

ECE/BELGRADE.CONF/2007/21*

ENVIRONMENT FOR EUROPE
UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
ЖИВОТНА СРЕДИНА ЗА ЕВРОПУ

BELGRADE, 10-12 October 2007



ШЕСТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
"ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"

БЕЛГРАД, СЕРБИЯ
10–12 октября 2007 года

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ В УСЛОВИЯХ
НАБЛЮДАЕМОЙ В МИРЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ:
ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СТРАНАМИ РЕГИОНА
ЕЭК ООН С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ**

Представлено

Комитетом по экологической политике ЕЭК ООН
через Специальную работу группу старших должностных лиц



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/BELGRADE.CONF/2007/21*
3 October 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Шестая Конференция министров
"Окружающая среда для Европы"
Белград, 10-12 октября 2007 года
Пункт б а) предварительной повестки дня

ПАРТНЕРСТВА

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА, МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ И ФИНАНСИРОВАНИЕ:
МОЖЕМ ЛИ МЫ ПОЗВОЛИТЬ СЕБЕ ЛУЧШЕЕ СОСТОЯНИЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ МИРА?

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ В УСЛОВИЯХ НАБЛЮДАЕМОЙ
В МИРЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СТРАНАМИ
РЕГИОНА ЕЭК ООН С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ**

Записка секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение.....	1 - 5	3
I. ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СТРАНАМИ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ: ЕГО ПОВЫШЕНИЕ ДО УРОВНЯ СТРАН С БОЛЕЕ РАЗВИТОЙ ЭКОНОМИКОЙ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ.....	6 - 16	4

* Переиздано по техническим причинам.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Пункты	Стр.
II. ПОСЛЕДСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ.....	17 - 37	8
III. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	38 - 48	15
IV. ИНТЕГРАЦИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	49 - 78	18
V. ВЫВОДЫ.....	79 - 85	29
VI. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ.....	86 - 88	31
Приложение		32

Введение*

1. Со времени зарождения более трех десятилетий назад концепции природоохранной политики связанные с ней озабоченности, касающиеся конкурентоспособности, и опасения утраты доходов и рабочих мест регулярно упоминались в качестве причины для отказа от принятия более жесткой политики. В этом контексте выдвигается довод, согласно которому более жесткая политика создает дополнительное финансовое бремя для отечественных фирм, которое лишает их преимуществ по сравнению с крупными зарубежными конкурентами, не испытывающими на себе такого же ужесточения природоохранных норм. В этой связи возникает вопрос о том, в какой степени более жесткие природоохранные нормы могут служить стимулом для фирм к перемещению своей производственной деятельности в страны, проводящие излишне либеральную политику, - так называемые "убежища для предприятий-загрязнителей". По этому поводу также бытуют мнения, согласно которым глобализация может привести к конкуренции между государствами в области регулирования с целью привлечения свободного капитала и создаст риск "гонки на понижение" требований природоохранных норм.

2. Хотя потенциальные экономические затраты экологической политики зачастую рассматриваются через призму международной конкурентоспособности, фундаментальный вопрос заключается в социальном выборе, т.е. в необходимости сопоставить выгоды от компромисса между затратами на улучшение (ухудшение) состояния окружающей среды и связанными с этими социальными затратами (выгодами). Именно это фактически является целью мер экологической политики поощрению структурных изменений экономики путем изменения структуры потребления и/или производства таким образом, чтобы давление на окружающую среду сократилось до уровней устойчивости. Важным аспектом этого вопроса является проводимое в настоящее время активное обсуждение политики реагирования на глобальное изменение климата, которое оказывает дифференциальное воздействие на конкурентоспособность энергоемких отраслей развитых и развивающихся стран.

Существует две основных концепции конкурентоспособности ...

3. Хотя термин "конкурентоспособность" широко используется в дебатах по вопросам национальной и международной политики, его содержание по-прежнему с трудом поддается определению. Он применяется как на уровне фирм, так и стран. На уровне фирм конкурентоспособность главным образом означает способность создавать достаточный доход и увеличивать долю производимой продукции на рынке. Однако

* Резюме настоящего документа включено в документ ECE/CEP/AC.11/2007/4.

конкурентоспособность фирм определяется не только ценовыми, но и неценовыми факторами (в частности, в зависимости от качества продукта и предпочтения, отдаваемого потребителем экологически чистым продуктам и производственным процессам).

На национальном уровне конкурентоспособность в первую очередь связана с показателями международной торговли стран и их способностью обеспечивать устойчивый экономический рост и более высокие реальные доходы на душу населения. Для этого в свою очередь требуется проведение особой политики и создание институциональных механизмов, способствующих инновационной деятельности и росту производства, а также расширению возможностей для фирм в плане адаптации к меняющимся экономическим условиям.

... которые взаимосвязаны между собой и обе являются значимыми

4. Высказывалось мнение, что концепция конкурентоспособности не применима на уровне стран, поскольку, в отличие от фирм, страны не конкурируют друг с другом и не исчезают в случае неуспешной деятельности. Но этот довод не имеет под собой реального значения. В случае неспособности правительств создать условия, благоприятные для предпринимательской деятельности, под вопросом окажется общеэкономический рост в среднесрочном и долгосрочном плане, и вследствие этого перспективы повышения жизненного уровня населения также окажутся под вопросом.

5. Все это отражает взаимозависимый характер конкурентоспособности на уровне фирм и на национальном уровне. Многие факторы, влияющие на конкурентоспособность на уровне предприятий, в действительности формируются на уровне национальной экономики, в частности речь идет о создании доступа к инфраструктуре (включая такие природоохранные объекты инфраструктуры, как водопровод, установки по очистке сточных вод и мусорные полигоны для твердых отходов), формировании человеческого капитала, программах в области научных исследований и разработок и инноваций, обеспечении открытости для внешней торговли и инвестиций.

**I. ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СТРАНАМИ С НИЗКИМ УРОВНЕМ
ДОХОДОВ: ЕГО ПОВЫШЕНИЕ ДО УРОВНЯ СТРАН С БОЛЕЕ
РАЗВИТОЙ ЭКОНОМИКОЙ В КОНТЕКСТЕ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

6. Ключевой стратегической задачей для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) с низким уровнем доходов является обеспечение высоких темпов роста производства и производительности труда с целью повышения уровня жизни населения и достижения уровня стран с более развитой

экономикой, иными словами, сужение существующего значительного разрыва с точки зрения реальных доходов.

7. Ключевой задачей для директивных органов является сочетание целенаправленного "курса на экономический рост" с необходимостью обеспечения устойчивого развития. В этой связи повсеместно выражаются опасения по поводу неблагоприятного влияния более жестких природоохранных норм на международную конкурентоспособность. Поэтому всегда существует риск, что по сравнению с вопросами конкуренции экологические проблемы не получают того внимания, которого они заслуживают.

Улучшение экономических условий...

8. Вслед за глубоким и продолжительным экономическим кризисом, разразившимся в начале переходного процесса, за последние годы в странах ВЕКЦА и ЮВЕ произошло существенное общее улучшение экономических показателей. В обоих регионах начался бурный экономический рост, темпы которого значительно превышают средние экономические показатели развитых стран и мировой экономики в целом.

9. В период 2000-2006 годов реальный валовой внутренний продукт (ВВП) в регионе ВЕКЦА увеличивался в среднем на 7,5% в год благодаря высокому уровню мирового спроса на энергоносители и другие виды сырья. В регионе ЮВЕ соответствующий среднегодовой показатель роста составлял около 6%, при этом его основными движущими силами являлся высокий уровень внутреннего спроса и экспорта. Результатом высоких темпов роста экономической активности явилось существенное повышение средних реальных доходов населения, хотя население, относящееся к нижней половине шкалы распределения доходов, воспользовалось таким ростом в меньшей степени. Несмотря на определенное сужение разрыва в реальных доходах по сравнению со странами Западной Европы и другими развитыми странами, различия в уровне жизни по-прежнему остаются весьма ощутимыми. Высокая безработица и повсеместное распространение бедности остаются основным фактором для беспокойства директивных органов.

