

К ВОПРОСУ О ФИНАНСИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЭКОНОМИКА ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА» КАК ЭЛЕМЕНТА ФИНАНСИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Е. И. Коваленко, kovalenkoei@susu.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В статье представлен анализ проблемы финансирования федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» (далее – ФП ЭЗЦ), который является ключевым элементом государственной программы «Охрана окружающей среды». Исследование актуально в связи с острой необходимостью разработки и внедрения эффективной системы управления отходами и рационального использования вторичных материальных ресурсов на территории России. Целью работы был анализ механизмов финансирования ФП ЭЗЦ как части системы финансирования устойчивого развития. В рамках исследования проведен обзор существующих форм финансирования, включая субсидирование, государственно-частное партнерство и льготное кредитование. В результате исследования выявлены основные направления финансирования ФП ЭЗЦ, включающие создание инфраструктуры для обработки и утилизации отходов, внедрение передовых технологий, соответствующих наилучшим доступным технологиям, а также развитие экологически ориентированных («зеленых») проектов. Установлено, что достижение целевых показателей проекта требует комплексного подхода, основанного на комплексном использовании различных форм финансирования и координации усилий государственных и частных структур. Автор приходит к выводу о необходимости совершенствования механизмов предоставления субсидий и развития альтернативных форм финансирования. В частности, рекомендуются унификация правовой терминологии в области устойчивого развития, а также усиление контроля за эффективностью использования бюджетных средств. Это позволит повысить прозрачность и результативность реализации ФП ЭЗЦ, что в свою очередь будет способствовать достижению долгосрочных целей устойчивого развития.

Ключевые слова: экономика замкнутого цикла, наилучшие доступные технологии, субсидирование, государственная программа, федеральный проект.

Благодарности. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 25-28-03355, <https://rscf.ru/project/25-28-03355/> «Нормативно-правовое регулирование процессов управления жизненным циклом промышленных отходов и ремедиации объектов накопленного экологического вреда в рамках реализации федерального проекта «Экономика замкнутого цикла».

Для цитирования: Коваленко Е. И. К вопросу о финансировании федерального проекта «экономика замкнутого цикла» как элемента финансирования устойчивого развития // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2026. Т. 26, № 3. С. 83–89. DOI: 10.14529/law260311.

Original article
DOI: 10.14529/law260311

ON THE ISSUE OF FINANCING THE FEDERAL PROJECT "CLOSED-LOOP ECONOMY" AS AN ELEMENT OF FINANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

E. I. Kovalenko, kovalenkoei@susu.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The article presents an analysis of the problem of financing the federal project «Circular Economy», which is a key element of the state program “Environmental Protection”. The study is relevant in connection with the urgent need to develop and implement an effective waste management system and rational use of secondary material resources on the territory of Russia. The aim of the work was to analyze the financing mechanisms of circular economy as part of the financing system for sustainable development.

The study reviewed existing forms of financing, including subsidies, public-private partnerships and concessional lending. The study revealed the main financing opportunities for circular economy, including the creation of infrastructure for waste treatment and disposal, the implementation of advanced technologies corresponding to the best available technologies, as well as the development of environmentally oriented ("green") projects. It has been found that achieving the project's targets requires an integrated approach, based on a combination of different forms of financing and coordination between public and private actors. Author comes to the conclusion that there is a need to improve mechanisms for providing subsidies and develop alternative forms of financing. In particular, the harmonization of legal terminology for sustainable development is recommended, as well as improved monitoring of fiscal performance. This will increase transparency and effectiveness in the implementation of the circular economy, which in turn will contribute to achieving long-term sustainable development goals.

Keywords: closed-loop economy, best available technologies, subsidization, state program, federal project.

Acknowledgments. The research was carried out at the expense of the grant of the Russian Science Foundation No. 25-28-03355, <https://rscf.ru/project/25-28-03355/> / "Regulatory and legal regulation of the life cycle management of industrial waste and remediation of objects of accumulated environmental damage within the framework of the implementation of the federal project "Closed-loop Economy".

For citation: Kovalenko E. I. On the issue of financing the federal project "closed-loop economy" as an element of financing sustainable development. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2026. Vol. 26. no. 3. pp. 83–89. (in Russ.) DOI: 10.14529/law260311.

