



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/CEP/2006/4  
28 July 2006

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

Тринадцатая сессия

Женева, 9-11 октября 2006 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ  
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ: МОЖЕМ ЛИ МЫ ПОЗВОЛИТЬ  
СЕБЕ ЖИТЬ В БОЛЕЕ КАЧЕСТВЕННОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ  
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ МИРА?\***

Подготовлено секретариатом в консультации с Президиумом

---

\* В основе этого документа лежат эмпирические свидетельства и данные исследований, относящиеся к странам с развитой рыночной экономикой. Предусмотрен выпуск в начале 2007 года второго документа, касающегося преимущественно ситуации в странах Восточной Европы, Кавказа и в Центральной Азии (ВЕКЦА) и в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ).

По техническим причинам все статистические таблицы и ссылки, упомянутые в данном документе, помещены в Добавлении (ECE/CEP/2006/4/Add.1)

## РЕЗЮМЕ

На фоне растущей конкуренции в сочетании с глобализацией и проблемами экономического роста и рабочих мест все большее внимание уделяется внутренним экономическим последствиям более жесткой экологической политики. Более жесткие экологические нормы ведут к обременительному повышению себестоимости продукции национальных фирм, что может отрицательно сказаться на их конкурентных позициях на международном рынке. В этой связи национальные фирмы, являющиеся источником загрязнения, могут принять решение о переводе своей деятельности в страны с более мягкими экологическими нормами ("эффект убежища для предприятий-загрязнителей"). Возникают также опасения, что попытки воспрепятствовать такому переводу могут запустить процесс снижения внутренних экологических стандартов по рискованной схеме "гоним по нисходящей".

Однако имеющиеся эмпирические свидетельства не подкрепляют гипотезу о том, что более жесткая национальная экологическая политика приводит к ощутимым негативным последствиям для внешней торговли, притока прямых иностранных инвестиций или международной конкурентоспособности страны в целом. В действительности на макроэкономическом уровне наблюдается четкая позитивная корреляция между конкурентоспособностью стран на международной арене и качеством окружающей среды в этих странах.

Имеется также мало эмпирических свидетельств того, что растущая экономическая открытость и либерализация торговли чревата "гонимыми по нисходящей" в области экологических стандартов в масштабах глобальной экономики. Есть, однако, свидетельства, в основном построенные на отдельных наблюдениях, того, что называют "регулируемым с оглядкой", т.е. процесса, при котором давление делового сектора, озабоченного поддержанием конкурентоспособности, может привести к снижению уровня задач в области экологической политики.

Среди основных причин отсутствия серьезного влияния регулирующей деятельности в области экологии на уровень конкурентоспособности фирм можно назвать то, что издержки на соблюдение экологических норм в общем счете составляют лишь незначительную часть себестоимости продукции; то, что экологические нормы в странах с развитой рыночной экономикой приблизительно одни и те же; и то, что технологические новшества позволили фирмам снизить маргинальные издержки на сокращение или предотвращение загрязнений, компенсируя тем самым в большей или меньшей степени бремя дополнительных затрат, связанных с требованиями экологической политики.

Фактически технологические новшества, снижающие энергопотребление и материалоемкость, количество выбросов и отходов на единицу продукции, могут сыграть стратегически важную роль в решении экологических проблем, помогая в то же время поддержать или повысить конкурентоспособность фирм. Разработка таких экологических технологий сама по себе уже стала новым и быстрорастущим промышленным сектором во многих экономических регионах мира.

Хотя нет серьезных свидетельств того, что экологическая политика в прошлом оказывала в целом отрицательное воздействие на национальную конкурентоспособность, это не является основанием для самоуспокоенности. Постоянная задача для тех, кто принимает политические решения в этой области, - обеспечить в глазах всего общества оправданность принимаемых мер по защите окружающей среды, а также экономичность экологической политики и программ, связанных с ее осуществлением, - другими словами, достижение поставленных целей при минимуме затрат.

## Введение

1. Процесс глобализации, выражающийся в растущей международной интеграции рынка товаров, услуг и финансового капитала, привел к повышению конкурентного давления не только на страны с развитой рыночной экономикой, но также и на страны с заново формирующейся рыночной экономикой в регионах Центральной Европы, Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Глобализация положила начало дискуссии не только об экологических последствиях постепенной либерализации торговли, но также о том, как может сказаться разный уровень издержек, связанных с внутренним экологическим регулированием, на конкурентоспособности национальной промышленности или на привлекательности регионов или отдельных стран для иностранных инвесторов. В этом контексте экономические последствия экологического регулирования и других мер экологической политики также стали объектами пристального внимания.
2. Экономические условия и уровень жизни в регионе ЕЭК ООН отличаются большой неоднородностью. Но во всех странах дальнейшее повышение реальных доходов на душу населения является основной целью экономической политики, и в этом плане конкурентоспособность на глобальных рынках товаров и услуг является необходимым условием. Это четко отражено, например, в Лиссабонской программе Европейского союза, целью которой является "экономический рост и расширение занятости" и которая направлена также на преодоление реального разрыва в доходах по сравнению с Соединенными Штатами. В том же плане основной политической целью новых членов Европейского союза, как и стран ВЕКЦА и ЮВЕ, является сокращение существующего значительного разрыва в уровне реальных доходов по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой.
3. В то же время экологические проблемы и прогресс в области экологической политики в странах региона ЕЭК ООН далеко неодинаковы, что связано с существенными различиями экономических, социальных и географических условий. В целом за последние приблизительно десять лет проводимая экологическая политика помогла улучшить состояние окружающей среды, но достигнутые результаты отличаются - иногда значительно - между собой в зависимости от субрегиона или страны (ОЭСР, 1999 год; ОЭСР, 2001 год; ОЭСР, 2005 год; ЕЭК, 2003 год).
4. В странах с более развитой экономикой наметился прогресс в плане уменьшения зависимости между экономическим ростом и давлением экологических требований, но этому процессу необходимо придать большую амплитуду и устойчивость. В новых странах - членах Европейского союза необходимость удовлетворить требованиям

"совокупности правовых норм" Европейского союза стала важным отправным моментом в разработке реформ в области экономической и экологической политики. Но давление экологических проблем осталось высоким, заметно выше среднего западноевропейского уровня. Для выполнения экологических требований Европейского союза может понадобиться более двух десятилетий, и даже тогда результаты не будут соответствовать модели устойчивого развития (ОЭСР, 1999 год). Бремя экологических проблем по-прежнему остается тяжелым в странах региона ЮВЕ, и особенно ВЕКЦА.

В последнем задача состоит в том, чтобы поднять цели экологической политики на уровень стратегии, утвержденной на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в Киеве в мае 2003 года (ЕСЕ, 2003а).

