УДК 338.2

JEL O1, Q01

DOI: 10.17213/2312-6469-2021-2-23-37

АНАЛИЗ ДИНАМИКИ И НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ЦИРКУЛЯРНОЙ ЭКОНОМИКИ¹

© С.В. Ратнер 2021

*Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН,
г. Москва, Россия*

В настоящей работе проанализированы нормативно-правовые документы отраслевого, регионального, национального и международного уровня, принятые в различных странах Евросоюза после официального провозглашения Еврокомиссией в 2015 году долгосрочной цели перехода к полностью циркулярной экономике. Выявлены примеры лучших стратегий различного уровня и типа. Определены основные принципы создания благоприятных институциональных условий для продвижения инновационных бизнес-моделей, обеспечивающих достижение целей циркулярной экономики. Предложены рекомендации для стимулирования развития российской нормативно-правовой базы в направлении перехода к циркулярной экономике.

Ключевые слова: циркулярная экономика, бизнес-модель, бизнес-стратегия, дорожная карта.

ANALYSIS OF DYNAMICS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF CIRCULAR ECONOMY

© S.V. Ratner 2021

*V.A. Trapeznikov Institute of Control Sciences, Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russia*

This paper analyzes the regulatory and legal documents of the sectoral, regional, national and international levels adopted in various EU countries after the official proclamation by the European Commission in 2015 of the long-term goal of transition to a fully circular economy. The examples of the best strategies of various levels and types are revealed. The basic principles of creating favorable institutional conditions for promoting innovative business models that ensure the achievement of the goals of the circular economy are determined. Recommendations are proposed to stimulate the development of the Russian regulatory framework towards the transition to a circular economy.

Keywords: circular economy, business model, business strategy, roadmap.

¹ Работа выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-010-00383 «Модели и механизмы перехода к циркулярной экономике в условиях институциональных ограничений».

Существенный рост интереса многих государств к концепции циркулярной экономики, происшедший за последние годы, показал, что в международном сообществе она уже воспринимается не как некая утопическая идея, а как жизнеспособная модель общественно-экономического развития, обладающая значительными потенциальными экономическими выгодами. Этот вывод подтверждается анализом активности многих развитых государств в сфере создания и развития институциональной базы, в частности, нормативно-правовой базы, способствующей активному внедрению базовых принципов циркулярной экономики (ЦЭ) в практику. На сегодняшний день страны европейское нормативно-правовое поле в области циркулярной экономики можно признать одним из наиболее развитых. С принятием в 2015 году Евросоюзом Плана действий по циркулярной экономике (An EU Action Plan For Circular Economy) общеевропейская нормативно-правовая база, регулирующая вопросы минимизации отходов, развития переработки, использования вторичных материалов и т.д., получила серьезный толчок для развития (табл. 1). Вскоре после принятия Плана действий, Евросоюз утвердил расширенный пакет мер по дальнейшему развитию и продвижению возобновляемой энергетики (Clean Energy For All Europeans, 2016 год), обновил свою Стратегию индустриального развития (A renewed EU Industrial Policy Strategy, 2017 год), разработал и утвердил Европейскую стратегию в области пластика (A European Strategy for Plastics in a Circular Economy, 2019 год), разработал усовершенствованные руководящие принципы деятельности по поощрению эффективного использования ресурсов, перехода к чистому производству, действиям по борьбе с изменением климата и сокращению загрязнения, получившие название «Европейская зеленая сделка» European Green Deal (2019), а также представил новую версию плана по переходу к циркулярной экономике (Circular Economy Action Plan, 2020).

Помимо концептуальных и стратегических документов, в мае 2018 года был принят пакет директив по экономике замкнутого цикла, в котором были заново определены цели по сбору и переработке коммунальных отходов, упаковочных отходов и потоков специальных отходов, а также минимально допустимый процент вывоза коммунальных отходов на свалки (табл. 2).

Все эти новые меры и требования направлены на то, чтобы побудить государства-члены ЕС ввести условия перехода к экономике замкнутого цикла в свое национальное законодательство, признавая, что циркулярная экономика – это устойчивая концепция, создающая ценности для бизнеса, экономики и общества в целом, сокращая при этом использование природных ресурсов и негативное воздействие на окружающую среду.

