

Генезис национальной политики и законодательства в области обращения с отходами в России и Китае¹ Genesis of National Waste Management Policies and Legislation in Russia and China

Галина Викторовна Выпханова,
доктор юридических наук, профессор,
Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
Москва, Россия
e-mail: gvihanova@dmsal.ru

Лю Хуньянь,
доктор юридических наук, старший научный сотрудник,
научный руководитель аспирантов; заведующий отделом
(лабораторией) экологического права Института права
Китайской академии общественных наук, Пекин, КНР
e-mail: biejjaliu@163.com

Ван Юйян,
аспирант юридического факультета
Китайской академии общественных наук, Пекин, КНР
e-mail: wangpika23@163.com

Гао Сяолу,
аспирант юридического факультета
Китайской академии общественных наук, Пекин, КНР
e-mail: 15839808067@163.com

Galina V. Viphanova,
Dr. Sci. (Law), Professor,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia
e-mail: gvihanova@dmsal.ru

Liu Hongyan,
Doctor of Law, Senior Researcher,
Doctor of Science (PhD) Supervisor; Head of the Department (Laboratory)
of Environmental Law, Institute of Law,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China
e-mail: biejjaliu@163.com

Wang Yuyang,
Postgraduate Student, School of Law, University
of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China
e-mail: wangpika23@163.com

Gao Xiaolu,
Postgraduate Student, School of Law, University
of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China
e-mail: 15839808067@163.com

© Выпханова Г. В., Лю Хуньянь, Ван Юйян, Гао Сяолу, 2025

DOI: 10.17803/2587-9723.2025.8.038-048

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Аннотация. Решение проблем отходов путем комплексного подхода относится к числу приоритетных задач национальной политики России и Китая, а также является одним из перспективных трендов российско-китайского сотрудничества на основе положительного опыта и позитивной динамики правового регулирования отношений в данной области. В данном контексте актуализируются и представляют практический интерес генезис и основные этапы формирования и развития государственной политики, стратегического планирования и законодательства в области обращения с отходами. В результате рассмотрения таких этапов в статье выделены общие основные начала, концептуальные подходы, а также выявлены отличительные особенности регулирования обращения с отходами производства и потребления, включая твердые отходы, в Российской Федерации и Китайской Народной Республике, определены перспективы стимулирования перехода к циркулярной экономике и развития сотрудничества в данной сфере.

Ключевые слова: отходы производства и потребления, циркулярная экономика, государственная политика, законодательство, экология, российско-китайское сотрудничество

Abstract. Solving waste problems on the basis of a comprehensive approach is not only a priority task of the national policies of Russia and China, but also one of the promising trends of Russian-Chinese cooperation based on positive experience and positive dynamics of legal regulation of relations in this area. In this context, the genesis and main stages of the formation and development of state policy, strategic planning, and legislation in the field of waste management are relevant and of practical interest. As a result of considering these stages, the article highlights the general principles and conceptual approaches, identifies the distinctive features of waste management in Russia and the People's Republic of China, including solid waste, and outlines the prospects for promoting the transition to a circular economy and developing cooperation in this area.

Keywords: production and consumption waste, circular economy, public policy, legislation, ecology, Russian-Chinese cooperation

Рост объема образования отходов, их негативное воздействие на окружающую среду, здоровье населения обусловили отнесение области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами (ТКО), к числу стратегических интересов национальной политики России и Китая.

В России, согласно официальным источникам, ежегодно образуется примерно 4 млрд т отходов производства и потребления, из которых 55—60 млн т составляют ТКО². По данным Минприроды России, в 2024 г. на территории Российской Федерации было образовано более 47 млн т (47 723,8 тыс. т) ТКО, что на 3,8 % выше уровня 2023 г. (45 978,9 тыс. т) и уровня 2022 г. (45 867,4 тыс. т), а всего — 8 514,7 млн т отходов производства и потребления. При некотором снижении общего количества отходов в 2024 г. — на 8,2 % относительно уровня 2023 г. и 2022 г. (9 017,3 млн т) — долгосрочная динамика обра-

зования отходов в России показывает устойчивую тенденцию роста их объема с 2015 по 2024 г. с увеличением совокупной массы всех отходов на 68,3 %³.

В 2024 г. в Китае объем образования отходов составил 240 млн тонн⁴ (в 2017 г. в 202 крупнейших городах КНР образовалось 202 млн т бытовых отходов, а в 2019 г. по всему Китаю собиралось свыше 250 млн т отходов. В 2018 г. только один город Шанхай произвел 9 млн т мусора. В Пекине за год образуется примерно столько же отходов⁵. При этом в Китае гораздо меньше, чем в России, свободных территорий для складирования мусора.

