

УДК 330.313

UDC 330.313

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ
«ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ»**

**STATE'S ROLE IN THE DEVELOPMENT OF
“GREEN ECONOMY”**

Онищенко Максим Валерьевич
Аспирант кафедры государственной политики и
государственного управления
*ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный
университет», Краснодар, Россия*

Onishenko Maksim Valeryevich
postgraduate student of the Chair of public policy and
public administration
*FGBOU VPO «Kuban State University», Krasnodar,
Russia*

В статье проведен анализ основных факторов развития «зеленой экономики» в различных странах и рассмотрена роль государства как основного субъекта этого процесса. На основе исследования опыта ряда стран показано, что основным инструментом «зеленых» структурных преобразований в экономике являются государственные программы, которые в разных странах могут иметь различные приоритеты и направленность

In the article we analyze the main factors of “green” economy development and discuss the role of the state as the main subject of this process. On the basis of research of several countries experience it has been shown that the main instrument for “green” structural changes in the economy are government programs, that may have different priorities and vectors in different countries

Ключевые слова: «ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА,
УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ,
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ
«ЗЕЛЕНОГО» РОСТА

Keywords: GREEN ECONOMY, SUSTAINABLE
DEVELOPMENT, GOVERNMENT PROGRAMS
OF GREEN GROWTH

С конца 1980-х годов XX века в промышленно развитых странах начался переход к новому технологическому укладу, главными отличительными чертами которого является не только интенсивное развитие информационных, нано- и биотехнологий, но и акценты на ресурсосбережение (в первую очередь энергоэффективность). Процессы так называемого «озеленения» экономики, существенно ускоряющиеся под воздействием повсеместного прогрессирующего ухудшения состояния окружающей среды и климатических угроз, приобрели политическое значение. Высокая наукоемкость и технологичность «зеленых» производств обеспечивает ускоренный переход к новому технологическому укладу, который в самое ближайшее время будет определять не только лицо мирового хозяйства в целом, но и конкурентоспособность национальных экономик. Вполне закономерно, поэтому, звучат слова канцлера ФРГ А. Меркель: «Тот, кто первым завоюет рынки «зеленых» технологий, будет иметь устойчивое

преимущество и создаст новые рабочие места» [1]. Характер и дизайн новой «зеленой» экономики» закладывается в настоящее время благодаря усилению экологической составляющей в национальной и мировой политике, а также технологическим и институциональным переменам.

В своей Инициативе по «зеленой» экономике Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) определяет «зеленую экономику» в широком экономическом, социальном и экологическом контексте: «зеленая» экономика – это экономика, «которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее обеднения». Другие организации, например, такие как Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), определяют «зеленый» рост как политический фокус, который опирается «на экологически устойчивый экономический прогресс в целях стимулирования низкоуглеродного и открытого для всех социальных слоев развития».

Подобные определения практически не отличают «зеленую экономику» от концепции устойчивого развития, которая широко известна и имеет соответствующий правовой статус во всем в мире, однако в большинстве случаев довольно слабо интегрирована в социально-экономические программы и практику природопользования.

Представляется, что содержательное различие между устойчивым развитием и «зеленой экономикой» состоит в том, что концепт «зеленой экономики» не подразумевает императивного введения экологических ограничений в экономическом развитии. Главное в «зеленой экономике» – это непосредственно экономика и экономическая сфера, достижение высоких экологических результатов благодаря стратегии «тройного выигрыша». В основе «зеленого роста» – чистые или «зеленые» технологии («cleantech» или greentech), новые бизнес-модели, которые

предлагают инвесторам и потребителям конкурентоспособный доход одновременно с решением глобальных проблем.