Таблица 1

Обзор европейского законодательства в области циркулярной экономики

Название документа	Основные положения
На пути перехода к циркулярной экономике: программа нулевых отходов для Европы (2014) <i>Towards a circular economy: A zero waste programmer for Europe (2014)</i>	Документ устанавливает совместную согласованную основу для ЕС по развитию экономики замкнутого цикла, которая включает: – создание рамок для разработки политики перехода к ЦЭ; – изменение политики управления отходами, увеличение объемов переработки и предотвращение потери ценных материалов; – создание деловых возможностей, инвестиций и экономических условий для реализации циркулярной экономики; – новые бизнес-модели, дизайн и промышленный симбиоз для достижения нулевых отходов
Европейский план перехода к циркулярной экономике (2015) <i>Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy (2015)</i>	Содержит 54 меры для секторов производства, потребления, управления отходами и новых рынков и, соответственно, определяет приоритетные сектора: пластик, пищевые отходы и потоки продовольствия, критические природные ресурсы, строительный сектор, финансовые программы для инноваций и мониторинга
Чистая энергия для всех европейцев (2016) <i>Clean Energy for All Europeans (2016)</i>	Пакет мер, предлагающий новую основу для активизации и закрепления энергетического перехода, что приведет к энергетической независимости. ЕС является лидером на рынке энергетической независимости, производя энергию с низким уровнем выбросов CO ₂ . Ратифицировав Парижское соглашение, ЕС стремится производить чистую энергию на основе новых бизнес-моделей
Обновленная промышленная стратегия Евросоюза (2017) <i>A renewed EU Industrial Policy Strategy (2017)</i>	Промышленная политика ЕС направлена на создание благоприятных условий для повышения конкурентоспособности промышленности. Интегрирована с другими политиками ЕС. В промышленной политике ЕС особое внимание уделяется: – более быстрой адаптации промышленности к структурным изменениям; – создание благоприятной среды для развития бизнес-инициатив и компании с особым акцентом на малое и среднее предпринимательство; – поощрение сотрудничества между компаниями; – более эффективное использование промышленного потенциала, за счет инноваций, исследований и технологического развития.
Показатели мониторинга прогресса в переходе к циркулярной экономике (2018)	Показатели, установленные в этом документе, относятся к: 1) производству и потреблению (ресурсная независимость, экологичность); 2) государственным закупкам; 3) образованию отходов, с акцентом на пи-

Продолжение табл. 1

Название документа	Основные положения
<i>Monitoring Framework on progress towards a circular economy (2018)</i>	щевые отходы; 4) управление отходами (общий коэффициент переработки, переработка особых потоков отходов); 5) использование вторичного сырья (доля вторичного сырья в производственных процессах, рынок вторичного сырья); 5) конкурентоспособность и инновационность (частные инвестиции, рабочие места, добавленная стоимость продуктов, товарные знаки)
Отчет о выполнении Плана действий по циркулярной экономике (2019) <i>Report on the implementation of the Circular Economy Action Plan (2019)</i>	Содержит подробные ссылки на все мероприятия, реализованные в период с 2015 по 2018 год. Ожидается, что к 2030 году будут заметны результаты в контексте новой экономической модели.
Европейская стратегия по пластику в циркулярной экономике (2019) <i>A European Strategy for Plastics in a Circular Economy (2019)</i>	Стратегия продвигает новые бизнес-модели и цели в области переработки пластика
Европейская «Зеленая Сделка» (2019) <i>European Green Deal (2019)</i>	Усовершенствованные руководящие принципы деятельности по поощрению эффективного использования ресурсов, перехода к чистому производству, действиям по борьбе с изменением климата и сокращению загрязнения. В документе указаны необходимые инвестиции и доступные средства, подчеркивается важность инклюзивного перехода. Европейский зеленый курс актуален для всех секторов экономики, однако особое внимание документ уделяет секторам транспорта, энергетики, сельского хозяйства, стали, цемента и других материалов для строительной промышленности, ИКТ, текстильной промышленности и химической промышленности
Инвестиционный план европейского устойчивого развития (2019) <i>Sustainable Europe Investment plan (2019)</i>	Инвестиционный план – это основа реализации Зеленого курса. В следующем десятилетии он мобилизует не менее 1 триллиона евро с помощью различных финансовых инструментов и механизмов. Инвестиционный план включает государственный сектор и частный бизнес, а также различные частные и государственные фонды. В документе показаны различные источники финансирования и способы финансирования, необходимые для достижения цели создания Европы как континента с нулевым выбросом углерода. В этот пакет мер также входят страны, не входящие в ЕС (страны Западных Балкан)

