

# Окружающая среда и торговля

## справочно-аналитическое пособие

второе издание



**iisd**

International  
Institute for  
Sustainable  
Development

Institut  
international du  
développement  
durable

United Nations Environment Programme  
Division of Technology,  
Industry and Economics  
Economics and Trade Branch



UNEP

# Окружающая среда и торговля

Справочно—аналитическое пособие

2-е издание

Программа ООН по окружающей среде

Отдел по технологиям, промышленности и экономике

Секция экономики и торговли

и

Международный институт устойчивого развития

**iisd** International Institute for Sustainable Development  
Institut international du développement durable

United Nations Environment Programme  
Division of Technology,  
Industry and Economics  
Economics and Trade Branch



UNEP

© 2005 Программа ООН по окружающей среде, Международный институт устойчивого развития

Опубликовано Международным институтом устойчивого развития

© 2006 Перевод на русский язык Центра “Эко-Согласие”

Все права защищены.

Редакторы издания на русском языке Ольга Понизова, Елена Малиновская

Верстка, корректура русского издания Андрей Иващенко

Напечатано в типографии ООО “Момент” г.Химики Московской обл.

Экземпляры издания можно получить, заказав их у любой из организаций:

*Центр “Эко-Согласие”*

*Россия, г. Москва, 129090, а/я 43*

*Тел.: +7 (495) 624-4004*

*Факс: +7 (495) 624-4063*

*Электронная почта: [accord@leadnet.ru](mailto:accord@leadnet.ru)*

*Интернет: <http://www.ecoaccord.org>*

*Economics and Trade Branch*

*Division of Technology, Industry and Economics*

*United Nations Environment Programme*

*11-13, chemin des Anémones*

*CH-1219 Geneva, Switzerland*

*Tel.: (41-22) 917-82-43*

*Fax: (41-22) 917-80-76*

*E-mail: [erb@unep.ch](mailto:erb@unep.ch)*

*International Institute for Sustainable Development*

*161 Portage Avenue East, 6th Floor*

*Winnipeg, Manitoba*

*Canada R3B 0Y4*

*Tel.: +1 (204) 958-7700*

*Fax: +1 (204) 958-7710*

*E-mail: [info@iisd.ca](mailto:info@iisd.ca)*

*Internet: <http://www.iisd.org>*

ISBN: 1-895536-85-5

## Программа ООН по окружающей среде

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) является генеральной координирующей природоохранной организацией в системе ООН. Ее уставная цель заключается в обеспечении общего руководства и поощрении партнерских связей в деле охраны окружающей среды путем стимулирования стран и людей к улучшению качества своей жизни без ущерба для качества жизни будущих поколений, предоставления соответствующей информации и создания необходимых для этого возможностей.

Секция экономики и торговли (СЭТ) ЮНЕП представляет собой одно из подразделений, входящих в состав отдела по технологиям, промышленности и экономике. Задачей СЭТ является укрепление организационно-кадрового потенциала стран, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой, необходимого для включения аспектов охраны окружающей среды в планирование развития и макроэкономическую политику, в том числе в торговую политику. Раздел торговли в рабочей программе СЭТ сосредоточен главным образом на улучшении понимания странами экологических, социальных и экономических последствий либерализации торговли и влияния природоохранной политики на торговлю. СЭТ оказывает странам содействие в создании и укреплении своего организационно-кадрового потенциала, необходимого для выработки взаимно благоприятных направлений политики в областях торговли и охраны окружающей среды, способствующих устойчивому развитию и снижению бедности. Осуществляя прозрачный процесс консультаций на широкой основе, СЭТ также обеспечивает технический вклад в дискуссии по вопросам торговли и охраны окружающей среды.

*За дополнительной информацией обращайтесь:*

*Hussein Abaza,*

*начальник секции экономики и торговли*

*отдела по технологиям, промышленности и экономике*

*Программы ООН по окружающей среде*

*11–13, Chemin des Anemones*

*CH–1219 Chatelaine*

*Geneva, Switzerland*

*Тел.: + (41–22) 917–8179*

*Факс: + (41–22) 917–8076*

*Электронная почта: [hussein.abaza@unep.ch](mailto:hussein.abaza@unep.ch)*

*<http://www.unep.ch/etb/>*

## **Международный институт устойчивого развития**

Международный институт устойчивого развития вносит вклад в устойчивое развитие путем выработки программно-стратегических рекомендаций, касающихся международной торговли и инвестиций, экономической политики, изменения климата и его измерения и оценки, а также рационального использования природных ресурсов. В сети Интернет мы публикуем сообщения о международных переговорах и делимся знаниями, полученными в результате осуществления совместных проектов с глобальными партнерами, что позволяет проводить более углубленные научные исследования, укреплять организационно-кадровый потенциал в развивающихся странах и более успешно вести диалог между Севером и Югом.

