



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/2007/6
22 March 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Четырнадцатая сессия

Женева, 29 мая 2007 года

Пункт 4 с) предварительной повестки дня

ОБЗОР ПРОГРАММЫ РАБОТЫ НА 2007-2008 ГОДЫ

**ВКЛАД КОМИТЕТА В КОНФЕРЕНЦИЮ
"ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ"**

**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

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
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
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	30

Введение*

1. Со времени создания более трех десятилетий назад концепции, касающейся формирования экологической политики, соображения, относящиеся к конкурентоспособности, и связанные с этим опасения утраты доходов и рабочих мест периодически 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 мотивировать фирмы 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 многостороннее воздействие на конкурентоспособность энергоемких отраслей развитых и развивающихся стран.

Существует две основных концепции конкурентоспособности ...

3. Хотя термин "конкурентоспособность" широко используется в обсуждении 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 имеет главным образом отношение к потенциалу извлечения достаточных доходов и увеличения доли рынка для производимой продукции.

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

Однако конкурентоспособность фирм определяется не только по ценовым, но и неценовым факторам (в частности, в зависимости от качества продукта и предпочтения, оказываемого 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 имеют реальное значение

4. Высказывалось мнение, что концепция конкурентоспособности не применяется 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, проведении политики в области НИОКР 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 лиц, принимающих политические решения, является сочетание целенаправленного "курса на экономический рост" с необходимостью обеспечения устойчивого развития. В этой связи повсеместно выражается опасение в отношении 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 на начальном этапе переходного процесса за последние годы в странах ВЕКЦА и ЮВЕ произошло существенное общее улучшение экономических показателей. В обоих регионах наметился бурный экономический рост, темпы которого значительно превышают средние экономические показатели развитых стран и мировой экономики в целом.

9. В период 2000-2006 годов реальный рост 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 основной причиной для беспокойства директивных органов.

... и усиление давления на окружающую среду

10. Тем не менее высокие темпы роста активности 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 бедность имеет более широкое распространение, 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, не был равномерным. Для большинства природоохранных министерств региона характерна слабость позиций в рамках правительств. Имеется большое несоответствие 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 в сфере 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 являются напоминанием 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 знаний 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 усилением бремени расходов и соответствующими опасениями снижения конкурентоспособности.

II. ПОСЛЕДСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

17. Переход к более жесткой экологической политике в стране, как правило, создает повод для беспокойства относительно того, каким образом будет затронута ее международная конкурентоспособность в случае, 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 ходе подготовки новых природоохранных стратегических мер в отношении отраслей с высоким уровнем загрязнения. Это в первую очередь относится к вопросам охраны окружающей среды, которые имеют трансграничный или глобальный характер и для решения которых необходимы многосторонние действия с целью избежания проблемы "иждивенчества" и неэффективных инвестиций в области снижения загрязнения и борьбы с ним.

Расходы на соблюдение природоохранных норм не являются основным фактором конкурентоспособности

18. Однако роль лидера среди других стран в отношении природоохранных норм не приводит с неизбежностью к негативным последствиям для результативности деятельности 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

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.

конкурентоспособность промышленного сектора. В этой связи также существует широкий консенсус по поводу того, что расходы на охрану окружающей среды не являются основным фактором, влияющим на потерю рабочих мест, которая имело место в секторах промышленного производства во всем мире.

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 (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").

... 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 правил 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.

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.

... а также надлежащей разработки политических инструментов

24. Потенциальные негативные последствия для конкурентоспособности в результате ужесточения экологической политики могут быть смягчены или компенсированы за счет формирования 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 проведения, 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 приводит к выгодам более широкого плана в форме улучшения состояния здоровья населения при соответствующем сокращении расходов на лечение и повышения производительности труда работников. Сокращение показателей загрязнения и общее улучшение качества окружающей среды также благоприятно скажутся на развитии сектора туризма. Кроме того, ужесточение экологической политики создает новые экономические возможности путем стимулирования развития чистых технологий, которые могут использоваться странами для освоения новых экспортных рынков (см. ниже раздел III).