В России регулированию экономики замкнутого цикла стали уделять внимание с момента внесения изменений в государственную программу «Охрана окружающей среды». Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 29 декабря 2021 г. № 2549 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды»» внедрение экономики замкнутого цикла (далее – ЭЦ) стало стратегическим приоритетом государственной политики в сфере регулирования качества окружающей среды. При этом к мероприятиям по внедрению ЭЦ были отнесены: 1) снижение антропогенного воздействия на окружающую среду за счет рационального использования вторичных ресурсов и сырья из отходов; 2) создание условий для минимизации образования отходов потребления и продления жизненного цикла продукции, популяризации в обществе «экологичного поведения» и «бережного потребления»; 3) сокращение обращения неэкологичной продукции, стимулирование «зеленых» технологий в производстве и внедрение принципа «загрязнитель платит». Кроме того, в 2022 году был утвержден паспорт федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» (срок реализации 1 января 2022 г. – 31 декабря 2030 г.) (далее – ФП ЭЦ).

Основным направлением ФП ЭЦ выступало создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Другим категориям отходов, прежде всего промышленным, отводилась небольшая роль и только в рамках показателя «использование вторичных ресурсов и сырья из отходов в отраслях экономики». Как отмечается в государственной программе «Охрана окружающей среды», по состоянию на конец 2024 года показатели ФП ЭЦ достигли значений: «Индекс использования вторичных ресурсов и сырья из отходов в отраслях экономики» – 10,4 %, «Доля видов упаковки, утилизируемой в Российской Федерации» – 51,6 %.

В 2025 году в паспорт ФП ЭЦ были внесены изменения в связи с принятием национального проекта «Экологическое благополучие». Основанием для внесения изменений стал Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», в котором в качестве одной из национальных целей развития определено «экологическое благополучие», которое, среди прочего, предполагает «формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 году сортировку 100 % объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов, захоронение не более чем 50 % таких отходов и вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем 25 % отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья».

Таким образом, измененный ФП ЭЦ предполагает использование вторичных ре-

сурсов и вторичного сырья из отходов в сфере сельского хозяйства, строительства и ЖКХ, а также в промышленном производстве. Кроме того, предусматривается создание различных производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Внедрение экономики замкнутого цикла требует значительных финансовых расходов, поэтому на государство возлагается обязанность по разработке различных механизмов финансирования данной деятельности. Полагаем, что частично необходимые средства могут быть перераспределены за счет финансирования устойчивого развития.

В нормативных правовых актах отсутствует определение категории «финансирование устойчивого развития». Однако из анализа сложившегося правового регулирования можно сделать вывод, что финансирование устойчивого развития включает финансирование «зеленого» и социального развития, а также переходных проектов. Мероприятия ФП ЭЗЦ связаны с «зелеными проектами» в области не только обращения с отходами производства и потребления, но и в области энергетики и промышленности. Таким образом, финансирование ФП ЭЗЦ может осуществляться в рамках финансирования устойчивого развития.

Отметим, что в российских правовых актах произошло необоснованное смешение категорий «устойчивое развитие» и «зеленое развитие». Так, в названии и по тексту распоряжения Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» указано: «устойчивое (в том числе зеленое) развитие Российской Федерации». Подобное уточнение является избыточным, усложняющим восприятие норм права.

В то же время в литературе отмечается, что на смену концепции «устойчивого развития экономики» пришла концепция «зеленой экономики» – экономики, ставящей приоритетами улучшение здоровья и социальной справедливости населения, снижение опасных воздействий на окружающую среду и экологического дефицита [1]. Позволим себе не согласиться с приведенным подходом по следующим причинам.

Концепция устойчивого развития в ее современной интерпретации предусматривает

сбалансированное сочетание трех аспектов: экономического, социального и экологического. При этом очень важным принципом устойчивого развития выступает рациональное потребление, которое должно благоприятно сказаться на сохранении ресурсов для будущих поколений. На наш взгляд, произошло выделение «зеленого» развития, приоритетом которого выступает охрана окружающей среды (экология), а не замена концепции устойчивого развития на концепцию «зеленой экономики».

Подчеркнем, что устойчивое развитие и «зеленое» развитие соотносятся как общее и частное. Так, в распоряжении Правительства РФ от 14 июля 2021 г. № 1912-р «устойчивое (в том числе зеленое) развитие» РФ связано с положительным воздействием на окружающую среду, развитием социальных отношений и иных направлений устойчивого развития, определенных международными договорами РФ (п. 1). То есть в категорию «устойчивое развитие» уже включается «зеленое развитие», нет необходимости усложнять норму права и конкретизировать. Полагаем, что для целей эффективного управления устойчивым развитием необходимо основное внимание уделить именно разграничению «зеленых», «социальных» и переходных проектов (то есть проектов, одновременно соответствующих одному или нескольким основным направлениям, при этом соответствующих таксономии переходных проектов).