Окончание табл. 1

Название документа	Основные положения
A New Industrial Strategy for Europe (2020) Новая промышленная стратегия Европы (2020)	Новая промышленная стратегия включает все заинтересованные стороны в цепочке создания стоимости. Новый подход, предлагаемый в стратегии, направлен на создание государственной политики при полном участии отрасли. Эта стратегия показывает направление и действия, необходимые для достижения поставленных целей к 2030 году. Посредством различных административных и финансовых мер отрасль получит поддержку для перехода к бизнес-моделям замкнутого цикла и более чистому производству, чему способствует цифровизация
План действий по циркулярной экономике-2020 <i>Circular Economy Action Plan (2020)</i>	План действий по экономике замкнутого цикла направлен на ускорение изменений в соответствии с Зеленой сделкой. В Приложении к этому Плану содержится список регулирующих мероприятий, которые будут реализованы для перехода к модели замкнутой экономики, и он обеспечит упрощение нормативной базы, чтобы максимально использовать новые возможности, предлагаемые переходными мерами, сводя к минимуму нагрузку на людей и экономику

Источник: составлено автором по данным интернет-источников [1-7].

Таблица 2

Обзор директив для пакета мер по реализации циркулярной экономики

Название документа	Основные положения
Directive (EU) 2018/851 Amending Directive 2008/98/ EC on Waste Framework directive	Переработка коммунальных отходов: 55% к 2025 г., 60% к 2030 г., 65% к 2035 году. Раздельный сбор вредных отходов из домохозяйств к 2022 году, биоотходов к 2023 году и текстильных отходов к 2025 году. Уменьшение пищевых отходов: 30% к 2025 г., 50% к 2030 году. Максимальная доля вывоза коммунальных отходов на полигоны в 2035 году составит до 10%
Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste	Новые положения ограничивают удаление индивидуально собранных коммунальных отходов максимум 10% к 2030 году. Однако некоторым государствам-членам будут разрешены переходные периоды для адаптации даже после 2030 года
Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste	Новые цели минимальной переработки: 65% от общего количества отходов упаковки к 31 декабря 2025 года, из которых 50% - пластик. 70% от общего количества отходов упаковки к 31 декабря 2030 года, из которых 55% – пластик

Продолжение табл. 2

Название документа	Основные положения
Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment	Новая европейская директива в первую очередь запрещает использование пластика для производства одноразовых изделий, заменяя его другими экологически чистыми материалами на рынке. Согласно Директиве, производители обязаны вносить свой вклад в расходы на утилизацию и удаление пластиковых отходов, а также повышать осведомленность о вредном воздействии пластиковых изделий

Источник: составлено автором по материалам интернет-источников [8-11].

Так как страны-члены ЕС обязаны согласовывать свою национальную политику с новыми стратегиями развития и государственной политикой на общеевропейском уровне, с 2014 г. по декабрь 2018 г. половина стран ЕС (14 из 28) разработали национальные стратегии, дорожные карты или план действий по переходу к экономике замкнутого цикла. Следует отметить, что Еврокомиссия не накладывала обязательств на страны-члены по подготовке стратегических документов, однако интенсивность развития нормативно-правовой базы в области циркулярной экономики, а также принятие «Зеленой сделки» явились серьезным стимулом для стран-членов. В настоящее время некоторые страны уже пересматривают и дорабатывают свои первоначальные стратегические документы с учетом быстро накапливаемого опыта.