Приведенная статистика демонстрирует объективные потребности и обоснованность определения приоритетов национальной политики России и Китая, а также развития законодательства в области обращения с отходами. Указанные вопросы, в том числе эволюция данных направ-

² См.: Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176] // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году : Государственный доклад. М. : Минприроды России; МГУ имени М.В.Ломоносова, 2023. С. 216—219 ; О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2022 году. Государственный доклад. М. : Минприроды России ; ВНИИ Экология, 2025. С. 217—221.

⁴ URL: <https://certification.vnesenie-v-reestr.ru/news/statistika-pererabotki-musora-2025-dannye-po-rossii-es-ssha-yaponii-i-mirovye-trendy> (дата обращения: 15 января 2026 г.).

⁵ URL: <https://news.rambler.ru/ecology/43514409-pochemu-1-5-milliardnyy-kitay-ne-tonet-v-musore-kak-rossiya/> (дата обращения: 15 января 2026 г.).

лений, представляют научный и практический интерес⁶.

Стратегическое планирование и законодательство Российской Федерации в области обращения с отходами

Современная государственная политика в области обращения с отходами получает объективированное закрепление и развитие в документах стратегического планирования⁷, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸.

Первые попытки обозначения контура и определения векторов такого направления, как обращение с отходами, были предприняты в Экологической доктрине Российской Федерации⁹, одобренной распоряжением Правительства РФ спустя несколько месяцев после принятия базового экологического нормативного правового акта — Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰, закрепившего принципы правового регулирования экологических отношений, включая соблюдение экологических прав человека, в том числе права каждого на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды; презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

На основе и в контексте этих и других принципов в Экологической доктрине закладывались основы для ликвидации накопленного вреда, формирования промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, создания экономики замкнутого цикла. В числе таких доктринальных положений:

- максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов, минимизация отходов при их добыче и переработке как одна из мер обеспечения устойчивого природопользования;
- развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов как меры снижения загрязнения окружающей среды и достижения ресурсосбережения;
- снижение производства и использования особо опасных веществ, в том числе токсичных, планомерная ликвидация их накопителей, обеспечение экологической безопасности при обращении с радиоактивными отходами, совершенствование системы их учета и контроля;
- инвентаризация захоронения отходов;
- разработка средств и методов предупреждения и ликвидации загрязнений, реабилитации окружающей среды и утилизации опасных отходов.

В этот же период осуществлялась реализация Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002—2010 годы)»¹¹, включавшая подпрограмму «Отходы», направленную на достижение цели предотвращения и ликвидации вредного воздействия отходов производства и потребления на окружающую природную среду и здоровье населения, а также максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот.

Более системное изложение целей, задач и мероприятий, направленных на реализацию экологической доктрины, нашло отражение в государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы¹², в которой дана характеристика состояния образования отходов в России в результате прошлой хозяйственной деятельности, выделены проблемы их переработки, сбора и вывоза твердых бытовых отходов (ТБО), низкого уровня обезвреживания и использования отходов и т.д.

Отдельные направления в области обращения с отходами получили отражение в следующих федеральных проектах, вошедших в государственную программу Российской Федерации «Охрана

⁶ См., например: *Выпханова Г. В.* Современные тренды национальной политики в законодательстве об отходах в России и Китае // *Лоббирование в законодательстве*. 2025. Т. 4. № 2. С. 40—45.

⁷ Подробнее см.: *Выпханова Г. В.* Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2023. № 3. С. 129—138. DOI 10.17803/2311-5998.2023.103.3.129-138. EDN BKYQNH (www.doi.org).

⁸ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁹ Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р (СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510).

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 (с изм. от 17.11.2005) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). Ст. 4973.

¹² Утв. распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» (СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171).

окружающей среды» (2014 г.)¹³: «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (включенных в национальный проект «Экология»¹⁴), «Генеральная уборка»¹⁵, «Экономика замкнутого цикла» (федеральный проект, разработанный для реализации основного приоритета государственной политики в сфере регулирования качества окружающей среды¹⁶).

Указом 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»¹⁷ для достижения национальной цели «Экологическое благополучие» установлены следующие целевые показатели и задачи:

- формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 г. сортировку 100 % объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов, захоронение не более чем 50 % таких отходов и вовлечение в хозяйственный оборот не менее 25 % отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья;
- ликвидация до конца 2030 г. не менее чем 50 опасных объектов накопленного вреда окружающей среде¹⁸, утилизация и обезвреживание к 2036 г. не менее 50 % общего объема отходов I и II классов опасности.

Указанные задачи и целевые показатели являются продолжением государственной политики и отражают преемственное развитие национальных целей¹⁹, в соответствии с которыми осуществлялись разработка и реализация документов стратегического планирования.

