

*П.М. Мозиас\**

## **Экологическая политика в Китае: вверх по лестнице, ведущей вниз?**

**АННОТАЦИЯ:** В статье выявляются системные причины нынешнего экологического кризиса в Китае. Описан инструментарий природоохранной политики, показано, насколько эффективными являются те или иные её методы (правовые, административные, экономические и т.д.). Анализируется влияние, которое оказывают на экологическую политику сдвиги в социальной структуре китайского общества, с одной стороны, и изменения статуса КНР в международной политике — с другой.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** экология, экстерналии, «экологическая кривая Кузнеця», возобновляемые источники энергии, «зелёная» экономика.

В результате нескольких десятилетий ускоренного экономического роста Китай ныне не только самая населённая страна, но и обладатель наибольшей доли в мировом ВВП, исчисленном по паритету покупательной способности. Быстрое экономическое развитие, структурной основой которого являются процессы индустриализации и урбанизации, по определению порождает повышенное давление на окружающую среду. В случае с Китаем особую остроту этой проблеме придаёт то, что речь идёт о стране, испытывающей серьёзный дефицит природных ресурсов. Их абсолютные запасы в КНР велики: по общей величине клина пахотных земель он занимает третье место в мире, по запасам пресной воды — шестое, по площади лесных массивов — пятое. Но ситуацию корректирует фактор огромного

---

\* Мозиас Пётр Михайлович, к.э.н., департамент мировой экономики Национального исследовательского университета Высшая школа экономики, Москва, Россия; E-mail: [pmozias@hse.ru](mailto:pmozias@hse.ru)

населения: подушевые показатели обеспеченности водными ресурсами составляют в Китае только  $\frac{1}{4}$ , пахотными землями —  $\frac{2}{5}$ , лесными площадями —  $\frac{1}{4}$ , а запасами древесины —  $\frac{1}{7}$  от среднемирового уровня [16, с. 20–21; 21, с. 176].

К тому же китайский экономический рост до сих пор был преимущественно экстенсивным, ресурсоёмким. В 2012 г., когда удельный вес Китая в мировом ВВП был близок к 11,5%, его доля в мировом потреблении угля достигала 47%, цемента — 54%, стали — 45%, меди — 43% [48, 17.11.2014]. С одной стороны, это является отражением обретённого Китаем лидерства в производстве многих видов промышленной продукции, требующих больших затрат ресурсов, а с другой стороны, повышенная ресурсоёмкость свидетельствует о невысокой эффективности китайской экономики. В 2009 г. для выпуска товаров общей стоимостью в 1 млн. долл. в Китае требовалось 390 т условного топлива, тогда как в среднем по миру — 300 т, а в развитых странах — ещё меньше (в Германии — 173 т) [52, 10.08.2013, с. 18]. Воды в расчёте на единицу промышленной продукции в Китае используется в четыре раза больше, чем в среднем по миру.

Взаимодействие человека и природы в Китае всегда было конфликтным. Многие историки считают именно антропогенную нагрузку на ограниченные природные ресурсы главным фактором, определившим закономерности тысячелетней китайской истории (см. [7; 10]). После образования КНР в 1949 г. и вплоть до начала рыночной трансформации на рубеже 1970–1980-х годов природоохранной деятельности уделялось мало внимания. Экологическая политика по существу стала формироваться только в период реформ, и этому способствовала усиливавшаяся по мере экономического роста напряжённость экологической ситуации.

Как обычно бывает в партоткратическом государстве, санкция на осуществление такой политики должна была быть оформлена идеологически. В середине 1990-х годов в китайских партийных и правительственных документах появилось утверждение, что «устойчивое развитие» является неотъемлемой частью «социализма с китайской спецификой». В 2000-е годы тогдашнее руководство во главе с Ху Цзиньтао фактически признало, что высокие темпы экономического роста были достигнуты ценой глубокого социального расслоения и деградации среды обитания. В идеологический оборот были введены «научная концепция развития» и концепция «гармоничного общества», включавшие в себя установку на сбалансированное сосуществование природы и общества. На XVII (2007) и XVIII (2012) съездах КПК был провозглашён курс на строительство

в Китае «экологической цивилизации». В 2013 г., говоря о необходимости повысить эффективность использования природных ресурсов, нынешний лидер Си Цзиньпин употребил понятие «бережливое общество»<sup>1</sup>.

В декларациях, таким образом, недостатка нет. Множественны и реально осуществляемые мероприятия экологической политики, в их числе и определённые институциональные и технологические инновации, направленные на формирование в Китае «зелёной» экономики. Но несмотря на некоторые локальные успехи, пока говорить о переломе общей тенденции к ухудшению экологической ситуации не приходится<sup>2</sup>. Судя по данным опросов, состояние окружающей среды, наряду с коррупцией и имущественным расслоением, постоянно находится в первой «тройке» самых болезненных для

---

<sup>1</sup> Н.Г. Рогожина констатирует, что само восприятие мировым сообществом идеи «устойчивого развития» во многом стало результатом давления со стороны развивающихся стран, включая Китай. Они видели в попытках Запада добиться от них чётких обязательств по ограничению ущерба для окружающей среды угрозу для собственного экономического роста и решения проблемы бедности, а потому на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) они настояли на трактовке экологических вопросов не как самостоятельных, а как составной части экономической проблематики [14, с. 4]. Немецкие исследователи Т. Хеберер и А. Сенц справедливо отмечают, что в западных постиндустриальных обществах термин «экология» обычно ассоциируется с чистым воздухом, водой и почвой, с утилизацией отходов и охраной флоры и фауны. А в Китае, особенно в деревнях, решение экологических проблем стоит в одном ряду с другими мерами по повышению уровня жизни: доступ к чистой воде и канализации, организация вывоза мусора столь же важны, как и строительство дорог и линий электропередач [34, с. 95]. В этом смысле идеологемы «устойчивого развития» и «экологической цивилизации» вполне утилитарны.

<sup>2</sup> Подобная двойственность находит отражение в работах российских исследователей, занимающихся проблематикой природоохранной деятельности в Китае. Е.И. Кранина относит 80% территории страны к «зонам экологического бедствия», но одновременно пишет о произошедшем в КНР «повороте к экологической политике» и применении в стране «новой, инновационной модели экологической безопасности» [4, с. 71–72]. И.В. Ушаков называет китайскую экономику «природоёмкой и природоразрушительной» и отмечает, что «эти проблемы нарастают как снежный ком». Но, по его мнению, «обращает на себя внимание и та хладнокровная, методичная и интенсивная работа, которая продельвается руководством страны в этой области» [16, с. 51, 170]. Н.Н. Приходько, В.Ю. Чёрная и Чан Янь называют экологическую ситуацию в КНР «кризисной», но пишут и о том, что «Китай прилагает все усилия по охране окружающей среды в стране» [13, с. 156, 159].

китайского общества проблем. Экологическими причинами обусловлены до  $\frac{1}{4}$  всех происходящих в Китае протестных выступлений [51, 13.07.2011; 52, 10.08.2013, с. 19]. Закономерно возникает вопрос о причинах недостаточной эффективности реализуемой экологической политики.

Симптомы тяжёлого экологического кризиса в Китае налицо. В 2013 г. в 60% городов страны уровень загрязнения атмосферного воздуха не соответствовал принятым на тот момент национальным стандартам безопасности [51, 26.12.2013]. А в 2014 г. из 74 городов, перешедших на новые, более жёсткие, стандарты, удовлетворяли им только 3 [51, 5.06.2014]. Данные мониторинга Всемирной организации здравоохранения рисуют ещё более удручающую картину: только 1% из 500 крупных городов КНР удовлетворяет нормативам качества воздуха, установленным ВОЗ [19, с. 34]. Периодическое появление в небе смога для китайцев, особенно для живущих на Севере страны, давно стало привычным. Но в 2010-е годы эта проблема приобрела невиданные масштабы: смог перестал быть локальным и кратковременным явлением, уже было несколько случаев, когда он распространялся на несколько недель практически на все восточные и центральные провинции страны. Его главной причиной стала концентрация в воздухе PM<sub>2,5</sub> — мелких (диаметром менее 2,5 микрон) твёрдых частиц, образующихся вследствие комбинированного влияния многих загрязнителей.

Для Китая традиционным является ветровой перенос песчаных аэрозолей из степей и пустынь северо-западных провинций. По несколько раз в год он принимает форму «пыльных бурь» в тех или иных регионах страны. Но в современных условиях загрязнение воздуха — это прежде всего результат техногенного воздействия. Главным используемым в Китае энергоресурсом остаётся уголь, доля которого в топливно-энергетическом балансе в 2014 г. составляла 67,1% [51, 20.11.2014]. Хотя она несколько снизилась по сравнению с 1990-ми годами, когда она в среднем достигала 75%, но абсолютные размеры потребления угля продолжают увеличиваться по мере прироста промышленного производства и ВВП. Как следствие, в дополнение к своему давнему лидерству по выбросам в атмосферу двуокиси серы, КНР в 2006 г. сменила США в качестве крупнейшего в мире источника выбросов углекислого газа [18, с. 111].

В 2000–2010-е годы в Китае в полной мере проявился и ещё один сопутствующий экономическому развитию источник загрязнения атмосферы. Если раньше главным средством передвижения для большинства китайцев был велосипед, то теперь покупка автомобиля стала доступна десяткам миллионов семей-представителей

среднего класса. Связанный с автомобилизацией рост выхлопов привёл к увеличению концентрации в воздухе таких поллютантов, как окислы азота.

Частицы PM<sub>2,5</sub> могут проникать в организм человека не только через органы дыхания, но и через кожу, вызывая тяжёлые болезни. По оценкам ВОЗ, число смертей, обусловленных загрязнением воздуха за пределами жилых и производственных помещений, увеличилось в КНР с 900 тыс. в 1990 г. до 1,2 млн. в 2010 г. [51, 4.08.2014]. Выбросы двуокиси серы вследствие сжигания угля возвращаются на землю в виде «кислотных дождей». Им в настоящее время подвержено до 1/3 территории страны, они резко негативно сказываются и на здоровье людей, и на состоянии сельскохозяйственных угодий, зданий и сооружений.

Проблемы водоснабжения в КНР столь остры, что Вэнь Цзябао (премьер-министр страны в 2003–2013 гг.) однажды назвал их «угрозой самому существованию китайской нации». Как минимум, в 1/3 административных единиц провинциального уровня показатель обеспеченности водой не дотягивает до установленного Всемирным банком критерия достаточности в 1000 куб. м на душу населения в год [52, 10.08.2013, с. 18]. Общий дефицит водных ресурсов усугубляется их неравномерным распределением по территории Китая: 80% приходится на Юг страны, тогда как половина населения и 2/3 пахотных земель сосредоточены на Севере<sup>3</sup>. В условиях многолетнего экономического бума некоторые китайские реки из-за забора воды на хозяйственные нужды обмелели настолько, что они теперь не доходят до моря.

Главным фактором обострения водного дефицита стало загрязнение речных и озёрных вод промышленными и бытовыми стоками. Специалисты Китайского геологического общества подсчитали, что до 1/4 всех вод в семи главных китайских реках и их притоках уже не годятся ни для использования в промышленности, ни для полива в земледелии [26, с. 186]. По другим оценкам, в той или иной степени

---

<sup>3</sup> С этим во многом связана повышенная предрасположенность Китая к стихийным бедствиям — наводнениям на юге и засухам на севере и западе. Она ещё больше усиливается в результате глобального потепления. Традиционные муссоны слабеют и изливают дожди преимущественно на юго-восточном морском побережье, не донося воду до глубинных материковых провинций. Происходит таяние ледников в Тибете, питающих крупнейшие китайские реки: за последние 30 лет площадь ледников сократилась на 8000 кв. км (на 15%), что создаёт угрозу снижения уровня воды в Хуанхэ, Янцзы и Меконге [51, 15.08.2014].

заражены 70% всех рек и озёр и 50% грунтовых водных источников [51, 25.09.2014]. По данным китайского Министерства водных ресурсов, в 2012 г. из 660 с лишним китайских городов дефицит воды испытывали более 400, причём в 110 из них ситуация была особенно тяжёлой [26, с. 186]. В деревнях доступ к водопроводам имеют менее 25% домашних хозяйств, а остальные используют воду из колодцев, рек, прудов или от атмосферных осадков. Из-за нехватки воды около 70% крестьянских семей не имеют соответствующих санитарным нормам простых деревенских туалетов [11, с. 38–39].