В качестве примера разграничения выступает ГОСТ Р 70339-2022 «Зеленые стандарты. Финансирование строительной деятельности в целях устойчивого развития» (далее – ГОСТ Р 70339-2022), в котором наряду с устойчивым финансированием отдельно предусмотрено «зеленое» финансирование. В соответствии с данным актом особенностью «зеленого» финансирования является то, что оно направлено на улучшение окружающей среды, смягчение последствий изменения климата, более эффективное использование ресурсов (п. 3.8 ГОСТ Р 70339-2022).

По нашему мнению, включение понятия «зеленое» финансирование в правовое поле России обусловлено тем, что оно стало общепотребительным в результате принятия Европейским союзом «Европейской зеленой сделки», цель которой – добиться углеродной нейтральности на территории ЕС к 2050 году.

При этом в ЕС отсутствует разделение на

устойчивое и «зеленое» финансирование. В контексте «зеленой» повестки ЕС Европейская комиссия определяет устойчивое финансирование как финансирование, направленное на поддержку экономического роста при одновременном снижении нагрузки на окружающую среду, что способствует достижению климатических и экологических целей Европейского зеленого курса с учетом социальных аспектов и вопросов управления. Более того, особо подчеркивается необходимость учета экологических, социальных и управленческих факторов при принятии инвестиционных решений в финансовом секторе [8]. Например, следуя данному подходу, Правительство Германии принимает во внимание все аспекты устойчивого развития, опираясь не только на климатические и экологические аспекты («зеленые» финансы), но и экономические и социальные аспекты [9] (то есть имеется в виду ESG-подход, включающий экологические, социальные и управленческие аспекты).

В России критерии, а иначе говоря таксономия, проектов устойчивого развития определены Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» по каждому направлению устойчивого развития. Так, к зеленым проектам отнесены проекты в различных областях: обращение с отходами производства и потребления (создание или модернизация производств, создание и модернизация инфраструктуры для производства биоразлагаемых материалов и внедрение их в оборот и др.); энергетика (развитие альтернативных источников энергии); строительство (строительство «зеленых» жилых зданий и сооружений, эффективное энергопотребление и др.); промышленность (производство продукции при отсутствии негативного воздействия на окружающую среду и др.); транспорт и промышленная техника; водоснабжение и водоотведение; природный ландшафт, реки, водоемы и биоразнообразие (реализация проектов, направленных на сохранение и восстановление биоразнообразия); сельское хозяйство.

Финансирование устойчивого развития осуществляется как из средств бюджета РФ,

так и за счет внебюджетных средств. Согласно распоряжению Правительства РФ от 18 ноября 2020 г. № 3024-р «О развитии инвестиционной деятельности и привлечении внебюджетных средств в проекты развития Российской Федерации» координирующая роль по вопросам развития инвестиционной деятельности и привлечения внебюджетных средств возложена на Минэкономразвития России, а Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» определена в качестве методологического центра. Именно на ВЭБ.РФ возложена обязанность по обеспечению оценки соблюдения утвержденных требований к системе верификации проектов устойчивого развития, включая оценку соответствия критериям проектов развития, проведение отбора верификаторов, ведение перечня верификаторов и верифицированных проектов развития в рамках развития инвестиционной деятельности в сфере устойчивого развития и привлечения внебюджетных средств в проекты развития.

К формам финансирования устойчивого развития относятся в том числе субсидирование, государственно-частное партнерство, льготное кредитование, ответственные инвестиции. На сегодняшний день приходится констатировать недостаточный уровень развития правового регулирования указанных форм.

Анализ правового регулирования порядка предоставления субсидий позволяет говорить о том, что они могут быть предоставлены как в целом для достижения целей ФП ЭЗЦ, так и конкретно для внедрения наилучших доступных технологий (далее – НДТ), которые в рассматриваемом нами вопросе также будут способствовать достижению целей ФП ЭЗЦ.

Сложности субсидирования НДТ связаны с неясным и запутанным механизмом получения субсидий. Обозначим только отдельные моменты. Так, финансирование НДТ возможно через ФГАУ «Российский фонд технологического развития», который получает для этого средства из федерального бюджета. Фонд осуществляет финансовую поддержку путем финансового обеспечения проектов, включая предоставление займов, а также путем возмещения недополученных доходов по процентной ставке российским кредитным организациям с целью обеспечения сохранения льготной процентной ставки (п. 3 Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2014 г.

