

## ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ / ENVIRONMENT

### Фискальные инструменты охраны окружающей среды в КНР: система правового регулирования

© 2025

DOI: 10.31857/S0131281225010066

**Козырин Александр Николаевич**

Профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права, Российский университет дружбы народов имени П. Лумумбы (адрес: Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6). ORCID: 0000-0002-8811-6176. E-mail: kozyrine@mail.ru

**Ялбулганов Александр Алибиевич**

Профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (адрес: Москва, ул. Садово-Кудринская, 9, стр. 1). ORCID: 0000-0002-1890-1582. E-mail: AAYalbulganov@msal.ru

*Статья поступила в редакцию 31.10.2024.*

*Аннотация:*

«Зеленая» повестка давно уже входит в число приоритетов государственной политики КНР. Решение экологических проблем предполагает не только принятие соответствующих нормативных правовых актов, но и мобилизацию необходимых для этого ресурсов, значительную часть которых составляют государственные финансы.

В статье рассмотрены особенности правового регулирования фискальных отношений в экологической сфере в Китае: широкое применение неправовых источников — партийно-политических актов и технических норм; комплексный характер регулирования, предполагающий применения актов как налогового, так и экологического права; фактическое уравнивание закона и правительственного постановления и др.

Основной экономической гарантией охраны окружающей среды остается государственное финансирование. Экологическое законодательство КНР обязывает исполнительную власть увеличивать расходы на охрану окружающей среды и обеспечивать их эффективность. Совершенствование «зеленого» управления предполагает четкое разграничение ответственности центральных и местных органов власти за расходование государственных средств на эти цели. Законодательно закрепляется понятие обязательных бюджетных расходов на экологию.

Представлен разнообразный арсенал финансово-правовых инструментов реализации «зеленых» программ: трансфертные платежи районам экологической защиты; установление обязательного страхования экологической ответственности, «зеленых» стандартов государственных закупок; совершенствование механизмов ценообразования; введение фискальных льгот бизнесу, подключающемуся к государственным экологическим проектам, и т.п. При этом финансовый механизм выстраивается государством так, чтобы на первый план выходили функции предотвращения вредного воздействия на окружающую среду и возмещения экологического ущерба.

Рассмотрены вопросы использования финансовых инструментов для решения задач по созданию в Китае низкоуглеродной экономики.

*Ключевые слова:*

экологическое законодательство КНР, экологическая функция налогообложения, финансовые гарантии охраны окружающей среды, фискальные инструменты углеродной политики.

*Источники финансирования:*

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00935 (URL: <https://rscf.ru/project/24-28-00935>).

Для цитирования:

Козырин А.Н., Ялбулганов А.А. Фискальные инструменты охраны окружающей среды в КНР: система правового регулирования // Проблемы Дальнего Востока. 2025. № 1. С. 77–93. DOI: 10.31857/S0131281225010066.

Охрана окружающей среды (далее — ООС) и «зеленая» повестка находятся среди основных направлений экономической и социальной политики КНР. Для Китая это не просто следование «модным» сегодня тенденциям, но неизбежная плата<sup>1</sup> за десятилетия политики ускоренной индустриализации, игнорировавшей неблагоприятные экологические последствия и наносившей серьезный вред природе и здоровью граждан. Китай стремительно превращался в средоточие всех вредных промышленных производств, что неизбежно вело к росту напряженности во всех основных узлах экологических проблем. По некоторым оценкам, кислотные дожди выпадали на трети китайской территории; четверть населения КНР не имела доступа к чистой питьевой воде; из-за загрязнения воздуха и воды терялось, по разным подсчетам, от 8 до 15 % китайского ВВП<sup>2</sup>. Кроме того, Китай стал одним из мировых лидеров по выбросам парниковых газов.

Экологические проблемы были тесно связаны с демографической ситуацией в КНР: запаздывание с реализацией политики ограничения рождаемости не позволило в разумные сроки снизить нагрузку на природные комплексы. Кроме того, эта политика привела к повышению качества жизни и в определенной степени сама стимулировала усиление экологической нагрузки<sup>3</sup>.

В конце нулевых в Китае более решительно обозначился курс на охрану окружающей среды. В 2005 г. Си Цзиньпин, занимавший тогда еще пост секретаря Чжэцзянского провинциального парткома, во время инспекционной поездки в уезд Аньцзи города Хучжоу выступил с речью, в которой впервые прозвучало: «зеленые горы и изумрудные воды — бесценные сокровища». После того, как он стал Генеральным секретарем ЦК КПК, «зеленый» вектор китайской политики регулярно подтверждается на

<sup>1</sup> Эта «плата» может быть оценена и подсчитана. Наиболее серьезными экологическими проблемами, которые стоят перед Китаем, считаются опустынивание, уничтожение лесов, истощение запасов полезных ископаемых, загрязнение водных бассейнов, нехватка питьевой воды, загрязнение воздуха и почв, изменение климата. См.: The 2023 Report on the State of the Ecology and Environment in China // Ministry of Ecology and Environment, People's Republic of China. URL: <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/soe/SOEE2019/202408/P020240828593686591369.pdf> (дата обращения: 05.01.2025). Так, ежегодный ущерб Китая от загрязнения воздуха ископаемым топливом составляет 900 млрд долл. США, и это является самым высоким показателем в мире. См.: US\$900 billion a year: China is bearing the world's highest cost of air pollution from fossil fuels // Eco-Business. February 14, 2020. URL: <https://www.eco-business.com/news/us900-billion-a-year-china-is-bearing-the-worlds-highest-cost-of-air-pollution-from-fossil-fuels> (дата обращения: 05.01.2025). Стоимость ухудшения состояния окружающей среды в Китае постоянно увеличивалась с 2004 по 2017 г. — с 511 млрд юаней до 1 892 млрд юаней. С 2014 по 2017 г. она постепенно стабилизировалась. См.: Ma Guoxia, Peng Fei, Yang Weishan, etc. The Valuation of China's Environmental Degradation from 2004 to 2017 // The Chinese Environmental Policy Research Working Paper. Iss. 31. Vol. 7. No. 2 May 2020. URL: [http://www.caep.org.cn/yclm/caep\\_ceprwp\\_series/caep\\_ceprwp\\_series\\_21981/202007/W020200706502020070657.pdf](http://www.caep.org.cn/yclm/caep_ceprwp_series/caep_ceprwp_series_21981/202007/W020200706502020070657.pdf) (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>2</sup> Ван Ж., Фан М., Ван Ц. Экологическая цивилизация, органическое процессуальное мышление и будущее Китая в глобальном контексте // Экопоэзис: экогуманитарные теория и практика. 2024. Т. 5. № 1. URL: [https://ecopoiesis.ru/aktualnoe/news\\_post/van-zh-fan-m-van-c-ekologicheskaya-civilizaciya-organicheskoe-processualnoe-myshlenie-i-budushchee-kitaya-v-globalnom-kontekste](https://ecopoiesis.ru/aktualnoe/news_post/van-zh-fan-m-van-c-ekologicheskaya-civilizaciya-organicheskoe-processualnoe-myshlenie-i-budushchee-kitaya-v-globalnom-kontekste) (дата обращения: 24.10.2024).

<sup>3</sup> Бирюлин Е.В., Кранина Е.И. Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования. М.: Огни, 2005. С. 12.