Кроме того, в данный период времени было разработано и обнародовано 22 региональных/городских стратегий по переходу к циркулярной экономике, 2 отраслевых общеевропейских стратегии, 4 отраслевых национальных стратегий и общеевропейская Декларация «Циркулярных городов», которую подписали мэры 37 европейских городов из 15 стран (табл. 3).

Анализируя содержание документов, перечисленных в табл. 3, можно отметить, что национальные стратегии европейских государств существенно разнятся по структуре, объему и степени конкретизации действий, необходимых для перехода к ЦЭ. Тем не менее, все они так или иначе вводят определения циркулярной экономики, описывают ожидаемые общественно-экономические выгоды от перехода к циркулярной экономике, связывают их с целями устойчивого развития ООН и/или с обязательствами Парижского соглашения по климату, обозначают временной горизонт перехода к ЦЭ, в некоторых случаях – указывают конкретно измеримые цели данного перехода.

Таблица 3

Европейские стратегии по переходу к циркулярной экономике
различных уровней

Уровень стратегии	Количество стратегий	Примеры стратегий
Национальная	15	<i>Финляндия</i> : Finnish road map to a circular economy 2016-2025 (2016); <i>Нидерланды</i> : A Circular Economy in the Netherlands by 2050 (2016); <i>Германия</i> : German Resource Efficiency Programme II: Programme for the sustainable use and conservation of natural resources (2016); <i>Италия</i> : Towards a Model of Circular Economy for Italy – Overview and Strategic Framework (2017); <i>Португалия</i> : Leading the transition: A circular economy action plan for Portugal (2017); <i>Люксембург</i> : Luxembourg's National Waste and Resource Management Plan (2018); <i>Франция</i> : Circular Economy roadmap of France: 50 measures for a 100% circular economy (2018); <i>Словения</i> : Roadmap towards the Circular Economy in Slovenia (2018); <i>Греция</i> : Greece's a National Action Plan on Circular Economy (2018); <i>Дания</i> : Danish Strategy for Circular Economy (2018); <i>Польша</i> : Poland's Circular Economy Roadmap (2019); <i>Испания</i> : España Circular 2030: the new Circular Economy Strategy for a #FuturoSostenible in Spain (2020); <i>Швеция</i> : Swedish strategy for circular economy accelerates the transition to sustainability (2020) <i>Сербия</i> : Roadmap for the circular economy in Serbia (2020); <i>Ирландия</i> : Waste Action Plan for a Circular Economy in Ireland (2020)
Отраслевая общевропейская	2	Стратегия европейской ассоциации производителей ковров и ковровых покрытий, Стратегия ассоциации производителей текстиля EURATEX
Отраслевая национальная	4	Строительный сектор (Нидерланды), Министерство инфраструктуры и водных ресурсов (Нидерланды), Потребительский сектор (Нидерланды), Производство цемента (Нидерланды)
Региональная/городская	22	Регион Großes Walsertal (Германия), регион Emilia Romagna (Италия), Chemport region (Нидерланды), region of Aragon (Испания), Leuven (Бельгия), Фландрия (Бельгия), Хельсинки, Riihimäki, Porvoo, Vantaa (Финляндия), Southwest Finland (Финляндия), South Karelia и North Karelia (Финляндия), Brussels Regional (Бельгия), City of the Hague (Нидерланды), Roubaix (Франция), Päijät-Häme region (Финляндия), Municipality of Maribor (Словения), Extremadura (Испания), Шотландия (Великобритания), Catalonia (Испания), Лондон

Продолжение табл. 3

Уровень стратегии	Количество стратегий	Примеры стратегий
Общеввропейская межрегиональная	1	Декларация европейских циркулярных городов (2020). Декларацию подписали: Тирана (Албания), Гент, Лювен, Мехелен (Бельгия), Прага (Чехия), Копенгаген, Хойе-Тоструп, Рóскилле (Дания), Эспо, Хельсинки, Лаппенранта, Миккели, Оулу, Тампере, Турку (Финляндия), Гренобль (Франция), Фрайбург (Германия), Будапешт (Венгрия), Флоренция, Прато (Италия), Вильц (Люксембург), Агеда, Албергария-а-Велья, Брага, Гимарайнш, Лориш, Мелгасу, Порто (Португалия), Берген, Осло (Норвегия), Любляна, Марибор (Словения), Мурсия, Севилия (Испания), Мальмо, Эскильстуна, Умео (Швеция)

Источник: составлено автором по данным <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/strategies>.

