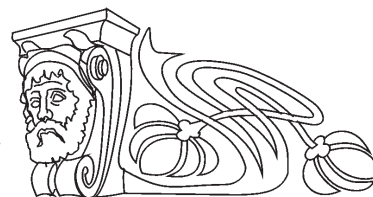


Научная статья

УДК 349.6

Формирование концепции законопроекта «О построении экономики замкнутого цикла»



В. А. Ильменева

Санкт-Петербургский государственный университет, Россия, 199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9

Ильменева Вероника Артуровна, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды, revinoka@live.ru, <https://orcid.org/0009-0006-1319-2816>

Аннотация. Введение. Вовлечение отходов в хозяйственный оборот требует самостоятельного правового регулирования. Вместе с этим линейная экономика теряет актуальность в связи с развитием экономики замкнутого цикла, поэтому требуется развить правовые основы экономики замкнутого цикла. **Эмпирический анализ.** Правовое регулирование экономики замкнутого цикла может быть оформлено в самостоятельный нормативный правовой акт, чему предшествует ряд предпосылок, а именно: неоднозначное понятие отходов производства и потребления, отсутствие ряда критериев для определения побочного продукта производства, вторичного ресурса и отходов, что характеризует нормы как коллизионные. При этом коллизии находятся не только в уже сформированном законодательстве, но и в последних изменениях, что характеризует действия законодателя как непоследовательные. Наличие Федерального классификационного каталога отходов вводит в заблуждение при определении свойств вещества и его классификации в качестве отхода или побочного продукта производства. При этом, как следует из документов стратегического планирования, вовлечение отходов в хозяйственный оборот планируется на основе их утилизации, что не является корректной предпосылкой. Для формирования самостоятельного регулирования экономики замкнутого цикла следует сформулировать самостоятельный предмет регулирования. **Теоретический анализ.** Приоритетным предлагается подход по регулированию сокращения использования ресурсов и/или загрязнения в источнике их образования. Для практической реализации экономики замкнутого цикла можно рассмотреть возможность правового регулирования промышленного симбиоза. В качестве одного из эффектов, достигаемых при промышленном симбиозе, отмечается повышение эффективности производства, что и является одной из целей экономики замкнутого цикла. Также отмечается, что критерии разграничения отходов и побочного продукта производства, в качестве которого можно рассмотреть наличие или отсутствие полезных свойств, отсутствуют, что порождает несовершенство правового регулирования. **Результаты.** Предлагается изменить регулирование использования побочного продукта производства, установить самостоятельное регулирование обращения с вторичными ресурсами, а в Федеральном законе № 89-ФЗ оставить регулирование только обращения с отходами производства и потребления.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, вовлечение отходов в хозяйственный оборот, полезные компоненты отходов, побочный продукт производства, презумпция безопасности веществ

Для цитирования: Ильменева В. А. Формирование концепции законопроекта «О построении экономики замкнутого цикла» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2025. Т. 25, вып. 1. С. 81–86. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2025-25-1-81-86>, EDN: PZSCUX

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Formation of the concept of the draft law "On building a circular economy"

V. A. Ilmeneva

St. Petersburg University, 7–9 Universitetskaya Emb., St. Petersburg 199034, Russia

Veronika A. Ilmeneva, revinoka@live.ru, <https://orcid.org/0009-0006-1319-2816>

Abstract. Introduction. Involvement of waste in a circular economy requires independent legal regulation. At the same time, the linear economy is losing its relevance due to the development of a circular economy, therefore it is necessary to develop the legal basis for the circular economy. **Empirical analysis.** Legal regulation of the circular economy can be formalized as an independent normative legal act, which is preceded by a number of prerequisites, namely: an ambiguous concept of production and consumption waste, the absence of a number of criteria for determining a by-product, a secondary resource and waste, which characterizes the norms as conflicting. Conflicts are found not only in the formed legislation, but also in the latest amendments, which describes the actions of the legislator as inconsistent. The presence of the Federal classification catalogue is misleading in determining the properties of a substance and its classification as waste or a by-product of production. As follows from the strategic planning documents, the involvement of waste in the circular economy is planned on the basis of waste disposal, which is not a correct prerequisite. To form independent regulation of the circular economy, it is necessary to formulate the subject of regulation.