самом высоком уровне. Вернувшись через 15 лет в тот же самый уезд Аньцзи, Си Цзиньпин делает еще одно важное заявление: экономическое развитие Китая не должно осуществляться в ущерб экологии.

Заметно активизировалась «зеленая» повестка КНР на международном уровне. С трибуны 75-й сессии ГА ООН 22 сентября 2020 г. Си Цзиньпин объявил о стремлении КНР достичь пика углеродных выбросов к 2030 г., а углеродной нейтральности — к 2060 г. На следующий год после этого исторического заявления он добавил, что КНР осуществит самое масштабное сокращение интенсивности углеродных выбросов во всем мире и добьется углеродной нейтральности после пикового уровня за самое короткое время в мировой истории<sup>4</sup>.

Развернутая оценка реализации экологической повестки за последние годы дана Си Цзиньпином в 2023 г. на Всекитайском совещании по защите окружающей среды. В своей речи он подчеркнул, что Китай, следуя «зеленым» курсом, за минувшие 10 лет достиг значительных результатов — начав с решения наиболее острых природоохранных проблем и затем уже осуществив поворот к комплексному решению вопросов. 2023–2028 гг. должны стать ключевыми для создания «процветающего Китая»: в своем развитии Китай будет опираться на высококачественную экологическую среду и ускорять модернизацию, сохраняя при этом гармонию между человеком и природой; вырастут темпы зеленой и низкоуглеродной трансформации, будут обеспечены разнообразие, стабильность и устойчивость экосистем<sup>5</sup>.

На 2-й сессии ВСНП 14-го созыва в марте 2024 г. развитие экологической цивилизации было определено премьером Госсовета КНР Ли Цяном в качестве одной из приоритетных задач Правительства КНР, которая должна решаться по трем основным направлениям:

- комплексное оздоровление экологической обстановки;
- всемерное развитие зеленой экономики;
- достижение пика выбросов углерода и углеродной нейтральности<sup>6</sup>.

В результате был принят ряд значимых постановлений по ООС Госсоветом КНР, Государственным комитетом по развитию и реформам и Государственным управлением энергетики КНР, а также решение о разработке проекта нового Закона об охране окружающей среды<sup>7</sup>.

Успешная реализация зеленой повестки напрямую зависит от проводимой в Китае экономической политики. Осознавая масштабы экологических проблем, руководство КНР взяло курс на мобилизацию необходимых для этого финансовых ресурсов. В 2015 г. ЦК КПК и Госсовет КНР обнародовали Комплексную программу по проведению структурных реформ в сфере экокультуры, в которой впервые был обозначен курс на формирование в Китае «зеленых» финансов. И уже через год ВСНП утвердил план на 13-ю пятилетку, в котором предусматривались создание системы национальных «зеленых» фи-

<sup>4</sup> Си Цзиньпин принял участие в видеосаммите руководителей Китая, Франции и Германии // *Синьхуа*. 17.04.2021. URL: <http://russian.people.com.cn/n3/2021/0417/c31521-9840140.html> (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>5</sup> *Xi Jinping*. Building a Beautiful China: Promoting Harmony between Humanity and Nature // *Qiushi Journal*. No. 1. 2024. URL: [http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c\\_969807.htm](http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c_969807.htm) (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>6</sup> Ли Цян. Доклад о работе Правительства. Зачитан 5 марта 2024 года на 2-й сессии ВСНП 14-го созыва // *Теория Китая*. 05.03.2024. URL: <https://ru.theorychina.org.cn/c/2024-03-12/1495629.shtml> (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>7</sup> В Китае проект закона об охране окружающей среды будет представлен на рассмотрение в этом году — доклад // *Синьхуа*. 17.04.2021. URL: <https://russian.news.cn/20240308/c698f3b74bee431097698711179c5e69/c.html> (дата обращения: 05.01.2025).

нансов<sup>8</sup>. 14-я пятилетка подтвердила финансовые ориентиры государственной «зеленой» политики. В декабре 2024 г. на Центральном совещании по экономической работе Си Цзиньпин, обозначая приоритеты экономической политики на 2025 г., отметил, что Китай и впредь будет продолжать борьбу за «синеву неба, изумрудные воды и чистую землю», развивать экологически чистые и низкоуглеродные отрасли производства<sup>9</sup>.

## Особенности правового регулирования в КНР охраны окружающей среды и ее финансового обеспечения

Оценив важность экологической повестки, руководство КНР приступило к созданию правового механизма природоохранной деятельности, особое место в котором заняли вопросы финансового обеспечения и экономических гарантий. Сформировавшийся в Китае правовой механизм отличается характерными чертами и особенностями, остановимся подробнее на важнейших из них.

Во-первых, законодательство выстраивается с учетом особого значения экологических задач при формировании государственной политики Китая, что нашло закрепление в действующей Конституции 1982 г. (в ред. 2018 г.)<sup>10</sup>: «Государство защищает и улучшает среду обитания и экологическую обстановку, предотвращает загрязнение и другие опасности» (ст. 26).

В Конституции (ст. 9) подчеркивается также, что государство гарантирует рациональное использование природных ресурсов, берет под охрану ценные виды животных и растений, а организациям и частным лицам запрещено какими бы то ни было способами присваивать или разрушать природные ресурсы.

На законодательном уровне установлено, что ООС является базовой национальной политикой Китая, а само государство проводит экономическую и технологическую политику, благоприятствующую экономии и возобновлению используемых ресурсов, охране и улучшению окружающей среды, «достижению гармонии между человеком и природой» (ст. 4 Закона КНР об охране окружающей среды 1989 г. (в ред. 2014 г.); далее — Закон об ООС).

ООС определяется как одно из приоритетных направлений развития не только в государственно-правовых актах, но и в руководящих документах КПК. Идея построения экологической цивилизации впервые прозвучала на XVII съезде КПК в 2008 г., а в 2012 г. на XVIII съезде выполнение задачи по построению «красивого Китая» и экологической цивилизации было названо условием дальнейшего подъема. Съезд поддержал план из «пяти взаимосвязанных компонентов строительства красивого Китая» — экономического, политического, культурного, социального строительства и строительства экологичес-

<sup>8</sup> Ма Цзюнь. Зеленые финансы. Пекин: Изд-во литературы на иностранных языках, 2016. С. 4.

<sup>9</sup> В Пекине состоялось Центральное совещание по экономической работе, на котором Си Цзиньпин выступил с важной речью // *Синьхуа*. 18.12.2024. URL: <https://russian.news.cn/20241218/37fb9cca31f64647975b10f1e0afb350/c.html> (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>10</sup> Существенную часть эмпирической базы настоящей статьи составляют китайские политико-правовые и нормативно-правовые акты. Использовались авторские переводы с английского языка правовых источников, размещенных на официальных сайтах ВСНП, Государственного налогового управления. Были использованы также правовые источники, размещенные в блоге о законодательстве Китая CNLegal, базе данных по праву КНР Chinalawinfo Database. Кроме того, авторы обращались к переводам китайских правовых актов на русский язык, подготовленным Российско-китайским экологическим советом: Экологическое законодательство КНР: сборник законов и документов. М.: Прогресс, 2018; Экологическое законодательство КНР: сборник документов о профилактике и борьбе с загрязнением вод. М.: Прогресс, 2021; Экологическое законодательство КНР: сборник нормативных документов экологической политики КНР: низкоуглеродное развитие, повестка ESG. М.: Прогресс, 2024.

