

Окружающая среда и торговля

Руководство

Программа ООН по окружающей среде
Подразделение технологии, промышленности и экономики
Отдел по торговле и экономике

и

Международный институт устойчивого развития

Введение	2
1.1. Глобальные тенденции	2
1.2. Окружающая среда и торговые связи	2
1.3. Различные перспективы	3
Торговый аспект	3
Природоохранный аспект	4
Аспект развития	4
2. Международное управление охраной окружающей среды	4
2.1 Истоки	4
2.2 Принципы	5
2.3 Охрана окружающей среды на национальном уровне	6
2.4 Многосторонние природоохранные соглашения	7
3. Основы Всемирной Торговой Организации	12
3.1 Структура Всемирной Торговой Организации	12
3.1.1 Комитет по торговле и окружающей среде	13
3.2 Функции ВТО	14
3.3 Основные принципы	14
3.4 Ключевые соглашения, с особым вниманием к тем из них, которые касаются окружающей среды	15
3.5. Другие соглашения	18
3.6. Региональные торговые соглашения	18
3.7. Урегулирование спорных вопросов	18
4. Физические и экономические взаимосвязи	19
4.1 Товарное воздействие	20
4.2 Воздействие роста	20
4.3 Структурное воздействие	22
5. Взаимосвязь с юридическими и политическими вопросами	24
5.1 Экологические стандарты и методы обработки и производства	24
5.2 Экологические стандарты и конкуренция	26
5.3 Экологические стандарты, наука и меры предосторожности	26
5.4 Экологическая маркировка и программы сертификации систем экологического управления	27
5.5 Субсидии	29
5.6 Сельское хозяйство	30
5.7 Права интеллектуальной собственности	32
5.8 Инвестиции	35
5.9 Государственный заказ	36
5.10 Многосторонние экологические соглашения (МЭС) и ВТО	37
6. Организационные аспекты	38
6.1 Открытость при принятии решений в области торговли	39
6.2 Экологическая оценка торговых соглашений	40
7. Экологические аспекты региональных торговых соглашений	41
7.1 Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли	41
7.2 Европейский Союз	42
7.3 МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок)	43

Введение

1.1. Глобальные тенденции

Наш мир претерпел глубокие изменения за последние 50 лет. Национальные экономики все больше интегрируются в глобальную экономическую систему, все элементы которой, необходимые для производства конечных товаров или услуг (проектирование, сборка, управление, организации сбыта, инвестиции), могут получать ресурс повсюду в мире в системе, скрепленной мощными коммуникационными и информационными технологиями. Тенденция к глобализации была отчасти спровоцирована новыми технологиями, отчасти сокращением числа барьеров на пути международной торговли и потоков инвестиций. В результате произошло постепенное увеличение значимости международной торговли в глобальной экономике: в то время как за последние 50 лет глобальная экономика увеличилась в пять раз, оборот мировой торговли возрос в 14 раз.

Другая важная тенденция – все более увеличивающаяся несправедливость в результате неравномерного распределения дохода от экономического роста. При том, что средний мировой доход превышает сейчас \$5.000 на человека в год, 1,3 миллиарда человек живут на доход меньший, чем один доллар в день. Суммарное богатство трех наиболее состоятельных людей мира превышает ВВП 48 наиболее бедных стран. Растущее неравенство как внутри, так и между странами не обнаруживает тенденции к снижению.

За последние 50 лет мир также испытал грандиозные экологические изменения. Выбросы диоксида углерода возросли в четыре раза, а постепенное увеличение выделения азота от автомобилей и в результате внесения удобрений создает лишённые жизни пустыни в наших океанах и озерах. Одна четвертая часть мировых рыбных запасов истощена, а еще 44% рыбных ресурсов промышленно используются на их биологическом пределе. В ближайшие 30 лет, при сохранении наметившихся тенденций, две трети населения мира будут испытывать «водный стресс» - т.е. потребление воды будет ниже 1.000 литров на человека в год. Ежедневно 25.000 человек умирают в результате болезней вызванных нерациональным водопользованием. Одна четвертая часть всех млекопитающих мира подвергнута серьезному риску исчезновения. Такой урон окружающей среде был нанесен отчасти в результате увеличения численности людей – население возросло с 1959 г. примерно в 2,5 и достигло 6 миллиардов в 1999.

Структуры призванные решать подобные проблемы также развиваются. Только в последние 15 лет вступили в силу 11 наиболее важных многосторонних соглашений, касающихся истощения озонового слоя, переноса загрязняющих веществ и мигрирующих видов. Что касается двусторонних соглашений или договоров регионального уровня, вводящих в силу огромное количество природоохранных законов, то их число превосходит тысячу. На государственном уровне регулятивные органы перешли от «командно-контрольных» решений к смешанному набору средств включающих такие рыночные стимулы как плата за загрязнение и налоги. По некоторому ряду проблем было достигнуто определенное улучшение, но для большей их части сохраняется повергающие в уныние тенденции.

1.2. Окружающая среда и торговые связи

Эти тенденции существуют не изолированно; они принципиально взаимосвязаны. Большая часть урона окружающей среде причинена увеличивающимся масштабом глобальной экономической деятельности. Международная торговля составляет растущую долю этого растущего масштаба, делая экономику все более важной движущей силой экологических изменений. Раз экономическая глобализация происходит и глобальная природа многих экологических проблем становится все более очевидной, то есть предел существования разногласий между многосторонними системами законов управляющих ими.

Данное издание преследует цель пролить свет на те области, где эти обширные тенденции взаимодействуют, т.е. на физические, юридические и институциональные связи между международной торговлей и окружающей средой. Две основополагающие истины, касающиеся этих взаимоотношений должны стать ясными:

- Связи между торговлей и окружающей средой сложные, множественные и значительные;
- Либерализация торговли сама по себе не является для окружающей среды ни злом, ни благом. Ее воздействие на окружающую среду зависит от степени, до которой цели торговли и охраны окружающей

среды могут быть взаимодополняющими и взаимоподдерживающими. Положительный исход требует разработки соответствующих экономических и природоохранных стратегий.

Торговля и окружающая среда взаимосвязаны на самом изначальном уровне, так как любая экономическая деятельность основывается на использовании окружающей среды (природные ресурсы необходимые для производства: металлы и минералы, лес и рыбные ресурсы и т.д. и энергия необходимая для их обработки). Окружающая среда также принимает отходы, возникающие в процессе экономической деятельности. Торговля, в свою очередь, также испытывает воздействие природоохранных интересов, так как экспортеры должны отвечать на растущий рыночный спрос на «экологические» товары. Эти физические и экономические связи подробно исследуются в главе 4.

На другом уровне окружающая среда и торговля представляют две различные совокупности правовых норм. Торговое право реализуется через такие структуры как Всемирная Торговая Организация и региональные торговые соглашения. Природоохранное право представлено в различных многосторонних природоохранных соглашениях, региональных соглашениях и нормах государственного права. Эти две правовые системы неизбежно должны взаимодействовать. Международные правовые нормы по охране окружающей среды все более определяют, каким образом страны будут структурировать свою экономическую деятельность (страны-участницы Рамочной Конвенции по Изменению Климата при ООН дали обязательство переструктурировать экономику с тем, чтобы сократить выбросы парниковых газов), а международные торговые правовые нормы все больше определяют, как страны будут развивать внутренние правовые нормы и внутреннюю политику в таких областях, как права на интеллектуальную собственность, инвестиционная политика и охрана окружающей среды. Эти правовые связи подробно исследуются в главе 5.

Наконец, множество институциональных проблем рождается в результате взаимодействия торговли и окружающей среды. Какие структуры призваны гарантировать, что торговля и политика в области охраны окружающей среды будут взаимоподдерживающими областями? Где и каким образом будут возникать спорные вопросы? Должна ли проводиться оценка воздействий на окружающую среду для торговых соглашений и политики в области торговли? Какая роль должна отводиться общественности? Подобные вопросы рассматриваются в главе 6.

Прежде чем углубляться в связи между торговлей и окружающей средой, мы познакомимся в общих чертах со структурой, целями и принципами международной системы охраны природы в главе 2 и многосторонней системой торговых правил в главе 3.

1.3. Различные перспективы

Люди вступают в дискуссию по поводу отношений торговля - окружающая среда исходя из очень разных предпосылок. Различие в исходных посылах, мировоззрения и языке могут быть важными препятствиями к осмысленному диалогу и принятию решений.

Данные проблемы воспринимаются, как правило, в свете одного из трех общих аспектов, а именно – торговли, окружающей среды и развития. Конечно, они не взаимоисключающие и зачастую осознаются все три. Необходимо придерживаться не жестких стереотипов, присущих каждому аспекту проблемы, а того общего, что помогает понять сложную задачу нахождения стратегий, которые одновременно содействовали бы задачам торговли, охраны окружающей среды и развития.

Торговый аспект

- Торговля создает богатство, которое может быть использовано для улучшения человеческого существования;
- Однако, большинство национальных правительств слишком стремятся удовлетворить интересы национальной промышленности и будут стараться сохранить внутренние рынки для нее, не подпуская иностранных конкурентов.
- Поступая таким образом, правительства усугубляют положение своих граждан: отечественные фирмы начинают работать неэффективно, отечественный покупатель платит большие деньги, а более эффективные зарубежные компании не допускаются на рынок.
- Лучшая защита в данном случае – это система сильных правовых норм против подобного поведения, таких, например как нормы ВТО, которым бы следовали все страны.

- Даже после подписания подобных соглашений страны будут искать лазейку, чтобы обойти правила. Одной из таких лазеек может быть запрещение или ограничение на ввоз товара по экологическим соображениям.
- Торговля в действительности может быть благом для окружающей среды, т.к. она создает богатство, которое можно использовать для улучшения среды обитания, а экономический выигрыш может означать меньшее использование ресурсов и меньшее производство отходов.

Природоохранный аспект

- Статус-кво серьезно угрожает существующим на земле экосистемам.
- Однако большинство национальных правительств слишком стремятся удовлетворить интересы национальной промышленности и будут защищать ее от «дорогих» экологических требований.
- Поступая, таким образом, правительства усугубляют положение своих граждан: отечественные компании получают доход, но общественность субсидирует их, возмещая стоимость деградации окружающей среды.
- Единственный способ избежать подобных проблем – это система сильных правовых норм четко оговаривающих, каким образом окружающая среда будет защищаться на национальном и международном уровнях.
- Даже после принятия этих норм, правительства и промышленность будут искать возможности уклониться от их соблюдения. Торговые нормы, препятствующие введению некоторых природоохранных положений, могут быть одной из таких возможностей.
- Торговля подразумевает большее производство товаров и таким образом в большинстве случаев больший ущерб окружающей среде. Богатство, созданное торговлей не обязательно будет использовано в целях улучшения окружающей среды.

Аспект развития

- Более одной пятой всего населения Земли живет в абсолютной бедности, большинство из них населяют развивающиеся страны, и разрыв между богатыми и бедными странами продолжает увеличиваться. Основным приоритетом для развивающихся стран должно быть сокращение нищеты и уменьшение этого разрыва.
- Открытость для торговли и инвестиций может быть ключевым способом добиться этого через увеличение экспорта, хотя связь между открытостью и экономическим ростом не безусловная.
- Однако богатые страны защищают свою промышленность субсидиями, специальными торговыми нормами и тарифными системами, которые наносят ущерб экспортерам из развивающихся стран.
- Лучшее решение – это система сильных правовых норм против такого поведения, однако, существующие в настоящее время нормы ВТО также находятся под слишком сильным влиянием мощных торговых держав, и либерализация принесла избирательную выгоду для сектора интересов развитых стран.
- Через некоторое время, по мере того как подобное поведение будет объявлено торговыми нормами вне закона, богатые страны начнут искать новые способы удержать иностранных конкурентов за пределами своих рынков. Запрещение или ограничение ввоза определенных товаров по экологическим соображениям может быть одним из таких способов.
- Требование к бедным странам, чтобы они соответствовали экологическим стандартам богатых стран несправедливо, особенно если оно не сопровождается технической или финансовой помощью. Приоритеты различаются; например, во многих бедных странах чистая вода представляет собой первостепенную важность. В то же время богатые страны часто на первое место ставили ущерб, наносимый окружающей среде.

2. Международное управление охраной окружающей среды

2.1 Истоки

Современная система охраны окружающей среды была создана в 1972 на Конференции Объединенных Наций по Среде Обитания Человека, проводимой в Стокгольме. Несколько международных экологических соглашений, в частности некоторые из них по загрязнению морей, были подписаны еще до этой конференции. Однако стокгольмская конференция стала первым главным природоохранным событием, которое инициировало бурю активности на национальном и международном уровнях, так как страны и международные организации ответили на возникающие проблемы охраны окружающей среды на всех

уровнях. Стокгольмская конференция ввела также новые формы общественного участия в конференциях, проводимых Организацией Объединенных Наций, установив связи между официальным процессом и параллельной деятельностью неправительственных организаций.

Стокгольмская конференция способствовала созданию Природоохранной Программы при ООН (ЮНЕП) со штаб-квартирой в столице Кении Найроби. ЮНЕП должна была стать катализатором природоохранной деятельности в системе ООН, но ее средства были более чем скромные в сравнении с поставленными задачами. Однако спустя годы, ЮНЕП предприняла значительное количество международных соглашений и сегодня эта организация несет административную ответственность за семь главных конвенций, а также за множество региональных соглашений. Она также выступает в роли экологического сознания в структуре Организации Объединенных Наций.

Вскоре стало очевидным, что направленность Стокгольмской Конференции только на охрану природы без учета интересов развития недостаточна для долговременного прогресса международной экологической программы. В 1985 г. ООН организовала Всемирную Комиссию по охране окружающей среды и развитию, которая в 1987 г. издала доклад, *Наше общее будущее*. В этом докладе была впервые ясно сформулирована концепция устойчивого развития (см. Врезка 2-1). Эта концепция стала основой для оценки международной деятельности в рамках ООН в области охраны природы, сделанной на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), проведенной в 1992 в Рио-де-Жанейро в Бразилии. На Конференции была сформулирована грандиозная программа устойчивого развития, содержащаяся в итоговом документе известном как Повестка дня 21. Конференция в Рио способствовала организации Комиссии ООН по устойчивому развитию и Глобального экологического фонда как всемирного природоохранного инструмента, расширяя, таким образом, основу для деятельности в области охраны природы и устойчивого развития в рамках ООН. ЮНСЕД была основой, на которой государства после коротких, но очень интенсивных переговоров могли заключать рамочные соглашения по изменению климата и биологическому разнообразию. ЮНСЕД впервые предложила инновационные возможности для общественного участия в межправительственном процессе.

Врезка 2-1: Устойчивое развитие по Брундтланд

Устойчивое развитие выходит за рамки просто заботы об окружающей среде. Его целью является улучшение условий жизни человека достигаемое в гармонии с природой. На основании доклада Комиссии Брундтланд, «*Наше общее будущее*», устойчивое развитие - это:

Развитие, которое удовлетворяет потребности сегодняшнего дня, не ущемляя возможности будущих поколений в удовлетворении их потребностей. Оно включает в себя два ключевых понятия:

- Понятие «потребности», в частности первоочередные потребности беднейшей части мира, которым должно быть придано преимущественное право; и
- Идея ограничений, налагаемых состоянием технологии и социальной организации, на способность природной среды удовлетворять текущие и будущие потребности.

Источник: Всемирная Комиссия по охране окружающей среды и развитию. Наше Общее Будущее. Оксфорд: Издательство оксфордского университета, 1987.

2.2 Принципы

Структура международных природоохранных режимов должна отражать структуру адресованной проблемы. Так, задействованные механизмы, привлеченные заинтересованные лица и институциональное устройство режима сохранения биоразнообразия отличны от тех, которые необходимы для режима защиты океанов от нефтяного загрязнения или для управления международной торговлей в области видов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения. Тем не менее, большинство природоохранных режимов стали соблюдать несколько основных принципов и проводить их через свои структуры. Многие из этих принципов были заложены еще в Декларации по Охране Окружающей Среды и Устойчивому Развитию в Рио в 1992, являющейся еще одним результатом деятельности ЮНСЕД. Шесть ключевых принципов описаны ниже.

Предотвращение. Компенсировать ущерб, нанесенный окружающей среде дорого, трудно и подчас невозможно, поэтому лучше избежать причинения такого ущерба. Этот очевидный факт имеет важный практический смысл, поскольку требует мероприятий до того как какой-либо ущерб будет нанесен; а именно, он требует действий основанных на *вероятности* ущерба.

Предосторожность. Расчет вероятности ущерба является трудной задачей, так как наши знания экологических процессов в лучшем случае недостаточны и основаны на эволюционировании научных исследований. К сожалению, наука не всегда способна предложить ясное руководство по принятию необходимых мер, поэтому мы часто сталкиваемся с ситуацией, когда необходимо вырабатывать политику перед лицом неизвестности. Как это было сформулировано в Декларации принятой в Рио, принцип предосторожности утверждает, что отсутствие неопровержимых научных доказательств не оправдывает бездействия, в частности в том случае, когда последствия такого бездействия могут быть разрушительными или, когда цена действия незначительна.

Дополнительность. Связи между людьми и глобальными последствиями их действий являются основной задачей при организации охраны окружающей среды. В частности, это означает, что правила, разработанные на одном уровне, например для международных режимов, должны быть адаптированы к большому разнообразию региональных или локальных условий. Принцип дополнительности говорит о том, что для более эффективных действий, процесс принятия решений и ответственность должны возлагаться на самый низший уровень правительственных или политических организаций.

Общая, но дифференцированная ответственность. Многие природоохранные режимы требуют участия большого количества стран, как бедных, так и богатых. Однако не все страны несут одинаковую ответственность за причиненный в прошлом ущерб, а также различные страны имеют в своем распоряжении различные ресурсы. Таким образом, стороны, участвующие в природоохранных режимах не только признают общую ответственность за состояние окружающей среды, но и разрабатывают дифференцированную ответственность за конкретные природоохранные проблемы.

Открытость. Открытость включает в себя два элемента: прозрачность и участие общественности в процессе выработки стратегий. Оба эти элемента необходимы для хорошей организации охраны окружающей среды, так как этот процесс требует без преувеличения бесчисленного количества людей на разных местах. Большинство природоохранных режимов в достаточной степени открыты и используют природоохранные организации, средства массовой информации и Интернет, чтобы поддерживать связь с общественностью. Многие позволяют неправительственным организациям участвовать в обсуждении их положений и в переговорах.

Принцип платы за источник загрязнения. Принцип платы за источник загрязнения был впервые предложен OECD в 1972. В то время он заключался в том, что владелец источника загрязнения окружающей среды должен был полностью нести бремя расходов необходимых для соответствия природоохранному законодательству и стандартам. Никакие субсидии предусмотрены не были. С тех пор данный принцип стал более жестким – владелец источника загрязнения должен полностью оплачивать ущерб, наносимый им окружающей среде. Конечно, большая часть этих расходов ляжет на плечи потребителей производимых им товаров в виде возросшей цены на них, но именно этот факт будет препятствовать потреблению «грязных» товаров.

2.3 Охрана окружающей среды на национальном уровне

На государственном уровне эти принципы внедряются в практику посредством многообразия мер:

- Меры по охране видов и их местообитаний
- Природоохранные налоги и выплаты
- Добровольные соглашения
- Взносы и возмещения
- Ограничения на определенные товары или виды деятельности

Среди всех этих мер нас больше всего интересуют те, что имеют наибольшее значение для взаимоотношений между торговлей и окружающей средой, а именно природоохранные стандарты, которые применяются в отношении продаваемых товаров. Существует множество типов природоохранных стандартов, на пути продукта, начиная от добычи сырья, обработки, транспортировки, торговых операций, использования и кончая утилизацией. Все они могут быть объединены в пять групп.

Стандарты качества окружающей среды стремятся описать состояние окружающей среды. Природоохранные стандарты могут включать показатели концентраций определенных веществ в воздухе, воде и почве. Они также могут быть представлены «критическими нагрузками», предельно допустимым

уровнем загрязнителей ниже, которого элементы окружающей среды не разрушаются. Сюда могут входить также популяционные стандарты, требующие охраны определенных видов, которые являются исчезающими или на грани исчезновения.

Стандарты для выбросов определяют количество определенного вещества, которое может быть выделено объектом. Стандарты по выбросам могут оказывать существенное воздействие на процесс производства, который они регулируют, так как все же лучше не допустить производства загрязнителей, чем потом отлавливать их в конце производственного процесса, создавая потоки отходов, с которыми в свою очередь нужно уметь обращаться.

Стандарты на продукцию определяют конкретные характеристики, которые предположительно необходимо знать, чтобы избежать вреда окружающей среде от использования или утилизации продукта. Например, использование свинца в бытовых красках запрещено, так как некоторое количество этого тяжелого металла может попасть в окружающую среду и причинить вред, или, использование фреонов в виде аэрозолей также было запрещено, так как они разрушают озоновый слой земли. Стандарты на продукцию часто необходимы, чтобы защитить человеческое здоровье.

