



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/40(2)/6
7 February 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ
Сороковая сессия
Вторая часть
Женева, 18 апреля 1994 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Влияние интернализации внешних издержек на устойчивое развитие

Доклад секретариата ЕНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА:.....	1 - 5
II. ВВЕДЕНИЕ	6 - 14
III. ИНТЕРНАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИЗДЕРЖЕК	15 - 55
A. Основные принципы	15 - 26
1. Принцип "платит загрязнитель"	16
2. Принцип установления цен на ресурсы	17 - 26
B. Инструменты интернализации	27 - 50
1. Сборы	30 - 33
2. Субсидии	34 - 35
3. Лицензии, реализуемые на коммерческой основе	36 - 38
4. Система возмещения	39
5. Права собственности	40 - 41
6. Системы гарантий	42
7. Информационные системы	43 - 44
8. Ответственность и судебное разбирательство	45 - 47
9. Добровольные схемы	48 - 49
10. Другие инструменты политики	50
C. Выбор оптимального комплекса инструментов политики	51 - 55
IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ: СОВМЕСТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕРНАЛИЗАЦИИ	56 - 70
A. Финансирование	58 - 61
B. Международные экологические соглашения, касающиеся сырьевого сектора	62 - 63
C. Инструменты международной торговли	64 - 66
D. Международные институциональные механизмы, содействующие применению экологически безопасных технологий	67 - 70
V. ВЫВОДЫ	71 - 77

Вставки

1. Виды внешних экологических издержек
2. Загрязнение водной среды в Сальвадоре и Коста-Рике
3. Проблемы в канадском секторе по промыслу трески, связанные с проведением необоснованной политики
4. Интернализация внешних издержек в польской промышленности

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. На второй сессии своей тридцать девятой сессии Совет по торговле и развитию принял решение 402 (XXXIX), в котором он постановил рассматривать "тему или темы, касающиеся устойчивого развития, в ходе второй части своих ежегодных сессий" 1/. На первой части своей сороковой сессии Совет решил рассмотреть на второй части сессии в качестве пункта 4 повестки дня тему: "Устойчивое развитие: влияние интернализации внешних издержек на устойчивое развитие".

2. Это решение призвано содействовать осуществлению Советом рекомендаций КООНОСР и внести соответствующий вклад в рассмотрение на межправительственном уровне вопросов в этой крайне важной области, где пока проделана лишь весьма незначительная работа. Экономисты в целом согласны с тем, что интернализация внешних экологических издержек выступает необходимым условием устойчивого развития. Однако методы для осуществления этого, в частности в случае товаров внешней торговли, по-прежнему находятся на начальных этапах разработки и еще не опробованы в широких масштабах. То есть эта тема является совершенно новой для исследований и обсуждений, проводимых на межправительственном уровне, и представляет для ЮНКТАД одновременно и возможность, и проблему. В настоящем докладе делается попытка представить связанные с этим вопросы и предложить возможные ориентиры для их рассмотрения в будущем в рамках ЮНКТАД 2/.

3. Выражение "интернализация внешних издержек" взято из принципа 16 Рио-де-Жанейрской декларации, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 года 3/. При оценке влияния интернализации внешних издержек на устойчивое развитие в соответствии с высказанной просьбой в настоящем докладе этот процесс изучается в контексте, определенном в принципе 16, т.е. с уделением основного внимания использованию экономических инструментов, подходу, согласно которому загрязнитель должен в принципе покрывать издержки, связанные с загрязнением, предупреждению перекосов в международной торговле и капиталовложениях и, прежде всего, обеспечению учета общественных интересов. Кроме того, приводимые в докладе аргументы в максимально возможной степени были построены на положениях Рио-де-Жанейрской декларации.

4. По определению внешнее воздействие представляет собой влияние, которое оказывают действия одной компании или лица на другие компании или лица, не принимающие участия в этих действиях. Влияние может быть отрицательным или положительным и приводить соответственно к некомпенсируемым издержкам или выгодам 4/. Данный вопрос был поставлен Советом с точки зрения лишь интернализации внешних издержек, т.е. не учитывая внешние выгоды. Поэтому в настоящем докладе не рассматривается положительное внешнее воздействие, такое, как польза, приносимая мировому сообществу резервами биологического разнообразия или лесами, поглощающими углерод, за исключением тех случаев, когда выгоды, обусловленные внешними факторами, выступают неразрывным отражением внешних издержек. В то же время вопрос об адекватной компенсации за предоставление экологических "благ" имеет не менее важное значение, чем нахождение путей, позволяющих избежать нанесения экологического ущерба, и, по мнению секретариата, в будущем ЮНКТАД следует провести его изучение.

5. Кроме того, с самого начала необходимо отметить, что цель заключается в предупреждении возникновения внешних издержек, тогда как интернализация выступает лишь средством ее достижения. Один из важных доводов в пользу интернализации внешних издержек как раз и заключается в том, чтобы субъект,

несущий ответственность за возникновение подобных издержек, был заинтересован в их снижении или устранении. В то же время в некоторых случаях удается избежать подобных издержек без интернализации, например, путем принятия предупредительных мер или запрещения опасных видов деятельности. Эти возможные направления деятельности, имеющие очевидное практическое значение, не рассматриваются в настоящем докладе в связи с ограниченным мандатом, определенным для работы секретариата к нынешней сессии Совета.

II. ВВЕДЕНИЕ

6. Используемое в настоящем докладе понятие устойчивого развития основывается на определении, данном в докладе Брундтланда 5/:

Устойчивое развитие является развитием, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Оно включает два ключевых понятия:

- понятие "потребностей", в частности важнейших потребностей бедных слоев населения мира, которые должны быть предметом первостепенного внимания; и
- понятие ограничений, которое накладывает уровень технологического развития и организация общества на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Таким образом, устойчивое развитие призвано ориентировать экономическую деятельность на удовлетворение нынешних экономических и социальных потребностей, не ставя под угрозу возможности удовлетворения потребностей в будущем. Упор на возможность удовлетворения потребностей означает, что центральным элементом концепции устойчивого развития выступает принцип справедливости, так же, как уделение особого внимания сохранению возможностей для будущих поколений требует разумного управления ресурсами земли для будущей экономической деятельности, одним из аспектов которого выступает сохранение и рациональное использование экологических ресурсов, традиционно считавшихся даровыми. Забота о будущем предполагает также проведение постоянной оценки соотношения между нынешними и будущими потребностями и возможностями.

7. С аналитической точки зрения принцип справедливости, будь то в рамках одного поколения или же между различными поколениями, предполагает определенное распределение, которое не может обеспечить рынок в силу своего характера: даже в условиях совершенного рынка эффективное перераспределение ресурсов осуществляется лишь исходя из заданного первоначального их распределения. Соответствующие социальные группы должны определить, является ли удовлетворительным первоначальное распределение, и если нет - то скорректировать его на основе согласованных принципов. В настоящем докладе не рассматривается этот важный вопрос, обсуждавшийся на Рио-де-Жанейрской конференции и приведший к принятию Рио-де-Жанейрских принципов, используемых в докладе. В частности, принцип 3 Рио-де-Жанейрской декларации 6/ касается обеспечения справедливого удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, а принцип 5 7/ - обеспечения справедливости в рамках одного и того же поколения. В этой связи следует упомянуть также работу, проводимую секретариатом ЮНКТАД при содействии правительства Нидерландов по вопросу о "справедливых принципах" устойчивого развития 8/.

8. Устойчивое развитие как одна из концепций развития предполагает экономический рост в районах, где не обеспечивается удовлетворение важнейших потребностей. В частности, устойчивое развитие включает уделение первоочередного внимания существующим неотложным потребностям бедных слоев населения, т.е. борьбу с нищетой, а не только с загрязнением. Это приводит к возникновению напряженности между богатыми и бедными слоями, находящей отражение в показателе, определяющем условия достижения устойчивого развития и рассчитываемом как произведение численности населения и уровня потребления ресурсов в расчете на душу населения. С учетом существующего распределения доходов в развивающихся странах для достижения такой умеренной цели развития, как увеличение лишь в два раза реальных доходов наиболее бедной пятой части (20%) населения, потребуется не менее 70 лет, если доходы на душу населения в этих странах будут увеличиваться только на 1% в год. Однако при темпах роста в 3% уровень доходов удвоится "всего лишь" через 25 лет 9/. Правительства развивающихся стран вряд ли будут ориентироваться на менее высокие темпы роста, что было бы также неприемлемо по этическим соображениям. С учетом предполагаемых темпов демографического роста для оправдания этих минимальных надежд темпы роста совокупного национального дохода развивающихся стран должны составить порядка 5,5%; это означает, что уровень экономической активности во всем мире в течение ближайших 50 лет должен возрасти по крайней мере в пять раз 10/.

9. Столь колоссальный рост по сравнению с уровнем, который уже сейчас, по мнению многих специалистов, вызывает перегрузку существующего экологического потенциала, по всей видимости, поставит под угрозу долгосрочную экологическую безопасность планеты. Таким образом, перед развитыми странами стоит задача восстановить состояние окружающей среды при сохранении по возможности образа жизни (но вовсе не обязательно конкретных структур потребления) и производственной деятельности (но вовсе не обязательно конкретных продуктов или производственных процессов). Развивающиеся страны сталкиваются с не менее сложной задачей, заключающейся в искоренении нищеты и расширении занятости и производства при обеспечении сохранения и защиты окружающей среды. Кроме того, для реализации на национальном и международном уровнях принципа справедливости в рамках нынешнего поколения, одним из компонентов которого выступает надлежащее распределение издержек и преимуществ устойчивого развития, требуются согласованные международные усилия.

10. "Разумное управление ресурсами земли" предполагает уделение особого внимания общественным благам (т.е. доступ к которым не может быть ограничен) или общедоступным благам (т.е. доступ к которым может быть ограничен) 11/, таким, как чистый воздух, чистая вода, биологическое разнообразие и т.д. Слишком долго эти активы рассматривались в качестве даровых факторов производства и расточительно использовались в производственной деятельности, что привело к истощению этих ресурсов и возникновению внешних экологических издержек 12/. Абстрагируясь от упомянутых выше соображений, касающихся распределения, следует отметить, что при условии осуществления эффективной политики и наличия совершенных рынков как в моделях, приводимых в учебниках, такие внешние издержки были бы интернализованы так же, как и внешние издержки, связанные с тем, что многие ресурсы никому не принадлежат или на них не установлены цены, а цены на другие ресурсы являются заниженными или их использование субсидируется, приводя к истощению. Для обеспечения устойчивого развития необходимо "отдельно рассматривать ограниченность ресурсов и цены, выгоды и издержки, права и ответственность и меры и последствия" 13/. Все это вопросы политики, причем многие проблемы возникают в связи с перекосами,

вызываемыми проведением соответствующей политики (в экономической литературе это часто определяется как "ошибки политики"). Устранение подобных перекосов (или "ошибок политики") составляет суть процесса интернализации, который рассматривается в последующих главах.

11. Как и все направления политики, меры, касающиеся окружающей среды, разрабатываются под влиянием характерной для политического уровня склонности к сосредоточению внимания в определенный момент времени на ограниченном круге вопросов. В результате узкой ориентации предпринимаемых усилий может произойти переложение внешних издержек, вместо их интернализации 14/. Это во многом напоминает в экономике теорию второго по эффективности варианта, согласно которой, если не удастся обеспечить одновременно удовлетворение всех условий конкурентного равновесия, а лишь только некоторых из них, то попытки удовлетворить остающиеся условия могут привести к ухудшению положения по сравнению с тем состоянием, которое могло бы быть в случае отхода от таких остающихся условий. Аналогия заключается в том, что усилия по интернализации лишь какого-либо одного вида внешних экологических издержек могут привести к увеличению общего бремени внешних экологических издержек или к переложению такого бремени с одной социальной группы или страны на другую группу или страну. Это вовсе не означает, что необходимо воздерживаться от каких-либо действий, если только не были интернализированы все издержки; как раз наоборот, следует принять меры по созданию условий, способствующих снижению или устранению всех экологических издержек, а не их экстернализаций или перекладыванию на других субъектов. Меры по интернализации внешних издержек, рассматриваемые в главе III ниже, являются одним из шагов в этом направлении при условии их осуществления в рамках комплексной экологической политики.

12. Для изучения вопроса о влиянии интернализации внешних издержек на устойчивое развитие необходимо прежде всего рассмотреть различные механизмы, которые могут быть использованы с этой целью, поскольку оказываемое влияние, по всей видимости, зависит от конкретных используемых инструментов. В настоящем докладе секретариат ставит перед собой скромную задачу сделать первый шаг в рамках изучения данного вопроса, проанализировав существующие инструменты интернализации и их характеристики. Проблема интернализации является чрезвычайно сложной, причем не только с точки зрения определения инструментов, которые следует использовать для ее осуществления, но и с точки зрения последствий их применения на международном уровне и необходимости решительных согласованных международных усилий в этом отношении.

13. Для решения экологических проблем в большинстве стран сначала был принят регламентационный (или "регулирующе-контролирующий") подход, означающий, что правительства устанавливают экологические нормы и разрабатывают меры по обеспечению их соблюдения 15/. Поскольку изучению данного подхода посвящена значительная литература, в настоящем документе секретариат решил сосредоточить основное внимание на анализе некоторых других инструментов, которые могут быть использованы для интернализации внешних экологических издержек. В главе III рассматриваются основные принципы, лежащие в основе интернализации, с уделением особого внимания вопросу об установлении цен на ресурсы с учетом всех издержек, для анализа которого ЮНКТАД располагает необходимыми возможностями. Затем рассматривается характер различных инструментов интернализации, имеющих в распоряжении правительств, и их преимущества или недостатки. После чего приводится, хотя и весьма приблизительная, возможная схема нахождения оптимального соотношения, или комплекса, существующих инструментов интернализации.

Вставка 1

Виды внешних экологических издержек

Глобальные внешние экологические издержки, связанные с общественными/общедоступными благами

Глобальное воздействие возникает в том случае, когда влияние какого-либо внешнего фактора затрагивает каждого жителя планеты или приводит к общемировым последствиям. Классическим примером являются выбросы хлорфторуглеродов, вызывающие разрушение озонового слоя и тем самым затрагивающие все человечество, или использование ископаемых видов топлива и разрушение лесного покрова без последующего восстановления, приводящие к повышению концентрации углекислого газа в атмосфере и создающие угрозу глобального изменения климата в результате "парникового эффекта". Аналогичным образом в связи с доступностью океанских рыбных ресурсов для всех стран может осуществляться вылов рыбы сверх промыслового запаса, что представляет собой еще один фактор, приводящий к серьезным глобальным экологическим последствиям.

Хотя вышеуказанные примеры касаются экологического воздействия, оказываемого в настоящее время, возникновение внешних экологических издержек, относящихся к будущим периодам времени (временных издержек), не только возможно, но и вероятно, поскольку выгодами от принимаемых сейчас решений пользуется главным образом нынешнее поколение, тогда как соответствующие издержки ложатся на будущие поколения, причем их издержкам придается меньшее значение, чем издержкам для нынешнего поколения. В качестве примера можно отметить, что, по последним оценкам процесса глобального потепления, общая средняя температура повышается примерно на 0,3°C за десятилетие. Если не удастся остановить этот процесс, то повышение температуры приведет к серьезным последствиям для будущих поколений.

Трансграничные внешние экологические издержки, связанные с общественными/общедоступными благами

Трансграничные внешние экологические издержки возникают в случае оказания экологического воздействия на другие страны. Одним из примеров являются выбросы двуокиси серы с угольных электростанций в Соединенном Королевстве, приводящие к выпадению кислотных дождей в Скандинавии. Аналогичное воздействие наблюдается при загрязнении рек, протекающих по территории нескольких стран. С точки зрения временных последствий в данном случае также, возможно, не обеспечивается достаточно полный учет экологических издержек, таких, как ухудшение состояния окружающей среды для будущих поколений, несмотря на создание международных механизмов, предусматривающих ограничение вредных выбросов.