5. Вопрос в том, каким образом целенаправленный "курс на экономический рост" и требуемое при этом повышение конкурентоспособности могут сочетаться с необходимостью обеспечить устойчивое развитие. При решении экономических, социальных и экологических проблем нельзя ждать "победы на всех фронтах". Часто приходится идти на компромисс между экономическими и экологическими целями. Поэтому всегда есть риск, что по сравнению с вопросами конкуренции экологические проблемы не получают того внимания, которого они заслуживают. Этот риск может быть больше в странах с низкими реальными доходами (как в регионе ВЕКЦА), но он всегда также присутствует и в странах с более высоким уровнем доходов.

## **I. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА**

6. Устоявшийся взгляд на зависимость между экономическим ростом и состоянием окружающей среды сложился на основе эмпирических наблюдений в разных странах, исходя из которых предполагается, что при низком уровне реальных доходов на душу населения (т.е. в начальной стадии индустриализации) экономический рост связан, по-видимому, с ростом загрязнения. Но после того, как страны перешагнут некий порог в своем развитии, намечается тенденция к уменьшению загрязнения (т.е. к улучшению качества окружающей среды) по мере увеличения реальных доходов. Эта модель известна как U-образная обратная экологическая кривая Кузнецца (ЭКК)<sup>1</sup>.

7. На прямом участке ЭКК зависимость между экономическим ростом и качеством среды, действительно, довольно сложная<sup>2</sup>. Нельзя отрицать, что при высоких уровнях дохода общество предпочитает улучшенное качества среды; более высокие доходы дают

---

<sup>1</sup> См. детальное обсуждение по ЭКК (Панайоту, 2003 год).

<sup>2</sup> Пока нет свидетельств того, что ЭКК применима к выбросам парниковых газов, которые продолжают увеличиваться с ростом экономической активности.

также больше возможностей для извлечения из этого выгод для себя. И наоборот, при низких уровнях реальных доходов, как это имеет место во многих странах ВЕКЦА, улучшение качества окружающей среды невысоко котируется в выборе граждан, и средства для борьбы с ухудшением экологии сильно ограничиваются.

8. Но зависимость между экономическим ростом и высокими уровнями дохода, с одной стороны, и состоянием окружающей среды - с другой не возникает автоматически. На самом деле общее воздействие экономического роста на состояние окружающей среды складывается под влиянием трех факторов (Коуплэнд/Тэйлор, 2004 год):

- масштабный фактор (т.е. добавочное загрязнение в результате роста производства и потребления);
- номенклатурно-товарный фактор (т.е. уменьшение загрязнения в результате изменения спроса в пользу менее загрязняющих товаров); и
- технологический фактор (отражает благоприятное воздействие технологического прогресса на снижение загрязнения на единицу продукции).

9. Эта раскладка показывает, что экономический рост может сопровождаться снижением уровня загрязнения только в том случае, если масштабный фактор более чем компенсируется номенклатурно-товарным фактором (например, сдвиг в сторону менее загрязняющих видов деятельности, таких, как услуги) и технологическим фактором. Взаимодействие между этими тремя факторами не так легко выявить, но ясно то, что экономическая и экологическая политика должна, каждая со своей стороны, одновременно приниматься в расчет при определении их относительной важности. Институциональные механизмы, такие, как образование или укрепление демократии и прав граждан на свободное выражение своего выбора, также очень важны, поскольку они помогают оказывать давление на лиц, принимающих политические решения, чтобы правильно сбалансировать выгоды от высоких доходов и возможный ущерб от растущего загрязнения окружающей среды. Технологический фактор также позволяет говорить о выгодах, которые могут получить страны с низким уровнем доходов от более чистых и зачастую менее дорогих технологий, разработанных в промышленно более развитых странах.

10. Разумеется, кривая ЭКК не дает оснований предполагать, что экологические проблемы можно спокойно игнорировать, пока не будет достигнуто повышение уровня доходов (т.е. до среднего). Это было бы, конечно, серьезной политической ошибкой, учитывая в том числе необратимые процессы, которые могут привести к ухудшению

качества окружающей среды. Трудно также найти оправдание тому, что своевременно не уделяется внимания тем крупным источникам загрязнения, которые оказывают существенное негативное воздействие на здоровье (например, из-за плохого качества питьевой воды или загрязнения воздуха). Все это - вопросы принятия соответствующих политических мер, выгоды от которых заметно перевешивают требуемые затраты даже в беднейших странах, где, помимо прочего, можно получать значительный прирост прибыли при относительно малых затратах (Всемирный банк, 2003 год). Другими словами, имеются хорошие экономические предпосылки для проведения жесткой экологической политики даже при низких уровнях доходов. Растущее понимание западным потребителем вопросов, связанных с окружающей средой, означает, кроме того, что высокие экологические стандарты стали важной составляющей международной конкурентоспособности. Таким образом, жесткая экологическая политика не должна рассматриваться как "роскошь", которую можно отложить на потом, пока не будет достигнут более высокий уровень производства и реальных доходов.

## **II. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ**

### **A. НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ**

11. Хотя термин "конкурентоспособность" широко используется в дискуссиях о внутренней и международной политике, его концепция остается размытой. На общеэкономическом уровне конкурентоспособность в основном ассоциируется со способностью стран достичь устойчивого экономического роста и более высоких доходов на душу населения. Основным вопросом на этом сводном уровне является компромисс между повышением качества окружающей среды и общим экономическим ростом в долгосрочном масштабе. Но это также затрагивает важный вопрос оценки социального благосостояния, которая должна, вероятно, включать оценку его немонетарных аспектов, таких, как состояние окружающей среды (ОЭСР, 2006 год).

12. Однако рассматриваемым здесь центральным вопросом является воздействие более жесткой экологической политики на международную конкурентоспособность фирм. В самом деле, с момента зарождения более двадцати лет назад понятия экологической политики забота о конкурентоспособности и связанные с этим опасения за доходы и судьбу рабочих мест постоянно приводятся в качестве причин для отказа от проведения более жесткой политики в природоохранной области. В этом контексте выдвигаются аргументы, что более жесткая экологическая политика создает дополнительную затратную нагрузку на национальные фирмы и ставит их в невыгодное положение по сравнению с основными зарубежными конкурентами, которые не сталкиваются у себя с

подобным повышением экологических нормативов. Это выражается в падении внутреннего производства, снижении суммарного экспорта, а также в сокращении рабочих мест. В случае сильно загрязняющих производств возможен даже перевод производственных мощностей в страны с менее жесткими требованиями экологической политики ("убежище для предприятий-загрязнителей"). С этим связано и то, что угроза такого перевода может запустить процесс смягчения внутренних экологических норм, имеющий целью предупредить такой отток капиталов (гипотеза "гонки на понижение"). Эти аргументы становятся тем более весомыми, чем больше важность промышленного сектора (в плане продукции и занятости), затронутого мерами экологической политики в экономической сфере в целом.

