

Т.С. Иванова, Т.Г. Петрова

Законодательство об обращении с отходами в России и Китае: сравнительный аспект

СВФУ им. М.К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. Целью работы является рассмотрение российского и китайского законодательства об отходах. Хотя между двумя странами существуют политические и институциональные различия, они сходятся друг с другом с точки зрения интернационализации, тенденций регионализации, географических отношений, обычаев и привычек. Кроме того, между Китаем и Россией налажено международное сотрудничество в сфере утилизации твердых отходов, поэтому очень важно изучить правила на международном уровне, касающиеся импорта и экспорта твердых отходов, а также утилизации отходов, опасных для здоровья человека и окружающей среды.

Ключевые слова: законодательство, отходы, циркулярная экономика, переработка, утилизация, ответственность производителей отходов.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) по проекту № 21-510-22001 ФДНЧ а «Государственное регулирование недропользования и охраны окружающей среды во Франции и в арктической зоне Российской Федерации: сравнительное исследование, методология и практика».

T.S. Ivanova, T.G. Petrova

Waste management legislation in Russia and China: a comparative aspect

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. The purpose of this article is to review Russian and Chinese waste legislation. Although there are political and institutional differences between the two countries, they converge with each other in terms of internationalization, regionalization trends, geographic relations, customs and habits. In addition, international cooperation has been established between China and Russia in the field of solid waste disposal, therefore it is very important to study the rules at the international level regarding the import and export of solid waste, as well as the disposal of waste hazardous to human health and the environment.

Keywords: legislation, waste, circular economy, recycling, disposal, responsibility of waste producers.

The article was prepared with the financial support of a grant from the Russian Foundation for Basic Research (RFBR) under the project No. 21-510-22001 FDNCH_A "State regulation of subsoil use and environmental protection in France and in the Arctic zone of the Russian Federation: comparative research, methodology and practice".

ИВАНОВА Татьяна Спартаковна – доктор юридических наук, профессор кафедры «Арктическое право и право стран Азиатско-Тихоокеанского региона», юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, Якутск, Россия.

E-mail: ivanovats@mail.ru

IVANOVA Tatiana Spartakovna – Doctor of Juridical Sciences, Professor of the Department of Chair of Arctic Law and Law of the Countries of the Asia-Pacific Region, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia.

ПЕТРОВА Туяара Гаврильевна – магистрант, юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, Якутск, Россия.

E-mail: tuyka98jf@mail.ru

PETROVA Tuyara Gavrilievna – Master's student, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia.

Введение

Индустриализация, вызванная научно-техническим прогрессом, разрушает природные пространства, загрязняет окружающую среду и угрожает здоровью человека. После значительного количества экологических катастроф в мире все активнее становятся движения в защиту окружающей среды. Разнообразие источников загрязнения привело к тому, что в международном экологическом праве фактически был принят секторальный подход. Одним из актуальных направлений в области экологической безопасности является обращение с отходами производства и потребления.

Как известно, отходы – это все, что нам больше не полезно и что мы решаем выбросить, и быстрое увеличение их количества, помимо индустриализации, вызвано также ростом населения и повышением уровня жизни людей.

В настоящее время отходы, ставшие «спутниками» жизни людей, не могут быть обработаны вовремя, что приводит не только к загрязнению полезных пространств, но и к очень большим расходам из-за отсутствия эффективного управления. Именно в этих рамках борьба с загрязнением окружающей среды отходами ведется на международном уровне.

Между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой 16 июля 2001 года был подписан Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве, статья 19 которого предусматривает сотрудничество в области защиты и улучшения состояния окружающей среды, в том числе в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в обоих государствах и ликвидации их последствий [1].

Россия, как сосед и партнер Китая, также заинтересована в осуществлении совместных мер и проведении природоохранных мероприятий межгосударственного уровня. Оба государства являются участниками международных договоров: Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (1989 г.), Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ) (2007), Конвенции о предотвращении загрязнения моря сбросами отходов и других материалов [2, с. 1783].