...и усиление давления на окружающую среду

10. Однако высокие темпы роста в промышленности и сельском хозяйстве, а также усиление урбанизации создают экологические проблемы, в частности в области загрязнения воздуха, сточных вод, токсичных и опасных твердых отходов, а также биоразнообразия. Загрязнение, связанное с бедностью (в результате использования древесного топлива для отопления), по-прежнему является важной проблемой. Однако для региона характерна весьма высокая степень многообразия с точки зрения размеров

стран, уровня реальных доходов и степени индустриализации и урбанизации. Вопросы загрязнения окружающей среды, судя по всему, имеют бóльшую важность для стран западного региона ВЕКЦА (Беларуси, Молдовы, Российской Федерации и Украины) и для обширных районов ЮВЕ. В странах Центральной Азии, где проблема бедности стоит более остро, экологические проблемы в большей степени связаны с вопросами управления природными ресурсами.

11. За последние годы этим регионам удалось добиться дальнейшего прогресса в проведении структурных и институциональных реформ, но вместе с тем между странами существуют различия в степени достигнутых ими позитивных результатов. Несмотря на общий прогресс, реформы, касающиеся создания рыночных институтов (широкомасштабная приватизация, структурная перестройка управления и предприятий, политика, направленная на повышение конкурентоспособности, развитие финансового сектора и инфраструктуры), по-прежнему далеки от завершения.

Сохраняющаяся слабость экологической политики

12. При этом прогресс в формировании и осуществлении экологической политики, создании эффективных природоохранных агентств и модернизации и расширении физической инфраструктуры, необходимой для оказания надлежащих экологических услуг с целью снижения загрязнения, был неравномерным. Для большинства природоохранных министерств региона характерна слабость позиций в рамках правительств. Существует громадный разрыв между количеством природоохранных законодательных актов "на бумаге" и количеством законов и подзаконных актов, применение которых действительно обеспечено на практике. Природоохранная политика отодвигается на задний план в стратегиях национального экономического развития и сокращения масштабов бедности. Все это в определенной степени отражает низкие уровни реальных доходов и высокие уровни безработицы, вследствие чего предпочтения граждан, касающиеся качества окружающей среды, подчинены потребностям обеспечения стабильного и регулярного дохода.

Процессы приобретения знаний и обучения являются ключевыми факторами экономического развития

13. Основной задачей региона ВЕКЦА является сокращение чрезмерной экономической зависимости от сырьевого сектора, что обуславливает необходимость в подготовке стратегий по усилению диверсификации экономической деятельности и более широкого участия в интенсивном процессе глобальной экономической интеграции. Аналогичным

образом, странам ЮВЕ необходимо продолжать реализацию стратегий экономического развития, способствующих повышению международной конкурентоспособности на основе устойчивого экономического роста и достижения уровня развитых стран.

14. В этом контексте важно, чтобы международная конкурентная борьба в рамках мировой экономики во все большей степени опиралась на процессы накопления знаний и инноваций. Глобализация привела не только к усилению конкурентной борьбы в большинстве традиционных трудозатратных секторов, но и к повышению роли интеллектуальной составляющей в производстве в традиционных сегментах экономики, не использующих высокие технологии. По мере быстрого распространения новых технологий, приводящего к переносу производственных процессов в новые географические районы, преимущества в конкурентной борьбе, основанные на низких затратах на рабочую силу, становятся все более уязвимыми перед лицом появления новых районов производства, где эти расходы находятся на еще более низком уровне.

15. Эти тенденции напоминают о важности переменных, относящихся к интеллектуальному фактору, например к НИОКР и инновациям, в процессах достижения уровня экономически развитых стран. Хорошо известно, что наряду с накоплением физического и человеческого капитала ассимилирование явилось ключевым фактором экономического роста и экономического развития (бывших) стран с низким уровнем доходов. Ассимилирование означает способность производить другими способами благодаря изучению в течение определенного времени методов производства в более развитых странах. Такие процессы обучения характеризуются своими собственными параметрами, в частности подготовкой квалифицированной рабочей силы, способной адаптировать и применять используемые в мире технологии с учетом местных потребностей и приобретать потенциал для эффективной эксплуатации предприятий на основе конкретной технологии.

16. Эти процессы обучения распространяются на формирование и осуществление не только экономической, но и экологической политики, включая комплексное рассмотрение экономических и экологических вопросов. Важность такого подхода обусловлена тем, что, как правило, принятие планов перехода на более жесткие нормы в отношении загрязнения сопряжено с противодействием предпринимателей, обусловленным увеличением бремени расходов и соответствующими опасениями по поводу снижения конкурентоспособности.

II. ПОСЛЕДСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

17. Переход к более жесткой экологической политике в стране, как правило, создает повод для беспокойства по поводу того, каким образом это скажется на ее международной конкурентоспособности, если другие страны не примут аналогичные жесткие природоохранные нормы. Чем шире круг стран, применяющих такие меры, тем более ограниченными являются их последствия для конкурентоспособности. Это соображение указывает на преимущества международного сотрудничества и координации в подготовке новых природоохранных стратегических мер в отношении отраслей с высоким уровнем загрязнения. Это в первую очередь относится к вопросам охраны окружающей среды, которые носят трансграничный или глобальный характер и для решения которых необходимы многосторонние действия с целью избежания проблемы "изживенчества" и неэффективных инвестиций на цели снижения загрязнения и борьбы с ним.

Расходы на соблюдение природоохранных норм не являются основным фактором конкурентоспособности

18. Опережение других стран в области природоохранного законодательства, однако, не приводит неизбежно к негативным последствиям для результативности фирм. Причина этого заключается в том, что расходы на соблюдение природоохранных норм являются лишь одним из многочисленных потенциальных факторов, влияющих на конкурентоспособность.

19. На основе многочисленных эмпирических исследований сложился широкий консенсус в отношении того, что экологическая политика не является основным фактором, определяющим общие показатели промышленных предприятий, которые в большей степени зависят от таких факторов, как квалификация и стоимость рабочей силы, доступ к инфраструктуре, используемая производственная технология и темпы роста производительности труда.

20. С учетом того что доля расходов на борьбу с загрязнением и его сокращение в общих производственных затратах является весьма незначительной, за исключением видов экономической деятельности с высоким уровнем загрязнения¹, неудивительно, что они, как правило, не оказывают существенного влияния на общую ценовую конкурентоспособность промышленного сектора. В этой связи также существует

¹ На уровне промышленных предприятий расходы на охрану окружающей среды в среднем составляют около 0,5% общих расходов, но эта доля может быть выше (1% и более) в секторах с высоким уровнем загрязнения.

широкий консенсус по поводу того, что расходы на охрану окружающей среды не являются основным фактором, влияющим на потерю рабочих мест, которая наблюдается повсеместно в промышленности.

Экономические последствия ужесточения норм окажутся в зависимости от реагирования потребителей...

21. Влияние на конкурентоспособность также определяется степенью, в которой более высокие расходы на соблюдение этих норм могут быть перенесены на конечные цены потребительских товаров без потери доли на рынке. В свою очередь это зависит от масштабов, в которых неценовые факторы (например, аспекты качества, дифференцирование продуктов) определяют спрос на данный продукт. Более жесткая политика в области охраны окружающей среды может явиться важным потенциальным источником преимуществ в конкурентной борьбе с учетом того, что экологические критерии играют все большую роль в решениях потребителей относительно их покупок ("зеленый консумеризм"). *В более общем плане рост потребительских предпочтений в отношении экологически чистых продуктов также означает, что разработка более экологичных продуктов может содействовать росту конкурентоспособности и усилению рыночных позиций фирм.*

...и реагирования предпринимательского сектора...

22. Последствия более высоких расходов, связанных с ужесточением нормативов на выбросы загрязнителей, также зависят от конкретных мер реагирования компании. Более жесткая экологическая политика может создать стимулы для пересмотра различных этапов производственного процесса и может привести к выявлению неэффективного использования материалов и энергии. Соответствующая экономия средств может существенно компенсировать более высокие расходы на соблюдение норм.

23. Ужесточение природоохранных норм также может стимулировать процессы в области НИОКР и инноваций, которые приведут к созданию чистых технологий, менее затратных по сравнению с традиционными технологиями, используемыми в конце производственного цикла, и создать дополнительные экономические преимущества благодаря экономии расходов на материалы и энергоносители и повышению производительности труда. Такой потенциальный позитивный эффект обратной связи в результате принятия более жесткой экологической политики для инноваций и

конкурентоспособности фирм и связанные с ним преимущества в предпринимательской деятельности также известны в качестве гипотезы Портера².

