

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

О.А. Акопян

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ И ПРОМЫШЛЕННОМ РАЗВИТИИ КНР

Аннотация. Сегодня в КНР ведется активный поиск системы показателей, которая позволила бы комплексно отражать не только наращивание экономического потенциала, но и экологические утраты. Подобные показатели могли бы служить и более надежным средством для оценки эффективности региональной политики социально-экономического развития, для поощрения или, напротив, наказания местных руководителей соответственно за успехи или провалы такой политики.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, экология, экономика, промышленность, развитие, модернизация, стимулирование, КНР, стратегия, кризис.

В условиях, когда экологический интерес еще не доминирует в общественном настроении и не определяет производственную практику, и отсутствуют реальные политические возможности для выражения социально-экологических требований, повышается роль и значение государства как политического института, определяющего выбор направления развития.

Позиция государства изначально основывалась на разделении интересов промышленного роста и охраны окружающей среды, которые традиционно рассматривались как противоречащие друг другу.

Высокие темпы экономического роста Китая привели к большому урону, причиненного окружающей среде. КНР страдает от эрозии почвы, деградации и опустынивания пастбищ, вырубки лесов, но к этому добавляются и проблемы, свойственные развитым странам, — загрязнение атмосферы и водных бассейнов. Загрязнение природной среды далеко превосходит ее способности к самоочищению.

В сопоставимых объемах продукции китайская промышленность **загрязняет окружающую среду в 10 раз больше,** чем в развитых странах. Определенную роль в этом играет и перемещение на территорию развивающихся государств, в том числе и в Китай, грязных производств¹. Если экономический рост очистить от экологических утрат, то окажется, что его среднегодовые темпы за последние 15 лет составляют не 8,7%, а только 6,5%².

¹ Данную проблему в Китае начинают осознавать все глубже. За последние годы власти Шэнчжэня отказались принять более 1000 загрязняющих природную среду проектов иностранных инвесторов (Чжунго цзинцзи шибао. 30.12.2003).

² Синьхуа шэ. 24.06.2004.

Существенный урон экологии наносят разбросанные по всей территории КНР сельские предприятия, в большинстве случаев оснащенные предельно примитивным образом и пренебрегающие правилами и нормами защиты окружающей среды. Порой данная ситуация начинает приводить к социальным конфликтам³. В некоторых районах вредные вещества из промышленных стоков проникают в оросительные сети и усваиваются сельскохозяйственными культурами, причиняя в больших масштабах ущерб здоровью людей.

Одной из особо острых проблем в экологической сфере Китая можно назвать загрязнение воздуха, что является причиной респираторных заболеваний. Высокое содержание свинца в атмосфере наносит вред физическому и умственному здоровью детей и подростков⁴. Кроме того, значительно повышается износ зданий и оборудования, увеличиваются затраты на их поддержание в исправном состоянии и ремонт.

Огромный ущерб окружающей среде и здоровью населения наносит широко распространенное использование угля в качестве источника энергии как на промышленных предприятиях, так и для бытовых нужд. По оценкам китайских и зарубежных исследователей, экономические потери от загрязнения атмосферы, включающие и затраты на лечение, составляют от 3 до 7% ВВП. **Продукты, образующиеся при сгорании**

³ Чжунго цзинцзи шибао. 03.02.2004.

⁴ По данным посольства США в Пекине / www.usembassychina.org.cn/asndt/CostofPollution-web.html

угля, — главный источник загрязнения атмосферы в Китае⁵.

Вышеперечисленные обстоятельства и некоторые другие побуждают разработчиков энергетической стратегии Китая добиваться снижения доли угля в топливно-энергетическом балансе страны. Согласно расчетам Мирового банка, если Китай не сумеет в предстоящие 20 лет сократить загрязнение атмосферы, то ему придется затратить на лечение болезней, то ему придется затратить на лечение болезней, вызываемых продуктами сгорания угля свыше 400 млрд. долл.⁶

Даже если будет реализован минимальный сценарий энергетической стратегии, выбросы продуктов сгорания угля в атмосферу далеко превзойдут ее способность к самоочищению.