кой цивилизации. На XVIII съезде тезис о построении экологической цивилизации был включен в Устав КПК.

Во-вторых, нормативная система ООС включает внушительный массив источников неправовой природы. Одни из них — партийно-политические акты — выполняют *de facto* функцию целеполагания и являются «руководящими указаниями»<sup>11</sup>, в которых устанавливаются соответствующие ориентиры для правотворчества, правоприменения и правоохраны. Партийные акты в КНР могут стоять выше закона, как это было в СССР, а партийные органы могут подменять деятельность органов государственной власти<sup>12</sup>.

Другие неправовые акты, содержащие различные технические нормы (стандарты, технические требования, регламенты и т.п.), являются необходимым условием для реализации, в т.ч. применения эколого-правовой нормы. Без технических норм в ряде случаев невозможно провести границу между правомерным и противоправным поведением в области ООС.

Особняком стоят акты экологического планирования, которые, с одной стороны, позволяют реализовать природоохранную деятельность на средне- и долгосрочную перспективу, а с другой — обеспечивают синхронизацию экологических планов и реализуемого в КНР пятилетнего народнохозяйственного планирования (например, План действий по профилактике и борьбе с загрязнением вод, План охраны окружающей среды в экономическом поясе реки Янцзы).

В-третьих, правовое регулирование финансового обеспечения ООС носит в Китае комплексный характер и осуществляется на стыке экологического и налогового законодательства. Отсутствие в обеих отраслях законодательства кодифицированных актов содействует симбиозу экологических и налоговых норм и, как следствие, проникновению в акты экологического права многочисленных предписаний, регулирующих финансовые отношения в сфере ООС. Примером взаимопроникновения в правовом регулировании налогового и экологического является Закон КНР о налоге на ООС 2016 г. (в ред. 2018 г.), который определен законодателем (ст. 1) не в качестве акта налогового права, решающего фискальные задачи, а исключительно как акт экологического законодательства, направленный на формирование в Китае экологической цивилизации.

Нормы экологического права, регулирующие фискальные обязанности, содержатся во многих законодательных актах КНР. Так, в Законе об ООС установлен сбор за выбросы загрязняющих веществ (ст. 43), а в Законе о предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами 1995 г. (в ред. 2016 г.) — плата за сброс опасных отходов (ст. 56). Рассредоточение финансово-правовых норм по актам экологического права приводит к юридическим коллизиям, чреватых фактически двойным обложением. Во избежание подобных ситуаций экологические законы, в которых устанавливаются «зеленые» платежи, закрепляют принцип однократного фискального обложения: если организация является плательщиком налога на ООС, иные экологические платежи она уже не уплачивает.

В-четвертых, спецификой отличается и сам механизм налогово-правового регулирования ООС. Особенности китайской правовой системы наложили отпечаток на финансовое регулирование экологических отношений.

<sup>11</sup> Так, в Руководящих указаниях по созданию современной системы экологического управления основным принципом экологического управления обозначена «приверженность руководящей роли партии», понимаемая как «реализация общих требований ЦК КПК по защите окружающей среды, осуществление партийной и государственной ответственности за защиту окружающей среды, а также системы “двойной ответственности”».

<sup>12</sup> Куманин Е.В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики. М.: Наука, 1990. С. 83–84.

Основным источником налогового права, как известно, является закон. Во многих странах обязанность платить законно установленные налоги закреплена конституционно, а основные элементы налогообложения определены в законодательных актах. В Конституции КНР норма о законном установлении налоговой обязанности отсутствует.

В КНР особое место в механизме нормативно-правового регулирования налоговых отношений занимают разнообразные правительственные акты, которые *de jure* не являются законодательными актами, но *de facto* становятся равнозначным закону нормативно-правовым регулятором. При этом такая равнозначность проявляется даже в вопросах установления налога и введения его в действие. Одни налоги устанавливаются и взимаются в соответствии с Законами КНР (например, законы о налоге на доходы предприятий, налоге на доходы физических лиц и транспортном налоге), другие же регулируются временными положениями, принимаемыми правительством — Госсоветом КНР (временные положения о налоге на добавленную стоимость<sup>13</sup>, налоге на недвижимость и др.).

Для уяснения этой особенности сложившегося в Китае механизма нормативно-правового регулирования нужно иметь в виду, что в годы «культурной революции» правовая система КНР «подверглась разрушению, уступив место радикальной левацкой утопии “казарменного коммунизма”, при котором насаждался произвол, правовой нигилизм, право рассматривалось как “буржуазный пережиток”»<sup>14</sup>. Такое отношение к праву и законности в Китае начало меняться на партийном и государственном уровне только с 1978 г., когда на 3-м пленуме ЦК КПК было заявлено, что для проведения политики реформ потребуется «восстановление законности». В 1997 г., на XV съезде КПК, была сформулирована историческая задача — «управлять страной на основании закона, и построить страну, управляемую законом». Развитая правовая система признавалась одним из слагаемых «социализма с китайской спецификой».

Восстановление правовой системы в КНР шло с учетом правовых традиций китайского общества. Как отмечал известный китайский специалист по компаративному праву Чжан Фалянь, традиционная китайская правовая культура была культурой публичного права, а западная правовая культура — культурой частного права<sup>15</sup>. В этом смысле различие между законом и подзаконным актом, столь важное в западном праве, не является принципиальным вопросом для современного китайского права. Ученый также отмечает, что Китай строит сейчас «социалистическую законность», в рамках которой «управление законом» означает управление государством на основе Конституции<sup>16</sup>. Такой подход нашел отражение и в самой Конституции КНР, в которой четко обозначен режим конституционности и отсутствуют нормы о режиме законности.

Фактическая равнозначность законодательных актов и постановлений органов исполнительной власти находит свое отражение в китайском юридическом языке. В законодательных актах КНР источник правового регулирования часто определяется через одновременное указание на закон и правительственный акт (например, «устанавливается законами и постановлениями»).

Особое значение правительственных актов обусловлено небольшим количеством законов в системе источников китайского права. Российский исследователь правовой системы КНР П.В. Трощинский отмечает, что относительная малочисленность ос-

<sup>13</sup> Временное положение о налоге на добавленную стоимость, принятое постановлением Госсовета КНР № 134 от 13 декабря 1993 г. (в ред. 2017 г.), действует до 1 января 2026 г., когда вступает в силу принятый 25 декабря 2024 г. Закон КНР о налоге на добавленную стоимость.

<sup>14</sup> Анисимцев Н.В. Становление и модернизация гражданского права Китая. М.: ИДВ РАН, 2022. С. 10–11.

<sup>15</sup> Чжан Фалянь. Юридический язык и правовая культура в Китае и на Западе: сравнительный анализ / Пер. с кит. Ши Лэй; отв. ред. П.В. Трощинский. М.: Наука, 2021. С. 424.

<sup>16</sup> Чжан Фалянь. Юридический язык и правовая культура в Китае и на Западе. С. 387–388.

новых законов по сравнению с оперативными постановлениями (подзаконными актами) по локальным вопросам — особенность, своими корнями уходящая в далекое прошлое китайской истории<sup>17</sup>.

Китайский законодатель не торопится с принятием законов и тем более кодифицированных актов. До сих пор в КНР не принят Налоговый кодекс, и постановления Госсовета призваны заполнить существующий правовой вакуум. Свои нормативные акты в подобных случаях издают и местные правительственные администрации.