...а также надлежащей разработки политических инструментов

24. Потенциальные негативные последствия для конкурентоспособности в результате ужесточения экологической политики могут быть смягчены или компенсированы благодаря формулированию надлежащей политики. Даже в случае когда экологические нормы в некоторых странах представляются сходными на первый взгляд, реальное значение имеет "качество" нормативного регулирования, т.е. его затроекффективность и гибкость, которые создают условия для выполнения более жестких норм. В этой связи возникает необходимость в выявлении оптимального сочетания между традиционным регулированием и экономическими инструментами. Важно, чтобы об изменениях в экологической политике объявлялось задолго до их внедрения, с тем чтобы фирмы имели достаточно времени на подготовку и адаптацию к более жестким нормам. Кроме того, постепенный переход к более жесткой политике в течение определенного длительного периода времени может также способствовать минимизации последствий для конкурентоспособности. Еще одним часто используемым инструментом смягчения последствий является (частичное) перераспределение поступлений от сборов за выбросы на фирмы-загрязнители.

Сопоставление затрат и выгод экологической политики

25. Следует, однако, помнить, что конечной целью экологической политики является оказание влияния на процесс структурных изменений в экономике, направленных на сокращение масштабов экономической деятельности с высокой степенью загрязнения. Сокращение загрязнения в свою очередь дает выгоды более широкого плана в виде улучшения состояния здоровья населения при соответствующем сокращении расходов на лечение и повышении производительности труда работников. Сокращение загрязнения и общее улучшение качества окружающей среды также благоприятно скажутся на развитии сектора туризма. Кроме того, ужесточение экологической политики создает новые экономические возможности благодаря стимулированию развития чистых технологий, которые могут использоваться странами для освоения новых экспортных рынков (см. ниже раздел III).

² Porter, M. E. and C. van der Linde (1995). Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 97–118.

Многонациональные компании, прямые иностранные инвестиции и результативность экологической деятельности

26. Последствия экологической политики для прямых иностранных инвестиций (ПИИ) многонациональных компаний (МНК) и влияние ПИИ на окружающую среду являются предметом острой полемики. Повсеместно присутствует опасение, что страны, не осуществляющие жесткого регулирования в области окружающей среды (как правило, это относится к странам с низким уровнем доходов) обеспечивают условия для предприятий с высоким уровнем загрязнения, позволяющие им избегать выполнения более жестких норм в их странах происхождения (как правило, странах с развитой рыночной экономикой). Результатом этого является неблагоприятное воздействие на окружающую среду в странах с низким уровнем доходов и, возможно, за пределами их границ. Существующая дифференциация экологических норм также зачастую рассматривается в качестве фактора, стимулирующего "гонку на понижение" экологических требований, которая может побудить развитые страны к определению более скромных целей своей экологической политики, с тем чтобы не допустить перемещения предприятий с высоким уровнем загрязнения (и соответствующих рабочих мест) в другие страны.

27. Такое беспокойство в определенной мере вызвано крупными экологическими катастрофами (произошедшей в 1984 году утечкой газа на предприятии компании "Юнион карбайд" в Бхопале, Индия, и аварией 1989 года танкера "Эксон Вальдез" у берегов Аляски), способствовавшими формированию экологической репутации МНК, в качестве безразличных и невежественных природопользователей.

28. Однако такое представление не соответствует более позитивной оценке влияния ПИИ на результативность экологической деятельности, проявившегося в последние годы. В настоящее время МНК во все большей степени рассматриваются в качестве субъектов, обладающих потенциалом содействия повышению требований природоохранных норм в странах с низким уровнем доходов, благодаря применению их филиалами экологических норм, действующих в стране происхождения. Очевидно, что для этого требуется передача более современных и чистых технологий и применение более эффективной практики природоохранной деятельности по сравнению с практикой, применяемой местными фирмами в странах с низким уровнем доходов. Основная причина такого поведения связана с извлечением прибыли, поскольку применение однотипной технологии позволяет сокращать расходы за счет повышения эффективности внутренней производственной деятельности и производительности труда. Использование чистых технологий и следование жестким природоохранным нормам филиалами компаний также способствует повышению их репутации (в глазах потребителей) и созданию гарантий в отношении возможных правовых обязательств в случае промышленных аварий.

Ужесточение природоохранных требований в глобальных производственных сетях...

29. Кроме того, в данном контексте существенным обстоятельством является все большее вовлечение МНК в выравнивание условий предпринимательской деятельности не только путем обеспечения выполнения одинаковых природоохранных норм их филиалами, но и распространение этих жестких экологических требований на других местных поставщиков из стран с низким уровнем доходов, которые желают стать частью глобальных производственных сетей. Основным движущим фактором такой тенденции явился рост природоохранного сознания во всем мире (который отражается в принятии более жестких природоохранных норм на основных рынках продуктов) и усилении потребительских предпочтений в пользу "экологических продуктов". В целом эти экологические требования направлены на постепенный отказ от вредных веществ или смену технологических процессов и методов производства. Такие экологические требования в торговле являются добровольными де-юре, но де-факто обязательными для поставщика, который желает быть интегрированным в сеть производственной кооперации. Они имеют весьма важное значение для производства текстильных изделий, одежды, кожаных изделий и электротоваров и электроники³, области в которых страны с низким уровнем доходов обладают большими преимуществами в плане стоимости рабочей силы.

...создает проблемы...

30. Соблюдение жестких природоохранных требований в глобальных производственных сетях обуславливает необходимость создания надлежащего местного потенциала в области адаптации, который далеко не всегда имеется в наличии, особенно это у малых и средних предприятий стран с низкими уровнями дохода. (К основным исключениям относятся филиалы МНК, которые имеют автоматический доступ к знаниям и передаче технологии.) Техническая помощь и наращивание потенциала имеют важное значение для оказания помощи в преодолении этих проблем.

³ Стратегии МНК были усовершенствованы благодаря двум недавно принятым природоохранным требованиям в отношении сбыта электроники и электротоваров, импортируемых в Европейский союз, а именно Директивы по отходам электрического и электронного оборудования (ОЭЭО), которой определен ряд целевых показателей по сбору, рециркулированию и восстановлению, а также Директивы по ограничению использования некоторых опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании (ОВЭЭО), которой ограничивается использование шести опасных материалов в производстве электротоваров и электроники.

31. Для избежания перебоев в поставках и предотвращения ситуаций, когда природоохранные требования становятся барьером в торговле для стран с низким уровнем доходов, импортеры из промышленно развитых стран, как представляется, за последние годы приложили большие усилия, направленные на применение более системного подхода, позволяющего заблаговременно готовиться к потенциальным проблемам, связанным с адаптацией экспортеров из стран с низким уровнем доходов, хотя созданные каналы для облегчения процесса адаптации по общему признанию могут быть усовершенствованы.

...и возможности

32. Несмотря на большие расходы, успешная адаптация к более жестким экологическим требованиям может положить начало процессу, приносящему двойную выгоду странам с низким уровнем доходов, поскольку она создаст возможность для освоения новых экспортных рынков и повышения эффективности использования ресурсов, сокращения интенсивности выбросов и улучшения общественного здравоохранения и тем самым будет содействовать устойчивому развитию. Имеются свидетельства того, что растущее число малых и средних фирм из стран с низким уровнем доходов, интегрировавшихся в глобальные цепочки поставок, переходят к использованию системы экологического менеджмента в промышленности и реализуют программы по использованию передовой практики с целью сертификации своей деятельности по системе экологического менеджмента и сертификации в соответствии со стандартом ISO 14001.

Экологическая политика не является основным фактором, влияющим на принятие решений о выборе территорий для прямых иностранных инвестиций

33. Однако существуют лишь ограниченные эмпирические данные о природоохранной деятельности МНК. Очевидно, что не все МНК во всех случаях являются образцом надлежащего природоохранного поведения в странах, в которых размещены их филиалы. Также возможно, что ПИИ в некоторых случаях действительно были привлечены благодаря излишне либеральному природоохранному регулированию некоторых стран с низким уровнем дохода. Но вместе с тем можно отметить, что такие либеральные нормы привлекают главным образом инвесторов из менее развитых стран, использующих технологию, которая является причиной более высокого уровня загрязнения по сравнению со стандартными технологиями, используемыми в развитых странах в аналогичных секторах. В целом, результативность экологической деятельности МНК (т.е. их филиалов) является более эффективной по сравнению с аналогичным показателем местных фирм из стран с низким уровнем доходов. Естественно, что это не устраняет необходимость повышения результативности экологической деятельности МНК в будущем. Исходя из

этого правительства стран происхождения МНК должны пропагандировать использование Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных корпораций, призванных обеспечить ответственное ведение бизнеса в различных областях, включая охрану окружающей среды, в странах, в которых действуют МНК. Соблюдение МНК этих руководящих принципов приобретает особую важность в контексте слабого управления, т.е. когда правительства принимающих стран не хотят или не способны принимать и реализовывать соответствующие программы для обеспечения устойчивого развития.