По официальным оценкам, не пригодны для питья 40% речных и 55% грунтовых вод. Около 500 млн. человек, т.е. более трети китайского населения, вынуждены употреблять в быту воду, небезопасную для здоровья. Зловещим символом водной проблемы стало появление в Китае «раковых деревень», где распространённость онкологических заболеваний в десятки раз выше, чем в среднем по стране. По состоянию на 2010 г. было выявлено уже 459 таких населённых пунктов, и расположены они, как правило, в бассейнах рек с высокой степенью заражения [26, с. 187; 51, 8.08.2013].

Тонны сточных вод и мусора по рекам попадают в омывающие территорию Китая моря. Береговая линия быстро загрязняется и из-за активной хозяйственной деятельности в приморской полосе, из-за сбросов отходов с судов, из-за утечки нефти при морских транспортных перевозках и авариях на разрабатываемых шельфовых месторождениях. Во многих местах происходит сползание берегов в море. Около 80 млн. человек живут на территориях, расположенных ниже уровня моря, что делает их уязвимыми к воздействию штормов [52, 10.08.2013, с. 18]. Уже много лет вдоль всего побережья Китая отмечаются «красные приливы»: на поверхности воды наблюдаются крупные пятна бурого цвета, вызванные концентрацией примитивных бескислородных водорослей, доказано, что их распространению способствуют «кислотные дожди» [2, с. 95–103].

Тенденцию к сокращению земельных площадей, занятых под пашню, за последнее десятилетие удалось остановить — прежде всего, благодаря введению с 2004 г. госсубсидий производителям зерновых. Площади, занятые злаковыми культурами, сократились с 113,79 млн. га в 1998 г. до 99,41 млн. га в 2003 г., но затем этот показатель снова стал расти — до 101,61 млн. га в 2004 г. и 111,96 млн. га в 2013 г., даже несмотря на продолжающиеся реквизиции земли у крестьян на нужды промышленного и инфраструктурного строительства [20, с. 101]. Однако острой проблемой остаётся состояние почв. Неэффективная утилизация отходов и стоков «волостных и поселковых» (т.е. созданных в сельской местности) промышленных предприятий

привела к тому, что, по официальной оценке, солями тяжёлых металлов в 2006 г. были заражены 10%, а в 2012 г. — 20% земель сельскохозяйственного назначения [21, с. 161; 52, 10.08.2013, с. 18].

Процесс экономического развития сыграл с Китаем и ещё одну злую шутку. Если до начала реформ в аграрном секторе страны использовались преимущественно удобрения органического происхождения, то за последние 30 лет КНР стала крупнейшим в мире потребителем минеральных удобрений. Обладая 7% пахотных площадей мира, Китай задействует 35% мирового объёма пестицидов и химических удобрений [16, с. 163]. Их использование нерационально, избыточно, они не полностью усваиваются растительными культурами, остаются в земле и попадают в грунтовые воды, ещё более усугубляя заражение водных источников. Один за другим вспыхивают скандалы, когда опасные для жизни вещества обнаруживаются в поступающих в розничную торговлю продуктах питания.

За счёт искусственных посадок приостановлено сокращение лесных массивов Китая. Показатель покрытия территории лесами увеличился с 16,6% в 2001 г. до 18,2% в 2004 г., 20,4% в 2007 г. и 21,6% в 2009 г., а затем он стабилизировался на этом уровне [20, с. 71; 51, 28.02.2006]. Согласно утверждённой Госсоветом КНР «Программе охраны и использования лесных ресурсов на 2010–2020 гг.», к 2020 г. лесами должно быть покрыто 23%, а к 2050 г. — 26% территории страны. Установлена и «красная линия» в абсолютном выражении: совокупная площадь зелёных насаждений в КНР должна быть не меньше 312 млн. га, а собственно лесов — не меньше 223 млн. га [47, 5.12.2007, 10.06.2010]. Но во многих отдалённых районах, куда затруднён подвоз угля и других видов топлива, лес и сейчас активно рубится крестьянами на дрова.

Процесс десертификации тоже удалось замедлить: если в конце 1990-х годов площадь опустыненных земель увеличивалась в среднем на 3500 кв. км в год, то в начале 2010-х годов — на 1300 кв. км в год [21, с. 177]. Но пустыни уже занимают 18,1% территории КНР [47, 28.03.2007], а «пыльные бури» происходят в Пекине и других городах на Севере страны гораздо чаще, чем это бывало в 1980–1990-е годы. Китайская фауна всегда считалась уникально разнообразной, но к настоящему времени 40% представителей животного мира числятся в Красной книге [52, 10.08.2013, с. 18].

Возможно ли принципиально улучшить состояние окружающей среды в Китае в кратко- или среднесрочной перспективе? Надо сказать, что Китай вплотную столкнулся с необходимостью активизации экологической политики на более ранней стадии социальной трансформации, чем страны, осуществившие индустриализацию в

прошлом. Отчасти это связано с тем, что в современном мире вообще возросла скорость индустриализации: «малым драконам» Восточной и Юго-Восточной Азии, а теперь и Китаю потребовалось для создания диверсифицированного промышленного комплекса на несколько десятилетий меньше, чем странам Западной Европы и Северной Америки, прошедшим этот путь в XVIII–XIX вв.<sup>4</sup> Но важны и собственно масштабы Китая: то, какое огромное количество людей страдает от плохой экологии в самой КНР, и то, что ввиду своих размеров китайская экономика во многом задаёт негативные тренды изменения экологической ситуации во всём мире. При этом и социальный состав населения Китая, в котором крестьянство до сих пор составляет лишь чуть менее половины, и отраслевая структура его экономики с высоким удельным весом обрабатывающей промышленности, и его политическая система — всё это весьма отличается от аналогов в западных и восточноазиатских странах, где более или менее решительная борьба за спасение природы стала вестись только после вступления в постиндустриальную эпоху.

Изучение опыта ныне развитых стран позволило ряду западных специалистов ещё в 1990-е годы сформулировать гипотезу об «экологической кривой Кузнеця» (ЭКК). Речь идёт о том, что на ранних стадиях модернизации страны загрязнения и деградация окружающей среды усиливаются, но после прохождения «поворотного пункта» (turning point), т.е. при достижении определённого уровня подушевого ВВП, тенденция меняется на противоположную (см. [30, 40]). Иными словами, при высоком уровне душевого дохода экономический рост не усугубляет загрязнения, а, наоборот, способствует улучшению качества среды обитания<sup>5</sup>. Такую эволюцию по траектории «перевернутой буквы U» отдельные исследователи объясняют по-разному:

– структурными сдвигами, происходящими в развивающейся экономике (сначала от преобладания сравнительно экологически щадящего сельского хозяйства к доминированию загрязняющей

---

<sup>4</sup> Ускорение индустриализации во многом связано с тем, что современные развивающиеся страны могут воспользоваться возможностями привлечения капиталов и технологий из-за рубежа и сбыта своей экспортной продукции на рынках развитых стран.

<sup>5</sup> Очевидным прообразом этой концепции является высказанное в 1950-е годы С. Кузнецом предположение о том, что по мере индустриализации неравенство доходов сначала резко усиливается, а потом постепенно сглаживается [39].

среду обрабатывающей промышленности, а затем — к повышению удельного веса сферы услуг, где уровень загрязнений ниже);

– внешнеторговой специализацией развивающихся стран на экологически «грязных» трудо- и ресурсоёмких товарах, недоступностью для этих стран более «чистых» технологий и нежеланием их внедрять по экономическим соображениям, тогда как сравнительные преимущества развитых стран лежат в сфере производства товаров и услуг, где нужны высокие технологии и высокое качество человеческого капитала;

– формированием финансовых условий для инвестиций в экологию в связи с увеличением совокупного богатства общества; усилением спроса на более высокое качество окружающей среды в результате роста располагаемых доходов и удовлетворения спроса на товары и услуги массового потребления;

– изменениями типа расселения: загрязнения достигают пика, когда промышленность концентрируется в мегаполисах, но они уменьшаются, если индустриальное развитие становится более дисперсным, а значительная часть населения переезжает жить в пригороды<sup>6</sup>.

Концепция ЭКК не является общепризнанной. Некоторые её критики утверждают, что улучшение экологической ситуации всегда позитивно коррелирует с ростом подушевого дохода и является составной частью национальной конкурентоспособности (см. [43]). Иные считают, что рост подушевого ВВП и увеличение отходов и выбросов происходят параллельно, а иллюзия существования ЭКК порождена тем, что темпы экономического роста в развитых странах медленнее, чем в развивающихся (см. [44]). Но в любом случае и большинство сторонников гипотезы об ЭКК не отрицают, что улучшение экологической ситуации принципиально возможно ещё на относительно ранней стадии развития страны, и они не считают, что уменьшение загрязнений после прохождения «поворотного пункта» происходит автоматически. Для этого нужны осознанные действия общества и государства, не склонных далее мириться с нарастанием экологических угроз.

Саму необходимость осуществления государством специальной экологической политики в экономической теории обычно обосновывают, используя понятие «экстерналии (внешние эффекты)». Под ними понимаются издержки и выгоды от производства и потребления товаров и услуг, которые не получают отражения в ценах, формирующихся по результатам рыночных сделок. Речь идёт о том, что деятельность хозяйствующих субъектов или их взаимодействие друг

---

<sup>6</sup> См. обзор дискуссии об ЭКК в работах [40, 44].

с другом могут вызывать последствия, которые испытывают на себе другие предприятия, домохозяйства или даже общество в целом. Внешние эффекты подразделяются на позитивные и негативные.

Позитивные экстерналии возникают тогда, когда определённые экономические агенты фактически берут на себя часть издержек по реализации чужих интересов. Примерами из природоохранной сферы являются инвестиции в системы водоснабжения и канализации, внедрение отдельными предприятиями технологий глубокой переработки сырья, проведение мероприятий по рекультивации загрязнённых земель, развитие электрогенерации за счёт неуглеводородных, возобновляемых источников энергии (ВИЭ) и т.д. В результате выгоды получает общество в целом, но именно это и может удерживать компании от таких действий. Ведь частная фирма будет знать, что от реализуемого ею инновационного, природоохранного проекта выиграет большое число других субъектов, в том числе и таких, которые продолжают загрязнять окружающую среду в прежних объёмах. Для них возможные экологические улучшения будут по сути бесплатными, а фирма-инноватор заведомо не получит вознаграждение, адекватное величине достигнутого позитивного эффекта. Поэтому позитивные экстерналии могут оборачиваться недоинвестированием: корпоративный сектор будет воздерживаться от капиталовложений в природоохранные проекты.

Негативные внешние эффекты генерируются, если рыночные агенты перекладывают часть своих издержек на других. Хрестоматийный пример — это ядовитые выбросы в атмосферу с промышленных предприятий. Их следствием является ущерб для здоровья населения, который заведомо не может быть исчислен только в денежной форме. Частные предельные издержки предприятий-загрязнителей, при которых достигается максимизация их прибыли, меньше тех издержек, которые несёт общество в целом, на сумму затрат, необходимых для устранения загрязнений. Наличие этой разницы поощряет предприятия к нерациональному увеличению выпуска продукции и инвестиций, к расточительному использованию ресурсов.

В экономической теории предложены альтернативные подходы к решению проблемы внешних эффектов. В рамках *пигувианского подхода* (по имени основоположника — английского экономиста первой половины XX в. А. Пигу) экстерналии трактуются как разновидность «провалов рынка» — ситуаций, когда, предоставленный самому себе, рыночный механизм не может обеспечить оптимальное распределение ресурсов и требуется корректирующее воздействие государства. С точки зрения пигувианского подхода нужно установить специальные налоги на предприятия, порождающие негативные

экологические экстерналии: лишение их части доходов вынудит их сократить «грязное» производство. А позитивные экологические экстерналии могут быть максимизированы благодаря тому, что государство или само будет выполнять порождающие их функции и использовать для этого средства налогоплательщиков, или же оно будет выделять субсидии тем частным структурам, которые захотят стать проводниками идеи «зелёной» экономики [12].