Случаи осуществления Госсоветом и иными органами исполнительной власти нормотворческих полномочий в сфере «зеленого» налогообложения предусмотрены экологическими или налоговыми законами. Так, в Законе о предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами (ст. 56) законодатель наделяет Госсовет КНР нормотворческими полномочиями по установлению способов взимания платы за сброс опасных отходов и устанавливает целевой характер этого платежа, а в Законе о налоге на ООС (ст. 22) определено, что в случае загрязнения окружающей среды в морской акватории, находящейся под юрисдикцией КНР, способы декларирования и уплаты налога на ООС при проведении морских строительных работ устанавливаются налоговым ведомством совместно с морским ведомством Госсовета.

На местном уровне органами исполнительной власти регулируются, как правило, вопросы предоставления налоговых льгот китайским и зарубежным инвесторам, в том числе за применение экологически чистых, «зеленых» технологий и снижение негативного воздействия на окружающую среду. Вот почему при исследовании сформировавшегося в Китае нормативно-правового механизма недостаточно проанализировать только общегосударственные законодательные акты. Необходимо проработать правительственные постановления и акты, принятые на местном уровне локальными правительственными администрациями. Так, при изучении взимаемого в КНР налога на ООС правовыми источниками становятся: во-первых, закон об этом налоге; во-вторых, Правила реализации закона — межведомственный акт, изданный совместно Министерством финансов, Главным налоговым управлением и Министерством экологии; в-третьих, Пояснения к Правилам реализации закона, в которых содержатся официальные комментарии к закону и принятому в соответствии с ним подзаконному акту.

Кроме этого, необходимо установить наличие актов локальных правительственных администраций, в которых могут содержаться нормы о льготах по налогу на ООС, уточняться отдельные налоговые нормы и даже восполняться пробелы в налоговом законодательстве. Проиллюстрируем это на следующем примере. Закон о налоге на ООС предусматривает методику расчета объема выброса для животноводческих хозяйств применительно только к коровам, свиньям и домашней птице. В отношении хозяйств, занимающихся разведением иных видов сельскохозяйственных животных, правом устанавливать методы расчета объемов выброса (по сути — определения налоговой базы) наделяются ведомства по ООС народных правительств провинций, автономных районов и городов центрального подчинения. При этом передача полномочий по налоговому нормотворчеству на местный уровень государственного управления предусмотрена не самим законом, а принятыми на его основе Правилами реализации Закона КНР о налоге на ООС (ст. 21).

Еще одна специфическая черта механизма правового регулирования ООС в КНР состоит в активном использовании метода правового эксперимента. Принятие так называемых пилотных актов соответствует китайскому подходу *«переходить реку, нащупывая камни»*, призывающему действовать осторожно, методом проб и ошибок. Так, Закон об ООС был принят в 1979 г. сначала в порядке эксперимента, и только через 10 лет, после

<sup>17</sup> Трошинский П.В. Правовая система Китая. М.: ИДВ РАН, 2016. С. 45.

анализа практики его применения и внесения соответствующих корректировок, он был утвержден в качестве Закона КНР, который действует с поправками уже более 30 лет.

Метод правового эксперимента применяется в Китае не только в отношении законов, но и подзаконных актов, принимаемых органами исполнительной власти (например, Руководство по реализации углеродной нейтральности на крупномасштабных массовых мероприятиях, содержащееся в Уведомлении Министерства экологии и охраны окружающей среды № 19 от 29 мая 2019 г.). Активно применяется он и на местном уровне. В Плате охраны окружающей среды в рамках 13-й пятилетки поставлена задача продвижения пилотных и демонстрационных проектов через создание государством экспериментальных участков экологической цивилизации, где действовали бы единые правила («зеленые общины», «зеленые клетки», экопромышленные парки и т.п.).

В-пятых, важная роль в механизме правового регулирования ООС в Китае отводится международным актам. В связи с применением международно-правовых норм при регулировании отношений по ООС на территории КНР встает вопрос о коллизии международного права и национального законодательства. В Китае он решен через закрепление примата международного права. Однако сделано это было не на конституционном уровне, а через закрепление соответствующих норм в законах КНР. Приоритет международного права по праву КНР не является абсолютным — из этого принципа допускаются изъятия через принятие оговорок к международно-правовому договору или включение соответствующих уточнений в текст китайского законодательного акта. Например, в Гражданском кодексе КНР 2020 г. (ст. 467) закреплено, что к исполняемым на территории Китая договорам о китайско-иностранном сотрудничестве в освоении природных ресурсов применяется право КНР.

За последние годы влияние международных регуляторов усиливается за счет так называемого мягкого права (soft law). Проникновение норм-рекомендаций, формируемых наиболее авторитетными международными организациями, становится особо ощутимым в части климатической повестки и политики устойчивого развития (ESG).

## **Система финансового обеспечения охраны окружающей среды и ее закрепление в законодательстве КНР**

Телеологический подход к осмыслению современного экологического законодательства, значимость для государства и общества его целей и задач, сформулированных в ст. 1 Закона об ООС (предотвращение и контроль загрязнения, защита здоровья людей и др.), подводит к выводу о необходимости соблюдения эколого-правовых норм и закрепления системы эффективных гарантий, включая гарантии финансового обеспечения законодательных предписаний.

Финансовые гарантии осуществления государственной природоохранной политики и формирования в КНР экологической цивилизации содержатся в актах, образующих в своей совокупности некодифицированное экологическое законодательство.

Применительно к основной гарантии — государственного финансирования экологической политики — законодатель установил обязанность исполнительной власти обеспечить рост государственных расходов на ООС и повысить эффективность бюджетных ассигнований: «Администрации разных уровней должны увеличивать финансовые инвестиции в охрану и улучшение окружающей среды, предотвращение и контроль загрязнения и других общественно опасных угроз, повышать эффективность использования бюджетных средств» (ст. 8 Закона об ООС).

Задача увеличения объемов финансирования природоохранной деятельности конкретизируется в актах исполнительной власти (различного рода экологических планах, программах и т.п.), в которых предлагается использовать в этих целях, наряду с государственными инвестициями, частный капитал и средства различных общественных



фондов. Так, в Плане охраны окружающей среды в экономическом поясе реки Янцзы содержится установка местным властям наращивать объемы финансирования инициатив по охране и восстановлению окружающей среды, создавать инновационные механизмы инвестирования, привлекать общественные фонды к участию в охране и восстановлении окружающей среды экономического пояса Янцзы.

В рамках совершенствования экологического управления в Китае решается вопрос о разграничении ответственности центральных и местных органов власти за расходование финансовых средств в области ООС. В соответствии с Руководящими указаниями по созданию современной системы экологического управления, основную ответственность за экологические расходы должны нести местные органы власти, за исключением вопросов управления региональными водными бассейнами, межрегионального и международного экологического сотрудничества. При этом финансовые потребности местного экологического управления должны быть учтены при распределении доходов между центральными и местными органами власти.

Китайский законодатель вводит понятие обязательных бюджетных расходов на экологию через установление обязанности местных администраций включать в бюджеты расходы на конкретные природоохранные цели, имеющие особое значение для жизнеобеспечения населения (ст. 50 Закона об ООС).