Кроме того, большинство стратегий выделяет приоритетные сектора или основные направления развития ЦЭ, предлагают более или менее конкретизированные наборы мер по развитию циркулярной экономики. Например, Шведская национальная стратегия развития ЦЭ обозначает горизонт достижения циркулярности до 2030 года и выделяет четыре главных направления развития ЦЭ:

1. Устойчивое (в смысле sustainable) производство и дизайн продукции.
2. Устойчивое (в смысле sustainable) потребление продуктов, материалов и услуг.
3. Нетоксичные и циркулярные потоки материалов.
4. Драйвер для инновационного развития и создания инновационных бизнес-моделей.

По первому направлению предлагаются следующие меры:

- распространение четкой и доступной информации о составе, происхождении и воздействии продуктов на окружающую среду, а также о том, как их можно переработать или утилизировать;
- ориентация на ситуацию, в которой продукты предназначены для длительного срока службы, отчасти за счет упрощения повторного использования и ремонта и возможности вторичной переработки, когда их больше нельзя будет использовать;
- содействие более широкому использованию нетоксичных переработанных материалов в новых продуктах, например, через обязательства по закупочным квотам или подобное;

- разработка долгосрочных экономических инструментов на основе принципа «загрязнитель платит». Таким образом, стоимость материалов и продуктов также включает стоимость их воздействия на окружающую среду и климат;

- стимулирование развития более ресурсо- и энергоэффективных производственных процессов;

- содействие развитию биоэкономики Швеции с тем, чтобы возобновляемое и экологически чистое сырье на биооснове могло заменить ископаемое сырье и материалы в продуктах и производственных процессах;

- содействие разработке стандартов, поддерживающих ресурсоэффективный циркулярный и нетоксичный дизайн продукции.

По второму направлению предлагаются следующие меры:

- улучшение информирования потребителей о свойствах товаров и услуг, чтобы отдельным потребителям было легче делать выбор в пользу устойчивых и циркулярных продуктов в повседневной жизни;

- продвижение экономики совместного использования с бизнес-моделями замкнутого цикла, предназначенными для увеличения продолжительности жизни, повторного использования и ремонтпригодности продуктов, с учетом интересов потребителей;

- создание условий для более широкого предложения и спроса на услуги по повторному использованию, ремонту и совместному использованию;

- создание условий для более простого и прибыльного обмена, ремонта и повторного использования продуктов, как для бизнес-операторов, так и для частных лиц;

- содействие развитию ресурсоэффективности, вторичной переработки и бизнес-моделей замкнутого цикла посредством государственных закупок.

По третьему направлению предлагаются следующие меры:

- развитие схем повторного использования продуктов перед переработкой и другими способами обращения с отходами;

- ориентация на ситуацию, при которой ископаемое сырье заменяется возобновляемым сырьем и сырьем на биологической основе без какого-либо негативного воздействия на биоразнообразие и другие экосистемные услуги;

- развитие сортировки отходов, для обеспечения переработки большего объема отходов;

- развитие простых и доступных способов удаления сортированного мусора для домохозяйств, предприятий и служб;

- содействие развитию мощностей по переработке сортированных отходов в Швеции;

- ориентация на ситуацию, в которой отходы обрабатываются с помощью нетоксичных и замкнутых циклов материалов и при которой уве-

личивается предложение, спрос и использование высококачественного вторичного сырья;

- запрет на использование особо опасных веществ в изделиях при одновременном рассмотрении рисков от других опасных веществ;

- формирование высоких требований нетоксичности к первичным и переработанным материалам;

- обеспечение доступности информации о содержании проблемных веществ в товарах и материалах для обеспечения безопасной переработки;

- улучшение знаний о материальных потоках в обществе.