Основным отраслевым документом стратегического планирования в области обращения с отходами, разрабатываемым в рамках целеполагания, является Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденная распоря-

жением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р²⁰, послужившая основой для создания новой отрасли экономики. В Стратегии получили отражение и закрепление следующие приоритеты государственной политики в области обращения с отходами: максимальное использование исходных сырья и материалов; предотвращение образования отходов; сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования; обработка, утилизация и обезвреживание отходов; размещение (хранение и захоронение) отходов в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Приоритетами Стратегии определены:

- формирование комплексной системы обращения с отходами на федеральном, региональном и местном уровнях, основанной на иерархии приоритетов обращения с отходами;
- оптимизация системы управления, регулирования и обеспечения эффективности функционирования создаваемой инновационной отраслевой инфраструктуры по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- создание условий для привлечения инвестиций в отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- повышение ресурсного потенциала, уровня извлечения ценных компонентов из отходов;
- поэтапное замещение невозобновляемых природных ресурсов (сырья) при производстве различных видов продукции сырьем, полученным в процессе обработки и утилизации отходов;
- увеличение в общем товарообороте доли продукции, произведенной с применением вторичного сырья, полученного в процессе обработки и утилизации отходов, снижение ее себестоимости, повышение технико-эксплуатационных характеристик, безопасности, качества и экологичности для формирования

¹³ Утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.

¹⁴ Паспорт национального проекта «Национальный проект “Экология”» (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16) // URL: http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/ba5/NP_Ekologiya.pdf (дата обращения: 15 января 2026 г.). Документ официально опубликован не был.

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 24 июня 2022 г. № 1132 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4831.

¹⁶ Подробнее см.: Государственная экологическая политика и актуальные правовые проблемы обращения с отходами: монография / отв. ред. Г. В. Выпханова. М.: Проспект, 2025.

¹⁷ СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

¹⁸ Подробнее см.: Выпханова Г. В. Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 11–13.

¹⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884. Документ утратил силу с 7 мая 2024 г.

²⁰ СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.

стабильного спроса, обеспечения конкурентоспособности;

— проведение политики импортозамещения технологий и оборудования по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Основными целями Стратегии являются: формирование и перспективное развитие отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающей их максимальное вовлечение в производство и планомерную минимизацию количества отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, с применением мирового принципа 3R (предотвращение образования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы); а также формирование и перспективное развитие российской технологической и машиностроительной базы, обеспечивающей данную отрасль современным высокотехнологичным оборудованием, обладающим также высоким экспортным потенциалом.

Приоритеты государственной политики по сокращению образования отходов, их максимальной переработке, переходу к циркулярной экономике нашли отражение на законодательном уровне. В 2022 г. в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»²¹ было включено понятие «вторичные ресурсы», а также предусмотрены требования к их обращению. Закон определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. В числе предусмотренных Законом мер следует выделить региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, как реализацию программного метода регулирования таких отношений.

Наряду с указанным Законом специальное регулирование обращения отдельных видов отходов осуществляется Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²², статьей 49 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²³ в отношении медицинских отходов, обращение которых регламентируется Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁴.

Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами, а также с по-

бочными продуктами производства содержатся в Законе «Об охране окружающей среды». Соответственно, законодательные основы регулирования отношений в области обращения с отходами в России представлены не только специальным законодательством, они также включают в себя экологическое, санитарно-эпидемиологическое и иное отраслевое законодательство.

Государственная политика и законодательство Китая в области обращения с отходами

С начала XXI в. стремительный экономический рост Китая сопровождался глубокими процессами индустриализации и урбанизации. Быстрое расширение экономической структуры привело к резкому увеличению объемов образования твердых отходов. Их ненадлежащее обращение не только усилило загрязнение окружающей среды, но и вызвало деградацию экосистем, а также породило ряд внешних эффектов, в том числе риски для общественного здоровья. В докладе на XX съезде Коммунистической партии Китая была обозначена стратегическая задача: «повышение эффективности использования всех видов ресурсов и ускорение формирования системы замкнутого обращения с отходами». Этот курс отражает переход государственной политики в области управления твердыми отходами от концепции предотвращения загрязнения к модели комплексного, ресурсосберегающего управления. В феврале 2024 г. Канцелярия Государственного совета КНР опубликовала документ «О мерах по ускорению формирования системы замкнутого обращения с отходами», где подчеркивается необходимость перехода от традиционной модели контроля на конечной стадии к модели управления на всех этапах жизненного цикла отходов.