№ 1388 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению «Российский фонд технологического развития» в целях стимулирования деятельности в сфере промышленности»).

Помимо этого, согласно Постановлению Правительства РФ от 30 апреля 2019 г. № 541 субсидии из федерального бюджета могут быть направлены на возмещение части затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению НДТ.

Таким образом, у субъектов, внедряющих НДТ, возникает возможность выбора способа получения субсидии: посредством Российского фонда технологического развития, получения льготного кредита либо выпуска специальных облигаций. Однако в большинстве случаев субъекты не обладают специальными знаниями, позволяющими проанализировать имеющиеся возможности и выбрать подходящий способ. Это может привести либо к выбору некорректного способа, либо даже к отказу от реализации проекта по НДТ.

Относительно предоставления субсидий из федерального бюджета на достижение целей ФП ЭЗЦ отметим, что основными направлениями субсидирования являются создание объектов инфраструктуры для организации системы обращения с твердыми коммунальными отходами (6 пунктов), имущественный взнос РФ в ППК РЭО (5 пунктов), создание и эксплуатация федеральной государственной информационной системы обращения с отходами производства и потребления (Приложение № 25. Приказ Минфина России «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2026 год (на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов)» от 10 июня 2025 г. № 70н.). При этом основной упор сделан на создание объектов инфраструктуры, которые предполагают использование механизмов государственно-частного или муниципально-частного партнерства, концессионного соглашения. Государственно-частное партнерство уже становилось объектом нашего исследования [10]. К сожалению, отмечаем, что изменений в видах ГЧП, о которых речь шла в указанной работе, не произошло.

Государство активно привлекает хозяйствующих субъектов к решению задач в сфере охраны окружающей среды посредством суб-

сидирования. Помимо этого, компании, которые включены в ЭКГ-рейтинг ответственного бизнеса, определяемый в соответствии с ГОСТ Р 71198-2023, могут претендовать на получение и иных мер поддержки ответственных субъектов предпринимательской деятельности, если подобные меры предусмотрены региональным законодательством.

В области финансирования устойчивого развития особую роль играют кредитные организации. Они формируют кредитный рейтинг на основе ESG, осуществляют анализ ESG-практик тех субъектов, которые обратились за получением финансирования (например, льготного кредита), а также тех, чьи акции и облигации планируют приобрести. Например, инвестиции ПАО «КБ «Центринвест» на 31 декабря 2025 г. в решение глобальных Целей устойчивого развития ООН составили 754,9 млрд руб., а в национальные проекты – 695,8 млрд руб. [7]. Однако следует согласиться с мнением А. Ю. Чурилова, отмечающим, что чем больше компаний стали внедрять ESG-принципы, тем больше стало появляться подходов к оценке, что привело не только к проблемам сравнимости данных, но и к тому, что выполнение требований может быть формальным, без какого-либо действительно значимого результата только с целью достичь позиции в рейтинге [6]. Именно поэтому необходимо нормативно закрепить требования к нефинансовым отчетам и предусмотреть ответственность за предоставление ложных отчетов [2].

Деятельность банков по финансированию устойчивого развития стимулирует Правительство РФ. В частности, Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2023 г. № 709 определен порядок предоставления российским кредитным организациям субсидий из федерального бюджета на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для выполнения мероприятий по снижению выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

Кроме этого, с 2019 года на Московской бирже ввели сектор устойчивого развития, в который могут включаться облигации российских и иностранных эмитентов при соответствии выпуска, эмитента или инвестиционного проекта Принципам зеленых облигаций (англ.

– Green Bond Principles, сокр. – GBP) Международной ассоциации рынков капитала (англ. сокр. – ICMA), Международной некоммерческой организации «Инициатива климатических облигаций» (англ. сокр. – CBI), Принципам социальных облигаций (SBP) Международной ассоциации рынков капитала (англ. сокр. – ICMA), а также при наличии независимой внешней оценки, соответствующей указанным принципам (п. 3.6 Приложения 3 Правил листинга ПАО «Московская биржа» [5]). Аналогичные требования разработаны ПАО «СПБ Биржа» [4]. По состоянию на 26 апреля 2026 г. среди эмитентов сектора устойчивого развития Московской биржи присутствуют ПАО «ЕвроТранс», АО «ХК «Металлоинвест», Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», Правительство Москвы, АО «Синара – Транспортные Машины», ООО

«Транспортная концессионная компания» [3].