Также КНР по качеству дизельного топлива и его стандартам пока далеко отстает от мирового уровня. Экстренное повышение качества топлива, освобождение его от вредных примесей особенно актуально и в связи с предстоящим открытием китайского рынка нефти и нефтепродуктов для внешних производителей в соответствии с китайскими обязательствами перед ВТО. А в противном случае китайская нефтеперерабатывающая промышленность потеряет значительную часть рынка.

Тяжелая ситуация наблюдается в энергетическом секторе КНР, экологический аспект китайской энергетической проблемы давно вышел на международный уровень.

На основании доклада «О средней и долгосрочной (2030, 2050) стратегии развития энергетики Китая»⁷ энергетическая стратегия устойчивого развития описывается как «научная, зеленая, низкоуглеродная», в качестве основных пунктов выделяется энергосбережение, эффективность, разумный контроль спроса на энергию. В Китае предлагается закрепить такое стратегическое мышление, которое поможет сделать уровень потребления энергии на душу населения ниже, чем в Соединенных Штатах и других развитых странах.

Основной консалтинговый проект по изучению «средней и долгосрочной стратегии развития энергетики Китая» был запущен Инженерной академией Китая в январе 2008 г. По словам замдиректора Инже-

нерной академии Китая Се Кечана, проект формируется из 6-ти основных исследовательских групп, каждая из которых изучает один из пунктов: энергосбережение, уголь, нефть и газ, ядерная энергетика, электроэнергетика, возобновляемые источники энергии. В ходе исследования было создано еще несколько исследовательских групп, изучающих: окружающую среду, чистый уголь, водород и др. В общей сложности в работе участвует более 40 академиков и 100 экспертов и руководителей крупных энергетических компаний. В докладе подчеркивается, что экономика Китая уже находится на том ключевом этапе, когда необходимо преобразование развития.

Сегодня наблюдается чрезмерный рост общего потребления энергии в Китае, за 10 лет потребление увеличилось в 3,2 раза, что оказывает огромное давление на окружающую среду. ВВП Китая в настоящее время составляет менее 10% от валового мирового продукта, а потребление энергии превышает более чем на 20%, Китай занимает первое место в мире по выбросам загрязняющих газов, выбросы парниковых газа в Китае составляют 25% от мирового объема, показатели потребления энергии, загрязнения окружающей среды и выбросов углекислого газа являются слишком высокими. Объем добычи угля в Китае достиг 3 млрд тонн в год, меньше половины этого объема соответствуют требованиям научной продуктивности, большинство производственных мощностей не удовлетворяет принципам безопасности и защиты окружающей среды, а также международным экологическим стандартам.

В докладе было приведено сравнение объемов производства энергоёмкой продукции в 2000 и в 2009 гг. Отмечается, что промышленность с высокой энергоёмкостью в Китае вступила в фазу насыщения. Существующие производственные мощности могут ежегодно строить здания общей площадью 2,5-3 млрд кв. м., 100 тыс. км автомобильных дорог, 7000 км скоростных автомобильных дорог, 6000 км железной дороги, 1500 км новых высокоскоростных железнодорожных линий и реконструировать или построить 20 аэропортов, что уже превышает разумные масштабы потребностей. Энергоёмкие отрасли промышленности не должны и не могут продолжать развиваться такими темпами.

Также приводится анализ, что если в 2020 г. объем потребляемой энергии одной производственной единицей снизится на 44% по сравнению с 2005 г., а к 2030 г. снизится на 68% по сравнению с 2005 годом, даже тогда, энергопотребление будет в 2 раза больше, чем в Японии и Европе. А развитые страны будут продолжать снижать объемы энергопотребления.

На выставке World Expo в Шанхае в 2010 г., где были представлены научно-технические достижения и концепции содействия зеленому развитию от всех

⁵ Сюэ Гохун, Юань Голинь. Жэньши гоцин чжэнцэо чжидин Чжунго нэньюань фачжань чжаньлю (Познавать положение страны, правильно определять стратегию энергетики в Китае) <http://shp.com.cn/xhowcontent.asp?idh=3760>

⁶ Чжоу Юаньчун. Энергетическая стратегия Китая до 2020 г. / www.environmentinfo.org.cn/Energy/f20426.html

⁷ Ежедневная газета «Наука и технологии», Пекин. 28.02.2011.