Еще одной разновидностью государственных расходов на экологию являются трансфертные платежи, адресованные районам экологической защиты (ст. 31 Закона об ООС). В Китае действует принцип решения конкретных экологических проблем в соответствии с местными условиями. Он предусматривает, что, в случае возникновения экологической угрозы, принятие решений и вся природоохранная активность переносятся на местный уровень — в так называемые районы экологической защиты. Государство не оставляет без поддержки местные администрации при выполнении локальных экологических задач, решение которых является, как правило, весьма затратным. Оно поддерживает их через установление и совершенствование системы возмещения расходов на защиту экологии. Для получения трансфертных платежей из центрального бюджета в порядке возмещения произведенных экологических расходов соответствующая местная администрация должна учредить специализированный фонд экологической защиты. Только он может стать получателем трансфертных платежей из центрального бюджета в местный бюджет района экологической защиты.

Компенсационный механизм, предусматривающий осуществление трансфертных платежей, может уточняться в других экологических законах. Так, в соответствии со ст. 7 Закона КНР о предотвращении загрязнения вод 1984 г. (в ред. 2017 г.) государство обязуется укреплять компенсационный механизм через трансфертные платежи для защиты водной среды охраняемых территорий, где находятся источники питьевой воды.

Государственное финансирование экологической политики осуществляется через принятие государством различных мер финансово-правовой поддержки природоохранных мероприятий. В Законе об ООС (ст. 21) предусмотрено, что государство принимает меры в области финансов, налогообложения, ценообразования и государственных закупок, направленные на поощрение использования экологических технологий и оборудования, комплексной переработки ресурсов, поддержку развития экологических услуг и производств, занятых в сфере ООС.

Такая же финансовая поддержка гарантируется предприятиям, учреждениям и иным хозяйствующим субъектам для стимулирования их деятельности по постепенному сокращению вредных выбросов (ст. 22 Закона об ООС). Законодатель может уточнять формы финансовой поддержки частного бизнеса. Так, в ст. 65 Закона КНР о предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами предписано учитывать расходы на ликвидацию сооружений и площадок, предназначенных для централизованной утилизации опасных отходов, при получении налоговых вычетов и вклю-

чать их в операционные расходы. Конкретизация порядка осуществления налоговых вычетов возложена законодателем на Финансовое управление при Госсовете совместно с компетентными ведомствами Госсовета, отвечающими за ООС.

Законодательство КНР стимулирует формирование диверсифицированной финансовой инфраструктуры в сфере экологии, поощряя экологическое страхование (ст. 53 Закона об ООС). В настоящее время в экспертных кругах Китая исследуется возможность установления обязательного страхования ответственности за загрязнение окружающей среды в областях с высоким экологическим риском (Руководящие указания по созданию современной системы экологического управления).

Спецификой объекта финансирования — природоохранной деятельности — обусловлен особый акцент на проведение профилактических и восстановительных экологических мероприятий.

Профилактическая функция финансово-правового регулирования ООС предполагает выделение значительных ресурсов на предупреждение случаев загрязнения окружающей среды и недопущение нанесения экологического ущерба. Термины «предотвращение», «предупреждение» присутствуют уже в самих названиях экологических законов — «О предотвращении загрязнения вод», «О предотвращении атмосферного загрязнения», «О предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами». Некоторые законодательные акты посвящены стимулированию конкретной деятельности с целью принятия необходимых превентивных мер и профилактики загрязнения окружающей среды — Закон о стимулировании цикличной экономики 2008 г., Закон о стимулировании чистых производств 2002 г. Устанавливается требование планирования профилактической работы. В соответствии с Законом о предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами (ст. 29) органы народного представительства, начиная с уездного уровня и выше, должны разрабатывать планы работы по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды промышленными твердыми отходами.

Для предотвращения вредного воздействия на окружающую среду со стороны планируемых и строящихся производственных и иных объектов был принят Закон об оценке влияния на окружающую среду 2016 г. В соответствии с ним (ст. 21), в случае если строящийся объект способен оказать серьезное влияние на окружающую среду, застройщик обязан провести обсуждения, слушания или избрать прочие формы для сбора мнений заинтересованных организаций, специалистов и общественности по проекту отчета о влиянии строящегося объекта на окружающую среду.

В настоящее время профилактику экологических правонарушений в Китае связывают прежде всего с распространением в обществе экологической культуры, которую предлагается включить в систему базовых социалистических ценностей.

Восстановительная функция сводится к возмещению экологического ущерба — одному из ключевых инструментов финансового механизма ООС. В экологическом законодательстве КНР сформировался правовой институт возмещения ущерба окружающей среде, в соответствии с которым:

- установлена обязанность возмещения такого ущерба (ст. 5 Закона об ООС, ст. 125 Закона о предотвращении атмосферного загрязнения);
- закреплён принцип «загрязнитель платит» (ст. 64 Закона об ООС, ст. 85 Закона о предупреждении и устранении загрязнения окружающей среды твердыми отходами);
- определены процедуры и механизмы оценивания размера нанесенного окружающей среде ущерба (ст. 28 Закона о предотвращении атмосферного загрязнения);
- предусмотрена солидарная ответственность организаций, проводящих оценку воздействия на окружающую среду, служб экологического мониторинга, допускающих искажение данных и прибегающих к обману в ходе своей деятельности по предоставле-

нию экологических услуг, вместе с лицами, которые загрязняют окружающую среду или причиняют экологический ущерб (ст. 65 Закона об ООС);

– зафиксирован 3-летний срок исковой давности по возмещению экологического ущерба, который отсчитывается с момента, когда заинтересованная сторона узнала или должна была узнать об ущербе, причиненном загрязнением (ст. 66 Закона об ООС).

Государство определено законодателем в качестве единственного получателя финансового возмещения за нанесенный ущерб окружающей среде. Закон об ООС (ст. 58) допускает подачу в суд общественными организациями искового заявления при выявлении случаев загрязнения окружающей среды и нанесения экологического ущерба, однако в своем иске общественная организация не может выдвигать финансовых требований.

Особого внимания заслуживает практика так называемых ежедневных штрафных санкций, предусматривающая, что в отношении организаций-загрязнителей, получивших предписание с требованием устранить экологическое правонарушение и не исполнивших его в срок, может применяться режим ежедневных санкций в размере первоначального штрафа, начиная со дня, следующего за датой, указанной в предписании (ст. 59 Закона об ООС). Ежедневные штрафные санкции представляют собой меры финансового принуждения к исполнению предписания, выданного организации-загрязнителю. Они нацелены не только на финансовую компенсацию причиненного загрязнением экологического ущерба, но и на принуждение субъекта-загрязнителя к выполнению предписания об устранении экологического нарушения, в том числе в натуре.

Совершенствование финансового механизма ООС в КНР происходит в направлении оптимизации рыночных механизмов, как это было сформулировано в Плане охраны окружающей среды в рамках 13-й пятилетки. Среди динамично развивающихся финансовых инструментов выделяются торговля правами на выбросы загрязняющих веществ и ценообразование на природные ресурсы.

Реформа ценообразования на природные ресурсы направлена на максимально точное отражение рыночного спроса и предложения, учет издержек, связанных с возмещением экологического ущерба и устранением последствий экологических нарушений, связанных с добычей, переработкой и потреблением природных ресурсов.

Торговля правами на выбросы загрязняющих веществ непосредственно связана с климатической политикой Китая, который стал в XXI в. крупнейшим в мире потребителем энергии и эмитентом углерода. В целях развития низкоуглеродной экономики в Китае, наряду с административно-командным подходом к энергосбережению и сокращению выбросов парниковых газов, все активнее используются рыночные инструменты реализации политики декарбонизации, и прежде всего — система торговли правами на выбросы.