34. Существует сложившийся на основе выводов эмпирических исследований широкий консенсус в отношении того, что степень дифференциации экологической политики оказывает лишь незначительное влияние на решение о выборе фирмами территорий для инвестирования в зарубежных странах. Экологическая политика, очевидно, не является основным фактором для выбора места размещения предприятия за рубежом; основными определяющими факторами являются стоимость рабочей силы, географическая близость к основным рынкам и качество транспортной инфраструктуры и связи. Другими словами, либеральные режимы регулирования не являются предварительным условием для привлечения высококачественных ПИИ.

35. Использование правительствами либеральных природоохранных норм с целью привлечения иностранных инвесторов также не является эффективным подходом. Для этого существуют более действенные инструменты, в частности налоговые льготы, государственные контракты, выделение земельных участков по символическим ценам и т.д. Фирмы из стран с развитой экономикой могут также привлекаться странами с жесткими природоохранными нормами в той мере, в которой эти нормы рассматриваются в качестве индикатора качества общей инфраструктуры и других услуг, предоставляемых в местных условиях инвестору.

Существует потребность в надлежащей политике, обеспечивающей получение выгод от прямых иностранных инвестиций

36. В этой связи следует напомнить, что ожидаемые выгоды от ПИИ для экономического развития страны в принципе не носят автоматического характера. Скорее, эти выгоды зависят от разработки хорошо продуманной внутренней политики и институциональных механизмов, направленных на укрепление национальных инновационных систем, повышение эффективности их освоения или потенциала адаптации местных предприятий и использование стратегически более выверенного подхода к ПИИ с целью усиления их влияния на национальное развитие.

37. Аналогичным образом, в отношении результативности экологической деятельности странам с низким уровнем доходов следует полагаться не только на добровольное саморегулирование МНК (т.е. на корпоративную социальную ответственность), но и обеспечить принятие и соблюдение жестких национальных норм, которые являются основным определяющим фактором снижения давления на окружающую среду. В этом контексте также может оказаться полезным сотрудничество с другими странами, находящимися на сопоставимом уровне развития.

III. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Технологические инновации являются фундаментом экономического развития...

38. Технологические инновации и соответствующее повышение производительности труда являются основной движущей силой экономического развития стран. Распространение новых технологий, которые позволяют работникам трудиться с большей производительностью, фактически является фундаментом проходящих в странах с низким уровнем доходов процессов по достижению экономического уровня более развитых стран.

...а также могут способствовать повышению качества окружающей среды

39. Но новые технологии являются не только инструментом стимулирования экономического развития; они также являются основным инструментом улучшения охраны окружающей среды. Новые производственные процессы и продукты в той степени, в какой они благоприятны для окружающей среды, способствуют нахождению оптимального компромисса между экономическим ростом и давлением на окружающую среду путем снижения интенсивности загрязнения в результате экономической деятельности.

40. В той мере, в которой новые технологии позволяют добиться соблюдения принятых природоохранных норм при существенно более низких затратах, они могут обеспечить правительствам возможности для принятия даже более жестких правил и стандартов или как минимум упростить обеспечение соблюдения действующих норм. Расходы на соблюдение могут также сократиться в результате существенного сокращения импортных пошлин на соответствующие машины и оборудование в тех случаях, когда они все еще сохраняются на достаточно высоком уровне.

Экономические возможности, обеспечиваемые развивающимися рынками природоохранных технологий...

41. На технологический прогресс оказывают влияние экономические стимулы, способствующие инновационной деятельности, т.е. потенциальный размер рынков. Эти стимулы также могут формироваться благодаря соответствующей экономической и природоохранной политике. Ужесточение природоохранной политики на национальном и международном уровнях в сочетании с растущей ролью предпочтений потребителей в пользу экологичных продуктов, фактически привело к развитию глобального рынка более чистых технологий и продуктов, в меньшей степени воздействующих на окружающую среду.

...могут возникнуть благодаря эффекту преимущества первопроходцев...

42. Развитие "экологически обоснованных технологических инноваций" в контексте быстро растущего международного спроса позволяет извлекать как экономические, так и экологические выгоды и является хорошим примером извлечения "двойной выгоды". Преимущества в конкуренции возникают главным образом за счет "эффекта преимущества первопроходцев" в развитии природоохранных технологий, которые в конечном итоге придется взять на вооружение другим странам. Либерализация торговли может способствовать распространению этих технологий, но основной движущей силой явится увеличение спроса, связанного с принятием и обеспечением осуществления более жесткой национальной политики. Очевидно, что это в первую очередь относится к развитым странам, в которых процессы НИОКР в основном нацелены на расширение технологических границ.

...и процессам обучения в сфере технологий в экономически менее развитых странах

43. Страны с низким уровнем доходов будут, как правило, заниматься копированием и адаптацией этих новых глобальных технологий с учетом своих местных экономических условий. Необходимость технологической модернизации своих основных производственных фондов, которая является основным условием повышения международной конкурентоспособности и укрепления эффективности экономического развития, таким образом, создает важные предпосылки для стран ВЕКЦА и ЮВЕ, позволяющие сочетать повышение эффективности в области производства с улучшением результативности экологической деятельности. Эти процессы адаптации и копирования могут привести к формированию местного экспортного потенциала, позволяющего экспортировать эти адаптированные технологии в другие страны с более низким уровнем доходов.

44. Вместе с тем темпы технологической модернизации также определяются общей динамикой экономического роста и (являются функцией) роста отечественных инвестиций в более современные и более экономически эффективные машины и оборудование. С учетом различий в уровне экономического развития и динамики экономики не все страны смогут в равной степени перейти на использование более чистых технологий. Надлежащая мобилизация внутренних ресурсов (т.е. увеличение сбережений) сыграет важную роль в поддержке инвестиций в обновление и расширение производственного потенциала. Все это указывает на важность реформы финансового сектора и развития дееспособных учреждений, открывающих эффективный доступ к финансовым услугам.

Распространению экологически безопасных технологий может способствовать надлежащая разработка внутренней политики...

45. Важным фактором стимулирования развития и распространения природоохранных технологий является разработка надлежащих инструментов экологической политики, а именно инструментов регулирования и экономических инструментов. Еще одним фактором служит прямая поддержка политических решений по развитию НИОКР, которые имеют целью разработку и внедрение технологий, не приводящих к отрицательным последствиям для окружающей среды. Внимание со стороны руководства фирм, оказываемое потенциальным выгодам в области природоохранных инноваций, может быть повышено также благодаря соблюдению жестких норм рационального природопользования, в частности норм ISO 14001 или добровольного плана ЕС по рациональному природопользованию и экологическому аудиту (EMAS).

46. Странам с низким уровнем доходов следует поощрять распространение экологически безопасных технологий в качестве составной части национальной стратегии развития конкурентоспособности, разработанной с целью содействия технологической модернизации производственного потенциала экономики. Но это также потребует создания в этих странах механизмов, способствующих накоплению знаний, технологических навыков и инновационной деятельности, а также передачи технологий в этих странах для наращивания их потенциала в деле освоения новых технологий (см. ниже раздел IV).

47. Решение задачи технологической модернизации требует уделения первоочередного внимания национальным инвестициям в сферу образования и профессиональной подготовки населения с целью формирования необходимого потенциала. Уровень национального технологического потенциала фактически является определяющим фактором того, в какой степени страны с низким уровнем доходов смогут осуществить прямой

переход ("скачок") к использованию самых передовых чистых технологий, разработанных в промышленно развитых странах, а не заниматься главным образом копированием и адаптацией не столь совершенных технологий с уделением основного внимания (более затратным) технологическим решениям в конце производственного процесса. За счет этого страны с низким уровнем доходов могли бы по мере возможности еще шире использовать на международных рынках свои преимущества, связанные со стоимостью рабочей силы. Механизм чистого развития, созданный в рамках Киотского протокола, является каналом, открывающим возможности для сочетания технологической модернизации с сокращением выбросов парниковых газов.