Понятно, однако, что подобное вмешательство властей в функционирование экономического механизма актуализирует проблему «провалов государства»: налоговое маневрирование может вызвать нерациональное перераспределение капитала между отраслями, а дотации могут быть использованы нецелевым образом — для обогащения политических и деловых элит. Осознание этих обстоятельств привело к появлению *коузианского подхода* (по имени современного американского экономиста Р. Коуза), который утверждает, что загрязняющее природу производство может быть уменьшено и без непосредственного участия государства, путём взаимодействия рыночных агентов. Логика коузианского подхода исходит из того, что предприятия, наносящие экологический ущерб, учитывают упущенные выгоды и альтернативные издержки использования ресурсов, которыми они владеют. Поэтому они будут склонны вступать в соглашения с другими лицами о сокращении вредного воздействия, если смогут получить адекватную компенсацию. Государство же будет способствовать таким соглашениям, если оно обеспечит чёткую спецификацию прав собственности [3].

Но базовая предпосылка коузианского подхода — это близкий к нулевому уровень транзакционных издержек, т.е. затрат на согласование интересов участников предполагаемой природоохранной сделки. Подобное условие заведомо нереалистично, если интересам предприятий-загрязнителей противостоят интересы широкого круга людей, страдающих от деградации среды обитания: таких людей тяжело организовать, трудно исчислить наносимый им ущерб, их интересы сложно адекватно представить в судах. Поэтому коузианский подход, очевидно, годится для более локальных ситуаций. Например, экологический конфликт между компанией-загрязнителем и компанией, страдающей от загрязнения, может быть урегулирован путём обмена активами и ресурсами между ними или даже слияния их в одну компанию.

Коузианский подход нашёл воплощение и в распространённой уже во многих странах практике торговли квотами на вредные выбросы. Государство от имени населения, владеющего общими природными ресурсами, распределяет такие квоты между производителями, мобилизует тем самым денежные средства для проведения

природоохранных мероприятий, а дисциплина соблюдения квот обеспечивается не только административным, но и рыночным механизмом — благодаря тому, что компании могут перепродавать квоты друг другу.

Но какие бы элементы ни преобладали в экологической политике (административные ограничения, фискальные регуляторы или защита прав собственности), эффективность их использования определяется прежде всего тем, как устроено применяющее их государство. В демократических обществах политикам часто бывает трудно решиться на реализацию природоохранных мероприятий. Такие меры непопулярны у бизнеса, а их позитивные последствия, как правило, становятся ощутимыми уже за рамками текущего электорального цикла. Да и широкие массы населения приходятся убеждать в необходимости сознательно ограничить потребление, тогда как основные выгоды от этого получают будущие поколения, которые и так будут заведомо богаче, чем ныне живущие.

На таком фоне партократическое государство китайского образца, на первый взгляд, обладает преимуществом в возможности проведения экологической политики «в долгую», в том числе благодаря своей способности концентрировать финансовые и человеческие ресурсы на приоритетных направлениях<sup>7</sup>. То, что китайское государство до сих пор не добилось решающих успехов на природоохранной стезе, нередко объясняют взаимной противоречивостью целей экологической и экономической политики. Предполагается, что решение хозяйственных задач пока было для властей более значимым, чем сбережение среды обитания. Но, как представляется, важны не столько декларируемые цели, сколько институциональные условия, в которых вырабатывается и осуществляется политика по обоим направлениям, они-то как раз и формируют реальный баланс между хозяйственной и экологической составляющими<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Китайские экономисты Ван Юйчжэ, Чжао Цзин и Ч. Ши видят сильную сторону китайского государства в том, что при проведении экологической политики правительство стимулирует различные социальные группы к кооперационному поведению без ущерба для поставленных целей, а он мог бы быть нанесён в процессе согласования интересов [45, с. 75].

<sup>8</sup> И.Г. Ушаков связывает низкую эффективность китайской экологической политики с экстенсивным характером экономического роста, определяемым политическими установками [15, с. 84]. Е.И. Кранина объясняет её самым переходным характером китайской экономики [5; с. 109]. Но остаётся при этом неясным, какие именно институциональные механизмы переходной экономики способствуют поддержанию экстенсивного, природоразрушительного экономического роста.

Я. Корнаи и его последователи давно показали, что даже в дореформенное время политико-экономические системы социалистических стран не были монолитными. За видимостью жёсткого централизма скрывался сложный механизм «торгов», в ходе которых согласовывались интересы верхних и нижних звеньев управленческой иерархии [37]. А в ходе реформ в Китае произошла значительная децентрализация: провинциальные, уездные, городские правительства получили многочисленные дополнительные полномочия, включая распоряжение фискальными доходами и государственными активами. Возможности местных властей по отстаиванию собственных интересов возросли настолько, что ещё в 1980-е годы западные эксперты стали употреблять для характеристики китайской политической системы термин «фрагментированный авторитаризм» [41]. Ныне местные правительства не являются простыми проводниками общегосударственной политики, в том числе экологической. Благодаря возросшему объёму контролируемых ими ресурсов и преимуществ информационной асимметрии (т.е. неспособности Центра самостоятельно отследить в деталях ситуацию по всей стране) они могут как влиять на принятие решений Пекином, так и саботировать исполнение поступающих указаний, если те им невыгодны.

Политические и экономические элиты в современном Китае, особенно на местах, — это по существу одно целое. Те анклавов хозяйства, которыми управляют местные чиновники, — это давно уже не тотально огосударствленная экономика маоистского образца. Но преобразования отношений собственности протекают сравнительно медленно, двусмысленным остаётся официальное отношение к приватизации, и в целом чётких границ между государственным и частным секторами до сих пор не возникло. Источником для развития негосударственных укладов хозяйства и сейчас во многом остаётся перераспределение государственных средств.

Местные власти заинтересованы в высоких темпах экономического роста на подведомственных территориях, ведь за счёт этого пополняются местные бюджеты и решается столь насущная для Китая проблема трудовой занятости. Но не менее важна и личная мотивация чиновников: ещё в 1980-е годы в Китае была учреждена система оценки управленческих кадров, важнейшими показателями в ней являются темпы увеличения объёмов производства и инвестиций на местах, их максимизация сулит чиновникам служебное продвижение.

Помимо того, что представители партийно-государственного аппарата напрямую контролируют госпредприятия, они так или иначе оказывают влияние и на частнопредпринимательские структуры (через смешанные формы собственности, личные унии чиновников и

бизнесменов, лоббирование выделения кредитов госбанками; протекционистскую защиту от товаров, произведённых в других провинциях и т.д.). Благодаря доступу предприятий к государственным источникам финансирования инвестиционные риски минимизируются: инициаторы капиталовложений могут выиграть от реализации проектов, а возможные убытки всё равно будут списаны на государство. Как следствие, в экономике постоянно происходит разбухание инвестиционного спроса со стороны предприятий и местных властей и формируются избыточные производственные мощности, в том числе в ресурсоёмких, загрязняющих окружающую среду отраслях промышленности.

К тому же административная децентрализация и оценка деятельности чиновников по валовым показателям запустили в действие механизм межрегиональной конкуренции. Местные правительства привлекают на свои территории внешних инвесторов, устанавливая для них налоговые льготы, снижая тарифы за пользование землёй, водой, электроэнергией; создавая промышленные парки на отобранных у крестьян землях. На нарушения инвесторами экологических нормативов они часто смотрят сквозь пальцы. Развитие «грязных» производств получает тем самым дополнительное ускорение, к нему подключаются не только китайские, но и иностранные инвесторы.

Таким образом, свойственный ещё традиционной командной экономике синдром «мягких бюджетных ограничений» проявляется и в современном Китае. Закономерным следствием является поддержание экстенсивного экономического роста, несмотря на все декларации властей о необходимости изменения его характера. Понятно, что среда непрояснённых прав собственности и отсутствие единых «правил игры» на фискальном поле весьма неблагоприятны для задействования как пигувианских, так и коузианских инструментов экологической политики.

Важно и то, как осуществляется контроль за исполнением уже принятых природоохранных решений. В западных странах важнейшую роль и в их инициировании, и в мониторинге их эффективности играют представители гражданского общества в лице экологических неправительственных организаций (НПО), которые в случае необходимости решают вопросы через суды. В Китае элементы такого «внешнего» контроля тоже уже появились, но деятельность НПО поставлена в жёсткие рамки, а судебная система не является действенным противовесом влиянию государства и корпоративных структур<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> За период XI пятилетки (2006–2010) китайское Министерство охраны окружающей среды получило около 300 тыс. петиций с жалобами экологиче-

Преобладает «внутренний» контроль верхних звеньев системы управления над нижними. Но фактически это означает, что за тем, как реализуется политика по отношению к предприятиям-загрязнителям, следит то самое государство, которое связано с ними экономическими интересами. В рамках самой административной системы оценка эффективности принятых мер по возможности утаивается от автономных наблюдателей, таких как партийные органы. Широко распространено камуфлирование имеющихся проблем, а отсюда ещё одна особенность китайской экологической политики: часто её мероприятия осуществляются в качестве реакции на экологические катастрофы, информацию о которых первоначально пытались скрыть. Во многом именно слабостью «обратных связей» объясняется то, что решать и экологические, и другие социальные проблемы у китайской политико-административной системы получается намного хуже, чем поддерживать темпы экономического роста: ей не хватает для этого внутренней дифференцированности, способности улавливать запросы, которые идут со стороны общества<sup>10</sup>.

Сами институциональные основы проведения экологической политики в Китае, таким образом, противоречивы, и не приходится удивляться тому, что неоднозначны и результаты: на одних направ-

---

ского характера. Но за это время в судах было возбуждено всего 980 административных и 30 уголовных дел об экологических нарушениях [26, с. 131]. В 2007 и 2009 гг. специалисты Института Восточной Азии Дуйсбургского университета (Германия) и Центра сравнительных политических и экономических исследований (Пекин, КНР) проводили в шести китайских муниципалитетах совместные полевые исследования того, как осуществляется экологическая политика на местах. Все судьи и адвокаты, которых исследователи просили об интервью, ответили отказом под тем предлогом, что у них нет опыта работы с делами экологического характера [31, с. 48].

<sup>10</sup> Американские исследователи Э. Витфорд и К. Вонг провели регрессионное исследование влияния политической демократизации на состояние окружающей среды в стране. Какой-либо устойчивой корреляционной зависимости обнаружено не было. Но было выявлено позитивное влияние на экологию со стороны организованных групп интересов (НПО и компаний, следующих принципам корпоративной ответственности). А если учесть, что в странах с более высоким подушевым ВВП экологическая ситуация обычно лучше, чем в бедных странах, то вырисовывается опосредованное влияние политического фактора: более богатые страны с развитыми структурами гражданского общества, т.е. демократические страны, выглядят лучше и в экологическом плане [46]. Но отсюда вовсе не следует, что ключом к решению экологических проблем в развивающихся странах является как можно более быстрая демократизация.

лениях имеют место поступательное движение и интересные эксперименты, а на других — проблемы не только не разрешаются, но и усугубляются<sup>11</sup>.

При осуществлении экологической политики китайское государство пользуется обширным набором инструментов, в том числе и из ещё дореформенного арсенала. Пятилетние планы в Китае давно уже стали не механизмами распределения материальных и финансовых ресурсов, а декларациями о социально-экономических приоритетах на среднесрочную перспективу. Но в случае необходимости некоторым их показателям опять может быть придана директивность. Именно так произошло после того, как не были реализованы индикативные задания X пятилетки (2001–2005) в экологической области.

За тот период выбросы в атмосферу сернистого газа выросли на 27,8%, а других загрязняющих веществ — на 2,1%, тогда как планом предусматривалось уменьшение тех и других на 10% [47, 27.11.2007]. На XI пятилетку (2006–2010) было законодательно установлено, что по стране в целом удельная энергоёмкость ВВП (расходы энергии на единицу ВВП) должна снизиться за пять лет на 20%, а выбросы двуокиси серы и COD (показатель загрязнения водной среды) — на 10% [47, 30.11.2007]. Дифференцированные нормативы снижения были развёрстаны Центром между провинциальными правительствами, а те, в свою очередь, спускали соответствующие задания на уровень уездов, отраслей и крупных предприятий.