В представлении МИУР жизнь должна стать устойчиво лучше для всех; его уставная цель — борьба за внедрение нового, позволяющего обществу жить на устойчивой основе. МИУР зарегистрирован в качестве благотворительной организации в Канаде и обладает статусом 501(c)(3) в Соединенных Штатах Америки. Основные средства для выполнения своих функций МИУР получает от правительства Канады через Канадское агентство международного развития (CIDA), Международный центр научных исследований в области развития (IDRC) и Управление охраны окружающей среды Канады, а также от провинции Манитоба. Финансовые средства на осуществление проектов Институт получает от правительств как канадских провинций, так и зарубежных стран, от учреждений Организации Объединенных Наций, различных фондов и частного сектора.

Деятельность МИУР в сфере торговли, инвестиций и устойчивого развития направлена на поиск таких областей синергизма, в которых торговля, инвестиции, охрана окружающей среды и развитие могут давать взаимные выгоды друг другу, и на оказание помощи лицам, вырабатывающим политику в использовании открывающихся благодаря этому возможностей. МИУР уделяет основное внимание в своей работе двум главным темам: реформирование правил и институтов торговли и инвестиций и создание в развивающихся странах организационно-кадрового потенциала, необходимого для решения вопросов торговли и устойчивого развития. С 1991 года МИУР прилагает усилия к расширению тематических рамок дискуссий по взаимосвязи между торговлей и охраной окружающей среды настолько, чтобы они охватывали вопросы, вызывающие обеспокоенность у развивающихся стран, и цели, которых эти страны добиваются, — и чтобы благодаря этому они превратились в дис-

куссии по проблемам торговли и устойчивого развития. Вся деятельность МИУР направлена на то, чтобы повысить уровень общественного осознания важности вопросов устойчивого развития. Часть этой традиционной деятельности и представляет собой настоящий справочник, изданный впервые в 2001 году и получивший широкое признание как настольная книга для образованного человека, не являющегося специалистом в этих вопросах.

*За дополнительной информацией обращайтесь:*

*Mark Halle,*

*директор отдела торговли и инвестиций*

*Международного института устойчивого развития*

*161 Portage Avenue East, 6th Floor*

*Winnipeg, Manitoba*

*Canada R3B 0Y4*

*Тел.: +1 (204) 958-7700*

*Факс: +1 (204) 958-7710*

*Электронная почта: mhalle@iisd.ca*

*“Важнейшим условием достижения целей устойчивого развития являются взаимно благоприятные направления политики в областях торговли и охраны окружающей среды. Вследствие расширения торговли создаются огромные возможности, но одновременно возникают и громадные трудности. Для извлечения максимальных выгод от торговли нужно глубже понимать сложную паутину взаимосвязи между проблемами торговли и окружающей среды.”*

*Д-р Клаус Тёпфер,*

*Исполнительный директор ЮНЕП*

## Содержание

Предисловие	x
Благодарности	xii
Используемые сокращения	xiii
Текстовые вставки	xvii
1. Введение	1
1.1 Глобальные тенденции	1
1.2 Связь между окружающей средой и торговлей	2
1.3 Разное видение проблемы	4
2. Международная система охраны окружающей среды и рационального природопользования	9
2.1 Истоки	9
2.2 Принципы	11
2.3 Национальные природоохранные нормативы	13
2.4 Многосторонние экологические соглашения	16
2.4.1 Структура	16
2.4.2 Важнейшие МЭС, связанные с торговлей	18
2.4.3 Осуществление соглашений и разрешение споров	22
2.4.4 Положения в МЭС, связанные с торговлей	24
3. Международное торговое право	29
3.1 Введение	29
3.2 Структура Всемирной торговой организации	31
Структура ВТО	33
3.2.1 Комитет по торговле и окружающей среде	34
3.3 Функции ВТО	35
3.4 Основополагающие принципы	36
3.5 Ключевые соглашения, затрагивающие природоохранные аспекты	38
3.5.1 ГАТТ—1994	38
3.5.2 Соглашение по техническим барьерам в торговле	45
3.5.3 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных норм	46
3.6 Другие соглашения	47
3.7 Региональные торговые соглашения	48
3.8 Разрешение споров	49