29 июня 2021 г. Россия и Китай объявили о продлении вышеуказанного Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между КНР и РФ, о намерении продвигать сотрудничество в области экологии и охраны окружающей среды, оперативного оповещения и обмена информацией о трансграничных чрезвычайных ситуациях экологического характера, в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов, сохранения биоразнообразия и создания трансграничных особо охраняемых природных территорий, обращения с твердыми бытовыми отходами, расширять обмены в области охраны окружающей среды и реагирования на изменения климата в рамках ООН, БРИКС, ШОС и других многосторонних форматов [3].

В связи с быстрым экономическим ростом и значительным увеличением внутреннего спроса Россия и Китай сталкиваются с особой проблемой обращения с отходами. Большая часть отходов в этих двух странах не перерабатывается, а складывается на свалках, загрязняя почву.

В апреле 2018 г. в Москве состоялся семинар, в ходе которого стороны обменялись информацией о действующей нормативной правовой базе, проводимых реформах в части совершенствования национального законодательного регулирования, а также подробно обсудили распределение контрольно-надзорных функций между различными ведомствами и особенности контроля и надзора в сфере обращения с отходами в России и Китае.

В сентябре 2018 г. в Минприроды России прошла встреча министра природных ресурсов и экологии РФ Дмитрий Кобылкина и министра экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики Ли Ганыцзе. В рамках 13-го заседания Подкомиссии по охране

окружающей среды Российско-Китайской комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств министры объявили о включении нового направления сотрудничества России и Китая – обращение с отходами [4].

В России, по данным Росприроднадзора, ежегодно образуется более 3 млрд тонн отходов промышленного производства, более 60 млн тонн твердых коммунальных отходов, 80-100 млн тонн сточных вод промышленных и коммунальных предприятий, сотни миллионов тонн свиного и птичьего помета, а также десятки миллионов тонн строительного мусора [5]. Таким образом, несмотря на то, что эти различные отходы должны быть использованы в качестве вторичного ресурса в различных отраслях промышленности в соответствии с национальным проектом «Экология», 90 % твердых коммунальных отходов отправляется на свалки и только 7 % перерабатывается. К такому выводу пришли аудиторы Счетной палаты [6]. Таким образом, приходится констатировать, что мусорная реформа в России провалилась.

Однако коэффициент переработки различных видов отходов значительно варьируется в зависимости от ресурсной ценности отходов, характера их экологического загрязнения и конкретных экономических условий. Экономические условия также влияют на темпы утилизации отходов. Действительно, по официальным данным, в России ежегодно скапливается около 50% производимых отходов, т.е. 3–3,4 млрд. тонн [7]. Во многих случаях это связано с высокой стоимостью переработки и обработки отходов, что делает их менее выгодными или совсем нерентабельными. Другая причина заключается в том, что отходы необходимо измельчать, а затем перерабатывать во вторичные материалы или полуфабрикаты, и обычно в переработанных отходах есть включения, что приводит к снижению производительности завода по переработке мусора.

В Китае же более 90% промышленных отходов не перерабатывается вовсе, и в последние годы миллиарды тонн отходов, образующихся на крупных производственных площадках, скапливаются на свалке и загрязняют почву и грунтовые воды.

Как утверждает профессор Пекинского института гражданского строительства Чен Цзялун в своем исследовании, «большая часть отходов поступает со строительных площадок и незаконно складировается вокруг больших городов, что загрязняет окружающую среду и вызывает серьезные проблемы. Как и бытовые отходы, они оказывают негативное воздействие на окружающую среду. После известного пакета мер по стимулированию китайской экономики в 2009 году в размере более 461 миллиарда евро мы начинаем видеть обратные последствия» [8]. Большая их часть затрачена на инфраструктурные проекты. Мосты, дороги, железные дороги, жилые комплексы и офисы растут как грибы. В настоящее время строится 36 миллионов единиц социального жилья, сто аэропортов и тысячи километров железных дорог. Не говоря уже о двух миллиардах квадратных метров офисных и жилых площадей, которые вводятся каждый год. Повсюду появились экскаваторы и краны. Страна поглощает 40% мирового производства цемента и стали. В результате Китай стал крупнейшей в мире строительной площадкой.