Масштабы мирового сектора «зеленой» экономики пока сравнительно невелики: общий объем стоимости производимой продукции оценивается в 2 трлн. долларов или 2,7 % мирового ВВП, а занятость в этом секторе составляет примерно 10 млн. человек. Однако вклад «зеленых» отраслей в развитие экономики конкретных государств, которые целенаправленно концентрируют усилия и инвестиции в этом направлении, намного выше. По оценке, проведенной ещё в 2007 году, вклад «зеленой экономики» в ВВП США составлял около 4 % [2]. В Великобритании стоимость выпуска «зеленой» продукции в 2009 г. оценивалась в 8,8 % от ВВП [3]. В Евросоюзе в 2010 г. экологически чистое производство обеспечивало более 2,5 % совокупного ВВП и занятость около 3,5 млн. человек [4].

Ведущая роль государства в переводе национальных экономик на «зеленые рельсы» развития подчеркивается всеми ведущими экспертами. В частности, по словам П. Сухдева, руководителя Инициативы ЮНЕП по зеленой экономике: «Государству отведена центральная роль в изменении законодательства и политики, а также в инвестировании государственных средств в общее достояние для того, чтобы этот переход стал возможным» [5].

Действительно, несмотря на то, что можно привести достаточное количество фактов, свидетельствующих о вполне успешных «зеленых» инициативах «снизу»: фирм, общественных организаций, неформальных объединений граждан и т.п., приходится признать, что подобные практики сложно предсказуемы и управляемы, носят стихийный характер и в большинстве случаев вряд ли могут быть воспроизведены в национальном масштабе.

«Зеленые» технологии, экологические товары и услуги не стали в полной мере рыночным продуктом, а сложившиеся препятствия институционального характера делают подобные начинания неконкурентоспособными.

Вследствие этого развитие «зеленой» экономики требует вмешательства государства в существующие «правила игры», что подразумевает создание режима государственного регулирования, поощряющего развитие экологических отраслей и технологий, создание необходимой инфраструктуры, перестройку ключевых институтов, реформирование налоговой политики и т.д. И в этом смысле наиважнейшую роль играет наличие сильной политической воли, способной сместить акценты в сторону «зеленого» роста национальной экономики.

Процесс реализации поставленных целей начинается после принятия соответствующих законодательных документов и представляет собой конкретные действия и мероприятия государственных органов исполнительной власти. Для того чтобы эти действия были действительно эффективными, необходимо во-первых, чтобы законодательство точно определяло границы и основные организационные и финансовые аспекты перехода к «зеленой» экономике, во-вторых, исполнители обладали необходимыми ресурсами и квалификацией, и в-третьих, что немаловажно, предпринимаемые меры должны найти широкую поддержку среди социальных групп и лидеров общественно-политических движений.

Основная роль государства состоит в том, чтобы организовать и скоординировать деятельность всех субъектов этого процесса, в том числе на основе разработки соответствующих планов и программ. Хотя программный подход зачастую подвергается критике из-за не слишком высокой отдачи, однако его использование позволяет сконцентрировать ресурсы для решения определенной проблемы, объединить усилия всех

заинтересованных сторон, включить общественность в процесс принятия решений, поставить долгосрочные цели и разработать стратегию на продолжительный период времени.

Разработанные и реализуемые в настоящее время в большинстве стран государственные программы по переходу к «зеленой» экономике являются основным инструментом структурных преобразований в экономике, позволяющими решить целый круг проблем.

Необходимо отметить, что в 2009 г. реализующая этот переход экономическая политика «зеленого» роста была официально принята Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в качестве стратегического направления развития всех ее членов на долгосрочную (до 2030 г.) и более отдаленную (до 2050 г.) перспективу.

Анализ показывает, что исключительно быстрые темпы развития зеленого сектора экономики в ряде стран, особенно заметные на фоне замедления экономического роста в 2008 – 2012 гг., достигаются благодаря сочетанию институционального и инвестиционного факторов государственной поддержки.

Так, к середине 2011 г. в 89 странах были нормативно закреплены цели развития возобновляемой энергетики, в том числе в 73 – нормативными актами, регулирующими использование биотоплива, а в 81 – специальными льготными тарифами на подключение источников этой энергии (feed-in-tariffs). Из промышленно развитых стран последней в 2011 г. установила эти тарифы Япония и ввела их в действие с июля 2012 г.