Стандарты на производственный процесс и продукцию определяют каким образом продукт должен производиться, какого рода воздействия он может оказывать на окружающую среду. Стандарты, основанные на процессно-производственном методе, имеют значимость для международной торговли. Они отсутствуют в отношении отечественной продукции и приравниваются к попытке регулирующей страны установить стандарты на экономическую деятельность в стране-производителе.

Стандарт эксплуатационных качеств требует проведения некоторых мероприятий, например, оценки воздействий на окружающую среду, которые, как ожидается, могут улучшить охрану окружающей среды.

Анализируя полное воздействие какого-либо продукта на окружающую среду, т.е. его жизненный цикл, включающий производство, использование и утилизацию, можно объединить все перечисленные стандарты и меры. Анализ жизненных циклов может быть использован для определения возможностей сокращения воздействий на окружающую среду или сравнения воздействия схожих продуктов на окружающую среду, например, матерчатые пеленки и одноразовые, или же разного рода контейнеры для напитков. Проблема сравнения продуктов лежит в понимании того, как разные воздействия согласуются между собой и в способах их оценки, т.е. в том, как определить всю меру воздействия на окружающую среду.

Все эти нормативы и стандарты преследуют цель вынудить производителей, продавцов и потребителей принимать в расчет природоохранную сторону их экономических решений; иными словами, они должны начать включать внешние природоохранные издержки в стоимость своих расчетов. Этим же целям можно достичь, конечно, и при использовании таких рыночных инструментов как платы, тарифы, торговые разрешения и субсидии. Преимущество этих инструментов в том, что они экономически более эффективные. Их недостаток в том, что подобно стандартам, они требуют четко сформулированных природоохранных задач, а также постоянного мониторинга, чтобы гарантировать, что желаемый результат достигается. Однако необходимо осознавать, что все эти меры как нормативные, так и рыночные, приводят к изменению экономической структуры, так как деятельность желательная с точки зрения охраны окружающей среды является благоприятной, а деятельность нежелательная для окружающей среды неблагоприятной.

Большое число и разнообразие стандартов чаще используемых в комбинации, чем одиночно, создает обширную систему, в которой один стандарт дополняет другой и почти ни один не является эффективным сам по себе. Все они имеют экономическое приложение, создавая потенциальные проблемы для торговой системы, которая до сих пор связана главным образом со стандартами на продукцию.

2.4 Многосторонние природоохранные соглашения

2.4.1 Структура

За прошедшие 20 лет было заключено невероятное количество международных экологических соглашений (МЭС). Более 200 многосторонних природоохранных соглашений (в этом издании под такими соглашениями имеются в виду те, в которых участвует более двух стран) существует в настоящее время. Некоторые из них являются договорами мирового масштаба, открытыми для любой страны. Число двусторонних соглашений неизвестно, но предположительно оно превосходит тысячу. В результате мы имеем международную структуру по охране окружающей среды, которая не была заранее продумана и которая отражает невероятное

разнообразие проблем и интересов. Очень небольшое число МЭС в действительности регулируют торговлю или содержат касающиеся ее постановления. Из 20 или около того МЭС касающихся торговли, лишь меньшая часть имеет сколько-нибудь значительное отношение к области взаимодействия торговли и окружающей среды. Семь из наиболее важных соглашений подробно рассматриваются ниже.

Врезка 2-2: Основные международные природоохранные соглашения, содержащие положения, касающиеся торговли

- Конвенция по международной торговле видами флоры и фауны, подвергающимися опасности вымирания (СИТЕС) – 1975
- Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой – 1987
- Базельская Конвенция по контролю над трансграничным перемещением опасных отходов и их удалению – 1992
- Конвенция по биологическому разнообразию – 1993
- Рамочная Конвенция по изменению климата (FCCC) – 1994
- Роттердамская Конвенция по процедуре согласия на предварительное информирование о некоторых опасных химикатах и пестицидах в международной торговле (PIC) – 1998
- Картахенский протокол по биобезопасности – 2000

(Годы указывают вступление договора в силу. Исключением являются Конвенция PIC, и Картахенский Протокол, для которых указана дата завершения переговоров.)

Все чаще комплекс институтов и организаций, формирующийся вокруг международных природоохранных договоров именуется «режимами», выражая тем самым реальность того, что они включают уже электорат и действующих лиц, и больше не отражают динамику силы только между суверенными странами. Нормы, регулирующие эти режимы, отличаются друг от друга, отражая положения соответствующего соглашения. Однако все они опираются на обычное международное право и ряд широко принятых норм и правил.

Международная структура управления охраной окружающей среды очень динамична. Различные режимы рассматривают огромное количество проблем и вопросов от ядовитых веществ до защиты слонов, от загрязнения воздуха до биоразнообразия. Они также должны соответствовать меняющейся научной информации об окружающей среде, меняющемуся восприятию важности этой информации, а также держать постоянную обратную связь с мерами, принятыми для поддержки их задач.

2.4.2 Основные многосторонние экологические соглашения

Данное руководство определяет МЭС как те соглашения, в которых участвует более двух сторон, т.е. это все соглашения, за исключением двусторонних. Используемое слово имеет несколько иное звучание для торгового сообщества, для которого «многостороннее» означает «глобальное». Ниже представлены МЭС, имеющие непосредственное отношение к торговым режимам.

Конвенция о международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Это одно из самых первых МЭС подписанное в 1973 и вступившее в силу два года спустя. СИТЕС добивается контроля над торговлей видами, находящимися под угрозой исчезновения, а также продуктами, полученными из таких видов. В трех приложениях данного соглашения перечислены виды, определенные сторонами, участвующими в конвенции (на научной основе) как находящиеся в разной степени под угрозой исчезновения. Конвенция устанавливает контроль над торговлей этими видами, включающий как полное ее запрещение, так и систему частичного лицензирования. СИТЕС уже давно известна необычайно активным участием неправительственных организаций, в частности научных организаций и адвокатуры, в своих совещаниях. (146 участвующих сторон)

Венская конвенция по веществам, разрушающим озоновый слой и Монреальский протокол. Монреальский протокол устанавливает режим контроля за несколькими классами промышленных химикатов, которые наносят вред озоновому слою. Результатом явилось запрещение производства и использование одних веществ, а также строгое ограничение на использование других. Здесь успешно применяется принцип предосторожности, подразумевающий принятие мер еще до того как четкие научные доказательства будут получены, и принцип общей и дифференцированной ответственности, согласно которому организован фонд помощи развивающимся странам в целях облегчения отказа от использования запрещаемых веществ.

Главным принудительным механизмом конвенции, не считая постоянного общественного давления, является контроль над продажей озоноразрушающих веществ и продажей продуктов содержащих контролируемые вещества. Конвенция включала также возможность применения контроля над торговлей продукцией произведенной с использованием отслеживаемых веществ, но не содержащую их, однако, стороны не сочли необходимым применение такого контроля. (Венская Конвенция: 173 участвующие стороны; Монреальский Протокол: 172 участвующие стороны)

Базельская конвенция по контролю над трансграничным перемещением опасных отходов и их удалению. Базельская конвенция явилась результатом обеспокоенности развивающихся стран, особенно африканского континента, тем, что они становятся свалкой опасных отходов, которые больше уже не могут быть размещены в развитой части мира. Развивающиеся страны и неправительственные организации продолжают играть важную роль в разработке данного режима. Базельская конвенция отличалась бурными дебатами по наиболее подходящей стратегии контроля над перемещением опасных отходов (региональные запреты в противовес согласия на основе полной информации) и техническими трудностями в установлении точно выраженных различий между отходами и материалами для повторного использования. Стороны приняли поправки, запрещающие экспорт опасных отходов, главным образом, из стран, входящих в Организацию по Экономическому Сотрудничеству и Развитию в остальные страны. (131 участвующая сторона, 3 подписавшие стороны, не утверждена)

Конвенция по биологическому разнообразию. Задачи конвенции, провозглашенные для подписания на конференции в Рио, включают сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов, а также справедливое и объективное распределение доходов, получаемых от использования генетических ресурсов. Было нелегко ввести данную конвенцию в действие. Сама концепция «биоразнообразия» является умозрительной конструкцией, разработанной в последние 20 лет для лучшего понимания окружающей природной среды. Охрана некой умозрительной конструкции в противовес нечто осязаемому, например, видов или конкретных местообитаний, не лучшее занятие. Потенциальные конфликты между положениями данной конвенции и Соглашением, заключенным ВТО, по Торговым Аспектам Прав на Интеллектуальную собственность рассматриваются в разделе 5.7.1. (135 участвующих сторон, 12 подписавших сторон, не ратифицирована)

Рамочная конвенция по изменению климата. Данная конвенция, принятая на Конференции в Рио в 1992, пытается решить большую часть комплекса всех природоохранных вопросов и рассмотреть большую часть экономических воздействий. Поскольку выбросы парниковых газов почти невозможно ограничить техническими приемами типа «заглушки на трубы», то основная стратегия данной конвенции должна состоять в изменении структуры будущих инвестиций в пользу тех видов деятельности, которые производят меньшее количество парниковых газов. В декабре 1997 г. был принят Киотский Протокол. Этот протокол устанавливает два типа стран: страны, обязующиеся сократить выброс парниковых газов и страны, освобожденные от этого обязательства, а также несколько институтов регламентирующие их отношения. Хотя ни конвенция по климату, ни киотский протокол не включают меры в отношении торговли, весьма вероятно, что стороны, выполняя свои киотские обязательства, примут установку на соответствующие ограничения в торговле. (180 участвующих сторон)

Роттердамская конвенция по процедуре согласия на основе полной информации в отношении определенных опасных химикатов и пестицидов в международной торговле. Многие товары, запрещенные или строго ограниченные на внутреннем рынке, продаются на международном рынке. В течение нескольких лет были разногласия по поводу процедуры гарантирования должной информированности властей импортирующей страны. Рабочая группа Генерального Соглашения по Тарифам и Торговле потратила несколько лет на переговоры по этой теме, не достигнув никакого приемлемого результата. ЮНЕП (ответственная за меры по соответствующему обращению с потенциально ядовитыми веществами) и Организация по Продовольствию и Сельскому Хозяйству (озабоченная использованием пестицидов) заинтересованы в разработке единой системы извещения. Такая система в свою очередь предполагает соответствующую гарантию, что информация будет предоставляться быстро и, что она будет доходить до заинтересованных органов власти. Необходимо создать систему, которая позволяла бы развивающимся странам останавливать импорт некоторых веществ, в случае, если они чувствуют необходимость в этом. Этой цели служит Роттердамская Конвенция. (62 подписавшихся стороны)

Картахенский протокол по биобезопасности. Данный протокол, относящийся к Конвенции по Биоразнообразию касается главным образом торговли живыми генетически модифицированными организмами и риска, который она может представлять для биоразнообразия. Согласно этому протоколу должна быть создана система предварительного информирования относительно живых генетически

модифицированных организмов, предназначенных для интродукции в окружающую среду (например, микроорганизмы и семена), а также менее сложная система мониторинга такого рода организмов, предназначенных для использования в качестве пищи, животного корма или для переработки. Протокол устанавливает процедуру принятия решения об ограничении импорта живых генетически модифицированных организмов, обстоятельно объясняя при этом, какую, например, оценку риска необходимо предпринять. Допуская принятие таких решений, даже в том случае, если риски неизвестны, Картахенский Протокол более четко вводит в действие принцип предосторожности, чем это было принято до настоящего времени в других международных соглашениях. Предложен для подписания в мае 2000 г. Вступит в силу, когда будет ратифицирован 50 странами.

Возникающие режимы. Существует несколько других природоохранных режимов, которые в настоящее время находятся в процессе обсуждения, или которые основаны на менее официальном взаимоотношении сторон. Конвенция по устойчивым органическим загрязняющим веществам вот уже несколько лет находится в стадии переговоров. Ожидается, что она будет завершена к концу 2000 г. Подобно Монреальскому Протоколу данная конвенция установит международный режим контроля и, во многих случаях запрет на определенные загрязняющие вещества, которые сохраняются в окружающей среде и могут накапливаться в пищевых цепях, или которые, как полагают, разрушают гормоны (химические вещества известные как разрушители желез внутренней секреции). Международный *лесоохранный режим* остается спорным и плохо сформулированным и большинство наблюдателей сомневаются, что в ближайшем будущем он сможет стать многосторонним международным соглашением. Мы еще сможем стать свидетелями появления частного *режима по устойчивому использованию рыбных ресурсов*, который является результатом сотрудничества производителей и природоохранных неправительственных организаций по отнесению данного вида деятельности к устойчивому. Оба эти режима могут в значительной степени иметь отношение к торговле, поскольку оба они касаются товаров широко используемых на рынке.

2.4.3 Исполнение и урегулирование спорных вопросов

Международные природоохранные режимы подразумевают целый комплекс взаимодействий между участвующими сторонами, замещающими их органами власти, гражданами и иногда другими заинтересованными сторонами. На практике приходится предпринять ни один переговорный раунд, прежде чем эффективный природоохранный режим обретет силу. И даже в последующем, внедрение многосторонних международных соглашений на государственном уровне и отслеживание их продвижения на международном уровне – не простая задача. Среди всего прочего такие соглашения нуждаются в постоянном регулировании режима на основе интенсивных дальнейших исследований экологической проблемы и эффективности самого режима и общественных дискуссий по результатам исследований.

Международные природоохранные режимы основаны на единогласии. Только Роттердамская Конвенция имеет тщательно разработанную структуру урегулирования спорных вопросов, отражающую тот факт, что она задумана главным образом для того, чтобы регулировать торговлю определенными опасными веществами, а не для того, чтобы защищать конкретный природный ресурс. Общеизвестно, что принуждение не может быть прочным основанием природоохранной политики. Поэтому, поскольку страны используют уголовные санкции, чтобы укрепить природоохранное право только в случаях крайнего несоблюдения, то международные природоохранные режимы поступают таким же образом, используя принудительное урегулирование споров только в очень редких случаях. Большинство таких случаев возникает в региональных или двусторонних соглашениях по поводу совместного пользования водами.

Прозрачность и участие общественности бесспорно являются наиболее важными механизмами осуществления международных природоохранных режимов. Однако может потребоваться и помощь незаинтересованного посредника. Поскольку неправительственные организации идут туда, куда правительства боятся ступить, то такие организации жизненно необходимы для осуществления международных природоохранных соглашений внутри стран и для того, чтобы оказывать давление на правительства своих стран в целях честного соблюдения этих соглашений. Научно обоснованные оценки природоохранных разработок обеспечивают базис для большинства из этих соглашений, и вся деятельность в этом направлении зависит от свободных потоков информации и легкости доступа к принятию решений в данном режиме.

2.4.4 Меры в отношении торговли в многосторонних природоохранных соглашениях

Ранее уже отмечалось, что меры в отношении торговли присутствуют далеко не в каждом природоохранном соглашении, а лишь примерно в одной десятой всех соглашений. Однако те, которые существуют, могут

оказывать существенное воздействие на торговые потоки. Во Врезке 2-3 представлены меры в отношении торговли, присутствующие в пяти международных природоохранных соглашениях.

Врезка 2-3: Меры в отношении торговли, присутствующие в некоторых международных природоохранных соглашениях

Базельская конвенция: Участвующие стороны могут экспортировать опасные отходы только в другую участвующую сторону. Участвующие стороны не могут импортировать отходы из, или экспортировать их в страны не являющиеся участницами конвенции. Участвующие стороны также обязуются препятствовать импорту или экспорту опасных отходов, если есть основания полагать, что эти отходы не будут экологически правильно переработаны на месте назначения.

Конвенция по Международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения: СИТЕС запрещает международную торговлю видами, находящимися под угрозой исчезновения, включенными в согласованный список. Конвенция также регулирует и отслеживает (используя разрешения, квоты и другие ограничительные меры) торговлю видами, которые могут попасть под угрозу исчезновения.

Монреальский Протокол: Данный протокол перечисляет ряд озон разрушающих веществ и запрещает торговлю этими веществами между участвующими и не участвующими сторонами данного соглашения. Такие же запреты могут быть применены в отношении стран-участниц как часть процедуры по невыполнению Протокола. Протокол также предполагает запреты на импорт продуктов произведенных с применением озон разрушающих веществ, но не содержащих их (запрет основан на стандартах процесса производства).

Роттердамская Конвенция: Участвующие стороны могут решить, какие химические продукты и пестициды из согласованного списка не будут импортироваться из-за отсутствия безопасного обращения. В тех случаях, когда происходит торговля контролируемыми веществами, необходимо следовать требованиям к информации и маркировки таких продуктов. Решения, принятые сторонами должны быть нейтральными в отношении торговли, если одна из сторон решает не соглашаться на импорт конкретного химического продукта, она должна также прекратить производство этого продукта для внутреннего потребления, а также импорт этого продукта из стран не участвующих в соглашении.

Картахенский протокол по биобезопасности: Участвующие стороны могут ограничить импорт некоторых живых генетически модифицированных организмов в рамках процедуры управления тщательно определенным риском. Живые генетически модифицированные организмы, которые будут выпущены в окружающую среду в различных странах, являются предметом процедуры предварительного информирования, и те из них, которые предназначены для использования в качестве пищи, корма или переработки, должны быть сопровождаемы документами идентифицирующими их.

Почему некоторые природоохранные соглашения включают меры относительно торговли? Объяснение будет зависеть от обстоятельств конкретного соглашения. Однако существуют, по крайней мере, четыре причины, почему необходимо предусмотреть меры в отношении торговли:

1. **Правовые рамки.** Одни участники рынка должны быть уверены, что остальные участники сталкиваются со сравнимыми правовыми ограничениями и, что эти ограничения применяются должным образом. Некоторые ограничения отражают экономический и социальный выбор потребителей, и могут быть рассмотрены в рамках нормальных условий конкуренции. Другие отражают научно обоснованные экологические императивы и должны приниматься во внимание, независимо от других приоритетов, чтобы избежать серьезного и необратимого ущерба. Понимание того, какие ограничения являются обязательными для всех участников рынка, а какие – необязательными, является одной из главных задач, с которой сталкиваются и торговые и природоохранные сообщества.
2. **Политика сдерживания.** Иногда практические требования природоохранного порядка, действующего на рынке, вызывают необходимость поддерживать определенные границы. Например, ограничения на размер вылавливаемых омаров преследуют цель защитить запасы этого вида, однако они проводятся в жизнь не на промышленном судне, а на рынке. На практике омары растут быстрее в более теплых водах, таким образом, меньший минимальный размер, установленный для ловли в данном регионе, достигает той же природоохранной цели. Это может показаться классическим случаем сравнительного преимущества, однако комиссия торговых экспертов постановила, что Соединенные Штаты могут исключить меньших канадских омаров со своего рынка, т.к. было бы сложно поддерживать необходимый

природоохранный порядок без такого запрета. Подобное объяснение может применяться к опасным отходам или ядовитым веществам, которые становится все труднее контролировать, по мере того как они транспортируются.

3. **Контролирование рынков.** Некоторые продукты могут пользоваться большим спросом, удовлетворить который означает нанести ущерб ресурсам, которые используются для их производства. Довольно трудно, а подчас и невозможно гарантировать, что повышенная стоимость в период нехватки товара адекватно отражается в цене и, что полученный доход распределяется таким образом, чтобы способствовать рациональному природопользованию, а не для его нарушения. При таких обстоятельствах необходима международная структура, которая бы контролировала рынок. Такая логика заложена в СИТЕС, а так же в Конвенции по биоразнообразию.
4. **Обеспечение соответствия.** Угроза наложения ограничений на торговлю со странами не участвующими в многосторонних природоохранных соглашениях может быть эффективным механизмом обеспечения большего соответствия требованиям этих соглашений, чем это могло бы быть в обратном случае. Это обстоятельство эффективно используется в Монреальском протоколе. Ясно, что необходимо гарантировать, чтобы такого рода ограничения не были произвольными или несоразмерными, т.е., чтобы они не могли существенно ограничивать объем торговли, ради решения относительно небольшой природоохранной проблемы.

3. Основы Всемирной Торговой Организации

ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ТОРГОВОГО РЕЖИМА относятся к 1947 г., когда было заключено Генеральное Соглашение по Тарифам и Торговле (ГАТТ). Это соглашение – уцелевшая часть не ратифицированного более крупного соглашения названного Международная Торговая Организация, было одной частью так называемой Бреттон-Вудской системы, задуманной в период после Второй Мировой войны, чтобы способствовать глобальному экономическому развитию. (Международный Валютный Фонд и Международный Банк Реконструкции и Развития были остальными двумя главными частями). ГАТТ установила две основных генеральных линии торгового режима:

- Снижение требований и устранение тарифов, и
- Принятие обязательств по предотвращению или устранению прочих препятствий и барьеров для торговли (не тарифные барьеры)

С 1948 по 1994 под покровительством ГАТТ было проведено восемь переговорных раундов, посвященных развитию торгового режима по этим двум направлениям. Первые раунды фокусировали свое внимание главным образом на тарифах, однако с тех пор ситуация изменилась и не тарифные барьеры вышли на первый план внимания.