стран мира, заместитель директора постоянного комитета по экономике и технике НПКСК (Народного политического консультативного совета Китая) нового района Пудун Цзян Хуэй заявил, что «в период «Двенадцатой пятилетки» Китай все еще находится в стадии быстрой индустриализации и урбанизации, а особенно актуальным является зеленое экономическое развитие и развитие зеленых городов».

Генеральный секретарь ЦК КПК Ху Цзиньтао заявил, что «необходимо поглощать и использовать мировые научные и технологические достижения, изменить способ экономического развития, развивать новые стратегические отрасли промышленности»⁸.

Законодательство является одним из основных способов содействия зеленому развитию. В период 12-й пятилетки НПКСК сосредоточится на реализации указаний Генерального секретаря Ху Цзиньтао, направленных на содействие тому, чтобы Всекитайское собрание народных представителей на основе циркулярной модели экономического развития ввело ряд законов и правил, способствующих зеленому экономическому развитию и ускорению изменения способов такого рода развития.

В мире широко применяются законодательные средства для содействия зеленому развитию. В настоящий момент **предлагается разработать конкретные законы и правила зеленого развития в двух сферах.**

Первая — законодательство в сфере зеленого строительства. На строительномонтажные работы в настоящее время приходится около 27% от общего объема потребления энергии. Поскольку в Китае процесс урбанизации крупномасштабен и длителен, необходимо перейти на путь урбанизации нового типа и сделать здания «зелеными» и энергосберегающими, что является важной частью устойчивого развития.

Отсутствие обязательных для выполнения законов и правил в сфере зеленого строительства приводит к тому, что архитектурное проектирование зданий не в состоянии угнаться за новыми технологиями, в результате чего в зданиях ограничено использование новых источников энергии, новых материалов и энергосберегающих технологий.

Вторая сфера — это специальное законодательство, стимулирующее использование энергосберегающих автомобилей с уменьшенным количеством выбросов. Следует обратить внимание на законодательство в данной сфере таких стран, как Япония, США и некоторых других развитых стран. Повысить производительность отрасли автомобилестроения и разработать законодательство, направленное на повышение эффектив-

ности использования энергии, уменьшение выбросов, шума, усовершенствование процесса утилизации, что будет содействовать устойчивому развитию и повышению экологической составляющей в автомобильной промышленности.

Действующие конституционные нормы и законы, направленные на поддержание экологической безопасности, исполняются плохо. Из-за продолжающегося экстенсивного роста экономики все более расточительного потребительского поведения значительной части населения природоохранные мероприятия не успевают за темпами разрушения среды. Местные органы власти, заинтересованные в быстром экономическом росте и мало обращающие внимание на его отрицательные последствия, нередко создают непреодолимые преграды на пути внедрения экологических норм и правил, тем более, что многие из них не составляют единой системы и часто носят временный характер. В стране практически отсутствует общественный контроль за действиями властей и предпринимателей, наносящих невосполнимый ущерб окружающей среде.

Сегодня в КНР **ведется активный поиск системы показателей, которая позволила бы комплексно отражать не только наращивание экономического потенциала, но и экологические утраты.** Подобные показатели могли бы служить и более надежным средством для оценки эффективности региональной политики социально-экономического развития, для поощрения или, напротив, наказания местных руководителей соответственно за успехи или провалы такой политики.

Активно обсуждается предложение рассчитывать и включать в статистическую отчетность государства **данные о «зеленом ВВП»**, очищенном от затрат на восстановление природной среды. До последнего времени такие данные включались только в некоторые специальные статистические сводки. Тем самым появляется возможность показать обществу финансовую составляющую той цены, которую ему приходится платить за действующую модель экономического роста.

Настоящая работа наталкивается на ряд объективных и субъективных факторов, которые затрудняют проведение таковых изменений. В первую очередь они связаны со сложностью разграничения собственности и рыночной оценки ущерба. Последняя в ряде случаев вообще вряд ли может быть осуществлена, так как сложно провести полную монетизацию вреда, наносимого жизни и здоровью людей или нормальному функционированию экосистем.