Тем не менее, ничего не было запланировано для переработки и обработки миллиардов тонн отходов от этих работ. В Пекине из 100 миллионов тонн отходов, производимых ежедневно, 40% приходится на строительные площадки. Это в семь раз больше отходов, чем во всех западных странах. Но только 5% этих отходов обрабатывается в соответствии с требованиями законодательства и лишь 1% перерабатывается, потому что застройщики по-прежнему не хотят доверять свои отходы специалистам для обработки, так как расходы увеличивают их счета. Экологически чистым компаниям трудно быть прибыльными, поэтому кирпичи, которые они производят из переработанных отходов, стоят дороже обычных материалов и цена все еще недостаточно конкурентоспособна.

Реформа национального законодательства об отходах в России и Китае: плюсы и минусы

После инцидентов, связанных с загрязнением окружающей среды отходами, Китай и Россия постепенно осознали серьезность проблемы с отходами, и чтобы изменить эту ситуацию и в целях защиты окружающей среды Россия и Китай реформируют национальное законодательство по обращению с отходами.

Так, парламент Китая 29 апреля 2021 г. принял беспрецедентный в мире закон о борьбе с расточительным использованием продуктов питания. Если ранее перед китайскими властями стояла задача накормить все население страны, теперь возникла другая проблема. Было подсчитано, что ежегодно в Китае около 35 миллионов тонн продовольствия становятся отходами еще до того, как попасть к потребителям. Согласно проведенному исследованию, в крупных городах – Пекине, Шанхае, Чэнду и Лхасе – в год выбрасывают в среднем 17–18 миллионов тонн продуктов, которыми можно было бы год кормить 30–50 миллионов человек [9]. Под угрозой крупных штрафов магазины, рестораны, фастфуды переходят к бережливому использованию продуктов. Ожидается, что другие страны также последуют примеру Китая.

С точки зрения сравнительного экологического права исследований законодательства по обращению с отходами между Китаем и Россией относительно мало [10–14].

Круг вопросов, которые будут направлять наши размышления, заключается в следующем: существует ли эффективная политика контроля над отходами в России и Китае? Если такая политика существует, какова правовая база в обеих странах? Применяются ли правовые нормы российского и китайского законодательства одинаково или по-разному? Эффективно ли управление отходами в обоих законодательных актах? Неужели отходы, с которыми, похоже, борются эти страны, не представляют опасности?

Законодательная система Китая по управлению отходами следует традиционной модели пирамиды, в основе которой – Конституция, а в качестве основы – Закон КНР о предотвращении загрязнения окружающей среды твердыми отходами, включая административные постановления, местные постановления и экологические стандарты в отношении отходов [10, с. 20–21].

Что касается России, нормативно-правовая база в области обращения с отходами очень сложна и включает федеральные законы, постановления Правительства России, санитарные нормы и правила, строительные нормы, государственные стандарты, а также нормы и правила обращения с опасными отходами. Из них наиболее важным является Федеральный закон от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [15], который определяет цели и принципы обращения с отходами.

Изучение сравнения законодательства обеих стран приводит к следующим выводам. Во-первых, классификация отходов одинакова в двух государствах. Во-вторых, законодательные цели Китая и России заключаются в охране здоровья человека и защите окружающей среды, хотя для России ее законодательная цель прямо не указана в Федеральном законе от 24 июня 1998 г., но отражена в ст. 3 этого закона. В-третьих, принцип предотвращения и концепция устойчивого развития отражены во всем российском и китайском законодательстве. В-четвертых, что касается мер и средств надзора и управления удалением отходов, Россия и Китай, оба государства, обеспечивают множество мер надзора за управлением отходами. Наконец, в обеих странах действуют санкции за несоблюдение законодательства об обращении с отходами.