Подводя итог, отметим, что для достижения плановых показателей федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» необходимы совместные усилия государства и бизнес-сообщества. В 2025 году на реализацию мероприятий было потрачено 37,08 млрд руб., а на 2026 год запланировано 116,63 млрд руб. Эффективность использования бюджетных средств в условиях общего дефицита бюджета РФ будет зависеть от качества управления финансированием проектов. В этой связи важно не только унифицировать используемую правовую терминологию, но и развить различные способы финансирования, усовершенствовать механизм получения субсидий из федерального бюджета и других видов финансовой поддержки.

Список источников

1. Ермакова Е. П. Национальный стандарт зеленых финансов в России 2020 г. – прорыв в сфере нормативного «зеленого» финансирования? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. № 2. С. 562–581.
2. Коваленко Е. И. Нефинансовая отчетность корпораций // Университетские правовые диалоги: экология и отрасли права: материалы Международной научно-практической конференции. Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2025. С. 282–286.
3. ПАО «Московская биржа». Сектор устойчивого развития. URL: <https://www.moex.com/s3019>.
4. ПАО «СПБ Биржа». Сегмент инструментов устойчивого развития. URL: https://spbexchange.ru/listing/segments/spb_esg/.
5. Правила листинга ПАО «Московская биржа» (утв. решением Наблюдательного совета ПАО «Московская биржа» 26 февраля 2026 г., протокол № 12). URL: <https://fs.moex.com/files/257>.
6. Чурилов А. Ю. Роль жесткого и мягкого права в обеспечении устойчивого инвестирования // Законодательство. 2026. № 2. С. 71–78.
7. ESG-отчет ПАО «КБ «Центр-инвест» за 2025 г. URL: <https://www.centrinvest.ru/files/about/reports/byyear/2025.pdf>.
8. European Commission. Overview of sustainable finance. URL: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en.
9. German Sustainable Finance Strategy (Berlin, May 2021). URL: https://www.ihk-siegen.de/fileadmin/user_upload/deutsche-sustainable-finance-strategie.pdf.
10. Kvanina V., Kovalenko E., Vypkhanova G. Improving the Legislation on Public-Private Partnerships in Environmental Protection in the BRICS Countries // BRICS Law Journal. 2023. Vol. 10, No. 3. P. 106–121.

References

1. Ermakova E. P. [Is the National Standard of Green Finance in Russia 2020 a breakthrough in the field of regulatory "green" financing?]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences], 2021, no. 2, pp. 562–581. (in Russ.)

2. Kovalenko E. I. *Nefinansovaya otchetnost' korporatsiy. Universitetskie pravovye dialogi: ekologiya i otrasli prava: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Non-financial reporting of corporations. University Legal Dialogues: ecology and branches of law: v Materials of the International Scientific and Practical Conference]. Chelyabinsk, 2025, pp. 282–286. (in Russ.)
3. PAO "Moskovskaya birzha". Sektor ustoychivogo razvitiya [Moscow Stock Exchange PJSC. The Sustainable Development Sector]. Available at: www.moex.com/s3019.
4. PAO «SPB Birzha». Segment instrumentov ustoychivogo razvitiya [PJSC "St. Petersburg Stock Exchange". The segment of sustainable development tools]. Available at: spbexchange.ru/listing/segments/spb_esg/.
5. Pravila listinga PAO «Moskovskaya birzha» (utv. resheniem Nablyudatel'nogo soveta PAO "Moskovskaya birzha" 26.02.2026 g., Protokol no. 12) [Listing Rules of PJSC Moscow Exchange (approved by the decision of the Supervisory Board of PJSC Moscow Exchange on February 26, 2026, Protocol No. 12)]. Available at: fs.moex.com/files/257.
6. Churilov A. Yu. [The role of hard and soft law in ensuring sustainable investment]. *Zakonodatel'stvo [Legislation]*, 2026, no. 2, pp. 71–78. (in Russ.)
7. ESG-otchet PAO «KB "Tsentr-invest" za 2025 g. [ESG-report of PJSC CB Center-invest for 2025]. Available at: www.centrinvest.ru/files/about/reports/byyear/2025.pdf.

Информация об авторе

Коваленко Екатерина Игоревна, старший преподаватель кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Ekaterina I. Kovalenko, senior lecturer at the department of entrepreneurship, competition and environmental law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 6 мая 2026 г.

Received May 6, 2026.