13. Теоретические аргументы отвергать невозможно, но трудность в том, чтобы отыскать статистически значимые эмпирические свидетельства по этому вопросу. Вызвано это тем, что результаты фирм или промышленных секторов определяются целым рядом факторов, включая меры экономической политики, не связанные с экологией (например, уровень корпоративного налога), стоимость капитала и рабочей силы, колебания обменного курса, структура рынка сбыта продукции, качество инфраструктуры, налог на прибыль и т.д., которые действуют вместе с параметрами экологической политики.

14. Хорошим инструментом для оценки непосредственных издержек, связанных с экологической политикой, являются расходы на ограничение и сокращение загрязнения (ОСЗ). В период 1990-х годов общие расходы ОСЗ общественного и частного сектора в странах ОЭСР колебались от 1 до 2% ВВП, что не является пренебрежительно малой величиной (ОЭСР, 2001 год). Похожая картина наблюдается в начале 2000-х годов (таблицы 1 и 2). Что касается расходов промышленности на природоохранные меры, то доступные ограниченные данные по Европейскому союзу дают основания полагать, что эти расходы в среднем составляли 0,4-0,5% от общей стоимости производимой продукции (таблицы 2 и 3). В Соединенных Штатах в 1999 году расходы ОСЗ по промышленности составили 0,4% от общей стоимости продукции (таблица 5). Однако размеры этих расходов меняются от сектора к сектору промышленности в зависимости (среди прочих факторов) от загрязняющих свойств производства. Они могут достигать одного или более процента от общей стоимости продукции в таких секторах, как химическое производство, нефтепереработка, целлюлозно-бумажная промышленность и производство первичных металлов (таблицы 4 и 5). Из этого следует, что доля промышленности в расходах на охрану окружающей среды, как правило, невелика, но не ничтожно мала (более детально см. в Добавлении).

15. На экономические последствия более жесткой экологической политики влияет также замена старых технологий и материалов на новые, что ведет в итоге к менее загрязняющим процессам производства и ассортименту продукции. Другой вопрос, как спрос на товар будет реагировать на повышение цены на него. Это будет зависеть от наличия близких заменителей и выбора потребителя, предпочитающего более "зеленые" товары и процессы их изготовления. Если брать природоохранные налоги, то рефинансирование поступлений от них также может хотя бы частично компенсировать негативные экономические последствия (ОЭСР, 2001a).

16. Очень важно также, чтобы основные зарубежные конкуренты были поставлены перед необходимостью соблюдать столь же жесткие нормативы, как и то, насколько внутренние рынки защищены тарифными или иными барьерами. Так, в Европейском союзе существуют гармонизированные (минимальные) природоохранные нормы для выравнивания условий игры на своем и чужом поле в рамках Единого рынка. Но даже если есть видимость одинаково жесткого подхода в разных странах, важно также "качество" регулирования, т.е. его затратная эффективность и гибкость как необходимые элементы для адаптации к устанавливаемым более жестким требованиям.

17. В принципе ничто в экономике не предполагает необходимости иметь сквозные гармонизированные природоохранные нормы для разных стран<sup>3</sup>. Природоохранные нормы в первую очередь отражают разницу в преобладающих экологических условиях и предпочтениях общества, а также, что отчасти связано с последними, имеющиеся финансовые ресурсы для повышения качества окружающей среды. То есть, все это справедливо только в контексте загрязнений местного и национального масштаба. В случае трансграничных, более широкомасштабных международных или глобальных проблем загрязнения (таких, как выбросы парниковых газов) необходима международная координация и сотрудничество по разработке и осуществлению экологической политики, чтобы избежать проблем, порождаемых "самодеятельностью". Главный вопрос заключается в том, чтобы отсутствие такой международной основы не давало странам серьезного повода для рассмотрения международного/глобального эффекта загрязнения, исходящего от национальных фирм, в качестве критерия при определении степени жесткости своей экологической политики.

---

<sup>3</sup> Это противоречивый вопрос в международных торговых дискуссиях, но здесь он не обсуждается. Надо, однако, отметить, что статья 20 Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года разрешает странам вводить экологические нормы на продукцию при условии, что эта мера не является дискриминационной и не представляет собой закамouflированный протекционизм. (Эрвин, 2002 год, глава 6, обсуждает этот вопрос более детально.)



18. В любом случае, с точки зрения общих перспектив развития общества, цена мер экологической политики должна рассматриваться в сравнении с выгодой от их применения. А она может быть значительной в плане охраны здоровья и других аспектов. Действительно, принимаемые меры экологической политики направлены на сокращение объемов деятельности, наносящей ущерб окружающей среде, путем выравнивания цен за счет включения размеров этого ущерба в состав конечной цены продаваемого продукта. Другими словами, общая цель состоит в том, чтобы сдвинуть производство в направлении менее загрязняющих операций при условии, что социальная польза от уменьшения загрязнения перевесит затраты общества на осуществление мер экологической политики.

### В. ЭМПИРИЧЕСКИЕ СВИДЕТЕЛЬСТВА

19. Поскольку результаты в промышленном секторе зависят от многих взаимосвязанных факторов, было бы неправильно не включать их в число этих факторов изменения в экологической политике. Это требует создания эконометрической модели, которая позволяет учитывать константы всех основных неэкологических факторов, которые тоже влияют на промышленные результаты (такие, как обменный курс, стоимость рабочей силы и т.д.). Но нехватка качественных данных (по загрязнению, издержкам по соблюдению норм, жесткости требований) заметно сужает возможности применения такого подхода.

20. В недавнем исследовании (ЕС, 2004) на тему влияния политики Европейского союза в области атмосферного загрязнения на конкурентоспособность европейской промышленности было проведено сравнение с другими странами (Япония, Соединенные Штаты) в плане законодательства, издержек на соблюдение норм и политических инструментов. По заключению авторов исследования, имеется крайне ограниченное число свидетельств того, что законодательство об атмосферном загрязнении заметно отражалось на конкурентоспособности. Разумеется, не следует делать обобщения в отношении будущих политических шагов в этой области, таких, как разработанная Европейским союзом система торговли выбросами парниковых газов (СТВ). Однако было высказано мнение, что СТВ оказывает незначительное воздействие на конкурентоспособность и является наиболее дешевым вариантом по сравнению с альтернативными сценариями по регулированию (Обердорфер и др., 2006 год).

21. Наиболее широко употребляемый подход для оценки влияния экологической политики на конкурентоспособность связан с изучением данных по внешней торговле и прямым иностранным инвестициям. Но, как уже говорилось, проблема получения этих данных далеко не простая. Непросто также найти убедительные оценки степени жесткости экологической политики для сравнения в международном плане. В результате

количество международных свидетельств, касающихся воздействия природоохранного регулирования различной жесткости на принятие фирмами решений о размещении ПИИ, невелико, и эти свидетельства основаны в значительной мере на данных по промышленности Соединенных Штатов. Всесторонний обзор большинства таких исследований, затрагивающих тему "убежища для предприятий-загрязнителей" можно найти в работах Коупланд/Тэйлор, 2004 год, и Нордстрем/Вон, 2003 год.