Последние из переговоров, так называемый «Уругвайский раунд», были проведены в 1994. Марракешское Соглашение, учреждающее Всемирную Торговую Организацию (ВТО), ознаменовало конец этого раунда. В данном разделе определяются основные структурные элементы и законы ВТО, т.е. наиболее важные компоненты, функции, правила и соглашения, которые обеспечивают сегодня современный торговый режим.

3.1 Структура Всемирной Торговой Организации

Всемирная Торговая Организация вступила в силу 1 января 1995, полностью заменяя собой секретариат ГАТТ ответственный ранее за управление международным торговым режимом. Основная структура ВТО включает следующие органы (см. организационную схему):

- **Министерская конференция**, состоящая из министров по международной торговле всех участвующих стран. Это управляющий орган ВТО, ответственный за постановку стратегических задач организации и принимающий окончательные решения по соглашениям, заключаемым под его контролем. Министерская Конференция собирается, по крайней мере, раз в два года. Хотя голосование может проводиться, решения обычно принимаются на основании общего согласия, что временами бывает затруднительно, особенно в органе состоящем из 136 очень разных участников.
- **Генеральный Совет** состоит из высшестоящих представителей (обычно на уровне послов) всех участвующих стран. В его полномочия входит надзор за каждодневной деятельностью и управлением ВТО. Совет базируется в штаб-квартире ВТО в Женеве. На практике он является основной властью

принимающей решения по большинству вопросов в ВТО. Ему подотчетны несколько нижеописанных органов.

- **Орган по пересмотру торговой политики** также состоит из участников ВТО и осуществляет надзор за Механизмом Пересмотра Торговой Политики, созданным на Уругвайском Раунде. Данный орган периодически пересматривает торговую политику и практику всех участвующих стран. Подобные пересмотры преследуют цель выявить общие признаки того, как страны претворяют в жизнь свои обязательства и способствовать тому, чтобы страны-участницы строго соблюдали свои обязательства.
- **Орган по урегулированию спорных вопросов** также состоит из участников ВТО. Данный орган следит за осуществлением и эффективностью процесса разрешения спорных вопросов при заключении всех соглашений ВТО, а также за осуществлением решений спорных вопросов ВТО. Спорные вопросы выслушиваются и разрешаются группой экспертов по разрешению спорных вопросов, выбираемой индивидуально в каждом случае, и постоянно действующим Апелляционным Органом созданным в 1994. Решение спорных вопросов является обязательным для всех членов организации. Окончательное решение апелляционного органа может быть изменено только при полном согласии Органа по Разрешению Спорных Вопросов.
- **Советы по Торговле Товарами и Торговле Услугами** действуют по распоряжению Генерального Совета и состоят из всех участников. Данные советы обеспечивают механизм слежения за общими и конкретными соглашениями по торговле товарами (например, по текстилю или по сельскому хозяйству) и торговле услугами. Есть также Совет по Торговым Аспектам Прав на Интеллектуальную Собственность, имеющий дело как раз с этим соглашением и рассматриваемой предметной областью.
- **Секретариат и Генеральный Директор** ВТО находятся в Женеве, в здании прежде занимаемом ГАТТ. Секретариат сейчас насчитывает менее 550 человек и занимается административными функциями всех аспектов организации. Секретариат не обладает правовой силой принятия решений, но предоставляет необходимые услуги и часто консультации тем, кто принимает решения. Секретариат возглавляется Генеральным Директором, избираемым участниками.
- **Комитет по Торговле и Развитию и Комитет по Торговле и Охране Окружающей Среды** являются двумя из нескольких комитетов созданных Марракешским Соглашением в 1994. Они обладают особыми полномочиями заниматься подобными взаимоотношениями, которые особенно актуальны в свете понимания взаимосвязи ВТО с вопросами устойчивого развития. Комитет по торговле и развитию был организован в 1965. Предшественница современного Комитета по Торговле и Охране Окружающей Среды, называемая Группа по Природоохранным Мерам и Международной Торговле, была создана в 1971, но она не собиралась до 1992. Оба Комитета сейчас действуют на дискуссионной основе, но не обсуждают торговые нормы. Полномочия Комитета по Торговле и Окружающей Среде подробнее обсуждаются в разделе 3.1.1.

3.1.1 Комитет по торговле и окружающей среде

Круг полномочий предоставленных Комитету по торговле и окружающей среде частично следующий:

«Определять взаимоотношения между мерами в отношении торговли и экологическими мерами, чтобы способствовать устойчивому развитию;

Давать соответствующие рекомендации по поводу необходимости каких-либо изменений существующих положений многосторонней торговой системы, совместимые с ее открытым, справедливым и не дискриминирующим характером...»

Комитет сузил эти столь широкие полномочия до 10 пунктов рабочей повестки (см. Врезку 3-1) и использовал ее в качестве основы для обсуждения. С 1996 г. Комитет объединил 10 пунктов в две группы для лучшего сосредоточения: вопросы, касающиеся доступа к рынку (пункты 2, 3, 4, и 6) и вопросы, касающиеся связей между международной охраной окружающей среды и торговой системой (пункты 1, 5, 7 и 8). Пункт 9, рассматривающий торговлю услугами, не обсуждался, а пункт 10 (открытость) сформировал свою собственную категорию.

Врезка 3-1: Рабочая программа Комитета по Торговле и Окружающей Среде

Повестка дня Комитета включает 10 вопросов для дискуссии:

1. Взаимоотношения между торговыми правилами и торговыми мерами, используемыми в природоохранных целях, включая содержащиеся в многосторонних природоохранных соглашениях.
2. Взаимоотношения между торговыми правилами и экологической политикой с последствиями для торговли.
3. а) Взаимоотношения между торговыми правилами и экологическими платами и налогами
б) Взаимоотношения между торговыми правилами и экологическими требованиями к продукции, включая упаковку, маркировку и стандарты на повторное использование и нормативы.
4. Торговые правила относительно прозрачности (полное и своевременное раскрытие) природоохранных мер в отношении торговли и экологической политики, которая имеет последствия для торговли.
5. Взаимоотношения между механизмами решения спорных вопросов в ВТО и в многосторонних природоохранных соглашениях.
6. Возможность природоохранных мер препятствовать доступу на рынок экспорта из развивающихся стран и потенциальная природоохранная выгода от устранения торговых ограничений и деформаций.
7. Проблема экспорта товаров запрещенных для внутреннего потребления.
8. Взаимоотношения между окружающей средой и Соглашением по Торговым Аспектам Прав на Интеллектуальную Собственность.
9. Взаимоотношения между окружающей средой и торговлей услугами.
10. Взаимоотношения ВТО с другими организациями, как неправительственными, так и межправительственными.

3.2 Функции ВТО

Основные функции ВТО следующие:

- Следить за осуществлением соглашений ВТО;
- Созывать переговорные форумы; и
- Обеспечивать механизм решения спорных вопросов.

Эти функции преследуют цели, определенные в преамбуле Марракешского соглашения:

- Подъем уровня жизни;
- Обеспечение полной занятости;
- Обеспечение постоянно растущего реального дохода и спроса; и
- Расширение производства и торговли услугами и товарами.

Эти цели могут быть достигнуты при разрешении оптимального использования мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития и при желании защитить и сохранить окружающую среду. В преамбуле также особенно подчеркивается необходимость помощи развивающимся странам, особенно наименее развитым из них, и обеспечения их растущей доли в международной торговле.

3.3 Основные принципы

ВТО стремится достичь этих целей путем сокращения числа существующих барьеров для торговли и предотвращения появления новых. Организация прилагает усилия, чтобы обеспечить честные и одинаковые конкурентные условия для доступа на рынок и предсказуемость доступа на рынок продаваемых товаров и услуг. Данный подход основан главным образом на принципе национального режима и принципе страны пользующейся режимом наибольшего благоприятствования. Вместе они формируют стержневую установку торгового права на отсутствие дискриминации.

- Принцип национального режима требует, чтобы с товарами и услугами предоставляемыми другими странами обходились также как с товарами и услугами, производимыми в собственной стране.
- Принцип режима наибольшего благоприятствования подразумевает, что если особое обращение предусмотрено для товаров и услуг из одной страны, то точно такое же обращение должно быть предусмотрено для товаров и услуг из всех стран-участниц ВТО. Ни одна из стран не должна получить особого преимущества, нарушающего торговлю.

Страны-участницы следуют этим принципам не дискриминации в отношении сходных товаров, т.е. товаров сходного качества, осуществляющих сходные функции одинаковым образом. Страны, конечно, имеют право быть небеспристрастными в отношении не одинаковых товаров, например, совсем необязательно предъявлять сходные требования к заграничным апельсинам и отечественной моркови. Однако стоит принять к сведению, что физически или химически не схожие продукты могут все же считаться подобными, если кроме всего прочего у них одинаковое конечное назначение, они имеют одинаковые эксплуатационные качества и требуют одинакового обращения или утилизации. Таким образом, тест на определение схожести продуктов имеет первостепенное значение. Эти два взаимодополняющих принципа и понятие о «схожести продуктов» рассматриваются далее в разделе 3.4.1.

Устойчивое развитие: Некоторые утверждают, что концепция устойчивого развития появилась как принцип, призванный направлять толкование соглашений ВТО, хотя и не на уровне ключевых положений не дискриминации. В 1998 Апелляционная Комиссия, регулирующая спорный вопрос по так называемому делу креветка-черепаха, дал понять, что толкование закона ВТО должно отражать взвешенное использование языка и концепции устойчивого развития принятое на Уругвайском Раунде. Такое решение могло привести ВТО к необходимости требования, чтобы правовые положения ее соглашений были интерпретированы в свете принципов и стандартов устойчивого развития.

Время покажет, каким образом ВТО будет использовать устойчивое развитие как принцип толкования. Однако, уже ясно, что возвышение «устойчивого развития» до такой роли будет важным шагом в осуществлении взаимоподдерживающих отношений между торговой политикой и целями устойчивого развития.

3.4 Ключевые соглашения, с особым вниманием к тем из них, которые касаются окружающей среды

Три ключевых соглашения заключенные под покровительством ВТО имеют отношение к проблеме окружающая среда и торговля: Генеральное Соглашение по Тарифам и Торговле; Соглашение по Техническим Барьерам Торговле; и Соглашение по Санитарным и Фитосанитарным Мерам. Многие другие соглашения касаются окружающей среды и содержат экологические положения. Проблемы, поднятые в этих соглашениях, более детально обсуждаются в главах 5 и 6. Соглашения и положения, обсуждаемые ниже, имеют отношение ко всей области взаимодействий между торговлей и окружающей средой и должны быть поняты прежде, чем читатель пойдет дальше.

3.4.1 Генеральное Соглашение по Тарифам и Торговле, 1994

ГАТТ охватывает 37 статей, ряд разъяснений и приложений. В данном разделе рассматриваются несколько выбранных статей, наиболее важных с природоохранной точки зрения.

Статьи I и III: Не дискриминация, схожие продукты

Статьи I и III являются юридическим местоположением ключевых принципов: государство, на которое распространяется режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. Эти принципы были описаны ранее как составные части политики не дискриминации, являющейся ключевой в ВТО.

Статья I ставит условия о режиме наибольшего благоприятствования. Данный режим подразумевает, что если введено особое обращение с товарами и услугами в одной из стран-участниц, то такое же обращение должно быть принято во всех остальных странах-членах ВТО. Ни одна из стран не должна получить преимуществ, которые нарушают торговлю. Это положение возникло потому, что государства имели разный тарифный уровень для торговли с разными странами, и оно было задумано с целью сократить или ликвидировать эту разницу. Сейчас этот принцип расширен на остальные потенциальные барьеры в торговле.

Это правило имеет два исключения. Первое применяется к региональным торговым соглашениям. Там, где такие соглашения существуют, могут быть установлены льготные тарифы между участвующими сторонами. Второе исключение касается развивающихся стран, особенно наименее развитых из них. ГАТТ позволяет участникам применять льготные тарифные ставки или нулевые тарифные ставки по отношению к продуктам, произведенным в этих странах, сохраняя обычные ставки на такие же продукты, привезенные из других стран. Это исключение задумано с целью стимуляции экономического развития там, где это наиболее необходимо.

Статья III устанавливает правило национального режима. Данная статья требует, чтобы к продукции других стран предъявлялись те же требования, что и к подобным продуктам, производимым в импортирующей стране. Никаких внутренних законов не должно применяться к импортируемой продукции с целью защитить собственных производителей от конкуренции подобных товаров. Режим в отношении импортируемых продуктов на основании национальных законов должен быть «ничуть не менее благоприятным», чем в отношении подобных отечественных товаров.

Определение «схожие продукты» имеет важные природоохранные выводы. Данный вопрос будет рассматриваться дальше в главе 5, где мы будем обсуждать методы производства и обработки, а сейчас он может быть слегка затронут на примерах. Рассмотрим две интегральные печатные платы, одна из которых произведена по технологии подразумевающей выброс озono-разрушающих веществ, а другая – с использованием «чистой» технологии. Схожи ли эти продукты? Если да, то природоохранные органы не имеют права отдавать предпочтение так называемому «зеленому» продукту по сравнению с другим, когда оба прибыли на границу. Они также не могут выдвигать дискриминирующие требования в отношении загрязняющего продукта, если он прибыл на границу, чтобы конкурировать с отечественными вариантами этого продукта, произведенными по чистой технологии.

Несмотря на то, что термин «схожий» не был четко определен, в системе разрешения спорных вопросов принятой в ВТО, где неоднократно сталкивались с проблемой определения схожести конкретных продуктов, разработаны некоторые критерии, позволяющие ей успешно решать данные вопросы. Эти критерии включают конечное использование на данном рынке, покупательские вкусы и привычки, свойства продукта, его род и качества. Совсем недавно появился критерий коммерческой заменяемости: конкурируют ли два товара на рынке как взаимозаменяемые? Например, хотя водка и джин не являются идентичными товарами, их физические свойства (содержат алкоголь) и конечное использование (питье) достаточно схожи для того, чтобы они могли заменять друг друга. Поэтому они могли бы считаться схожими товарами.

Статья XI: Количественные ограничения и лицензии

Статья XI ГАТТ налагает другого рода ограничения на меры, которые участвующая сторона может применить для ограничения торговли. Она запрещает использование квот, лицензий на импорт и экспорт или сходных мер, относящихся к импорту или экспорту товаров. Этот запрет возникает из-за того, что меры, основанные на сокращении объема торговли, более разрушительны для экономики, чем меры основанные на использовании цен (тарифы и налоги). На сегодняшний момент сельскохозяйственные товары получают преимущество в результате исключения к Статье XI.

Статья XI вероятно может привести к конфликтам с торговыми механизмами в некоторых международных природоохранных соглашениях. Например, Базельская Конвенция и СИТЕС требуют лицензий или разрешительной документации на торговлю продукцией, которую они контролируют. До настоящего времени такого рода положения многосторонних природоохранных соглашений никогда не решались в свете торгового права.

Статья XX: Природоохранные исключения

Обычно, когда национальный закон не согласуется с торговыми нормами, государство должно отменять или изменять данный закон в течение соответствующего времени – обычно в течение 15-18 месяцев. Однако статья XX ГАТТ допускает несколько исключений к этому правилу. Два исключения особенно важных в свете взаимоотношений торговля и окружающая среда представлены ниже:

Необходимое условие, чтобы эти меры применялись таким образом, чтобы не вводить в силу средства произвольной или неправомерной дискриминации между странами со сходными условиями и не налагать скрытое ограничение на международную торговлю. Ничего в данном Соглашении не должно быть интерпретировано с тем, чтобы помешать принятию или усилению любой из участвующих сторон мер: ...

(б) необходимых, чтобы защитить жизнь человека, животных или растений; ...

(ж) относящихся к охране исчерпаемых природных ресурсов, если такие меры являются эффективными в сочетании с ограничениями на отечественное производство или потребление;

Страна желающая воспользоваться исключениями к Статье XX должна устранить два барьера. Сначала необходимо предъявить предварительное подтверждение того, что под-параграфы (б) и (ж) применимы в данном случае. Затем необходимо предъявит окончательное подтверждение, демонстрируя, что оспариваемая мера не нарушает вводную часть процитированную выше.

Параграф (б) требует от государства продемонстрировать, что данная мера «необходима», чтобы защитить окружающую среду. В прошлом от государства требовалось:

1. Продемонстрировать необходимость защитить свою собственную окружающую среду;
2. Продемонстрировать необходимость использования мер в отношении торговли для достижения данной цели; и
3. Если меры в отношении торговли необходимы, то гарантировать, использование мер в наименьшей степени ограничивающих торговлю.

Вторая и третья части анализа необходимости преследуют цель сократить потенциальное воздействие на торговлю со стороны природоохранных мер и предотвратить возможность использования торговых мер в качестве замаскированного ограничения или барьера для торговли. Препятствия, которые они создают, могут быть трудно распознаваемыми, особенно если спорная мера принята против чисто гипотетических возможностей, а не тех, которые могут быть действительно реальными для природоохранных органов. Первая часть анализа обычно применялась для того, чтобы исключить экологические законы, которые касаются охраны окружающей среды за пределами границ страны, прибегающей к исключениям к данной статье, однако Апелляционная Комиссия ВТО, урегулировавшая в 1998 г. спорный случай «креветка-черепаха», могла изменить это правило, просто требуя наличия «достаточных причинных связей» между законом и окружающей средой данной страны. Хотя и не было полностью исследовано, что составляло достаточную причинную связь, представляется, что, например, трансграничные воздействия на воздух и воду, или воздействие на виды подверженные угрозе исчезновения и мигрирующие виды могут составлять такую причинную связь.

Государство, претендующее на исключение по параграфу (ж), должно, во-первых, продемонстрировать, что его закон имеет отношение к охране исчерпаемых природных ресурсов. В процессе урегулирования спорного случая «креветка-черепаха» были достигнуты определенные успехи, с природоохранной точки зрения, в более широком определении исчерпаемых природных ресурсов, включая, живые и неживые ресурсы (в т.ч. и другие виды) и возобновимые и невозобновимые ресурсы. Во-вторых, закон должен был бы сопровождаться ограничениями внутреннего уровня на управление, производство и потребление ресурса, который должен сохраняться. Наконец, закон должен был быть «изначально нацелен на» природоохранные задачи; он должен продемонстрировать «тесную взаимосвязь между целями и средствами».

Если закон проходит анализ описанный выше, он может быть подвергнут далее анализам, изложенным во вступительном параграфе к Статье XX, где исследуется *как* данный закон применяется. Три вида анализа, которые необходимо пройти, выявляют, не является ли мера, применяемая в соответствии с данным законом, произвольно дискриминирующей, неоправданно дискриминирующей или накладывающей замаскированное ограничение на торговлю. Наиболее понятное высказывание по поводу этих анализов в природоохранном контексте было дано в ходе урегулирования спорного вопроса «креветка-черепаха» 1998 г. Хотя Апелляционная Комиссия не пыталась определить эти понятия, она все же неоднозначно сформулировала ряд критериев *не* соответствия анализам, включающие, например, следующие:

- Государство не может требовать от другого государства принять конкретные природоохранные технологии или меры, но может быть разрешено использование других технологий или мер, которые имеют такое же конечное воздействие.
- При применении мер к другим странам, регламентирующие страны должны принимать в расчет отличия доминирующих в этих других странах условий.
- Прежде, чем предпринимать торговые меры, страны должны сделать попытку вступить в переговоры с экспортирующими странами.
- Зарубежные страны, на которые распространены меры в отношении торговли, должны иметь время на урегулирование.
- Надлежащая правовая процедура, открытость, соответствующие апелляционные процедуры и другие процессуальные гарантии должны быть доступны иностранным государствам или производителям для проверки применения данной меры.

3.4.2 Соглашение по техническим барьерам в торговле

Соглашение по техническим барьерам в торговле охватывает меры, которые представляют собой не тарифные барьеры. К ним могут относиться стандарты технических характеристик, которым должен удовлетворять продукт, чтобы его можно было импортировать или экспортировать. Например, стандарт энерго-эффективности для стиральных машин. Сюда могут также входить экологические стандарты, стандарты по труду и здравоохранению, которым должен соответствовать продукт в процессе его жизненного цикла. Например, лесная продукция должна поставляться из лесов, где ведется рациональное использование ресурсов. Данное соглашение диктует, где такие барьеры могут быть применены и какие условия при этом должны соблюдаться (предупреждение, открытость в разработке правил, использование, где возможно международных стандартов и т.д.). Оно применяется ко всем государственным стандартам, включая большинство уровней управления. Негосударственные, необязательные стандарты менее жестко регулируются так называемым Кодексом хорошей практики. Разница в охвате более подробно обсуждается в контексте природоохранных стандартов и эко-ярлыков в разделе 5.4.