4.	Физические и экономические взаимосвязи	52
4.1	Эффекты продукции	52
4.2	Эффекты масштаба операций	54
4.3	Структурные эффекты	57
4.4	Прямые эффекты	59
5.	Взаимосвязь между правом и политикой	61
5.1	Процессы и методы производства	61
5.2	Природоохранные нормативы и конкурентоспособность	67
5.3	Природоохранные нормативы, наука и принцип предосторожности	70
5.4	Программы экологической маркировки и сертификации систем экологического менеджмента	73
5.4.1	Экологическая маркировка	73
5.4.2	Сертификация систем экологического менеджмента	74
5.4.3	Экомаркировка, сертификация систем ЭМ и международная торговля	75
5.5	ВТО и МЭС	78
5.6	Права интеллектуальной собственности	84
5.6.1	ТРИПС, КБР и традиционные знания	88
5.6.2	ТРИПС и сельское хозяйство	90
5.7	Субсидии	94
5.8	Сельское хозяйство	97
5.8.1	Сельское хозяйство, субсидии поддержка отечественных производителей	98
5.8.2	Сельское хозяйство и ГМО	102
5.9	Инвестиции	103
5.10	Услуги	106
5.11	Экологические товары	109
5.12	Государственные закупки	111
6.	Региональные и двусторонние торговые соглашения	118
6.1	Охрана окружающей среды и устойчивое развитие как цели соглашений	118
6.2	Природоохранные исключения	119
6.3	Связь с МЭС	119
6.4	Оценка воздействия на окружающую среду	119
6.5	Управление охраной окружающей среды	120
6.6	Открытость	122

7.	Межсекторальные вопросы	125
7.1	Переговоры в ВТО согласно Декларации Доха	125
7.1.1	Повестка дня раунда Доха после Конференции министров в Канкуне	130
7.2	Открытость	130
7.3	Экологическая и комплексная оценка политики и соглашений, связанных с торговлей	133
7.3.1	Практика экологической и комплексной оценки торговой политики	135
7.4	Укрепление организационно-кадрового потенциала	136
8.	Заключение	142
	Указатель	143

## Предисловие

Во всем мире в результате роста и либерализации торговли происходят изменения в условиях нашей жизни и работы. Торговые потоки, объем которых составляет 11 трлн долл. в год, и регулирующие их правила — это огромная сила, вызывающая изменения в экономике, окружающей среде и социальной сфере. Все большее значение приобретает такой мощный фактор экономического развития, как международная торговля, темпы расширения которой за последние 15 лет почти в два раза превышают темпы роста глобальной экономической активности. Все больше и больше развивающихся стран начинают видеть в торговле и инвестициях стержень своей стратегии развития, а торговые интересы приобретают все большее значение для формирования экономической политики во всех странах — как в развитых, так и в развивающихся.

Но одновременно с этим происходит неуклонное ухудшение большинства показателей состояния окружающей среды в мире, и достижение в глобальных масштабах таких важных целей, как Цели в области развития, изложенные в Декларации тысячелетия ООН, по-прежнему вызывает большие сомнения. Вполне возможно, что потоки товаров и инвестиций и либерализация торговли будут содействовать достижению целей охраны окружающей среды и развития, хотя это отнюдь не будет происходить автоматически. Однако для такого содействия потребует тесная интеграция политического курса во всех этих трех областях.

Такая интеграция может иметь место в контексте международных переговоров, таких, например, как принятая ВТО рабочая программа Доха и многочисленные непрерывные региональные и двухсторонние переговоры по вопросам торговли и инвестиций, или же она может происходить на уровне отдельной страны в политике и крупномасштабных мероприятиях, проводимых в целях достижения экономического, социального и экологического прогресса. В любом случае главное условие успешной интеграции — более широкое понимание существующих связей и взаимозависимостей.

В настоящем справочнике ставится цель улучшить такое понимание, и для этого дается подробное описание того, как торговля может влиять на окружающую среду в сторону улучшения или ухудшения и как забота об охране окружающей среды, проявляющаяся в системе торговли, может способствовать или препятствовать развитию и в бедных, и в богатых странах. Справочник

предназначен главным образом для читателей, кое-что знающих о торговле, окружающей среде или развитии, но не являющихся специалистами по взаимодействию и взаимозависимости между этими тремя областями. Он призван служить практическим справочным пособием для лиц, формирующих политику, и практических работников и быть одинаково полезным для средств массовой информации и гражданского общества. Исходя из этих соображений, авторы данного справочника используют ясные и простые формулировки и минимум специальных терминов, чтобы облегчить понимание его содержания всеми слоями общества.