Рост инвестиций в «зеленые отрасли» особенно заметен в странах «Большой двадцатки», среди которых, только направленные на развитие возобновляемых источников энергии капиталовложения возросли с 2004 по 2011 г. в пять раз.

В докладе ЮНЕП [6] для представителей властных структур особо подчеркивается, что для реализации целей развития «зеленой» экономики необходимо сочетать инвестиции в её «зеленые» отрасли с соответствующим реформированием национальной и международной политики.

В то же время можно отметить значительные различия между странами как в масштабах развития «зеленой» экономики, так и уровне и характере влияния «зеленых» инвестиций на экономический рост на национальном уровне. Такое положение дел определяется природно-географическими причинами, уровнем социально-экономического развития той или иной страны, а также выбранным фокусом государственных программ развития «зеленой» экономики в разных странах.

Особенно хорошо данный тезис прослеживается в такой сфере «зеленой» экономики как возобновляемая энергетика. В странах Евросоюза, Канаде и бурно развивающихся экономиках Индии, Бразилии и Китая объем электроэнергии, производимой с помощью альтернативных источников составляет десятки, а в США – более сотни млрд. кВт/час в год. Причем, темпы прироста производства в этой отрасли чрезвычайно велики. Ещё в 1994 году в странах Евросоюза удельный вес возобновляемых источников в производстве и потреблении электроэнергии составлял около 1 %, что примерно соответствовало российскому положению дел. Однако в 2001 г. эта цифра достигла 4,2 %, в 2004 г. – 8,2 %, а в 2010 г. – 12 %. В Германии вклад альтернативных источников (большая доля которых приходится на ветровую и солнечную энергетику) увеличился с 6,6% в 2000 г. до 16,5% в 2010 г. Рекордные данные также показала Турция, в которой темпы прироста производства электроэнергии на возобновляемых источниках с 2006 по 2009 год составили 99,3 % [7].

Подобная бурная динамика, особенно заметная в кризисные 2008 – 2009 гг., объясняется, прежде всего, стремлением стран-импортеров ископаемого топлива обеспечить свою энергетическую безопасность. Взлет мировых цен на энергоносители, начиная с 2003 г., кризисные ситуации на Ближнем Востоке и Северной Африке, явились мощным стимулом для стран импортеров нефти и газа повысить их заинтересованность в альтернативных источниках энергии. А поскольку после аварии на АЭС Фукусима-1 перспективы перехода к атомной энергетике выглядят сомнительно, то вектор политического внимания сместился в сторону возобновляемой энергетики.

Государственные программы развития энергетики Евросоюза и США нацелены на рост доли возобновляемой энергетики, замещающей традиционные источники. Так, согласно Европейской Директиве по возобновляемым источникам энергии от 2008 г., этот показатель к 2020 г. должен вырасти с 7,8 % до 20 %. Расчеты, проведенные Европейской Ассоциацией ветроэнергетики (EWEA), показывают, что выполнение программ развития только этого направления «зеленой» энергетики, позволит странам Евросоюза к 2020 г. сэкономить за счет снижения закупки нефти, газа и угля около 87 млрд. евро.

Принятое при Президенте Б. Обаме новое американское законодательство стало примером активного государственного стимулирования развития «зеленой» энергетики. Так, например, Американский стандарт возобновляемых видов топлива (Renewable Fuel Standard, RFS), направленный на увеличение потребления возобновляемых видов топлива. Механизм RFS достаточно прост. Управление по охране окружающей среды США ежегодно устанавливает целевой объем в рамках стандарта и распределяет его среди участников (перерабатывающих предприятий и импортеров бензина и дизельного топлива) в форме обязательств по объему возобновляемых видов топлива (Renewable Volume

Obligations, RVO). Целевой объем на 2013г. равен 16,55 млрд. американских галлонов, из которых 13,8 млрд. галлонов могут быть поставлены в виде традиционных видов биотоплива (как правило, этанола из кукурузы). Участники стандарта выполняют RVO, показывая Управлению по охране окружающей среды США использованные учетные единицы возобновляемых видов топлива (Renewable Identification Numbers, RINs). Последние могут быть получены либо путем смешивания этанола с обычными видами топлива, либо путем приобретения на рынке. RIN поставляются на рынок производителями и импортерами этанола, которые продают чистый продукт напрямую потребителям[8].