По четвертому направлению предлагаются следующие меры:

- разработка инструментов политики, которые способствуют прибыльности циркулярных бизнес-моделей;

- разработка инструментов политики, которые способствуют увеличению спроса и предложения на повторно используемые и переработанные продукцию, услуги, материалы;

- пересмотр принципов рассмотрения заявок на получение экологических разрешений, предпочтение более циркулярных инноваций и технологий в случае прочих равных;

- содействие исследованиям, инновациям и развитию технологий в таких областях, как переработка, оцифровка и отслеживаемость, для содействия моделям замкнутого бизнеса и более эффективного и замкнутого использования ресурсов общества;

- укрепление инновационного и делового климата, чтобы больше компаний замкнутого цикла могли расти и предлагать свои продукты и услуги как для шведского рынка, так и для экспорта.

Далее Стратегия выделяет приоритетные сектора – пластик, текстиль, биомасса, пищевые продукты, строительство, критичные (редкие, дефицитные) материалы. Определяет ключевые ответственные стороны за развитие ЦЭ в государственных структурах, бизнес-среде, академической среде, гражданском обществе.

Сравнительный анализ содержания национальных и отраслевых стратегий позволяет сделать вывод о том, что отраслевые стратегии являются более конкретными, более четко выделяют барьеры и драйверы развития ЦЭ в данной отрасли и предлагают набор бизнес-моделей, которые уже доказали свою эффективность в данной отрасли (секторе). В качестве положительного примера можно привести документ «Повестка дня по переходу к ЦЭ в секторе потребительских товаров» (Transition Agenda Circular Economy 2018. Consumer Goods, Нидерланды). Документ выделяет четыре типа барьеров, препятствующих развитию ЦЭ – рыночные барьеры, связанные с ценами на первичные материалы и барьеры, связанные с моделями получения дохода компаниями, барьеры финансирования бизнеса и барьеры антимонопольного законодательства.

Рыночные барьеры, связанные с ценами сырья, определяются тем, что многие первичные сырьевые материалы в настоящее время дешевле вторичных из-за того, что внешние издержки (загрязнение окружающей среды) не были включены в цену. Если их учитывать, то, согласно результатам исследования BRBS Recycling и CE Delft 2013 года, социальные выгоды от увеличения объемов переработки в денежном выражении будут превышать затраты. Без учета экстерналий конкуренция между первичными и вторичными материалами является недобросовестной.

Рыночные барьеры, связанные с моделями дохода компаний, проявляются в том, что для многих компаний продажа продуктов составляет суть их моделей получения дохода. При этом право собственности на продукт и, следовательно, на материалы, содержащиеся в нем переходит к покупателю. В этой модели оптимальный срок полезного использования продукта определяет сам покупатель и бремя починки или повторного использования перекладывается на него. Продукт не возвращается производителю, что не позволяет производителю определить, насколько циркулярным является дизайн продукции, на какую ступеньку лестницы R [12] может вернуться данный товар. Следовательно, нет никакого стимула для циркулярного дизайна. Кроме того, производители заинтересованы в продаже как можно большего количества товаров, что не способствует продлению срока их службы.

Стратегия устранения данного барьера заключается в разработке других моделей получения дохода, в которых рыночные стимулы соответствуют ценностям циркулярной экономики. Такие модели уже существуют, примерами являются модели использования услуг, а не товаров.

Барьеры, связанные с моделями финансирования бизнеса, проявляются в том, что существующие подходы и методы оценки доходности инвестиций в настоящее время основаны на предпосылках модели линейной экономики. На практике это означает, например, что учет остаточной стоимости сырья в конце фазы использования не предусмотрен. Вместе с компаниями-первопроходцами финансовые учреждения сейчас работают над разработкой финансовых конструкций, позволяющих работать с новыми моделям доходов. На это нужно время.