Перед КНР весьма сложная задача — необходимо форсировать экономическое развитие, наращивать промышленный потенциал, а поэтому и создавать благоприятные условия для экономической деятель-

⁸ Народный политический консультативный совет Китая нового района Пудун города Шанхая www.pdxx.gov.cn, опубликовано 13.04.2011

ности. С другой стороны, государство должно решать и экологические проблемы, что предполагает выделение бюджетных средств на охрану окружающей среды и введение определенных экологических ограничений на промышленное производство на территории Китая. А это пока рассматривается как нежелательная мера, способная снизить темпы экономического роста, ограничить предпринимательскую инициативу и осложнить решение социальных проблем. Считая охрану окружающей среды затратным фактором развития Китая отводит экологической политике второстепенное значение.

В условиях, когда государство само планирует и осуществляет экономическую модернизацию, стимулируя и поощряя развитие частного предпринимательства, установление над ним экологического контроля как бы противоречит основной задаче проводимого экономического курса на форсирование промышленного развития. Поэтому **изначально экологическая политика носит компромиссный характер и в большей мере ориентирована на расширение экономической активности, чем на защиту окружающей среды** от негативного воздействия на нее хозяйственной деятельности.

Двойственность позиции и противоречивость задач, стоящих перед Китаем на современном этапе экономического развития, нашла свое отражение в финансировании экологической сферы по остаточному принципу, в кадровой политике, в слабом техническом оснащении экологических служб, в занижении экологических стандартов и норм экологической безопасности.

В условиях, когда государственная власть в значительной мере выражает корпоративный интерес предпринимательства, обнаруживается зависимость масштабов государственного экологического регулирования от заинтересованности в нем деловых кругов и от их готовности принять вмешательство государства в сферу их деятельности. Сопротивление, широких слоев китайского бизнес-сообщества введению механизмов, ограничивающих экономическую активность и инициативу, как правило, отражается на содержании экологических законов, которые представляют собой компромисс, достигнутый между государственной властью, осознающей необходимость осуществления некоторых мер экологической защиты, и предпринимательством.

Формирующаяся в Китае система экологического регулирования является своего рода соглашением между различными группами общества, обладающими разной степенью экологической зрелости. Поскольку экологический интерес не доминирует в общественном сознании, то на начальной стадии индустриализации экономики принимаемое экологическое законодатель-

ство остается несовершенным с точки зрения защиты природы.

Введением экологического регулирования не исчерпывается деятельность государства. Не менее важной его функцией является осуществление контроля. Китай весьма преуспел в законотворческой деятельности в экологической сфере, однако **основная сложность оказалась в осуществлении контроля за исполнением принятых нормативных актов.**

Проблема экологического контроля одна из острейших для КНР. Она обусловлена в значительной мере слабостью демократических институтов, низкой правовой культурой общества, сохранением традиций бюрократической системы власти и управления и стереотипов поведения. Например, промышленные выбросы в водоемы регулируются системой разрешения на сброс жидких отходов или соответствующими экологическими стандартами. Однако, как свидетельствуют данные о состоянии водных ресурсов в КНР, установленные стандарты для промышленных предприятий по жидким отходам обеспечиваются крайне слабо.

Возможность игнорировать экологические нормы — следствие неэффективности государственной системы экологического регулирования. Административная система экологического регулирования, созданная в развивающихся странах по образцу той, которая существует в развитом мире, предполагает в качестве своей основы проведение постоянного мониторинга состояния окружающей среды и осуществление действенного экологического контроля над источниками загрязнения, что во многом осложнено по финансовым и техническим причинам.

Департамент жилищного строительства и департамент городского и сельского строительства в целях содействия развитию зеленого строительства в будущем будут предоставлять льготные ипотечные кредиты на покупку «зеленых» квартир. В ряде экспериментальных районов налог на имущество в зеленых домах будет снижен в два раза.