Внешние экологические издержки на местном уровне, связанные с общественными/общедоступными благами

В качестве примеров, иллюстрирующих внешние экологические издержки, связанные с использованием общественных/общедоступных благ, можно отметить загрязнение воздуха в городе, оказывающее незначительное воздействие на другие районы страны, локальное загрязнение в результате ненадлежащего применения пестицидов, чрезмерное использование лесных ресурсов вследствие отсутствия надлежащей системы прав собственности и чрезмерный выпас из-за отсутствия должным образом определенных прав на выпас. Чрезмерный выпас скота превратился в серьезную проблему в Ботсване, где общинные земли занимают значительную часть территории. Во многих районах страны, в частности на востоке, показатели концентрации скота существенно превышают кормовую продуктивность пастбищ. Возникающие временные последствия видны на примере лесных ресурсов: в тех случаях, когда при сведении лесов и расчистке земель осуществляется выкорчевывание в неоправданно больших масштабах, остающиеся в данном районе лесные ресурсы могут оказаться недостаточными для будущих поколений.

14. И наконец, в главе IV рассматриваются международные аспекты интернализации, в частности в случае возникновения трансграничных и глобальных внешних экологических издержек. Отмечаются преимущества, связанные с нахождением совместных решений, и рассматривается вопрос об изучении существующих или потенциальных механизмов интернализации, таких, как реализуемые на коммерческой основе лицензии, экологические соглашения, касающиеся сырьевого сектора, и их последствия на международном уровне. Кроме того, анализируется важная роль торговли, выступающей одним из средств интернализации, и связанные с ней большие возможности для стимулирования перехода к использованию экологически безопасных технологий. В главе V представлены выводы, сделанные секретариатом на основе проведенного анализа, а также некоторые предложения относительно дальнейшей работы.

III. ИНТЕРНАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИЗДЕРЖЕК

A. Основные принципы

15. На международном уровне было достигнуто определенное общее понимание относительно основных принципов интернализации внешних экологических издержек. Первоначально эти принципы были сформулированы странами ОЭСР, однако затем они получили всеобщее признание в том виде, в котором они нашли отражение в Рио-де-Жанейрской декларации, в частности в принципах 7, 10, 15 и 16. ОЭСР проделала основную часть работы по изучению принципа "платит загрязнитель" (принцип 16 Рио-де-Жанейрской декларации), подкрепляемой все более значительным опытом практического применения и довольно существенным объемом литературы, посвященной оценке этого опыта.

1. Принцип "платит загрязнитель"

16. В принципе 16 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривается, что загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и процесс инвестирования. В этой связи возникает вопрос о том, кого считать загрязнителем: того, чья деятельность приводит к загрязнению, или же потребителя товаров или услуг, чей спрос подтолкнул производителя к действиям, вызвавшим загрязнение? По мнению ОЭСР, "с точки зрения соответствия принципу "платит загрязнитель" (ППЗ) не имеет значения, переносит ли загрязнитель часть экологических издержек или все такие издержки на цены или поглощает их" 16/. Однако это имеет значение с точки зрения распределения издержек: чем ниже эластичность спроса на продукт, тем более значительная часть увеличения издержек может перекладываться на покупателя; и, наоборот, чем выше эластичность спроса, тем более значительная часть возросших издержек будет поглощаться производителем.

2. Принцип установления цен на ресурсы

17. Вполне очевидно, что ППЗ направлен главным образом на борьбу с загрязнением, тогда как концепция устойчивого развития не ограничивается этим и призвана обеспечить применение принципа справедливости между различными поколениями и, прежде всего, между богатыми и бедными слоями, т.е. важное значение, придаваемое охране окружающей среды, следует рассматривать в более широком контексте рационального использования ресурсов. Отсутствие надлежащей стоимостной оценки ограниченных ресурсов может выступать причиной неправильного представления, складывающегося у тех, кто принимает соответствующие решения, в результате чего они сами выступают источником

неверной информации об ограниченности ресурсов и не создают достаточных стимулов для рационального управления, эффективного использования и улучшения качества природных ресурсов. Для обеспечения эффективного распределения этих ресурсов, включающих, в частности, все экологические ресурсы, в настоящее время и в будущем путем их направления в те области, которые в наибольшей степени способствуют устойчивому развитию, необходимо, чтобы цены на них отражали весь комплекс издержек, касающихся их использования, включая издержки, обусловленные внешним воздействием, связанным с разработкой, переработкой и использованием ресурсов, а также издержки, вызываемые невозможностью их использования в будущем. В этом заключается принцип установления цен на ресурсы с учетом всех издержек, основывающийся на концепции, согласно которой бенефициар благ, связанных с использованием ресурсов, должен покрывать издержки, вызванные их использованием. В случае надлежащего применения этого принципа цены будут отражать общественные экологические издержки, связанные с удовлетворением предельного спроса. Механизмы установления цен на ресурсы с учетом всех издержек и требований экологически безопасного развития должны охватывать три группы издержек:

a) Во-первых, они должны включать различные капитальные и эксплуатационные издержки, т.е. прямые производственные издержки. В данном случае не учитываются субсидии, поскольку они означают издержки, которые экстернализируются бенефициаром и предполагают осуществление выплат теми, кто не пользуется ресурсами, тем, кто их использует. В целом во всех случаях, когда бенефициар может получить товары или услуги по цене ниже общественных вмененных издержек, нарушается принцип установления цен на ресурсы с учетом всех издержек и соответственно возникает необходимость в принятии корректирующих мер.

b) Во-вторых, при установлении цен на ресурсы с учетом всех издержек должны учитываться также издержки по борьбе с наносимым ущербом, т.е. затраты, связанные с предупреждением загрязнения и устранением его последствий.

c) В-третьих, должны также учитываться "издержки для пользователя", представляющие собой особый вид внешнего воздействия, оказываемого на будущие поколения и определяемого как любые издержки, возникающие для пользователей в будущем в результате использования ресурсов в настоящее время. Применительно к истощаемым ресурсам издержки для пользователей в будущем представляют собой разницу между издержками, с которыми сталкиваются пользователи в настоящее время, и издержками, которые возникли бы в том случае, если соответствующие ресурсы не были бы использованы ранее. В целом они представляют собой уменьшение стоимости ресурсов в результате их использования по сравнению с положением, которое существовало бы, если бы они не использовались.

18. Описанный принцип установления цен на ресурсы с учетом всех издержек, по всей видимости, находит весьма ограниченное применение на практике, хотя его использование, безусловно, могло бы сыграть важную роль в предупреждении возникновения внешних экологических издержек. Так, правительства осуществляют вмешательство в функционирование рынков сельскохозяйственной продукции в форме поддержания уровня цен, системы налогообложения сельскохозяйственного сектора, установления экспортных пошлин и принятия интервенционистских мер на макроэкономическом уровне. Если в развитых странах подобное вмешательство, как правило, направлено на поддержание внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию на уровне выше цен мирового рынка 17/, то в развивающихся странах интервенционистские меры (в том числе со стороны управлений по сбыту) в сельскохозяйственном секторе зачастую направлены на поддержание внутренних цен

на уровне ниже мировых цен. В обоих случаях вмешательство может привести к тому, что производители перестанут учитывать продуктивность земли, что в свою очередь отрицательно скажется на устойчивом развитии 18/.

19. Правительства могут также занижать цены на некоторые ресурсы, используемые в производственных процессах, путем их предоставления по ценам ниже предельных издержек или субсидирования частных производителей. В частности, это наблюдается в случае цен на воду, энергию, пестициды и удобрения, которые зачастую устанавливаются на уровне ниже общественных предельных издержек, а иногда даже ниже предельных издержек производства, как, например, при продаже древесины по ценам ниже себестоимости. В результате подобной практики занижения цен возникает более значительный спрос на ресурсы по сравнению с тем, который наблюдался бы в случае установления цен с учетом предельных издержек. Таким образом, при использовании в производственных процессах ресурсов, цены на которые являются заниженными, наносится прямой или косвенный экологический ущерб. При этом возникают как статические, так и динамические последствия: наблюдается нерациональное распределение ресурсов в настоящее время, а их преждевременное истощение скажется на будущих поколениях.

20. Подобные нарушения, вызываемые соответствующей политикой, отмечаются как в развитых, так и в развивающихся странах. Для развитых стран особенно характерно субсидирование производственных секторов, использующих природные ресурсы, и государственное регулирование цен на такие ресурсы, не учитывающее всех общественных издержек, связанных с их использованием. В качестве примера можно упомянуть широко распространенную практику субсидирования сельскохозяйственного сектора, в отношении которого большинство стран ОЭСР приняло политику, направленную на обеспечение самообеспеченности, стимулирование экспорта продовольствия и увеличение доходов фермерских хозяйств 19/. Еще одним примером могут служить водные ресурсы, в отношении которых во многих из этих стран по-прежнему существуют чрезмерно заниженные регулируемые цены 20/.

21. В развивающихся странах широкое распространение получила практика регулирования цен на природные ресурсы. Хотя в результате подобного регулирования в этих странах наблюдается общее снижение экономической эффективности, во многих случаях осуществляется субсидирование цен на продовольствие и энергоносители с целью сохранения низких цен на предметы первой необходимости, с тем чтобы сделать их доступными для беднейших слоев общества. Аналогичным образом для стимулирования промышленной и сельскохозяйственной деятельности обычно поддерживается низкий уровень цен на удобрения, воду для орошения и энергию. Независимо от целей, которыми могут быть продиктованы интервенционистские меры по сохранению цен на уровне ниже общественных (или даже предельных частных) затрат, издержки достижения этих целей могут быть весьма высокими 21/ и приводить к значительному истощению государственных поступлений, тогда как столь необходимые ресурсы могли бы быть использованы на другие цели, причем бедным слоям могла бы оказываться не меньшая или даже еще более существенная поддержка.

Вставка 2

Загрязнение водной среды в Сальвадоре и Коста-Рике

В промышленности по переработке кофе используется большое количество воды: для транспортировки, отделения внешней оболочки и плодовой мякоти плода кофе, а также для процесса промывки. В этой связи загрязнение воды стало одной из серьезных проблем в таких странах, как Сальвадор и Коста-Рика. Однако для решения данной задачи в этих двух странах используется совершенно различный подход.

В Сальвадоре были увеличены сборы за пользование водой и были установлены сборы за сброс загрязненной воды в реки. Подобные меры по интернализации издержек привели к положительным изменениям в методах использования воды: вода, используемая в процессе переработки кофе, рециркулируется; на таких операциях, как сортировка кофе, вместо воды стал использоваться ручной труд; после использования вода собирается в отстойниках, где производится снятие поверхностных остатков, которые используются в качестве удобрения, а сама вода подвергается химической обработке и уже только после этого сбрасывается.

В отличие от этого в Коста-Рике не было предпринято никаких усилий по интернализации экологических издержек, связанных с использованием воды в секторе по производству кофе: не было создано никаких стимулов, способствующих изменениям в поведении производителей или потребителей. В результате наблюдается более высокий уровень загрязнения рек и водных источников, чем в Сальвадоре. Хотя Коста-Рика располагает более значительными водными ресурсами, чем Сальвадор, большая часть поверхностных вод стала непригодной для какого-либо потребления, что вызывает необходимость использования грунтовых вод и водоносных горизонтов, которые в свою очередь подвергаются химическому загрязнению.

Источник: Segura, O.B. with J. Reynolds, "Environmental impact of coffee production and processing in El Salvador and Costa Rica", UNCTAD/COM/20 (тематическое исследование, подготовленное для ЮНКТАД), август 1993 года.

22. Еще один вид вызываемых политикой перекосов, сказывающихся на установлении цен на ресурсы, наблюдается в тех случаях, когда экономическая рента, получаемая частными концессионерами от разработки природных ресурсов и лесозаготовительных операций, не в полной мере изымается правительством через механизм налогообложения 22/. Основным примером как в развитых, так и в развивающихся странах являются низкие или сниженные ставки арендных платежей в секторе лесозаготовок и рыбного промысла 23/. Непринятие мер по интернализации издержек приводит к еще большему ухудшению состояния окружающей среды вследствие: i) создания сверхприбыли, в результате чего увеличивается приток компаний в данный сектор, как, например, в секторе по заготовке тропической древесины; ii) сохранения цен ниже уровня реальных частных затрат на эксплуатацию ресурсов, в результате чего, например, наблюдается такое положение, когда высококачественная тропическая древесина обычно используется для низкокачественной обшивки в строительстве 24/; iii) сокращения государственных поступлений по сравнению с тем уровнем, какой мог бы быть в случае более высокой арендной платы за единицу извлекаемых ресурсов, и тем самым снижения инвестиций в более рациональное управление, включающее, в частности, контроль за деятельностью концессионеров 25/.

23. Среди других примеров нарушений, вызываемых определенной политикой, можно отметить использование экономических стимулов для поощрения конверсии территории и расчистки земли, что зачастую приводит к исчезновению лесов и заболоченных земель. Наглядными примерами в этом отношении служат субсидируемые кредиты и налоговые льготы в целях развития скотоводческих ферм, в результате чего происходит вырубка лесов, или субсидирование развития хозяйств по разведению живых организмов в водной среде, следствием которого является исчезновение заболоченных земель 26/. Кроме того, в тех случаях, когда в силу свободного доступа к важным ресурсам возникают внешние издержки, отсутствие надлежащих мер может приводить к нанесению экологического ущерба и в конечном счете создать угрозу для дальнейшего устойчивого развития. Следует также отметить, что высокая стоимость и краткосрочный характер кредита, предоставляемого неформальным секторам, во многих случаях сдерживают осуществление инвестиций в долгосрочную природоохранную деятельность в аграрных районах, такую, как создание или сохранение лесонасаждений, и тем самым отрицательно сказываются на устойчивом развитии.

24. Перекосы, сказывающиеся на устойчивом развитии, могут быть вызваны не только политикой, проводимой в секторах, использующих природные ресурсы. В частности, политика, направленная на стимулирование индустриализации в ущерб развитию сельского хозяйства, также может отрицательно сказываться на обеспечении равенства, достижении полной занятости и наличии сельскохозяйственных кредитов в достаточном объеме. Это в свою очередь может сдерживать инвестиции в охрану земель и рациональное землепользование и способствовать освоению маргинальных земель, что в сочетании с возникающей социальной напряженностью подрывает основу устойчивого развития. Определенная торговая политика также может приводить к возникновению проблем. В развитых странах протекционизм в сельскохозяйственном секторе способствует развитию значительно более интенсивного сельского хозяйства, чем это оправдано с экологической или экономической точки зрения. Кроме того, политика протекционизма ограничивает доступ на рынки развитых стран для производителей с низкими издержками, обладающих сравнительными преимуществами в производстве некоторых промышленных товаров, что приводит к повышению потребительских цен в развитых странах и снижению доходов в развивающихся. Это может еще больше обострить экологические проблемы развивающихся стран, вынужденных увеличивать экспорт продуктов, связанных с высокими экологическими издержками, или ограничивать инвестиции в более экологически безопасные методы производства 27/. К тому же нерациональное макроэкономическое управление в результате интервенционистской денежно-кредитной, финансово-бюджетной и валютной политики может оказывать столь же отрицательное воздействие на использование природных ресурсов и охрану окружающей среды, как и на другие секторы экономики. Увеличение внешней задолженности, рост бюджетного дефицита и дефицита торгового баланса или гиперинфляция в условиях нищеты и экономического застоя могут вызывать дальнейшее ухудшение состояния окружающей среды и подрывать устойчивое развитие.

Вставка 3**Проблемы в канадском секторе по промыслу трески,
связанные с проведением необоснованной политики**

В течение длительного времени барометром канадской экономики выступал сектор по промыслу трески. На протяжении десятилетий студенты канадских университетов изучали экономическую историю Канады на основе учебников, посвященных торговле мехом и сектору по промыслу трески. Однако 2 июля 1992 года федеральное правительство Канады объявило о введении двухлетнего моратория на промысел трески в Атлантическом океане. Что же могло произойти, чтобы было принято решение в столь жесткой форме "усмирить" отрасль, некогда приносящую 700 млн. долл. в год? В приведенном ниже тематическом исследовании описывается история экологической катастрофы, происшедшей в результате того, что не были приняты меры по интернализации внешних издержек.