Справочник доступен в режиме он-лайн на сайтах [www.unep.ch/etb](http://www.unep.ch/etb) и [www.iisd.org/trade/handbook](http://www.iisd.org/trade/handbook) (на английском языке) и <http://trade.ecoaccord.org> (на русском языке).

## Благодарности

Настоящий справочник является плодом труда многих людей. Источниками вдохновения и энергии для осуществления проекта служат отдел экономики и торговли отделения технологии, промышленности и экономики Программы ООН по окружающей среде и отдел торговли и инвестиций МИУР. Руководителем проекта был сотрудник МИУР г-н Aaron Cosbey. Со стороны ЮНЕП проект возглавляли Hussein Abaza и Benjamin Simmons. Неоценимую помощь оказали их коллеги Charles Arden-Clarke, Cristina Gueco, Anushika Karunaratne, Desiree Leon, Emily Lydgate, Maria Cecilia Pineda и Vera Weick. Соавторами справочника являются Aaron Cosbey, Howard Mann, Konrad von Moltke, Sophia Murphy, Luke Peterson, Tom Rotherham, Scott Sinclair, David Vivas-Eugui и Matthew Walls. Оформление и макет книги — Don Berg. Руководство и административную поддержку осуществляли David Boyer, Clarita Martinet и Fabienne Turner.

Особой признательности заслуживает коллектив великодушных и талантливых рецензентов в составе Matthias Buck, Chantal Line Carpentier, Robin Rosenberg и Matthew Stilwell, которые прочитали документ и представили свои замечания. Благодарности также заслуживают многочисленные члены группы по рецензированию проекта первого издания, которое образует основу для настоящего переработанного издания. Важные замечания высказали также Maria Julia Oliva и Elisabeth Tuerk. Хотя различные рецензенты и оказали неоценимую помощь в подготовке данной книги, ни они сами, ни представляемые ими организации не несут никакой ответственности за возможные ошибки в конечном продукте.

Это переработанное издание справочника по окружающей среде и торговле посвящается памяти нашего товарища и коллеги Конрада фон Мольтке — пионера в этой и во многих других областях. Его преданность делу и энергия, его чувство юмора и способность разглядеть то, чего те, кто шел до него, увидеть не смогли, делают память о нем источником постоянного вдохновения.

## Используемые сокращения

АЖЦ LCA	Анализ жизненного цикла life cycle analysis
АСЕАН ASEAN	Ассоциация стран Юго-Восточной Азии Association of Southeast Asian Nations
ВВП GDP	Внутренний валовый продукт Gross Domestic Product
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
WIPO	World Intellectual Property Organization
ВСУР	Всемирный саммит по устойчивому развитию
WSSD	World Summit on Sustainable Development
ВТО WTO	Всемирная торговая организация World Trade Organization
ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами
GATS	General Agreement on Trade in Services
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ГМ GM	Генетически модифицированный genetically modified
ГМО GMO	Генетически модифицированный организм genetically modified organism
ДРС DSU	Договоренность о разрешении споров Dispute Settlement Understanding
ЕС EU	Европейский Союз European Union
ЖМО LMO	Живой генетически модифицированный организм living genetically modified organism

ИСО ISO	Международная организация по стандартизации International Organization for Standardisation
КБР CBD	Конвенция о биологическом разнообразии Convention on Biological Diversity
КС COP	Конференция сторон Conference of Parties
КТОС CTE	Комитет по торговле и окружающей среде Committee on Trade and Environment
КЭС CEC	Комиссия по экологическому сотрудничеству Commission for Environmental Cooperation
МЕРКОСУР Mercosur	Южноамериканский общий рынок: Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай Mercado Comun del Sur: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay
МОС ISO	Международная организация по стандартизации International Organization for Standardization
МРС DSM	Механизм разрешения споров dispute settlement mechanism
МЭС MEA	Многостороннее экологическое соглашение multilateral environmental agreement
НАФТА NAFTA	Североамериканское Соглашение по свободной торговле: Канада, Мексика, Соединенные Штаты North American Free Trade Agreement: Canada, Mexico, United States
НПО NGO	Неправительственная организация non-governmental organization
ОРС DSB	Орган по разрешению споров Dispute Settlement Body
ОЭСР OECD	Организация экономического сотрудничества и развития Organization for Economic Co-operation and Development

