технологий ресурсосбережения, ведение экономически и экологически эффективного производства и потребления, позволяющая достичь устойчивое развитие, при котором вторичные ресурсы и сырье рационально используются и возвращаются в хозяйственный оборот и биосферные циклы, а негативное воздействие на окружающую среду сводится к минимуму.

Исходя из стратегической задачи ЭЗЦ можно определить круг лиц, на которые распространяется действие ФЗ об ЭЗЦ (таблица 2):

- 1) Федеральные органы исполнительной власти;
- 2) Органы власти субъектов Российской Федерации;
- 3) Органы местного самоуправления;
- 4) Бизнес – сообщество.
- 5) Население (граждане) Российской Федерации.

Новые права и обязанности круга лиц, на которые распространится действие нового федерального закона «Об экономике замкнутого цикла»:

1. Приоритет использования вторичных ресурсов над первичными ресурсами;

2. Необходимость максимизировать согласно технологическим возможностям производственного процесса процесс использования вторичного сырья при производстве товаров без уменьшения качества производимых товаров;

3. Необходимость увеличения срока службы товаров при соблюдении баланса взаимовыгодности между товаропроизводителем и потребителем;

4. Необходимость на стадии проектирования товара применять принципы экономики замкнутого цикла и ресур-

сосбережения при его производстве, а также на стадии проектирования товара предусмотреть методы и способы его утилизации.

В Российской Федерации данный Закон находится в разработке и его принятие имеет важное значение для перехода России на новую модель устойчивого развития, но приняты и функционируют ряд законов, которые вводят новые понятия и инструменты работы с отходами. В частности, Федеральным законом № 268 [6] введена новая терминология «вторичные ресурсы», «вторичное сырье», что позволяет рассматривать отходы с точки зрения необходимости их использования в качестве ресурсов, что принципиально меняет отношение к самим отходам. Также следует обратить внимание на то, что вторичные ресурсы будет запрещено захоранивать с 2030 года, что также принципиально меняет к ним отношение.

Внесение изменений вышеуказанным нормативным актом позволило расширить понятийного аппарат и уже в 2023 году также были внесены изменения в общероссийский классификатор промышленной деятельности и впервые в России появились продукты вторичного сырья разного типа материалов. Работа по вовлечению вторичного сырья в производство продолжается и в настоящее время.

Следует отметить и один из важнейших нормативно-правовых актов в части расширенной ответственности производителей (РОП) [7]. Закон о РОП устанавливает новые подходы к определению лиц, ответственных за утилизацию отходов от использования товаров, упаковки товаров, а также меняется система ставок экологического сбора для производителей, импортеров товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров. Утилизаторами отходов от упаковки становятся ее производители, а не фирмы, производящие товары. Новым подходом является введение понятие «экокоэффициента». Он позволит вести учет использования экологичных материалов при производстве упаковки.

Производители, выпускающие упаковку из таких материалов, будут получать снижение экосбора. Также рассма-

триваются вопросы по методикам расчета ставок экосбора, перечню товаров, новым долгосрочным нормативам утилизации. Положительным моментом можно считать разработанный Российским экологическим оператором по поручению Минприроды России конвертера, Он показывает переход товаров в отходы, а отходы в свою очередь в новую продукцию, получаемую в результате их переработки. Таким образом, начинает действовать схема «товар – отход – товар».

Важным является принятие Постановления в 2022 году [8], регламентирующего обязательства органов власти по закупке продукции с определенной долей ВМР. Данная мера стимулирования экозакупок была запущена впервые. В настоящее время обязательства распространяются на небольшое количество товаров и не установлена минимальная доля вторичного сырья. Сейчас зеленые закупки охватывают:

- изделия из бумаги бытового назначения
- твердые и резиновые поверхностные покрытия и элементы благоустройства.
- контейнеры и урны для мусора.

Поручением Президента России В.В. Путина от 25 августа 2023 г. № Пр-1496 была обозначена необходимость развития механизма вовлечения в производство вторичного расширению списка товаров, предлагаемых к закупкам в рамках механизма. Дополнительно включаются в список ручки, скамейки, лавки, мешки и сумки бумажные, канализационные люки, рукавицы, перчатки, изделия из стекла, резиновые плиты другие товары.

Также ведется работа по возможности распространения данного требования на компании с государственным участием в рамках 223-ФЗ (пока это касается только 44 -ФЗ), расширяется перечень продукции с обязательным содержанием вторичного сырья и перечень продукции, производство которой не допускается, если она не подлежит утилизации., др. Данные изменения должны быть внесены в Правительство до 01 марта 2024 года.

Выводы

Несмотря на большой объем проделанной работы можно отметить, что предстоит еще много работы.