Цели государственной политики в области обращения с отходами смещаются с предотвращения распространения загрязнения к созданию механизма замкнутого ресурсного цикла и минимизации экологических рисков на стадиях производства, распределения, потребления и утилизации. Формирование современного правового механизма обращения с твердыми отходами должно обеспечить системный переход от логики «предупреждения загрязнения» к логике «комплексного управления». В июле 2024 г. Центральный комитет Коммунистической партии Китая в документе «О дальнейшем всестороннем углублении реформ и продвижении китайской модели

²¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

²² СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

²³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

²⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

модернизации» вновь подтвердил необходимость совершенствования системы замкнутого обращения с отходами²⁵. В Докладе о работе правительства КНР за 2025 г. отмечено, что будет разработан план действий по комплексному управлению твердыми отходами.

В целях реализации указанных политических установок в апреле 2025 г. был обнародован проект Экологического кодекса КНР. Он направлен на формирование целостной правовой базы экологического управления, объединяющей существующие законы и подзаконные акты в единую структуру, что знаменует собой переход китайского экологического законодательства от разрозненной к комплексной, системно упорядоченной модели правового регулирования²⁶, формирует значимую возможность для структурной реконфигурации правовой системы комплексного управления твердыми отходами.

Текущая правовая система регулирования обращения твердых отходов в Китае базируется прежде всего на Законе КНР «О предотвращении и контроле загрязнения окружающей среды твердыми отходами» (в последней редакции 2020 г.) и дополняется рядом сопутствующих нормативных актов, в частности Законом КНР «О содействии развитию циркулярной экономики» и Законом КНР «О содействии развитию чистого производства». Ориентация правового регулирования обращения с твердыми отходами, основанная преимущественно на концепции контроля загрязнения, постепенно выявляет на практике институциональные ограничения. С одной стороны, доминирование логики конечного контроля формирует вертикальную, административно-командную структуру регулирования. Современная правовая модель, ориентированная на контроль загрязнения, игнорирует необходимость горизонтальной координации и вертикальной интеграции управленческих процессов. Ее нормативная структура не обеспечивает адекватного правового отклика на реалии многоуровневого участия субъектов, цифрового надзора и технологически обеспеченного управления.

Следовательно, формирование современной правовой системы обращения с твердыми отходами предполагает системный переход от логики «предупреждения и контроля загрязнения» к логике «управления и регулирования», соответствующей требованиям современной модели экологического управления.

Эволюция правового регулирования: от предотвращения загрязнения к комплексному управлению на всех стадиях. Эволюция правовой системы КНР в сфере управления твердыми отходами представляет собой отражение общего процесса трансформации национального экологического законодательства — перехода от модели предупреждения и контроля загрязнения к модели системного и всеобъемлющего управления окружающей средой. Этот процесс не только свидетельствует о концептуальном углублении государственной политики в области экологического управления, но и обозначает переход правовой системы от административно-командного регулирования к модели согласованного, кооперативного правового управления.

Законодательное развитие системы предотвращения загрязнения твердыми отходами в Китае. Анализ эволюции законодательства КНР в сфере обращения с твердыми отходами позволяет выделить три основных этапа:

- начальный этап, характеризующийся формированием правовых основ предотвращения загрязнения;
- этап институционального развития, в ходе которого сложилась система нормативного регулирования;
- этап трансформации, ознаменованный переходом к модели управленческого характера.

На каждом из указанных этапов правовые идеи, механизмы регулирования и институциональная структура были тесно связаны с политическим, экономическим и социальным контекстом соответствующего периода. В результате исторической эволюции сформировалась правовая система управления твердыми отходами, обладающая внутренней логической последовательностью и отражающая постепенное совершенствование государственного экологического управления.

Начальный этап представлял собой исходную точку предотвращения загрязнения и включал формирование правовой основы. В первые годы после образования Китайской Народной Республики охрана окружающей среды еще не рассматривалась как самостоятельная отрасль права. Управление твердыми отходами в тот период входило в сферу промышленной безопасности и санитарного надзора. В период с 1950-х по 1990-е гг. правовое регулирование формировалось на основе ряда нормативных актов, таких

²⁵ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过），URL: http://www.scio.gov.cn/zdgz/jj/202407/t20240722_855895.html, 2025年10月12日访问。 Решение Центрального комитета Коммунистической партии Китая о дальнейшем всестороннем углублении реформ и продвижении китайской модели модернизации (принято на третьем пленарном заседании Центрального комитета Коммунистической партии Китая XX созыва 18 июля 2024 г.).

²⁶ 参见《关于〈中华人民共和国生态环境法典（草案）〉的说明》。 см.: Пояснительная записка к проекту Кодекса Китайской Народной Республики об экологической среде.