22. Среди последних исследований только одно (Смаржинская и Вей, 2001 год) затрагивает взаимозависимость "убежища для предприятий-загрязнителей" и потока ПИИ в Центральной Европе и регионе ВЕКЦА. Исследователи, однако, обнаружили очень малое количество статистических свидетельств того, что менее жесткое регулирование влияло на принятие решений о размещении ПИИ. По сути, авторы открыто признают, что им не удалось обнаружить никаких убедительных свидетельств, подкрепляющих гипотезу "убежища для предприятий-загрязнителей".

23. *Синь и Кольштад, 2002 год*, рассматривают прямые иностранные инвестиции нескольких промышленных секторов Соединенных Штатов с высокими расходами по ограничению и сокращению загрязнений (химические продукты и производство первичных металлов). При этом воздействие мер по повышению жесткости экологической политики на решения о размещении мощностей за рубежом оценивается ими как незначительное (по сути, маргинальное).

24. *Эскеланд и Харрисон, 2003 год*, рассматривают приток ПИИ в такие страны, как Кот-д'Ивуар и Марокко (главным образом из Франции), а также в Марокко и Венесуэлу (в основном из Соединенных Штатов). Исследователи отмечают, что имеется очень мало или вообще нет никаких свидетельств того, что иностранные инвесторы приходят преимущественно из секторов с высоким уровнем атмосферного загрязнения. Нет также и свидетельств того, что приток иностранных инвестиций в указанные страны стимулируется высокими расходами транснациональных корпораций на ограничение и сокращение загрязнений в своих странах. Сравнивая национальные и иностранные предприятия в одном и том же секторе, исследователи приходят к выводу, что иностранные предприятия имеют заметно большую энергоэффективность и используют более чистые виды энергии. Они также анализируют общую ситуацию с зарубежными инвестициями Соединенных Штатов между 1982 и 1993 годом и приходят к заключению, что при всех прочих предпосылках прямых иностранных инвестиций, направляемых в другие страны, поток этих инвестиций больше из секторов с меньшими расходами на ограничение и сокращение загрязнений окружающей среды.

25. *Распийе и Ридингер, 2005 год*, рассматривают загрязняющую способность импортированных во Францию товаров, произведенных зарубежными филиалами французских предприятий. Целью исследования было установить, есть ли существенная корреляция между загрязняющей способностью экспорта во Францию из этих филиалов и степенью жесткости экологического регулирования в стране, где размещены эти филиалы. Исследование установило, что наиболее загрязняющая продукция импортировалась из стран с относительно более жесткими нормами регулирования: из Германии, где размещены филиалы французских химических предприятий, и Бельгии, где находятся филиалы сталелитейных заводов. И наоборот, импорт текстильных изделий как малозагрязняющей продукции поступал в типичных случаях из филиалов предприятий в Китае и Северной Африке, размещенных в этих регионах по той причине, что изготовление текстиля, как правило, является трудоемкой операцией, а стоимость рабочей силы заметно ниже, чем во Франции.

26. *Беккер и Хендерсон, 1997 год*, устанавливают, что требования, связанные с загрязнением воздуха, неоднозначно влияют на решения фирм по размещению производства *внутри Соединенных Штатов*. Они приводят свидетельства того, что изменение жесткости норм регулирования приводило к переводу сильно загрязняющих производств из более в менее загрязненную местность (т.е. в округа). Но это необязательно означает, что такой перевод был в основном связан с изменениями в экологическом регулировании, так как производства с загрязняющим эффектом ниже среднего также переводились из более загрязненных районов. Из этого следует, что перевод предприятий может также отражать большую привлекательность менее загрязненных районов для деловой активности (и для найма квалифицированного персонала).

C. ОПРАВДАНА ЛИ ГОНКА НА ПОНИЖЕНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ  
С ОГЛЯДКОЙ?

27. В самом деле, есть ряд основательных экономических причин, почему многонациональные компании (МНК) не пытаются извлечь выгоду из более либеральных природоохранных норм в зарубежных странах (см., например, Бхагвати, 2005 год). Во-первых, в своем стремлении к внутренней эффективности и связанной с этим экономией затрат МНК предпочитают применять одну и ту же технологию производства независимо от места расположения филиалов. Кроме того, эта технология имеет, как правило, тенденцию становиться более продуктивной, будучи в то же время менее загрязняющей, чем оборудование, которое "подошло бы" к менее строгим экологическим нормам в стране размещения филиала. МНК, похоже, основывают свои технологические решения не только на существующих нормах регулирования, но также на том, что они

ожидают в будущем, исходя из формирующихся тенденций и оказываемого на них давления в плане регулирования у себя дома. Это позволяет избежать расходов на подгонку оборудования и использование дорогостоящих технологических решений в конце производственного процесса.

28. Кроме того, экологические НПО, заинтересованные стороны, потребители и средства массовой информации имеют тенденцию держать под пристальным контролем результаты экологической деятельности крупных компаний. Вследствие этого МНК заинтересованы в применении чистых технологий, чтобы устранить возможность ущерба своей репутации, а также снизить свою юридическую ответственность в случае промышленной аварии. И наконец, международные финансовые институты и международные банки уделяют все больше и больше внимания вопросам, связанным с охраной окружающей среды.

29. В результате у МНК появляются серьезные стимулы, чтобы должным образом относиться к экологическим последствиям своей деятельности. Это косвенно подтверждается также имеющимися свидетельствами по странам Центральной Европы и региона ВЕКЦА, которые показывают, что существующие в промышленных районах экологические проблемы и неуверенность в отношении будущих мер экологической политики снизили, похоже, заинтересованность некоторых иностранных инвесторов (OECD, 1999, pp. 162-163).

30. Не является также эффективным путь использования правительствами либеральных природоохранных норм для привлечения иностранных инвесторов. Для этого есть более действенные инструменты, такие, как налоговые скидки, государственные контракты и выделение земельных участков по символическим ценам (Нордстрем/Вон, 2003 год).

31. Все это помогает понять, почему так мало, если они вообще есть, свидетельств, что в глобальном экономическом масштабе происходит "гонка на понижение" экологических норм. Не исключено, что некоторые фирмы, размещающие производство за рубежом, привлекает быстрое получение максимальной прибыли и использование в этом плане либеральных экологических норм, но имеющиеся свидетельства говорят о том, что это, скорее, исключение (и характерно, в основном, для малых и средних предприятий), чем общее явление.

32. И наоборот, обычным явлением, по-видимому, стало то, что деловой сектор оказывает давление на свои правительства, чтобы затянуть принятие запланированного природоохранного законодательства или умерить жесткость его требований, выдвигая тот довод, что иначе пострадает международная конкурентоспособность сектора. Это

давление может в результате привести к снижению уровня намечаемых задач в области экологической политики и продолжению действия экологических норм ниже оптимального уровня (Эсти, 2001 год). Это явление получило известность как "регулирование с оглядкой".