Ван Юйчжэ, Чжао Цзин и Ч. Ши показали в своей работе [45], что само установление этих экологических ориентиров происходило традиционным для плановой экономики методом «торга». Сначала центральные власти собирали заявки с мест, а в них закладывались очень разные планируемые показатели — в зависимости от того, хотели провинциальные руководители показать свое рвение или же, напротив, они стремились обеспечить себе пространство для манёвра. Так, предлагавшиеся нормативы снижения энергоёмкости варьировались от 10 до 30%. Затем, после иерархических согласований, Центр модифицировал эти заявки и спускал их обратно в качестве плановых заданий.

---

<sup>11</sup> Греческие экономисты Г. Халкас и Н. Цзеремес оценили применимость к современному Китаю гипотезы об ЭКК и пришли к выводу, что графически взаимосвязь между ростом подушевого дохода и загрязнением окружающей среды похожа в данном случае не на «перевернутую» букву U, а на букву N. Иначе говоря, экологическая политика на какое-то время даёт эффект, загрязнения уменьшаются, но затем ситуация снова ухудшается [32].

В конце 2010 г. было объявлено, что планы сокращения вредных выбросов выполнены досрочно. Но в конце концов было официально признано, что задачу уменьшения энергозатрат на единицу ВВП на 20% решить удалось, а цели снижения вредных выбросов на 10% достигнуты не были [47, 11.03.2010, 1.12.2010, 14.01.2011, 8.02.2011]. Отсюда напрашивается вывод о том, что в Китае существуют два вида экологической статистики: одна — предназначенная для пропаганды, а другая — реалистичная, которую озвучивают «сквозь зубы».

Оговорки приходится делать и по поводу достигнутого успеха в снижении энергоёмкости. Во-первых, уменьшение затрат на единицу ВВП при продолжающемся росте его объёма означает, что абсолютные величины ресурсопотребления и вызываемого им экологического ущерба продолжают нарастать. Во-вторых, в первые годы пятилетки снижение удельной энергоёмкости было сравнительно медленным (в 2006 г. — 1,79%, в 2007 г. — 4,04%). Плановый ориентир был в конечном счёте достигнут благодаря тому, что процесс ускорился в 2008–2010 гг. (снижение составило 5,20% в 2008 г., 3,67% в 2009 г. и 5,20% в 2010 г.), но остаётся неясным, было это результатом усилий властей или же сказалось резкое ослабление экономического роста под влиянием мирового финансового кризиса [21, с. 28–29; 47, 28.10.2009].

Сходные мысли вызывает развитие событий и в XII пятилетке (2011–2015). На этот раз удельную энергоёмкость ВВП было предписано снизить на 16%, выбросы углекислого газа в расчёте на единицу ВВП — на 17%, выбросы двуокиси серы и COD — на 8%, потребление воды на единицу добавленной стоимости в промышленности — на 30% [26, с. 188]. Но по факту за 2011–2013 гг. первые два из отмеченных показателей уменьшились только на 6% каждый. В последующие годы поступала информация о более значительном снижении энергоёмкости ВВП (на 4,8% в 2014 г. и 5,6% в 2015 г.), но это опять происходило в условиях существенного замедления прироста ВВП [53].

И при реализации пятилетних планов, и для более оперативного воздействия на экологическую обстановку власти используют многообразные меры административного характера. Вводятся в действие нормативы по предельно допустимым выбросам тех или иных веществ с промышленных предприятий. Осуществляются принудительное сокращение производства и вывод из эксплуатации части производственных мощностей в отраслях промышленности, которые отнесены к категории «два высоких, один затратный» (т.е. характерных высоким уровнем загрязнения и энергопотребления, ресурсоёмким

характером производства), это, прежде всего, чёрная и цветная металлургия, угольная, целлюлозно-бумажная, цементная, стекольная промышленность. В регионах с высокой концентрацией энергоёмких производств может искусственно ограничиваться предложение электроэнергии за счёт её перетока в другие провинции. Промышленные предприятия выводятся за городскую черту. Ограничивается движение автотранспорта: в Пекине и некоторых других городах уже несколько лет действует порядок, согласно которому в зависимости от того, на какую цифру заканчивается регистрационный номер, пользоваться машиной разрешается или по чётным, или по нечётным дням. Для уменьшения массы вредных твёрдых отходов с июня 2008 г. в Китае было запрещено использовать для упаковки в розничной торговле одноразовые полиэтиленовые пакеты.

Однако менеджеры предприятий-загрязнителей и опекающие их чиновники на местах легко находят способы, как обойти административные предписания и ограничения. Представляемая экологическая отчётность нередко фальсифицируется. Для того чтобы соблюсти спускаемые сверху квоты на выбросы, чиновники приказывают предприятиям на время остановить работу — вместо того, чтобы устранять собственно причины загрязнений. Очистное оборудование в целях экономии выключается на время ночной смены, когда не видно поднимающегося над предприятиями чёрного дыма и т.д.

Используется в природоохранной деятельности и традиционный для Китая метод политических кампаний. Четыре иероглифа, означающие «Экономить энергию, уменьшать загрязнения», с начала 2000-х годов постоянно присутствуют в партийно-государственных документах и в наглядной агитации. С 2009 г. власти пропагандируют среди населения «низкоуглеродный образ жизни», предполагающий корректировку стереотипов потребления (экономия топлива в быту, использование энергосберегающих ламп и т.п.).

Но, пожалуй, наиболее показательный пример, характеризующий «плюсы» и «минусы» массовых кампаний, — это искусственное лесонасаждение. Ежегодно в Китае проводится День посадки деревьев, в нём участвуют и подают личный пример руководители государства. С 1981 г. действует порядок, по которому каждый гражданин в возрасте от 11 до 60 лет должен посадить в течение года три-пять деревьев или заплатить соответствующий налог. Проект создания на Севере страны лесополос, противостоящих наступлению пустыни, получил название «Великая китайская зелёная стена»: её прообраз, как известно, строился для противостояния набегам северных кочевников. Достигнутые количественные результаты внушительны. По площади искусственных лесопосадок КНР занимает

1-е место в мире, на неё приходится 40% всех искусственных лесов на планете. Но показатели эффективности оставляют желать много лучшего: исследования показывают, что в ходе массовых мероприятий часто высаживаются импортные растения без учёта их потребностей в воде и местных возможностей водоснабжения; деревья сажаются слишком близко друг к другу, а уход за саженцами не осуществляется [26, с. 188].

За годы реформ в Китае сложилось весьма объёмное и дифференцированное природоохранное законодательство. Его «стержень» — это Закон КНР об охране окружающей среды (принят в 1989 г., радикально изменён в 2014 г.). Во вступившей в силу с 1 января 2015 г. новой редакции закона положения об обязательной экологической экспертизе инвестиционных проектов были распространены и на планы развития территорий. Специально установлено, что если строительство объекта началось ещё до утверждения доклада об экологической экспертизе, то он останавливается решением властей, а на застройщика налагается штраф.

Раньше предприятиям-загрязнителям достаточно было пройти государственную регистрацию, а теперь они должны получать административные разрешения на вредные выбросы. В законе теперь прямо говорится об установлении Госсоветом КНР общенациональных квот на выбросы основных поллютантов, эти квоты распределяются между провинциями, а те делят их дальше — вплоть до уровня предприятия. Плата с загрязнителей взимается теперь не за превышение национальных или местных нормативов допустимых вредных выбросов, а за загрязнение как таковое. На всех предприятиях, где происходят загрязнения, вводится система экологического учёта.

Важнейшая новелла — это впервые прописанные нормы раскрытия экологической информации. Местные правительства теперь обязаны ежегодно представлять доклады об экологической ситуации на подведомственных территориях соответствующим органам законодательной власти — собраниям народных представителей. На местном уровне должны также регулярно публиковаться бюллетени, содержащие сведения о качестве окружающей среды, данные экологического мониторинга, информацию о чрезвычайных ситуациях, о выдаче административных разрешений на загрязнения, о наказаниях за экологические правонарушения, о сборе и использовании платы за загрязнения.

Заложены в новой редакции и дополнительные дисциплинарные меры. По штрафам, выписанным предприятиям за экологические нарушения, теперь может начисляться ежедневная пеня. Оштрафованы

могут быть и предприятия, избегающие раскрытия информации о загрязнениях или фальсифицирующие её [29].

Действует в Китае и целый ряд правовых актов, касающихся отдельных, конкретных направлений природоохранной деятельности, в их числе: Закон КНР об охране окружающей среды морей и океанов (редакции 1982, 1999 гг.); Закон КНР о противодействии загрязнению водных ресурсов (1984, 1996, 2008); Закон КНР о противодействии загрязнению атмосферного воздуха (1987, 2000); Закон КНР об охране диких животных (1988, 2004); Закон КНР о предотвращении загрязнения среды твёрдыми отходами (1995, 2004); Закон КНР о предотвращении шумового загрязнения окружающей среды (1996); Закон КНР о противодействии опустыниванию и контроле над ним (2001); Закон КНР о предотвращении радиоактивного загрязнения (2003); Закон КНР об охране морских островов (2009).

Нормы экологического характера содержатся и в законах, регулирующих отдельные сферы природопользования, таких как Лесной кодекс КНР (1984, 1998); Водный кодекс КНР (1988, 2002); Закон КНР о степях (1985, 2002); Закон КНР об управлении землёй (1986, 1998); Закон КНР об ископаемых ресурсах (1986, 1996); Закон КНР о рыболовстве (1986, 2000, 2002, 2004). В 2000-е годы в китайском законодательстве появились правовые акты, специально посвящённые «зелёной» экономике: Закон КНР о содействии чистым производствам (2002); Закон КНР о содействии рециркуляционной экономике (2008); Закон КНР о возобновляемых источниках энергии (2005); Закон КНР о сбережении энергоресурсов (1997, 2007).

Корпус экологических законов выглядит внушительно, но многое мешает их воплощению в жизнь. Во-первых, положения законов часто декларативны, и это объясняется не только тем, что они описывают скорее желаемое, чем реальное положение вещей. В китайском нормотворчестве вообще принято формулировать статьи законов нарочито обтекаемо с тем, чтобы их можно было гибко приспособлять для решения возникающих в ходе реформ новых практических задач. Помимо всего прочего, так создаются и условия для различных трактовок законов органами власти разных уровней и легализуется согласование их интересов через «торги». Во-вторых, не все статьи законов являются нормами прямого действия. Для того чтобы они реально заработали, нужно появление подзаконных актов, а оно может затягиваться на годы. И, в-третьих, сказывается то, что системе государственных институтов, призванных обеспечить исполнение природоохранного законодательства, как и всей китайской административной структуре, присуща высокая степень децентрализации.

Согласно Закону КНР об охране окружающей среды, единое управление природоохранными мероприятиями по всей стране осуществляет специальный орган при Госсовете КНР. Он был создан ещё в 1984 г. как Национальное агентство по охране окружающей среды, а с 1998 г. он стал называться Государственной администрацией охраны окружающей среды (ГАООС). Однако внутрибюрократический статус его оставался невысоким, влияния ГАООС не хватало для того, чтобы реально воздействовать на поведение предприятий-загрязнителей, курируемых теми или иными министерствами экономического блока.

Ситуация стала меняться после того, как в 2008 г. экологической службе был придан ранг Министерства охраны окружающей среды (МООС). Но и сейчас функции МООС в основном сводятся к разработке общих основ экологической политики и координации её с другими ведомствами. Непосредственным контролем за исполнением экологических нормативов и выдачей административных разрешений на вредные выбросы МООС занимается только в отношении крупнейших компаний.

Формально за практическое осуществление политики ответственны провинциальные бюро по охране окружающей среды. Но на деле ни экологическим мониторингом, ни сбором платы за загрязнение, ни наложением административных штрафов они не занимаются, а являются фактически лишь представительствами общенациональной службы. Основную тяжесть практической работы несут на себе экологические бюро на уровнях городов, уездов и волостей.