...а также торговля и прямые иностранные инвестиции

48. В значительной степени национальные фирмы стран с низким уровнем доходов будут опираться на прямой импорт более эффективных машин и оборудования из развитых стран. Политика ПИИ, увязанная с жесткими нормами на выбросы загрязнителей, также будет содействовать поощрению распространения этих новых технологий. Либерализация торговли может явиться эффективным инструментом распространения этих технологий в тех случаях, когда все еще сохраняются высокие барьеры в торговле. Целесообразно, чтобы под общей рубрикой "экологически чистые товары и услуги"⁴ эти технологии были включены в повестку дня либерализации торговли Дохийского раунда торговых переговоров Всемирной торговой организации. Однако общий переговорный процесс оказался медленным, отчасти в силу отсутствия согласованного на международном уровне определения термина "экологически чистые товары" и подробного перечня продуктов, которые будут охватываться этим термином.

IV. ИНТЕГРАЦИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Прогресс экономического развития зависит от качества национальной политики и институтов...

49. С тем чтобы усилия стран с низким уровнем доходов по преодолению экономического разрыва были успешными, необходим устойчивый рост

⁴ Неофициальная рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/Евростата (в 1998 году) определила отрасль экологически чистых товаров и услуг в качестве отрасли, охватывающей "деятельность по производству товаров и услуг для оценки, предупреждения, ограничения и сведения к минимуму или устранения экологического ущерба водной среде, воздуху и почве, а также проблем, связанных с отходами, шумом и экосистемами. Она связана с экологически более чистыми технологиями, продуктами и услугами, уменьшающими экологический риск и сводящими к минимуму загрязнение и использование ресурсов".

производительности, сопровождаемый динамическим процессом технологической модернизации и структурных изменений. В настоящее время широко бытует мнение, основанное, среди прочего, на опыте малых новых индустриальных стран (НИС) Восточной Азии, согласно которому рациональные активные стратегии индустриализации, включая стратегию интеграции в мировую экономику, могут играть ведущую роль в поощрении процессов развития в стране. Вместе с тем для этого требуется совокупность связанных между собой политических программ и эффективных институциональных механизмов, оказывающих поддержку процессу структурной перестройки экономики и технологических изменений в контексте рыночной экономики.

...которые также должны обеспечивать комплексное рассмотрение экономических и экологических вопросов

50. С точки зрения экологической политики, особую важность имеет учет в национальных или отраслевых стратегиях развития взаимосвязи между экономической деятельностью и окружающей средой с целью поиска необходимого компромисса с точки зрения всего общества в целом. Для этого требуется создание институциональных механизмов, обеспечивающих надлежащий учет и интеграцию проблем экологической политики в этой стратегии развития. В этой связи еще одной важной целью является интеграция задач развития и распространения чистых технологий в более широкие национальные политические программы по поощрению НИОКР, инноваций и инвестиций.

51. Политика, содействующая интеграции экологических соображений, должна быть направлена на поощрение технологических инноваций в частном секторе (путем налоговых стимулов, предоставления государственных ссуд и субсидий), а также его усилий по адаптации импортируемых технологий к местным условиям. Наряду с этим существует потребность в оказании поддержки НИОКР, проводимым государственными научно-исследовательскими институтами. Другие меры на уровне политики включают в себя селективную либерализацию (если она еще не проведена) импорта специализированных экологически чистых товаров и услуг. Необходимо, чтобы политическая поддержка имела целевой характер. Ее следует увязывать с четкими практическими и достижимыми целями в области охраны природы, поддающимися оценке критериями мониторинга и конкретными временными рамками.

52. Конкретное содержание институциональных механизмов поддержки и мер промышленной и экологической политики, несомненно, будет отражать специфику стран в плане преобладающих в них экономических условий, видов давления на окружающую среду, а также социальных норм и традиций. Вместе с тем существует ряд общих

принципов, которые лежат в основе большинства конкретных политических программ и мер, направленных на решение этого круга вопросов.

Проводимую политику необходимо дополнять оказанием поддержки институциональным механизмам...

53. Под институциональными механизмами, как правило, понимают официальные нормы (права собственности, принципа верховенства закона и т.д.) и неофициальные ограничения (верования, социальные установки и традиции), которые формируют общественные взаимоотношения. Одной из основных функций институтов является уменьшение неопределенности и тем самым усиление стимулов для отдельных лиц к участию в сложных формах кооперации. Кроме того, необходимы "стимулирующие учреждения", оказывающие поддержку процессу инвестирования, технологической модернизации и структурных изменений на национальном уровне, а также подготовке и осуществлению экономической и экологической политики.

...в первую очередь эффективной гражданской службе...

54. Первоочередной задачей стран с низким уровнем доходов является создание более эффективных, построенных на принципах признания заслуг и достойной оплаты труда государственных административных органов. Формирование и успешное осуществление национальных стратегий промышленного и устойчивого развития обуславливает необходимость в сильной, способной, прагматичной и ориентированной на конкретные цели гражданской службе, которая не принимает неоправданного участия в повседневной политической жизни, а скорее сохраняет достаточную степень свободы для разработки стратегий и принятия долгосрочных решений. В этой связи не обойтись без существенных затрат; создание такого аппарата сопряжено с затратами значительных ресурсов как финансовых, так и политических и может занять весьма продолжительное время.

55. Создание эффективных природоохранных агентств, располагающих достаточно квалифицированным и хорошо подготовленным персоналом, является основной предпосылкой для проведения мониторинга и обеспечения осуществления нормативов в области выбросов и состояния окружающей природной среды. Разработке и осуществлению эффективной политики часто препятствует коррупция, и в этой связи важно добиваться соответствующего наказания за взяточничество, с тем чтобы ослабить интерес к взяткам. (Следует наказывать не только взяткодателей, но и взяткополучателей.)

...и сотрудничеству и координации между государственными ведомствами...

56. Важно поощрять развитие эффективных отношений между государственными агентствами, отвечающими за экономическое развитие и за охрану окружающей среды. Существенное значение имеет укрепление доверия и достижение взаимопонимания в отношении общих целей содействия экономическому развитию и повышению уровней реального дохода, а также созданию гарантий того, чтобы эта работа проводилась при минимальном отрицательном воздействии на окружающую среду.

...а также созданию форума для диалога между правительством и другими заинтересованными сторонами

57. Определение мер экономической и экологической политики следует проводить на основе активного диалога между компетентными министерствами, промышленностью и научно-исследовательскими учреждениями, а не на основе принимаемых в закрытом порядке решений отраслевых государственных учреждений. Правительствам следует содействовать формированию стратегий, построенных на принципах общего видения долгосрочной перспективы, с тем чтобы способствовать укреплению конкурентоспособности и проведению структурных изменений в контексте устойчивого развития. Им следует также принимать участие в обсуждении относящихся к конкурентоспособности потенциальных экономических последствий и вопросов, связанных с запланированными мерами в области экологической политики, и возможных альтернативных путей их решения.

58. Хотя участие гражданской службы в регулярном обмене мнениями с предпринимательскими кругами в отношении разработки и осуществления политики имеет важное значение, государственным административным органам следует сохранять с ними нейтральные взаимоотношения и избегать излишнего влияния с их стороны. Такие несколько противоречивые отношения между государственной администрацией и частным сектором (проведение тесных консультаций при одновременном сохранении независимости) были определены в качестве "закрепленная самостоятельность"⁵ и были успешно созданы в малых странах с НИС Восточной Азии.

Разработка эффективной национальной политики охраны окружающей среды

59. Жесткая национальная природоохранная политика остается ключевым фактором обеспечения устойчивого улучшения состояния окружающей среды. При этом

⁵ Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic polities. *Journal of Development Studies* 34 (6): 66-86.

национальная природоохранная политика также в значительной степени получает поддержку и стимулы со стороны международных природоохранных процессов, а также многосторонних природоохранных соглашений по решению проблем загрязнения, в первую очередь тех, которые имеют трансграничный и глобальный характер. В отличие от региона ВЕКЦА, страны региона ЮВЕ, кроме того, имеют возможность пользоваться плодами Процесса ЕС по стабилизации и присоединению, который является официальным ориентиром для определения направления институциональных и законодательных реформ.

Важно определить правильные приоритеты ...

60. Основной упор следует сделать на сокращении выбросов загрязнителей, которые оказывают наиболее неблагоприятное воздействие на качество окружающей среды в среднесрочной и долгосрочной перспективе как на национальном, так и на глобальном уровне. Это не означает игнорирования менее опасных загрязнителей, а скорее говорит о важности правильного определения приоритетов. В первую очередь это справедливо в контексте острого дефицита ресурсов, необходимых для разработки политики, осуществления и проведения контроля за ней и обеспечения ее осуществления, в частности в случае стран ЮВЕ и ВЕКЦА.

...и установить реалистичные цели...