В современной экологической ситуации **создание «зеленых кредитов»** просто необходимо. Предусмотрено создание потенциала для мониторинга окружающей среды, очистке городских сточных вод с акцентом на предотвращении загрязнения вод и природоохранных проектов, таких как угольные электростанции. Предприятиям и проектам, не отвечающим требованиям охраны окружающей среды не будут предоставляться кредиты.

Льготные кредиты, предоставляемые банками на покупку «зеленых» зданий или на проекты по предотвращению загрязнений могут обеспечить сохранность денежных средств банковского кредита. Банки, вкладывающие деньги в загрязняющие компании, несут

большие риски. Как только предприятие будет закрыто по причине чрезмерного загрязнения, банк потеряет вложенные средства и его имиджу будет нанесен ущерб. А кредиты, предоставляемые зеленому строительству напротив, не только укрепляют зеленую промышленность, но и подготавливают для банка надежных клиентов. Видно, что предоставление зеленых кредитов само по себе является защитой интересов самого банка.

На самом деле, трудно достичь желаемых результатов в сфере контроля над загрязнением окружающей среды только путем административного регулирования. Хотя по закону, отделы охраны окружающей среды могут осуществлять строгий контроль над предприятиями и проектами, не получившими сертификата оценки экологических последствий и разрешения на выбросы, некоторые загрязняющие отрасли, имея мощную финансовую поддержку, продолжают загрязнять окружающую среду, чтобы получать огромные прибыли, в результате вместо уменьшения загрязнения, контролируемые органы получают лишь увеличение своих издержек. Именно по отношению к таким предприятиям, пользующимся банковской поддержкой, банкам следует прекратить кредитование и прервать цепочку финансирования, чтобы уменьшить загрязнение окружающей среды. Например, в провинции Шаньси, после введения соответствующих положений о «зеленом кредитовании», при кредитовании малых предприятий, особенно в сфере химической промышленности, печатной, бумажной, пивоваренной и других отраслях промышленности, банки вынуждены проводить тщательный анализ технологии процессов производства, изучать доклады об экологическом мониторинге, не допуская несанкционированного ослабления условий кредитования и доступа к рынкам.

При осуществлении «зеленого кредитования» банки с одной стороны защищают свои финансовые вложения, а с другой выполняют свою социальную обязанность. В будущем банки должны в первую очередь поддерживать проекты технологической модернизации предприятий и природоохранные проекты, а также **усилить кредитную поддержку энергосберегающих природоохранных проектов и контроль за загрязнением**. Предоставлять льготное кредитование зеленой промышленности и постепенно создавать долгосрочный механизм кредитной поддержки защиты окружающей среды⁹.

Глава Банка торговли Китая г-н Ма Вэйхуа высказал точку зрения о том, что «многие люди думают, что финансовые фирмы не имеют отношения к окру-

жающей среде, на самом деле это не так. Банковская сфера имеет обязательства и несет ответственность за уменьшение вредного воздействия на окружающую среду. **На банках лежит обязанность оптимального распределения ресурсов путем регулирования кредитной политики**, ограничения выдачи кредитов предприятиям, не отвечающим критериям устойчивого развития, достижения «зеленого финансирования» или «финансирования устойчивого развития»¹⁰.

Примером является **Программа Организации Объединенных Наций по финансовым мероприятиям**, в соответствии с которой финансовые учреждения могут принять активное участие в практике финансирования устойчивого развития. В частности, посредством постоянного совершенствования своей политики «зеленых кредитов», политики доступа к кредитам, рассмотрения экологического фактора в качестве ключевого. Банки предоставляют преимущества по кредитованию при осуществлении жесткого контроля за загрязняющими и энергоемкими отраслями, увеличении использования возобновляемых источников энергии, энергосбережении и сокращении выбросов.

Осуществление **экологического мониторинга** является весьма дорогостоящим делом, но вместе с тем оно осложняется тем, что важным источником загрязнения являются многочисленные мелкие и средние предприятия, многие из которых не зарегистрированы и это крайне затрудняет экологический надзор над их деятельностью¹¹.