3.4.3 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер

Соглашение по санитарным и фитосанитарным нормам связано со стандартами, «призванными» защищать людей, животных и растения от определенной опасности, вызванной перемещением растений, животных и кормов в связи с международной торговлей. Большинство стран принимает меры, чтобы защитить окружающую среду или здоровье людей, животных и растений от:

- Риска поражения сельскохозяйственными вредителями, болезнями и болезнетворными организмами, проникающими в страну с привозимыми товарам; и
- Риска поражения химикатами, удобрениями, пестицидами и гербицидами, токсинами, ветеринарными медикаментами, содержащимися в пищевых продуктах, напитках или животных кормах.

Подобно соглашению по техническим барьерам в торговле, данное соглашение предусматривает порядок применения санитарных и фитосанитарных мер и условия, которые при этом должны выполняться (как, например, предупреждение, прозрачность в разработке правил, использование по возможности международных стандартов и т.д.). Требуется, чтобы нормы были разработаны на научной основе и была предпринята оценка риска. Специальное положение соглашения оговаривает использование временных мер при недостаточности научной информации для принятия постоянно действующих мер. Таким образом, данное соглашение является одним из немногих принятых в ВТО, где соблюдается принцип предосторожности.

3.5. Другие соглашения

Другие соглашения имеют отношение к долгосрочным взаимоотношениям между торговым режимом, окружающей средой и устойчивым развитием и вероятно, будут обсуждаться на дальнейших раундах переговоров. Среди них: Соглашение по сельскому хозяйству, Генеральное соглашение по торговле в области услуг, Соглашение по государственным закупкам, Соглашение по мерам в области инвестиций в торговлю, а также рабочие группы и переговорные раунды по стратегиям в области инвестиций и конкуренции.

3.6. Региональные торговые соглашения

Несмотря на то, что ВТО формирует основные черты глобального торгового режима, существует все возрастающее число региональных и двусторонних зон свободной торговли и торговых соглашений, созданных на основе глобальных обязательств. В главе 7 рассматриваются три наиболее важные и разработанные структуры, имеющие непосредственное отношение к природоохранному вопросу, из числа этих региональных структур: Североамериканское Соглашение о свободной торговле и связанное с ним Североамериканское соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, Европейский Союз и Общий рынок стран Южной Америки.

3.7. Урегулирование спорных вопросов

Механизм урегулирование спорных вопросов, имеющий право выносить обязательные решения, является одним из центральных элементов Уругвайского Раунда Соглашений. Договоренность по урегулированию спорных вопросов включает более четко организованный процесс решения таких проблем, где более ясно

определены стадии, по сравнению с тем, как это было принято в 1947 в ГАТТ. Основная разница между этими двумя механизмами заключается в том, что ГАТТ требовало полного единогласия, чтобы принять отчеты, поэтому любая из сторон могла помешать принятию решения. Договоренность по урегулированию спорных вопросов подразумевает автоматическое принятие отчетов по урегулированию, если только нет единодушного противоположного мнения («обратный консенсус»). Принятые решения очень сложно отклонить. Однако описываемый механизм все же включает возможность обращения в Апелляционную комиссию.

Спорный вопрос может возникнуть в ВТО в том случае, когда одна из стран-участниц полагает, что другая страна-участница нарушает торговые правила. Обычно такое случается, когда какая-нибудь компания доводит информацию о нарушении до сведения своего правительства. Две стороны конфликта затем следуют определенной процедуре (см. Врезку 3-2).

Врезка 3-2: Четыре фазы в механизме урегулирования спорных вопросов

Консультации: Стороны конфликта обязуются рассмотреть возможности урегулирования разногласий. Если консультации оказались безуспешными в течение 60 дней, истец может запросить Орган по Урегулированию спорных вопросов учредить комиссию экспертов. Стороны могут также использовать посредничество или согласительные процедуры.

Комиссия экспертов: Комиссия, состоящая из трех членов, рассматривает случай в квазисудебном процессе. В том случае, если в конфликте участвует развивающаяся страна, один их экспертов должен быть также из развивающейся страны. Отчет комиссии экспертов, распространяемый среди всех участников ВТО в течение 9 месяцев со дня учреждения комиссии, становится постановлением Органа по урегулированию спорных вопросов, если только он не будет единогласно отвергнут или обжалован.

Апелляционные жалобы: Возможность обжаловать постановление комиссии экспертов является новой особенностью Механизма урегулирования спорных вопросов по сравнению с тем, что было в ГАТТ. Каждая из сторон имеет право обжаловать постановление комиссии экспертов основываясь на вопросах права. Апелляции выслушиваются тремя случайно выбранными членами Апелляционного органа и могут подтверждать, изменять или полностью пересматривать обстоятельства, установленные в ходе разбирательства, и выводы, сделанные комиссией экспертов в отчете, выпускаемом в течение 60-90 дней.

Наблюдение за выполнением: К нарушающей стороне обращаются с требованием сформулировать свои намерения по выполнению решения в течение 30 дней с момента принятия отчета Органом по урегулированию спорных вопросов. В том случае, если сторона не выполнила постановление в течение обоснованного срока (обычно 8-15 месяцев), обе вовлеченные в конфликт страны вступают в переговоры по согласованию должной компенсации. В случае неудачи, сторона выигравшая дело может запросить Орган по урегулированию спорных вопросов выдать разрешение на ответные меры, например, торговые санкции, уровень которых определяется на арбитражном разбирательстве.

Механизм Урегулирования спорных вопросов не может заставить государство изменить его законы, даже если они противоречат нормам ВТО. Государства, которые намерены придерживаться таких законов, могут или обсудить возможность компенсаций истцам (например, открывая больший доступ на рынок в другой области), или, в противном случае, будут сами подвергнуты ответным торговым санкциям. Конфликт между Европейским Союзом и США по гормонам, содержащимся в мясе, являет собой пример такого процесса.

4. Физические и экономические взаимосвязи

Как отмечалось во ВВЕДЕНИИ, нет простых моделей, которые бы описывали взаимоотношения между торговлей, окружающей средой и развитием. В зависимости от отрасли, страны, рынка и проводимой политики, торговля и ее либерализация могут оказывать как положительное, так и отрицательное воздействие на окружающую среду и развитие. Собственно говоря, оба эти фактора действуют одновременно, вызывая, с одной стороны, позитивные, а с другой – негативные последствия.

В настоящей главе рассмотрены сложные физические и экономические взаимосвязи, существующие между торговлей и устойчивым развитием. Сюда, в основном, входит воздействие торговли на окружающую среду и развитие. В следующей главе, касающейся правовых и нормативных взаимосвязей, мы подойдем к этому вопросу шире и рассмотрим также обратное воздействие природоохранных мероприятий и экологического законодательства на торговлю.

Торговые потоки и либерализация торговли могут оказывать на окружающую среду и развитие физическое и экономическое воздействие, которое можно подразделить, по меньшей мере, на четыре типа: товарное воздействие, технологическое воздействие, воздействие роста и структурное воздействие¹. Каждый из них будет отдельно рассмотрен ниже.

4.1 Товарное воздействие

Товарное воздействие – воздействие, которое оказывает собственно покупаемый товар на окружающую среду или развитие. **Положительным** результатом торговли может быть распространение новых технологий по охране окружающей среды, например, использование микроорганизмов для ликвидации разливов нефти. Торговля может способствовать более быстрому распространению товаров или технологий, оказывающих меньшее воздействие на окружающую среду, чем использовавшиеся ранее, например, солнечные электростанции или автомобили с более эффективным использованием топлива. Свобода торговли и инвестиций также может внести свой вклад в выполнение планов экономического развития, стимулируя переход к новым более совершенным технологиям и системам управления.

В **отрицательном** плане, торговля может способствовать перемещению через границы товара, который, с экологической точки зрения, лучше бы вообще не трогать. Так, при транспортировке опасных отходов или токсичных материалов экологический риск возрастает, так как аварийные ситуации никогда полностью исключить нельзя. Или, подобный “товар” может поступать на утилизацию в страны, которые не имеют соответствующих технических или административных возможностей, а часто даже не способны оценить приемлемость риска. Торговля также может привести к чрезмерной эксплуатации каких-либо видов растений или животных, поставив их таким образом на грань исчезновения – внутренний спрос довольно редко ведет к подобным последствиям. Базельская конвенция и Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (CITES), которые были рассмотрены выше, представляют собой международные экологические соглашения, вводящие ограничения на торговлю подобного типа из-за ее прямых негативных последствий.

Подтип товарного воздействия, иногда называемый “технологическим воздействием”, связан с изменениями в технологии производства какой-либо продукции. Технологическое воздействие является следствием влияния либерализации торговли на обмен технологиями и производственными процессами, используемыми в производстве экспортной продукции. Примером положительного технологического воздействия может служить снижение уровня загрязнения на единицу выхода продукции. Иностранцы производители начинают экспортировать более чистые технологии, когда торговые правила или соглашения делают рынки более открытыми, а деловой климат более благоприятным для инвестиций. Торговый рост и рыночная конкуренция, стимулируемые либерализацией торговли, могут повсеместно ускорить модернизацию основных фондов и технологий. Вновь открываемые рынки обеспечивают такие прибыли и доходы, которые позволяют различным фирмам ускорить свой оборот и делать капиталовложения в более чистые и эффективные предприятия, технологии и производства.

С другой стороны, либерализация торговли и расширение рынков может негативно сказаться на более экологичных и социально направленных традиционных технологиях. Либерализация торговли может также способствовать распространению и использованию опасных, менее экологичных технологий. В целом же, будет ли технологическое воздействие, вызываемое либерализацией торговли, иметь положительные или отрицательные последствия для окружающей среды в значительной степени определяется иными рыночными факторами, от которых зависит приемлемость и выбор подобных технологий (например, цены и национальное природоохранное законодательство). К таким последствиям мы еще вернемся в параграфе “Импорт эффективности” во Врезке 4-1.

4.2 Воздействие роста

Торговля и ее либерализация могут стимулировать экономическую деятельность, например, повышая ее эффективность. Во Врезке 4-1 приводятся пути воздействия торговли на рост эффективности экономики, т.е. производство большего количества продукции при использовании того же объема природных и трудовых ресурсов, техники и технологий.

Рост производства, принося дополнительные доходы, может **положительно** воздействовать на окружающую среду и развитие. Очевидно, что рост производства благотворно влияет на развитие страны в целом, имея ввиду, что последнее понятие гораздо шире, чем простой экономический рост, который, однако, является

¹ Данная классификация основана на материалах ОЭСР. См. *The environmental effects of trade*, Paris: OECD, 1994.

основополагающим для развивающихся стран. Обратим внимание на три важных момента, связанных с воздействием торговли на развитие:

- во-первых, если торговля ведет к росту неравенства, т.е. создаваемое национальное богатство концентрируется в основном в руках богатых, то это будет работать только против основных целей развития;
- во-вторых, не все выиграют от либерализации торговли: рост благосостояния всегда сопровождается разорением неэффективных фирм и отраслей;
- в-третьих, торговый потенциал роста благосостояния является всего лишь потенциалом. Для того чтобы полностью его использовать, государства должны, например, вложить значительные средства в создание инфраструктуры экспорта.

Там, где торговля действительно ведет к росту благосостояния, ее положительное воздействие на состояние окружающей среды может проявляться двояким образом. Во-первых, повышение эффективности экономики может непосредственно влиять на состояние окружающей среды, так как более эффективно работающие фирмы нуждаются в меньшем количестве природных ресурсов и производят менее опасные отходы. При этом, подчеркнем, что эффективное использование ресурсов является также одной из целей устойчивого развития.

Во-вторых, повышение эффективности экономики может оказывать и косвенное воздействие на окружающую среду: так, с ростом благосостояния население начинает более активно требовать усиления охраны окружающей среды. Мы не хотим сказать, что бедным безразлично состояние окружающей среды – как раз их бедность может означать, что они больше зависят от окружающей среды, чем богатые. Но охрана окружающей среды для них будет меньшим приоритетом, чем если бы они имели стабильную работу, хорошие доходы, питание и жилье. Имеется много свидетельств того, что более богатые экономики меньше загрязняют атмосферу, чем более бедные (это не относится к типам загрязнения и деградации окружающей среды, которые проявляются с задержкой во времени или переносятся на большие расстояния, например, выбросы парниковых газов). Там, где торговля смягчает последствия крайней бедности, она может отвратить людей от порочного круга, когда они вынуждены разрушать свою среду обитания, чтобы выжить, становясь при этом все беднее и беднее.

Врезка 4-1. Повышение эффективности экономики. Как торговля может повысить благосостояние?

Эффективность через специализацию. Либерализация торговли позволяет странам специализироваться на такой продукции, производство которой у них имеет относительно более высокую эффективность, то есть имеет “относительные преимущества”. Это дает возможность торгующим странам производить больше товаров и услуг, что повышает их ВВП. Другой стороной этой медали является то, что торговые ограничения или перекосы ведут к снижению преимуществ специализации. Например, предположим, что какая-нибудь северная страна введет достаточно высокие таможенные тарифы или выделит субсидии своим производителям для строительства достаточного количества теплиц и производства энергии, тогда они смогут выращивать кофе для своего внутреннего рынка. Но это будет экономически мало эффективно и разрушительно для окружающей среды.

Эффективность через конкуренцию. Еще одним способом повысить благосостояние является поставить местные фирмы перед лицом иностранной конкуренции, и таким образом заставить их повысить свою эффективность. Иногда лучшая обеспеченность товарами может непосредственно послужить целям развития, как, например, в случае с телекоммуникациями или инфраструктурой. Опять же, преимущества эффективности теряются, когда торговля ограничена или имеет явные перекосы. При этом, даже эффективные местные производители могут пострадать, столкнувшись с конкуренцией со стороны крупных международных монополистов.

Импорт эффективности. Третьим способом, которым торговля обеспечивает увеличение доходов, является открытость перед иностранными инвестициями или импортом зарубежных технологий, которые могут оказаться более эффективными. Сюда относится импорт нового оборудования или технологий управления, которые иностранные фирмы устанавливают на своих предприятиях в стране пребывания. Ряд многонациональных фирм, продукция которых отвечает мировым стандартам, добиваются того же и во всех своих филиалах по всему миру. Другие же сводят эффект импорта эффективности на нет, используя в странах с менее строгими требованиями к здравоохранению, безопасности и охране окружающей среды, отсталые, менее эффективные технологии.

Рост экономической активности, в то же время, может оказывать и **негативное** воздействие на окружающую среду. Большинство видов экономической деятельности могут разрушающе влиять на окружающую среду, будь то добыча сырья, использование возобновимых ресурсов или накопление отходов и загрязнение. Рост

экономической активности сопровождается ростом негативных воздействий на окружающую среду, если только действующая нормативно-правовая база не гарантирует, что дополнительная хозяйственная деятельность не вызовет каких-либо нарушений – неблагоприятный сценарий.

Негативное воздействие на окружающую среду может иметь и рост уровня доходов, вызванный торговлей, что, как отмечалось выше, оказывает и благоприятное воздействие на окружающую среду и развитие. В ряде случаев рост благосостояния может усилить загрязнение, а не снизить его. Так, выбросы всех типов парниковых газов на душу населения значительно выше в богатых странах, чем в развивающихся, причем выбросы на душу населения таких токсичных соединений, как полихлорбензолы, диоксины, фураны, оказываются еще более высокими. При достаточно высоком уровне доходов проявляется вероятность того, что уровень и способы потребления будут оказывать негативное воздействие на окружающую среду.

4.3 Структурное воздействие

Либерализация торговли может привести к изменению структуры национальной экономики: стимулировать производство товаров, которые страна может производить на высоком уровне или в изобилии, а остальные покупать на мировом рынке. Например, страны богатые лесными ресурсами, не участвующие в мировой торговле, будут производить древесину только для своих внутренних нужд. Торговый сценарий предполагает, что они будут производить лес и на экспорт, увеличивая таким образом долю лесного хозяйства в общенациональном пироге. Такие структурные изменения могут привести как к положительным, так и отрицательным последствиям для окружающей среды и развития.

Положительное воздействие торговли заключается в том, что, состояние окружающей среды улучшается при условии, что изменения в экономике ведут к сокращению доли “грязных” отраслей (крайний случай данного сценария – “грязные” национальные фирмы просто переезжают в другие страны). Точно также либерализация торговли может способствовать ускорению развития страны, если бы экономическая структура повернулась в сторону отраслей или фирм, имеющих сильное влияние на национальную экономику, обеспечивающих занятость или создающих условия для достижения равенства в доходах.

Торговля со странами, чьи потребители желают покупать экологичную продукцию, также может изменить структуру экономики при условии, что экспортеры в ответ начнут производство соответствующих товаров. Так, мексиканские производители объединились для продажи экологически чистого кофе, цена которого может быть выше. Благоприятные последствия для окружающей среды при этом очевидны. Обычно движущей силой структурных изменений экономики в сторону большей экологичности выступают не конечные потребители, а фирмы-покупатели. Например, “Форд” и “Дженерал Моторс”, два крупнейших производителя автомобилей в США, объявили, что они вскоре перейдут на закупки продукции только у поставщиков, получивших сертификат ISO 14001 на экологичность систем управления. Если сертификация по системе ISO приведет к улучшению состояния окружающей среды, то “Форд” и “Дженерал Моторс” заставят последовать этому примеру всю свою цепочку поставщиков, включая как зарубежные, так и своих национальные компании.

Положительным последствием либерализации торговли может стать отмена субсидий, квот и других ограничительных мер. Проиллюстрируем это гипотетической ситуацией о кофе, приведенной во Врезке 4-1. Либерализация торговли заставит вымышленную северную страну отменить протекционистские меры по защите своего рынка кофе, в результате она сможет направить ресурсы, использовавшиеся для поддержки этого производства, в другие, более производительные, отрасли. В свою очередь, это благоприятно скажется на странах, где кофе произрастает в естественных условиях, стимулировав рост их экспорта. Такие изменения будут иметь и экологический эффект: для выращивания в бывших кофейных теплицах того же объема более традиционных для данной страны культур потребуется значительно меньше топлива или от него вообще можно будет отказаться.

С другой стороны, либерализация торговли может иметь и **негативные** последствия. Так, если страна специализируется на продукции, в основе которой лежат природные ресурсы или “грязные” технологии, то их доля в экономике возрастет. Без соответствующей экологической политики это будет означать рост загрязнения или чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов, например, рыбы или леса. Таким образом, если либерализация будет способствовать развитию торговли в данном направлении, то привязка национальных природных ресурсов к международным потребностям приведет к ухудшению состояния окружающей среды и истощению природных ресурсов. Побочным следствием этого может оказаться то, что государственные управленческие структуры не справятся с ростом экономической активности. Также либерализация торговли может способствовать привлечению таких производств, вклад которых в развитие страны будет незначительным.

Еще одна группа вероятных негативных последствий экономической открытости связана со сроками проведения либерализации торговли и реструктуризации экономики. Это является следствием открытости страны как для торговли товарами и услугами, так и для инвестиций (включая прямые и портфельные инвестиции, игру на валютной бирже). Все больше и больше исследований показывают, что сроки являются критическим фактором для торговли и инвестирования при проведении либерализации. Так, экономики небольших развивающихся стран могут сильно пострадать от географических, отраслевых и организационных трудностей, если те не будут быстро разрешены. Сам переходный период может оказаться болезненным и долгим. Опыт показывает, что для таких экономик переход к открытости должен быть тщательно подготовлен и сопровождаться разработкой стратегий, направленных на смягчение последствий реструктуризации. В противном случае, либерализация в краткосрочной и среднесрочной перспективе фактически может работать против роста, обеспечения занятости, борьбы с бедностью, сохранения окружающей среды и других целей устойчивого развития.

5. Взаимосвязь с юридическими и политическими вопросами

В предыдущем разделе описывалось, каким образом торговля, окружающая среда и развитие соотносятся друг с другом на физическом и экономическом уровне, причем основное внимание было сосредоточено на влиянии торговли на окружающую среду и развитие. В данном разделе рассматривается другой класс взаимосвязей - взаимодействие между торговым и экологическим законодательством. Ранее отмечалось, что экологическое законодательство все больше диктует странам, как они должны строить свою экономику (например, Киотский протокол, если он будет успешно реализован, повлечет за собой огромные изменения в сфере принятия решений в отношении инвестиций и производства), а торговое законодательство все больше указывает странам, как они должны формировать свои внутренние законы и политику в таких областях, как охрана окружающей среды. Таким образом, неизбежно, что две системы законодательства и политики будут взаимодействовать.

Это может происходить на двух уровнях - национальном и международном. На национальном уровне области политики, которые мы будем рассматривать, включают в себя субсидии, экологические ярлыки, права интеллектуальной собственности, сельское хозяйство, инвестиции, и государственные закупки. Мы также рассмотрим экологические стандарты национального уровня и то, как они соотносятся с тремя вещами - дискриминацией, основанной на использовании методов обработки и производства; влиянием конкуренции между странами на стандарты различного уровня, и формированием политики в условиях неопределенности. На международном уровне мы рассмотрим взаимодействие между многосторонними системами торговли и многосторонними нормативами рационального природопользования.