Тем не менее сравнение показывает, что эти две законодательные системы не идентичны во всех аспектах. Прежде всего, что касается системы управления отходами, Китай еще не разработал четких, подробных и оперативных положений о взаимоотношениях между

единым органом надзора и управления – Департаментом охраны окружающей среды и другими компетентными органами по удалению отходов. В России же действует принцип разграничения полномочий, это касается также обращения с отходами. Кроме того, в отношении ответственности производителей отходов Закон о твердых отходах в Китае очень подробен, включая ответственность административных органов, граждан и юридических лиц и в целом уголовную, административную и гражданскую ответственность. Для России, наоборот, федеральным законом предусмотрена административная, уголовная или гражданско-правовая ответственность, но детали этой ответственности в законе не указаны.

Несмотря на то, что законодательство обеих стран обеспечивает экологически безопасное обращение с отходами, есть некоторые недостатки. В российской модели это фактически ограниченная ответственность производителей отходов, игнорирование возможности использования отходов в качестве вторичного ресурса в законе (это отсутствие такого понятия в законе), недостатки федерального закона в области обращения с отходами в части эффективности надзора в области обращения с отходами. Для китайской модели характерна низкая эффективность нормативной базы по обращению с отходами, дублирование и противоречие китайского законодательства, неоднозначность некоторых правил обращения с отходами и недостатки законодательства о классификации отходов.

Заключение. В результате краткого сравнительного анализа приходим к следующим выводам. И России, и Китаю необходимо подтвердить концепцию циркулярной экономики в управлении отходами в рамках законодательных актов, уточнить распределение ответственности. Им необходимо улучшить систему раздельного сбора отходов и схему расширенной ответственности производителей. Кроме того, если Китай и Россия смогут укрепить международное сотрудничество в области управления отходами, это поможет «зеленому» экономическому развитию и экономии ресурсов и энергии в обеих странах.

Литература

1. Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 16 июля 2001 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3418> (дата обращения: 10.08.2022).
2. Дмитриева, Е.И. Китай и Россия в международной системе обеспечения охраны окружающей среды / Е.И. Дмитриева // Молодой ученый. – 2015. – № 11 (91). – С. 1782–1784.
3. Продление Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между КНР и РФ. 29 июня 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cerus/rus/zgxxw/t1887982.htm> (дата обращения: 10.08.2022).
4. Россия и Китай будут развивать сотрудничество в области обращения с отходами [Электронный ресурс]. – URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/rossiya_i_kitay_budut_razvivat_sotrudnichestvo_v_oblasti_obrashcheniya_s_otkhodami/ (дата обращения: 11.08.2022).
5. Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы) за 2021 год, систематизированные по видам отходов ФККО [Электронный ресурс]. – URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (дата обращения: 13.08.2022).
6. Нацпроект «Экология»: 90 % отходов России отправляется на свалки [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2020/09/29/13273099.shtml?updated> (дата обращения: 13.08.2022).
7. Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы) за 2021 год, систематизированные по федеральным округам и субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (дата обращения: 13.08.2022).
8. La Chine croule sous ses déchets [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.terraeco.net/La-Chine-croule-sous-ses-dechets,17753.htm> (дата обращения: 11.08.2022).

9. В Китае приняли закон о борьбе с расточительством в еде [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20210429/eda-1730422442.html> (дата обращения: 10.08.2022).
10. Кабышева, Э.Ю. Сравнительный анализ экологического законодательства России и Китая / Э.Ю. Кабышева//Молодой ученый. – 2016. –№ 10.3 (114.3). –С. 20–21.
11. L.I. Jinhui, N. Yongfeng, B. Qingzhong Journal Techniques and Equipment for Environmental Pollution Control,6,12-22 (1998).
12. W. Shuyi, L.I. Qiaoling, Health & Environment J. S **11**, 17-20 (2004).
13. Sun Hanwen, Analysis of the state of solid waste pollution and reflection on waste recycling [J]. Journal of Hebei University, **5**, 506-514 (2006).
14. X. Jing, T. Yingyan, G. Dongmei. Research and suggestions on the status of waste management and laws and regulations in Russia, Study on Regional and Country Environmental Protection of ACO, **16** (2016).
15. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 №89-ФЗ (ред. от 14.07.2022 N 280-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 26. – Ст. 3009.