33. Это потенциально серьезная, но труднораспознаваемая проблема, так как в ее основе лежат противоречащие фактам заявления и свидетельства анекдотического характера. Ноймайер, 2001 год, считает, что, скажем, осуществление политики в области изменения климата может быть поводом для регулирования с оглядкой, хотя эта политика не помешала дальнейшему прогрессу в борьбе за ограничение и сокращение выбросов углекислого газа, как это показало, например, подписание Киотского протокола.

34. Можно привести и другой недавний пример: разногласия по поводу новой системы регулирования химических веществ в Европейском союзе "REACH" (Система регистрации, оценки и допуска к использованию химикатов), которая, по данным неправительственной организации "Институт европейской экологической политики" (ИЕЭП), будет заметным шагом вперед, но не будет отвечать целям химической безопасности, сформулированным в шестой Программе действий по охране окружающей среды (ПДООС)<sup>4</sup>. ИЕЭП считает также, что озабоченность, связанная с конкурентоспособностью, помешала осуществлению еще более амбициозной программы Европейской комиссии "Чистый воздух для Европы" (SAFE) (ИЕЭП, 2006 год) вопреки очень благоприятному соотношению связанных с ней выгод и необходимых затрат на ее осуществление. Однако, строго говоря, об эффективности такого явления, как регулирование с оглядкой, можно судить, лишь имея хорошо обоснованную информацию о всех маргинальных преимуществах, упущенных из-за отказа от принятия более строгих по сравнению с вводимыми нормами.

35. Это свидетельствует о важности экономического анализа для оценок экономического и экологического эффекта осуществляемой или планируемой экологической политики (Пирс и др., 2006 год). Такие оценки регулярно проводятся в Соединенных Штатах, но они получают все большее распространение и в Европе. Краеугольным камнем обновленной Лиссабонской программы Европейского союза, ориентированной на "экономический рост и расширение занятости" (ЕС, 2005 год), является мощный импульс для "более эффективного регулирования" в целях повышения конкурентоспособности как на уровне Европейского союза, так и его стран-членов. Это

---

<sup>4</sup> В том же духе в Германии Совет экспертов по глобальным вопросам (2004 год) отметил, что на размах и экологическую эффективность системы REACH негативно влияет факт, что она вызывает много дискуссий с точки зрения экономических перспектив в Совете ЕС по конкурентоспособности.

означает не только упрощение существующего законодательства, но также развитие системы оценок экономических последствий при определении общего экологического и социального эффекта от введения новых регулирующих нормативов (ЕС, 2005а).

36. Поскольку упрощение законодательства и оценка эффекта от принимаемых мер имеют особую важность для проведения экономичной и эффективной экологической политики, высказывались опасения, в частности, со стороны экологических объединений, что всеобщая забота об экономическом росте и расширении занятости может de facto привести к понижению уровня намечаемых природоохранных задач и намерений. Возможный риск в этом плане связан с тем, что краткосрочные издержки промышленности могут перевесить долгосрочные экологические выгоды в процессе разработки законодательства, что может быть связано с различной заинтересованностью и авторитетом участников этого процесса, особенно с отсутствием равных для всех условий игры. Такие проблемы и риски не ограничиваются, разумеется, пространством Европейского союза. Они, по сути, бросают вызов тем, кто принимает решения в области экологической политики во всем мире.

#### D. ХОРОШИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕ МЕШАЮТ ХОРОШИМ РЕЗУЛЬТАТАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ

37. Выводы недавних эмпирических исследований показывают, что более жесткая национальная экологическая политика и соответствующий рост природоохранных расходов не оказывают ощутимого негативного влияния на внешнюю торговлю, приток ПИИ и международную конкурентоспособность стран в целом. В том же плане в недавно выпущенном ОЭСР обзоре результатов экологической деятельности Соединенных Штатов подчеркивается, что "нет убедительных доказательств того, что природоохранные расходы имели выраженный эффект в плане снижения занятости или международной конкурентоспособности Соединенных Штатов" (ОЭСР, 2005а). Это совпадает с выводами более раннего обзора эмпирических исследований воздействия экологического регулирования на конкурентоспособность обрабатывающей промышленности Соединенных Штатов (Яффе и др., 1995 год).

38. Таким образом, экологическое регулирование лишь незначительно влияет на решение фирм о размещении ПИИ (особенно для сильнозагрязняющих секторов). Ясно, что при выборе решения о размещении производства за рубежом экологическая политика не первая среди определяющих это решение факторов, таких, как стоимость рабочей силы, географическая близость основных рынков и наличие доступов к рынку.

39. При изучении данных обширной выборки стран с низким, средним и высоким уровнем доходов авторы Эсти и Портер, 2002 год<sup>5</sup>, нашли свидетельства заметной положительной корреляции между высокой результативностью экологической деятельности (брался уровень загрязнения воздуха - твердые частицы и SO<sub>2</sub> - и энергоэффективность) и сводным индексом конкурентоспособности страны (включая данные ВВП на душу населения и цифры экономического роста): "Многие страны с высоким уровнем конкурентоспособности имеют также хорошие результаты экологической деятельности"<sup>6</sup>. Корреляция - это еще не доказательство причин, однако анализ показывает отсутствие существенного взаимоисключающего эффекта между процессом улучшения качества окружающей среды в стране и поддержанием хороших темпов экономического роста в долгосрочном масштабе.

40. Одна из основных причин отсутствия заметного влияния экологического регулирования на конкурентоспособность фирм заключается в том, что издержки по соблюдению норм составляют, как правило, лишь небольшую часть общих производственных затрат. Жесткость соответствующего экологического регулирования является, кроме того, относительно сопоставимой для стран с рыночной экономикой, особенно в том, что касается контроля за качеством воды и атмосферы. Отмечалась также общая тенденция к повышению требований экологической политики в развивающихся странах. Стоит вспомнить в этой связи, что около 75% всего потока ПИИ приходятся на рынки самих стран с развитой экономикой. Тот факт, что в конце 1980-х годов более 90% производства сильно загрязняющих товаров было сосредоточено в странах ОЭСР, показывает, что слабое экологическое регулирование не играет большой роли в глобальном распределении их производства (Коупленд/Тэйлор, 2004 год).

41. Помимо этого, правительства располагают возможностью применения "смягчающих средств" для компенсации экономических последствий политических нововведений<sup>7</sup>. Есть свидетельства того, что "в целом те сектора промышленности, которые, как ожидалось, должны, в принципе, вносить большую часть экологических налогов на

---

<sup>5</sup> Daniel C. Esty, Michael E. Porter, Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness? World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2001-2002, chapter 2.1, pp. 78-100.