Theoretical analysis. The proposed approach is to regulate the reduction of resource use and/or pollution at the source of their formation. For the practical implementation of the circular economy, the possibility of legal regulation of industrial symbiosis can be considered. One of the effects achieved with industrial symbiosis is an increase in production efficiency, which is one of the goals of the circular economy. It is also noted that there are no criteria for distinguishing waste from a by-product, with the presence or absence of useful properties being a possible criterion, which leads to imperfections in legal regulation. **Results.** It is proposed to change the regulation for the use of by-products of production, to establish independent regulation of the handling of secondary resources, and leave the regulation of only the handling of production and consumption waste in Federal Law 89-FZ.

Keywords: circular economy, inclusion of waste in economic circulation, useful components of waste, by-product, presumption of safety of substances

For citation: Ilmeneva V. A. Formation of the concept of the draft law "On building a circular economy". *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2025, vol. 25, iss. 1, pp. 81–86 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2025-25-1-81-86>, EDN: PZSCUX

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Введение

Экономика замкнутого цикла – один из инструментов устойчивого развития в сфере обращения с отходами. Экономика замкнутого цикла стремится минимизировать связь между экономическим ростом и потреблением невозобновляемых природных ресурсов. Как указывают авторы доклада «The circularity gap report 2023» в отношении экономики замкнутого цикла: увеличение использования вторичных материалов должно сочетаться не только с утилизацией, но и с системным подходом к управлению материалами, который позволяет делать больше с меньшими затратами, использовать дольше и заменять регенеративными материалами¹.

Однако для этого следует переориентировать традиционную линейную модель экономики на экономику замкнутого цикла. С. Н. Бобылев отмечает, что невозможно выйти на траекторию устойчивого развития только за счет рыночных механизмов [1, с. 540], в переходе к устойчивому развитию велика роль государства в части экологических приоритетов и экологической политики [1, с. 545]. Экологические приоритеты на государственном уровне, как правило, устанавливаются документами стратегического планирования и нормативными правовыми актами.

Эмпирический анализ

На сегодняшний день разработан и утвержден только Федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» [1, с. 540]. Законопроект «О построении экономики замкнутого цикла» (далее – Законопроект) находится на этапе обсуждения структуры документа.

¹ The circularity gap report 2023. URL: https://cdn.prod.website-files.com/5e185aa4d27bcf348400ed82/63ecb3ad94e12d3e5599cf54_CGR%202023%20-%20Report.pdf (дата обращения: 21.08.2024).

Инициировав разработку Законопроекта, Министерству природных ресурсов и экологии России требуется разрешить вопросы содержания данного закона, его роли и места в российском экологическом (или ином) законодательстве.

В качестве цели разработки Законопроекта представляется формирование правовых основ для обращения с вторичными ресурсами, побочным продуктом производства как альтернативы первичным природным ресурсам.

В качестве предпосылки к разработке Законопроекта стоит отметить противоречивый терминологический аппарат.

1. При изучении терминологии исследователи [2, с. 11–12] в первую очередь обращают внимание на неоднозначность понятия «отходы производства и потребления» (далее – отходы). Отходы определяются через свойство «удаляемости», которое по тексту Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ)² не раскрывается и вовсе не используется. Однако законопроекты последних нескольких лет не отражают какие-либо попытки урегулирования характеристик «удаления» (например, законопроект № 345338-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, законопроект № 198483-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” (в части совершенствования правового регулирования в сфере утилизации твердых коммунальных

² Об отходах производства и потребления : федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Законопроект № 345338-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2023).



отходов)»⁴, законопроект № 74417-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования обращения с вторичными ресурсами)⁵. Напротив, несмотря на очевидный пробел в термине «отходы», законодатель на его базе продолжает развивать терминологический аппарат и вводит новые понятия, тем самым культивируя неоднозначность дефиниций.