В 1977 году Канада получила контроль над экономической зоной протяженностью 320 км (200 миль) от острова Ньюфаундленд в соответствии с решениями Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву, позволившими странам расширять зону своего контроля над морскими ресурсами за пределы существовавшей до этого 3-мильной зоны. В то время федеральное правительство Канады приняло роковое решение о поощрении использования модернизированных траулеров с волокушей, оснащенных современными электронными рыбопоисковыми устройствами и ледовыми подкреплениями. Волокуши представляли собой своего рода пылесос, собирающий все с морского дна; электронные средства позволяли судам обнаруживать неизвестные до этого рыбные места; а ледовое подкрепление позволяло им заходить в районы зимнего нагула, где производилось пополнение рыбного стада. Правительство инвестировало также сотни миллионов долларов в создание двух гигантских траулерных компаний, предоставив им половину совокупной квоты на промысел рыбы у атлантического побережья, и создало систему "квотирования компаний", которая произвольно приводила к тому, что на траулерах осуществлялась жесткая сортировка богатых уловов путем сброса в воду мертвой и умирающей рыбы с целью соблюдения установленных квот.

Волокуши стали широко применяться вместо ярусного лова со ставными орудиями лова и лова с помощью ловушек и якорных сетей, использование которых обеспечивало устойчивое развитие рыбного промысла на протяжении столетий. В результате сообщенный промышленный улов возрос со 135 000 т в 1978 году до 266 000 т в 1988 году (при этом не учитывается примерно такое же количество рыбы, выброшенной за борт). Экологические группы и рыболовные предприятия, осуществлявшие на протяжении длительного времени устойчивый промысел рыбы в прибрежных водах, предупреждали об ущербе, который мог быть нанесен чрезмерным использованием волокуш и современных технологий, однако федеральное правительство продолжало устанавливать высокие квоты на вылов. Так, на 1992 год норма вылова была установлена на уровне 185 000 т, хотя уже в 1991 году ресурсы трески были настолько истощены, что фактический вылов составил лишь 127 000 тонн. Первоначально правительство довольно странно отреагировало на этот факт, заявив, что резкое сокращение рыбных ресурсов объясняется большой численностью тюленей - хотя на протяжении столетий между этими двумя

Вставка 3 (продолжение)

видами живых ресурсов наблюдалась гармоничная сбалансированность - и призвав принять меры по контролю за их поголовьем. Оно также совершенно справедливо отметило, что очень крупный флот рыболовных и перерабатывающих судов, включая гидролокационные и рефрижераторные суда и плавучие консервные заводы, из Франции, Испании и Португалии разбили практически постоянный "лагерь" над богатыми рыбными местами в Атлантике за пределами 320-километровой экономической зоны Канады, присоединившись к внушительному канадскому флоту в "очистке" моря от рыбы всех размеров и видов, как половозрелой, так и неполовозрелой. Наконец, в июле 1992 года, признав невозможность промысла трески допустимого размера и констатируя, что остающиеся ее ресурсы представляют собой молодь, необходимую для воспроизводства, правительство установило упомянутый выше мораторий.

Помимо ущерба, нанесенного экосистеме океана, допущенные ошибки в политике могут обернуться довольно значительными экономическими последствиями: более 19 000 рыбаков и рабочих рыбоперерабатывающих предприятий и траулеров из примерно 300 коммун, находящихся на восточном побережье Канады, могут остаться без работы в течение действия двухлетнего моратория. И вместо рационально управляемого и устойчиво развивающегося рыбного промысла, обеспечивающего стабильные доходы и налоговые поступления для правительств на федеральном и местном уровнях и уровне провинций, эти правительства могут столкнуться с необходимостью выделения свыше 1 млрд. долл. для оказания помощи безработным рыбакам и их семьям. При этом из-за отсутствия надлежащих мер по интернализации экологических издержек были истощены не только ресурсы трески: на протяжении ряда лет наблюдается неизменное сокращение вылова атлантического лосося. В 1967 году объем промышленного улова лосося был более чем в четыре раза значительнее уровня 1991 года. Перелов в сочетании с промышленным загрязнением и разрушением среды обитания привел к подрыву экономической базы. И в этом случае федеральное правительство, оказавшись неспособным достаточно быстро принять экологически обоснованную политику, запретило промышленный промысел во всем районе Ньюфаундленда, за исключением Лабрадора, в течение пяти лет начиная с марта 1992 года. Для выплаты компенсации рыбакам, потерявшим работу в результате этого решения, было выделено 40 млн. долларов.

Источник: Воспроизводится из Gallon, G.T., "Reconceptualising Economic Development: Brown Economics vs. Green Economics", The Human Economy Newsletter, Vol. 14, No. 3 (Sept. 1993), pp. 1-12, с любезного разрешения автора.

25. Просчеты в политике допускают не только правительства. Хотя в последнее время международные учреждения развития, такие, как Всемирный банк или Международный валютный фонд (МВФ), предприняли значительные шаги с целью учета экологических вопросов при разработке программ структурной перестройки (ПСП), предстоит еще много сделать для того, чтобы эти программы вносили надлежащий вклад в устойчивое развитие. В настоящем документе основное внимание уделяется вопросам установления цен на ресурсы и не рассматриваются вопросы, касающиеся социальных аспектов этих программ. В рамках ПСП был достигнут

определенный прогресс в доведении цен на некоторые ресурсы (в частности, на энергию и продовольствие) до уровня, обеспечивающего интернализацию всех общественных издержек, однако еще предстоит приложить усилия для полной интернализации издержек по всему набору продуктов с помощью регулирующих мер или экономических инструментов. Поскольку эти программы, по всей видимости, будут предопределять макроэкономическую и секторальную политику до конца десятилетия (и, возможно, в дальнейшем) во многих развивающихся странах, неспособность обеспечить последовательную интернализацию издержек, содействующую устойчивому развитию, следует рассматривать в качестве серьезного недостатка.

26. В том случае, если права собственности на ресурсы отсутствуют, либо они не закреплены должным образом, или не обеспечивается их соблюдение 28/, также возникает проблема занижения цен на ресурсы, приводящая к нанесению экологического ущерба и принятию неустойчивых моделей развития. Если правительству не удастся создать надлежащую систему прав собственности, в отношении общественных или общедоступных благ, позволяющую учитывать экологическую ценность природных ресурсов, частные лица практически не заинтересованы в обеспечении устойчивого использования или сохранении экологической ценности этих ресурсов 29/. Аналогичным образом нарушения возникают, если в случае глобальных общедоступных внешних факторов, таких, как биологическое разнообразие и информация о видах, правительства, в частности развивающихся стран, обладающих богатым видовым разнообразием, не вмешиваются, когда, например, фармацевтические компании получают монопольные прибыли от использования материалов, происходящих из этих стран, причем за их деятельностью не осуществляется никакого контроля в отношении устойчивого использования биологического разнообразия или не принимается никаких мер по интернализации экологических издержек 30/.

В. Инструменты интернализации

27. Как отмечалось во введении, в деятельности по улучшению состояния окружающей среды широкое распространение получили регулирующие меры, в частности в развитых странах. В то же время следует указать, что в некоторых случаях оказалось невозможно обеспечить с правовой или практической точки зрения осуществление принятых нормативных положений, возникли технические сложности в отношении контроля за их реализацией, и они не обладают достаточным экономическим весом (с точки зрения штрафов за их невыполнение), позволяющим им выступать в качестве сдерживающего фактора, содействующего коренным изменениям в поведении 31/. Накопленный в последнее время опыт свидетельствует о том, что улучшение состояния окружающей среды с помощью регулирующих мер может быть связано со значительными издержками в результате невозможности обеспечить эффективную деятельность отдельных загрязнителей в целях борьбы с загрязнением, отсутствия достаточных стимулов, способствующих сокращению экологических издержек, и нежелания отказываться от чрезмерного вмешательства в функционирование рынков 32/.

28. Помимо регулирующих мер, существует целый набор возможных подходов, основанных на использовании преимуществ рыночных методов достижения поставленных целей. Окупаемость подобных "экономических" инструментов, а также их привлекательность для правительств, сталкивающихся с большим государственным дефицитом, с точки зрения экономии или даже мобилизации средств в сочетании с их динамической эффективностью, гибкостью и довольно простыми методами обеспечения применения способствовали повышению интереса к таким инструментам 33/. В то же время следует отметить, что в большинстве стран экономические стимулы пока еще не получили широкого распространения в качестве инструментов интернализации.

29. Для того чтобы экономические инструменты выступали в качестве эффективного фактора, способствующего устойчивому развитию, они должны оказывать воздействие на поведение, создавая достаточно существенные стимулы, заставляющие загрязнителей и потребителей пересмотреть свои решения относительно используемых производственных процессов и покупаемых товаров 34/. Ниже рассматриваются конкретные методы достижения этой цели со ссылкой на опыт, накопленный в последнее время в использовании таких инструментов в развитых и развивающихся странах.

1. Сборы

30. Правительства некоторых стран уже добились определенных успехов в использовании сборов, которые могут устанавливаться либо в отношении выбросов загрязнителей, вызывающих ухудшение состояния окружающей среды (воздушной или водной среды, почвы и т.д.) - в этом случае они называются сборы за выбросы, - либо в отношении продуктов, при производстве, потреблении или удалении которых наносится экологический ущерб, - т.е. налоги на экологически вредную продукцию (сборы или налоги). К другим применяемым сборам относятся сборы с пользователей для покрытия расходов по обработке сточных вод коллективными или муниципальными предприятиями и административные сборы, включая сборы за осуществление контроля и выдачу разрешений, уплачиваемые за услуги органов, занимающихся регулированием.

31. Сборы за выбросы выступают действенным стимулом, способствующим быстрому принятию мер по борьбе с ухудшением состояния природных ресурсов и окружающей среды, поскольку снижение уровня загрязнения приводит к уменьшению налогов или сборов, взимаемых с загрязнителей. Они выступают также фактором, стимулирующим постоянную разработку и применение новых, более эффективных подходов в борьбе с загрязнением, и таким образом оказывают весьма положительное влияние на программы устойчивого развития, в частности, поскольку полученные доходы могут использоваться для борьбы с нищетой, повышения справедливости или решения других задач, связанных с уменьшением перекосов. Сборы за выбросы довольно широко используются в развитых странах 35/, тогда как в развивающихся странах опыт их применения является пока довольно ограниченным 36/.

32. Налоги на экологически вредную продукцию взимаются либо с ресурсов, используемых в производственных процессах, либо с производимой продукции. На практике подобные сборы чаще применяются к промежуточным или готовым продуктам, чем к производственным ресурсам или отходам. В качестве примеров налогов на экологически вредную продукцию, использование которых приводит к изменениям в поведении потребителей и производителей, можно упомянуть налоги на выбросы углерода, налоги на загрязнение окружающей среды при производстве энергии, налоги на факторы сельскохозяйственного производства, а также налоги на конкретные виды продукции (в частности, на пестициды, удобрения, пластиковые сумки или аккумуляторные батареи) 37/. Налоги на бензиновое топливо могут использоваться в городах развитых и развивающихся стран с целью интернализации затрат на здравоохранение, вызываемых загрязнением, а также снижения перегруженности транспортной сети 38/.

33. Сборы за выбросы и налоги на экологически вредную продукцию являются определенным шагом к установлению цен с учетом "всех издержек", т.е. стоимость продукта корректируется таким образом, чтобы она в известной степени отражала снижение общественного благосостояния в результате отрицательного воздействия на окружающую среду, связанного с этим продуктом 39/. Таким образом, подобные

сборы выступают инструментом интернализации, призванным содействовать переходу к экономике, оказывающей менее значительное отрицательное воздействие на окружающую среду 40/. Налоги, связанные с охраной окружающей среды, являются своего рода средством самоконтроля и могут выступать источником государственных поступлений, и правительствам, в частности развивающихся стран, следует учитывать эти преимущества, принимая решение об использовании этих инструментов.

2. Субсидии

34. Субсидирование секторов, использующих природные ресурсы, регулируемые государством цены на ресурсы и интервенционистские меры, в результате которых внутренние цены на сельскохозяйственную продукцию отличаются от уровня мировых цен, - все это примеры того, когда субсидии приводят к внешним экологическим издержкам в развитых и развивающихся странах 41/. Широко применяется субсидирование факторов производства, например субсидии на пестициды или удобрения, низкая плата за воду, субсидии на уголь, нефть, газ и электроэнергию, а также политика, которая может способствовать быстрому истощению природных ресурсов и ухудшению состояния окружающей среды (обезлесению, утрате биологического разнообразия и т.д.). Правительства должны играть решающую роль в устранении практики занижения цен на ресурсы и факторы производства путем принятия надлежащих мер по исправлению перекосов, выступающих источником отрицательного воздействия на окружающую среду, в частности в области водо- и энергоснабжения и использования пестицидов и удобрений.

35. Снижение или устранение подобных субсидий приносит как экономические, так и экологические выгоды в виде улучшения состояния здоровья населения и окружающей среды (например, путем принятия мер, направленных против нерационального или чрезмерного использования пестицидов), способствуя повышению эффективности природоохранных мер (например, в результате отказа от политики, приводящей к занижению цены на землю) или снижению загрязнения воздушной и водной среды и загрязнения твердыми отходами в процессе производства и потребления энергии (например, путем отмены субсидий на энергию) 42/. Кроме того, как отмечалось выше, подобные субсидии приводят к значительному истощению государственных поступлений, тогда как столь необходимые ресурсы могли бы быть использованы на другие цели, причем бедным слоям могла бы оказываться не меньшая или даже еще более существенная поддержка.

3. Лицензии, реализуемые на коммерческой основе

36. Особый интерес вызывает интернализация с помощью создания рынков, не имеющих материального наполнения. Реализуемые на коммерческой основе лицензии приводят к созданию совершенно новых рынков, позволяющих загрязнителям осуществлять торговлю разрешениями на осуществление выбросов, существующими в ограниченном количестве. Интернализация путем организации торговли такими разрешениями характеризуется следующими особенностями 43/:

Вставка 4Интернализация внешних издержек в польской промышленности

С начала 80-х годов международные средства массовой информации уделяют значительное внимание экологическим проблемам Польши. Согласно последним исследованиям, отрицательные последствия для окружающей среды оцениваются на уровне 9% ВВП, к которым следует добавить трансграничное воздействие "импортируемых" загрязнителей, источники которых находятся в других странах и которые оседают на территории Польши, в результате чего объем совокупного экологического ущерба увеличивается еще на одну треть. Меньше известно о том, какие усилия предпринимают польские власти по интернализации внешних издержек, вызванных загрязнением, с помощью экономических инструментов.

В Польше проблема загрязнения в значительной части является наследием неэффективной системы распределения ресурсов, свойственной нерыночной, централизованно планируемой экономике, которая характеризуется чрезмерным использованием практически всех ресурсов, включая экологические. В результате политической и экономической реформы, начатой в 1989 году, постепенно исчезает этот источник неэффективности благодаря устранению ценовых перекосов и необоснованных стимулов, фактически означавших субсидирование экологически опасной деятельности. С целью снижения влияния еще одной группы факторов, также выступающих причиной экологических проблем в Польше и характерных для большинства стран с экстенсивным промышленным сектором, принимаются такие меры, как обеспечение соблюдения норм выбросов, введение разрешений на выброс загрязнителей и установление сборов за выбросы; кроме того, осуществляется субсидирование инвестиций в природоохранные мероприятия, финансируемые экологическими фондами.