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 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. Причина для такого беспокойства в определенной мере вызвана крупными экологическими катастрофами (произошедшей в 1984 году утечкой газа на предприятии компании "Юнион карбайд" в Бхопале, Индия; аварией 1989 года танкера "Эксон Вальдез" у берегов Аляски), способствовавшими формированию такого представления об экологической деятельности МНК, для которой характерны безразличие и невежество.

28. Однако такое представление не соответствует более позитивной оценке влияния ПИИ на результативность экологической деятельности, проявившегося за последние годы. В настоящее время МНК во все большей степени рассматриваются в качестве субъектов, обладающих потенциалом, способствующим 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 для принятия такого подхода 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 многонациональных компаний в выравнивание условий предпринимательской деятельности не только путем обеспечения выполнения

аналогичных 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 в этой связи явилось повышение информированности об окружающей среде в мире (которое отражается в принятии более жестких природоохранных норм на основных рынках продуктов) и усиление роли предпочтений потребителями "зеленым продуктам". 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 производства-обмена. 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.

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

³ Стратегии МНК были усилены 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.

применяемые подходы в целях упрощения 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 вносить вклад в устойчивое развитие. 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 управления окружающей средой в промышленности и реализуют программы по использованию передовой практики с целью сертификации своей деятельности по системе экологического управления и сертификации в соответствии со стандартом ISO 14001.

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

33. Однако существуют лишь ограниченные эмпирические данные в отношении природоохранной деятельности МНК. Очевидно, что не все МНК во всех случаях являются образцом в проведении надлежащей природоохранной деятельности в странах, в которых размещены их филиалы. Также не исключена возможность того, что ПИИ в некоторых случаях, действительно, привлекались благодаря излишне либеральному природоохранному регулированию некоторых стран с низким уровнем дохода. Но вместе с тем можно отметить, что такие либеральные нормы привлекали, 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 означает отсутствие необходимости в повышении результативности экологической деятельности МНК в будущем.

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 места 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 какой они рассматриваются в качестве индикатора качества общей инфраструктуры и других услуг, предоставляемых в местных условиях инвестору.

Существует потребность в надлежащей политике, позволяющей воспользоваться прямыми иностранными инвестициями

36. В этой связи следует напомнить, что ожидаемые выгоды от ПИИ для экономического развития страны в принципе не носят автоматического характера. Скорее, эти выгоды находятся в зависимости от совокупности хорошо продуманной внутренней политики и институциональных механизмов, созданных с целью укрепления национальных инновационных систем, повышения эффективности их освоения или потенциала адаптации местных предприятий и принятия стратегически более выверенного подхода к ПИИ с целью усиления их воздействия в области национального развития.

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 сокращения 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 сердцевиной 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 сердцевиной 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 какой новые технологии позволяют добиться соблюдения принятых природоохранных норм при существенно более низких затратах, у правительств могут появляться возможности для принятия даже более жестких правил и стандартов или как минимум им становится проще обеспечить соблюдение действующих правил. Расходы на соблюдение могут также сократиться в результате существенного сокращения импортных тарифов на соответствующие машины и оборудование в случае их сохранения на достаточно высоком уровне до настоящего времени.

Экономические возможности, обеспечиваемые развивающимися рынками природоохранных технологий ...

41. На достижения в области технологии 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, оказываемых "зеленым продуктам", 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. Потребность в дальнейшей модернизации технологий в сфере 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, однако, 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 различия уровней экономического развития и степени динамики экономики не все страны смогут перейти на использование более чистых технологий в одних и тех же масштабах. Надлежащая мобилизация внутренних ресурсов (т.е. увеличение сбережений) сыграет основную роль в поддержке инвестиций в

обновление и расширение производственного потенциала. Все это указывает на важность реформы финансового сектора и развития рационально организованных учреждений, открывающих эффективный доступ к финансовым услугам.

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

45. Основным направлением для стимулирования развития и распространения природоохранных технологий является разработка надлежащих инструментов экологической политики, а именно инструментов регулирования и экономических инструментов. Другое направление - оказание прямой поддержки политическим решениям 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 внедрение нововведений для наращивания их потенциала в деле освоения новых технологий (см. ниже раздел IV).

47. Проблемы технологической модернизации предъявляют высокие требования к национальным инвестициям в области 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 продвигаться непосредственно в направлении ("совершить прорыв") 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 чисто развития (МЧР), 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 полагаться 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 зависимости от устранения по-прежнему высоких барьеров 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 ВТО. 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 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

⁴ Неофициальная рабочая группа 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".