При введении специального налога на выбросы и платежей за пользование природными ресурсами предприниматели, в конечном счете, оказываются перед выбором — вкладывать ли средства в техническое перевооружение промышленных предприятий, в разработку и внедрение экологически чистого оборудования и технологий, что с течением времени окупается и приносит доход, либо нести экономические потери, выплачивая государству экологические налоги, устанавливаемые пропорционально нанесенному вреду окружающей среде. Применение **принципа «загрязнитель — платит»** позволяет повысить ответственность загрязнителя перед обществом и сэкономить общественные средства, идущие на покрытие экологического ущерба. Если административная система обязывает загрязняющие предприятия устанавливать предприятия определенного вида оборудования и использовать чистые технологии, не принимая во внимание различия в уровне

⁹ Газета «Окружающая среда Китая». 13.04.2011 (по материалам статьи «Зеленые кредиты стимулируют зеленое развитие»).

¹⁰ Из интервью с членом НПКСК (Народный политический консультативный совет Китая) и главой Банка торговли Китая г-ном Ма Вэйхуа. Газета «Шанхайский фондовый рынок», 14.03.2011.

¹¹ Social Capacity Development for Environment Management in Asia-Japan Environmental Cooperation. P. 57-58.

их материально-технического обеспечения, то использование экономических механизмов предоставляет им право выбора наиболее экономически рентабельных средств обеспечения экологической безопасности, что и повышает заинтересованность компаний в технологической модернизации. В данном ракурсе рассматривается возможность переориентации экологической политики в КНР.

Сфера применения экономических механизмов в экологическом регулировании в Китае остается еще весьма узкой.

На владельце предприятий была возложена прямая ответственность за осуществление мер по сокращению энергозатрат, при поддержке их инициатив со стороны государства.

Возможности экологизации экономического развития в Китае зависят от того, будут ли уже сегодня созданы предпосылки для развития более экологически чистого промышленного производства. И это тем более

актуально, что в условиях незавершенной индустриализации промышленный сектор будет расти высокими темпами. А это при доминировании в нем грязных производств создает повышенный риск экологической деградации, что и диктует изменение модели производства на базе использования энергосберегающих технологий.

Реализация последней во многом зависит от правильной оценки имеющихся на сегодня возможностей. К таковым относится инвестирование в экологические объекты, в новые технологии, а также привлечение иностранного капитала. Тогда и обеспечиваются условия для поддержания устойчивого экономического роста с минимальными экологическими потерями. При этом инвестирование в создание новых объектов, в производство иной продукции в странах региона, по мнению экспертов Азиатского банка развития, немного облегчает смену технологий и ускоряет этот процесс, который требует больших усилий и средств.

Библиографический список:

1. Газета «Окружающая среда Китая». 13.04.2011 (по материалам статьи «Зеленые кредиты стимулируют зеленое развитие»).
2. Газета «Шанхайский фондовый рынок», 14.03.2011.
3. Ежедневная газета «Наука и технологии», Пекин. 28.02.2011.
4. Чжоу Юаньчун. Энергетическая стратегия Китая до 2020 г. / www.environmentinfo.org.cn/Energy/fl20426.html
5. Бергер Я. XVI съезд КПК и стратегия социально-экономического развития Китая // Проблемы Дальнего Востока. 2003. № 2.
6. Закон КНР «Об оценке воздействия на окружающую среду».
7. Закон КНР «О государственных промышленных предприятиях».
8. Конституция и основные законодательные акты КНР. М., 1955. С. 3-4.

References (transliteration):

1. Gazeta «Okruzhayushchaya sreda Kitaya». 13.04.2011 (po materialam stat'i «Zelenye kredity stimuliruyut zelenoe razvitiye»).
2. Gazeta «Shanhayskiy fondovyy ryнок», 14.03.2011.
3. Ezhednevnyaya gazeta «Nauka i tehnologii», Pekin. 28.02.2011.
4. Chzhou Yuan'chun. Energeticheskaya strategiya Kitaya do 2020 g. / www.environmentinfo.org.cn/Energy/fl20426.html
5. Berger Ya. XVI s'ezd KPK i strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya Kitaya // Problemy Dal'nego Vostoka. 2003. № 2.
6. Konstituciya i osnovnye zakonodatel'nye akty KNR. M., 1955. S. 3-4.