Наиболее отличительной особенностью управления природопользованием в Польше является широкая система налогов на загрязнители и ресурсы, взимаемых правительством, и (частичного) распределения полученных средств среди компаний и муниципалитетов для борьбы с загрязнением и охраны окружающей среды. Экологические сборы существуют в Польше с 70-х годов, однако в условиях экономики с централизованным распределением всех основных факторов производства подобные инструменты были обречены на неудачу, поскольку руководители предприятий практически не были заинтересованы в принятии мер в ответ на соответствующие ценовые стимулы. После реформ 1989 года экологические сборы стали оказывать свое стимулирующее воздействие, чему способствовал также уровень сборов, являющийся одним из самых высоких в мире: в 1992 году на них приходилось 0,5% ВВП, и за счет них осуществлялось 58% финансирования инвестиций на природоохранные цели.

Вставка 4 (продолжение)

В то же время по-прежнему существует разрыв между экологическим ущербом, наносимым загрязняющими предприятиями, и их расходами на охрану окружающей среды. В ходе обследования 112 крупных промышленных загрязнителей (на которые в 1992 году приходилось 20-25% совокупного загрязнения воздушной и водной среды в Польше) было установлено, что уровень расходов, связанных с выплатой налогов на загрязнение, мероприятиями по борьбе с загрязнением и несубсидируемым инвестициями в охрану окружающей среды, составляет лишь 73% от объема наносимого ущерба. Исходя из этого, наиболее очевидным направлением интернализации должно было бы стать дальнейшее повышение подобных сборов. Однако было установлено, что доля налогов на загрязнение в производственных издержках обследованных предприятий является довольно высокой: в среднем 5-12% - на некоторых химических заводах и 67% - на одной из угольных шахт. Поскольку существенное повышение сборов отрицательно скажется на конкурентоспособности этих компаний в краткосрочной перспективе, существуют определенные сомнения относительно целесообразности дальнейшей интернализации экологических издержек в этой форме в связи с возможными последствиями для занятости.

Так, к середине 1993 года из 112 предприятий, включенных в выборку, пять разорились, 27 были частично закрыты и 12 продолжали работать, несмотря на значительное несоблюдение экологических норм, в связи с существованием серьезных проблем безработицы на местном уровне.

Источник: Broniewicz, E., B. Poskrobko and T. Zylicz, "Internalising environmental impacts of industry in Poland: A case study", Bialystok Technical University and Warsaw Ecological Economics Centre, January, 1994.

- a) устанавливается определенный уровень или концентрация выбросов в данном районе;
- b) лицензии, выдаваемые загрязняющим компаниям и предприятиям в этом районе, должны соответствовать установленному совокупному уровню выбросов;
- c) лицензии могут реализовываться на коммерческой основе между предприятиями в рамках одной и той же компании, а также между компаниями;
- d) компании, уровень выбросов которых ниже установленного для них уровня, могут реализовывать или арендовать другим компаниям неиспользованную часть лицензии или использовать ее для компенсации выбросов на других своих объектах.

37. Реализуемые на коммерческой основе инструменты интернализации лучше поддаются контролю, связаны с менее значительными операционными издержками и создают более значительные динамические стимулы, чем сборы за выбросы загрязняющих веществ. Так же, как и сборы, они создают очевидные стимулы для

компаний, подталкивая их к поиску более экологически безопасных методов производства, в частности если количество лицензий постоянно уменьшается (их действие может быть ограничено по времени, или они могут скупаться на рынке государственными учреждениями). Первоначальное распределение лицензий на выбросы загрязнителей может осуществляться на основе существующего уровня выбросов или исходя из других соображений, касающихся устойчивого развития, включая, например, соображения социального характера с целью наделения определенных групп правами собственности. Либо могут объявляться торги на лицензии, реализующиеся по цене, определяемой спросом и предложением.

38. Уже накоплен определенный опыт в функционировании рынков разрешений на выброс загрязнителей. В Соединенных Штатах уже почти десять лет используется подобная система для контроля за качеством окружающего воздуха в рамках осуществления Закона США о чистом воздухе 44/. Сообщается также о других аналогичных механизмах, принятых в последнее время 45/, включая разработанную в Сингапуре систему реализуемых разрешений на потребление озоноразрушающих веществ. Подобные разрешения представляются весьма привлекательным способом интернализации внешних издержек, не ставящим под угрозу устойчивое развитие 46/.

4. Система возмещения

39. В тех случаях, когда ненадлежащее использование или удаление товаров может приводить к отрицательным экологическим последствиям, одним из способов интернализации внешних издержек выступает система возмещения, которая заключается во взимании дополнительных сборов при продаже потенциально загрязняющих продуктов в качестве залога, который возмещается при соблюдении определенных условий 47/. Благодаря низким административным издержкам широкое распространение как в развитых, так и в развивающихся странах получила система возмещения в отношении тары для напитков. В настоящее время началась реализация подобных систем в отношении других продуктов, таких, как аккумуляторные батареи или корпуса автомобилей, или вопрос об их осуществлении является предметом серьезного изучения 48/.

5. Права собственности

40. Как отмечалось выше, в том случае, когда права собственности не существуют или не определены надлежащим образом, отсутствуют стимулы, поощряющие устойчивое использование общедоступных благ или сохранение их экологической ценности. Система распределения и обеспечения осуществления прав собственности как инструмент интернализации издержек может основываться на праве на владение землей, праве на использование воды, праве на пользование (лицензионные сборы, торги на предоставление концессии), праве на развитие или передачу. Аналогичное воздействие могут оказывать основанные на обычаях некоторые системы, регулирующие использование общественных ресурсов. Следует отметить, что права собственности могут быть установлены в отношении ресурсов только при том условии, если доступ к ним может быть прекращен. В свою очередь, это в значительной степени зависит от институциональных структур. Часто в качестве типичного примера ресурсов, к которым нельзя прекратить доступ, приводится воздух, однако, как показывают Венская конвенция и Монреальский протокол, касающиеся охраны озонового слоя, доступ может быть прекращен и в этом случае; более того, может быть установлена плата за пользование воздухом, например путем использования системы коммерчески реализуемых прав на выброс углеродных соединений 49/. Кроме того, после установления прав собственности необходимо также обеспечить их осуществление,

что зависит от административных возможностей и связанных с этим издержек. Для того чтобы права собственности превратились в действенный инструмент интернализации, необходимо также соблюдение некоторых других условий, в частности такие права должны быть исключительными, переуступаемыми, гарантированными 50/ и действующими в течение достаточно продолжительного периода времени 51/. Следует также учитывать, что даже в том случае, если могут быть установлены передаваемые права собственности, остается вопрос о целесообразности принятия этой системы с точки зрения обеспечения устойчивого развития: формальное установление прав собственности может сделать их более доступной целью для более влиятельных групп. Важность этого вопроса определяется конкретными социальными и институциональными условиями.

41. Совершенно очевидно, что, если права собственности и соответствующая ответственность используются в качестве механизма интернализации внешних издержек в интересах устойчивого развития, те, кто наделяется такими правами, должны иметь возможность принимать решения, касающиеся использования ресурсов, и обеспечивать осуществление этих решений 52/. Кроме того, они должны понимать взаимосвязи между ресурсами и окружающей средой 53/, с тем чтобы принимаемые решения приводили к желаемым результатам; в этой связи следует уделить должное внимание правам собственности, предоставляемым женщинам. Аналогичным образом с административной точки зрения было бы целесообразнее передать права собственности на генетические ресурсы национальному правительству, однако понимание проблем, необходимое для эффективного использования таких ресурсов, по-видимому, возможно лишь на более низком уровне 54/.

6. Системы гарантий

42. "Аварийные гарантии" представляют собой определенную сумму денег, уплачиваемую правительству или государственному учреждению до осуществления действий, которые могут привести к нанесению экологического ущерба. Если причиненный ущерб не превышает заранее определенный уровень, то внесенная гарантийная сумма возвращается; в случае же превышения установленного уровня залог удерживается. "Аварийные гарантии", как правило, используются в тех случаях, когда вполне очевидна возможность нанесения экологического ущерба и не вызывает сомнений его источник, как, например, при открытых разработках месторождений 55/. Однако они могут использоваться для интернализации широкого круга внешних экологических издержек, включая использование общедоступных лесных ресурсов или истощение частных ресурсов (вопрос, имеющий временной аспект).

7. Информационные системы

43. Информация выступает одним из важных факторов устойчивого развития 56/. Первым шагом к интернализации или устранению внешних издержек является получение информации об их существовании и характере, а еще лучше - об их масштабах. Это требование лежит в основе пункта 10 Рио-де-Жанейрской декларации: отсутствие информации отвечает интересам только того, по чьей вине возникают внешние экологические издержки 57/. Получение и эффективное распространение информации об экологических издержках некоторых видов деятельности и о взаимосвязи между экономическими и экологическими решениями могут способствовать изменению мнения общественности об экологических рисках и проблемах, способствуя тем самым принятию подходов, в большей степени отвечающих потребностям устойчивого развития 58/. Во многих развивающихся странах крайне ограниченная информация ненадлежащего качества, объясняющаяся

зачастую отсутствием достаточно достоверных данных об обеспеченности природными ресурсами или проблемами передачи информации и слабой институциональной структурой, еще больше усугубляет существующие проблемы: образование, информация и осведомленность выступают необходимыми условиями для обеспечения эффективности других мер, рассматриваемых в настоящем разделе. С другой стороны, осуществление других мер способствует улучшению понимания соответствующих вопросов и повышению осведомленности. Это можно считать завершающим этапом интернализации: экологическая грамотность находит полное отражение в экологически рациональном поведении. Кроме того, требование о широком распространении информации можно рассматривать как рыночный инструмент, поскольку, имея соответствующую информацию, потребители могут выбирать, что выступает эффективным средством воздействия на поведение компаний 59/. Еще одним инструментом, связанным с информацией, является процедура "предварительного обоснованного согласия", предусмотренная в ряде международных договоров и способствующая повышению осведомленности о возможных опасностях в странах, чье согласие запрашивается 60/.

44. И наконец, еще одним важным аспектом информации является выяснение того, что состояние окружающей среды оказывает влияние на экономическое положение. В этой связи уделение надлежащего внимания комплексной системе учета экологически экономических взаимосвязей и счетам природных ресурсов может способствовать достижению данной цели, демонстрируя тесную связь между состоянием окружающей среды и национальной экономикой, и выступать эффективным стимулом для интернализации и устойчивого развития. В последние годы вопросы учета экологически экономических взаимосвязей стали предметом многочисленных исследований. Хотя основная часть экономической литературы по этому вопросу посвящена опыту развитых стран, последние проведенные исследования в большей степени ориентированы на развивающиеся страны 61/.

8. Ответственность и судебное разбирательство

45. В принципе 13 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривается принцип ответственности и компенсации как один из инструментов интернализации внешних издержек 62/. Этот инструмент носит экономический характер: если будет установлено, что действия какого-либо субъекта явились причиной определенных внешних издержек, то он должен нести соответствующие расходы. Внешние издержки подпадают под условную ответственность и при определенных обстоятельствах могут быть превращены в заранее известные издержки с помощью страхования. Если для интернализации внешних издержек используется страхование, то субъекты, выступающие источником экологических рисков, должны иметь возможность осуществлять страхование этих рисков, что предполагает наличие достаточных средств, необходимых для внесения страхового взноса; кроме того, административные издержки страховых компаний не должны быть слишком высокими, поскольку в противном случае они не будут осуществлять подобные операции. По этой причине кустарные предприятия, использующие опасные вещества, довольно редко, в особенности в развивающихся странах, осуществляют страхование от ответственности, которая может возникнуть в связи с такими веществами.

46. Однако следует отметить, что механизм страхования может использоваться, когда наблюдается большое число случаев, приводящих к умеренным издержкам, при низкой вероятности наступления каждого из них: если страховой риск превышает определенный уровень, страховой сектор отказывается предоставлять страховое покрытие (например, в отношении крупных ядерных аварий). Во многих странах в случае подобных рисков окончательную ответственность берут на себя, как

правило, правительства. Поскольку правительства не осуществляют страхование подобных рисков, условная ответственность в конце концов ложится на население, включая, в частности, возможные жертвы. В результате происходит экстернализация крупных рисков и, таким образом, субсидирование деятельности, выступающей их источником. В подобных случаях интернализация могла бы наиболее эффективно осуществляться с помощью подхода, основанного на принципе осторожности, как указано в принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации 63/. Помимо такого подхода и механизма страхования еще одним способом интернализации внешних издержек, которым могут воспользоваться те, на кого может быть возложена ответственность, является сокрытие. Подобная практика получила широкое распространение в связи с тем, что она, в частности, может применяться некрупными загрязнителями (а также в других случаях). При отсутствии надлежащих правоприменительных механизмов данный метод связан с наименьшими частными издержками.

47. Обеспечение ответственности зачастую включает процедуру судебного разбирательства, приводящую к экономическим последствиям в том случае, если в отношении виновной стороны применяются такие меры наказания, как выплата компенсации или штраф. Процедура судебного разбирательства включает соразмерное распределение вины и соответственно предполагает установление причин возникновения внешних издержек, что оказывает превентивное влияние и способствует повышению информированности и осведомленности общественности. С другой стороны, подобные процедуры, как правило, связаны со значительными затратами, и поэтому они могут применяться скорее в странах с высокими доходами. Интернализация внешних издержек с помощью этого метода вряд ли возможна в том случае, если пострадавшие субъекты являются довольно бедными по сравнению с теми, кто явился источником загрязнения, если они недостаточно организованы или если у них нет образования, позволяющего эффективно использовать судебную систему. Кроме того, использование процедуры судебного разбирательства, по всей видимости, зависит от культурных традиций.

9. Добровольные схемы

48. Неизменно увеличивается число добровольных схем по интернализации внешних издержек, принимаемых отдельными предприятиями, а также схем, принимаемых на национальном или международном уровне. Среди международных схем можно упомянуть Программу "ответственного подхода" в химической промышленности, принятую Международным советом химических ассоциаций 64/, или Кодекс экологической этики Всемирной федерации организаций инженеров 65/. По инициативе ЮНЕП 38 банков 66/ подписали Заявление банков по вопросам окружающей среды и устойчивого развития. В 1990 году Международная торговая палата приняла Хартию предпринимательской деятельности в целях устойчивого развития, к которой по состоянию на октябрь 1993 год присоединились 1 159 компаний и предпринимательских организаций, причем одна треть из них - организации из развивающихся стран.

49. Добровольные кодексы оказываются особенно эффективными в тех случаях, когда они стимулируют поиск путей сокращения внутренних издержек, не приводящих к увеличению внешних издержек. Это может включать применение более совершенных технологий или изменение предпочтений, т.е. изменения в кривой спроса на промежуточные товары, примером чего является переход к использованию рециркулируемой бумаги в деловой корреспонденции компаний. Если это приводит к повышению расходов компаний, то подобная цель достигается наиболее эффективно в том случае, когда конкурирующие фирмы сталкиваются с одинаковыми ограничениями, например если в отрасли доминирует ряд крупных фирм. Однако,

независимо от структуры отрасли, компании-"нахлебники" могут поставить под угрозу добровольные соглашения, в связи с чем важно обеспечить, чтобы принятые меры распространялись на все компании отрасли.

10. Другие инструменты политики

50. В настоящее время все больше внимания уделяется другим инструментам интернализации экологических издержек, таким, как экологические фонды и соглашения по контролю за рациональным природопользованием. Экологические фонды формируются за счет штрафов или сборов, взимаемых с загрязнителей; затем из имеющихся ресурсов предоставляются займы (или субсидии) компаниям, осуществляющим инвестирование в технологии по борьбе с загрязнением. Подобные механизмы используются в Японии, а также в некоторых развивающихся странах (Республика Корея и Таиланд) 67/. Соглашения по борьбе с загрязнением заключаются между промышленными кругами и правительством или местными общинами и призваны содействовать изменениям в отношении к окружающей среде путем морального воздействия и самоконтроля. Они широко используются в Японии и Индонезии и, хотя и не носят обязательного характера, оказывают весьма эффективное воздействие благодаря преданию гласности названий компаний, не соблюдающих положения этих соглашений.