как *Правила по охране труда и санитарии на предприятиях* (1956 г., утратили силу), *Временные положения о защите и улучшении окружающей среды* (1973 г.), *Положение об управлении благоустройством и санитарным состоянием городов* (1982 г., новая редакция 1992 г.), *Положение об управлении сбросами в море* (1958 г., редакция 2011 г.), *Закон о профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями* (1989 г., с изменениями 2004 и 2013 гг.) и др. Хотя эти акты были направлены преимущественно на обеспечение промышленной безопасности и санитарии, они заложили институциональные основы административного управления промышленными отходами и фактически обозначили зарождение правового подхода к контролю загрязнения.

На данном этапе формирование экологического законодательства находилось в зачаточном состоянии. Законодательная идеология основывалась на принципах контроля загрязнения и предупреждения риска, а правовые инструменты включали административные разрешения, технические стандарты и инспекционные проверки, что придавало регулированию характер классической модели «приказ — контроль».

Несмотря на то что регулирование обращения с твердыми отходами не было прямой целью упомянутых норм, последние создали институциональную базу для управления промышленными отходами и сформировали первоначальные элементы концепции контроля загрязнения. Суть этой модели заключалась в снижении экологических рисков посредством административных предписаний и контроля за выбросами промышленных отходов. Однако подобная модель, сосредоточенная на конечном предотвращении загрязнения, не могла обеспечить системный долгосрочный подход к управлению твердыми отходами.

Данная законодательная конструкция имела три основных ограничения:

- *одномерность цели регулирования* (законодательство было направлено преимущественно на ограничение выбросов загрязняющих веществ, а не на обеспечение повторного использования ресурсов);
- *ограниченность регуляторных средств* (основное внимание уделялось административным разрешениям, надзору и наказаниям при отсутствии экономических стимулов и общественного контроля);
- *фрагментарность институциональной структуры* (полномочия в сфере экологического управления были распределены между различными ведомствами, а правовые нормы опирались главным образом на технические

стандарты, процедурные правила и отдельные региональные акты, что приводило к слабой согласованности между правом и политикой и отсутствию единой нормативной системы и механизмов координации).

В этих условиях Государственное управление по охране окружающей среды в 1984 г. инициировало разработку закона о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами. После длительного периода консультаций и экспертных обсуждений, продолжавшегося около десяти лет, 30 октября 1995 г. на шестнадцатом заседании Постоянного комитета VIII созыва Всекитайского собрания народных представителей был принят *Закон КНР о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами*.

Этап институционального развития характеризуется расширением регулятивного законодательства и тенденцией институционализации правовых инструментов. Принятие и введение в действие *Закона КНР о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами* (1995 г.) ознаменовали переход системы управления твердыми отходами от политики и ведомственных предписаний к стадии правового регулирования, обладающего общеобязательной силой. С включением концепции устойчивого развития в законодательный процесс экологическое право КНР вступило в новый этап, в рамках которого проблемы окружающей среды начали рассматриваться и решаться с позиции стратегического развития государства, при этом особое внимание стало уделяться гармонизации и согласованию экономического роста, социального прогресса и охраны окружающей среды²⁷.

В 2000 г. Канцелярия Государственного совета КНР опубликовала *Национальную программу охраны экологической среды*, в которой были закреплены принципы: «равное внимание предотвращению загрязнения и защите экологической среды» и «развитие при сохранении, сохранение при развитии». В этот период законодательная деятельность приобрела характер «регуляторного расширения», выражавшегося в формировании управленческой сети с опорой на правовые механизмы. Целью этой модели было достижение экологических задач посредством нормирования выбросов, усиления ответственности, введения разрешительных процедур и системы санкций. С принятием последующих законов, таких как *Закон КНР о содействии чистому производству* (введен в действие в 2002 г.) и *Закон КНР о содействии развитию циркулярной экономики* (введен в действие в 2009 г.), сложилась *трехуровневая законодательная структура*, включающая

²⁷ 杨朝霞:《中国环境立法50年:从环境法1.0到3.0的代际进化》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2022年第3期,第95页。
Ян Чжаося. 50 лет экологического законодательства Китая: межпоколенческая эволюция Закона об окружающей среде от 1.0 до 3.0 // Вестник Пекинского технологического института. Социальные науки. 2022. № 3. С. 95.

этапы: «чистое производство — предотвращение и контроль загрязнения — циркулярное использование ресурсов».

Таким образом, в управленческой парадигме обозначился переход от конечного контроля к управлению на всех стадиях производственного процесса, что стало отправной точкой для постепенного формирования системного экологического регулирования.

На данном этапе законодательство в сфере управления твердыми отходами сосредоточилось преимущественно на вопросах предотвращения загрязнения, устойчивого развития, обезвреживания, сокращения объемов образования отходов, их рационального использования и предотвращения вторичного загрязнения. Его развитие характеризуется следующими особенностями.