<sup>6</sup> Loc. cit., p. 95.

<sup>7</sup> В случае фиксированных международных норм выбросов такое особое отношение ведет к росту незначительных до этого издержек на сокращение загрязнений для других секторов, а это может повредить их конкурентоспособности.

предпринимательство, весьма успешно добивались скидок и освобождений от уплаты налогов под предлогом заботы о конкурентоспособности<sup>8</sup>".

42. Другой важный фактор, объясняющий отсутствие заметных последствий для конкурентоспособности в связи с мерами по осуществлению экологической политики, - это технологические новшества, которые позволили фирмам еще более уменьшить маргинальные издержки на сокращение загрязнений на единицу продукции.

### **III. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПРИРОДООХРАННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ**

#### **А. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОРОЖДАЕМЫЕ ИМ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ НОВШЕСТВА**

43. Было бы, разумеется, прекрасно, если бы компании всегда могли быстро компенсировать повышение производственных расходов, вызванное более жестким экологическим регулированием, за счет экономии средств в результате изменений, вносимых в технологический процесс и характеристики продукции в ответ на повышение нормативных природоохранных требований. В этом контексте, согласно гипотезе, выдвинутой Портером (Портер, 1991 год; Портер и Ван дер Линде, 1995 год), строгое и хорошо продуманное экологическое регулирование в конкурентной среде будет служить стимулом для проведения фирмами комплекса НИОКР в направлении развития технологий, позволяющих, хотя бы частично, компенсировать возрастающие издержки, связанные с необходимостью соблюдать жесткие экологические нормы. В наиболее оптимистичном варианте такая "инновационная компенсация" может даже привести к ситуации, когда улучшение качества окружающей среды будет сопровождаться повышением конкурентоспособности - так сказать, к "победе по всем фронтам".

44. При всей кажущейся привлекательности таких полноразмерных "инновационных компенсаций" эмпирические свидетельства о них пока что относительно ограничены и основаны, главным образом, на изолированных заявлениях и ряде отдельных исследований, проведенных компаниями в разных секторах промышленности Соединенных Штатов (Портер и Ван дер Линде, 1995 год; Берман и Бюи, 2001 год). Есть,

---

<sup>8</sup> ОЭСР, 2001а, стр. 77.



однако, и скептики, сомневающиеся в универсальности гипотезы Портера (Френкель, 2003)<sup>9</sup>.

45. При всем при том гипотеза Портера обращает внимание на тот существенный факт, что регулирующая и другая политика правительства, которая способствует усилению конкуренции на рынке продукции, сказывается на усилиях делового сектора в плане введения технологических новшеств<sup>10</sup>. А эти последние в свою очередь могут улучшить баланс маргинальных издержек по ограничению и сокращению загрязнений и связанных с уменьшением загрязнения маргинальных социальных выгод.

46. Важным механизмом, мобилизующим фирмы на инновационную деятельность, является, вероятно, получение преимуществ первопроходцев на рынке экологических технологий, которые могут стать стимулом для повышения экспорта и прибыли, когда другие страны в будущем примут у себя аналогичные строгие нормы. Примерами этого является разработка экономичных автомобильных двигателей и ветроэнергетика (Байзе и Реннингс, 2003 год).

47. Все это говорит в пользу конкурентной и регулирующей политики, которая содействует развитию конкуренции, но при этом важно подчеркнуть необходимость правильного соотношения с требованиями по защите прав интеллектуальной собственности (ПИС), так как фирмы хотят также получать адекватное вознаграждение за свою инновационную деятельность. Имеются, однако, свидетельства, что регулирование (помимо ПИС), ограничивающее конкуренцию, снижает активность НИОКР в деловом секторе<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Гипотезу Портера также критиковали (Пальмер и др., 1995 год) за непризнание зависимости между расходами на меры экологического регулирования и социальными выгодами от улучшений качества окружающей среды, такими, как снижение заболеваемости и преждевременной смертности за счет повышения чистоты воздуха. Даже если бы эти "инновационные компенсации" за счет соответствующих расходов на ограничение и сокращение загрязнений могли быть материализованы, есть еще альтернативные издержки, измеряемые неполученной отдачей от альтернативных инвестиций в производство.

<sup>10</sup> ОЭСР (2006), глава 3.

<sup>11</sup> ОЭСР (2006), стр. 67.

48. Учитывая, что социальные выгоды от нововведений зачастую могут превосходить выгоды, полученные частными фирмами, заметная роль принадлежит государственной политике, направленной на поощрение новшеств. В сегодняшнем контексте одним из каналов для стимулирования разработки и внедрения природоохранных технологий является продуманная разработка средств экологической политики (регулирование и экономические инструменты). Считается, что последние, как правило, имеют более заметное позитивное влияние на введение новшеств, чем административно-командные методы. Другим каналом является прямая поддержка политических решений по развитию НИОКР, которые имеют целью разработку и внедрение экологически совместимых технологий (Яффе и др., 2004 год). Примером этого является осуществление недавно объявленного Европейским союзом Плана действий в области экологических технологий (ЕТАР).

49. Более внимательное отношение к новым технологиям при проведении экологической политики может иметь важнейшее значение, так как технологические изменения в долгосрочном масштабе будут предположительно одним из основных факторов, определяющих успех или неудачу усилий по защите окружающей среды (Яффе и др., 2002 год). Ключевым здесь будет вопрос о том, какие политические вызовы возникают в связи с угрозой глобального изменения климата.

50. Внимание руководства фирм может быть в большей степени сосредоточено на потенциальных выгодах от природоохранных нововведений в случае присоединения к жестким нормам экологического менеджмента, таким, как добровольная Система экологического менеджмента и аудита ЕС (ЕМАС) или ИЗО 14001, которые требуют в том числе предоставления экологической отчетности, относящейся к деятельности фирмы. Недавние исследования, проведенные на производственных мощностях, включенных в систему ЕМАС в Германии, показали в большинстве случаев положительное влияние этой системы на внедрение технологических новшеств, улучшающих экологические параметры процесса, и на связанные с этим экономические результаты.

#### **В. РЫНОК ПРИРОДООХРАННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ИСТОЧНИК КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ**

51. Разработка природоохранных технологий, которые снижают потребление энергии и материалов, выбросы и отходы на единицу продукции, превратилась в новый и быстрорастущий сектор промышленности во многих странах мирового экономического

сообщества<sup>12</sup>. За период 1990-2002 годов торговля экологическими товарами росла в среднем на 14% в год, т.е. более чем в два раза быстрее мировой торговли в целом. Общий экспорт этой продукции составил около 240 млрд. долл., или 3,5% от мирового товарного экспорта. Основными регионами - поставщиками (но также и получателями) экологических товаров являются Западная Европа, Азия и Северная Америка. На Западную Европу приходилось порядка половины их мирового экспорта в 2002 году<sup>13</sup>. Экологические товары пользуются спросом, главным образом в секторах деятельности, связанных с очисткой сточных вод, экологическим мониторингом и анализом, обработкой твердых отходов, контролем за состоянием атмосферы, борьбой с шумом и вибрацией (ВТО, 2004 год). Вопросы экологической продукции всегда стояли в повестке дня дискуссий о либерализации торговли, но они были специально упомянуты в принятой в Дохе повестке дня в области развития (ДПР), которая призвала к "сокращению или, в надлежащих случаях, ликвидации тарифных и нетарифных барьеров для экологических товаров и услуг" (пункт 31 iii) ДПР).