С. Выбор оптимального комплекса инструментов политики

51. Выбор правильного комплекса инструментов политики для интернализации внешних издержек предполагает принятие тщательно сбалансированных решений. В качестве иллюстрации сложного характера этой проблемы целесообразно привести краткое сопоставление альтернативных рыночных методов интернализации. В частности, для этих целей может использоваться широкий круг возможных критериев; в данном случае были выбраны следующие 68/:

Экологическая эффективность: экологическая эффективность экономических инструментов определяется в значительной степени тем, каким образом загрязнители реагируют на создаваемые подобными инструментами долгосрочные стимулы, поощряющие борьбу с загрязнением, разработку технических нововведений и замену одних продуктов другими.

Экономическая эффективность: этот критерий предполагает сведение к минимуму экономических издержек, связанных с соблюдением экологических требований.

Справедливость: характер распределения издержек и результатов зависит от используемых конкретных инструментов политики.

Гибкость: возможность просто и быстро вносить изменения в используемые инструменты с учетом меняющихся условий может выступать важным фактором в тех случаях, когда для изменения основных параметров инструментов интернализации требуется осуществление административных или парламентских процедур.

Приемлемость: с целью обеспечения приемлемости инструментов интернализации необходимо принять меры по информированию соответствующих лиц и проведению с ними консультаций. Кроме того, важными условиями приемлемости используемых мер выступают долгосрочная уверенность и стабильность в отношении их основных элементов.

52. Так, исходя из критерия экологической эффективности целесообразнее использовать сборы за выбросы, чем реализуемые на коммерческой основе лицензии, предусматривающие установление допустимого уровня загрязнения, т.е. компании могут продолжать осуществлять выброс загрязнителей, как и прежде, если они не превышают установленные уровни. С другой стороны, такие допустимые уровни в любой момент могут быть снижены с учетом пересмотренных целей, а использование реализуемых на коммерческой основе лицензий представляется предпочтительным с точки зрения критерия гибкости, поскольку они упрощают и делают практически автоматической процедуру корректировки в соответствии с меняющимися условиями на рынках по сравнению с системой сборов. Хотя в целом с точки зрения экономической эффективности система лицензий является более совершенным инструментом, чем сборы, однако в развивающихся странах может оказаться целесообразнее использовать ценовые системы (сборы за выбросы) в связи с более низкими затратами на реализацию подобных систем и осуществление контроля.

53. В то же время следует учитывать, что предельная полезность денег неодинакова для различных слоев населения: чем беднее население, тем выше предельная полезность. Если минимизация издержек осуществляется путем переложения их на бедные слои населения, то в результате усилия по сокращению издержек могут привести к еще большему снижению благосостояния и увеличению бремени, связанному с внешними экологическими издержками, т.е. подобные условия вряд ли могут способствовать обеспечению устойчивого развития. Более состоятельные слои населения имеют более широкий выбор возможных видов деятельности, тогда как бедные слои сталкиваются с более ограниченным выбором. Поскольку задача заключается в том, чтобы изменить поведение, то при выборе соответствующих мер следует отдавать предпочтение тем, которые в большей степени ориентированы на более состоятельные слои населения; это соответствует принципу 7 Рио-де-Жанейрской декларации, предусматривающему общую, но различную ответственность 69/, и принципу 8, подчеркивающего необходимость ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления 70/.

54. И наконец, в отношении критерия справедливости следует отметить, что оказываемое на различные слои населения влияние, связанное со сборами или налогами в отношении выбросов загрязнителей или экологически вредной продукции, будет зависеть от того, каким образом используются получаемые поступления. Аналогичным образом в случае лицензий, реализуемых на коммерческой основе, подобное влияние будет зависеть от их первоначального распределения. Приоритетное внимание, уделяемое бедным слоям населения, - что лежит в основе соображений справедливости, - оказывает также влияние на распределение прав собственности. В том случае если возможны различные модели распределения, приводящие к одним и тем же результатам с точки зрения других критериев, рассматриваемых в настоящем разделе, то целесообразно использовать модель, позволяющую максимально снизить масштабы нищеты или уменьшить разрыв в уровне жизни. В этой связи экологический налог на добавленную стоимость, используемый для интернализации стоимости ресурсов в момент их поступления в экономический процесс, также мог бы способствовать более благоприятному для бедных слоев населения распределению получаемых поступлений.

55. С учетом высказанных замечаний может быть предложен следующий общий план практических мер по интернализации внешних издержек в целях обеспечения устойчивого развития, который может быть использован как развитыми, так и развивающимися странами 71/:

- a) ограничение или прекращение политики, вызывающей нарушения в распределении ресурсов, в частности субсидирования экологически вредной деятельности;
- b) устранение основных недостатков в системе стимулирования, таких, как недостаточные гарантии прав собственности или вообще отсутствие подобных прав, а также отсутствие цен на ресурсы;
- c) постепенное применение других инструментов интернализации, регулирующего или экономического характера, в следующей последовательности:
 - i) интернализация путем применения таких инструментов, приносящих доходы, как сборы (установление налога на экологически вредную продукцию может оказаться более простой задачей);
 - ii) использование получаемых поступлений для накопления знаний и информации и укрепление институциональных возможностей в области охраны окружающей среды;
 - iii) применение экономических инструментов интернализации (реализуемых на коммерческой основе лицензий, сборов за выбросы и т.д.);
- d) интернализация внешних экологических издержек, связанных с осуществлением государственных проектов, секторальной и макроэкономической политики.

Кроме того, такая программа должна дополняться международными мерами, призванными обеспечить соблюдение принципа справедливости между странами в рамках одного и того же поколения в случае возникновения внешних экологических издержек на местном, трансграничном и международном уровнях. Эти аспекты рассматриваются ниже в главе IV настоящего доклада.

IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ: СОВМЕСТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕРНАЛИЗАЦИИ

56. Выше в настоящем докладе рассматривались меры, которые могут приниматься странами самостоятельно для интернализации внешних издержек, оказывающих влияние на устойчивое развитие. В рамках межправительственного механизма ЮНКТАД может быть поставлен вопрос о том, в какой мере международное сотрудничество может способствовать ускорению процесса интернализации или может даже выступать необходимым условием для того, чтобы подобный процесс мог вообще быть реализован, и в каких основных формах такое сотрудничество может осуществляться. Совет, возможно, пожелает рассмотреть эту проблему при обсуждении вопросов интернализации.

57. Со своей стороны секретариат считает, что для нахождения оптимальных решений в глобальном масштабе требуется глобальное сотрудничество. Однако развивающиеся страны сталкиваются с политической дилеммой: во всем развивающемся мире со всей очевидностью видна необходимость в модернизации сырьевого сектора и индустриализации будь то в рамках укрепления зарождающегося процесса (как во многих африканских и некоторых азиатских странах), возобновления ранее прерванного процесса (как в некоторых латиноамериканских странах) или продолжения происходящего процесса, который может характеризоваться довольно высокими темпами развития (как в отдельных странах Юго-Восточной Азии). В то же время без существенных изменений в

производственных технологиях, используемых в промышленном и сырьевом секторах, подобная стратегия развития приведет, по всей видимости, к дальнейшему ухудшению состояния окружающей среды. В этой связи могут возникать противоречия между задачами охраны окружающей среды и целями развития. Решению данной дилеммы могла бы, по всей видимости, способствовать политика, отвечающая следующим трем основным критериям:

- а) она должна предусматривать интернализацию внешних экологических издержек;
- б) она должна создавать условия для непрерывного экономического развития во всех странах и беспрепятственного осуществления процесса индустриализации и модернизации сырьевого сектора в тех странах, где этот процесс еще не завершен;
- с) она должна создавать достаточные стимулы, обеспечивающие, чтобы в рамках процесса развития в развивающихся странах и в ходе замены, обновления и расширения промышленных мощностей в развитых и развивающихся странах применялись экологически безопасные технологии и методы.

К сожалению, отдельные страны часто сталкиваются со стимулами, действующими в обратном направлении: несмотря на то, что интересам всех стран отвечало бы сотрудничество и снижение степени интенсивности использования экологических ресурсов, любая страна может минимизировать свои экономические издержки, "бесплатно пользуясь" добросовестным отношением других стран, участвующих в сотрудничестве 72/. Поэтому на международном уровне необходимо разработать эффективную систему стимулов (в рамках экологических соглашений или самостоятельную систему), способствующую совместным усилиям по охране окружающей среды. Кроме того, в соответствии с принципом 7 Рио-де-Жанейрской декларации особое внимание следует уделить нахождению и принятию положительных стимулов, ориентированных на развивающиеся страны.

А. Финансирование

58. К таким стимулам относится финансирование. В частности, стимулирование может осуществляться в виде учета расходов на охрану окружающей среды в счет погашения долга, что представляет собой конверсию задолженности, при которой кредитор, уменьшая объем задолженности, соглашается вместо приобретения акций оказать помощь стране-должнику в сохранении природных ресурсов 73/. Уже накоплен довольно значительный опыт в применении этого стимула, и подобные программы конверсии были осуществлены во многих развивающихся странах. Еще одной формой такого финансирования, в применении которой пока еще не накоплен столь значительный опыт, являются "побочные платежи" или единовременные выплаты, направляемые непосредственно какой-либо стране в качестве компенсации за определенные действия, например за неразработку определенных ресурсов в рамках международного экологического соглашения 74/.

59. Еще одной формой финансирования в этой связи является предоставление помощи и займов для осуществления проектов, оказывающих благоприятное экологическое воздействие (или, по крайней мере, экологически безопасных), или предоставление финансовых средств на временные нужды, обусловленные изменением методов производства. Подобное финансирование все чаще осуществляется через двусторонние программы помощи и международные финансовые учреждения. Последним примером такого институционального механизма является Глобальный экологический фонд (ГЭФ), создание которого отражает признание международным

сообществом того факта, что меры, принимаемые какой-либо страной по улучшению состояния окружающей среды, отвечают также интересам и других стран 75/. Другие совместные механизмы, связанные с финансированием проектов, включают "внешнюю компенсацию" или "совместное осуществление", в рамках которых страны должны обеспечивать соблюдение установленных национальных целевых уровней выбросов либо путем сокращения своих собственных выбросов, либо путем осуществления инвестиций в других странах для сокращения выбросов, с тем чтобы разница между совокупным национальным уровнем выбросов и размером сокращения выбросов благодаря внешним инвестициям не превышала целевого уровня 76/. Этот подход был использован в Рамочной конвенции об изменении климата и стал применяться на экспериментальной основе Норвегией 77/.

60. Правительства могут рассмотреть также возможность применения других международных механизмов в качестве альтернативы или дополнения по отношению к соглашениям о выбросах на национальном уровне. Один из них заключается в использовании реализуемых на международном уровне лицензий на выбросы, распределяемых на основе согласованных критериев. Исходя из этих соображений, ЮНКТАД рекомендовала осуществить распределение коммерчески реализуемых разрешений на выброс углеродных соединений в зависимости от численности взрослого населения 78/. Международные налоги на выбросы являются еще одним весьма эффективным способом повышения цен, с тем чтобы они отражали внешние издержки. В данном случае получение средств и их распределение являются двумя отдельными вопросами. Согласно традиционному представлению 79/ о государственной экономике, "резервирование ассигнований на определенные цели" является потенциальным источником неэффективности в налоговом механизме. С другой стороны, резервирование средств, получаемых от экологических налогов, для использования на конкретные цели может позволить заручиться более широкой общественной поддержкой в отношении осуществляемых мер, чем в том случае, если бы получаемые доходы направлялись просто для увеличения общих ресурсов правительства 80/. Можно предложить, чтобы подобные налоги выплачивались пропорционально уровню выбросов, а получаемые ресурсы перераспределялись с целью обеспечения чистого притока средств в более бедные страны из более богатых. Такой приток мог бы осуществляться через центральный международный расчетный фонд по аналогии с банком международных расчетов в финансовой области 81/.

61. Еще одним инструментом, который, как представляется, должен быть довольно эффективным, является применяемый на широкой основе налог на добавленную стоимость, призванный компенсировать с помощью рыночных механизмов занижение цен на ресурсы, что приводит к ухудшению состояния окружающей среды и отрицательно сказывается на развивающихся странах, которые выступают источником таких ресурсов и на которых ложится непропорционально большая часть внешних экологических издержек. При разработке подобного "экологического налога на добавленную стоимость" могли бы быть непосредственно учтены последствия с точки зрения распределения бремени. На менее широкой основе могла бы быть разработана система международного налога на воздушные перевозки, предусматривающая направление получаемых средств на цели устойчивого развития, причем реализация подобной системы была бы связана с меньшими трудностями. Получаемые средства могли бы, как и в случае налога на выбросы, перераспределяться через центральный международный расчетный фонд.

В. Международные экологические соглашения, касающиеся сырьевого сектора

62. Производство необработанных сырьевых товаров на экспорт выступает одним из важных источников ущерба, наносимого окружающей среде в развивающихся странах 82/. Поскольку односторонние усилия производителей сырьевых товаров

по интернализации внешних издержек могут сказаться на их конкурентоспособности, а многие страны, экспортирующие сырьевые товары, являются бедными, в этой области необходимость в международном сотрудничестве ощущается особенно остро. Соответственно недавно было высказано предложение о разработке международных экологических соглашений, касающихся сырьевого сектора. Подобные межправительственные соглашения предполагали бы создание в секторе соответствующего необработанного сырьевого товара международного механизма, позволяющего развивающимся странам, экспортирующим этот товар, компенсировать расходы, связанные с использованием (более) устойчивых методов производства 83/. Подобная форма интернализации позволяет де-факто исправить перекосы, связанные с занижением цен (с точки зрения стоимости соответствующих экологических и природных ресурсов) 84/ на сырьевые товары, обращающиеся в международной торговле, а также компенсировать развивающимся странам-экспортерам затраты, вызванные переходом к использованию более экологически приемлемых производственных технологий и проведением диверсификации.

63. Основные достоинства предложения о разработке международных экологических соглашений, касающихся сырьевого сектора, заключаются, в частности, в том, что:

а) это приведет к незначительным изменениям в розничных ценах, поскольку издержки производства сырьевого товара составляют лишь небольшую долю в розничной цене;

б) компенсация будет осуществляться на основе договорных обязательств 85/;

в) в рамках финансового механизма будет установлена связь между объемом импорта сырьевого товара и суммой, уплачиваемой страной-импортером в международный фонд, из которого в соответствии с положениями соглашения будут осуществляться компенсационные выплаты странам-экспортерам. Это могло бы осуществляться с помощью налога на импорт, однако в случае высокой эластичности импорта по ценам могли бы быть также разработаны другие механизмы финансирования.

В качестве аргументов против этого предложения отмечается, что внешние экологические издержки связаны с методами производства сырьевого товара, а не с самим сырьевым товаром 86/. Однако в качестве контраргумента можно указать, что компенсационные выплаты могли бы непосредственно использоваться для изменения таких производственных методов.

С. Инструменты международной торговли

64. В некоторых случаях могут наблюдаться противоречия между торговой политикой и целями устойчивого развития. В развитых странах протекционизм в сельскохозяйственном секторе способствует развитию значительно более интенсивного сельского хозяйства, чем это оправдано с экологической или экономической точки зрения. Кроме того, политика протекционизма ограничивает доступ на рынки развитых стран для производителей с низкими издержками, обладающими сравнительными преимуществами в производстве некоторых промышленных товаров, что приводит к повышению потребительских цен в развитых странах и снижению доходов в развивающихся. Это может еще больше обострить экологические проблемы развивающихся стран, вынужденных увеличивать экспорт продуктов, связанных с высокими экологическими издержками, или ограничивать инвестиции в более экологически безопасные методы производства 87/. Таким образом, в тех случаях, когда в условиях нищеты и связанных с нею

экологических проблем подобные перекосы, вызванные соответствующей политикой, способствуют специализации многих развивающихся стран на экспорте товаров, производимых на базе природных ресурсов, это еще больше усложняет проблему несправедливости между странами в рамках одного и того же поколения.