Во-первых, в части целей регулирования наблюдался переход от узкого понимания предотвращения загрязнения к более комплексным задачам рационального использования ресурсов и предупреждения экологических рисков. Однако этот переход оставался ограниченным рамками традиционного представления о взаимоотношении между развитием и охраной окружающей среды, что обусловило системную неполноту регулирования и сохранение модели «сначала загрязнение — затем управление».

Во-вторых, на уровне регулятивных механизмов предпринимались попытки установить координацию между специальными законами и подзаконными актами, направленные на распределение функций и ответственности между ведомствами. Тем не менее из-за нечеткости компетенций и существенных различий в региональном применении сохранялась институциональная фрагментарность.

В-третьих, на институциональном уровне происходило внедрение различных правовых инструментов: разрешительной системы выбросов, экологической экспертизы, платы за загрязнение и технических стандартов. Эти меры усилили прикладной характер законодательства, проявив тенденцию к его инструментализации, однако административные методы, основанные на надзоре и штрафных платежах, по-прежнему оставались доминирующими.

В-четвертых, на уровне стимулирования отмечалось стремление к формированию экологического сознания граждан, развитию экологического образования и вовлечению общества в процессы управления твердыми отходами. Законодатель предпринимал попытки институциона-

лизировать механизмы общественного участия и контроля, однако соответствующие нормы носили преимущественно декларативный характер и не обеспечивали системной обязательности.

В целом законодательство данного периода продемонстрировало переход от административно-командной модели к системе нормативного регулирования, но при этом не смогло преодолеть ограниченность, связанную с доминированием логики «предотвращения и контроля».

Переходный этап характеризуется изменением системы экологического управления после включения экологической цивилизации в законодательство. Модель контроля загрязнения на конечной стадии, ориентированная на сокращение загрязнения и восстановление окружающей среды, сыграла важную роль на раннем этапе индустриализации Китая. Однако, хотя этот законодательный подход, ориентированный на контроль, принес поэтапные успехи в смягчении накопленного загрязнения и распространения рисков, он оказался недостаточным для решения сложных проблем, возникающих в результате экономической реструктуризации, ужесточения ограничений на ресурсы и усугубления экологических рисков. Таким образом, проблемы твердых отходов превратились из второстепенных вопросов, касающихся гигиены окружающей среды и промышленной безопасности, в структурные вызовы, влияющие на безопасность экосистем, безопасность ресурсов и безопасность развития.

Для решения проблем возрастающего разнообразия и сложности загрязнения твердыми отходами Китайская Народная Республика с 2010-х гг. последовательно совершенствует систему законодательства и государственной политики в данной сфере. После реализации в 2012 г. *Двенадцатой пятилетней программы по предотвращению и контролю загрязнения опасными отходами*²⁸ последовали издание *Национального каталога опасных отходов 2016 г.*, затем его переработка в редакции 2019 г., а также принятие *Закона КНР о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами* (в новой редакции 2020 г., вступившей в силу в сентябре того же года), которым была официально закреплена концепция управления всеми стадиями обращения с отходами. Эти шаги обозначили институциональный переход от изолированного контроля загрязнения к системному управлению в сфере обращения с твердыми отходами.

Одновременно *Министерство экологии и охраны окружающей среды КНР* в 2019 г. утвердило

²⁸ 《环境保护部 发展改革委 工业和信息化部 卫生部关于印发〈“十二五”危险废物污染防治规划〉的通知》(环发[2012]123号), 2012年10月8日. URL: https://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2321137.htm, 2025年10月14日访问。 [Уведомление Министерства охраны окружающей среды, Государственного комитета по развитию и реформам, Министерства промышленности и информатизации и Министерства здравоохранения о публикации Плана предотвращения и контроля загрязнения опасными отходами на период Двенадцатой пятилетки (Хуаньфа [2012] № 123)].

Руководящие положения о повышении экологического надзора, совершенствовании потенциала утилизации и обезвреживания, а также о предотвращении экологических рисков, связанных с опасными отходами, а в 2020 г. Генеральные канцелярии ЦК КПК и Государственного совета КНР опубликовали *Руководящие положения о формировании современной системы управления экологической сферой*²⁹.

Совокупность указанных актов сформировала институциональную основу правового регулирования обращения с твердыми отходами, ориентированную на предупреждение рисков, укрепление управленческих возможностей и интеграцию механизмов регулирования, что обеспечило нормативные ориентиры и правовые гарантии для регулирования рисков, связанных с опасными отходами. Следовательно, правовая система, основанная исключительно на принципах предотвращения загрязнения, оказалась недостаточной для реагирования на усложняющийся системный характер загрязнения твердыми отходами. Возникает объективная необходимость перехода от законодательства, основанного на логике предотвращения и контроля, к законодательству управленческого типа, обеспечивающему переход от конечного контроля к управлению всеми стадиями процесса.