Курс на развитие торговли правами на выбросы был закреплён в ст. 21 Закона КНР о предотвращении атмосферного загрязнения 1987 г. (в ред. 2018 г.). В Плане охраны окружающей среды в рамках 13-й пятилетки обозначены основные направления внедрения такой системы:

– создание механизма первоначального распределения и торговли правами на выбросы;

– введение режима дополнительного использования квот на загрязняющие выбросы для экспериментальных участков, внедряющих у себя систему возмездного пользования и торговли правами;

– запуск платформы по торговле правами.

Помимо проведения торгов по квотам на выбросы, в КНР исследуется возможность использования таких квот в качестве залога для финансовых операций.

Государственная политика КНР сегодня уже не может быть представлена без мероприятий по развитию «зеленой» и низкоуглеродной экономики. В марте 2024 г. в докладе Правительства на сессии ВСНП в качестве важнейших целей были обозначены становление экологической цивилизации и содействие «зеленому» и низкоуглерод-

ному развитию. Для этого, как было отмечено в докладе, предполагается продвижение «зеленой» трансформации в производственной, энергетической, транспортно-коммуникационной и строительной сферах, ускоренное внедрение энерго- и водосберегающих технологий в ключевых секторах экономики. Ставятся задачи по совершенствованию учета и контроля выбросов углерода, формированию системы управления углеродным следом, расширению списка отраслей, имеющих доступ на китайский рынок торговли квотами на выбросы углерода.

Реализация всех этих планов потребует дополнительной мобилизации финансовых и кредитных ресурсов, активизации фискальных инструментов и стимулов. Именно для этого, как заявил премьер Госсовета КНР Ли Цян на сессии ВСНП в марте 2024 г., необходимо «совершенствовать бюджетно-налоговые, финансовые, инвестиционные меры и меры ценообразования, поддерживающие зеленое развитие, оптимизировать соответствующие рыночные механизмы, способствовать развитию отрасли по утилизации отходов, стимулировать разработку и внедрение передовых технологий по энергосбережению и снижению выбросов углерода, ускоренными темпами формировать зеленые и низкоуглеродные цепочки поставок»<sup>18</sup>.

Реализация «зеленой» повестки напрямую сопряжена с результатами *энергетической революции* — ограничением потребления ископаемых видов топлива, ускоренным формированием системы новых источников энергии, развитием современных типов накопителей энергии, стимулированием использования электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников. Решение этих задач, обозначенных Правительством КНР как приоритетные на 2025 и последующие годы, требует масштабного пересмотра правовой базы.

Дальнейшее развитие энергетического сектора Китая предполагает модернизацию управления, которая возможна только при условии «верховенства закона» на этапе «зеленого» перехода<sup>19</sup>. В этих целях формируется обновленная законодательная база для развития современной энергетики: приняты законы КНР об энергосбережении, о возобновляемых источниках энергии, о продвижении экологически чистого производства, Временные правила управления торговлей квотами на выбросы углерода и др.; планируется пересмотреть и дополнить действующие законы о возобновляемых источниках энергии и об электроэнергетике.

Концепция основывающегося на законе государственного управления в энергетике предполагает не только формирование современной правовой базы, но и соблюдение принципа верховенства закона на всех этапах разработки и реализации национальной энергетической стратегии и связанных с ней планами и стандартами. Она предусматривает также организацию мониторинга административного правоприменения в сфере энергетики, установление правовых пределов административного усмотрения и процедуры проверки законности решений правоприменительных органов.

Концепция верховенства права дополняется юридическими гарантиями, облегчающими доступ к правосудию участников «зеленого» энергетического перехода. Для этого Верховный народный суд КНР учредил в своей структуре Отдел окружающей среды и ресурсов, а по всей стране было создано 2 800 специализированных судебных ин-

<sup>18</sup> Ли Цян. Доклад о работе Правительства. Зачитан 5 марта 2024 года на 2-й сессии ВСНП 14-го созыва // *Теория Китая*. 05.03.2024. URL: <https://ru.theorychina.org.cn/c/2024-03-12/1495629.shtml> (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>19</sup> White Paper. China's Energy Transition // *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. August 2024. URL: [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content\\_117394384\\_7.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content_117394384_7.htm) (дата обращения 05.01.2025).

станций для рассмотрения экологических споров, в том числе связанных с переходом к низкоуглеродной энергетике<sup>20</sup>.

Однако, как бы ни работали рыночные механизмы, задача финансового обеспечения ООС не может быть решена полностью без создания надежной фискальной базы. Это в полной мере относится и к климатической повестке. «Задача сокращения выбросов парниковых газов исключительно за счет торговли квотами представляется трудно выполнимой», — считает китайский исследователь С. Чэнь<sup>21</sup>. Без использования налогового метода она неразрешима и потому, что во внешнеэкономической сфере Китая сталкивается с углеродными тарифами европейских партнеров<sup>22</sup>. Выход видится в формировании комбинированной системы, включающей как налоговые инструменты, так и торговлю квотами. При этом во избежание двойного воздействия из сферы налогообложения следовало бы исключить предприятия, которые покупают квоты на выбросы парниковых газов.

Формирование налогового регулятора климатической политики проходит в Китае непростой путь. Первоначально ее задачи реализовывались через экологизацию налогового законодательства. Хронологически этот курс связан с 11-й китайской пятилеткой. С 2006 г. в налоговом законодательстве стали появляться стимулирующие «зеленые» нормы, нацеленные на низкоуглеродное развитие Китая. Одним из направлений экологизации становится налогообложение экспорта — сокращение налоговых льгот на отдельные энергозатратные товары, а в отношении отдельных товаров — установление специального экспортного налога.

Следующим шагом стал перенос задач низкоуглеродного развития на систему налогообложения автотранспорта<sup>23</sup>, негативное воздействие которого на экологию остается весьма ощутимым. Закон о налоге на автотранспортные средства и суда 2011 г. допускал снижение налога или полное от него освобождение для транспортных средств с экономичным использованием энергоресурсов.

В 2016 г. китайское правительство заявило об отказе от планов введения специального углеродного налога и частично переориентировало «климатическую повестку» на вновь устанавливаемый налог на ООС. Новый налог заменил плату за загрязнение окружающей среды — платеж неналоговой природы, который имел целевой характер и администрировался органами по ООС. В соответствии с Законом о налоге на ООС часть веществ (но не все!), загрязняющих атмосферу и соотносимых с понятием углеродного следа, попадали под налогообложение. Вместе с тем к налогооблагаемым данный закон относит не только вредные для атмосферы вещества, но и твердые отходы, шумы, загряз-

<sup>20</sup> White Paper. China's Energy Transition // *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. August 2024. URL: [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content\\_117394384\\_7.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content_117394384_7.htm) (дата обращения: 05.01.2025).

<sup>21</sup> Чэнь С. Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае // *Вестник международных организаций*. 2023. Т. 18. № 2. С. 78.

<sup>22</sup> Введение углеродного налога в КНР, считают китайские ученые, позволит избежать международных торговых споров, преодолеть торговые барьеры, стимулировать экспорт продукции, а также предоставить налоговые субсидии экспортным предприятиям и повысить их международную конкурентоспособность, если развитые страны начнут вводить тарифы на выбросы углерода для импортируемой продукции. См.: Чэнь С. Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае // *Вестник международных организаций*. 2023. Т. 18. № 2. С. 75.