Чрезвычайно интересными представляются также государственные «зеленые» программы трех крупных развивающихся стран – партнеров России по группе БРИК: Бразилии, Индии и Китая. Бразилия вообще является мировым лидером по доле возобновимой энергии в общем производстве, которая ещё в 2006 г. составляла 45 % против 13,2 в мире в целом. В 2008 г. в Бразилии был принят Национальный План действий в области изменения климата, а в 2009 г. – закон «О национальной политике», предусматривающие ускоренное развитие низкоуглеродной энергетики и экономики на период до 2030 г.

Правительство Индии с марта 2011 г. разрешило торговлю сертификатами на возобновляемые источники энергии и официально продекларировало намерение установить штрафы за задержку в установке солнечного оборудования, тем самым максимально повысив стимулы инвесторов.

Китай в настоящее время главенствует по объему инвестиций в альтернативную энергетику, которые активно поддерживаются государством. В 2006 г. в Китае был принят Закон, обязывающий крупные энергетические компании вырабатывать 3 % электроэнергии за счет возобновимых источников к 2010 г., 8 % – к 2020 г. Однако согласно новой

программе долгосрочного развития, целевые показатели для 2020 г. установлены уже на уровне 15 %. Эксперты Financial Times отмечают, что при этом было достигнуто значительное сокращение энергоемкости экономики Китая: за пять лет (2005 – 2010 гг.) на 20 % [9].

Интересен также опыт развития «зеленой» экономики Украины как важного политического и экономического партнера России и, кроме того, импортера её энергоресурсов. Энергетическая стратегия этой страны официально установила целевой показатель в 10 % производства энергии из возобновимых источников к 2015 г. и 30 % к 2030 г. В 2009 г. украинский парламент принял закон о субсидируемых тарифах для электроэнергии, произведенной из нетрадиционных источников, т.е. «зеленых» тарифах. Оптовый рынок электроэнергии Украины в лице Государственного предприятия «Энергорынок» должен закупать по такому тарифу все объемы электроэнергии, произведенные из альтернативных источников. «Зеленый» тариф устанавливается Национальной Комиссией Регулирования Электроэнергетики (НКРЭ) отдельно для каждой генерирующей компании и будет действовать как минимум до 1 января 2030 г. На сегодняшний день в Украине «зеленый» тариф работает для малых ГЭС, для ветроустановок, для солнечных станций, для которых действует самый высокий коэффициент, и для агрегатов по производству энергии из биомассы. Размер «зеленого» тарифа в Украине, в соответствие с мировой практикой, постепенно снижается. Это должно побуждать инвестора скорее вкладывать в эту сферу и одновременно защищать потребителей от роста стоимости энергии в связи с постепенным ростом доли возобновляемых источников в общем энергобалансе страны. Украинский «зеленый» тариф сложно сравнивать с западными аналогами. В ряде европейских стран, например, Швейцарии или Словении они в несколько раз выше, чем в Украине. Размеры же тарифа в таких странах, как Германия, Дания, Италия, Испания были введены в начале 90-х гг., и к

сегодняшнему дню уже неоднократно снижались по мере увеличения доли альтернативных источников в энергобалансе этих стран.