Они находятся в двойном подчинении — вышестоящему экологическому органу, с одной стороны, и соответствующему местному правительству — с другой. Важно, однако, что две стороны этого «уравнения» не равноценны. Проблема не только в территориальной удалённости местных бюро от их номинального ведомственного руководства, но и в финансовых основах их деятельности. Их функционирование обеспечивается не столько благодаря поступлениям средств от вышестоящих организаций, сколько за счёт собственных доходов (прежде всего, вносимой предприятиями платы за загрязнение, которая полностью остаётся на местном уровне и в вышестоящие бюджеты не перечисляется) и, что особенно важно, за счёт поступлений из местных бюджетов. Иначе говоря, не только организационно, но и финансово городские, уездные и волостные бюро являются прежде всего подразделениями местных правительств.

Такое положение вещей заключает в себе мощный потенциал конфликта интересов. Если руководство муниципалитета поддерживает или спонсирует многочисленные индустриальные проекты,

то местному бюро по охране среды крайне трудно настоять на соблюдении при этом экологических требований. Даже если в ходе экологической экспертизы строительных объектов выявлены негативные последствия для окружающей среды, то местные бюро, как правило, могут требовать лишь усовершенствования проекта, а не его отмены. В то же время сами бюро часто оказывают предприятиям платные услуги — консультации на стадии проектирования, и подготовленные с участием экологических чиновников проекты обычно не отвергаются. В саму систему экологического контроля привносится, таким образом, элемент «торга». Единые стандарты подстраиваются под конкретные ситуации, экологические чиновники склонны делать многочисленные исключения для отдельных предприятий.

Фактическое слияние финансов экологических бюро и местных правительств приводит и к нецелевому использованию трансфертов на природоохранные цели, поступающих из Пекина. По оценкам, в КНР ежегодно выделяются на экологические нужды средства в объёме 1,35% ВВП. Но до половины этой суммы тратится не по назначению — в основном на строительство инфраструктуры в регионах [26, с. 189; 47, 27.11.2007]. Многие местные экологические бюро плохо оснащены технически, они не доукомплектованы кадрами, а имеющиеся работники часто не имеют специального образования<sup>12</sup>. Разобщённость и разная интенсивность экологической политики в отдельных административных образованиях затрудняют и реализацию межрегиональных экологических проектов, например, по борьбе с загрязнениями рек, протекающих по нескольким провинциям<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Китайские экономисты Дэн Хуэйхуэй, Чжэн Синь, Хуан Нань и Ли Фанхуа в своей работе [24] показали, что в условиях китайской децентрализованной административной системы, где природоохранная деятельность является преимущественно прерогативой местных властей, финансирование таких мероприятий заведомо будет недостаточным, так как местные администрации будут экономить средства, рассчитывая на позитивные экстерналии от роста экологических расходов в соседних административных единицах.

<sup>13</sup> В 2006–2007 гг. МООС создало шесть межпровинциальных центров контроля за охраной окружающей среды (Восточный — в Нанкине, Южный — в Гуанчжоу, Северо-Западный — в Сиане, Юго-Западный — в Чэнду, Северо-Восточный — в Шэньяне, Северный — в Пекине). К тому или иному центру приписана каждая из 31 административной единицы провинциального уровня. Центры призваны наблюдать за реализацией экологической политики на местах и выполнять координирующие функции. Но фактически они только собирают для центрального аппарата МООС информацию об экологических нарушениях на местах, а полномочий заставить местные правительства изменить своё поведение у них нет [36].

Во второй половине 2000-х годов центральные власти стали активнее продвигать в качестве средства реализации экологической политики систему оценки руководящих кадров на местах. Экологические показатели и раньше были в числе её критериев, но они считались «мягкими», т.е. обязательными для выполнения, но не критически важными, тогда как показатели прироста производства и инвестиций были «твёрдыми», их невыполнение обесценивало успехи по всем другим направлениям. Теперь и экологические показатели Пекин рекомендовал считать «твёрдыми», но окончательное решение было оставлено на усмотрение тех местных правительств, которые устанавливают критерии для чиновников нижестоящих уровней.

Мнения о том, насколько эффективна эта система, разноречивы<sup>14</sup>. Во всяком случае можно констатировать, что благодаря ей реализуется имеющееся у китайской децентрализованной административной системы преимущество, которое отчасти компенсирует недостатки. Речь идёт о возможности экспериментов на местах. Если, скажем, регион сравнительно беден ресурсами, и местные руководители заинтересованы в поиске для него новых конкурентных преимуществ, то они могут сделать ставку на развитие экологически чистого сельского хозяйства, экотуризма, привлечение иностранных инвестиций за счёт создания комфортной для жизни среды обитания и т.д. А для этого они могут сделать экологические показатели оценки местных чиновников «твёрдыми» и добиваться от МООС и Госкомиссии по реформам и развитию признания своего уезда или города «образцовым» в экологическом плане. Подобный статус сулит лично начальникам продвижение по службе, а административно-

---

<sup>14</sup> Точки зрения по этому поводу не совпали у германских специалистов, участвовавших в уже упоминавшемся совместном проекте Института Восточной Азии Дуйсбургского университета и пекинского Центра сравнительных политических и экономических исследований. Д. Грюнов полагает, что механизм административной конкуренции за более высокое место в экологическом рейтинге не срабатывает, так как в данном случае для оценки достижений нужны специальные знания, тогда как динамику валового регионального продукта или инвестиций отследить достаточно легко [31, с. 69]. Напротив, Т. Хеберер и А. Сенц считают систему оценки кадров эффективной и на экономическом, и на экологическом треках. Она побуждает местных руководителей вкладывать средства в экологические улучшения в наиболее экономически преуспевающих населённых пунктах с тем, чтобы показать «верхам» быстрые результаты и благодаря этому не только повысить свой персональный статус, но и «выторговать» дополнительное финансирование, которое пойдет на реализацию экологических проектов на остальной территории административного образования [34, с. 96–101].

территориальной единице — дополнительные финансовые инъекции на природоохранные цели. Несколько сотен таких «образцовых» административных единиц в Китае уже существуют (они могут называться «зелёными», «низкоуглеродными»<sup>15</sup>, «умными»<sup>16</sup> и т.д.).

Локальные эксперименты часто используются в Китае и для апробации фискальных нововведений. До сих пор взимание денег с предприятий-загрязнителей не оказывало существенного воздействия на их поведение. И плата за вредные выбросы, и штрафы за экологические правонарушения незначительны, предприятия часто предпочитают платить их на регулярной основе вместо того, чтобы тратить деньги на устранение причин загрязнений. Благодаря административному регулированию занижены цены на воду и энергоресурсы, что стимулирует их расточительное использование. В ходе нового этапа налоговой реформы, анонсированного в 2014 г., власти планируют ввести специальный экологический налог и распространить взимание потребительского (акцизного) налога на многие виды ресурсоёмких, экологически вредных товаров.

В последние годы налоговое воздействие на природопользование было, скорее, сопутствующим эффектом фискальных мер, принимавшихся по макроэкономическим соображениям. В 2006, 2007 и 2010 гг. в рамках борьбы с «перегревами» экономики несколько раз снижались или отменялись нормативы возмещения НДС экспортёрам, причём наиболее существенные урезания коснулись как раз «грязной» продукции (металлургической, химической и т.п.) [47, 24.06.2010; 49, 2006, № 42, с. 34–35, 2007, № 28, с. 30–31]. В начале 2009 г. была проведена реформа фискальных сборов на рынке нефтепродуктов. Были отменены шесть целевых сборов с пользователей автодорог, воздушных и водных путей сообщения, а для компенсации выпадающих доходов был резко увеличен акциз на бензин и дизтопливо. Цели этой реформы двойственны: перенести на реальных пользователей путей сообщения налоговое бремя, которое раньше фактически несли потребители всех товаров (так как прежние сборы производителей включали в отпускные цены), и стимулировать энергосбережение за счёт повышения акциза [47, 6.12.2008].

---

<sup>15</sup> В августе 2010 г. Госкомиссия по реформам и развитию определила в качестве пилотных «низкоуглеродных» административных единиц провинции Гуандун, Ляонин, Хубэй, Шаньси и Юньнань, города Тяньцзинь, Чунцин, Шэньчжэнь, Сямэнь, Ханчжоу, Наньчан, Гуйян и Баодин [21, с. 27].

<sup>16</sup> Под «умными» городами обычно понимаются центры сосредоточения информационных и других высоких технологий, где для квалифицированных специалистов создаются комфортные условия жизни.

С июля 2010 г. в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, а с декабря 2010 г. — в 12 западных провинциях Китая проводился эксперимент по реформе ресурсного налога (аналог российского НДСП). Основное изменение — это возможность устанавливать налоговые ставки не только в специфической, но и в адвалорной форме (т.е. в виде процента от стоимости добытой продукции, а не только в виде фиксированного в абсолютной сумме платежа с единицы её объёма). В сентябре 2011 г. Госсовет КНР решил ввести новые принципы обложения по всей стране. Изначально реформа касалась только нефти и природного газа, но с 1 декабря 2014 г. адвалорные ставки можно устанавливать и по углю. Фактически речь идёт о повышении ресурсного налога, его цели — более экономное использование энергоресурсов и пополнение провинциальных бюджетов, куда в полном объёме идёт этот налог [47, 3.06.2010; 48, 20.10.2014, 1.12.2014; 49, 2011, № 49, с. 18–19].

Из пигувианских методов экологической политики пока в Китае субсидии гораздо более значимы, чем налоги. Если с помощью повышения налогов власти пытаются напрямую ограничить потребление ресурсов и вызываемый им экологический ущерб, то фискальные субсидии призваны стимулировать долговременные природоохранные сдвиги в структуре экономики. С 1999 г. в Китае реализуется программа «Покидать пашню, восстанавливать леса», поощряющая зелёные насаждения на землях, подверженных эрозии. К концу 2000-х годов она затронула около 32 млн. крестьянских дворов и около 124 млн. крестьян. За 1999–2009 гг. лесопосадки были осуществлены на 9,3 млн. га пахотных земель и 18,5 млн. га неудобий (овраги, склоны холмов и т.д.) [47, 11.10.2007, 28.04.2009, 19.08.2010].

Крестьянский двор, распоряжающийся землёй на началах семейного подряда (долгосрочной аренды), за каждый гектар пашни, отданный под лесопосадки, получает субсидию в 3500 ю. Также выделяются пособия на питание и другие бытовые расходы: в бассейне реки Янцзы и южных провинциях пособие составляет 105 ю. в год за 1 му (0,067 га) оставленной пашни, а в долине Хуанхэ и на Севере — 70 ю. в год. Такие пособия выплачиваются в течение 8 лет, если осуществлены лесопосадки природоохранного назначения; 5 лет — если посажен лес для коммерческого использования; 2 лет — если восстанавливается травяной покров [47, 11.09.2007, 11.10.2007, 28.04.2009].

У затронутых программой крестьянских домохозяйств эти субсидии и пособия составляют в среднем 10% чистых подушевых доходов, а в некоторых отсталых западных провинциях их доля достигает 20%. Но для того чтобы не допустить неконтролируемого сокращения пашни, на 2008–2015 гг. были установлены дополнительные

стандарты: у крестьян, совершающих лесопосадки в центральных и южных провинциях, площадь земли, занятой под зерновые, должна оставаться не менее 0,5 му, а в северных провинциях — не менее 2 му [47, 28.04.2009, 19.08.2010].

Принятые в 2000-е годы законы о содействии чистым производствам, рециркуляционной экономике, энергосбережению, использованию ВИЭ прямо предусматривают создание специальных государственных фондов для финансирования НИОКР и вложений на долевой основе в коммерческие проекты «зелёной» экономики, предоставление реализующим такие проекты предприятиям налоговых льгот и кредитов по пониженным процентным ставкам. В число семи отраслей, определённых Госсоветом КНР в 2010 г. как «новые стратегические», были включены, в частности, энергосбережение и природоохранная деятельность; разработка альтернативных источников энергии; производство автомобилей, использующих альтернативные энергоносители. В 2013 г. к этим отраслям, поддерживаемым государством как особо перспективные, было отнесено и производство оборудования для экологического мониторинга и контроля [47, 9.09.2010; 51, 13.08.2013].