References

1. Dogovor o dobrososedstve, druzhbe i sotrudnichestve mezhdu Rossijskoj Federacieji Kitajskoj Narodnoj Respublikoj ot 16 iyulya 2001 goda [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3418> (data obrashcheniya: 10.08.2022).
2. Dmitrieva, E.I. Kitaj i Rossiya v mezhdunarodnoj sisteme obespecheniya ohrany okruzhayushchej sredy / E.I. Dmitrieva // Molodoy uchenyj. – 2015. – № 11 (91). – S. 1782–1784.
3. Prodlenie Dogovora o dobrososedstve, druzhbe i sotrudnichestve mezhdu KNR i RF. 29 iyunya 2021 g. [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cerus/rus/zgxw/t1887982.htm> (data obrashcheniya: 10.08.2022).
4. Rossiya i Kitaj budut razvivat' sotrudnichestvo v oblasti obrashcheniya s othodami [Elektronnyj resurs]. – URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/rossiya_i_kitay_budut_razvivat_sotrudnichestvo_v_oblasti_obrashcheniya_s_otkhodami/ (data obrashcheniya: 11.08.2022).
5. Svedeniya ob obrazovanii, obrabotke, utilizacii, obezvrezhivanii, razmeshchenii othodov proizvodstva i potrebleniya po forme 2-TP (othody) za 2021 god, sistematizirovannye po vidam othodov FKKO [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (data obrashcheniya: 13.08.2022).
6. Nacproekt «Ekologiya»: 90 % othodov Rossii otpravlyayetsya na svalki [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2020/09/29/13273099.shtml?updated> (data obrashcheniya: 13.08.2022).
7. Svedeniya ob obrazovanii, obrabotke, utilizacii, obezvrezhivanii, razmeshchenii othodov proizvodstva i potrebleniya po forme 2-TP (othody) za 2021 god, sistematizirovannye po federal'nyim okrugam i sub'ektam Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (data obrashcheniya: 13.08.2022).
8. La Chine croule sous ses déchets [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.terraeco.net/La-Chine-croule-sous-ses-dechets,17753.html> (data obrashcheniya: 11.08.2022).
9. V Kitae prinyali zakon o bor'be s rastochitel'stvom v ede [Elektronnyj resurs]. –URL: <https://ria.ru/20210429/eda-1730422442.html>. (data obrashcheniya: 10.08.2022).
10. Kabysheva, E.YU. Sravnitel'nyj analiz ekologicheskogo zakonodatel'stva Rossii i Kitaya / E.YU. Kabysheva//Molodoy uchenyj. – 2016. –№ 10.3 (114.3). –S. 20–21.
11. L.I. Jinhui, N. Yongfeng, B. Qingzhong Journal Techniques and Equipment for Environmental Pollution Control,6,12-22 (1998).
12. W. Shuyi, L.I. Qiaoling, Health & Environment J. S **11**, 17-20 (2004).
13. Sun Hanwen, Analysis of the state of solid waste pollution and reflection on waste recycling [J]. Journal of Hebei University, **5**, 506-514 (2006).
14. X. Jing, T. Yingyan, G. Dongmei. Research and suggestions on the status of waste management and laws and regulations in Russia, Study on Regional and Country Environmental Protection of ACO, **16** (2016).
15. Federal'nyj zakon «Ob othodah proizvodstva i potrebleniya» ot 24.06.1998 №89-FZ (red. ot 14.07.2022 N 280-FZ) // SZ RF. – 1998. – № 26. – Ст. 3009.