Одним из условий деятельности по «зеленому» тарифу является применение оборудования или материалов, на 30 % изготовленных в Украине, начиная с 2012 г., и на 50 % – начиная с 2014 г. Такой механизм нацелен на поддержку отечественного производителя, позволяет увеличить занятость, стимулирует активность в других сферах экономики, а кроме того, мотивирует крупные иностранные компании создавать новые производства именно в Украине. Подобные меры не новы, они активно принимались в упомянутом выше Китае, а также Испании, Канаде. В Китае, например, механизм защиты национального товаропроизводителя еще жестче: при возведении объектов альтернативной энергетики в этой стране, обязательная доля материалов китайского производства должна составлять не менее 70 %. В Канаде доля местного оборудования в сфере ветроэнергетики должна составлять 50 %. Для солнечной энергетики условия еще жестче: 60 % оборудования должно быть произведено канадскими заводами.

В контексте энергетической безопасности как стимула развития «зеленых» отраслей экономики, нужно отметить и чрезвычайно высокие темпы развития возобновляемой энергетики и в других странах Восточной и Центральной Европы, являющихся важными импортерами нефти и газа из России, к которым относятся, прежде всего, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия.

Однако кроме энергетической безопасности, к числу факторов ускоренного развития «зеленой» экономики, можно отнести её мультипликативный и инновационный эффекты. Так, антикризисная политика наиболее передовых развитых и развивающихся стран отводит инвестициям в «зеленые» технологии весьма значительное, а в ряде случаев, как, например, Южная Корея, даже определяющее место. По

различным прогнозам, к 2020 г., мировой рынок экологически чистых технологий может, как минимум, удвоиться, и достигнуть 6–7 % мирового ВВП, что объективно приведет к росту числа занятых в этой сфере.

По экспертным оценкам консалтинговой фирмы Roland Berger, в 2020 году масштабы «зеленой» экономики достигнут 3,1 трлн. евро и превзойдут стоимость производства автомобилей [10]. Закон США 2008 г. о реинвестировании и восстановлении экономики именно на основе развития «зеленых» отраслей предусматривает не только ускорение выхода из кризиса, но и создание до 2020 г. свыше 400 тыс. рабочих мест и целого ряда высокотехнологичных инновационных производств.

Следующим немаловажной особенностью государственных программ развития «зеленой» экономики является фактор экологической безопасности, которая давно уже является важнейшей составляющей национальной безопасности. «Зеленые» технологии и «зеленое» производство в большинстве случаев гораздо более безопасны и оказывают менее масштабное воздействие на окружающую среду. Крупные аварии, подобные уже упомянутой выше радиационной аварии на Фукусиме-1, создают императивы снижения рисков, которые являются основой для принятия государственных программ по «озеленению» экономики.

Так, правительство Японии на саммите в Довиле в 2011 г. объявило о том, что фокус развития национальной энергетики перемещается на возобновимые источники, в основном гелиоэнергетику, предусматривая к 2020 г. оборудовать фотоэлектрическими панелями крыши 10 млн. домов и снизив цены на гелиоустановки на треть. Германия также чрезвычайно серьёзно отнеслась к этой катастрофе, при этом практически сразу после аварии в Японии правительством этой страны было принято решение остановить к 2022 г. девять ядерных реакторов, действующих в настоящее время, не возобновлять работу ранее заглушенных реакторов, сократить

потребление энергии, как на основе мер эффективности, так и использования энергосберегающих технологий.

Одним из убедительных свидетельств значимости фактора экологической безопасности и общего мирового тренда развития «зеленой» экономики является пример Казахстана – страны-экспортера энергоресурсов, обладающей 3,2 % от разведанных мировых запасов нефти и 1,7 % мировых запасов газа. 1 июня 2013 г. Президент Казахстана Н. Назарбаев подписал Указ о принятии концепции перехода Казахстана к «зеленой» экономике. По прогнозам, к 2050 г. преобразования в рамках «зеленой» экономики позволят дополнительно увеличить валовый внутренний продукт этой страны на 3 процента, создать более 500 000 новых рабочих мест, сформировать новые отрасли промышленности и сферы услуг и обеспечить более здоровые и равноправные условия жизни для населения. Для осуществления преобразований необходимы совокупные государственные и частные инвестиции в размере, в среднем, порядка 1 % ВВП ежегодно. При этом предполагается, что хотя сырьевые ресурсы будут продолжать играть важную роль в экономическом развитии Казахстана, уже сейчас, пока страна получает стабильные доходы от нефтегазового сектора, будут приняты меры по диверсификации и повышению устойчивости экономики.