61. При разработке природоохранной политики важно определить краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели для определения критериев результативности, ожидаемой от частного сектора. Фирмы желают проводить свою деятельность в условиях стабильной и предсказуемой среды политического регулирования. Это означает, что следует избегать непрогнозируемых крупных политических сдвигов с целью сокращения затрат на корректировку курса, связанных с ужесточением регулирования. Это указывает на важность постепенного и предсказуемого подхода к осуществлению политики, а также отказа от субсидий, приводящих к вредным последствиям для окружающей среды.

62. Фирмы должны иметь возможность для реального достижения поставленных целевых показателей сокращения загрязнения с учетом действующих норм выбросов загрязнителей и имеющихся технологий. Для определения реальных целевых показателей важно привлекать к этому процессу заинтересованные стороны, включая промышленность.

...но уровень которых следует постепенно повышать

63. В зависимости от общих экономических и технологических условий и основных факторов конкурентной борьбы не во всех случаях имеются возможности для перехода к нормам выбросов, соответствующим передовой практике в данном секторе, и поэтому более целесообразно начать с постановки менее амбициозных целей. В этом случае субъекты частного сектора должны ясно информироваться о том, что эти нормы в пределах разумных указанных сроков будут постепенно ужесточаться и им придется принимать меры по их осуществлению. Придание гласности информации о результативности экологической деятельности также позволит повысить уровень природоохранной деятельности фирм. Отдельные заметные технологические изменения могут потребовать соответствующего ужесточения правил с целью избежания их устаревания.

Вопросы распределения дохода, которые следует принимать во внимание

64. В условиях широкого распространения бедности важно, чтобы при разработке проектов экологических налогов и сборов учитывались соображения, относящиеся к вопросам распределения дохода (регрессивное воздействие и социальную приемлемость), с тем чтобы они были политически приемлемыми и позволяли осуществлять запланированные меры в полном объеме. Основной задачей является сохранение стимулов к уменьшению выбросов и к экономному использованию ресурсов (энергонасителей и воды) соответствующими домохозяйствами. Регрессивный эффект может быть компенсирован, например, путем передачи поступлений, получаемых за счет природоохранных налогов, группам с более низкими доходами. Наиболее оптимальным способом решения вопросов социальной доступности может стать адресное предоставление субсидий.

Экологические программы должны быть экономически обоснованными и затратоэффективными

65. Основным фундаментальным принципом является обеспечение того, чтобы отдельные природоохранные программы были экономически обоснованными, т.е. чтобы они проходили проверку на оценку воздействия (анализ "затраты-выгоды") в отношении их экономических, социальных и экологических последствий. Для проведения такой оценки следует опираться на сбалансированное участие всех основных заинтересованных сторон. Экономически обоснованные программы должны быть затратоэффективными, т.е. благодаря им должно обеспечиваться достижение поставленных целей при наименьших затратах.

66. В этой связи важно заблаговременно уведомлять фирмы и предоставлять им время на адаптацию при подготовке новых мер политического характера. Нередко это позволяет им повышать затратоэффективность мер, которые они первоначально разработали с целью обеспечения соблюдения.

Выбор оптимального сочетания инструментов для осуществления политики

67. Повышение эффективности затрат требует понимания преимуществ и недостатков применения набора имеющихся инструментов экологической политики с учетом заданных конкретных обстоятельств и целей. В более общем плане задача состоит в том, чтобы располагать надлежащим набором инструментов для проведения экологической политики. Уделение большего внимания экономическим инструментам (в частности, торговле разрешениями на выбросы, налогами на выбросы, схемами "накопление-рефинансирование") является одним из способов повышения эффективности затрат.

68. Но даже в развитых странах регламентирующие нормы по-прежнему являются основным инструментом регулирования выбросов или добычи природных ресурсов. В зависимости от обстоятельств экономический инструмент может использоваться для полной замены регламентирующих норм или выполнения дополнительной функции при его использовании в сочетании с ними. Вместе с тем следует отметить, что некоторые экономические инструменты, в частности налоги или сборы, обладают присущей им жесткостью, сложностью их изменения и, кроме того, с ними связаны административные издержки (как и в случае регламентирующих норм).

69. Потенциальный рост эффективности благодаря использованию инструментов рыночной политики, кроме того, сопряжен с трудностями в условиях стран с низким уровнем доходов в связи с их потребностями институционального порядка в области борьбы с загрязнением окружающей среды, касающимися квалификации людских ресурсов в государственных учреждениях и предпринимательском секторе, информирования о загрязнении и источниках загрязнения, потенциала в области мониторинга и т.д.

Регламентирующие нормы должны стимулировать инновационную деятельность предпринимателей

70. Регулирование следует сосредоточить на природоохранных аспектах, а не предписывать применение конкретных технологий или процессов. Нормативы должны разрабатываться таким образом, чтобы стимулировать инновационную деятельность в

плане создания более благоприятных для окружающей среды процессов и продуктов, но выбор подхода к введению новшеств следует оставить за компаниями, а не регулируемыми органами. Инновационная политика государства должна поддерживать разработку более совершенных природоохранных технологий. Но технологическая политика должна дополнять, а не подменять собой экологическую политику.

71. В соответствии с принципом эффективности затрат необходимо добиваться максимальной простоты регламентирующих норм с целью сокращения расходов на мониторинг и представление информации. Следует также изучить, в какой степени жесткость применяемых норм выбросов (или предписываемых наилучших имеющихся методов, если они определены) может расходиться с национальной нормой в случае значительных отличий потенциала поглощения окружающей среды на местном и региональном уровнях в пределах страны.

Добровольны соглашения могут оказаться эффективным дополнением к мерам национальной политики

72. Добровольные соглашения между правительствами и промышленностью могут содействовать применению новшеств в природоохранной сфере (в частности ISO 41001 и EMAS). Кроме того, в контексте усиления потребительских предпочтений в отношении "зеленых продуктов" программы экомаркировки стали составной частью стратегий по укреплению международной конкурентоспособности во всех странах мира. Но добровольные соглашения не могут заменить жесткую экологическую политику, хотя они и могут играть позитивную дополняющую роль.

Развитие международной правовой основы для формирования национальной экологической политики

73. Хотя результативность экологической деятельности стран в значительной степени отражает конкретные особенности формирования экологической политики и механизмов на национальном уровне, на последние также оказывает влияние необходимость соблюдения международных природоохранных соглашений, к которым присоединились отдельные государства. По вопросам, относящимся к трансграничным или глобальным общественным благам (в частности, изменению климата), потребуется наладить международное сотрудничество и координацию политики с целью избежания проблем, связанных с иждивенческим подходом, и неэффективностью инвестиций в охрану окружающей среды.

74. Важность, которую правительства придают решению ряда крупных экологических проблем, отражена в различных глобальных многосторонних соглашениях по охране окружающей среды (вставка 1), имеющих непосредственное значение для принятия норм в отношении продуктов и процессов, а также международных торговых потоков.

**Вставка 1. Отдельные глобальные многосторонние соглашения
по охране окружающей среды**

- a) *Монреальский протокол* по веществам, разрушающим озоновый слой, в котором предусматривается постепенное сокращение количества веществ, вызывающих разрушение озонового слоя.
- b) *Киотский протокол*, заключенный в соответствии с *Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата*, в соответствии с которым страны, ратифицировавшие его, принимают на себя обязательство по сокращению выбросов парниковых газов или участию в торговле квотами на их выбросы.
- c) *Базельская конвенция* о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалению, целью которого является сокращение масштабов перевозки опасных веществ между странами.
- d) *Стокгольмская конвенция* о стойких органических загрязнителях, определяемых как "химические вещества, характеризующиеся стойкостью в окружающей среде, биоаккумулятивностью через трофическую цепь, и создающие опасность негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду".
- e) *Конвенция о биологическом разнообразии*, которая направлена на устойчивое использование биологических ресурсов, а в соответствии с Картахенским протоколом по биобезопасности к ней также охватывает область биотехнологии.
- f) *Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС)*, которая ограничивает международную торговлю видами диких животных и растений.

75. К числу основных международных правовых инструментов относятся пять природоохранных конвенций, принятых в рамках ЕЭК ООН (вставка 2), все из которых вошли в силу и оказывают существенное влияние на результативность экологической

деятельности. Однако многим странам ВЕКЦА пока еще предстоит ратифицировать эти конвенции и протоколы к ним, с тем чтобы воспользоваться технической и финансовой помощью, предоставляемой с целью их эффективного осуществления.