5.1 Экологические стандарты и методы обработки и производства

В истории торгового законодательства ни с одной аббревиатурой не было связано столько дискуссий, как с английским сокращением "PPM", которое расшифровывается как "метод обработки и производства" (process and production method). По мнению многих людей, эти дебаты лежат в основе взаимоотношений между торговлей и окружающей средой.

Метод обработки и производства (далее - МОП) - это тот процесс, в ходе которого делается продукт. Многие продукты проходят ряд стадий и, следовательно, ряд МОП, до того как они будут готовы появиться на рынке. Например, чтобы сделать бумагу необходимо вырастить и вырубить деревья, обработать древесину, отбелить целлюлозу и т.д. Различные процессы оказывают различное воздействие на окружающую среду - на биоразнообразие, на связанные с лесом водотоки и животный мир, на здоровье человека, зависящее от химического загрязнения водоемов, или же приводят к загрязнению воздуха или расходу энергии. Другая бумага может быть сделана на основе переработки отходов, и другие процессы будут связаны уже с другими видами воздействия на окружающую среду.

Важное значение имеет техническое различие между МОП, связанным с продуктом, и МОП, не связанным с продуктом (см. Врезку 5-1). Во всей этой книге термин МОП употребляется в отношении МОП, не связанных с продуктом, что при общих рассуждениях является более или менее общепринятым.

Врезка 5-1: Связанные и не связанные с продуктом методы обработки и производства (МОП)

Проведение различия между МОП, связанными с продуктом, и МОП, не связанными с продуктом, может показаться малосущественным, но его необходимо понять, так как эти два вида МОП совершенно по-разному трактуются законом.

Различие основывается на том, как МОП влияет на конечный продукт. Возьмем два продукта, скажем, два рулона газетной бумаги. Один из них на 50 % произведен на основе вторичного сырья, а другой на 100 % сделан из новой целлюлозы. Это два совершенно различных МОП. Но ключевым вопросом остается то, обладает ли конечный продукт различными качествами, из-за которых он будет по-разному использоваться и утилизироваться. Если газетная бумага на основе вторичного сырья выполняет во всех отношениях те же функции, что и продукт, сделанный из новой целлюлозы, то обработка вторичного сырья в данном случае будет являться *МОП, не связанным с продуктом*, так как он оказывает ничтожное воздействие на конечный продукт.

Еще, например, возьмем два яблока - одно, выращенное естественным путем, а другое - с применением пестицидов, и следы некоторых из них остались на продукте. Опять мы имеем дело с очень разными МОП. Но в этом случае эта разница заставит нас обращаться с этими продуктами и использовать их (но, по-видимому, не утилизировать) по-разному. Пожалуй, некоторые люди захотят срезать кожуру с яблока, выращенного с использованием химикатов, а пограничный контроль будет проверять остаточный уровень

пестицидов, чтобы он соответствовал установленным санитарным нормам. Яблоко, выращенное естественным путем, может стать предметом более тщательного пограничного контроля, направленного на то, чтобы предотвратить распространение вредителей. Различные МОП в этом случае создают различия и для конечного продукта и, следовательно, они должны рассматриваться как МОП, *связанные с продуктом*.

Торговое законодательство не ставит под вопрос право стран устанавливать дискриминационные ограничения на основе МОП, связанных с продуктом. Разумеется, имеются правила относительно *процесса* дискриминации (например, Соглашение о санитарных и фитосанитарных мероприятиях, устанавливая ограничения на остаточный уровень пестицидов, отдает предпочтение международным стандартам), но *принцип* дискриминации принимается. С другой стороны, не связанные с продуктом МОП не делают различий в отношении коммерческой или практической заменимости продуктов – критерий, который, как мы отмечали в Главе 3, все больше используется в ВТО при установлении схожести продуктов. И, как мы отмечали, законы ВТО не позволяют странам устанавливать дискриминационные ограничения в отношении сходных продуктов, каким бы различным ни было их воздействие на окружающую среду.

Этот запрет не имеет большого экологического смысла. Способ производства продукта – это один из трех главных вопросов, волнующих менеджера по вопросам охраны окружающей среды: как продукт делается, как он используется, и как он утилизируется. Национальные экологические нормативы в отношении МОП имеются в изобилии: фабрикам и заводам указывают, какой объем загрязнений они могут выбрасывать в окружающую среду, лесохозяйственным предприятиям указывают, как и где они могут добывать древесину, а горнодобывающим компаниям указывают, что они должны делать со своими отвалами и как они должны проводить рекультивацию нарушенных земель после прекращения добычи. Таким образом, с экологической точки зрения, имеет смысл также быть в состоянии проводить различия между схожими по всем прочим параметрам продуктами только на основании того, что способ их производства был "чистым" или "грязным".

Однако, разрешение проводить дискриминационные различия, основанные на МОП, на практике может быть связано с некоторыми трудностями для торговой системы. Это дало бы правительствам больше возможностей для несправедливого протекционизма по отношению к своей промышленности в борьбе с иностранной конкуренцией. Руководствуясь не экологическими, а экономическими соображениями, правительство могло бы провести учет экологически предпочтительных МОП, используемых отечественной промышленностью, и ввести новые нормативы, наказывая тех производителей, которые их не используют (т.е. иностранцев).

Во всяком случае, это может привести к экологическим улучшениям, если только речь идет о какой-либо отдельной отрасли промышленности, и если только возникающая при этом экономическая неэффективность не столь значительна, чтобы свести на нет получаемую экологическую выгоду. (См. дискуссию в Главе 2 об экономической эффективности и охране окружающей среды.) Но есть два других опасения. Первое – это то, что внедряемые таким образом стандарты могут быть экологически неприемлемыми для некоторых иностранных конкурентов. Например, страна, сталкивающаяся с серьезной проблемой нехватки воды, может принять законы, вводящие дискриминационные ограничения в отношении продуктов, произведенных при расточительном расходе воды. Но это вынудило бы экспортеров из обеспеченных водой стран соблюдать стандарты, не отвечающие их местным условиям окружающей среды.

Второе опасение – это связанный с этим аргумент, высказываемый некоторыми развивающимися странами, которые заявляют, что их социальные приоритеты отличаются от социальных приоритетов развитых стран. Они могут, например, быть более озабоченными экологическими аспектами проблемы чистой воды, чем глобальным потеплением. Или же их могут больше волновать вопросы инфраструктуры, образования и здравоохранения, чем *любые* экологические проблемы. Если это так, то, согласно данной аргументации, несправедливо со стороны развитых стран вводить дискриминационные ограничения в отношении экспорта на основе экологических соображений, имеющих для развивающихся стран второстепенное значение, что заставляет эти страны либо принимать экологические приоритеты богатых стран, либо страдать от потерь в результате отказа от обеспечивающего их благосостояние экспорта. Многие развивающиеся страны обеспокоены тем, что если ВТО позволит вводить основанные на МОП дискриминационные ограничения, руководствуясь экологическими соображениями, то она также будет вынуждена позволить делать это, руководствуясь социальными соображениями, такими как права человека, условия труда и т.д., что сулит развивающимся странам еще большую опасность для их экспорта.

Другой довод в этом споре состоит в том, что нынешние богатые страны достигли своего уровня благосостояния, сжигая массу ископаемого топлива, вырубив большую часть своих лесов, разрушая озоновый слой и другим образом обращая в деньги национальные и глобальные ресурсы окружающей среды. Теперь, когда достигнутый ими уровень богатства позволяет им поддерживать высокие экологические

стандарты, было бы лицемерным запрещать развивающимся странам идти по тому же пути. Такие требования должны как минимум сопровождаться технической и финансовой помощью, направленной на экологические улучшения и другие формы наращивания экономического потенциала.

И, наконец, есть довод суверенитета. Если ущерб окружающей среде представляет собой сугубо локальную проблему, то тогда это относится к компетенции правительства не импортирующей, а экспортирующей страны. Однако этот довод становится неубедительным, если речь идет не о сугубо локальном экологическом ущербе, а касается загрязнения вод или воздуха, распространяющегося на соседние страны, сокращения численности животных, мигрирующих через границы, или негативного влияния на атмосферу. Здесь потребность в международном сотрудничестве очевидна.

Многосторонние экологические соглашения (МЭС) – это одна из форм такого сотрудничества и один из наиболее широко рекомендуемых путей предотвращения экологических и торговых конфликтов, основанных на МОП. То есть, страны должны вместе договориться, гармонизировать ли им стандарты или жить, пользуясь согласованным на переговорах набором различных национальных стандартов. Как мы видели, многие из таких соглашений сегодня действуют. Однако, для достижения таких соглашений требуется много лет переговоров, и нужно еще больше времени, чтобы достигнутые соглашения заработали в полной мере – это проблема, если затронутый экологический вопрос не терпит отлагательства. Кроме того, некоторые сферы деятельности еще не "дозрели" до соглашений; страны часто расходятся во мнениях относительно необходимости регулирования и механизмов его осуществления. Эти факторы могут привести к тому, что ряд проблем, имеющих для некоторых стран огромное значение, окажется непривлекательным решать в международном формате.

5.2 Экологические стандарты и конкуренция

В развитых странах главная забота экологической общественности – это перспектива "гонки ко дну", когда страны стараются привлечь инвестиции путем снижения экологических стандартов и отказа их применять. Это довод тех, кто говорит о "рае для загрязнителей окружающей среды", т.е. о том, что в условиях свободной торговли фирмы будут мигрировать туда, где экологические нормативы менее строгие и где использование "грязных" МОП даст им преимущества в конкуренции.

Исследователи долго искали свидетельства о "рае для загрязнителей окружающей среды", но мало что нашли. Переезжая на новое место, фирма кроме только лишь экологических издержек должна принимать в расчет множество других факторов, в т.ч. инфраструктуру, доступ к ресурсам, расходы на зарплату, производительность труда и политический риск. Расходы на экологический контроль составляют в среднем 2-3% от общих затрат, хотя в некоторых секторах производства (например, при выплавке алюминия или производстве цемента) они могут быть существенно выше.

Угроза перемещения фирм – это скорее предмет дискуссий, а не реальное перемещение. Угроза, ставшая очевидной или только ожидаемая, может привести в действие механизм "регулирующего охлаждения", т.е. создать такую атмосферу, когда правительство уклоняется от ужесточения экологического законодательства из-за боязни изгнать существующий бизнес или упустить потенциальные инвестиции.

Та же озабоченность в отношении конкуренции лежит в основе проблем, с которыми сталкиваются многие экспортеры товаров, пытающиеся проводить приемлемую экологическую политику. Такая политика могла бы помочь придать внешний характер внутренним экологическим издержкам производства и, таким образом, повысить цену конечного продукта. Для большинства товаров даже небольшой рост цены может оказаться достаточным, чтобы отпугнуть покупателей к одному из многочисленных конкурентов. В отличие от товаров и продуктов широкого потребления, прочие товары обычно не могут создать рыночную нишу для более экологичных товаров. Покупатели меди, например, желают иметь самую дешевую медь, отвечающую их техническим требованиям, и, как правило, их не волнует загрязнение окружающей среды при производстве этой меди. Это серьезная проблема, принимая во внимание важность экспорта товаров для экономики многих развивающихся стран, а также далеко идущие экологические последствия производства большинства товаров.

5.3 Экологические стандарты, наука и меры предосторожности

Наука – это исходная точка любой экологической политики. Без науки у нас нет возможности узнать, что происходит в окружающей природной среде, кроме того, что воспринимается нашими органами чувств. Наука наделяет окружающую среду способностью "говорить", а любая политика строится на учете тех интересов, которые озвучиваются. Но научный метод не всегда дает точную информацию для принятия политических решений, так как научные знания редко бывают абсолютно достоверными или полными. И

даже когда научные факты вполне достоверны (например, о том, что определенные газы в атмосфере удерживают тепло и могут изменить климат планеты), их влияние на политику может быть туманным.

Напряженность между наукой и политикой – это постоянная тема международных экологических форумов. Все эти форумы располагают каким-либо методом пересмотра новых научных фактов; часто это происходит на конференции заинтересованных сторон, часто – через соответствующие вспомогательные органы и, в таких исключительных случаях, как климатический режим, через специально созданные независимые организации, такие как Межправительственный комитет по изменению климата.

Принцип предосторожности, охарактеризованный в Главе 2 как основной экологический принцип, подталкивает к тому, что природоохранные меры должны иногда приниматься, даже если научная информация неполна. Но это оказалось трудным реализовать на практике, так как при этом требуется, чтобы люди, осуществляющие политику, были довольно осмотрительны. Исходя из этих соображений, важно разработать критерии, которыми следует руководствоваться при реализации данного принципа. Наряду с прочими вещами эти критерии должны соблюсти баланс между двумя важными факторами: размером возможного ущерба и ценой действий (или бездействия).

По мере роста размера возможного ущерба возрастает и необходимость действовать, соблюдая меры предосторожности. Когда потенциальный ущерб очевиден, как в случае с истощением озона в стратосфере, необходимость действовать становится более ясной и вызывает меньше споров. Когда потенциальный ущерб менее очевиден, принятие мер предосторожности может вызывать чрезвычайно много споров, так как затронутые стороны стремятся защитить свои интересы. Действительно, это нормально ожидать противоречий в отношении действий по таким вопросам, как генетически измененные организмы, где у науки еще нет ясности и где происходит быстрое развитие.

Некоторые правительства используют инструменты оценки риска, чтобы свести к минимуму свободу действий при реализации принципа мер предосторожности. Это будет сдерживать действия и может оставить нерешенными так много проблем, что принятие решений не обязательно станет более легким.

Величина издержек – это другой критерий, который нужно иметь в виду при реализации принципа мер предосторожности. Ресурсы ограничены, и, таким образом, правительства должны принимать жесткие решения о том, где принимать такие меры. Очевидно, что следует принять меры предосторожности, чистая стоимость которых равна нулю. Но так как такие действия могут быть сопряжены с потерями в одной сфере (даже если это уравновешивается получением выгод в другой), то со стороны теряющей стороны это может вызвать яростное сопротивление. *Бездействие* также может иметь свою цену – цену неконтролируемого ущерба окружающей среде, и она может быть огромной. Важно, чтобы она тоже учитывалась в расчетах и сопоставлялась с величиной издержек предпринимаемых мер.

5.4 Экологическая маркировка и программы сертификации систем экологического управления

Экологическая маркировка (или экомаркировка) и программы сертификации систем экологического управления, как и многосторонние экологические соглашения (МЭС), усиленно рекламируются как возможное решение проблем методов обработки и производства (МОП), упоминавшихся ранее. То есть, не правительства с помощью законов должны диктовать, какие МОП приемлемы, а потребители, получив информацию с помощью ярлыков и сертификатов, должны сами решать, что им покупать. В отличие от правительственных законов и нормативов это инструменты, основанные на принципе добровольности, которые обеспечивают потребителя информацией, помогающей ему сделать сознательный выбор. Экомаркировка информирует потребителя о конкретных продуктах, в то время как программы сертификации систем экологического управления (СЭУ) сообщают ему данные о компаниях (или их частях), которые производят эти продукты. В данном разделе вначале дается определение этим двум инструментам, а затем рассматривается вопрос, как они могут взаимодействовать с правилами международной торговли.

5.4.1 Экомаркировка

Экомаркировка сообщает нам об экологическом воздействии в результате производства или использования продукта. Ее употребление добровольно, но на некоторых рынках они становятся важным фактором конкуренции. Есть много различных программ внедрения маркировок, реализуемых правительствами, частными компаниями и неправительственными организациями, но все они сводятся к трем основным типам (см. Врезку 5-2). Для каждого из них Международная организация по стандартизации (МОС), штаб-квартира которой находится в Женеве, разработала стандарты.

Врезка 5-2: Экомаркировка по классификации МОС; три типа

Тип I. Маркировка этого типа сравнивают продукты друг с другом в рамках одной и той же категории и присуждаются тем продуктам, которые на протяжении всего своего "жизненного цикла" оказываются более предпочтительными с экологической точки зрения. Критерии устанавливаются независимым органом и за их соблюдением следят в рамках процесса сертификации, или аудита. Такое ранжирование продуктов требует строгости суждений: возьмите два продукта, идентичных по всем прочим параметрам, но один из которых способствует загрязнению воздуха, а другой - воды. Которому из них отдать предпочтение?

Тип II. Маркировка этого типа - это претензия на экологичность товаров со стороны их производителей, импортеров или распространителей. Они не заверены независимыми экспертами, не используют заранее установленных и общепринятых критериев оценки, и можно утверждать, что из трех типов экологических ярлыков данный тип наименее информативен. Примером ярлыка типа II может послужить ярлык, сообщающий, что продукт "биodeградеable", но не дающий определения этому термину.

Тип III. Маркировка этого типа содержит список воздействий продукта на окружающую среду на протяжении всего его "жизненного цикла". Они похожи на маркировку на продуктах питания, в которых содержатся подробные сведения об их питательных свойствах - содержании жиров, сахара или витаминов. Категории информации могут задаваться представителями промышленности или независимыми органами. В отличие от ярлыков типа I они не дают оценку продуктам, предоставляя это сделать самим потребителям. Критерии задаются вопросом, располагает ли средний потребитель временем и знаниями, чтобы судить о том, например, что выбросы серы более опасны, чем выбросы кадмия.

5.4.2 Сертификация систем экологического управления (СЭУ)

Применение сертификации СЭУ позволяет оценивать общий подход компаний к проблемам окружающей среды. В отличие от экомаркировки эти методы вообще не затрагивают вопрос об экологическом воздействии продуктов, производимых компаниями. Они скорее заставляют компании в процессе их деловой активности следовать тем экологическим принципам и директивам, которые они установили для себя. Требования таких добровольных программ часто гибкие, открытые для интерпретации и в целом менее спорны по сравнению с экомаркировкой.

Стандарт системы экологического управления ISO 14001 - это одна из таких программ на международном уровне. ISO 14001 помогает компаниям наладить, понять и улучшить свое экологическое управление. В отличие от узкоотраслевой сертификации ISO 14001 не задает конкретные принципы или директивы, которым нужно следовать. Компании могут и сами засвидетельствовать соответствие стандарту, но большинство стремится к независимой сертификации. Критерии утверждают, что ISO 14001 ничего не говорит об экологическом поведении компании, а обращается лишь к вопросам эффективности ее системы экологического управления. Однако ISO 14001 может быть полезен в том отношении, что он заставляет компании признавать экологические проблемы и заниматься их решением.

Где-то посередине между экомаркировкой и сертификацией СЭУ располагается новый класс отраслевой экологической сертификации, разработанной, например, для таких сфер, как лесное хозяйство, рыболовство, органическое земледелие и туризм. Компания успешно проходит сертификацию, если независимый аудитор придет к выводу, что она удовлетворяет принципам и критериям, установленным программой. Производственная направленность позволяет применять эту программу более конкретно в отличие от общих систем типа ISO 14001. Сертификация обычно позволяет компании оценить, что ей стоит указать на экомаркировке своего продукта.

5.4.3 Экомаркировка, сертификация систем экологического управления (СЭУ) и международная торговля

По мере того как потребители все глубже осознают экологические проблемы, спрос на экологичные товары и компании растет. Экомаркировка и программы сертификации СЭУ полезны тем, что дают потребителям информацию, позволяющую им принимать экологически грамотные решения относительно покупки товаров. Но они могут также породить проблемы на международном уровне, касающиеся как принципов, так и процесса.

Проблема принципа та же самая, что и была описана выше применительно к МОП, и касается в основном экомаркировки, поскольку потребители часто ориентируются на них, когда реализуют на практике основанные на МОП дискриминационные ограничения. Большинство систем экомаркировки - это национальные программы, разработанные с учетом внутренних экономических и экологических реалий страны и принимающие во

внимание отечественные экологические приоритеты. Критерии, разработанные в ходе этого процесса, могут не соответствовать экологическим и социальным приоритетам других стран. Например, охрана лесов - это приоритет для некоторых стран, в частности тех, где лес плохо возобновляется, и, следовательно, потребители могут пожелать, чтобы экоярлык присваивался бумаге, произведенной с участием переработанного вторичного сырья. Но это поставит в невыгодное положение бумагу из других стран, где климат позволяет содержать приносящие прибыль экологически сбалансированные лесные плантации и бумага на 100 % производится из новой целлюлозы.

Процессуальная проблема относится к тем процедурам, которым должны следовать иностранные производители, чтобы получить экоярлык или пройти сертификацию. Для процедур тестирования могут потребоваться технологии, инфраструктура и специальные знания, которых нет в некоторых странах, особенно на Юге. Даже если такое тестирование может быть сделано, оно будет сопряжено с гораздо большими издержками, чем те, которые несут "северные" производители. Например, технология, которая требуется для проверки генетически измененных организмов в продуктах питания, очень дорогая. Поэтому рыночные возможности, которые открываются благодаря экоярлыку, указывающему, что продукт не содержит генетически измененных организмов, могут быть более ограниченными в странах, где нет соответствующего оборудования для тестирования, а также в странах, которые зависят от низких трудовых и капитальных затрат.