В 2018 г. концепция экологической цивилизации была закреплена в Конституции КНР. Это подняло экологическую цивилизацию с уровня политической инициативы до уровня одной из основных ценностей в рамках фундаментального правового порядка государства, ознаменовав новую отправную точку и этап развития экологических правовых реформ в Китае³⁰. Правовая система Китайской Народной Республики в области охраны окружающей среды вступила в новый этап, в котором центральным принципом становится приоритет экологического подхода.

Функциональное назначение экологического права должно эволюционировать от регулятивной модели, направленной на предотвращение загрязнения, к институциональной модели управления, ориентированной на достижение устойчивого экологического равновесия. Законодательная система должна перейти от пассивного предотвращения к активному управлению, от контроля загрязнения — к оптимальному распределению

природных ресурсов. Через интеграцию всех стадий производственного, распределительного, потребительского и утилизационного циклов необходимо обеспечить замкнутость ресурсных потоков и минимизацию экологических рисков. На этой основе формируется современная структура экологического правопорядка, основанная на совместном участии и ответственности государства, хозяйствующих субъектов и общества.

Таким образом, пересмотренный в 2020 г. *Закон КНР о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами* стал центральным нормативным актом, определившим направление трансформации системы управления твердыми отходами. В нем были закреплены ключевые институциональные принципы: всеобъемлющий контроль на всех стадиях обращения, обязательность раскрытия информации и дифференцированное управление по видам отходов. В дальнейшем в *Мнениях Канцелярии Государственного совета КНР «О мерах по ускорению формирования системы рационального обращения с отходами»* (документ Государственного совета № 7 от 2024 г.) была дополнительно конкретизирована концепция построения замкнутой системы управления, основанной на принципах «сокращение образования отходов — рациональное использование ресурсов — обезвреживание», с реализацией базового подхода «управление на всех стадиях, регулирование всей цепочки и участие всего общества».

Данная политико-правовая установка институционально соотносится с *Пилотной программой по созданию «безотходных городов»* (2018 г.), способствуя переходу от конечного контроля загрязнения к правовому обеспечению циклического использования ресурсов и системного управления отходами. По данным, опубликованным Министерством экологии и охраны окружающей среды КНР, в рамках указанной программы было реализовано свыше 420 проектов по утилизации и переработке твердых отходов на общую сумму более 120 млрд юаней, а также сформировано 97 типовых моделей управления. Институциональное значение данной практики заключается не только в технологической демонстрации³¹, но и в формировании устойчивого механизма взаимосвязи между правовым регулированием и политикой на уровне регионального управления.

²⁹ 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，2020-03-03. URL: https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm, 2025年10月15日访问。[Генеральный офис Центрального комитета Коммунистической партии Китая и Генеральный офис Государственного совета издали *Руководящие рекомендации по построению современной системы экологического управления*].

³⁰ 参见刘洪岩：《接驳与拓展：“生态文明入宪”与环境法制革新》，《吉林大学社会科学学报》2019年第5期，第113页。См.: Лю Хуньянь. Преемственность и расширение: включение экологической цивилизации в Конституцию и инновации в экологическом праве // Журнал общественных наук Цзилиньского университета. 2019. № 5. С. 113.

³¹ 《10月例行新闻发布会实录》，2024-10-22. URL: https://www.mee.gov.cn/ywtd/xwfb/202410/t20241022_1089920.shtml, 2025年10月13日访问。[Официальная стенограмма регулярного октябрьского пресс-брифинга].

В то же время в различных регионах страны последовательно принимаются нормативные и программные документы, направленные на совершенствование системы управления твердыми отходами. Так, 27 декабря 2024 г. Правительство города Шанхая утвердило *План мероприятий по всестороннему укреплению комплексной системы управления твердыми отходами в муниципалитете*, предусматривающий реализацию комплекса мер по укреплению институциональных и организационных основ управления в данной сфере³². В августе 2025 г. Генеральный офис Комитета Коммунистической партии Китая автономного района Нинся-Хуэй и Генеральный офис Народного правительства издали *Мнения о мерах по содействию комплексному использованию твердых отходов*. Данный документ сформировал вертикально сопряженную структуру, включающую звенья: *национальные институциональные рамки — региональные управленческие эксперименты — механизмы общественного участия*, что отражает многоуровневое внедрение и динамическое развитие логики правового регулирования экологической цивилизации в сфере обращения с твердыми отходами.

Тем не менее в целом переход системы управления твердыми отходами в фазу правового регулирования экологической цивилизации остается на стадии трансформации от политики как основного инструмента регулирования к юридическому закреплению институциональных механизмов. Политическая система продолжает играть определяющую роль в установлении стратегических направлений и формировании управленческих путей, тогда как законодательство находится в процессе системной консолидации и институционального оформления.