65. В то же время либерализация торговли и охрана окружающей среды являются в целом полностью взаимосовместимыми процессами. Однако, если процесс интернализации будет отставать от либерализации торговли, то либерализация может привести просто к тому, что внешние экологические издержки будут переложены на другие экономические субъекты. Хотя это вовсе не является аргументом против либерализации торговли, тем не менее это означает, что либерализация торговли может содействовать устойчивому развитию только в том случае, если она сопровождается проведением государственной политики, призванной обеспечить учет экологических соображений при разработке экономических стимулов.

66. Политика интернализации внешних экологических издержек может также сказываться на доступе на рынки и международной конкурентоспособности; этот вопрос будет всесторонне изучен на первой части сорок первой сессии Совета. Поскольку интернализация экологических издержек может приводить к повышению частных производственных издержек ^{88/}, некоторые эксперты утверждают, что опасения относительно снижения конкурентных преимуществ и связанных с этим коммерческих потерь могут сдерживать страны от проведения интернализации в полном объеме ^{89/}. В связи с этим высказываются требования о согласовании требований, предъявляемых к производству, и применении компенсационных пошлин или других мер с целью "выравнивания условий конкуренции" или компенсации скрытых субсидий и "экологического демпинга" ^{90/}. Тем не менее следует отметить, что эмпирические и аналитические исследования свидетельствуют о том, что установление экологических компенсационных пошлин весьма сложно оправдать, будь то с коммерческой или экологической точки зрения ^{91/}. Независимо от конкретных достоинств различных подходов, совершенно очевидно, что для решения потенциальных проблем требуются совместные международные усилия.

D. Международные институциональные механизмы, содействующие
применению экологически безопасных технологий

67. Существующие технологии позволяют решить широкий круг признанных экологических проблем, тогда как дальнейшая разработка новых технологий должна привести к еще более существенному совершенствованию производственных методов, ориентированных на практическую реализацию экологически безопасных, устойчивых моделей развития в секторах и странах, применяющих такие методы ^{92/}. В то же время подобные нововведения будут способствовать устойчивому развитию на глобальном уровне только в том случае, если международное сообщество сможет создать новые механизмы сотрудничества, обеспечивающие заинтересованность всех стран в изменении методов производства. Договоренности, достигнутые в Рио-де-Жанейро, отражают признание международным сообществом необходимости содействовать передаче экологически безопасных технологий и финансировать их передачу "на льготных условиях", что было закреплено как в Рамочной конвенции об изменении климата, так и в Конвенции о биологическом разнообразии ^{93/}. Это лишь первые шаги к созданию упомянутых выше механизмов, и предстоит еще много сделать для обеспечения достаточно широкого распространения экологически безопасных технологий, с тем чтобы во всех районах планеты используемые методы производства соответствовали концепции устойчивого развития.

68. В рамках ЮНКТАД Специальная рабочая группа по взаимосвязи между капиталовложениями и передачей технологии подчеркнула в своей программе работы необходимость рассмотрения политики и мер поощрения создания, разработки, распространения и финансирования экологически безопасных технологий, в частности в развивающихся странах. На своей второй сессии Рабочая группа с удовлетворением приняла к сведению доклад Рабочего совещания по передаче и разработке экологически безопасных технологий (Осло, 13-15 октября 1993 года), организованное секретариатом ЮНКТАД и правительством Норвегии. В ходе Рабочего совещания был рассмотрен широкий круг механизмов, при этом если некоторые из них уже созданы и требуют дальнейшего совершенствования, то другие являются сравнительно более новыми. Кроме того, был определен ряд приоритетных элементов для программы действий в этой области, включая, в частности, отсутствие достаточной информации, осведомленности и подготовки; установление ориентиров как эффективное средство для проведения оценки, осуществления контроля и применения наиболее эффективных методов на уровне компаний; разработка эффективных регулирующих структур и механизмов обеспечения выполнения установленных норм; и необходимость разработки финансового инструмента, аналогичного международным конвенциям, для решения существующих на местах экологических и технологических проблем и проблем развития. Во всех перечисленных областях участники Рабочего совещания определили также направления для проведения дополнительного анализа и исследований.

69. Дальнейшее рассмотрение этого вопроса будет проведено на третьей сессии Специальной рабочей группы по взаимосвязи между капиталовложениями и передачей технологии, которая состоится непосредственно перед предстоящей сессией Совета. Вместе с тем уже сейчас, т.е. на момент написания настоящего доклада, (конец 1993 года), можно отметить ряд моментов. Так, для интернализации постоянных издержек, связанных с переходом к более экологически чистым технологиям, может быть предусмотрено отчисление взносов на природоохранную деятельность с целью покрытия так называемых "приоритетных издержек, вызванных переходом к новой технологии". Этот принцип был признан в Монреальском протоколе (по хлорфторуглеродам) и в рамках Глобального экологического фонда (ГЭФ) и, возможно, будет рассмотрен в рамках недавно ратифицированной Конвенции о биологическом разнообразии. В случае крупного современного сектора подобные взносы будут использоваться для финансирования в виде займов по низким процентным ставкам, причем основная часть работы по разработке и применению новых методов будет осуществляться самими компаниями. С другой стороны, мелкотоварный кустарный сектор, включающий не крупные сельскохозяйственные, рыбопромышленные и горнодобывающие предприятия, по всей видимости, будет сталкиваться с серьезными проблемами в получении кредитов и поэтому будет нуждаться в оказании финансовой помощи и содействии в подготовке кадров.

70. В отношении эксплуатационных издержек необходимо выяснить, будут ли они выше в случае применения новой технологии по сравнению с использованием старой технологии 94/. Если новая технология действительно связана с более высокими эксплуатационными издержками, то интернализация может осуществляться путем установления "экологической надбавки", взимаемой с розничных торговых предприятий, которые могут ее перекладывать или не перекладывать на потребителей 95/. Использование этого инструмента потребует создания механизма контроля или сертификации (в виде "экомаркировки") для удостоверения того, что данный сырьевой товар или продукт произведен с помощью экологически чистой технологии. В этой связи следует отметить, что в последнее время были получены сообщения о том, что некоторые производители сырьевых товаров

планируют перейти или уже перешли к устойчивым моделям производства без повышения розничных цен 96/. Таким образом, в отношении как постоянных, так и эксплуатационных издержек существуют очевидные возможности для международного сотрудничества в целях содействия устойчивому развитию путем интернализации внешних издержек, связанных с тем, что не используются экологически безопасные производственные технологии.

V. ВЫВОДЫ

71. Для достижения устойчивого развития требуется проведение политики, направленной на обеспечение справедливости как в рамках одного и того же поколения, так и между различными поколениями и гораздо более глубокое осознание ценности экологических ресурсов. Нерациональное использование экологических ресурсов во многом объясняется перекосами, вызываемыми правительственной политикой, которая включает вмешательство в функционирование существующих рынков, приводящее к неблагоприятным последствиям для окружающей среды, или которая не обеспечивает условий, позволяющих производителям и потребителям надлежащим образом учитывать все издержки, связанные с использованием ресурсов, в процессе принятия решений. Интернализация внешних экологических издержек является одним из эффективных средств политики, помогающим исправить эти недостатки и, таким образом, создающим условия для устойчивого развития.

72. При выборе соответствующего комплекса инструментов интернализации необходимо учитывать их: i) экологическую эффективность; ii) эффективность с точки зрения достижения поставленных целей; iii) влияние на обеспечение справедливости; iv) политическую приемлемость; и v) гибкость в адаптации к происходящим изменениям. В ходе их применения следует использовать прагматичный и гибкий подход, в частности, с тем чтобы не допускать резких изменений и политических срывов. Кроме того, развивающимся странам следует оказать помощь в получении нового капитального оборудования и приобретении знаний, необходимых для применения менее экологически вредных технологий по сравнению с используемыми в настоящее время.

73. Хотя ряд факторов обуславливает целесообразность применения экономических, а не регулирующих инструментов, в особенности в связи с их преимуществами с точки зрения экономической рентабельности, тем не менее пока еще накоплен лишь ограниченный опыт их использования, в частности в развивающихся странах, и во многих случаях экономические инструменты должны дополняться регулируемыми мерами. В этой связи одним из перспективных подходов к обеспечению устойчивого развития представляется полное возмещение частных издержек, включая устранение субсидий, приводящих к перекосам и соответственно внешним экологическим издержкам.

74. Практическая осуществимость интернализации во многом зависит от конкретной выбранной стратегии. Одна из таких стратегий, предлагаемая в настоящем докладе, заключается в ограничении или прекращении политики, вызывающей нарушения в распределении ресурсов; создании механизмов интернализации, предусматривающих получение доходов (для их использования с целью накопления знаний и укрепления институциональных возможностей); и применении в дальнейшем других экономических инструментов. Этот подход предполагает также продуманное использование секторальной и макроэкономической политики, включая устранение субсидий, вызывающих перекосы, в частности в сельскохозяйственном секторе.

75. На международном уровне накоплен менее значительный опыт в области интернализации, и поэтому от международного сообщества требуется творческий подход к усилиям по содействию осуществлению во всех странах мер, направленных на снижение или предупреждение внешних издержек, отрицательно сказывающихся на состоянии окружающей среды и соответственно на устойчивом развитии. В этой связи международные соглашения о сокращении выбросов (реализуемые на коммерческой основе разрешения на выбросы углерода) и международные экологические соглашения, касающиеся сырьевого сектора, или международные товарные соглашения с экологическими положениями могут создать для всех участников положительные стимулы, способствующие интернализации экологических издержек, причем, если такие соглашения будут разработаны надлежащим образом, страны не будут заинтересованы отказываться от участия в них. Кроме того, поскольку внешние экологические издержки зачастую связаны с методами производства, а не с самими продуктами, внимательного изучения заслуживают совместные усилия к разработке стимулов, поощряющих переход к более экологически безопасным технологиям. В этой связи эффективными инструментами интернализации, содействующими распространению устойчивых моделей производства, представляются экомаркировка и другие методы удостоверения соответствия продуктов экологическим требованиям или "экологические надбавки".

76. И наконец, открытые рынки продолжают выступать одним из ключевых факторов интернализации экологических издержек на международном уровне. Это означает, что интернализация не должна отставать от процесса либерализации торговли и следует повысить степень взаимной координации между торговлей и экологической политикой. Кроме того, международное сотрудничество необходимо для сведения к минимуму отрицательного воздействия, оказываемого регулирующими мерами или экономическими инструментами на торговых партнеров, и в частности на развивающиеся страны.

77. В свете этих выводов Совет, возможно, предложит Постоянному комитету по сырьевым товарам провести углубленное изучение недостатков процесса интернализации внешних экологических издержек в странах, являющихся производителями и потребителями сырьевых товаров. В частности, основное внимание могло бы быть уделено таким вопросам, как установление цен на ресурсы и используемые для этого методы, включая возможности для налаживания международного сотрудничества в применении инструментов интернализации для содействия обеспечению устойчивого развития, например на основе международных экологических соглашений, касающихся сырьевого сектора, или других предложений. На второй части своей сорок первой сессии Совет, возможно, пожелает провести углубленное изучение вопроса о финансировании экологической деятельности, включая ряд упомянутых выше предложений, таких, как экологический налог на добавленную стоимость, экологический расчетный фонд и реализуемые на коммерческой основе разрешения на выбросы.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Ранее Совет уже неоднократно рассматривал вопросы, касающиеся устойчивого развития, на основе документации, подготовленной секретариатом ЮНКТАД. Новым элементом является решение о проведении регулярных обсуждений по этим вопросам.
2. Следует также отметить, что один из элементов программы работы отдела сырьевых товаров ЮНКТАД заключается в изучении интернализации экологических издержек и стоимости ресурсов, включая биологическое разнообразие. Это направление деятельности разрабатывается в соответствии с содержащейся в пункте 5 раздела Е программы работы Постоянного комитета по сырьевым товарам просьбой относительно "изучения путей обеспечения того, чтобы цены на натуральные сырьевые товары и их синтетические аналоги могли отражать экологические издержки".
3. Принцип 16 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование". Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию содержится в документе A/CONF.151/26 (Vol. I), глава I, приложение I.
4. Короче говоря, для возникновения внешних издержек или выгод необходимы два условия: а) действия какого-либо субъекта должны приводить к снижению/повышению благосостояния; и б) такое снижение/повышение благосостояния не должно компенсироваться другими факторами. Более подробную информацию по этому вопросу см. в Meade, J.E. The Theory of Economic External environmental costs. Geneva: Institut universitaire de hautes etudes internationales and Leiden: A.W. Sijthoff, 1974 и Pearce, D.W. and R.K. Turner. Economics of natural resources and the environment. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press, 1991, chapter 4.
5. Всемирная комиссия по вопросам окружающей среды и развития. "Наше общее будущее". A/42/427, стр. 59.
6. Принцип 3 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Право на развитие должно быть реализовано, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды".
7. Принцип 5 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Все государства и все народы сотрудничают в решении важнейшей задачи искоренения бедности - необходимого условия устойчивого развития - в целях уменьшения разрывов в уровнях жизни и более эффективного удовлетворения потребностей большинства населения мира".
8. См. Dommen, E. (ed.) Fair Principles for Sustainable Development. Aldershot: Edward Elgar for the United Nations, 1993.
9. Подробное рассмотрение этих вопросов см. в Goodland, R. and H. Daly, "Why Northern income growth is not the solution to Southern poverty", Ecological Economics, Vol. 8, No. 2 (Oct. 1993), pp. 85-101.

10. Эти расчеты основываются на предположении о том, что в течение пятидесятилетнего периода темпы роста в промышленно развитых странах составят 2% в год, а в бывших социалистических странах Восточной Европы - 3%. Доля развивающихся стран в мировом ВВП составляет в настоящее время порядка 30% и, согласно этому сценарию, увеличится почти до 70%.

11. Неограниченный доступ наблюдается в том случае, когда никто не может быть лишен возможности пользоваться соответствующим благом. Общественные или общедоступные блага предполагают, что потребление ресурсов одним лицом не препятствует их потреблению другими лицами (отсутствие "соперничества"). Атмосферное загрязнение выступает фактором, характеризующимся отсутствием такого рода соперничества, поскольку его воздействие на какое-либо лицо в загрязненном районе не меняется с появлением в этом районе другого лица.

12. Например, в сельском хозяйстве перекладывание экологических издержек может проявляться в виде увеличения масштабов затопления или наносов ниже по течению или в виде ущерба, который может наноситься рыбоводным хозяйствам, расположенным ниже по течению, вследствие применения пестицидов на рисовых плантациях, находящихся выше по течению. В глобальных масштабах выбросы хлорфторуглеродов, приводящие к разрушению озонового слоя, или использование ископаемых видов топлива, создающее угрозу глобального изменения климата в результате возникающего парникового эффекта, являются другими примерами того, что может быть названо общественными "бедами", интернализация которых превращает их в "блага".

13. См. Harvard Institute for International Development Research Review, Vol. VII, No. 1 (Fall, 1993), p. 1.

14. В качестве примера можно привести решение о выборе между налогами на выбросы углерода и налогами на энергоносители: первая группа налогов может способствовать снижению выбросов углерода и тем самым интернализации некоторых издержек, однако в то же время она может стимулировать расширение использования атомной энергии или гидроэлектроэнергии, приводя к увеличению других внешних издержек.