Другая процессуальная проблема относится к установлению международных стандартов сертификации и разработке экоярлыков такими органами, как Международная организация по стандартизации (МООС). И хотя признано, что эти усилия помогают сделать процессы более открытыми и способствуют взаимному признанию претензий разными странами, но при этом они требуют от стран-участниц больших расходов денег и времени. Это ведет к тому, что в этот процесс вовлечено лишь немного развивающихся стран. Кроме того, ему часто не хватает прозрачности. В результате некоторые опасаются, что международные органы стандартизации могут превратиться скорее в инструмент западных стран, помогающий им в стратегическом плане отстаивать свои доминирующие позиции на рынке.

5.5 Субсидии

Субсидии представляют собой одну из наиболее очевидных сфер, где переплетаются интересы представителей торговли и сторонников охраны окружающей среды. И те, и другие выступают против так называемых "порочных" субсидий - субсидий, которые вредны для окружающей среды и для экономики. И также могут быть возможности для сотрудничества в отношении допуска новых субсидий, приносящих пользу окружающей среде, не нанося необоснованного вреда торговле.

По разным оценкам, объем "порочных" инвестиций во всем мире составляет от 500 миллиардов до 1,5 триллионов долларов США в год. Это мощный фактор, наносящий ущерб окружающей среде и экономической эффективности. В области взаимосвязей между окружающей средой и торговлей интерес в этом отношении представляет ряд отраслей, среди которых в первую очередь речь идет сельском и лесном хозяйстве, энергетике, транспорте и рыболовстве.

И сторонники охраны окружающей среды, и приверженцы свободной торговли выступают против "порочных" субсидий, потому что они искажают цены. С экологической точки зрения, они искусственно снижают издержки неэкологичной деловой активности. Например, субсидии в области рыболовства выражаются в форме дешевых кредитов для рыбаков, освобождения от налогов на топливо и прямые гранты на закупку снастей, судов и прочего оборудования. Все эти меры снижают издержки рыболовства и ведут к чрезмерной эксплуатации ресурсов - слишком много рыбаков и слишком много судов приходится на слишком маленькое количество рыбы. В других отраслях наблюдается в сущности тот же сюжет. Сельское хозяйство, энергетика и транспорт создают большую нагрузку на окружающую среду, но большая часть экологического ущерба, который они наносят, не включена в рыночную цену производимого этими отраслями товара. Например, потребитель, покупающий хлеб, не платит за экологический ущерб, нанесенный в результате выращивания пшеницы. Таким образом, субсидирование производителей пшеницы, расширяющих размах своей деятельности, увеличивает размер экологического ущерба. И без того тяжелое положение еще больше усугубляет то, что субсидирование загрязняющих окружающую среду отраслей или технологий лишает стимулов разработку более экологичных альтернатив. Во всем мире субсидии энергетике, работающей на ископаемом и ядерном топливе, в размере 145 миллиардов долларов США в год лишают физического, финансового и интеллектуального капитала исследования и разработки альтернативных вариантов, таких как использование солнечной энергии.

С экономической точки зрения, искаженные цены уменьшают одну из главных потенциальных выгод торговли - повышение эффективности производства (см. Главу 4). Если, например, Исландия выделяла бы

достаточное количество субсидий на производство кофе в теплицах, она могла бы стать конкурентоспособным экспортером. Но большинство людей согласится с тем, что это было бы для исландской экономики феноменальным разбазариванием ресурсов.

Важно помнить, что не все субсидии "порочные". Субсидии, которые компенсируют ранее не оплачивавшиеся расходы на деятельность в интересах охраны окружающей среды, могут быть социально желательными. Например, правительствам имело бы смысл субсидировать развитие и распространение солнечной энергетики как альтернативы ископаемым видам топлива, поскольку это могло бы привести к сокращению выбросов парниковых газов. Если экологические издержки принимаются в расчет, такие субсидии действительно приближают цены к их истинному уровню. ВТО признает, что некоторые виды субсидий желательны, и предусмотрела исключение в Соглашении о субсидиях и компенсационных мерах, допускающее определенные субсидии фирмам для того, чтобы они могли привести свою деятельность в соответствие с новыми экологическими нормативами (до 20% от размера одноразового расхода). Кроме того, делался ряд предложений относительно правил ВТО, чтобы допустить субсидии, способствующие распространению экологически безопасных технологий.

Даже "порочные" субсидии заслуживают тщательного анализа. Отказ от них в краткосрочной перспективе может вызвать трудности у тех, кто в наименьшей степени способен принять такой удар. Например, отмена субсидий на ископаемые виды топлива в странах с холодным климатом может повредить беднякам, которые не смогут без таких субсидий обогреть свои дома. Отмена субсидий в сфере рыболовства может в первую очередь означать потерю необходимого дохода теми странами, которые торгуют правом вылова рыбы в своих территориальных водах. Такого рода размышления говорят о том, что отмена субсидий должна сопровождаться принятием переходных мер.

Еще неизвестно, сможет ли ВТО сыграть существенную роль в отмене "порочных" субсидий. Выдвинут ряд предложений относительно того, как ВТО могла бы помочь сократить "порочные" субсидии в сфере рыболовства, а вопрос о том, как разработать приемлемые субсидии в сельском хозяйстве, имеет важные экологические аспекты (см. Раздел 5.6). Однако достижение консенсуса в отношении таких изменений будет нелегкой задачей, поскольку от каждой "порочной" субсидии получает выгоду множество людей, которые стремятся к тому, чтобы все оставалось по-прежнему.

5.6 Сельское хозяйство

Изменения в законодательстве, регулирующем международную торговлю сельскохозяйственными продуктами, будут иметь значительное и комплексное влияние на устойчивое развитие. Сельское хозяйство и торговля сельскохозяйственными продуктами экономически важны практически для всех регионов мира. Промышленно развитые страны безраздельно господствуют как в качестве экспортеров, так в качестве импортеров сельскохозяйственной продукции, при этом лидирующие позиции однозначно занимают США. Но растет относительная важность торговли сельскохозяйственными продуктами для экономики стран Азии, Латинской Америки и Африки.

Сельское хозяйство играет также ключевую роль в сфере охраны окружающей среды. Оросительные системы – самый крупный потребитель воды в большинстве стран. Сток с сельскохозяйственных угодий и просачивание в землю удобрений и пестицидов – это важные источники загрязнения грунтовых вод. Изменение характера землепользования, например, замена лесов сельскохозяйственными угодьями, может разрушить местообитания растений и животных. Интенсивное животноводство во многих странах так выросло, что порождает серьезные проблемы утилизации отходов и превратилось в источник загрязнения воздуха и воды.

Изменение характера торговли и производства может оказывать как социальное, так и экологическое воздействие. Падение цен может заставлять людей уезжать со своих ферм, что отрицательно сказывается на состоянии сельских сообществ и учреждений и сокращает "человеческий" и финансовый капитал, необходимый для долгосрочного содержания земель.

Можно утверждать, что сельское хозяйство было предметом самых трудных переговоров Уругвайского раунда (в рамках ГАТТ). Ранее сельскому хозяйству был предоставлен особый статус, позволявший странам защищать свое отечественное производство такими методами, которые были недопустимы в других отраслях. Соглашение по сельскому хозяйству, достигнутое на Уругвайском раунде, было первым шагом к тому, чтобы поставить сельское хозяйство в рамки нормальных правил, установленных торговыми законами; среди прочих мер это соглашение предписывало наложение ограничений на экспортные субсидии для продуктов сельского хозяйства, сокращение как размеров субсидий, так и объемов субсидируемого экспорта, а также сокращение поддержки, оказываемой отечественным фермерам. Часть неизменной повестки дня Уругвайского раунда – текущий план работ, предписанных соглашениями – это пересмотр соглашения по

сельскому хозяйству, начатый в 1999 году. Некоторые из вопросов, которых может коснуться этот пересмотр, обсуждаются ниже.

С экологической точки зрения, одним из вызывающих интерес ключевых моментов программы либерализации являются субсидии и другие формы поддержки. В первую очередь важно проводить различие между поддержкой, влияющей на принятие производственных решений, и поддержкой, не влияющей на производство. Например, субсидия, предоставляемая за каждый гектар обрабатываемой земли, повлияет на производство таким образом, что будет стимулировать возделывать больше земель. С другой стороны, страхование дохода фермера – это форма поддержки, не сопряженная с такими нежелательными стимулами (хотя некоторые экономисты считают, что *любые* выплаты фермерам влияют на принятие производственных решений – даже страхование дохода сокращает риски и, следовательно, повышает ожидаемую прибыль). Такой тип поддержки, не влияющей на принятие производственных решений, получил название "разъединенной"; ей отдают предпочтение как экономисты, так и сторонники охраны окружающей среды.

Что же не в порядке с поддержкой, связанной с производством? Просто такая поддержка стимулирует избыточное производство. А это обостряет все обсуждавшиеся выше экологические проблемы. Иногда это также приводит к отказу от традиционной экологически разумной практики, такой как севообороты и парование полей. Стимулы очень велики: согласно оценкам, промышленно развитые страны Запада выделили в 1996 году 302 миллиарда долларов США на поддержку аграрного сектора (не вся она связана с производством). Другие формы субсидий сельскому хозяйству искусственно занижают цены воды, удобрений и пестицидов, способствуя их излишнему расходу.

Поддержка сельского хозяйства – это также ключевая проблема развития. Многие развивающиеся страны имеют преимущества в сфере производства сельхозпродуктов по сравнению со своими торговыми партнерами из числа развитых странами, но, тем не менее, остаются не в состоянии использовать этот потенциал для роста. Субсидированный экспорт излишков из развитых стран сбивает цены на международных рынках, делая сельское хозяйство менее выгодным занятием в тех странах, чьи правительства не могут себе позволить выделение субсидий.

Обязательства, принятые на Уругвайском раунде, начинают обращаться к некоторым из этих проблем. Развитым странам было дано шесть лет, чтобы снизить свои сельскохозяйственные тарифы в среднем на 36 %, сократить свою общую поддержку на 20 % и урезать экспортные субсидии на 36 %. Развивающиеся страны также были обязаны произвести сокращения в этих сферах, но не такие существенные (для многих из этих стран уровень поддержки и так был значительно ниже) и в течение десяти, а не шести лет. Но даже после таких сокращений сельское хозяйство по-прежнему остается отраслью, где протекционизм, пожалуй, самый большой; средние тарифы остаются относительно завышенными (приблизительно на 40 %). А некоторые страны для защиты определенных продуктов применяют "мегатарифы" до 350 %.

Несмотря на сокращения экспортных субсидий и программ поддержки отечественных фермеров Соглашение по сельскому хозяйству допускает продолжение поддержки в определенных сферах, относящихся к так называемому "зеленому ящику". Они включают в себя агроэкологические мероприятия, не оказывающие существенного влияния на производство или торговлю, такие как поддержка научных исследований, компенсация ущерба, причиненного катастрофами, и программы структурной адаптации. Кроме того, Соглашение предусматривает исключения, относящиеся к так называемому "синему ящику" и касающиеся прямых выплат по программам ограничения производства. Один из ключевых вопросов для будущих переговоров – это размер таких исключений. Некоторые страны указывают на "многофункциональность" сельского хозяйства – если оно экологически грамотно ведется, то оно позволяет не только производить продукты питания, но и поддерживать биоразнообразие, сохранять почвы, обеспечивать продовольственную безопасность страны и т.д. Они считают, что за эти социальные блага должно платить государство и, следовательно, поддерживающие выплаты относятся к "зеленому ящику". В ответ на это критики заявляют, что аргумент многофункциональности – это старая песня на новый лад и что страны, не желающие прекращать поддерживать свой аграрный сектор, придумывают для этого новые способы.

В ряде стран производители все больше используют в сельском хозяйстве генетически измененные организмы (ГИО). Экологические аспекты беспокойства относительно применения ГИО связаны, в частности, с возможностью того, что устойчивость ГИО по отношению к воздействию насекомых или гербицидов распространится и на другие, менее желательные типы растений, а также боязнью того, что они, например, имея в своем составе аллергены или канцерогенные вещества, могут породить новые неизвестные опасности для здоровья человека. Других заботит относительно небольшое число компаний, контролирующих ГИО, и возможные последствия этого для потребителей и мелких сельских производителей, особенно в развивающихся странах. Ряд проблем может быть связан с ГИО в торговле. Конфликты в отношении ГИО могут привести к сокращению их доли на рынке, если импортеры не будут пропускать их через границу, а потенциальное нарушение торговых потоков в сельском хозяйстве породит

проблемы для менее развитых стран, стремящихся использовать ГИО для изучения возможностей по наращиванию производства продуктов питания. Несомненно, что в предстоящие годы этой проблемой либо займется ВТО, либо она будет включена в Протокол о биологической безопасности Конвенции о биологическом разнообразии, либо произойдет и то, и другое.

5.7 Права интеллектуальной собственности

Соглашение ВТО о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (TRIPS) устанавливает виды защиты, которую должны получать нововведения (например, книги должны быть защищены авторским правом, промышленные процессы должны быть запатентованы), и заставляет всех членов ВТО придерживаться одинаковых минимальных стандартов защиты. Среди нормативов ВТО это Соглашение уникально тем, что оно носит *абсолютно предписывающий характер*. То есть, все прочие нормативы ВТО указывают, чего странам не следует делать, в то время как TRIPS предписывает, что страны *должны* делать.

Права интеллектуальной собственности – это патенты, авторские права и другие средства защиты исключительной способности автора нововведения контролировать использование своего нововведения в течение установленного периода. В этот период владелец прав интеллектуальной собственности обычно старается выставить на рынке и продать свою идею, чтобы восполнить свои затраты на исследования и разработки. Права интеллектуальной собственности повышают благосостояние автора нововведения, чьи усилия заслуживают компенсации, за счет благосостояния общества в целом, которое получит выгоду от приобретения неограниченного доступа к нововведению. Для устойчивого развития имеет критическое значение, чтобы этот обмен был должным образом сбалансирован. Нововведения, будь то в сфере эффективного использования энергии, применения новых лекарственных средств или улучшенных сельскохозяйственных культур, лежат в самой основе устойчивого развития, но от них мало проку, если они не получают широкого распространения.

Как строгие права интеллектуальной собственности, такие как предусмотренные TRIPS в рамках ВТО, влияют на этот баланс? С одной стороны, хорошо, что они могут помочь обеспечить, чтобы больше инноваций имело место. Кто решится без гарантии такой защиты тратить миллионы долларов на разработку, например, новой компьютерной программы, которую другие люди затем смогут как угодно копировать и распространять по минимальной цене? (Интеллектуальная собственность обычно имеет очень высокую стоимость разработки, но затем, когда продукт разработан, затраты на его тиражирование низки.)

Строгие права интеллектуальной собственности также помогают распространению новых технологий – продуктов нововведений. Передача технологий – это обычно коммерческая сделка, которая осуществляется рядом способов:

- Прямые инвестиции (например, строительство фабрики);
- Совместные предприятия с местными фирмами;
- Дочерние компании, находящиеся в полной собственности;
- Лицензирование (продажа прав использовать технологию);
- Обучение и обмен информацией;
- Продажа и контракты, касающиеся управления.

Авторам нововведений будет намного удобней использовать эти механизмы в странах, которые обязались обеспечивать строгую охрану прав интеллектуальной собственности. Такое обязательство заверит их в том, что их нововведения не станут жертвой свободного пиратства. Таким образом, строгое соблюдение прав интеллектуальной собственности повышает готовность фирм распространять свои технологии в странах, которые одобряют такой порядок.

С другой стороны, плохо, что охрана прав интеллектуальной собственности в соответствии с TRIPS может иметь ряд нежелательных аспектов. Во-первых, если она слишком строгая, это излишне смещает баланс в пользу автора нововведения. Критики TRIPS утверждают, что предусмотренный этим соглашением слишком длинный срок охраны (20 лет для патентов и других прав интеллектуальной собственности) излишне вознаграждает владельцев прав интеллектуальной собственности и наказывает публику тем, что поддерживает излишне высокую стоимость охраняемого товара в течение слишком долго времени. Таким образом, чрезмерно строгая охрана может замедлить распространение новых технологий. Если ее неправильно применять, она может вообще "задушить" нововведение; в разделе 5.7.2, посвященном сельскому хозяйству, приведены примеры, как это может произойти. Наконец, охрана в соответствии с TRIPS может мешать целям устойчивого развития из-за того, что делает более дорогими и менее доступными для

бедных такие товары, как фармацевтические препараты. Некоторые развивающиеся страны, применив у себя требования TRIPS, столкнулись с разорением отечественной промышленности, базировавшейся на дешевом копировании патентованных за границей лекарств, что привело к стремительному росту цен. Патенты в некоторых из этих стран обычно охраняют лишь процесс производства продукта, а не сам продукт, и, таким образом, немного изменив технологию, было возможно на законных основаниях изготавливать то же лекарство, не делая никаких отчислений его изобретателям. Но TRIPS требует как патентов на *продукты*, так и патентов на *процессы*, что заставляет прекратить такого рода производство.

Признавая потенциальную возможность негативных последствий, связанных с присуждением прав интеллектуальной собственности, TRIPS содержит оговорку, согласно которой члены ВТО не обязаны выдавать патенты на продукты или процессы, когда "предотвращение [их] коммерческого использования в пределах [национальной] территории... необходимо для защиты *общественного порядка* или морали, в том числе защиты жизни или здоровья человека, животных или растений, или чтобы избежать серьезного вреда окружающей среде". Может быть, это исключение важно для охраны окружающей среды, но оно плохо сформулировано и никогда не проверялось на практике.

В последующих разделах будут рассмотрено влияние прав интеллектуальной собственности и TRIPS на усилия по сохранению биоразнообразия и внедрению экологически устойчивого сельского хозяйства.

5.7.1 Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (TRIPS) и Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)

Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) требует от сторон сотрудничества для обеспечения того, чтобы патенты и другие права интеллектуальной собственности "оказывали поддержку, а не противоречили" целям конвенции, тем самым косвенно признавая потенциал для конфликтов. Главная потенциальная проблема связана с тем, что КБР делает акцент на обеспечение того, чтобы местные и коренные сообщества людей, главным образом в развивающихся странах, сохраняли бы контроль над своими собственными, связанными с биоразнообразием, традиционными знаниями и "неформальными" нововведениями и извлекали бы из этого свою долю выгоды. Примером традиционных знаний могут послужить устные сведения, сохраняемые коренным сообществом людей, о травах и растениях, обладающих лечебными свойствами, что является очень ценной информацией для фармацевтов, ведущих научные исследования с целью разработки новых лекарств. Неформальное нововведение – это нововведение, которое осуществляется фактическим пользователем продукта или системы. Например, фермеры традиционно выводили новые улучшенные сорта растений, сохраняя семена от предыдущих урожаев, отдирая и высаживая, поколение за поколением, те из них, которые лучше всего зарекомендовали себя в местных условиях.

Такого рода знания и нововведения имеют гигантское и растущее значение. Генетические ресурсы обеспечивают базу для новых продуктов и подходов в биотехнологии, сельском хозяйстве, медицине и других областях. Знания, добытые и сохраненные коренными и местными сообществами людей, могут дать ключ к генетическим ресурсам или биохимикатам, которые можно использовать в фармацевтической промышленности и для получения медицинских препаратов на основе трав и изготовления других продуктов. Они также могут обеспечить новый генетический материал для селекционной работы, позволяющий наделить сельскохозяйственные культуры такими желательными качествами, как стойкость по отношению к вредителям и засухам. Уже только в случае с внедрением разновидности зерновых культур, выведенной на основе одного из латиноамериканских сортов и обладавшей повышенной сопротивляемостью к болезням, удалось спасти от гибели урожай зерновых в США и сберечь, согласно оценкам, 6 миллиардов долларов.

Неформальные нововведения и традиционные знания не получили равнозначного толкования в TRIPS. Это соглашение делает упор на патенты и другие права интеллектуальной собственности, предусмотренные обычным пониманием интеллектуальной собственности. В развитых странах почти все они сосредоточены в руках изобретателей и корпораций, официально работающих в сфере научных исследований. Не выработаны механизмы, которые предоставляли бы традиционным сообществам людей контроль над своими знаниями и нововведениями или обеспечивали бы им получение своей доли дохода, получаемого от их использования. Такой подход не создает побудительных мотивов, которых КБР признает существенными для сохранения биоразнообразия. У местных сообществ людей было бы больше причин помогать сохранять биоразнообразие, если бы они имели от этого некоторый доход.

TRIPS, однако, не требует, чтобы национальные режимы охраны интеллектуальной собственности были идентичными. Отдельные страны имеют право устанавливать *более высокие* стандарты, чем требует TRIPS, и реагировать на опасения, касающиеся КБР, путем введения определенных требований к процедуре рассмотрения заявок на получение прав интеллектуальной собственности, например, таких как предъявление сертификата о происхождении. В рамках законодательства о правах интеллектуальной собственности страны

могут также создавать механизмы для решения конкретных задач, таких как распределение получаемой прибыли.