К альтернативной энергетике, использующей ВИЭ, в Китае относят как фондоёмкие гидро- и атомные проекты, так и требующие относительно небольших капитальных затрат объекты, использующие энергию ветра, солнца, болотного газа, биомассы и т.д. Повышенное внимание, которое власти в последние годы уделяют ВИЭ, объясняется не только желанием ограничить прирост вредных выбросов из-за сжигания угля. Принимаются во внимание и соображения экономической безопасности: Китай стал в высокой степени зависимым от импорта нефти, с 2009 г. он ввозит её больше, чем добывает сам. Кроме того, разработка собственных технологий альтернативной энергетике, особенно ветровой и солнечной, рассматривается как перспективный источник новых сравнительных преимуществ китайской экономики в условиях, когда традиционные факторы её конкурентоспособности, связанные с дешёвой рабочей силой, исчерпываются, а инновационный потенциал большинства отраслей обрабатывающей промышленности остаётся слабым.

Развитие альтернативной энергетике по определению невозможно без поощряющих сигналов со стороны государства. Дело не только в наличии значительных экстерналий эффектов, в том числе технологических (в начале 2000-х годов доля импортного оборудования в китайской ветровой энергетике достигала 80%, т.е. национальным производителям предстояло отвоевывать собственный внутренний рынок). Важно и то, что генерация электричества с

помощью ветровой или солнечной энергии обходится в несколько раз дороже, чем при использовании угля, и без государственного субсидирования бизнес в эту сферу не пойдёт.

Субсидии выделяются дифференцированно: скажем, согласно действующему с 2008 г. порядку, поставщикам оборудования для ветровой энергетики они выделяются из расчёта 600 ю. на один киловатт установленной мощности, причём деньги делятся в пропорции 50 : 50 между производителями турбин и комплектующих к ним. В солнечной энергетике особо поддерживается установка малых генераторов, обслуживающих в основном нужды в близлежащей местности, по ним предоставляются такие же субсидии, как при генерации на солнечных электростанциях [48, 2.07.2012, 22.04.2013].

Задействованы были и другие методы промышленной политики, в том числе внешнеторговой протекционизм. Так, в ветровой энергетике были установлены нормативы использования китайского оборудования: с 2003 г. — 50%, а с 2004 г. — 70%, они действовали до 2009 г. Таможенные пошлины на импорт турбин достигали 17%, а на компоненты к ним — только 3%, т.е. национальным производителям давали возможность использовать дешёвые импортные комплектующие. С 2002 г. между предприятиями распределялись концессии на места строительства ветроустановок. Предпочтение в ходе конкурсов отдавалось тем, кто предлагал наименьший тариф за электричество [38, с. 183–184].

Собственно агентами развития отрасли выступали преимущественно госпредприятия: по состоянию на 2014 г. из 1300 проектов, осуществлявшихся в ветровой энергетике, на госсектор приходилось 960, его доля в установленных мощностях отрасли достигала 81% [48, 23.10.2014]. Государственным энергетическим компаниям было в административном порядке предписано диверсифицироваться в сторону ВИЭ: все компании с установленной мощностью ТЭС свыше 5 ГВт должны были к 2010 г. нарастить у себя долю генерации с использованием ВИЭ до 3% совокупной мощности, а к 2020 г. — до 8%. В результате на пять ведущих генерирующих компаний, выделенных в своё время из китайского аналога РАО «ЕЭС», в 2013 г. приходилось 50% всех проектов в ветровой энергетике [38, с. 184]. Сетевые компании и провинциальные власти обязаны закупать в рамках установленных для них квот всю электроэнергию, произведённую солнечными и ветровыми установками, даже если на неё в данное время нет спроса. Используются в альтернативной энергетике и приёмы стимулирования внутриаппаратной конкуренции. План на XII пятилетку предусматривал выделение 100 «образцовых» городов и 200 «зелёных» уездов, где доля энергии солнца, биомассы и

болотного газа в объёме энергопотребления домохозяйств должна быть не менее 50% [48, 22.04.2013].

Темпы прогресса китайской альтернативной энергетики впечатляют. Установленные мощности в ветровой энергетике увеличились с 0,8 ГВт в 2004 г. до 101,0 ГВт в 2015 г., а в солнечной энергетике — соответственно с 0,07 до 28,1 ГВт [38, с. 176; 49, 2015, № 19, с. 4–5, № 31, с. 2]. С 2008 г. КНР является мировым лидером по установленным мощностям в солнечной, а с 2010 г. — в ветровой энергетике. Доля ВИЭ в первичном потреблении энергии в 2005 г. составляла 7,5% (главным образом за счёт гидроресурсов), по плану к 2010 г. она должна была достичь 10%, но фактически на конец 2013 г. составляла 9,8% [20, с. 72; 33, с. 128; 47, 9.09.2008]. Её предполагается нарастить до 15% к 2020 г. и 20% к 2030 г. [48, 15.12.2014].

В настоящее время более 90% используемого в отрасли оборудования производится в самой КНР. Китайские производители солнечных обогревателей воды и солнечных батарей доминируют и на мировых рынках. По мере укрупнения производственных мощностей и реализации эффекта масштаба в альтернативной энергетике происходит снижение себестоимости. Вслед за этим снижаются и регулируемые государством тарифы, т.е. энергетика на ВИЭ и по ценам становится конкурентоспособной на фоне углеводородной.

Что же касается коузианских методов экологической политики, то механизм торговли квотами на выбросы парниковых газов с 2003 г. отработывался в экспериментальном порядке в четырёх провинциях (Хэнань, Цзянсу, Шаньдун и Шаньси) и трёх городах (Шанхай, Тяньцзинь и Люйчжоу) [50, 2008, № 1, с. 27]. В 2013 г. региональные центры торговли такими квотами были созданы в Пекине, Шанхае, Тяньцзине, Чунцине, Шэньчжэне, провинциях Гуандун и Хубэй. По имеющейся информации, общенациональная площадка для торгов такими квотами может быть запущена в 2016 г. в Шэньчжэне [51, 2.09.2014, 7.03.2016].

Уменьшению загрязнений за счёт согласования интересов предприятий мешает специфика конкурентных отношений на китайском рынке. Вследствие государственной поддержки предприятий-загрязнителей спонтанной «выбраковки» их избыточных производственных мощностей не происходит — ни путём банкротств, ни через механизмы слияний и поглощений, ни через другие формы межфирменного сотрудничества. Она становится возможной только в ходе иницилируемых центральным правительством кампаний, когда административным путём «назначаются» те, кто должен уйти с рынка. Конкурентоспособность большинством предприятий поддерживается за счёт реализации эффекта масштаба, т.е. наращивания

объёма производства, а не качественной дифференциации продукции. Ради снижения издержек и цен, наращивания продаж предприятия склонны экономить на установке очистного оборудования.

Специфическая мотивация хозяйственной деятельности, связанная с «мягкими бюджетными ограничениями», отчасти обесценивает и усилия по развитию «зелёных» отраслей. Какие бы успехи ни были достигнуты в освоении ВИЭ, в Китае всё равно продолжают вводиться в строй всё новые ТЭС на угле: в таких проектах заинтересованы местные администрации и связанные с ними бизнес-структуры. Более того, сами отрасли альтернативной энергетики на рубеже 2000–2010-х годов оказались в состоянии инвестиционного «перегрева». В ветровой энергетике ускоренный ввод генерирующих мощностей, в том числе и благодаря поддержке местных властей, намного опередил развитие сетевого хозяйства, и до  $\frac{1}{3}$  установленных ветротурбин в начале 2010-х годов не были соединены с передающими сетями. Турбины приходилось выключать, если энергия в данный момент была не нужна, что приводило к значительным финансовым потерям. Производство солнечных батарей росло в сотни раз быстрее, чем внутренняя генерация. Отрасль стала преимущественно экспортно-ориентированной, наплыв её продукции на зарубежные рынки породил волну антидемпинговых расследований против китайских поставщиков [21, с. 166–169, 181–183].

Тем самым лишний раз подтверждается, что непосредственное воздействие государства на инвестиционный процесс может давать противоречивые результаты. В контексте промышленной политики оно снижает риски освоения предприятиями новых сфер деятельности, в том числе природоохранной, способствует становлению «зелёных» производств и отраслей. Но, будучи частью специфических отношений политических и экономических элит, оно способствует нерациональной инвестиционной экспансии, а, как следствие, и усугублению экологических проблем.

Итак, китайская экологическая политика осуществляется в особом институциональном контексте, и пока баланс эффективности отдельных её элементов складывается в пользу «минусов». Функционирование существующей политико-экономической системы, скорее, отдаляет, чем приближает прохождение Китаем «поворотного пункта» ЭКК. К счастью, сами процессы социального развития Китая и повышения его статуса на международной арене постепенно приводят в действие новые силы, которые могут способствовать изменению ситуации.

Китайский экономический рост за последние годы существенно замедлился: с 10,4% в 2010 г. до 6,9% в 2015 г. Инвестиционный

бум, заведший экономику в состояние хронического перепроизводства, выдыхается, и в структуре факторов экономического роста на лидирующие позиции постепенно выдвигается потребление. В последние годы китайская статистика зафиксировала ещё два знаменательных структурных сдвига: с 2011 г. городское население КНР стало больше сельского, а с 2013 г. сфера услуг по доле в ВВП опередила промышленность. Возрастание удельного веса сервисных отраслей, где риски загрязнения окружающей среды относительно невысоки, не означает, что китайский промышленный потенциал, негативно сказывающийся на природе, уже начал уменьшаться. Но, во всяком случае, он теперь будет расти медленнее.

Распространение городского образа жизни может вызывать как негативные, так и позитивные экологические последствия. В числе последних, в частности, резкое сокращение в Китае смертности, вызванной загрязнением воздуха внутри помещений (с 1,6 млн. случаев в 1990 г. до 1 млн. в 2010 г.) благодаря прогрессирующему использованию в быту газовых плит и горелок, они пришли на смену традиционным дровяным и угольным печам [51, 4.08.2014]. Но главное — это то, что урбанизация, повышение уровня доходов, распространение образования и информационных технологий способствуют становлению многомиллионного среднего класса.

По мере удовлетворения материальных потребностей его представители в своих запросах придают всё большее значение не только свободе самовыражения, но и качеству среды обитания. Поэтому продолжающееся ухудшение экологической ситуации может работать на подрыв базового социального контракта, на котором зиждется стабильность существующего режима: повышение уровня жизни в обмен на сохранение политической монополии КПК. Распространение Интернета способствует выражению экологических требований, облегчает контакты между их носителями и, в конечном счёте, создаёт условия для формирования экологических НПО, как институтов гражданского общества.

В настоящее время в Китае действуют как местные НПО, так и подразделения международных экологических организаций (Greenpeace, Friends of Nature, Institute for Public and Environmental Affairs, Centre for Legal Assistance to Pollution Victims) [35, с. 271]. Специфика политического режима сказывается на деятельности и тех, и других. К примеру, Greenpeace отказался в Китае от тактики протестных действий. Среди китайских НПО немало таких, которые созданы по прямому указанию властей, а остальные предпочитают позиционироваться как сугубо аполитичные. Но процедуры регистрации НПО и мобилизации ими средств всё равно нарочито усложнены, с

тем чтобы заблокировать возможности превращения их в прообраз оппозиции. Государственный орган, регистрирующий НПО, утверждает и их поимённый списочный состав, и набор видов деятельности. НПО разрешено работать только в той провинции, где они зарегистрированы [26, с. 192–193].

Большинство китайских экологических НПО начинали в 1990-е годы как волонтерские и просветительские организации: они привлекали людей на посадку деревьев и уборку мусора, распространяли информацию о состоянии окружающей среды и пропагандировали бережливое отношение к ней. Но постепенно их деятельность стала более комплексной и далеко идущей: НПО стали инициировать кампании против строительства новых опасных для природы промышленных объектов; составлять «чёрные списки» предприятий-загрязнителей; требовать большей доступности информации об экологическом ущербе.

Со временем их полезность была признана властями, но лишь в качестве младшего партнёра по экологическому мониторингу. Новая (2014) редакция Закона КНР об охране окружающей среды прямо предусматривает поддержку экологических НПО государством. НПО могут ссылаться в своей работе на установленные в законе положения о раскрытии информации, в том числе при реализации инвестиционных проектов, которые могут затронуть интересы местного населения. Правда, по свидетельству многих специалистов, на практике допуск НПО к экологической экспертизе проекта зависит от степени влияния его заказчика. Если НПО сильно заденут чьи-то коммерческие интересы, то это может обернуться для них обвинениями в подрыве политической стабильности и прямыми репрессиями [28, с. 23]. Новая редакция закона допускает, что НПО, стремящиеся обуздать загрязнителей, могут обращаться в суд. Но это разрешается делать только НПО, работающим без перерыва не менее пяти лет и не имеющим взысканий, а таким требованиям удовлетворяют, как правило, только НПО, созданные самими властями.