<sup>23</sup> В КНР на общегосударственном уровне взимаются два транспортных налога — акциз на автомобили и топливо, налог на приобретение автотранспортных средств, а на местном уровне — налог на автотранспортные средства и суда.

нителю водной среды<sup>24</sup>. Таким образом, налог на ООС выполняет экологическую функцию в более широком масштабе, чем мог бы это сделать климатический (углеродный) налог, если бы он был принят в Китае.

\* \* \*

Китайский опыт правового регулирования налоговых и экологических отношений представляет несомненный интерес для России. Став крупнейшей экономикой в мире, Китай демонстрирует не только возможность эффективного государственного управления мощным хозяйственным комплексом, но и пример того, как государство, находившееся долгое время в экологическом кризисе, смогло, используя правовые и финансовые инструменты, выйти из опасного состояния и приступить к формированию новой «экологической цивилизации».

В марте 2024 г. на сессии ВСНП министр экологии и окружающей среды КНР Хуан Жуньюцзю заявил, что экологическая обстановка в Китае последовательно улучшается благодаря мерам по сокращению концентрации загрязняющих веществ в воздухе и воде. Курс на зеленое развитие будет продолжен и направлен на соответствие стандартам качества воздуха и воды, восстановление водной экологии, управление рисками от опасных отходов, создание национальных рынков углеродных выбросов<sup>25</sup>.

«Зеленые» цели, закрепленные в партийно-политических документах и актах экологического законодательства КНР, могут быть достигнуты только при наличии соответствующего финансирования. Становясь материальными гарантиями достижения экологических стандартов, бюджетные и налоговые инструменты предопределяют реалистичность китайской «зеленой» повестки. Многообразие финансово-правовых форм (трансферты, платы, налоги, сборы и т.д.), используемых в экологических целях, позволяет, с одной стороны, проводить адресную экологическую политику, а с другой — оперативно актуализировать ее, настраивая на новые вызовы и экологические угрозы.

Реалистично оценивая масштабы «зеленой» повестки, руководство Китая осознает необходимость активного привлечения частных инвестиций. *«Прекрасный Китай»* — правительственная инициатива, направленная на создание устойчивой и экологически чистой страны, — призывает китайский и иностранный бизнес внедрять экологически чистые практики, инвестировать в «зеленые» проекты и соответствовать экологическим стандартам.

Своеобразие национальной модели правового регулирования не позволяет автоматически и полностью перенести китайский опыт в российскую налогово-правовую реальность. Однако несколько характеристик экологического налогообложения в КНР следовало бы «примерить» к российской практике. Речь идет о консолидации различных природоохранных платежей в единый экологический налог, систематизации источников правового регулирования «зеленых» платежей, а также практике совместного администрирования экологического налога налоговыми органами и государственными органами, осуществляющими функции по ООС.

<sup>24</sup> Подробнее о правовой основе взимания в КНР налога на охрану окружающей среды см.: Ялбулганов А.А. «Зеленые» финансы КНР: новое в налогово-правовом регулировании // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2024. № 7. С. 44–51; Трофимов А.А. Налогообложение загрязнения окружающей среды в Китае // *Правоведение*. 2018. Т. 62. № 4. С. 751–764.

<sup>25</sup> Экологическая обстановка в Китае стабильно улучшалась в 2023 году — министр экологии и окружающей среды КНР // *Синьхуа*. 09.03.2024. URL: <https://russian.news.cn/20240309/ea8fea376d3047928d5cd56a7dddef0e/c.html> (дата обращения: 05.01.2025).

## Литература

- Анисимцев Н.В. Становление и модернизация гражданского права Китая. М.: ИДВ РАН, 2022. 167 с.
- Бирюлин Е.В., Кранина Е.И. Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования / Рос. акад. наук, Ин-т Дал. Востока. М.: Огни, 2005. 164 с.
- Ван Ж., Фан М., Ван Ц. Экологическая цивилизация, органическое процессуальное мышление и будущее Китая в глобальном контексте // *Экопозис: экогуманитарные теория и практика*. 2024. Т. 5. № 1.
- Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993. 112 с.
- Куманин Е.В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики. М.: Наука, 1990. 157 с.
- Ли Цян. Доклад о работе Правительства. Зачитан 5 марта 2024 года на 2-й сессии ВСНП 14-го созыва // *Теория Китая*. URL: <https://ebook.theorychina.org.cn/2024/02/13/72839679-6337-40ff-80f2-36e76ae1c831/mobile/index.html> (дата обращения 05.01.2025).
- Ма Цзюнь. Зеленые финансы. Пекин: Изд-во литературы на иностранных языках, 2016. 54 с.
- Трофимов А.А. Налогообложение загрязнения окружающей среды в Китае // *Правоведение*. 2018. Т. 62. № 4. С. 751–764.
- Троцинский П.В. Правовая система Китая. М.: ИДВ РАН, 2016. 471 с.
- Чжан Фалянь. Юридический язык и правовая культура в Китае и на Западе: сравнительный анализ / Пер. с кит. Ши Лэй; отв. ред. П.В. Троцинский. М.: Наука, 2021. 540 с.
- Чэнь С. Развитие системы регулирования углеродных выбросов в Китае // *Вестник международных организаций*. 2023. Т. 18. № 2. С. 68–81.
- Экологическое законодательство КНР: сборник законов и документов. М.: Прогресс, 2018. 536 с.
- Экологическое законодательство КНР: сборник документов о профилактике и борьбе с загрязнением вод. М.: Прогресс, 2021. 307 с.
- Экологическое законодательство КНР: сборник нормативных документов экологической политики КНР: низкоуглеродное развитие, повестка ESG. М.: Прогресс, 2024. 303 с.
- Ялбулганов А.А. «Зеленые» финансы КНР: новое в налогово-правовом регулировании // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2024. № 7. С. 44–51.
- Ma Guoxia, Peng Fei, Yang Weishan, etc. The Valuation of China's Environmental Degradation from 2004 to 2017 // *The Chinese Environmental Policy Research Working Paper*. Issue 31. Vol. 7. № 2. May 2020. URL: [http://www.caep.org.cn/yclm/caep\\_ceprwp\\_series/caep\\_ceprwp\\_series\\_21981/202007/W020200706502020070657.pdf](http://www.caep.org.cn/yclm/caep_ceprwp_series/caep_ceprwp_series_21981/202007/W020200706502020070657.pdf) (дата обращения: 05.01.2025).
- The 2023 Report on the State of the Ecology and Environment in China // *Ministry of Ecology and Environment, People's Republic of China*. URL: <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/soe/SOEE2019/202408/P020240828593686591369.pdf> (дата обращения: 05.01.2025).
- White Paper. China's Energy Transition // *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. August 2024. URL: [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content\\_117394384\\_7.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content_117394384_7.htm) (дата обращения: 05.01.2025).
- Xi Jinping. Building a Beautiful China: Promoting Harmony between Humanity and Nature // *Qiushi Journal*. No. 1. 2024. URL: [http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c\\_969807.htm](http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c_969807.htm) (дата обращения: 05.01.2025).