Таким образом, «зеленая» экономика в настоящее время является реальным фактором модернизации мировой экономики, усиливающим свое влияние, который рассматривается не только в экономическом, но и политическом контексте. Вследствие сложившихся объективных препятствий институционального характера, неспособности рыночной экономики к эффективной экологической саморегуляции, главным субъектом развития политики «зеленого» роста является государство. Основным инструментом осуществления «зеленых» структурных преобразований в национальных экономиках являются государственные

программы, реализуемые в настоящее время в большинстве стран мира. При этом разные страны не только демонстрируют далеко неравномерную динамику «зеленого» роста, но и расставляют разные акценты в официальных документах, касающихся развития «зеленой» экономики. Усилия стран нетто-импортеров энергоносителей сконцентрированы в основном на развитии и поддержке сферы альтернативной энергетики, предполагающей уход от энергозависимости и обеспечении энергетической безопасности. Многие развитые страны, предполагая заложенные в концепции «зеленой» экономики инновационный и мультипликативный эффекты, во многом рассматривают её как основу для антикризисного регулирования, позволяющую создать новые рабочие места, технологии и т.п. Собственно экологические проблемы, прежде всего экологические лимиты развития, явно не фигурируют практически ни в одной национальной программе по «зеленой» экономике, подтверждая тезис о том, что главным здесь является все же сама экономика и социально-экономическая сфера. Тем не менее, национальные программы качественного обновления технологической базы, повышения эффективности производства и ресурсосбережения призваны обеспечить улучшение среды проживания. Успешность реализации государственных программ «зеленого» перехода зависит от наличия политической воли, развития институциональной базы, а также финансирования технического перевооружения традиционных отраслей экономики.

Список литературы

1. The Green Machine. A Second Wind for German Industry? (A Special Report on Germany) // Economist. March, 11. 2010.
2. Measuring the Green Economy. US Department of Commerce // Economics and Statistics Administration. April, 2010. P. 9.
3. Green your business for growth [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.carbontrust.co.uk/news/green-growth/pages/the-big-opportunities.aspx>.

4. Rio+20: Towards the Green Economy and Better Governance. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Brussels. 2011. P. 4.

5. Стратегия «зеленая» экономика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.palata.zhkh.kz/?p=750>

6. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/development/sustainable/ger_synthesis.pdf

7. State of Green Energy Business. New York. 2010.

8. Американский стандарт возобновляемых видов топлива – состояние и перспективы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://quote.rbc.ru/comments/2013/07/22/33992156.html>

9. Conway G. Beijing Seeks a Head Start in the Race to the Green // Financial Times. November, 11. 2009.

10. Unconventional Gas / This changes everything // Economist. March, 13. 2010, P. 8-9.

References

1. The Green Machine. A Second Wind for German Industry? (A Special Report on Germany) // Economist. March, 11. 2010.

2. Measuring the Green Economy. US Department of Commerce // Economics and Statistics Administration. April, 2010. R. 9.

3. Green your business for growth [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.carbontrust.co.uk/news/green-growth/pages/the-big-opportunities.aspx>.

4. Rio+20: Towards the Green Economy and Better Governance. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Brussels. 2011. R. 4.

5. Стратегия «зеленая» экономика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.palata.zhkh.kz/?p=750>

6. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщающий доклад для представителей властных структур [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/development/sustainable/ger_synthesis.pdf

7. State of Green Energy Business. New York. 2010.

8. Американский стандарт возобновляемых видов топлива – состояние и перспективы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://quote.rbc.ru/comments/2013/07/22/33992156.html>

9. Conway G. Beijing Seeks a Head Start in the Race to the Green // Financial Times. November, 11. 2009.

10. Unconventional Gas / This changes everything // Economist. March, 13. 2010, P. 8-9.