Вставка 2. Природоохранные конвенции ЕЭК ООН

- a) *Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и восемь протоколов к ней, которые направлены на сокращение и предотвращение загрязнения воздуха, включая трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния, путем разработки политики, стратегий и обмена информацией о технологиях и методах.*
- b) *Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, целью которой является укрепление эффективности национальных мер охраны трансграничных поверхностных вод и подземных вод и экологически обоснованное управление ими.*
- c) *Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), определяющая общие обязательства государств по уведомлению друг друга и проведению взаимных консультаций по всем основным проектам, находящимся на рассмотрении, которые, судя по всему, окажут существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду в трансграничном контексте.*
- d) *Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, принятая в целях защиты людей и окружающей среды от промышленных аварий путем предотвращения таких аварий, насколько это возможно, уменьшение их частоты и серьезности смягчения их воздействия.*
- e) *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (известна как Орхусская конвенция), которой общественности предоставляются права в отношении доступа к информации и участия общественности в принятии решений, а также доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Киевский протокол к Конвенции о регистрах выбросов и переноса загрязнителей направлен на расширение доступа к информации путем создания национальных кадастров загрязнителей из промышленных и других источников на основе данных, представляемых частными предприятиями.*

76. Такие международные процессы в области окружающей среды, как процесс "Окружающая среда для Европы" и механизмы по контролю за выполнением решений крупных международных конференций (например, Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию), также оказывают влияние на разработку и осуществление экологической политики. Аналогичную роль играют цели развития, сформулированные в принятой в 2000 году всеми государствами - членами Организации Объединенных Наций Декларации тысячелетия (ЦРДТ), определяющей потребность в "Обеспечении экологической устойчивости" (цель 7) и конкретные целевые показатели, которые должны быть достигнуты к 2015 или 2020 годам. Международное давление в пользу принятия более жестких природоохранных норм также оказывается благодаря интеграции критериев результативности экологической деятельности в политику кредитования двусторонними донорами и международными финансовыми учреждениями.

Международные организации способствуют распространению новаторских подходов в политике...

77. Международные организации (например, ОЭСР, ЕЭК ООН и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде), работающие в области окружающей среды, являются механизмами, способствующими распространению новых подходов в экологической политике, а также информации об экологически безопасных технологиях, и тем самым поощряющими сближение экологической политики отдельных стран на основе более жестких норм. Основным стимулом для такого сближения являются международные природоохранные соглашения (например, конвенции, договоры), направленные на снижение бремени загрязнения и риска для здоровья людей, а также необходимость совершенствования природоохранной деятельности. К числу ключевых инструментов относятся имеющие обязательную юридическую силу договоры, рекомендации, руководящие принципы и деятельность по наращиванию потенциала. Межсекторальное международное сотрудничество в области транспорта, здравоохранения и окружающей среды, проблем воды и здоровья, а также образование и устойчивое развитие добавляют новое измерение в деле интеграции экологических проблем в экономическую и социальную политику.

...и распространению информации о состоянии окружающей среды

78. Информация о состоянии окружающей среды в национальном и международных аспектах является весьма важным общественным благом. Она имеет первостепенное значение для разработки эффективной экологической политики и повышения

информированности общественности об экологических проблемах. Обзоры результативности экологической деятельности, проводимые ОЭСР и ЕЭК ООН, позволяют не только проводить глубокий анализ положения в области окружающей среды в данной стране в качестве основы для рекомендаций по улучшению ее состояния, но и способствуют распространению информации о многообразии политических инструментов, используемых в разных странах и выявлению сильных и слабых сторон национальной экологической политики. В этой связи они также являются механизмом для отражения потенциальных преимуществ политики и институциональных механизмов, позволивших добиться успеха в других странах.

V. ВЫВОДЫ

79. Нахождение оптимального компромисса между экономическими и природоохранными целями требует принятия тщательно продуманной политики и оказания эффективной поддержки институциональным механизмам с целью комплексного рассмотрения экономических и экологических вопросов. В этой связи следует обеспечивать, чтобы проблемы конкурентоспособности, связанные с мерами экологической политики, решались адекватным образом уже на достаточно раннем этапе.

80. Вместе с тем существует широкий консенсус относительно того, что дополнительное бремя затрат, связанное с ужесточением экологических норм, не оказывает существенного влияния на международные торговые потоки и решения о местах размещения прямых иностранных инвестиций. Экологическая политика в случае ее надлежащей разработки не является определяющим фактором, влияющим на международную конкурентоспособность. Это также касается секторов с высоким уровнем загрязнения, которые в наибольшей степени затрагиваются более жесткими нормами. Усиление мер по охране окружающей среды в странах с низким уровнем доходов в этой связи не следует рассматривать в качестве роскоши, от которой можно отказываться до тех пор пока не будут достигнуты более высокие уровни экономической активности и реальных доходов.

81. Было бы ошибочно приносить в жертву стратегии развития качество окружающей среды уже сегодня в расчете на достижение более высоких темпов роста ВВП, в частности по той причине, что расходы на ликвидацию последствий деградации окружающей среды в будущем зачастую намного превысят расходы на избежание загрязнения. Следует учитывать, что могут возникнуть необратимые процессы, связанные с деградацией окружающей среды, выходящие за пределы определенных пороговых значений. Другими словами, важно сопоставлять затраты на осуществление природоохранной политики с

ценой бездеятельности во избежании риска того, чтобы общество не проиграло не только сегодня, но также и в будущем.

82. Трудно также найти оправдание тому, что своевременно не уделяется внимания тем крупным источникам загрязнения, которые оказывают существенное негативное воздействие на здоровье человека (например, из-за плохого качества питьевой воды или загрязнения воздуха). В этих областях выгоды, очевидно, перевешивают расходы, производимые даже в беднейших странах, в которых, кроме того, существенное увеличение доходов может быть получено при относительно низких затратах (легкодоступные экологические выгоды).

83. Повышение информированности по экологическим вопросам потребителей всего мира, кроме того, означает, что интенсивные природоохранные процессы и жесткие нормы на продукты уже стали важным элементом международной конкурентоспособности. Это явление также нашло отражение во все большем внимании, уделяемом многонациональными компаниями совершенствованию своей внутренней практики в области природоохранной деятельности. В этой связи нельзя ожидать серьезных результатов (с точки зрения перспектив динамики) в случае стран, которые сохраняют природоохранные нормы на низком уровне с целью привлечения ПИИ.

84. Новая технология является основным фактором, определяющим процесс экономического развития стран с низким уровнем доходов. Процесс технологической модернизации одновременно открывает огромные возможности для повышения результативности экологической деятельности. Все это указывает на преимущества тесной интеграции экологической политики с национальными стратегиями промышленного развития, направленными на техническую модернизацию, поощрение инноваций и НИОКР.

85. Международные организации и международно-правовые инструменты, относящиеся к окружающей среде, играют важную роль в содействии сближению национальной экологической политики стран с целью принятия более жестких норм и обеспечения надлежащей защиты региональных и глобальных общественных благ. Международная финансовая и техническая помощь, направленная на оказание содействия наращиванию национального институционального и технологического потенциала, по-прежнему будет играть важную роль в содействии росту и охране окружающей среды в странах с низким уровнем доходов, но она может лишь дополнять национальные усилия, которые необходимо подкрепить наличием сильной политической воли.

VI. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

86. Каким образом вопрос о конкурентоспособности влияет на соответствующие меры экологической политики, принимаемые в конкретных национальных условиях? Как этот вопрос влияет на степень жесткости природоохранных норм?
87. В какой степени экологические вопросы были действительно интегрированы в более широкую политику развития промышленности или отдельных секторов? Что представляют собой основные институциональные механизмы по оказанию поддержки политике интеграции и каким образом можно обеспечить придание надлежащего веса экологическим вопросам? Каковы основные препятствия для интеграции политики?
88. Какие результаты в сфере охраны природы и экономики были достигнуты благодаря международным финансовым учреждениям, ссужающим средства на связанные с экологией проекты, за 15 лет переходного процесса? Как меняется их роль в свете уделения все большего внимания странам ВЕКЦА и ЮВЕ?

Приложение

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Anderson, R. C. (2002). Incentive-based policies for environmental management in developing countries: Resources for the future. Issue Brief 02-07. [www.rff.org]

Ayala, F. and Gallagher, K. (2005). Preserving policy space for sustainable development: The subsidies agreement at the WTO. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. [www.tradeknowledgenetwork.net]

Baumol, W. J. and W. E. Oates (1998). The theory of environmental policy. 2nd ed. Cambridge University Press.