2. Федеральным законом от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 268-ФЗ) введены понятия «вторичный ресурс», «вторичное сырье» и «побочный продукт производства». Данные понятия определяются законодателем через критерии дальнейшего использования в производстве, что, на первый взгляд, противопоставляет их понятию отходов. Тем не менее, ни критерий удаляемости, ни критерий полезных свойств не раскрываются в законодательстве на данный момент. Законодатель, включив регулирование вторичного сырья в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ⁷ (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), не обосновал такой подход. Более того, в пояснительной записке к Федеральному закону № 268-ФЗ обозначено, что обращение с вторичным сырьем планируется осуществлять в соответствии с положениями Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ⁸ и Федераль-

ным законом «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ⁹ (далее – Федеральный закон №184-ФЗ), т. е. не в соответствии с природоохранным законодательством.

3. Коллизии в терминологии выявляются и в последних изменениях. Федеральным законом от 04.08.2023 № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰ в развитие расширенной ответственности производителей введено понятие «утилизация отходов от использования товаров (далее – утилизация ОИТ), что означает использование отходов от использования товаров и (или) *вторичного сырья*, полученного из отходов от использования товаров, для производства товаров (продукции). Как следует из более общего понятия утилизации, согласно Федеральному закону № 89-ФЗ, это, в первую очередь, использование *отходов*, в том числе извлечение из них полезных компонентов. Использование отходов в соответствии с Федеральным законом № 89-ФЗ не может быть равноценно использованию вторичного сырья (так как ранее указано, что использование вторичного сырья должно осуществляться не в рамках природоохранного законодательства).

4. В отраслевой программе «Применение вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве»¹¹ в качестве целевого показателя установлено: «...увеличение доли *утилизации* отходов в общей структуре обращения с отходами в соответствии с целевыми показателями по отраслям», при этом «важным результатом реализации отраслевой программы станет создание и развитие комплексной инфраструктуры по вовлечению вторичных ресурсов и вторичного сырья в экономический оборот *на основе принципов экономики замкнутого цикла*» (курсив наш. – В. И.). Существующие отраслевые программы подразумевают вовлечение отходов в хозяй-

⁴ Законопроект № 198483-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”» (в части совершенствования правового регулирования в сфере утилизации твердых коммунальных отходов). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2023).

⁵ Законопроект № 74417-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования обращения с вторичными ресурсами). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2023).

⁶ О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» : федер. закон от 14.07.2022 № 268-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 №7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ О техническом регулировании : федер. закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 04.08.2023 № 451-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Паспорт отраслевой программы «Применение вторичных ресурсов и вторичного сырья из отходов в промышленном производстве», утвержденный заместителем председателя Правительства РФ 17.11.2022 г. №13493-п-ПП11. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».



ственный оборот посредством утилизации отходов. В действительности этот подход не коррелирует с принципами экономики замкнутого цикла.

5. В случае необходимости классифицировать вещество в качестве побочного продукта, как указывает ст. 51.1 Федерального закона № 7-ФЗ, хозяйствующий субъект осуществляет это вне зависимости от факта включения в Федеральный классификационный каталог отходов¹² (далее – ФККО). Отходы в ФККО систематизированы по совокупности классификационных признаков: происхождению, условиям образования (принадлежности к определенному производству, технологии), химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме. Федеральный закон № 89-ФЗ, в частности, содержит ст. 4.1 о классах опасности отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду: с первого (чрезвычайно опасные отходы) по пятый (практически неопасные отходы) класс опасности. Класс опасности каждого вида отходов хотя и отражен в ФККО, тем не менее, за исключением некоторых групп отходов, структура ФККО не сочетается с той классификацией отходов, которая отмечается законодательством. Структура ФККО не позволяет идентифицировать вещества в качестве утративших или обладающих полезными свойствами, а значит, не может характеризовать вещество как отходы, так и побочный продукт.

Таким образом, вовлекать полезные компоненты в хозяйственный оборот путем введения таких понятий, как, например, «утилизация вторичного сырья», некорректно. Для подготовки Законопроекта потребуется разработать терминологию, не смежную с терминологией Федерального закона № 89-ФЗ, однако такую, благодаря которой можно было бы установить различия в регулировании. Для этого следует сформировать предмет регулирования Законопроекта и принципиальные положения, которые будут отличать новый закон от существующего Федерального закона № 89-ФЗ.