52. Рост спроса на экологические товары и услуги в значительной степени отражает тот факт, что в глобальном масштабе люди все больше предпочитают качественную окружающую среду, а также ширящуюся практику принятия мер по сокращению загрязнения под давлением более жестких требований экологической политики.

53. Рынок для экологических технологий значительно расширился с началом проведения экономических реформ в странах с бывшей централизованно-плановой экономикой. Десять новых стран - членов Европейского союза модернизируют свои основные производственные фонды и адаптируются к нормам Европейского союза в области экологии, здравоохранения и безопасности, что создает обширный рынок для экологических технологий. Для соблюдения экологических нормативов Европейского союза необходимо, по оценкам, от 50 до 80 млрд. евро (Евростат, 2002 год).

---

<sup>12</sup> ОЭСР (1999а) определяет экоиндустрию как отрасль, охватывающую "деятельность по производству товаров и услуг для оценки, предупреждения, ограничения сведения к минимуму или устранения экологического ущерба водной среде, воздуху и почве, а также проблем, связанных с отходами, шумом и экосистемами. Это включает экологически более чистые технологии, продукты и услуги, уменьшающие экологический риск и сводящие к минимуму загрязнение и использование ресурсов" (page 3).

<sup>13</sup> Надо отметить, что Европейский союз стал лидирующим производителем и экспортером некоторых ключевых экологических технологий и услуг: систем солнечной и ветроэнергетики, водоснабжения, и обслуживания для этих систем.

54. Можно ожидать также, что спрос на экологические технологии значительно вырастет в странах таких регионов, как ВЕКЦА и других формирующихся рыночных экономических системах Азии (особенно в Китае и Индии) и Латинской Америки. Динамичный рост показателей этих стран приводит к усиливающемуся давлению на окружающую среду в этих странах, а также - что касается загрязнения воздуха - в глобальном плане. Лица, ответственные за принятие политических решений в этих странах, все более осознают гигантские потери от загрязнения окружающей среды и неэффективного использования сырья, что ведет к истощению природных ресурсов.

55. Сужение рамочных условий регулирования, включая более жесткие нормы по выхлопам в транспортном секторе, направленные на снижение выбросов<sup>14</sup>, является частью общей стратегии для прекращения снижения и восстановления качества окружающей среды. В то же время растет осознание той роли, которую должны играть экологические технологии в энергетическом, промышленном, транспортном и сельскохозяйственном секторе. По мнению Фридмана, 2006 год, на фоне ожидаемого постоянно высокого уровня цен на энергию и растущих опасений, что продолжительная сильная зависимость от ископаемых видов топлива рискует вызвать климатические изменения гораздо быстрее, чем предполагается, глобальный спрос на возобновляемые виды топлива и энергоэффективные автомобили, здания и бытовые приборы может стать основой "самой быстрорастущей индустрии XXI века".

56. В более общем виде это указывает на гигантский потенциал роста глобального рынка для экологических технологий в предстоящие десятилетия. Получение так называемых "преимуществ первопроходца" в развитии экологических технологий, которые другие страны, вероятно, будут вынуждены взять на вооружение, может, таким образом, приобрести стратегическую важность. Ввиду ожидаемого роста глобального спроса на энергоэффективные технологии, Фридман даже призывает к "принудительному регулированию" в Соединенных Штатах, потому что "чем более строгие требования по энергоэффективности мы применяем к нашим собственным предприятиям, тем более вероятно, что эти предприятия будут доминирующими в этой новой индустрии" (см. там же).

57. Неудивительно, что политика оказания поддержки разработке и внедрению экологических технологий на внутреннем рынке и за рубежом занимает важное место в

---

<sup>14</sup> Надо отметить, что китайское правительство намерено достичь уровня европейских норм по автомобильным выхлопам к 2010 году. По вопросам дискуссии об экологической политике Китая см. Исследование Дойче банка (2006).

экономических и экологических повестках дня правительств многих стран<sup>15</sup>. Меры по поддержке включают улучшение рыночных условий для использования этих технологий и более широкое привлечение частных и общественных фондов к разработке и показу этих технологий.

58. Логично (в экономической и экологической перспективе) выглядит то, что предпринимаются усилия по повышению роли экологических технологий в странах с низким уровнем доходов, включая регион ВЕКЦА, для поддержания их устойчивого развития. Это должно помочь этим странам, на адекватной основе передачи технологий, значительно ускорить процесс ухода от нынешних материалоемких и сильнозагрязняющих производств и переключиться на экологически более эффективные схемы производства и потребления. Но это потребует также в этих странах разработки механизмов, способствующих накоплению знаний, технологических навыков и нововведений в этих странах для наращивания их потенциала в деле освоения новых технологий.

#### **IV. МАКСИМАЛЬНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ<sup>16</sup>**

59. Хотя нет серьезных свидетельств того, что в прошлом экологическая политика в целом отрицательно влияла на международную конкурентоспособность стран, это не является поводом для самоуспокоенности. Всегда имеются издержки, связанные с природоохранными расходами в частном и общественном секторе и оцениваемые недополученным доходом от альтернативного вложения израсходованных на эти цели средств в частный производственный капитал или общественную инфраструктуру (Пальмер и др., 1995 год).

60. Из этого следует, что важно быть уверенным в оправданности конкретных мер экологической политики и что должна проводиться оценка эффекта этих мер (анализ

---

<sup>15</sup> В Европейском союзе это отражено в Плане действий в области экологических технологий (ЕТАП), объявленном в 2004 году, см. Европейская комиссия (2004 год). По Соединенным Штатам см. Портал возможностей в области экологических технологий (ЕТОП) на сайте Агентства по охране окружающей среды (АООС) ([www.epa.gov.etop](http://www.epa.gov.etop)).

<sup>16</sup> Этот раздел в значительной степени опирается на данные ОЭСР 1997 год; ОЭСР 2001 год; ОЭСР 2001a; ЕС 2004b.

затрат и выгод) в плане их экономических, социальных и экологических последствий<sup>17</sup>. Проведение такой оценки следует проводить при сбалансированном участии всех основных заинтересованных сторон. Все политические меры, осуществление которых признано оправданным, должны быть эффективными по затратам, т.е. достигать поставленных целей при минимальных затратах.