Будучи поставленными в подобные условия, НПО заведомо не могут выразить всю гамму присутствующего в китайском обществе недовольства экологической ситуацией. Но и былого страха выразить своё мнение у людей в Китае уже нет. Поэтому отсутствие институционализированных каналов для выражения экологических требований оборачивается вспышками протестов: против деятельности предприятий-загрязнителей, продаж небезопасных продуктов питания, бездействия властей и игнорирования ими интересов населения и т.д. Число таких выступлений ежегодно измеряется десятками тысяч. Они происходят как в городах, где в них участвуют

прежде всего представители среднего класса, так и в деревнях. Речь идёт как о коллективных петициях в Интернете, так и об уличных акциях, которые нередко заканчиваются массовыми беспорядками.

Впрочем, исследования китайских и зарубежных социологов показывают, что линейной зависимости между наличием угрозы для здоровья и склонностью к протестам нет. Люди могут долго и безропотно жить у источников загрязнений из-за их медленного и неопределённого воздействия, из-за зависимости от предприятий-загрязнителей как источников занятости и доходов, из-за невозможности переезда. Как правило, протесты оказываются действенными, если экологические требования увязываются с экономическими: когда люди доказывают, что под строительство предприятий-загрязнителей незаконно реквизирована земля или что новое строительство лишает местных жителей доступа к чистой питьевой воде. Но с другой стороны, такая увязка делает протестующих более уязвимыми к обвинениям в подрыве политической стабильности. В любом случае власти, как правило, сначала отвечают на протесты репрессиями, затем следуют финансовые компенсации за ущерб, о котором говорили протестующие, и только потом начинаются попытки решать проблемы по существу [25, с. 323–328, 334; 35, с. 268–269].

Если судить по опыту развитых стран, то давление со стороны НПО обычно способствует включению экологических обязательств в стандарты социальной ответственности бизнеса. Но в Китае такие импульсы, идущие от гражданского общества, пока слишком слабы. Нормы социальной ответственности большинство китайских компаний, даже признающих её необходимость теоретически, не считают обязательными для себя. Так, из 283 компаний, участвовавших в 2000–2008 гг. в Global Compact — поддерживаемой ООН инициативе по корпоративной социальной ответственности, только 21% опубликовали отчётность в соответствии с её требованиями [27, с. 107]. Причём это были в основном госпредприятия, что показательно: как и в других случаях, когда спонтанно действующие социальные механизмы ещё только складываются, вакуум заполняется «сверху» — воздействием со стороны государства.

В конце 2000-х годов сам доступ предприятий к более благоприятным условиям для бизнеса и государственным ресурсам власти попытались обусловить выполнением экологических требований. В 2007–2008 гг. были изданы нормативные акты о «зелёном» кредите (увязывавшие банковское финансирование предприятий с соблюдением экологических стандартов) и о «зелёном» IPO (предприятиям 14 отраслей промышленности, отнесённых к категории «два высоких, один затратный», выход на фондовую биржу должен

был открываться только при соответствии определённым природоохранным стандартам, а уже после IPO они должны были регулярно раскрывать информацию о воздействии их деятельности на окружающую среду) [47, 19.02.2008, 26.02.2008].

Учреждена была и процедура «зелёного» страхования: предприятия страхуют риски возможного загрязнения, и в случае техногенных катастроф пострадавшие и потерпевшие ущерб могут получить компенсацию от страховой компании, клиентом которой является данное предприятие. «Зелёные» госзакупки должны были учитывать экологический фактор при проведении соответствующих конкурсов, а принцип «зелёной» внешней торговли предполагал, что предприятия, в течение одного года и дольше нарушавшие природоохранное законодательство, могут быть лишены права на экспортную деятельность [47, 23.11.2006, 17.10.2007, 19.02.2008, 1.03.2008]. Однако в последующие годы какой-либо информации о реализации этих мер в прессе не появлялось, так что, по-видимому, результатами они не были<sup>17</sup>.

Более успешным оказалось вменение в обязанность специально отобранной «тысяче крупнейших предприятий» (преимущественно государственных) снизить за 2006–2010 гг. энергоёмкость своего производства. Эти предприятия подписывали специальные контракты с провинциальными правительствами и обещали в них соблюдать государственные строительные стандарты и установить у себя оборудование для экологического мониторинга. Во многом именно

---

<sup>17</sup> В середине 2000-х годов в Китае в духе установок «научной концепции развития» предприняли попытку учесть экологический ущерб при калькуляции ВВП. Соответствующий «вычет» должен был сказаться и на данных об экономическом росте: они будут меньше, если принять во внимание сопутствующее разрушение части природного богатства, вред для здоровья людей, затраты на устранение загрязнений и т.д. В 2006 г. Госстатуправление КНР опубликовало данные о «зелёном» ВВП (скорректированном на ущерб от загрязнения и деградации окружающей среды), рассчитанном по данным выборочных исследований в 10 провинциях. Совокупный ущерб был оценен в 3,05% ВВП, что существенно отличалось от оценок китайских специалистов и Всемирного банка, которые варьировались от 7 до 20%. Но затем работы по «зелёному» ВВП были прекращены. Официально это объяснялось несовершенством методики учёта. Однако более важным, по-видимому, было влияние групп интересов: местные элиты не хотели коррекции показателей экономического роста в своих регионах в сторону понижения, а центральные власти опасались, что более реалистичные данные о состоянии провинциальных экономик вызовут необходимость в увеличении трансфертов в пользу местных правительств.

за счёт «ручного» воздействия на них удалось выполнить поставленный на XI пятилетку общенациональный норматив снижения удельной энергоёмкости ВВП [45, с. 59; 52, 10.08.2013, с. 20].

Восприятию предприятиями экологической ответственности отчасти способствует и вовлечение страны в международный экономический обмен. Китайские экспортёры, особенно те, кто осваивает рынки развитых стран, вынуждены приспосабливаться к более строгим, чем в самой КНР, экологическим требованиям к продукции. Присутствие же иностранного капитала в китайской экономике играет двойственную роль: с одной стороны, инвесторы из соседних азиатских стран часто переносят в Китай «грязные» производства и технологии, а с другой — многие западные ТНК поддерживают добropорядочный имидж за счёт «зелёной» риторики, и они всё же склонны соблюдать природоохранное законодательство, подавая пример китайским конкурентам. Английские исследователи С. Дэвис и Д. Музейер показали в своём исследовании, что китайские экологические НПО существенно усиливают свои позиции, если они, с одной стороны, используют те возможности, которые им предоставляет государство, совершенствуя экологическое законодательство, а с другой — эффективно взаимодействуют с ТНК, способными заставить выполнять экологические требования своих китайских субпоставщиков. В конечном счёте это работает на изменение баланса сил между государством, компаниями и НПО, т.е. на формирование новой институциональной среды [23, с. 95–99].

Меняется и внешнеполитический контекст, и это уже привело к существенной коррекции китайской экологической дипломатии. Традиционно, ещё со времен конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г., КНР, будучи неформальным лидером группы развивающихся стран «G77 плюс Китай», отстаивала принцип «общей, но дифференцированной ответственности» всех государств мира за сохранение среды обитания и противодействие изменению климата. За красивой формулировкой скрывалось утверждение, что главные виновники загрязнения атмосферы — это развитые страны, которые осуществляли эмиссию парниковых газов ещё начиная с промышленной революции XIX в. Именно они должны сейчас ограничить свои выбросы, а развивающимся странам нужно дать возможность совершить индустриализацию и решить тем самым проблему бедности — без выдвижения жёстких экологических требований к ним.

Более того, ради решения общих природоохранных задач развитые страны должны оказать развивающимся технологическое и финансовое содействие, и оно будет не частью «официальной помощи развитию», а компенсацией за ущерб, нанесённый остальному

миру за время опережающего развития Запада. В обосновании своей позиции китайцы, как и индийцы, обыгрывали фактор огромного населения и ссылались на в разы меньшие, чем в западных странах, подушевые показатели загрязнений. Соответственно, и снижать выбросы Китай и Индия соглашались только в расчёте на душу населения или в отношении к ВВП.

Китай присоединился к Киотскому протоколу в 1998 г. и ратифицировал его в 2002 г. По этому соглашению чёткие количественные обязательства по сокращению эмиссии парниковых газов брали на себя только развитые и европейские постсоциалистические, но не развивающиеся страны. Китай должен был лишь предоставлять информацию о своих вредных выбросах. В то же время он мог воспользоваться предусмотренным Киотским протоколом Механизмом чистого развития (МЧР, Clean Development Mechanism) как дополнительным инструментом привлечения иностранного капитала. В рамках МЧР если компании из развитых государств, вложившие инвестиции в развивающихся странах, целенаправленно работают там над минимизацией загрязнений, то это засчитывается им как сокращение выбросов парниковых газов в стране базирования [42, с. 139–140]. В начале 2010-х годов на Китай приходилось около 50% всех инвестиционных проектов в мире, на которые распространялся МЧР [14, с. 9].

Впрочем, долго столь выигрышная для Китая ситуация сохраняться не могла. США ещё на рубеже 1990–2000-х годов, сославшись как раз на отсутствие чётких обязательств со стороны таких крупных загрязнителей атмосферы, как Китай и Индия, сначала отказались от ратификации Киотского протокола, а затем устами администрации Буша-мл. объявили себя свободными от обязательств по нему. А во второй половине 2000-х годов стал ощутимо меняться статус Китая в мире: он теперь воспринимается как одна из крупнейших экономик, причём находящаяся в процессе превращения в развитую, и уже поэтому КНР не может больше претендовать на выражение общей позиции развивающихся стран<sup>18</sup>. Китай превратился и в мирового «лидера» по выбросам парниковых газов, их эмиссия в КНР продолжает расти на фоне начавшегося сокращения выбросов в Евросоюзе и США. Традиционная позиция китайской экологической дипломатии, согласно которой ответственность за загрязнения несут прежде всего страны Запада, становится всё более уязвимой. И всё громче призывы других стран к Китаю взять на себя долю глобальной экологической ответственности, в частности,

---

<sup>18</sup> С 2013 г. КНР была «отключена» от МЧР: он теперь распространяется только на инвестиционные проекты в наименее развитых странах.

эта тема с середины 2000-х годов стала одной из составляющих американо-китайского диалога.

Известно, однако, что не в правилах китайцев принимать решения под внешним давлением, так как это воспринимается как «потеря лица». В течение долгого времени власти КНР вообще не считали нужным специально формулировать национальную политику в отношении климатических изменений. Это произошло лишь в 2007 г., когда была принята соответствующая национальная программа и была создана специальная рабочая группа при правительстве во главе с премьер-министром. Очевидно, китайская позиция стала более конструктивной под воздействием преимущественно внутренних обстоятельств: желания уйти от ресурсорасточительной модели экономического роста, генерируемого избыточными инвестициями; стремления развивать альтернативную энергетику с тем, чтобы ограничить зависимость от импорта нефти; потребности в новом импульсе для экологической политики в национальных масштабах. Кроме того, наращивая свою экономическую мощь и геополитическое влияние, Китай старается представить себя как неконфликтную, ответственную мировую державу, способную эффективно участвовать в решении глобальных проблем, в том числе экологических.

В преддверии Копенгагенского саммита (2009), на котором предполагалось выработать принципы решения климатической проблемы после истечения срока действия Киотского протокола, Китай и США вступили в имиджевое соревнование. Сначала Б. Обама пошёл на радикальный разрыв с позицией предшественника и пообещал, что США к 2020 г. сократят выбросы парниковых газов на 17% по сравнению с уровнем 2005 г. [22, с. 446]. А затем и китайские власти взяли на себя обязательство снизить к 2020 г. эмиссию углекислого газа в расчёте на единицу ВВП на 40–45% по сравнению с показателем 2005 г. [47, 24.11.2010]<sup>19</sup>. Однако путь к глобальной климатической сделке оказался долгим и трудным — через напряжённые дискуссии на Копенгагенской и последующих ежегодных конференциях сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Причём позиция китайской экологической дипломатии со

---

<sup>19</sup> В конце июня 2015 г. Госсовет КНР принял документ «Добровольные обязательства по вкладу в предотвращение изменений климата», согласно которому Китай должен к 2030 г. уменьшить выбросы углекислого газа в расчёте на единицу ВВП на 60–65% по сравнению с уровнем 2005 г. [49, 2015, № 49, с. 31].