Теоретический анализ

Неоднозначность понятия отходов подтверждается тем обстоятельством, что отсутствует понятие полезных (потребительских)

¹² Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов : приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свойств. Таким образом, не представляется возможным разграничить вещества, обладающие полезными свойствами, от веществ, которые такие свойства утратили. Между тем именно этот критерий позволяет определить вещество в качестве отхода¹³. Исследователями предлагается ввести понятие «полезные компоненты отходов», под которыми понимаются «вещества или материалы, входящие в состав однокомпонентных или многокомпонентных отходов и имеющие ресурсную ценность, позволяющую осуществлять их извлечение в процессе утилизации отходов» [3, с. 122], таким образом, по мнению авторов предложения, будет выполнено условие для однозначного понимания термина «отходы» [3, с. 123].

Утилизация отходов характеризует разрешение экологических проблем в конце производственного цикла, чему соответствует так называемый подход «end-of-pipe», зародившийся в Германии¹⁴. На наш взгляд, разработка Законопроекта с опорой на урегулирование утилизации не может соответствовать идее устойчивого развития в целом и циркулярной экономике в частности. Технологии «end-of-pipe» сокращают количество загрязняющих веществ за счет внедрения дополнительных мер уже по окончании производственного цикла. Такой технологии противопоставляется технология «cleaner production» (чистое производство), которое сокращает использование ресурсов и (или) загрязнение в источнике их образования [4]. Следовательно, поскольку экономика замкнутого цикла направлена на разрешение проблем, возникающих на более ранних стадиях, нежели окончание производственного процесса, следует формировать Законопроект таким образом, чтобы избавиться от стадии утилизации как таковой.

Иными словами, вовлечение отходов в хозяйственный оборот путем утилизации по смыслу, вкладываемому в нее Федеральным законом № 89-ФЗ, не может стать посылкой для развития экономики замкнутого цикла. Например, план действий Евросоюза по экономике замкнутого цикла нацелен изме-

¹³ Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами : приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1028. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Resource-Efficient Circular Economy. URL: <https://wupperinst.org/en/topics/circular-economy> (дата обращения: 21.08.2024).



нить структуру потребления таким образом, чтобы вовсе не производить отходы¹⁵.

Обращаясь к предмету регулирования, Федеральный закон № 89-ФЗ регулирует правовые основы обращения с отходами *в целях* предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду, а также *вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот* в качестве дополнительных источников сырья.

В качестве возможного пути решения можно указать также на возможность правового регулирования промышленного симбиоза, который рассматривают как один из инструментов экономики замкнутого цикла [5, с. 46]. Как указывает А. Л. Белых, промышленный симбиоз – это одна из форм межфирменной кооперации, которая подразумевает «сотрудничество предприятий с целью оптимизации производственных издержек путем использования побочных продуктов и отходов одних производств другими в качестве сырья, а также совместное потребление информационных, энергетических и прочих ресурсов» [6, с. 60]. Этот подход поддерживается, так как «принцип работы промышленного симбиоза основан на имитации природной экосистемы» [5, с. 46]. В качестве одного из эффектов, достигаемых при промышленном симбиозе, отмечается повышение эффективности производства [5, с. 47], что и является одной из целей экономики замкнутого цикла. При этом отмечается, что объединение производств осуществляется не по отраслям, а по использованию отходов [5, с. 47]. В этом смысле предложение Минприроды урегулировать отдельными статьями особенности внедрения принципов экономики замкнутого цикла в отдельных отраслях (в нефтяной, угольной, лесной, пищевой промышленности и т.п.) разобщает потенциальные связи между предприятиями, которые могут быть объединены на принципе промышленного симбиоза.