**Fiscal Instruments of Environmental Protection in China: the System of Legal Regulation****Aleksandr N. Kozyrin**

Dr.Sc. (Law), Professor, Department of Administrative and Financial Law, Patrice Lumumba Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (address: 6, Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation). ORCID: 0000-0002-8811-6176.

E-mail: kozyrine@mail.ru

**Aleksandr A. Yalbulganov**

Dr.Sc. (Law), Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (address: 9, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow, Russia, 125993, Russian Federation). ORCID: 0000-0002-1890-1582. E-mail: AAYalbulganov@msal.ru

Received 31.10.2024.

*Abstract:*

The "green" agenda has long been among the priorities of the state policy of the People's Republic of China. Solving environmental problems involves not only the adoption of regulatory legal acts, but also the mobilization of the necessary resources, a significant part of which is public finance.

The article examines the features of legal regulation of fiscal relations in the environmental sphere in China: the widespread use of non-legal sources — political acts and technical norms; the complex regulation, involving the application of acts of both tax and environmental law; the actual equalization of the law and government regulations, etc.

Public financing remains the main economic guarantee of environmental protection. The environmental legislation of the PRC obliges the executive branch to increase environmental protection costs and ensure their effectiveness. Improving "green" governance requires a clear delineation of responsibilities between central and local authorities for spending public funds for these purposes.

A diverse arsenal of financial and legal instruments for the implementation of "green" programs is presented: transfer payments to environmental protection areas, mandatory environmental liability insurance, "green" public procurement standards, improvement of pricing mechanisms, fiscal incentives for businesses connecting to state environmental projects, etc. At the same time, the financial mechanism is built by the state so that the functions of preventing harmful effects on the environment and compensating for environmental damage come to the fore.

The issues of using financial instruments to solve the problems of creating a low-carbon economy in China were also considered.

*Key words:*

Environmental legislation of the People's Republic of China, environmental taxation, financial guarantees of environmental protection, fiscal instruments of carbon policy.

*Funding sources:*

The research was carried out at the expense of a grant from the Russian Science Foundation № 24-28-00935 (URL: <https://rscf.ru/project/24-28-00935>).

*For citation:*

Kozyrin A.N., Yalbulganov A.A. Fiscal Instruments of Environmental Protection in China: the System of Legal Regulation // Far Eastern Studies. 2025. No. 1. Pp. 77–93.  
DOI: 10.31857/S0131281225010066.

**References**

- Anisimcev N.V. Stanovlenie i modernizaciya grazhdanskogo prava Kitaya. [The formation and modernization of Chinese civil law]. M.: IDV RAN, 2022. 167 s. (In Russ.)
- Biryulin E.V., Kranina E.I. Ekologicheskie problemy KNR: opyt pravovogo regulirovaniya. [Environmental problems of the People's Republic of China: the experience of legal regulation]. M.: Ogn, 2005. 164 s. (In Russ.)
- Chen S. Razvitie sistemy regulirovaniya uglerodnyx vybrosov v Kitae [Development of the carbon emissions regulation system in China]. *Vestnik mezhdunarodnyx organizacij*. 2023. V. 18. No. 2. S. 68–81. (In Russ.)



- Chzhan Falyan. Yuridicheskij yazyk i pravovaya kultura v Kitae i na Zapade. Sravnitelnyj analiz [Legal language and legal culture in China and the West. Comparative analysis]. M.: Nauka, 2021. 540 s. (In Russ.)
- Ekologicheskoe zakonodatelstvo KNR. Sbornik zakonov i dokumentov. [Environmental legislation of the People's Republic of China. Collection of laws and documents]. M.: Progress, 2018. 536 s. (In Russ.)
- Ekologicheskoe zakonodatelstvo KNR: sbornik dokumentov o profilaktike i borbe s zagryazneniem vod. [Environmental legislation of the People's Republic of China: a collection of documents on the prevention and control of water pollution]. M.: Progress, 2021. 307 s. (In Russ.)
- Ekologicheskoe zakonodatelstvo KNR: sbornik normativnyx dokumentov ekologicheskoy politiki KNR: nizkouglerodnoe razvitie, povestka ESG. [Environmental legislation of the People's Republic of China: collection of normative documents of environmental policy of the People's Republic of China: low-carbon development, ESG agenda]. M.: Progress, 2024. 303 s. (In Russ.)
- Kozyrin A.N. Nalogovoe pravo zarubezhnyx stran: voprosy teorii i praktiki [Tax law of foreign countries: issues of theory and practice]. M.: Manuskript, 1993. 112 s. (In Russ.)
- Kumanin E.V. Yuridicheskaya politika i pravovaya sistema Kitajskoj Narodnoj Respubliki [Legal policy and legal system of the People's Republic of China]. M.: Nauka, 1990. 157 s. (In Russ.)
- Li Qiang. Report on the Work of the Government. Delivered at the Second Session of the 14th National People's Congress of the People Republic of China on March 5, 2024. URL: <https://ebook.theorychina.org.cn/2024/02/13/72839679-6337-40ff-80f2-36e76ae1c831/mobile/index.html> (accessed: 05.01.2025).
- Ma Czyyun. Zelenye finansy [Green Finance]. Pekin: Izd-vo literatury na inostrannyx yazykax, 2016. 54 s. (In Russ.)
- Ma Guoxia, Peng Fei, Yang Weishan, etc. The Valuation of China's Environmental Degradation from 2004 to 2017. *The Chinese Environmental Policy Research Working Paper*. Issue 31. Vol. 7. No. 2. May 2020. URL: [http://www.caep.org.cn/yclm/caep\\_ceprwp\\_series/caep\\_ceprwp\\_series\\_21981/202007/W020200706502020070657.pdf](http://www.caep.org.cn/yclm/caep_ceprwp_series/caep_ceprwp_series_21981/202007/W020200706502020070657.pdf) (accessed: 05.01.2025).
- The 2023 Report on the State of the Ecology and Environment in China. *Ministry of Ecology and Environment, People's Republic of China*. URL: <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/soe/SOEE2019/202408/P020240828593686591369.pdf> (accessed: 05.01.2025).
- Trofimov A.A. Nalogooblozhenie zagryazneniya okruzhayushhej sredy v Kitae [Taxation of environmental pollution in China]. *Pravovedenie*. 2018. T. 62. No. 4. S. 751–764. (In Russ.)
- Troshhinskij P.V. Pravovaya sistema Kitaya [The legal system in China]. M.: IDV RAN, 2016. 471 s. (In Russ.)
- Van Zh., Fan M., Van Cz. Ekologicheskaya civilizaciya, organicheskoe processualnoe myshlenie i budushhee Kitaya v globalnom kontekste [Ecological civilization, organic procedural thinking and the future of China in a global context]. *Ekopoezis: ekogumanitarnye teoriya i praktika*. 2024. T. 5. No. 1. (In Russ.)
- White Paper. China's Energy Transition. *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. August 2024. URL: [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content\\_117394384\\_7.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2024-08/29/content_117394384_7.htm) (accessed: 05.01.2025).
- Yalbulganov A.A. «Zelenye» finansy KNR: novoe v nalogovo-pravovom regulirovanii. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina*. 2024. No. 7. S. 44–51. (In Russ.)
- Xi Jinping. Building a Beautiful China: Promoting Harmony between Humanity and Nature. *Qiushi Journal*. Chinese edition. No. 1. 2024. URL: [http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c\\_969807.htm](http://en.qstheory.cn/2024-03/11/c_969807.htm) (accessed: 05.01.2025).