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 этих стратегиях развития. В этой связи еще одной крупной задачей является интеграция развития и распространения чистых технологий в контексте более широких национальных политических программ в области поощрения НИОКР, инноваций и инвестиций.

51. Политика, направленная на оказание поддержки интеграции экологической политики, 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. В конкретном проекте оказания поддержки институциональным механизмам и мерам промышленной и экологической политики, очевидно, необходимо учитывать особенности 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 видов 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 наличие официально принятых норм (права собственности, принципа верховенства закона и т.д.) и неофициальных ограничений (верований, социальных норм и традиций), которые формируют общественные взаимоотношения. Одной из основных функций институтов является уменьшение влияния неопределенности и тем самым усиление стимулов для отдельных лиц по вовлечению в сложные формы сотрудничества. Кроме того, необходимы "институциональные возможности", 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 служб. 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. Учреждение 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. Разработка и осуществление эффективной политики зачастую сопровождается коррупцией, и в этой связи важно добиваться соответствующего наказания за взяточничество, с тем чтобы ослабить заинтересованность в коррупционной практике. (Следует наказывать не только предложение, но и принятие взяток.)

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

56. Важно укреплять плодотворные отношения 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 форуму для проведения диалога между правительством и другими заинтересованными сторонами

57. Определение мер экономической и экологической политики следует проводить на основе активного диалога между компетентными министерствами, отраслями и научно-исследовательскими учреждениями, а не на основе принимаемых в закрытом порядке решений отраслевых государственных учреждений. Правительствам следует вносить вклад в формирование 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 службам следует сохранять с ними нейтральные взаимоотношения и избегать излишнего влияния с их стороны. Такие несколько противоречивые отношения между государственными административными службами и частным сектором (проведение тесных консультаций при одновременном сохранении независимости) были определены в качестве "закрепленной автономии"⁵ и были успешно созданы в малых странах с НИС Восточной Азии.

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

Разработка эффективной национальной политики охраны окружающей среды

59. Жесткая национальная природоохранная политика остается ключевым фактором в достижении устойчивого улучшения состояния окружающей среды. При этом 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 верные 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 поставить реалистичные задачи ...

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. Это также касается 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 применять подход с привлечением всех заинтересованных сторон, 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. Вместе с тем субъекты частного сектора должны получить четкую информацию, 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 повсеместного распространения бедности при разработке проектов экологических налогов и сборов следует учитывать 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 и непосредственное предоставление субсидий.

Экологические программы должны быть экономически обоснованными и затратноэффективными

65. Основным фундаментальным принципом является обеспечение того, чтобы отдельные природоохранные программы были экономически обоснованными, т.е. чтобы они проходили проверку на оценку воздействия (анализ затрат-выгод) 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 затратноэффективными, 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 затратноэффективность 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 данных 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 накоплений-рефинансирования) является одним из способов повышения эффективности затрат.

68. Но даже в развитых странах нормы регулирования по-прежнему являются основным инструментом снижения выбросов или добычи природных ресурсов. В зависимости от обстоятельств экономический инструмент может использоваться для полной замены норм регулирования 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, объясняемой сложностью их изменения и, кроме того, с ними связаны административные издержки (как и в случае норм регулирования).

69. Потенциальное наращивание эффективности благодаря использованию инструментов рыночной политики, кроме того, сопряжено 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.

Нормы регулирования 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 регулирующих 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

- *Монреальский протокол* по веществам, разрушающим озоновый слой, в котором предусматривается постепенное сокращение количества веществ, вызывающих разрушение озонового слоя.
- *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.
- *Базельская конвенция* о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалению, целью которого является сокращение масштабов перевозки опасных веществ между странами.
- *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".
- *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.
- *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

- *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.*
- *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.*
- *Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 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.*
- *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.*
- *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; 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 ООН 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, ЮНЕП), 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 (конвенции, договоры), направленные на сокращение 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 проработанной 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, общество рискует проиграть 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.

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) от сохранения природоохранных норм 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 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 организация 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. Как национальные фирмы выполняют природоохранные требования в целях получения доступа на международный рынок и интеграции в глобальной цепочке поставок?

88. 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?