Becker, R. and V. Henderson (2000). Effects of air quality regulations on polluting industries. *Journal of Political Economy* 18 (21): 379–421.

Berman, E. and L. Bui. (2001). Environmental regulation and productivity: Evidence from oil refineries. *Review of Economics and Statistics* 83 (3): 498–510.

Dean, J., Lovely, M. and Wang H. (2005). Are foreign investors attracted to weak environmental regulations? Evaluating the evidence from China. World Bank Policy Research Working Paper 3505. [www.worldbank.org]

Ederington, J., Levinson, A. and Minier, J. (2004). Trade liberalization and pollution havens. National Bureau of Economic Research Working Paper 10585. [www.nber.org]

Eskeland, G. and A. Harrison (2003). Moving to greener pastures? Multinationals and the pollution haven hypothesis. *Journal of Development Economics* 70 (1): 1–23.

Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *Journal of Development Studies* 34 (6): 66–86.

Frankel, J. A. (2003). The environment and globalization. NBER Working Paper Series, Working Paper 10090. Cambridge, MA. November.

Goodstein, E. (1998). Malthus redux? Globalization and the environment. in: Baker, D. et al (eds.), *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge University Press.

Greenspan Bell, R. (2003). Choosing environmental policy instruments in the real world, Paper prepared for the OECD Global Forum on Sustainable Development, 17–18 March, CCNM/GF/SD/ENV(2003)10.

Greenspan Bell, R. (2002). Are market-based instruments the right first choice for countries in transition? Resources for the Future. *Resources* 146. [www.rff.org]

Greenspan Bell, R. and Russell, C. (2002). Environmental policy for developing countries, Issues in science and technology. [www.issues.org]

Grether, J.-M., Mathys, N.A. and de Melo, J. (2006). Unravelling the worldwide pollution haven effect. World Bank Policy Research Working Paper 4047. [www.worldbank.org]

Hamway, R. (2005). Environmental goods: Where do the dynamic trade opportunities for developing countries lie? International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva.

Howse, R. and van Bork, P. B (2006). Options for liberalising trade in environmental goods in the Doha Round, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No.2, International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva, Switzerland.

Jänicke, M. (2003). Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik, *Aus Politik und Zeitgeschehen*, B 27/2003, pp. 6–11.

Jaffe, A., S. Peterson, P. Portney, R. Stavins (1995). Environmental regulation and the competitiveness of U.S. Manufacturing: What does the evidence tell us? *Journal of Economic Literature* 33: 132–163.

Jaffe, A., R. Newell, R. Stavins (2002). Environmental policy and technological change. *Environmental and Resource Economics* 22: 41–69.

Jaffe, A., R. Newell and R. Stavins (2004). A tale of two market failures – technology and environmental policy. Discussion Paper, Resources for the Future. Washington DC.

Kennet, M. and Steenblik, R. (2005). Environmental goods and services: A synthesis of country studies. OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005/3. Paris.

Kern, Kristine, H. Jörgens and M. Jänicke (2001). The Diffusion of Environmental Policy Innovations: A Contribution to the Globalisation of Environmental Policy, Discussion Paper FS II =1-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Levinson, A. and Taylor, M.S. (2004). Unmasking the pollution haven effect, National Bureau of Economic Research Working 10629. [www.nber.org]

Nordstrom, H. and S. Vaughan (2003). Trade and Environment, WTO Special Studies 4, Geneva.

Palmer, K, W. E. Oates and P. R. Portney (1995). Tightening environmental standards: The benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 119–132.

Panayotou, T. (2003). Economic growth and the environment. Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, No. 2, 2003. New York and Geneva, pp. 45–61.

Porter, M. E. and C. van der Linde (1995). Towards a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 97–118.

Raspiller, S. and N. Riedinger (2005) Les différences de sévérité environnementale entre pays influencent-elles les comportements de localisations des groupes françaises? INSEE, Economie et Prévision, No.169-170-171, pp. 197–210.

Rock, M. T. (1992). Pollution and Development: Lessons from the Latin American and East Asian Newly Industrializing Economies. Resources for the Future, Issues Brief No. 02-13, August. [www.rff.org]

Russell, C.S. and Vaughan, W.J. (2004). The choice of pollution control policy instruments in developing countries: arguments, evidence and suggestions. In: Folmer, H. and Tietenberg, T (eds.), International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2003/2004, Vol. 7, Edward Elgar, Cheltenham, U.K.

Smarzynska, B. and Wei, S-J. (2001). Pollution havens and foreign direct investment: Dirty secret or popular myth? NBER Working Paper 8465.

Somanathan, J. E., and T. Sterner (2003). Environmental Policy Instruments and Institutions in Developing Countries. Working Paper Series. Initiative for Policy Dialogue (Columbia University).

Steenblik, R., Drouet, D. and Stubbs, G. (2005). Synergies between trade in environmental services and trade in environmental goods. OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005-01. Paris.

Steenblik, R. (2005). Environmental goods: A comparison of the APEC and OECD lists. OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005/4. Paris.

Steenblik, R. (2005a). Liberalising trade in environmental goods: Some practical considerations. OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005/5. Paris.

Stern, N., and Stiglitz, J. (1997). A framework for a development strategy in a market economy: objectives, scope, institutions and instruments. EBRD Working Paper No. 20. April.

The Stern Review Report (2007). *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press 2007.

Xing, Y. and C. Kolstad (2002). Do environmental regulations attract foreign investment? *Environment and Resource Economics* 21: 1–22.

Директива 2002/96/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 января 2003 года по отходам электрического и электронного оборудования (ОЭЭО).

Директива 2002/95/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 января 2003 года по ограничению использования некоторых опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании.

ЕС (2004). The effects of environmental policy on European business and its competitiveness – A framework for analysis. Commission Staff Working Document Commission of the European Communities, Brussels, 10.06.2004, SEC(2004) 769.

OECD (1999). *Environment in the Transition to a Market Economy*. Paris.

OECD (1999a). The Environmental Goods and Services Industry – Manual for Data Collection and Analysis. Paris.

OECD (2001). *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*. Paris.

OECD (2001a). *Environmental Goods and Services – The Benefits of Further Global Trade Liberalisation*. Paris.

OECD (2006). *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*. Paris.

OECD (2005). *Environmental Management in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Paris.

OECD (2005a). *Environmental Requirements and Market Access*. Paris.

OECD (2004). *Sustainable Development in OECD Countries – Getting the Policies Right*. Paris.

UNCTAD (2003). Environmental goods: trade statistics of developing countries. TD/B/COM.1/EM.21/CRP.1.

Доклад о торговле и развитии за 2006 год. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.

UNCTAD (2006a). *Trade and Environment Review 2006*. United Nations, New York and Geneva.

UNCTAD (2005). *Trade and Development Report 2005*. United Nations, New York and Geneva.

UNCTAD (2004). *Trade and Development Report 2004*. United Nations, New York and Geneva.

Экономический рост и прямые иностранные инвестиции в страны с переходной экономикой, стр. 214-264. Обзор экономической политики Европы, 2001 год, № 1, Нью-Йорк и Женева.

UNECE (2003). *Environmental Policy in Transition: Ten Years of UNECE Environmental Performance Reports*. New York and Geneva.

Экологическое партнерство в регионе ЕЭК ООН: Экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии - Стратегические рамки, пятая конференция министров "Окружающая среда для Европы", Киев, Украина, 21-23 мая 2003 года. ECE/CEP/105/Rev.1.

Экологическая политика и международная конкурентоспособность: Можем ли мы позволить себе жить в более качественной окружающей среде в условиях глобализации мира? Комитет по экологической политике, ECE/CEP/2006/4 и ECE/CEP/2006/4/Add.1.

UNEP (2003). *Environmentally Sound Technologies for Sustainable Development, Revised Draft*, International Environmental Technology Centre, Division of Technology, Industry and Economics. [www.unep.org]

UNIDO (2006). *Technological Development in Low-Income Countries: Policy Options for Sustainable Growth*. Vienna. [www.unido.org]

UNIDO (2005). *Supporting Industrial Development: Overcoming Market Failures and Providing Public Goods*. Vienna. [www.unido.org]

World Bank (2006). *Where Is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington DC.

World Bank (2007). *Global Economic Prospects – Managing the Next Wave of Globalization*. Washington DC.

WTO (2005). *World Trade Report 2005 – Exploring the links between trade, standards and the WTO*. Geneva.