15. "Регулирующий" элемент предполагает, что загрязнители не должны нарушать установленный уровень качества окружающей среды, тогда как "контролирующий" элемент включает осуществление контроля и обеспечение соблюдения предписанных норм. Основная особенность подобного подхода заключается в том, что загрязнитель вынужден подчиняться регулирующим мерам, поскольку в противном случае к нему будут применяться соответствующие санкции в рамках судебных и административных процедур. Подобные регулирующие меры зачастую основываются на угрозах или штрафах и других мерах наказания, включая в некоторых случаях тюремное заключение. См. OECD Economic instruments for the protection of the environment. Paris, 1989. В качестве примера можно привести принятое в 1957 году решение правительства Коста-Рики о запрещении импорта, продажи или использования фунгицидов на основе ртути, предназначенных для борьбы с болезнями кофейных деревьев. В 1975 году были приняты дополнительные меры по ограничению применения фунгицидов, содержащих мышьяк или свинец. В 1990 году применение мышьякосодержащих пестицидов было полностью запрещено. См. Segura, O. "Environmental impact of coffee production and processing in El Salvador and Costa Rica", исследование, подготовленное для ЮНКТАД (1993 год). Аналогичным образом, как указывает в своем исследовании Пур, Индонезия приняла политику, предусматривающую ограничение количества древесины, получаемой с каждого гектара, с помощью системы лицензий. С целью предупреждения

злоупотреблений с лицензиями на заготовку леса в 1989 году правительство Индонезии отозвало 48 концессий и приостановило действия еще 37. Кроме того, за вырубку леса за пределами установленных районов, превышение предписанных норм лесозаготовки или вырубку неразрешенных пород деревьев были наложены штрафы на общую сумму 4 млн. долл. США. См. Poore, D., "No timber without trees: sustainability in the tropical forest", Earthscan, London, 1989.

16. OECD. Recommendation of the Council on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, Annex 1: Note on the implementation of the polluter-pays principle, Paris (1972), para 3. Перепечатано в Dommen (op. cit.), Annex I.

17. Сельскохозяйственная политика развитых стран в результате завышения цен и удельных доходов на единицу площади подталкивает фермеров к увеличению объема используемых факторов производства и разведению монокультур с интенсивным применением химических веществ, что приводит к эрозии почв, увеличению содержания химических веществ в поверхностном стоке, утрате биологического разнообразия и превращению некогда естественных экосистем в сельскохозяйственные угодья. См. Repetto, R., "Trade and environment policies: Achieving complementarities and avoiding conflicts", World Resources Institute, Washington, July 1993.

18. Следует отметить, что в настоящее время во всем мире наблюдается снижение роли управлений по сбыту.

19. Подобные программы по оказанию поддержки способствуют перепроизводству культур, вызывающих значительную эрозию почв, возделыванию земель, в большей степени подверженных эрозии и дефициту влаги, или превращению заболоченных земель и лесных районов в сельскохозяйственные угодья. Высокие стабильные цены на сельскохозяйственную продукцию оказывают также влияние на методы механической обработки почвы, применение удобрений и пестицидов, объем избыточных органических удобрений и интенсивность использования почвенных ресурсов. См. OECD, Agricultural and environmental policy integration: Recent progress and new directions. Paris, 1993.

20. См. OECD, Resource Pricing. Environmental mimeograph, Paris, 1991.

21. Заниженные цены на воду привели к ее чрезмерному использованию в сельскохозяйственном и горнодобывающем секторах, а также на предприятиях по переработке сельскохозяйственной продукции. Занижение цен на энергию (включая электроэнергию) приводит к загрязнению воздуха, чрезмерному и неэффективному использованию энергии и более быстрому истощению энергетических ресурсов. Заниженные цены на пестициды и удобрения стимулируют неоправданное и чрезмерное их применение с серьезными последствиями для здоровья людей и состояния окружающей среды. В Мексике фермеры оплачивают лишь 20% полной стоимости воды, используемой для орошения, тогда как в Шри-Ланке фермеры оплачивают лишь 60% полной стоимости азотных удобрений. См. Pearce, D.W., "The internalization of environmental costs and resource values: A conceptual study", A report to UNCTAD by CSERGE and EFTEC, 1993. В ходе проведенного на Филиппинах обследования фермеров, работающих с пестицидами, было установлено, что 55% из них имеют патологические отклонения в зрении, 41% - в легких и 54% - в сердечно-сосудистой системе. См. Coote, B., The trade trap: Poverty and the global commodity markets. London: Oxfam, 1992.

22. Изымая лишь весьма незначительную часть ренты, правительство позволяет другим субъектам получать остальную ее часть. То же самое относится и к присвоению ценности лесных ресурсов, выступающих источником генетической информации и биологического разнообразия - ценности, которая в значительной мере игнорируется. Следует напомнить, что теоретически может быть установлена довольно высокая рентная плата, поскольку, например, держатели концессий на разработку лесных ресурсов или фармацевтические предприятия получают экономическую ренту практически ни за что.

23. Наиболее успешный опыт в изымании ренты связан с разработкой минеральных ресурсов, где зачастую удается изымать свыше 80% ренты. В то же время в лесном и рыболовном секторах коэффициент изымания ренты зачастую значительно ниже и не превышает 50% полных издержек пользователей. Хотя частично это, возможно, и объясняется техническими причинами, а также местным, транснациональным и глобальным характером таких общедоступных внешних ресурсов, это связано также с отсутствием эффективного управления и политическими факторами.

24. Эта древесина используется главным образом в строительной промышленности Японии, в частности при производстве формованных бетонных панелей. Как оценивается, для производства таких панелей используется более 25% импортируемой древесины тропических деревьев. См. Pearce, D.W., (1993), op. cit.

25. Однако следует отметить, что в настоящее время проводится повышение рентных платежей за разработку минеральных, лесных и рыбных ресурсов, хотя их уровень по-прежнему является довольно низким. Например, с 1987 года Филиппины проводят политику повышения ренты за разработку лесных ресурсов, тогда как островные страны южной части Тихого океана создали в 1980 году Агентство по вопросам рыболовства с целью повышения своей доли в ренте, связанной с рыбным промыслом.

26. В Бразилии до 1970 года в штате Мату-Гросу 16% обезлесенных площадей и 20% в штате Пара объяснялось развитием скотоводства, которое поощрялось субсидируемыми кредитами и налоговыми льготами. Субсидирование аквакультуры приводит к разрушению заболоченных территорий, превращаемых в районы промышленного рыболовства. По оценкам, в Азии, где эта проблема стоит особенно остро, не менее 1,2 млн. га мангровых зарослей были превращены в районы развития аквакультуры. См. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), "State of the environment in Asia and the Pacific 1990", United Nations, Bangkok, 1992.

27. В конце 80-х годов примерно половина совокупного экспорта развивающихся стран по-прежнему приходилась на топливные товары, минеральное сырье и другие необработанные сырьевые товары. Поэтому перекосы в торговле способствуют снижению экспортных поступлений развивающихся стран и соответственно средств, имеющихся для применения более экологически приемлемых методов производства. См. Repetto, R., (1993), op. cit.

28. Не может быть никакой заинтересованности в принятии мер по экономии ресурсов, выделению средств, инвестированию или сбережению без обеспечения гарантированных и исключительных прав на эти ресурсы, без возможности окупить произведенные затраты в ходе использования ресурсов, аренды или продажи или без гарантии того, что осуществление таких прав может и будет обеспечиваться. См. Panayotou, T., "Economics of environmental degradation", в Markandya, A. and J. Richardson (eds.). Environmental Economics: A Reader. New York: St. Martins Press, 1992.

29. Например, правительство Таиланда совершило бы ошибку, если бы отказалось от распространения среди фермеров гарантированных прав на владение землей, когда было установлено, что связанные с этим затраты составляют лишь незначительную часть (10%) от потенциальных выгод. См. Panayotou, T., (1992), ibid.

30. Рассмотрение вопроса о методах присвоения ценности, которую представляет информация о биологическом разнообразии см. в Aylward, B.A., and E. Barbier, "What is biodiversity worth to a developing country? Capturing the pharmaceutical value of species information", International Institute for Environment and Development, London Environmental Economics Centre, Discussion Paper 92-05, London, November, 1992. Теоретическое изучение вопросов договорной практики и прав собственности см. в Sadjo, R.A., "Property rights, genetic resources, and biotechnological change", The Journal of Law and Economics Vol. 35(1), 1992, pp. 199-213, а также в Simpson, R.D., "Transactional arrangements and the commercialization of biological diversity", ENR Discussion Paper 92-11, Resources for the Future, Washington, D.C. 1992.

31. Среди факторов, мешающих нормальному функционированию системы регламентационных мер по охране окружающей среды, в частности в развивающихся странах, как правило, называются сложные бюрократические процедуры, значительные информационные потребности и проблемы приемлемости мер с учетом существующих социально-культурных условий. См. OECD, Economic instruments for environmental management in developing countries. Paris, 1993, а также в OECD, Environmental management in developing countries. Paris, 1991.

32. Среди других недостатков, связанных с использованием регулирующих мер для осуществления интернализации, можно отметить необходимость приобретения административными учреждениями специальных знаний по вопросам загрязнения, выступающего объектом регулирования; необходимость сбора и анализа значительного объема технической и экономической информации; а также тот факт, что подобный подход ограничивает возможности выбора для загрязнителей и предполагает лишь формальное соблюдение установленных требований, не стимулируя загрязнителей к разработке новых или рентабельных методов интернализации.

33. На совещании Комитета ОЭСР по окружающей среде в 1991 году министры по вопросам экологии рекомендовали странам ОЭСР использовать стратегию, включающую применение экономических инструментов с целью более полного учета существующих взаимосвязей между экономическими и экологическими решениями. Впоследствии Совет ОЭСР принял рекомендацию об использовании экономических инструментов в целях охраны окружающей среды и подчеркнул необходимость расширения их применения для улучшения распределения и эффективного использования природных и экологических ресурсов, а также необходимость принятия усилий по укреплению международного консенсуса в вопросе об использовании экономических инструментов для решения региональных или глобальных проблем и обеспечения устойчивого развития. См. OECD, Environment policy: how to apply economic instruments. Paris, 1991.

34. Stephan Schmidheiny with the Business Council for Sustainable Development, Changing Course, Cambridge and London: MIT Press, 1992, p. 23.

35. Сборы за выбросы часто применяются в целях борьбы с загрязнением воды, сбросом отходов и шумовым загрязнением. Подобные сборы используются во Франции, Италии, Германии, и Нидерландах. Сборы за выбросы реже используются

для борьбы с загрязнением воздуха, причем уровень сборов, как правило, является весьма низким, и поэтому они не оказывают значительного воздействия на качество воздуха. В нескольких развитых странах, таких, как Австрия, Бельгия, Нидерланды и Соединенные Штаты, накоплен большой опыт в использовании подобных сборов с целью сокращения коммунально-бытовых и промышленных отходов.

36. В Малайзии, где одним из основных загрязнителей выступает сектор по производству пальмового масла, с июля 1988 года взимается сбор за сброс сточных вод с перерабатывающих заводов (см. Economic and Social Commission on Asia and the Pacific (ESCAP), (1992), op. cit.). Кроме того, в ряде развивающихся стран, таких, как Таиланд, в настоящее время осуществляются меры по введению налогов на загрязнение воздуха и воды. В китайской провинции Тайвань в 1991 году правительство приняло закон о борьбе с загрязнением воздуха, предусматривающий создание системы сборов за выбросы. (См. O'Connor, D., "The use of economic instruments in environmental management: the experience of East Asia" в OECD, Economic instruments for environmental management in developing countries, op. cit.).

37. Одним из наиболее эффективных налогов на экологически вредную продукцию является добавочный налог на акцизный сбор с нефти в Нидерландах, поскольку он обеспечивает интернализацию экологических издержек через энергоносители, используемые в производственных процессах, а его применение не вызывает особых проблем с административной точки зрения. Другими примерами являются налог на выбросы углерода, впервые введенный в Швеции в 1991 году, а также другие налоги, касающиеся энергетического и транспортного секторов. Еще одним примером может служить налог на удобрения, установленный в Финляндии еще в 1979 году с целью сокращения загрязнения, вызываемого фосфорными и азотными соединениями. См. Pearce, D.W., and J.J. Warford. World Without End. Washington: Oxford University Press, 1993, а также OECD, (1993), op. cit. В случае удаления отходов довольно эффективно используются и, по сообщениям, выступают действенным инструментом интернализации налоги на смазочные масла (установленные во исполнение принятой в 1975 году директивы Европейского сообщества о рециркуляции отработанных масел) (см. chapter 7, ibid.).

38. В Таиланде с 1991 года налог на этилированный бензин используется для финансирования субсидий на неэтилированный бензин.

39. Корректировка рыночных цен с целью установления цен, полностью отражающих все издержки, обеспечивается путем введения налога, компенсирующего внешнее воздействие, оказываемое на общественное благосостояние.

40. При определении оптимального уровня налога возникают определенные проблемы, которые могут быть решены на основе последовательного подхода. Во-первых, необходимо рассчитать прирост общественной выгоды, приходящийся на каждую дополнительную единицу воздействия, оказываемого внешним фактором (шкала предельных общественных выгод для данного внешнего фактора). Во-вторых, строится кривая издержек (предельных общественных издержек) для изучаемого внешнего фактора. В-третьих, выясняется, при каком уровне воздействия внешнего фактора предельные общественные издержки равны предельной общественной выгоде. И наконец, определяется размер налога, соответствующий оптимальному уровню воздействия внешнего фактора. Анализ этих этапов см. в Pearce, D.W., and Turner, R.K., (1991), chapter 6, op. cit.

41. Безусловно, следует учитывать, что сами мировые цены не отражают все соответствующие издержки и формируются под воздействием тех же самых субсидий, критикуемых в этом разделе, что еще больше подкрепляет доводы в пользу отказа от практики субсидирования.

42. В качестве некоторых иллюстративных примеров можно упомянуть субсидии на пестициды в Индонезии, субсидии на удобрения в Республике Корея, субсидии на энергоносители главным образом в нефтеэкспортирующих развивающихся странах, а также в Таиланде (на лигнит), в Республике Корея и китайской провинции Тайвань (на энергоносители) или низкий уровень платы за пользование водой в большинстве стран, что приводит к возникновению проблем избыточного полива и засоления почв (Индия, Пакистан). См. OECD, (1993), op. cit., и Pearce and Warford, (1993), op. cit.

43. В последних публикациях ОЭСР приводится подробное описание реализуемых на коммерческой основе лицензий и механизмов создания соответствующих рынков.

44. Т.Х. Тинтенберг высказывает весьма интересную точку зрения относительно рынков разрешений на выбросы. См. Tientenberg, T.H., op. cit. в Markandya, A. and S. Richardson (1992), op. cit.

45. В Соединенных Штатах на уровне отдельных штатов также применяется система реализуемых на коммерческой основе лицензий с целью решения проблем загрязнения воды (штат Висконсин). Кроме того, в Германии и Нидерландах в настоящее время изучается и обсуждается вопрос об использовании аналогичных инструментов для борьбы с загрязнением водной среды. См. OECD, (1993), op. cit., chapter 3.

46. Секретариат провел ряд исследований по данному вопросу, используя внебюджетные ресурсы, предоставленные некоторыми правительствами. Первая группа полученных результатов представлена в публикации Combating global warming, UNCTAD/RDP/DFP/1, 1992. В настоящее время проводятся дальнейшие исследования.

47. В случае использования системы возмещения применительно к таре для напитков интернализация внешних издержек обеспечивается с помощью создания стимулов, поощряющих возврат тары для ее последующего повторного использования или рециркуляции, путем возмещения удержанного ранее залога за тару. Система возмещения может быть довольно эффективной и функционировать по аналогии с "налогом Пигу" (т.е. как и рассмотренные выше сборы за выбросы или налоги на экологически вредную продукцию), если залог устанавливается на уровне, соответствующем предельному общественному ущербу, наносимому в случае невозвращения тары.

48. С 1988 года Республика Корея применяет систему возмещения в отношении тары для продуктов, автомобильных шин, аккумуляторных батарей, смазочных материалов, тары для пестицидов и изделий из пластмассы. См. London Economics, "The potential for using market instruments for pollution control in developing countries", London, 1992. В настоящее время Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция изучают возможность использования подобных систем в отношении аккумуляторных батарей с высоким содержанием ртути и кадмия.