Барьеры, связанные с законодательством и техническим регулированием, проявляются в том, что некоторые законы и правила, препятствующие циркулярной экономике, все еще действуют. Например, правила обращения с отходами гласят, что однажды выброшенные материалы являются отходами и должны обрабатываться согласно правилам обращения с отходами. В некоторых случаях это законодательство имеет большое значение - например, в случае незаконного сброса отходов, особенно содержащих токсичные вещества, однако в других случаях эти правила могут препятствовать развитию экономики замкнутого цикла. Компаниям, использующим отходы в качестве сырья, в настоящее время на практике де-

ляется исключение, тогда как на самом деле обращение с использованными продуктами как с отходами должно стать исключением.

Как еще один пример законодательного барьера «Повестка дня» выделяет антимонопольное законодательство, не разрешающее заключать взаимные соглашения, например, в отношении цен. В ЦЭ внутри производственной цепочки возникает принципиально иная форма сотрудничества, в которой полезны определенные соглашения. В настоящее время компании, участвующие в таком сотрудничестве, должны подавать заявки на освобождение от норма антимонопольного регулирования и, таким образом, подвергаться определенным рискам, даже если они фактически создают социальную ценность. По этой причине необходимо изучить вопрос о том, можно ли и каким образом изменить законодательство о конкуренции, если оно препятствует надлежащему сотрудничеству между компаниями и внутри производственных цепочек с целью обеспечения устойчивости.

Проводя контент-анализ региональных и городских стратегий и программ развития ЦЭ, которые составляют большую часть всех стратегий, можно сделать вывод о том, что, как правило, они обладают еще более высокой степенью детализации анализа барьеров и конкретизации предлагаемых мер. В то же время, существует определенный шаблон (заданный Декларацией европейских циркулярных городов), благодаря которому региональные и городские стратегии уделяют внимание возможностям практического использования административных ресурсов для осуществления следующих мер:

1) устанавливать четкие цели экономики замкнутого цикла и определять стратегии, чтобы обеспечить общее направление для перехода локальной экономики к циркулярной модели (обеспечить согласованность стратегий развития, проникновение принципов ЦЭ во все программы социально-экономического развития территории);

2) повышать осведомленность о циркулярных моделях производства и потребления среди местных жителей и бизнес-сообщества (посредством информационных кампаний, инфографики в общественных местах и местах предоставления муниципальных услуг, а также посредством продвижения эко-маркировки товаров и услуг);

3) привлекать заинтересованные организации и лица из гражданского общества, частного сектора, академической среды для разработки циркулярных экономических планов и инициатив для создания наиболее удобных и отвечающих нуждам местного сообщества циркулярных моделей производства и потребления, включая шеринговые модели и развитие служб по ремонту и восстановлению продукции;

4) внедрять принципы циркулярности в городское планирование, управление инфраструктурой и активами (повысить заполняемость общественных зданий через схемы совместного и повторного использования;

проводить строительство общественных зданий и сооружений с учетом возможности сноса; внедрять принципы ЦЭ в сферу городской мобильности; разрабатывать информационные системы для отслеживания потоков материалов);

5) использовать государственные закупки для продвижения циркулярных товаров и услуг;

6) применять экономические стимулы и вести поиск возможности использования фискальных мер для поощрения циркулярных моделей экономического и социального поведения (схема «плати – за столько – сколько выбрасываешь», схема депозитов за упаковку и т.д.);

7) создавать благоприятную местную нормативную базу, поощряющую широкое использование вторичных материалов, услуг по ремонту, совместному и повторному использованию продукции (схема расширенной ответственности производителя);

8) налаживать сотрудничество с национальными правительствами и международными институтами для создания политической и нормативной базы, способствующей переходу к ЦЭ (многоуровневое сотрудничество);

9) осуществлять мониторинг достигнутого прогресса в области экономики замкнутого цикла (проведение аудитов циркулярности, разработка паспортов зданий и сооружений, отчетность компаний по вопросам циркулярности).

Таким образом, можно представить эволюцию развития европейской нормативно-правовой базы в сфере циркулярной экономики в виде иерархического дерева, вершиной которого является общеевропейский план, ветвями – национальные планы, а листьями – территориальные планы развития циркулярной экономики, причем все уровни иерархии данного дерева еще и дополнительно пересекаются отраслевыми и секторальными стратегиями и программами (рис. 1). Кроме того, локальный уровень также объединен общеевропейской стратегией циркулярных городов.