1. Следует уделить внимание вопросам вовлечения промышленных отходов во вторичный оборот.

В 2023 году по заказу Минприроды России проводилась научная работа по определению потенциала включения в экономику замкнутого цикла промышленных отходов.

В данной работе выполняется исследование возможности включения в экономику замкнутого цикла промышленных отходов, которые характеризуются значительными накопленными объемами и имеют тенденцию к дальнейшему накоплению. В результате выполнения НИР будут показаны проблемы обращения с крупнотоннажными отходами, направления по решению этих проблем, включение их в экономику замкнутого цикла. Результаты работы могут быть использованы для разработки нормативных правовых актов, планов и программ, содержащих меры по вовлечению этих отходов в хозяйственный оборот.

2. Разрабатывается Закон о строительных отходах.

Минприроды России в соответствии с поручением Президента Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» в части дополнения определением отходов строительства, сноса, технического перевооружения и благоустройства, а также наделения субъектов Российской Федерации полномочием утверждать правила организации деятельности по обращению с отходами строительства, сноса, технического перевооружения и благоустройства на их территории. В законопроекте определена обязанность направления отходов строительства, сноса, технического перевооружения и благоустройства в приоритетном порядке на утилизацию.

3. Продолжается работа по закону о РОП (расширенной ответственности производителя).

Речь идет еще об одной мере поддержки в рамках РОП – это зачет понесенных капитальных затрат производителя/импортера на строительство объектов утилизации в счет уплаты экологического сбора. В целом механизм достаточно простой.

Производитель и импортер заключает инвестиционный договор с Минприроды России, в рамках которого берет на себя ответственность по строительству инфраструктуры утилизации выпущенных в оборот товаров определенной мощностью и технологиями в соответствии с конвертором РОП. Взамен на время строительства и ввода объекта в эксплуатацию производитель освобождается от уплаты экологического сбора.

4. Ведется работа по принятию закона об «Экономике замкнутого цикла».

Необходимо идти по пути комплексной системы создания в России экономики замкнутого цикла. Достичь этого можно только одним методом – принятием нового закона «Об экономике замкнутого цикла», который должен регулировать не только образование отходов, а в целом регулировать весь путь: от начала задумки товара до вовлечения вторичного сырья в повторный оборот.

Также необходимо внедрение принципов ресурсо- и энергосбережения – то есть стремления как можно меньше материалов изымать из окружающей среды, внедрять «оборотные» или «замкнутые» системы, использовать ВИЭ.

Технологический процесс на предприятии должен работать по принципу максимального использования сырья (то есть, минимизации образования отходов).

Следующие этапы ЭЗЦ, заключаются в обеспечении:

- ремонтпригодности продукции;
- продлении срока службы;
- простоты утилизации продукции;
- др.

Следует отметить, что в настоящее время Минприроды России подготовлен проект концепции закона, который обсуждается более чем с 40 ведущими ВУЗами нашей страны, включая МГУ, МГИМО, РУДН, ВШЭ, РЭУ имени Плеханова, РАНХИГС, др.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 год. [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/?ysclid=lqr6auf0vu371881493 (дата обращения 12.01.2024).
2. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и сырья из отходов в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 10.10.2022 № 11795п-П11. [Электронный ресурс]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/231814/> (дата обращения 12.01.2024).
3. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в сфере сельского хозяйства. Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 29.12.2022 № 16133п-П11. [Электронный ресурс]. URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/e07/f6wjyoqjpjdx2u4glp7rw9etw4ryainz.pdf?ysclid=lrgcnd1b9174945238> (дата обращения 12.01.2024).
4. Отраслевая программа применения вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве. Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 17.11.2022 № 13493п-П11. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2022/11/Primenenie-vtorichnyh-resursov-.pdf?ysclid=lrgcw4oxlo828291159> (дата обращения 12.01.2024).
5. Отраслевая программа по использованию альтернативного топлива из отходов в промышленном производстве. Утверждена Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 28.12.2022 № 16042п-П11. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2023/01/Alternativnoe-iz-othodov-.pdf?ysclid=lrgda09v0241519560> (дата обращения 12.01.2024).
6. Федеральный закон от 14.07.2022 N 268-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421836/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/ (дата обращения 12.01.2024).

7. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 04.08.2023 N 451-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453992/?ysclid=lqph3ch176762366289 (дата обращения 12.01.2024).

8. Постановление Правительства РФ от 08.07.2022 N 1224 «Об особенностях описания отдельных видов товаров, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при закупках которых предъявляются экологические требования». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421799/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/?ysclid=lqph2cslxw862607028 (дата обращения 12.01.2024).