Результаты

Если исходить из позиции наличия в отходах полезных компонентов, то в качестве некоторых направлений регулирования Законопроекта можно предложить изменение подхода

оценки веществ, образующихся в процессе производства и не являющихся его конечной целью, таким образом, чтобы из законодательства следовала презумпция безопасности веществ. Вместе с тем необходимо изменить существующие правовые термины с распределением по нормативным правовым актам следующим образом:

– *отходы производства и потребления* – вещества и (или) предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые не попадают в перечень вторичных ресурсов и подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению (ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ);

– *вторичные ресурсы* – вещества и (или) предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые подлежат вовлечению в хозяйственный оборот в качестве вторичного сырья. Перечень веществ, подлежащих классификации в качестве вторичных ресурсов, устанавливается Правительством РФ (предложение для проекта федерального закона «О построении экономики замкнутого цикла»);

– *побочный продукт производства* – вещество, образованное при производстве основной продукции, в том числе при выполнении работ и оказании услуг, и не являющееся целью данного производства, обращение с которым регулируется законодательством о техническом регулировании (ст. 2 Федерального закона № 184-ФЗ).

Выводы

Таким образом, необходимо разграничить предметы регулирования Федерального закона № 89-ФЗ и Законопроекта и установить, что предмет регулирования Законопроекта должен быть направлен на регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, использующих вторичные ресурсы, которые образуются у хозяйствующих субъектов приоритетно по отношению к отходам производства и потребления. Обращение с отходами производства и потребления, в том числе утилизация отходов для целей их вовлечения в хозяйственный оборот, должно регулироваться Федеральным законом № 89-ФЗ, а обращение с побочным продуктом производства – Федеральным законом № 184-ФЗ.

¹⁵ A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> (дата обращения: 21.08.2024).



Список литературы

1. Бобылев С. Н. Экономика устойчивого развития. М. : КНОРУС, 2021. 672 с.
2. Пономарев М. В. Правовое регулирование охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 215 с.
3. Попова Н. Ф., Сомова Т. Н., Ощепкова А. З. К вопросу определения понятия «полезные компоненты отходов» // Астраханский вестник экологического образования. 2023. № 2 (74). С. 120–124. <https://doi.org/10.36698/2304-5957-2023-2-120-124>, EDN: DFOQDC
4. Frondel M., Horbach J., Rennings K. End-of-Pipe or Cleaner Production? An Empirical Comparison of Environmental Innovation Decisions Across OECD Countries // ZEW Discussion Papers. 2004. № 04-82. P. 571–584.
5. Титова Н. Ю. Промышленный симбиоз в условиях циркулярной экономики // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2021. № 4. С. 44–50. <https://doi.org/10.24143/2073-5537-2021-4-44-50>, EDN: JMOIQG
6. Белых А. Л. Модели формирования промышленного симбиоза // Управление. 2023. Т. 11, № 1. С. 51–63. <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-1-51-63>

References

1. Bobylev S. N. *Ekonomika ustoychivogo razvitiya* [Sustainable development economy]. Moscow, KNORUS, 2021. 672 p. (in Russian).
2. Ponomarev M. V. *Legal regulation of environmental protection when handling production and consumption waste*. Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2019. 215 p. (in Russian).
3. Popova N. F., Somov T. N., Oshchepkova A. Z. On the issue of defining the concept of “useful waste components”. *Astrakhan Bulletin of Environmental Education*, 2023, iss. 2 (74), pp. 120–124 (in Russian). <https://doi.org/10.36698/2304-5957-2023-2-120-124>, EDN: DFOQDC
4. Frondel M., Horbach J., Rennings K. End-of-Pipe or Cleaner Production? An Empirical Comparison of Environmental Innovation Decisions Across OECD Countries. *ZEW Discussion Papers*, 2004, no. 04-82, pp. 571–584.
5. Titova N. Yu. Industrial symbiosis in circular economy. *Vestnik of Astrakhan State Technical University. Series: Economics*, 2021, iss. 4. pp. 44–50 (in Russian). <https://doi.org/10.24143/2073-5537-2021-4-44-50>, EDN: JMOIQG
6. Belykh A. L. Models of industrial symbiosis formation. *Upravlenie* [Management], 2023, vol. 11, iss. 1, pp. 51–63 (in Russian). <https://doi.org/10.26425/2309-3633-2023-11-1-51-63>

Поступила в редакцию 30.09.2024; одобрена после рецензирования 10.10.2024; принята к публикации 10.10.2024; опубликована 31.03.2025
The article was submitted 30.09.2024; approved after reviewing 10.10.2024; accepted for publication 10.10.2024; published 31.03.2025