5.7.2 Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (TRIPS) и сельское хозяйство

Укрепление любой системы прав интеллектуальной собственности всемерно повышает заинтересованность, так как охрана, которую она дает нововведениям, делает инвестиции в исследования и разработки значительно более выгодными. В сельском хозяйстве такое положение дел сопряжено с двумя вызывающими беспокойство побочными эффектами.

Первый побочный эффект состоит в том, что растущая отдача от инвестиций помогла сформировать такую структуру промышленности, где чем больше размах, тем лучше. Без строгой охраны интеллектуальной собственности было бы невозможно инвестировать десятки миллионов долларов, необходимых для внедрения новых продуктов на рынке. Но поскольку такие инвестиции выгодны, выживет только то, что имеет большой размах. Эта реальность привела к существенной концентрации собственности в сфере производства семян, где фирмы, способные на очень большие инвестиции, все больше скупают мелкие фирмы, чтобы укрепить свои позиции на рынке. Одним из первых результатов будут, очевидно, более высокие цены на продукты, созданные на основе интеллектуальной собственности, такие как семена, поскольку будет меньше ценовой конкуренции среди немногих оставшихся фирм.

Второй фактор, внушающий беспокойство – это быстро сокращающееся генетическое разнообразие возделываемых видов, поскольку фермеры отказываются от традиционных сортов и переходят на новые высокоурожайные культуры, выведенные профессиональными селекционерами. Десятилетия назад, в период "Зеленой революции", фермеры начали отказываться от традиционных сортов и стали переходить на современные разновидности культур, обещавшие большие урожаи и большую устойчивость по отношению к вредителям и болезням. Создавая стимулы для селекционеров, чтобы они выводили новые улучшенные разновидности культур, более строгие права интеллектуальной собственности вносят вклад в это сокращение разнообразия, хотя это лишь один из множества факторов, влияющих на этот процесс.

TRIPS содержит оговорку, позволяющую членам ВТО отказываться выдавать патенты на растения и животных (кроме микроорганизмов). Но если члены ВТО желают отказаться в патентах на растения, они должны защитить их с помощью какого-либо "эффективного *своеобразного* режима", т.е. системы, специально разработанной для определенного вида интеллектуальной собственности, или с помощью сочетания двух систем.

Разработчики TRIPS несомненно имели в виду Международную конвенцию о защите новых разновидностей растений (UPOV) — режим, который используется многими странами. Но некоторые развивающиеся страны создают свои собственные *своеобразные* системы, указывая на те аспекты UPOV, которые они хотели бы усовершенствовать (см. Врезку 5-3). Ожидается, что в ходе пересмотра TRIPS в ВТО (начатого в 2000 г.) многие страны будут добиваться меньшей гибкости в вопросах разработки таких режимов.

Врезка 5-3: Международная конвенция о защите новых разновидностей растений (UPOV) (1991) и устойчивое развитие

Некоторые считают, что три элемента UPOV 1991 г. могут противоречить целям устойчивого развития:

1. Продолжительность защиты: Двадцать лет защиты могут показаться слишком долгим сроком с точки зрения потребителя.
2. Льготы для селекционеров: Ограниченный размер льгот для селекционеров — традиционно свободный доступ селекционеров к охраняемому материалу для исследовательских целей. Если новая разновидность культуры "в значительной степени производна" от исходной разновидности, то право интеллектуальной собственности должно распространяться и на автора исходного нововведения.
3. Права фермеров против прав селекционеров: Строгая защита прав селекционеров, т.е. прав интеллектуальной собственности формальных авторов нововведений, и незащищенность прав фермеров, т.е. прав интеллектуальной собственности неформальных (как правило, бедных) авторов нововведений.

Если патенты используются для защиты разновидностей растений, то они могут фактически "задушить" нововведение. Традиционно нововведение основывается на существующих разновидностях, которые ученые

использовали для улучшений и на которые селекционерам предоставляются льготы (право использовать защищенные разновидности в своих исследованиях и претендовать на собственность на полученные результаты). Но патенты не предусматривают льгот для селекционеров, и исследователи вынуждены платить за доступ к патентованным материалам, которые они используют в своих исследованиях, если они вообще получают к ним доступ. Кроме того, многие фирмы участвуют в "штабелировании патентов", т.е. получении патентов за различные аспекты одного нововведения, и требуют отдельных платежей за использование каждого из этих аспектов. И, наконец, тенденции в применении патентов, когда широко трактуемые патенты, скорее учитывающие характеристики растений, а не порождающие эти характеристики гены, могут привести к потере заинтересованности в дальнейших исследованиях. Например, выдавались патенты на такие широкие категории, как семена подсолнечника с высоким содержанием олеиновой кислоты. В той мере, в какой такой патент сдерживает инновационные исследования по совершенствованию путей производства подсолнечника с высоким содержанием олеиновой кислоты, строгая защита прав интеллектуальной собственности идет вразрез с одной из своих главных провозглашенных целей.

5.8 Инвестиции

Между инвестициями и торговлей товарами, являющимися предметом Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), Соглашения о технических барьерах для торговли (ТВТ) и других соглашений в рамках ВТО, существует непосредственная взаимосвязь: торговля товарами может привести к инвестициям. По мере того как иностранный производитель завоевывает все большую долю национального рынка, становится разумным делать инвестиции и торговать на месте, чем продолжать завозить товар из-за рубежа. Инвестиции в другой стране часто базируются на ожиданиях торговли, включая возможность импорта товаров в собственную страну инвестора. Взаимосвязи еще сильнее, когда дело касается сферы услуг. Действительно, Генеральное соглашение о торговле услугами, заключенное в рамках Уругвайского раунда, под заголовком "право открывать частную практику" уделяет довольно много внимания инвестициям.

Некоторые страны хотели включить инвестиции в Уругвайский раунд, но не смогли прийти к общему согласию, чтобы так сделать. В результате появилось соглашение, затрагивающее очень узкий круг вопросов, известное как Соглашение о связанных с торговлей инвестиционных мероприятиях (TRIM). Вопрос о необходимости обсуждения инвестиций в ходе будущих переговоров, за что выступают Европейский Союз и Япония, вновь стоит на повестке дня. И по сравнению с тем, что было на Уругвайском раунде, сопротивление развивающихся стран теперь менее энергичное.

В ходе международных дискуссий об инвестициях уже давно сложились два противоположных лагеря. Одна группа стран, в основном относящихся к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), стремилась заключить соглашение о правах инвесторов и их защите. В рамках Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) другая группа стран стремилась разработать правила, регулирующие обязательства инвесторов. Оба эти аспекта нигде вместе не рассматривались.

Инвестиции жизненно важны для успешной реализации идеи устойчивого развития. Окончательная цель политики, направленной на поддержку устойчивого развития, состоит в том, чтобы изменить структуру экономических систем, стимулируя экологичные виды деятельности и создавая неблагоприятные условия для неэкологичных. Многие практикующиеся в настоящее время виды деятельности и большая часть наших производственных технологий, как известно, неэкологичны и будут нуждаться в изменении или замене. Но для этого потребуются огромные инвестиции и, в особенности, наиболее эффективное использование ограниченных ресурсов капитала. Должным образом составленное международное соглашение об инвестициях могло бы помочь достичь этих целей.

После успешного завершения Уругвайского раунда в рамках ОЭСР была предпринята попытка провести переговоры о Многостороннем соглашении об инвестициях (МСИ). Проект МСИ был разработан по образцу ГАТТ и многих двухсторонних соглашений об инвестициях. Он включал положения о правах инвесторов и о процедуре разрешения споров для защиты этих прав. Преднамеренно МСИ допускало неоднозначную трактовку своих организационных положений, чтобы в коечном итоге облегчить свое включение в структуру ВТО.

Но переговоры по МСИ были прекращены, после того как широкая экологическая оппозиция привлекла внимание к недостаткам проекта и после того как против проекта МСИ стали также выступать те, кто выражал ряд других точек зрения. Более того, по мере того как переговоры близились к своему завершению, страны стремились сделать так много исключений в положениях МСИ, что соглашение все больше теряло свой смысл.

Проблемы, касающиеся соглашения об инвестициях, выходят за рамки прозвучавших экологических возражений. Инвестиции в производство – это долговременный вид деятельности. Сооружения, построенные

сегодня, может быть, будут существовать и через сто лет, пусть даже в существенно измененной форме. Кроме того, иностранные инвесторы, в отличие от торговцев, приобретают в принимающей их стране обширные права, например, право нанимать людей, использовать ресурсы окружающей среды, получать выгоду от инфраструктуры, перевозить, экспортировать и импортировать товары. Инвестиционное соглашение должно находить баланс между правами инвестора и его обязанностями на всех стадиях инвестиционного процесса. Этого требует создания такого режима, характеристики которого заметно отличались бы от характеристик режима ГАТТ/ВТО, который имеет дело с разрозненными действиями, связанными с импортом какого-либо товара или услуги к какому-либо стране. В частности, такой режим должен допускать дискреционные решения, принимаемые в широком контексте в зависимости от особенностей каждого конкретного случая. Другими словами, хотя режим инвестиций подобно режиму торговли должен базироваться на правилах, но при этом он также должен быть более динамичным и более готовым вступать в дискуссии с государствами и инвесторами.

5.9 Государственный заказ

Государственный заказ – это закупки правительством самых разнообразных товаров и услуг – от канцелярских принадлежностей до реактивных истребителей и работы консультантов. Правительственные расходы обычно составляют значительную часть ВВП (10-25% в странах ОЭСР), и от того, что правительства решают покупать или не покупать, очень многое зависит в экономике и окружающей среде. Этот факт заставил многие правительства задуматься над тем, как сделать государственный заказ более экологичным, заставить его работать на охрану окружающей среды или, по крайней мере, уменьшить экологический ущерб.

Большинство таких схем до настоящего момента было связано либо с ценовыми предпочтениями в отношении товаров, отвечающих определенным критериям (например, бумага из вторичного сырья может быть по цене до 10% дороже, но, тем не менее, будет закупаться), либо с какими-либо особыми качествами продукта (например, все автомобили, находящиеся в собственности государства, должны использовать топливо с определенными характеристиками). Такие схемы, несомненно, будут все более популярными, так как они административно просты (но не для агентов по закупкам), могут проводить реальное различие, а также создают правительству благоприятный имидж в глазах общественности.

Повышение "экологичности" государственного заказа может иметь последствия для торговли. Многие проблемы имеют те же свойства, что и проблемы, связанные с использованием экомаркировок и сертификацией (см. Раздел 5.4). Требования к закупкам могут основываться на стандартах, обусловленных методом обработки и производства (МОП), например, правительства могут отдавать предпочтение товарам, при изготовлении которых было выброшено мало углерода в атмосферу. Или они могут просто потребовать введения на национальном уровне экомаркировки или экологической сертификации управления, чтобы избавить своих агентов по закупкам от забот, связанных с проверкой и аудитом. Но, так же как и в случае с экомаркировкой, критерии МОП, установленные в одной стране, могут не всегда соответствовать реалиям другой страны. И технические условия могут, преднамеренно или непреднамеренно, задаваться так, чтобы ставить в благоприятное положение отечественных производителей. Экомаркировки и сертификация имеют дело добровольными стандартами, и, таким образом, были некоторые дискуссии на тему о том, распространяются ли фактически на них существующие правила торговли. Но если правительство требует, чтобы вся бумага, которую оно закупает, была сертифицирована отечественным экомаркировкой, то мы попадаем в "серое поле" между добровольными стандартами и обязательными техническими нормативами.

Соглашение о государственных заказах (СГЗ), заключенное в рамках ВТО, отличается от большинства других соглашений ВТО тем, что оно *многостороннее*. Это означает, что страны, будучи членами ВТО, не подписывают его автоматически, и фактически до сего дня лишь немногие присоединились к соглашению. СГЗ к настоящему времени подписали около 30 стран, в основном членов ОЭСР. Суть Соглашения состоит в том, чтобы заставить правительства размещать свои заказы открыто и справедливо.

В отличие от ГАТТ, СГЗ не запрещает дискриминационных ограничений схожих продуктов, а скорее касается дискриминационных различий между иностранными и отечественными поставщиками. Соглашение, правда, содержит положение о том, что никакие требования не должны "подготавливаться, приниматься или применяться так, чтобы создавать ненужные препятствия для международной торговли" – требование, которое еще должно быть интерпретировано. Соглашение также предписывает, что технические условия должны "базироваться на международных стандартах, когда таковые существуют; в остальных случаях – на национальных технических нормативах, признанных национальных стандартах или строительных кодексах". Национальный технический норматив, согласно сноске в этом тексте – это любой стандарт, установленный авторитетным органом. ISO 14001, по-видимому, подпадает под это положение, так же как, с оговорками, и большинство национальных программ присуждения экомаркировкой.

Пока эти проблемы на горизонте. Повышение "экологичности" государственного заказа – это недавнее явление. И СГЗ остается в неопределенном состоянии; члены ВТО могли бы подкрепить его путем дальнейших переговоров, но не достигнут консенсус относительно необходимости действовать так в ближайшее время. И Соглашение еще должна рассмотреть комиссия по разрешению споров, чтобы прояснить вопрос о том, как оно может трактовать дискриминационные ограничения, основанные на МОП.

а

5.10 Многосторонние экологические соглашения (МЭС) и ВТО

Согласно "Повестке дня на XXI век" (Agenda 21) международная торговля и природоохранное законодательство должны поддерживать друг друга. Нигде это не проявляется столь отчетливо, как во взаимосвязях между требованиями ВТО и касающимися торговли положениями многосторонних экологических соглашений (МЭС).

Из приблизительно 200 МЭС, существующих в настоящее время, около 20 для достижения своих целей предусматривают меры в области торговли. Это означает, что соглашения накладывают ограничения на торговлю определенными веществами или продуктами в случаях, когда в торговых сделках задействованы либо участники соглашения, либо участники и неучастники, либо и то, и другое. Хотя речь идет лишь о небольшом числе МЭС, но это некоторые из самых важных соглашений: Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1975 г.; Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г.; Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, 1992 г.; Картахенский протокол о биологической безопасности к Конвенции по биологическому разнообразию, 1993 г. (см. Врезку 2-3). Кроме того, Конвенция о контроле за стойкими органическими загрязняющими веществами, которая в настоящее время обсуждается на переговорах, определено будет предусматривать меры в области торговли.

Включение в экологическое соглашение положений, касающихся ограничений торговли, может преследовать одну из двух целей (см. более развернутую дискуссию на эту тему в Разделе 2.4.4). Во-первых, это может быть направлено на то, чтобы контролировать саму торговлю, когда торговля воспринимается как источник экологического ущерба, который данная конвенция призвана предотвратить. Хороший пример – СИТЕС, которая требует получения импортных и экспортных лицензий для торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения. Другой пример – Роттердамская конвенция о процедуре получения согласия на основе предварительно полученной информации при проведении международных торговых операций с некоторыми опасными химикатами и пестицидами (PIC), которая предписывает участникам торговых сделок посылать уведомление своим партнерам перед отправкой определенных типов экспортных товаров, а также позволяет им налагать запрет на импорт некоторых товаров.

Во-вторых, меры по ограничению торговли играют двоякую роль в деле обеспечения выполнения соглашения. Они создают дополнительный стимул к тому, чтобы новые страны присоединялись к многостороннему экологическому соглашению и выполняли его требования, поскольку соглашение запрещает не присоединившимся к нему странам торговать с участниками соглашения товарами, на которые наложены ограничения. Если, например, вы не присоединились к Базельской конвенции, вы не сможете отправить отходы ни в одну из стран-участниц или импортировать из них. И эти меры помогают гарантировать эффективность этого МЭС, опять путем ограничения торговли с не присоединившимися к нему странами. Это предотвращает так называемое "просачивание", когда не присоединившиеся к соглашению страны попросту наращивают производство товаров, на которые наложено ограничение, и отправляют их в страны-участники, ограничившие свое собственное производство. Монреальский протокол, например, запрещает вести торговлю веществами, разрушающими озоновый слой, и содержащими их продуктами со странами, которые не присоединились к этому соглашению. По мнению многих наблюдателей, это требование сыграло решающую роль в том, что Протокол нашел широкую международную поддержку. Трудно найти примеры, когда выполнение соглашения обеспечивалось без принятия мер, затрагивающих торговлю.

Проблема состоит в том, что такие меры могут вступать в противоречие с правилами ВТО. В Главе 3 описаны обязательства стран-членов ВТО соблюдать принципы наибольшего благоприятствования и национального режима, а также положения, направленные на устранение количественных ограничений (Статьи I, III и XI). Соглашение, допускающее, что страны-участники могут использовать торговые ограничения против некоторых стран, не присоединившихся к соглашению, но не против других стран-участниц, может нарушать все три статьи. Такое соглашение допускает дискриминационные различия между "одинаковыми" по всем прочим параметрам продуктами, но произведенными в разных странах, такое соглашение вводит количественные ограничения и может относиться к импортированным товарам не так, как к "таким же" отечественным товарам.

Такие ограничивающие торговлю меры могут быть использованы двумя способами. Во-первых, одна сторона может использовать их против другой стороны (например, процедура получения согласия на основе предварительно полученной информации, предусмотренная Роттердамской конвенцией, используется как раз среди участников этой конвенции). Большинство аналитиков считает, что это не проблема, поскольку обе страны добровольно согласились на то, чтобы выполнять требования МЭС, включающие и мероприятия, затрагивающие торговлю. Это может быть верно в тех случаях, когда соответствующие торговые мероприятия четко прописаны в соглашении, но проблемы могут возникнуть тогда, когда соглашение лишь формулирует цели, оставляя за участниками разработку своих внутренних законов для достижения этих целей. Например, страны, подписавшие Киотский протокол, могут выполнить свои обязательства (сформулированные в Протоколе) по снижению выбросов парниковых газов с помощью любого числа ограничивающих торговлю мер (*не сформулированных в Протоколе*). Хотя члены ВТО выразили надежду, что споры между участниками могли бы улаживаться в рамках самих МЭС, сторона, жалующаяся на использование таких *нечетко сформулированных торговых мер*, почти определенно решит выйти в этом случае на уровень ВТО.

Во-вторых, страна, участвующая в соглашении, может использовать торговые меры против страны, не участвующей в соглашении, когда обе являются членами ВТО. В этом случае страна, не участвующая в соглашении, *не* добровольно соглашается с применением по отношению к ней торговых мер, предусмотренных МЭС. Как и в случае с мерами, принимаемыми одним участником соглашения по отношению к другому участнику, ограничивающая торговлю сторона может нарушить предусмотренные правилами ВТО права страны, не участвующей в соглашении, но последняя в этом случае может вынести решение проблемы на уровень ВТО, даже если меры особо сформулированы в МЭС. До настоящего времени такого рода споры не возникали ни в рамках ВТО, ни в рамках ГАТТ. Однако, призрак потенциального конфликта породил заметную обеспокоенность как в экологических, так и в торговых кругах. Как и угроза целостности существующих МЭС, потенциал для конфликтов с правилами ВТО настолько велик, что это вызывает опасения относительно возможности срыва переговоров по вопросам заключения новых МЭС, как это показали трудности в ходе разработки проектов Протокола о биологической безопасности, Киотского протокола и Роттердамской конвенции.

ВТО обращается к этой проблеме в Комитете по торговле и окружающей среде, где она стоит на повестке дня с момента образования Комитета в 1995 году. Оформились три типа предложений:

1. Трактовать общие исключения, предусмотренные Статьей XX, таким образом, чтобы создать "окно" для МЭС;
2. Рассматривать отказы ВТО в отношении МЭС в зависимости от конкретного случая;
3. Составить список критериев или принципов, которым должны отвечать торговые меры, чтобы считаться приемлемыми.

Некоторые страны также посчитали, что сохранения status quo будет достаточно, чтобы иметь дело с проблемами, грозящими потенциальными конфликтами.

Пока было невозможно достичь согласия. Некоторые страны опасаются, что первый подход создаст опасные прецеденты для других социальных проблем и откроет ВТО для протекционизма. Второй подход критикуется за неспособность обеспечить определенность и руководство для тех, кто ведет переговоры по МЭС. И, как второй, так и третий подходы слишком уж напоминают ситуацию, когда лица, определяющие торговую политику, выносят решения по проблемам международного экологического права (некоторые МЭС существуют дольше и насчитывают больше членов, чем ВТО). Некоторые из этих критических замечаний приглушаются предложениями, объединяющими в себе элементы более чем одного подхода.

В конце концов очевидно, что в интересах как экологического, так и торгового сообщества найти решение для потенциальных конфликтов между двумя правовыми режимами.