61. Основной упор следует делать на сокращении применения загрязняющих веществ, которые сильнее всего воздействуют на качество окружающей среды в средне- и долгосрочной перспективе как во внутреннем, так и в глобальном плане. (Не для того, чтобы игнорировать менее важные загрязнители, а с целью наметить приоритеты). Это в первую очередь справедливо в контексте сильной нехватки ресурсов для разработки политики, ее осуществления, мониторинга и обеспечения ее требований, как это имеет место в регионах ЮВЕ И ВЕКЦА.

62. Повышение эффективности затрат требует понимания преимуществ и недостатков применения набора имеющихся инструментов экологической политики в данных конкретных обстоятельствах и целях. В более общем плане задача состоит в том, чтобы располагать надлежащим набором инструментов для проведения экологической политики.

63. Больше доверие по отношению к экономическим инструментам (таким, как разрешения на торговлю квотами на выбросы, налоги на выбросы, схемы возмещения) - это один путь улучшения затратной эффективности. В зависимости от обстоятельств экономический инструмент может либо полностью заменять собой регулирование, либо выполнять дополнительные функции в сочетании с последним. Следует, однако, заметить, что некоторые экономические инструменты, такие, как налоги или сборы, являются косными по своей природе ввиду трудности их изменения и также связаны с административными издержками (как и регулирование).

64. Затратоэффективность требует, чтобы регулирование поддерживалось в как можно более простой форме для снижения издержек на мониторинг и отчетность. Следует также изучить, в какой степени жесткость применяемых норм выбросов (или предписываемый НИМ, если он есть) может расходиться с национальной нормой в случае значительных отличий поглощающего потенциала окружающей среды на местном и региональном уровне внутри данной страны.

---

<sup>17</sup> Фриман, 2002 год, приводит несколько примеров экологической политики в Соединенных Штатах, когда фактические оценки общественных затрат значительно превосходят оценку возможных выгод.

65. Регулирование следует сосредоточить на природоохранных аспектах, а не предписывать применение конкретных технологий или процессов. Нормативы должны разрабатываться так, чтобы стимулировать нововведения в плане экологически более благоприятных процессов и товаров. Выбор подхода к введению новшеств следует оставить за компаниями, а не за регулирующими организациями. Инновационная политика государства должна поддерживать разработку более совершенных экологических технологий. Но технологическая политика должна дополнять, а не подменять собой экологическую политику.

66. Экономия затрат - это также один из результатов, которых можно достичь за счет большей интеграции экологических вопросов в секторальную экономическую политику и усилий, направленных на лучшее (т.е. более эффективное) использование окружающей среды на уровне фирмы. Добровольные соглашения между правительством и промышленностью могут способствовать введению практических новшеств в природоохранной сфере (соглашения типа ЕМАС), возможно, в качестве мер, дополняющих существующие административно-командные методы. В ситуации, когда потребители все больше предпочитают экологически чистые продукты, программы по экологической маркировке становятся неотъемлемой частью стратегических планов по развитию международной конкурентоспособности в странах всего мира.

67. Фирмы хотят осуществлять свою деятельность в рамках стабильной и предсказуемой регулирующей политики. Это означает, что следует избегать непредвиденных резких сдвигов в политике в целях снижения издержек на адаптацию к возросшим требованиям регулирования. Это подчеркивает важность постепенного и предсказуемого (т.е. как было объявлено) осуществления политических мер. Это касается также прекращения экологически необоснованного субсидирования. Важно достаточно заблаговременно направить фирмам уведомления и дать им время на адаптацию, что зачастую позволяет им сделать первоначально намеченные меры по ограничению загрязнений более эффективными с точки зрения издержек на их проведение.

68. Для эффективности экологической политики важно, чтобы поставленные задачи были реалистичными с учетом существующих норм загрязнения и имеющихся технологий. Подход к решению этого вопроса с участием промышленности мог бы быть полезным и способствовать реалистичности этих задач. Отдельные заметные

технологические изменения могут потребовать соответствующего повышения жесткости регулирования, чтобы избежать его устаревания<sup>18</sup>.

### **Выводы**

69. В настоящем документе дан обзор некоторых вопросов, связанных с потенциальным воздействием проводимой экологической политики на международную конкурентоспособность национальной промышленности. Из него следует, что связь между этими факторами является непростой и что имеется весьма мало свидетельств негативного влияния, которое оказывало бы в последнее время более жесткое регулирование и другие инструменты экологической политики на международную конкурентоспособность национальных фирм, являющихся источником загрязнения.

70. Разработка и внедрение экологических технологий, либо как части автономного процесса технологических изменений, либо в ответ на повышение жесткости экологической политики и связанного с этим возрастающего конкурентного давления на промышленность, играли заметную роль в улучшении компромисса между экономическими и экологическими целями, имеющими взаимно-сопоставимый характер. Это говорит о необходимости создания политического контекста, поощряющего инновационную деятельность. Но это также свидетельствует о потенциально высоких экологических выгодах, связанных с политикой, способствующей импорту технологий в страны с низким уровнем доходов и наращиванию их потенциала в деле освоения технологических новшеств.

71. В более общем виде, забота о конкурентоспособности не оправдывает, как показано, снижения уровня задач и намерений в области экологической политики. Преобладающее использование жестких административно-командных методов предполагает, однако, наличие относительно широких рамок для повышения затратоэффективности мер экологической политики. Это может быть достигнуто как путем более широкого использования стимулирующих возможностей экономических инструментов, так и за счет пересмотра существующего и планируемого регулирования в плане соотношения издержек и возможных выгод, а также затратной эффективности.

---

<sup>18</sup> Было замечено, например, что регулирование, связанное с уменьшением загрязнения воздуха в Нидерландах, "параметры которого совсем недавно были определены на европейском уровне, не может быть соблюдено даже при помощи самых активных внутренних политических усилий". С другой стороны, развитие технологий привело к такому снижению уровня шума, что "национальное регулирование, касающееся снижения уровня шума в аэропорту Амстердама... в последние годы не применялось" (ван Хек, 2006 год).



72. "Если мы не можем с достаточной эффективностью добиться осуществления наших профессиональных экологических целей, то скорее придется поступиться самими этими целями, чем уровнем промышленной деятельности. Так, стандарты качества окружающей среды, которые хочет иметь общество, могут зависеть от эффективности политических инструментов, которые мы выбираем для достижения этих же стандартов" (Баумволь, Оутс, 1988 год, стр. 189).

### **Темы для обсуждения**

73. Комитет по экологической политике возможно пожелает рассмотреть следующие темы для обсуждения:

(a) В каких областях возможно существуют трения между экологической политикой и международной конкурентоспособностью в вашей стране?

(b) Каковы основные существующие институциональные механизмы для оценки воздействия экологической политики на конкурентоспособность и для снижения потенциально негативного экономического эффекта регулирования и других мер экологической политики?