49. См. Combating global warming, op. cit., монография, подготовленная ЮНКТАД по этому вопросу.

50. Такие права должны быть исключительными в том смысле, что издержки и выгоды должны возникать только для собственника; переуступаемыми, т.е. переходящими от одного собственника к другому; и гарантированными, т.е. защищенными от насильственного отчуждения соседними сторонами. См. OECD, (1993), op. cit.

51. В Бангладеш организуются аукционы лицензий на право осуществления внутреннего рыболовства. Однако поскольку аукционы проводятся на ежегодной основе и не гарантируется возобновление предоставленных краткосрочных лицензий, держатели лицензий стремятся максимально увеличить доходы, разрешая промысел как можно большему числу рыбаков и взимая с них соответствующую плату. В результате возникла проблема перелова (внешние издержки, носящие временной характер). См. Siddiqui, D., "Licensing versus leasing systems for government owned fisheries (Jalmahals) in Bangladesh". В публикации Aguero, M. et al. (eds.), Inland Fisheries Management in Bangladesh, ILLARM, Manila, 1989.

52. Так, в настоящее время Европейское сообщество выдвинуло предложение о том, чтобы при перевозке нефти морем финансовую ответственность за ущерб, причиняемый нефтью, нес не только судовладелец, но и грузовладелец; это предложение направлено на то, чтобы стимулировать грузовладельцев выбирать надежные суда для перевозки нефти (см. Le Courrier (Geneva), 27.I.1993).

53. В качестве примера крайне извращенной практики можно напомнить, что было время, когда в Бразилии для предъявления требований на лес необходимо было сначала его сжечь. (См. T. Sterner, в публикации Economic Instruments for Environmental Management in Developing Countries, OECD 1993, p. 57.)

54. По мнению Острома, непонимание того, каким образом коренное население обеспечивает устойчивое использование некоторых природных ресурсов, существенно подрывает обоснованность предположения о том, что приватизация или государственное управление являются единственной панацеей для управления общинной землей. См. Ostrom, E., Governing the commons. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

55. В различных источниках ОЭСР сообщалось, что Австралия, Соединенное Королевство, Норвегия, Швеция, Финляндия и Соединенные Штаты применяют различные виды аварийных гарантий и сборов за несоблюдение установленных норм. В Малайзии система аварийных гарантий начала применяться в 60-е годы в рамках программы реконструкции рудников. Размеры гарантийного взноса колебались от 1 000 долл. США за акр в Джахоре до 5 000 долл. США в Куала-Лумпуре и Селенгоре. См. Pearce, D.W., (1993), op. cit.

56. Например, в отношении программ обучения и подготовки кадров немецкие учреждения, занимающиеся вопросами сотрудничества в целях развития, уже приступили к разработке двух учебных программ совместно с Промышленным советом и министерством, ведающим вопросами окружающей среды в Чили. В качестве основы для применения экономических инструментов с целью улучшения качества окружающей среды в настоящее время изучаются вопросы возмещения издержек в случае управления отведением и очисткой сточных вод. См. Hortsman, K., "Economic instruments for environmental protection, status and trends in German Development Assistance", исследование подготовлено для федерального министерства по вопросам экономического сотрудничества Германии и приводится в публикации OECD (1993), op. cit., chapter 4.

57. Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в

процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

58. См. Tobey, J.A., "The Integration of Economic and Environmental Policies in Natural Resource Management: Views from the OECD", материал, подготовленный для международного совещания экспертов по стратегиям устойчивого управления ресурсами и их использования, Норвегия, Нидерланды, 3-4 июня 1994 года.

59. Schmidheiny, *op. cit.*, p. 23.

60. Например, в статье 6 Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, в статье 1 Лондонских руководящих принципов обмена информацией о химических веществах в международной торговле (решение 15/30 Совета управляющих ЮНЕП, 25 мая 1989 года) или в статье 9 Международного кодекса поведения в области распределения и использования пестицидов (принятого на двадцать пятой сессии Конференции ФАО в ноябре 1989 года).

61. Интересный подход применительно к Африке описывается в публикации Lange, G.M., and Duchin, F., "Integrated environmental-economic accounting, natural resource accounts, and natural resource management in Africa. Draft prepared for the Bureau for Africa, ARTS/FARA as part of a study supported by the Environmental Policy Analysis and Training Project of USAID. Institute for Economic Analysis, New York University, New York, May 1993.

62. Принцип 13 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности и компенсации жертвам загрязнения и другого экологического ущерба. Государства оперативным и более решительным образом сотрудничают также в целях дальнейшей разработки международного права, касающегося ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией или контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции".

63. Принцип 15 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "В целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды".

64. См., например, "Responsible Care, A chemical industry commitment to improve performance in health, safety and the environment", CEFIC, European Chemical Industry Council, Brussels, document CEFIC 5/1993.

65. Принят в качестве рекомендации для членов в июле 1986 года.

66. По состоянию на октябрь 1993 года.

67. В 1974 году в Японии в соответствии с "Законом о компенсации за ущерб, причиняемый здоровью в связи с загрязнением", был создан компенсационный фонд для осуществления компенсационных выплат лицам, страдающим заболеваниями,

вызываемыми загрязнением. В Республике Корея существует фонд по предупреждению загрязнения окружающей среды, финансовые ресурсы которого формируются за счет государственных средств, а также штрафов и сборов, взимаемых с загрязнителей, превышающих установленные уровни выбросов. В Таиланде в 1991 году также был создан экологический фонд.

68. Первые три из этих критериев были предложены ОЭСР в документе ОЭСР "Guidelines and Considerations for the Use of Economic Instruments in Environmental Policy" ("Руководящие принципы и соображения относительно использования экономических инструментов в экологической политике"), содержащемся в приложении к рекомендации Совета об использовании экономических инструментов в экологической политике, принятой Советом ОЭСР на его 750-м заседании 31 января 1991 года.

69. Принцип 7 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления здорового состояния и целостности экосистемы Земли. Вследствие своей различной роли в ухудшении состояния глобальной окружающей среды государства несут общую, но различную ответственность. Развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития с учетом стресса, который создают их общества для глобальной окружающей среды, и технологий и финансовых ресурсов, которыми они обладают".

70. Принцип 8 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: "Для достижения устойчивого развития и более высокого качества жизни для всех людей государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления и поощрять соответствующую демографическую политику".

71. Поэтапный подход основывается на анализе, приведенном в исследовании Panayotou, T., "Economic incentives for environmental management in developing countries", в документе OECD (1993), op. cit., chapter 2, а также в других последних публикациях ОЭСР.

72. См. Demsetz, H., "Towards a theory of property rights", American Economic Review, Vol. 57, 1967. Весьма актуальные обсуждения по поводу мнений, высказанных Демсетзом, а также возможностей для расширения сотрудничества см. в Barrett, S., "The problem of global environmental protection", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 6, No. 1, 1990.

73. Среди других вариантов конверсии долга можно отметить учет расходов на цели устойчивого развития в счет погашения долга, т.е. конверсия долга производится на основе достижения более общей договоренности относительно принятия мер, оказывающих благоприятное воздействие на состояние окружающей среды. См. дополнительно публикацию Bauer, A., and Illing, G., "Debt-for-nature-swaps: axing the debt instead of the forests", Intereconomics, January/February 1992, где приводится анализ методов увязки уменьшения задолженности с прекращением обезлесения.

74. Среди международных договоров по экологическим вопросам Конвенция об охране всемирного наследия является единственной, предусматривающей механизм побочных платежей. Она предусматривает создание фонда всемирного наследия, используемого для оказания помощи в охране общей окружающей среды, имеющей непреходящее всемирное значение. См. Barrett, S., (1990), ibid. См. также WIDER, "The environment and emerging development issues", Study Group Series No. 7 (1991), pp. 15 ff.

75. К тому времени, когда настоящий документ будет иметься в распоряжении правительств, должна уже стать известна окончательная структура ГЭФ. Во время написания документа (конец 1993 года) наблюдались значительные разногласия относительно ряда аспектов ГЭФ, созданного в первоначальном "экспериментальном" варианте. В частности, для многих не совсем были ясны такие вопросы, как процесс принятия решений в рамках ГЭФ, его институциональный "дом"; взаимоотношения с Комиссией по устойчивому развитию; значение и последствия "дополнительных издержек", которые он должен финансировать; а также должны ли мероприятия, осуществляемые в рамках Конвенции об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии, финансироваться из ГЭФ или для этой цели должны быть созданы отдельные фонды. См. Developing Countries and GEF: For a Strategy of the South. Geneva: South Centre, May 1993.

76. Практической реализации подобных механизмов могут препятствовать проблемы, касающиеся собственности, контроля и оценки. Кроме того, такая система предполагает главным образом обязательства со стороны развитых стран, тогда как развивающиеся страны должны в основном отвечать на получаемые предложения. Вряд ли можно рассчитывать на ее удовлетворительное функционирование в долгосрочном плане.

77. Этот механизм может быть также применен и к другим конвенциям, таким, как Конвенция о биологическом разнообразии, хотя более тщательного изучения требуют конкретные последствия с точки зрения соображений справедливости и эффективности. Интересные предложения по этому вопросу содержатся в публикации Environmental Defense Fund, "Sustainable development through trade in environmental commodities", New York, 1993.

78. См. Combating global warming, op. cit., монография, подготовленная ЮНКТАД по этому вопросу.

79. Например, такого мнения придерживается ОЭСР: см. Taxation and the environment: complementary policies, OECD 1993, p. 69.

80. Ibid.

81. См. Chichilnisky, G., and G.M. Heal, "Market instruments for environmental policy", Columbia University, September 1993; и Hoel, M., "Efficient international agreements for CO₂ control", Energy Journal, 12:2, 1991. Общее обсуждение этого вопроса см. также в Grubb, M., "Options for an international agreement", в публикации UNCTAD/RDP/DFP/1, (1992), op. cit.

82. Уже довольно хорошо изучены серьезные отрицательные последствия применения пестицидов с точки зрения утраты биологического разнообразия, повышения устойчивости сельскохозяйственных вредителей или возникновения непосредственной опасности для здоровья людей; кроме того, в ходе последних исследований были выявлены внутренние или внешние факторы, связанные с производством и переработкой сырьевых товаров. Вместе с тем довольно остро, как правило, стоят такие проблемы, как загрязнение, связанное с производством на экспорт минерального сырья, сведение лесов под пахотные земли и пастбища и вылов рыбы, превышающий иногда порог воспроизводства рыбных ресурсов.

83. Авторы исследования предлагают использовать принцип "возмещения для незагрязнителей" с целью выплаты компенсации странам - экспортерам сырьевых товаров, которые в настоящее время фактически субсидируют потребителей, допуская свободный экспорт зачастую невозобновляемых природных ресурсов. См. Linneman, H., Koh, H.L.M., van der Tak, C.M., and A.P.M. de Vries, "Preliminary conditions for international commodity-related environmental agreements. Results of a pre-feasibility study". Research Project on International Commodity-Related Environmental Agreements (ICREA), Faculty of Economics and Econometrics, Free University of Amsterdam, January 1993.

84. Следует отметить, что это не относится к низкому уровню цен, вызванному существующим соотношением спроса и предложения на рынках сырьевых товаров, что является совершенно отдельным вопросом.

85. В отличие от того, что происходит с помощью на цели развития, которая при отсутствии механизмов интернализации внешних издержек во многих случаях приводит к их экстернализации. См. Taylor, R., "Positive incentives, sustainable commodity production and the OECD. A constructive approach to the integration of trade, environment and development policies", документ, представленный на семинаре ОЭСР по вопросам торговли и окружающей среды, 30 июня 1993 года.

86. См. Pearce, D.W., (1993), op. cit., p. 44.

87. В конце 80-х годов примерно половина совокупного экспорта развивающихся стран по-прежнему приходилась на топливные товары, минеральное сырье и другие необработанные сырьевые товары. Поэтому существующие в торговле перекосы приводят к снижению экспортных поступлений развивающихся стран и соответственно ресурсов, имеющихся для перехода к более экологически безопасным методам производства. См. Repetto, R., (1993), op. cit.

88. Однако это ни в коем случае не следует считать неизбежным следствием интернализации: динамичное воздействие стимулов, поощряющих интернализацию, и использование "чистых технологий" могут привести скорее к снижению издержек, чем к их увеличению. Усилия по разработке технологий, позволяющих добиться таких результатов, привели к созданию нового широкого направления исследований.

89. См. мнения, изложенные в докладе секретариата ЮНКТАД "Вклад ЮНКТАД в рамках ее мандата в устойчивое развитие: торговля и окружающая среда. Тенденции в области торговли и окружающей среды в рамках международного сотрудничества", TD/B/40(1)/6, август 1993 года.

90. Более подробную информацию о получившей определенное распространение в Соединенных Штатах концепции, предусматривающей использование компенсационных пошлин для достижения экологических целей см. в Congress of the United States, "Trade and environment, conflicts and opportunities", 1992, p. 92. См. также Housman, R.F., and D.J. Zaelke, "Making trade and environmental policies mutually reinforcing: forging competitive sustainability", mimeo, Centre for International Environmental Law (CIEL), Washington, February 1993.

91. Всестороннее обсуждение вопроса о нецелесообразности использования торговых ограничений для экологических целей см. в документе ЮНКТАД TD/B/40(1)/6, цит.соч., стр. 34-37, август 1993 года. См. также Repetto, R., (1993), op. cit.

92. Концепция экологически безопасных технологий является довольно широкой. В целом такие технологии содействуют защите окружающей среды, являются менее загрязняющими, способствуют более устойчивому использованию всех ресурсов, повышают степень рециркуляции отходов и продуктов и обеспечивают удаление остающихся отходов более приемлемым образом по сравнению с технологиями, на смену которым они приходят. См. КООНОСР. Повестка дня на XXI век. Женева: Организация Объединенных Наций, 1992 год.

93. В соответствии с Рамочной конвенцией об изменении климата стороны взяли на себя обязательство "оказывать содействие и сотрудничать в разработке, применении и распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов" (статья 4). Еще более конкретные положения содержатся в Конвенции о биологическом разнообразии, где говорится, что доступ к технологиям, которые имеют отношение к сохранению и устойчивому использованию генетических ресурсов, "обеспечивается и/или облегчается на справедливых и наиболее благоприятных условиях, в том числе на льготных и преференциальных, если достигнута взаимная договоренность". В ней также указывается, что передача технологии, охраняемой патентами, осуществляется при обеспечении "достаточной и эффективной охраны прав собственности".

94. Многие технологии рециркуляции и рекуперации отходов способствуют снижению потребностей в сырье и организации рентабельного производства побочных продуктов. В качестве примера может служить рудник РЕФИМЕТ в Чили, на котором был успешно налажен процесс по очистке концентратов с высоким содержанием мышьяка. Предприятие оказалось настолько успешным, что помимо переработки чилийских руд РЕФИМЕТ начал импортировать концентраты из Филиппин и Греции. Все большая часть этого побочного продукта, мышьяковистый ангидрид, довольно выгодно экспортируется в Соединенные Штаты. См. Warhurst, A., "Environmental degradation from mining and mineral processing in developing countries: corporate responses and national policies", OECD Development Center, 1993.

95. В случае сырьевых товаров стоимость сырьевого товара составляет лишь небольшую часть от конечной розничной цены, в связи с чем многие производственные предприятия с вертикальной интеграцией могут поглощать "экологическую надбавку" без значительного повышения цен для потребителей или вообще без повышения цен.

96. В недавно подготовленном исследовании Пирс сообщает о том, что в настоящее время несколько марок кофе продаются производителями по ценам выше цен мирового рынка, хотя розничная цена остается конкурентоспособной по сравнению с ценами на другие марки кофе. Такие механизмы включают "Макс хавелар" в Нидерландах и "Кафедайрект" в Соединенном Королевстве. См. Pearce, D.W., (1993), op. cit., p. 56.