Перспективы правового регулирования отношений в сфере обращения с отходами в Китае связаны с концепцией зеленого развития, которая «сосредоточена на правильном соотношении между экономическим и социальным развитием и охраной окружающей среды, представляя собой современное, конкретизированное и адаптированное к китайским реалиям выражение идеи устойчивого развития»³³. Потребность в реализации данного подхода обусловлена необходимостью восстановления баланса между человеческим производством и природным круговоротом посредством институциональной цепочки: сокращение — повторное использование — переработка. Этот приоритет нашел объективирован-

ное отражение в концепции и структуре проекта Экологического кодекса, которым устанавливается интегративная рамка, объединяющая Закон о предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами, Закон о продвижении циклической экономики и Закон о продвижении чистого производства в единую систему, включающую четко определенные цели, политические инструменты и процедурные правила.

Выводы

Рассмотрение основных этапов становления и развития государственной политики и законодательства России и Китая в области обращения с отходами позволяет выделить общие тенденции и выявить особенности, имеющие важное значение как для национального уровня регулирования этих отношений, так и для дальнейшего развития российско-китайских отношений в различных сферах и областях — экологической, санитарно-эпидемиологической, экономической, инвестиционной и т.д., напрямую или опосредованно связанных с решением проблем отходов производства и потребления в целях достижения устойчивого развития общества, снижения их негативного воздействия на окружающую среду, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения, обеспечения экологических прав граждан.

Эти цели, а также концептуальные подходы, принципы, правовые и другие инструменты их достижения, обеспечения правопорядка при обращении с отходами составляют общие основополагающие начала государственной политики и законодательства России и Китая в данной сфере.

В России в числе особенностей можно выделить унификацию правового регулирования обращения с отходами производства и потребления, включая ТКО, в специальном федеральном законе; сопряженность документов стратегического планирования и законодательства в данной области, их взаимосвязанность с экологическим и смежными отраслями законодательства; создание новой отрасли российской экономики — промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

В Китайской Народной Республике приоритетным направлением регулирования сферы обращения с отходами в политических и плановых документах, а также в законодательстве является

³² 《上海市人民政府办公厅印发<关于全面加强本市固体废物综合治理的工作方案>的通知》（沪府办发〔2024〕30号）。URL: <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20250120/8b72dc0188154af3be4b40a8a439bfbe.html>, 2025年10月13日访问。

³³ 竺效, 丁霖: 《绿色发展理念与环境立法创新》, 《法制与社会发展》2016年第2期, 第179页。[Чжу Сяо, Дин Линь. Концепция зеленого развития и инновации в экологическом законодательстве // Право и социальное развитие. 2016. № 2. С. 179].

создание комплексной системы использования и управления твердыми отходами.

Современный этап национальной политики и законодательства России и Китая в области обращения с отходами, а также ближайшие и долгосрочные перспективы характеризуются созданием условий для перехода к циркулярной экономике, стимулирования внедрения наилучших доступных экологических технологий, включая безотходные, направленных на максимальное сокращение образования отходов, использование вторичных ресурсов, что является стимулом для расширения

российско-китайского сотрудничества в научно-технической, экологической и других сферах.

В данном контексте представляет не только научно-теоретический, но и практический интерес дальнейшее исследование положительного российско-китайского опыта в организации, управлении, правоприменительной деятельности, внедрении инноваций и технологий, в том числе цифровых, в области обращения с отходами, начиная с их образования, сбора, хранения, перевозки, утилизации, переработки до безотходного производства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выпханова Г. В.* Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 3. — С. 129—138. — DOI 10.17803/2311-5998.2023.103.3.129-138. — EDN VKYUQH (www.doi.org).
2. *Выпханова Г. В.* Современные тренды национальной политики в законодательстве об отходах в России и Китае // Лоббирование в законодательстве. — 2025. — Т. 4. — № 2. — С. 40—45.
3. *Выпханова Г. В.* Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 11—13.
4. Государственная экологическая политика и актуальные правовые проблемы обращения с отходами : монография / отв. ред. Г. В. Выпханова. — М. : Проспект, 2025. — 335 с.
5. *Лю Хуньянь.* Преимущество и расширение: включение экологической цивилизации в Конституцию и инновации в экологическом праве // Журнал общественных наук Цзилиньского университета. — 2019. — № 5.
6. *Чжу Сяо, Дин Линь.* Концепция зеленого развития и инновации в экологическом законодательстве // Право и социальное развитие. — 2016. — № 2.
7. *Ян Чжаося.* 50 лет экологического законодательства Китая: межпоколенческая эволюция Закона об окружающей среде от 1.0 до 3.0 // Вестник Пекинского технологического института. — Социальные науки. — 2022. — № 3.