6. Организационные аспекты

В предыдущих главах был дан анализ взаимосвязей, существующих между охраной окружающей среды и торговлей, как с физической и экономической, так и правовой и политической точек зрения. При рассмотрении взаимосвязей между торговлей и охраной окружающей среды проявляется ряд организационных вопросов. Для того чтобы торговля и охрана окружающей среды взаимно дополняли друг друга, может возникнуть необходимость изменения существующего порядка принятия решений для более полного соответствия новым реалиям или создания новой структуры их взаимоотношений. В настоящем разделе рассматриваются механизмы, обеспечивающие открытость при принятии решений в области

торговли на национальном и межнациональном уровнях, а также используемые для пересмотра соглашений по либерализации торговли.

6.1 Открытость при принятии решений в области торговли

Понятие открытости включает два основных элемента: во-первых, своевременность, легкость и полнота доступа к информации для всех заинтересованных сторон и, во-вторых, участие общественности в процессе принятия решений. Считается, что открытость является важным элементом системы управления, так как заставляет органы управления быстрее реагировать на возникающие потребности и ставит их под больший общественный контроль, а также обеспечивает процесс принятия решений более полной и качественной информацией. Результатом открытости является повышение качества принимаемых решений, особенно в областях, имеющих большую общественную важность, таких как торговля, охрана окружающей среды и политика развития.

Открытость в проведении торговой политики имеет большое значение для охраны окружающей среды, по крайней мере, на двух уровнях. Первый уровень – национальный. Идеальный сценарий – распространение информации среди всех заинтересованных сторон и консультации с ними при формулировании государством своих национальных интересов. В результате, такие обсуждения могли бы повлиять на позиции, занимаемые официальными представителями государств на торговых переговорах.

На многостороннем уровне существуют две основные области интересов: политика ВТО по снятию ограничений на распространение информации и механизмы разрешения споров. Решение ВТО от 1996 г. заметно улучшило положение с открытостью документов по сравнению с тем, что было ранее. ВТО создало в Интернете исключительный Веб-сайт со свободным доступом ко всем открытым документам. В период подготовки конференции ВТО на уровне министров в Сиэтле в 1999 г. на сайте были представлены переговорные позиции всех стран-членов ВТО, что было немыслимо еще несколько лет назад. Тем не менее, некоторое количество важных документов все еще остается закрытым (см. Врезку 6-1).

Врезка 6-1 Ограничения ВТО на распространение документов

Все документы ВТО являются открытыми за исключением следующих случаев:

- любой документ считается закрытым по просьбе одной из стран-членов,
- все рабочие документы (проекты бюджетов, предложения, отчеты): они считаются открытыми после принятия соответствующих отчетов, предложений и пр. или через шесть месяцев после своего выхода, если соответствующие документы еще не одобрены; рабочие документы некоторых департаментов открываются только после отдельного рассмотрения, как правило, через шесть месяцев,
- протоколы совещаний всех органов ВТО (за исключением органов, занимающихся пересмотром торговой политики): данные материалы считаются открытыми через шесть месяцев после выхода,
- отчеты комиссий по рассмотрению споров: если какая-либо из сторон не попросит об отсрочке, то они открываются через десять дней после своего выхода,
- материалы, предоставляемые странами-членами в комиссии по рассмотрению споров.

Особый интерес представляет процедура разрешения споров – с момента ее принятия в 1995 г. было рассмотрено несколько торговых споров. Правила их рассмотрения соответствуют нормам международного права. Материалы, предоставляемые сторонами в комиссию, имеют ограниченное пользование и закрыты для общественности до вынесения решения. При этом, допускается, что они могут быть закрыты от общественности не целиком. Так, последним решением апелляционной комиссии по креветкам и черепахам неправительственным организациям будут предоставляться специальные меморандумы. Это решение может стать прецедентом в дальнейшем использовании так называемых меморандумов *amicus curiae* (“друг суда” – независимый совещательный орган по вопросам факта и права). Однако критики этого решения утверждают, что полезность подобных меморандумов может оказаться сомнительной в случае, если общественность не будет иметь возможности ознакомиться с аргументами спорящих сторон.

Открытость двояко проявляется на национальном и многостороннем уровнях. Во-первых, ограничение доступа к документам на многостороннем уровне может уменьшить способность общественности принимать плодотворное участие в дебатах на национальном уровне. Во-вторых, сопротивление открытости на многостороннем уровне со стороны ряда государств отчасти объясняется их собственной относительной закрытостью, в результате чего они вынуждены проявлять осторожность в предоставлении большей информации международной общественности по сравнению с тем, что имеют их собственные граждане.

6.2 Экологическая оценка торговых соглашений

Прежде чем направить своих представителей на торговые переговоры, государства, во-первых, должно сделать все возможное, чтобы понять, как различные переговорные сценарии отразятся на их экономике, в каких секторах они должны проявить твердость в снижении тарифов, а в каких стараться сохранить протекционистские барьеры. Без понимания своих собственных интересов, в основе которых лежит оценка возможных экономических последствий, они будут вести переговоры, не имея полной картины.

Та же логика лежит в основе экологической оценки соглашений, направленных на либерализацию торговли. Процветание страны зависит не только от экономических последствий торговых соглашений, но и от того, как эти соглашения влияют на ее экологическую и социальную структуру – отсюда и растущий интерес к экологической оценке (см. Врезку 6-2). Пожалуй, самой большой ценностью экологической оценки при выявлении проблем и возможностей является то, что она, через экологическую и социальную экспертизу, делает анализ разносторонним, вовлекая в него неэкономические государственные структуры и неправительственные организации. Объем, границы и направленность такой оценки должна определяться самими государствами на основе приоритетов их развития, а также понимания экологических и социально-экономических проблем.

Врезка 6-2 Экологическая оценка торговых соглашений

- В 1993 г. Совет министров ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) рекомендовал, чтобы “правительства провели анализ или ревизию своей торговой и экологической политики и соглашений, способных оказать значительное влияние на развитие в иных областях, с тем чтобы провести оценку их применения в этих областях и выявить альтернативные пути развития, соответствующие предъявляемым требованиям”.
- США и Канада провели оценку экологического воздействия НАФТА и Уругвайских переговоров и в настоящее время проводят перспективную оценку возможных будущих переговоров.
- Североамериканская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды провела оценку экологического воздействия НАФТА.
- ЕС принял решение провести оценку воздействия на устойчивое развитие своей позиции на предстоящей Встрече тысячелетия по проблемам торговли. Если она состоится, то и другие страны, вероятно, сделают то же самое.
- Все большее число экологических экономистов проводят независимую оценку последствий либерализации торговли в различных областях.

Предшественниками экологической оценки были существующие во многих странах официальные структуры, занимающиеся в той или иной форме экологической экспертизой различных проектов и программ. В ряде стран процедуры проведения подобных экспертиз проработаны с большой детальностью. Обычно они предусматривают и широкое привлечение общественности к участию в данном процессе.

Время проведения экологической экспертизы может быть разным. В одних случаях, экспертиза проводится до начала переговоров, для того чтобы помочь в формировании переговорной позиции. В других, она может сопровождать ход переговоров. Она может также проводиться по окончании переговоров с целью оценки последствий заключенного соглашения. При этом, все эти три случая взаимно дополняют друг друга, являясь различными сторонами одного и того же процесса.

Оценка часто направлена не только на выявление потенциальных проблем, но и на поиск путей их решения. Это могут быть так называемые “дополнительные” меры, направленные на ослабление ожидаемых воздействий, например, ужесточение охраны окружающей среды. Это также могут быть природоохранные меры, предусмотренные собственно соглашениями по либерализации торговли. Или это могут быть поправки к предложенным мерам по либерализации торговли.

Проблемы, возникающие при проведении тщательной экологической оценки или оценки устойчивого развития, огромны. Мало какие страны, если таковые вообще имеются, обладают необходимой экологической информацией. Но даже, если такие материалы и имеются, аналитикам на их основе еще будет необходимо разработать модели воздействия либерализации торговли на экономику и возможных изменений в ней на состояние окружающей среды. Причем, если распространить этот анализ и на устойчивое развитие, то добавится еще один уровень неопределенности. Вопрос в том, как объединить такие ключевые переменные величины, как распределение доходов, здоровье, питание, образование и миграцию в города.

Несмотря на эти сложности, оценка устойчивости развития, вероятно, продолжит развиваться и совершенствоваться, так как лучше иметь расплывчатое представление о будущем, чем не иметь никакого.

7. Экологические аспекты региональных торговых соглашений

В настоящей главе рассматриваются три очень разных соглашения, таких как НАФТА (Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли), ЕС (Европейский Союз) и МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок), с точки зрения различий в подходах каждого из них к проблемам торговли и охраны окружающей среды.

7.1 Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли

НАФТА – торговое соглашение между Канадой, Мексикой и США, вступившее в силу 1 января 1994 г. НАФТА в качестве приложений включает отдельные неторговые соглашения о труде и охране окружающей среды, без которых США вряд ли бы одобрили данное соглашение в целом.

В соответствии с соглашением по охране окружающей среды была создана Комиссия по экологическому сотрудничеству, задачей которой является содействие развитию кооперации в области охраны окружающей среды между тремя странами-участницами и участие в разрешении спорных вопросов в случаях, когда какая-либо из стран не способна обеспечить исполнение экологического законодательства, призванного содействовать развитию торговли. Отметим, что сама Комиссия не уполномочена разрабатывать стандарты для отдельных стран, но в ее обязанности входит способствовать их гармонизации. Ее задачей при разрешении спорных вопросов является контроль за соблюдением действующего законодательства. В ее обязанности, наряду с прочим, входит также слежение за экологическими последствиями реализации НАФТА.

7.1.1 Инвестиции: Глава 11

В соответствии со Статьей 11 НАФТА подписавшие стороны берут на себя обязательство не пытаться привлекать инвестиции за счет ослабления или игнорирования нормативно-правовых актов, касающихся обеспечения здоровья населения, безопасности, а также охраны окружающей среды. Это – достойное обязательство, однако при этом нет никакого действенного механизма, гарантирующего его выполнение.

Другие разделы Главы 11 содержат гарантии иностранным инвесторам стран-участниц невмешательства со стороны национальных органов государственной власти. Так, например, не допускается отчуждение имущества без проведения соответствующих процедур, в целом же государства обязаны обеспечить равные условия для иностранных и местных инвесторов.

Однако, как показали недавние исследования, данные положения прописаны нечетко и используются в борьбе против экологического законодательства во всех трех странах. Инвесторами поданы ряд жалоб против всех трех правительств (до настоящего времени рассмотрено лишь небольшое их число), в которых утверждается, что интересы инвесторов нарушаются экологическим законодательством. Так, одна американская фирма утверждает, что действующий в Канаде запрет на экспорт канцерогенных отходов нарушает принцип равенства, так как американские переработчики отходов оказываются отрезанными от источников сырья, тогда как канадские имеют к ним свободный доступ.

7.1.2 Стандарты и нормативы: Главы 7 и 9

НАФТА регулирует как санитарные и фитосанитарные нормативы (Глава 7), так и все прочие нормативы, в том числе и экологические (Глава 9). В данных главах определяется, как подписавшие стороны должны устанавливать соответствующие предельно допустимые уровни, принимать нормативы, обеспечивающие достижение этих уровней, и проводить их научное обоснование.

Для обеих групп нормативов НАФТА предоставляет подписавшим сторонам право самостоятельно определять предельно допустимые уровни, которые они считают необходимыми. Однако в случае санитарных и фитосанитарных норм, не затрагивающих здоровье человека, стороны должны проводить своего рода экономический анализ проблемы и путей ее решения и выбирать наиболее экономически эффективный вариант. При этом, все санитарные и фитосанитарные нормативы не должны устанавливать

различные предельно допустимые уровни, которые бы вели к дискриминации иностранных производителей. Например, стороны не могут устанавливать более низкие нормы для фруктов, производимых внутри страны, и более высокие для импортных.

После определения предельно допустимых уровней стороны должны разработать соответствующую правовую базу для их достижения. Предусматривается, что для достижения предельно допустимых уровней стороны должны принимать все “необходимые” меры. В трактовке ГАТТ/ВТО “необходимые” означает “с наименьшими торговыми ограничениями” – определение, очень нелюбимое экологическими и другими неправительственными организациями. США заявляют, что подписавшие стороны согласились не притерпеться данной трактовке, но юридически это нигде не зафиксировано.

НАФТА также устанавливает, что все нормативы должны “основываться на научных принципах”. На практике это означает (по американской трактовке), что, хотя для определения риска, вызываемого каким-либо продуктом, и должно проводиться научное обоснование, уполномоченные органы могут сами по своему усмотрению определять приемлемый уровень риска. Другими словами, научные исследования непосредственно не устанавливают предельно допустимые уровни – это прерогатива общества, а только определяют соответствующие риски, которые, в свою очередь, используются при разработке предельно допустимых уровней.

Нормативы НАФТА, судя по всему, составлялись с “запасом”: так, Статья 907.3 общих и Статья 715.4 санитарных и фитосанитарных нормативов допускают, что нормативно-правовые документы, касающиеся обеспечения здоровья населения, безопасности и охраны окружающей среды, могут приниматься даже в случае, когда научные исследования не могут оценить степень риска.

7.1.3 Международные соглашения по охране окружающей среды: Глава 104

В Статье 104 НАФТА приведены семь международных соглашений, которые имеют преимущество перед НАФТА в случае расхождений. К ним относятся:

- Монреальский протокол,
- Базельская конвенция (после ее ратификации всеми тремя сторонами),
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (CITES) и
- четыре двусторонних соглашения.

Это представляется шагом в правильном направлении – отношение к соглашениям в области охраны окружающей среды широко дискутируются в ВТО. В то же время, все страны НАФТА подписали данное соглашение, тогда как основные споры в ВТО ведутся между странами, подписавшими и не подписавшими эти соглашения.

Далее следует замечательный пассаж. Внутренние законы страны, проистекающие из данных международных соглашений по охране окружающей среды, должны быть “в наименьшей степени не согласованными с другими положениями [НАФТА]”. То есть, каждая сторона должна доказывать, что соответствующие положения не являются “лучше”, а более согласованы с НАФТА. При этом, более согласованные с НАФТА положения не нуждаются в каком-либо политическом или экономическом обосновании.

7.2 Европейский Союз

Европейский Союз является самой продвинутой международной организацией. Он представляет собой плод сорокалетних усилий по экономической и политической интеграции европейских стран. Начавшись с шести членов в 1954 г., общие интересы которых ограничивались угольной и сталелитейной промышленностью, ЕС в настоящее время насчитывает 15 членов и регулирует все основные экономические и многие политические вопросы. В будущем ожидается его расширение. Основу ЕС составляет таможенный союз – в настоящее время общий рынок – с едиными внешними тарифами. Это – наднациональная организация, которая, как считается, призвана обеспечить совместное осуществление государственных суверенитетов ее странами-членами.

ЕС обладает законодательным правом в том смысле, что может самостоятельно принимать обязывающие правовые постановления через свои собственные органы. Этой цели служит его сложная организационная

структура, включающая законодательные, исполнительные, судебные и совещательные органы. Наиболее важными среди них являются: Совет – высший законодательный орган, состоящий из представителей стран-членов, непосредственно избираемый Европейский парламент, также осуществляющий законодательные функции, Комиссия – исполнительный орган, Европейский суд.

Законодательными актами ЕС являются постановления и директивы. Постановления являются документами прямого действия и распространяются на сферы, где ЕС имеет исключительную компетенцию, например, торговля или регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию. Директивы являются рекомендательными документами, которые, в частности, направлены на решение экологических задач. Они лишь намечают цели, а конкретные средства для их достижения оставляют на усмотрение стран-членов. На практике, директивы могут быть технически достаточно детальными в тех областях, где желательна более полная гармонизация национальных законодательств.

Одновременно с расширением своих законодательных полномочий, ЕС приобрел и ответственность в вопросах, находящихся в общеевропейском ведении. Как следствие, до начала каких-либо международных переговоров ЕС и его страны-члены проводят комплексные консультации между собой. В принципе, они ведутся в рамках Совета, но при этом его решения в области торговли готовятся специализированным органом: комитет, созданный в соответствии со Статьей 133. Во время проведения международных переговоров сферы ведения часто пересекаются, относясь то к компетенции стран-членов, то исключительно к компетенции ЕС или сфере совместных интересов.

В рамках ВТО ЕС выступает как единое целое по всем торговым вопросам. Поскольку ГАТТ было создано скорее как административный инструмент, чем международное соглашение, представительство ЕС в ВТО осуществляется его исполнительным органом – Комиссией. Как следствие, отдельные члены ЕС играют ограниченную роль в ВТО, ЕС же в целом является одним из двух его ведущих членов. Без него не принимается ни одно решение.

В ЕС разработано обширное экологическое законодательство. По мере изменения рыночных отношений возникает необходимость совершенствования основополагающего торгового законодательства, включая требования к охране окружающей среды, с тем чтобы полнее отражать структуру единого европейского рынка. Экологическое законодательство ЕС насчитывает более 300 актов, охватывающих все аспекты экологической политики. Так, приняты директивы, касающиеся стандартов на газообразные выбросы и качество воды, опасных и бытовых отходов, упаковочных материалов, выбросов в атмосферу предприятий и автомобильного транспорта, стандартов качества воздуха и стратосферного озонового слоя, всех аспектов контроля за токсичными соединениями, охраны природы, перелетных птиц, исчезающих видов, диких животных, шума, изменения климата. Кроме того, законодательство ЕС охватывает такие области, как оценка воздействий, открытость информации, экологическая маркировка, экологическое управление и контроль. Оно также определяет финансовые и экономические инструменты экологического управления. В рамках Общей экологической политики ЕС предусматривается выделение значительных средств на охрану природы в сельских районах.

Экологическое управление находится в совместном ведении ЕС и отдельных стран-членов, в то время как торговые вопросы находятся в исключительном ведении ЕС. Подобная асимметрия затрудняет согласование экологических и торговых интересов, поскольку они различны у основных заинтересованных сторон.

7.3 МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок)

МЕРКОСУР (*Mercado Común del Sur*) – субрегиональное интеграционное соглашение, заключенное Бразилией, Аргентиной, Уругваем и Парагваем; Чили и Боливия имеют особый ассоциированный статус. В настоящее время оно представляет собой таможенный союз (все его члены имеют одинаковые таможенные тарифы для внешнего мира), но ставит своей целью создание полноценного общего рынка. В этом плане оно скорее нацелено на региональную интеграцию по типу ЕС, чем на создание зоны свободной торговли, на что направлено НАФТА.

Структура МЕРКОСУР, все еще находящегося в стадии становления, включает ряд оригинальных экологических институтов. Механизм привлечения общественности к принятию экологических решений оговорен в самом основном документе – Протоколе Уро-Прето, и включает Социально-экономический консультативный совет, действующий в рамках организационной структуры МЕРКОСУР. Данный форум служит для обмена и сбора различных точек зрения путем привлечения к его работе представителей

трудящихся, работодателей и потребителей. Эксперты общественных организаций также принимают участие в соответствующих заседаниях многих технических подкомитетов МЕРКОСУР.

Более четкие экологические и торговые взаимоотношения определяются рядом правовых механизмов, которые постепенно преобразуются в единую структуру. Несколько резолюций Группы общего рынка и решений Совета общего рынка посвящены таким вопросам, как использование пестицидов, энергетическая политика, транспортировка опасных грузов. Основы кооперации стран субрегиона по данным вопросам были заложены на совещаниях министров охраны окружающей среды четырех государств. В соответствии с Канельской декларацией 1992 г. была создана неформальная рабочая группа для анализа экологических законодательств, нормативно-правовых документов и практики всех четырех стран-участниц. В дальнейшем на базе данной группы была создана Подгруппа № 6 по охране окружающей среды, которая стала одним из признанных технических органов МЕРКОСУР. В рамках данной Подгруппы обсуждались такие проблемы, как охрана окружающей среды, конкуренция, нетарифные барьеры в торговле, общие структуры распространения экологической информации.

В течение более чем двух лет этот орган разрабатывал новый протокол, который должен дополнить Асунсьонский договор о создании МЕРКОСУР. Это – фактически самостоятельный детально проработанный договор. Проектом данного соглашения, в дополнение к механизмам привлечения общественности к принятию экологических решений, предусматривается гармонизация систем управления природопользованием и углубление кооперации по охране общих экосистем. В него включены положения, касающиеся инструментов управления природопользованием, включая нормативы качества, методы оценки воздействий на окружающую среду, экологический мониторинг и оценку эффективности, экологические информационные системы и проведение сертификаций. В него также включен раздел об особо охраняемых природных территориях и сохранению и устойчивому использованию природных ресурсов, в том числе биоразнообразия и предложения по терминологии в области биологической безопасности, а также диких животных, лесов, почв, охране воздушной среды и водных ресурсов. Проект также содержит положения об охране здоровья и качества жизни, участию общественности в принятии решений, региональной кооперации и другим общим механизмам для реализации данного протокола. Положения протокола еще дорабатываются, но ожидается, что он обеспечит эффективную региональную кооперацию и совместные действия в данной области.

Перевод на русский язык – Центр «Эко-Согласие»