временем всё больше сближалась с предложениями развитых, а не развивающихся государств<sup>20</sup>.

Решающий шаг был сделан, когда в ноябре 2014 г. в ходе визита Обамы в КНР было принято совместное заявление с обязательствами обеих сторон по ограничению выбросов в атмосферу. Принцип «общей, но дифференцированной ответственности» был соблюден в том смысле, что обязательства несимметричны. Китай обещал, что к 2030 г. абсолютные объёмы эмиссии углекислого газа в стране начнут уменьшаться, а доля ВИЭ в топливно-энергетическом балансе достигнет 20%. Американцы же запланировали снизить выбросы всех парниковых газов к 2025 г. на 26–28% по сравнению с уровнем 2005 г. [51, 13.11.2014].

Соглашение между двумя главными мировыми эмитентами парниковых газов, между крупнейшей развитой и крупнейшей развивающейся страной, между действующей и формирующейся сверхдержавами проложило дорогу к заключению в конце 2015 г. на Парижской конференции нового глобального соглашения по климату. В нём записано, что обязательства по уменьшению выбросов должны брать на себя все страны: развитые страны устанавливают абсолютные показатели сокращения, а развивающиеся — стремятся к этому. Но конкретные величины снижения уровней загрязнения будут определяться на национальном уровне, они лишь доводятся до сведения международного сообщества. В то же время предусмотрено, что национально определяемые вклады в глобальное снижение выбросов будут пересматриваться каждые пять лет в сторону большей амбициозности. Парижское соглашение окончательно заменит неоднократно продлевавшийся Киотский протокол в 2020 г. До этого и Китаю, и другим странам предстоит ратифицировать соглашение и разработать правила его реализации. Такая работа сама по себе может существенно повлиять на дальнейшую эволюцию экологической политики в КНР.

Анализ и прогноз экологической ситуации и природоохранной политики в Китае весьма значимы для всего мира, но России это касается в первую очередь. Наша страна имеет с КНР самую протяжённую в мире границу. Наши дальневосточные регионы уже затраги-

---

<sup>20</sup> Б. Конрад справедливо отмечает, что показная жёсткость китайской позиции на конференции в Копенгагене на самом деле не означала возврата к линии поведения начала 2000-х годов. Просто на тот момент китайские переговорщики ещё не имели навыков коллективной выработки решений на саммитах: внутренний политический процесс в КНР устроен по-другому — согласование интересов идёт кулуарно, и его детали не выносятся на публику [22, с. 442–443].

вали последствия техногенных катастроф в соседней стране. Экономика России во многом зависима от поставок углеводов и других сырьевых товаров в Китай. По этим причинам возможности, которые создало российско-китайское стратегическое партнёрство, необходимо использовать для ведения постоянного диалога по экологической проблематике, как это уже сложилось в китайско-американских отношениях. Для России интересны некоторые позитивные наработки китайского опыта экологической политики, такие как принятие диверсифицированного природоохранного законодательства, пропаганда ресурсосбережения в быту, создание «образцовых» экорайонов, стимулирование развития альтернативной энергетики и др. Но ещё более важно то, что исследование китайского опыта позволяет предвидеть неблагоприятные экологические последствия слияния власти и бизнеса, которые могут с новой силой проявиться в отечественной экономике по мере реанимации и ускорения экономического роста и инвестиционных процессов.

### Литература

1. *Бирюлин Е.В.* Политика Китая по проблемам изменения климата // Проблемы Дальнего Востока. 2011. № 5. С. 116–127.
2. *Бирюлин Е.В., Кранина Е.И.* Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования. М., 2005.
3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993.
4. *Кранина Е.И.* Инновационная модель обеспечения экологической безопасности Китая // Проблемы Дальнего Востока. 2011. № 2. С. 71–80.
5. *Кранина Е.И.* Проблемы охраны окружающей среды и природных ресурсов КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2003. № 4. С. 109–120.
6. *Кранина Е.И.* Проблемы экологической безопасности Китая // Азия и Африка сегодня. 2015. № 3. С. 13–18.
7. *Кульпин Э.С.* Человек и природа в Китае. М., 1990.
8. *Мозиас П.М.* Китай // Формирование политики природопользования (зарубежный опыт). М., 2000. С. 55–70.
9. *Мозиас П.М.* Экологическая политика в КНР: проблемы и противоречия // 30-я НК ОГК. М., 2000. С. 221–228.
10. *Мугрузин А.С.* Роль природного и демографического факторов в динамике аграрного сектора средневекового Китая (к вопросу о цикличности докапиталистического воспроизводства) // Исторические факторы общественного воспроизводства в странах Востока. М., 1986. С. 11–44.
11. Новое законодательство КНР. Проблемы экологии // Экспресс-информация ИДВ РАН, 2010, № 1.
12. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. М., 1984.
13. *Приходько Н.Н., Чёрная В.Ю., Чан Янь.* Экологические проблемы КНР и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды // Проблемы Дальнего Востока. 2009. № 1. С. 156–163.

14. *Рогожина Н.Г.* Глобальная экологическая безопасность: позиция развивающихся стран // *Мировая экономика и международные отношения.* 2013. № 2. С. 3–11.
15. *Ушаков И.В.* Китай: экологический вызов // *Мировая экономика и международные отношения.* 2005. № 12. С. 76–85.
16. *Ушаков И.В.* Экологический лабиринт. Социально-экономические аспекты природопользования в Китае. М., 2008.
17. Экологические риски российско-китайского трансграничного сотрудничества: от «коричневых» планов к «зелёной» стратегии. Москва–Владивосток–Харбин, 2010.
18. *Дун Чжицин, Цай Сяо, Ван Линьхуэй.* Цишу цзиньбу фансян, чэнши юнди гуймо хэ хуаньцин чжилян (Направление технического прогресса, масштабы использования земли в городах и качество окружающей среды) // *Цзинци яньцзю.* 2014. № 10. С. 111–124.
19. *Цзин Вэйминь, Чжан Лу.* Хуаньцин гуаньчжи, дуйвай кайфан юй Чжунго гун'е дэ люйсэ цишу цзиньбу (Экологическое регулирование, открытость экономики и «зелёный» технологический прогресс в китайской промышленности) // *Цзинци яньцзю.* 2014. № 9. С. 34–47.
20. Чжунго тунци чжайяо. 2014 (Краткий статистический ежегодник Китая. 2014). Пекин, 2014.
21. China's Climate Change Policies. L.–N.Y., 2012.
22. *Conrad B.* China in Copenhagen: Reconciling the “Beijing Climate Revolution” and “Copenhagen Climate Obstinacy” // *China Quartely.* June 2012. № 210. P. 435–455.
23. *Davis S., Moosmayer D.* Greening the Field? How NGOs Are Shaping Corporate Social Responsibility in China // *Journal of Current Chinese Affairs.* 2014. № 4. P. 75–110.
24. *Deng Huihui, Zheng Xinye, Huang Nan, Li Fanghua.* Strategic Interaction in Spending on Environmental Protection: Spatial Evidence from Chinese Cities // *China and World Economy.* 2012. Vol. 22. № 5. P. 103–120.
25. *Deng Yanhua, Yang Guobin.* Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context // *China Quartely.* June 2013. № 214. P. 321–336.
26. *Economy E.* Environmental Governance in China: State Control to Crisis Management // *Daedalus.* Spring 2014. № 143 (2). P. 184–197.
27. *Economy E., Levi M.* By All Means Necessary. How China's Resource Quest Is Changing the World. L.–N.Y., 2014.
28. *Edmonds R.L.* The evolution of Environmental Policy in the People's Republic of China // *Journal of Current Chinese Affairs.* 2011. № 3. P. 13–35.
29. Environmental Protection Law of the People's Republic of China: [www.chinadialogue.net/Environmental-Protection-Law-2014-eversion.pdf](http://www.chinadialogue.net/Environmental-Protection-Law-2014-eversion.pdf)
30. *Grossman G., Krueger A.* Economic Growth and the Environment // *Quartely Journal of Economics.* 1995. Vol. 110. № 2. P. 353–377.
31. *Grunow D.* Structures and Logic of EP Implementation and Administration in China // *Journal of Current Chinese Affairs.* 2011. № 3. P. 37–75.
32. *Halkos G., Tzeremes N.* Kuznets Curve and Environmental Performance: Evidence from China: <https://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/34312/>

33. *Hallding K., Han Guoyi, Olsson M.* China's Climate- and Energy-security Dilemma: Shaping a New Path of Economic Growth // *Journal of Current Chinese Affairs*. 2009. № 3. P. 119–134.
34. *Heberer T., Senz A.* Streamlining Local Behavior Through Communication, Incentives and Control: A Case Study of Local Environmental Policies in China // *Journal of Current Chinese Affairs*. 2011. № 3. P. 77–112.
35. *Holdaway J.* Environment and Health Research in China: the State of the Field // *China Quarterly*. June 2013. № 214. P. 265–282.
36. *Huan Qinzhi.* Regional Supervision Centers for Environmental Protection in China: Functions and Limitations // *Journal of Current Chinese Affairs*. 2011. № 3. P. 139–162.
37. *Kornai J.* *The Socialist System: the Political Economy of Communism.* Princeton, 1992.
38. *Korsnes M.* Fragmentation, Centralization and Policy Learning: An Example from China's Wind Industry // *Journal of Current Chinese Affairs*. 2014. № 3. P. 175–205.
39. *Kuznets S.* Economic Growth and Income Inequality // *American Economic Review*. 1955. Vol. 45. № 1. P. 1–28.
40. *Levinson A.* The Ups and Downs of the Environmental Kuznets Curve // [www9.georgetown.edu/faculty/am16/pdf&zips/ups%20and%20downs.pdf](http://www9.georgetown.edu/faculty/am16/pdf&zips/ups%20and%20downs.pdf)
41. *Lieberthal K., Oksenberg M.* *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes.* Princeton, 1988.
42. *Oberheitmann A., Sternfeld E.* Climate Change in China — The Development of China's Climate Policy and Its Integration into a New International Post-Kyoto Climate Regime // *Journal of Current Chinese Affairs*. 2009. № 3. P. 135–164.
43. *Porter M., Van der Linde C.* Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship // *Journal of Economic Perspectives*. 1995. № 97. P. 115–116.
44. *Stern D.* The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve // *World Development*. 2004. Vol. 8. № 8. P. 1419–1439.
45. *Wang Yuzhe, Zhao Jing, Chi Ch.* China's Energy Reduction Policy System: Outcomes and Responses of Local Governments // *China and World Economy*. 2014. Vol. 22. № 3. P. 56–78.
46. *Whitford A., Wong K.* Political and Social Foundations for Environmental Sustainability // *Political Research Quarterly*. March 2009. Vol. 62. № 1. P. 190–204.
47. ЖЭньминь жибао хайвай бань (Ежедневная народная газета. Зарубежный выпуск).
48. Цзинцзи гуаньча бао (Экономический обозреватель).
49. *Beijing Review.*
50. *China Business Review.*
51. *China Daily.*
52. *Economist.*
53. [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)

*P.M. Mozias\**

**Ecological policy in China: up the stairs leading down?**

**ABSTRACT:** The article deals with systemic causes of the deep ecological crisis in the nowadays China. Ecological policy tools (legal, administrative, economic, etc.) are described, and their comparative effectiveness is outlined. It is shown that China's approach to preserving Nature is being more and more influenced by the shifts in the social structure of that country, on the one hand, and the growing engagement of the PRC into global politics, on the other.

**KEYWORDS:** ecology, externalities, ecological Kuznets curve, renewables, green economy.

\* Mozias Petr Michailovich, Candidate of Economic Sciences, Department of International Economics, National Research University-Higher School of Economics, Moscow, Russia; E-mail: [pmozias@hse.ru](mailto:pmozias@hse.ru)