Существенный перевес по количеству в сторону городских стратегий объясняется тем, что в настоящее время города производят около 50% мировых отходов и 60-80% выбросов парниковых газов [13]. При этом местные и региональные органы власти управляют рядом ключевых секторов в городах, таких как мобильность и управление отходами и, в конечном итоге, несут ответственность за контроль землепользования и городского планирования. Их бюджеты государственных закупок и инвестиций также могут играть ключевую роль в повышении спроса на продукцию и услуги замкнутого цикла и влиять на решения по инфраструктуре для энергетики, транспорта и водоснабжения. Учитывая также обязанность городских властей содействовать благополучию и ответственно обслуживать своих граждан, местные и региональные правительства призваны возглавить переход к циркулярной экономике.

Рис. 1. Иерархическое дерево европейской нормативно-правовой базы в области циркулярной экономики

Источник: составлено автором.

Развитие циркулярных бизнес-моделей производства и потребления на локальных территориях может способствовать улучшению как экологической, так и социально-экономической ситуации через снижение негативного воздействия на окружающую среду, улучшения качества городской среды, создание новых рабочих мест в сфере ремонта, переработки и аренды, снижения расходов населения за счёт развития шеринговых сервисов и т.д. [14-15]. В конечном итоге развитие циркулярной экономики может стать определенной «изюминкой» в продвижении бренда города или региона на национальном и международном уровне, способом привлечения в город дополнительных ресурсов, в том числе, людских. Этот вывод может иметь практическое применение для развития циркулярной экономики в России.

Обсуждая возможности перехода экономики России к циркулярной модели, следует отметить, что пока что нормативно-правовая база для этого совершенно не развита. Существуют лишь отдельные законодательные акты на отраслевом уровне по различным аспектам обращения с отходами, а также федеральные и территориальные схемы обращения с отходами, которые призваны стимулировать переработку отходов (причем в большинстве случаев простейшими методами превращения отходов в энергию), но не сокращения объемов их образования. Пока что ни на федеральном, ни на других уровнях вопросы развития ЦЭ не формулировались и не обсуждались.

Тем не менее, муниципальные и региональные власти уже сейчас вполне могут взять на вооружение европейский опыт развития циркулярной экономики на локальных территориях в своих сферах ответственности, в том числе опыт разработки и реализации региональных и городских стратегий, соответствующих лучшим международным образцам.

Литература

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.
2. <https://sdg.iisd.org/news/european-commission-launches-green-deal-to-reset-economic-growth-for-carbon-neutrality/>.
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398R%2801%29>.
4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.
5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398R%2801%29>.
6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.
7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.
8. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0109.01.ENG.
9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31999L0031>.
10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0141.01.ENG&toc=OJ:L:2018:150:TOC.
11. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>.
12. Zadorozhnyaya L.E., Ratner S.V. Drajvery ekonomicheskogo rosta v cirkulyarnoj ekonomike// Drukerovskij vestnik, 2020. №1. S. 21-34.
13. Ratner S.V. Kovalev A.O. GOST R ISO 37120-2015 i razvitie municipal'nogo ekologicheskogo menedzhmenta// Standarty i kachestvo, 2017. №6 (960), s. 20-24.
14. Domenech T., Bahn-Walkowiak B. Transition Towards a Resource Efficient Circular Economy in Europe: Policy Lessons from the EU and the Member States. Ecological Economics, 2019, vol. 155, pp. 7–19. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.11.001>.
15. Whalen K.A. Three Circular Business Models That Extend Product Value and Their Contribution to Resource Efficiency. Journal of Cleaner Production, 2019, vol. 226, pp. 1128–1137. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.03.128>.

Поступила в редакцию

03.03.2021

Ратнер Светлана Валерьевна – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории экономической динамики и управления инновациями Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, г. Москва, Россия.

Ratner Svetlana V. – Doctor of Economics, leading research fellow V.A. Trapeznikov Institute of Control Sciences of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Россия, 117997, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 65
65, Profsoyuznaya str., Moscow, 117997, Russia
e-mail: lanarat@mail.ru