ПМП PPMs	Процессы и методы производства process and production methods
ПИИ FDI	Прямые иностранные инвестиции foreign direct investment
ПИК	Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле
PIC	The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade
ПИС IPR	Права интеллектуальной собственности Intellectual property rights
ПХБ PCBs	Полихлорированные бифенилы Polychlorinated biphenyls
РКИК FCCC	Рамочная конвенция ООН об изменении климата Framework Convention on Climate Change
РНБ MFN	Режим наибольшего благоприятствования Most-favoured nation
СИТЕС CITES	Конвенция о международной торговле видами флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
СОЗы POPs	Стойкие органические загрязнители Persistent Organic Pollutants
ССХ AoA	Соглашение по сельскому хозяйству Agreement on Agriculture
СФС SPS	Санитарные и фитосанитарные нормы Sanitary and Phytosanitary Measures
ТБТ TBT	Технические барьеры в торговле Technical Barriers to Trade



ТРИМС	Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей
TRIMs	Agreement on Trade-Related Investment Measures
ТРИПС	Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
УПОВ	Международная конвенция по охране новых сортов растений
UPOV	International Convention for the Protection of New Varieties of Plants
ФАО	Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству
FAO	Food and Agriculture Organization
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
UNEP	United Nations Environment Programme
ЭМ	Экологический менеджмент
ЕМ	Environmental management
ЮНКТАД	Конференция ООН по торговле и развитию
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
ЮНСЕД	Конференция ООН по окружающей среде и развитию
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

## Текстовые вставки

Вставка 2—1. Устойчивое развитие по определению Брундтланд	10
Вставка 2—2. Важнейшие МЭС, имеющие значение для торговли	17
Вставка 2—3. Положения некоторых МЭС, касающиеся торговли	24
Вставка 3—1. Марракешский мандат Комитета по торговле и окружающей среде	35
Вставка 3—2. ВТО, креветки и черепахи	37
Вставка 3—3. Четыре фазы механизма разрешения споров	49
Вставка 4—1. Повышение эффективности: как торговля может создавать богатство	56
Вставка 5—1. ПМП, влияющие и не влияющие на свойства продукта	62
Вставка 5—2. Экомаркировка по классификация ИСО: три типа	73
Вставка 5—3. Виды прав интеллектуальной собственности	85
Вставка 5—4. Три сельскохозяйственные “корзины” ВТО	100
Вставка 7—1. Снятие ограничений на конфиденциальность документов в ВТО	131
Вставка 7—2. Заявления об укреплении организационно-кадрового потенциала	137



# 1. Введение

## 1.1 Глобальные тенденции

За последние 50 лет в нашем мире произошли фундаментальные изменения, затронувшие буквально все стороны жизни. Экономика отдельных стран все больше интегрируется в структуру глобальной экономики, где все элементы, необходимые для производства конечного товара или услуги — производство используемых факторов производства, проектирование, сборка, организация производства, исследование рыночной конъюнктуры, формирование сбережений для капитальных вложений, — могут быть получены со всего мира благодаря системе, которая держится за счет мощных технологий связи и информации. Тенденция к глобализации отчасти порождена этими технологиями, а отчасти обусловлена снижением препятствий для международной торговли и потоков инвестиций. Возможно, что в результате этого в мире и наблюдается неуклонное возрастание значения международной торговли для глобальной экономики: начиная с 1960 года глобальная экономика выросла почти в четыре раза, тогда как объем мировой торговли увеличился в 12 раз.

Другой важной тенденцией является растущее неравенство — выгоды от роста распределяются неравномерно. Хотя среднемировой уровень доходов в настоящее время превышает 5100 долл. США на человека в год, 2,8 млрд. человек (два из пяти) по-прежнему живут менее чем на два доллара в день. Люди, составляющие 1% самых богатых в мире, зарабатывают столько же, сколько люди, входящие в самые бедные 57%, и нет никаких признаков снижения роста неравенства между странами и внутри стран.

В мире также произошли огромные изменения в окружающей среде. В ходе осуществления не имеющей аналогов программы “Оценка экосистем на пороге тысячелетия” было установлено, что за последние 50 лет люди изменили экосистемы мира более кардинально, чем за любой другой период истории человечества, и что происходит деградация или чрезмерная эксплуатация около 60% мировых экосистемных услуг. В четыре раза возрос мировой объем выбросов углекислого газа, появляется все больше свидетельств того, что мы приближаемся к точкам окончательного нарушения равновесия, за которыми последует катастрофическое изменение климата. Нынешние темпы исчезновения видов животных и растений примерно в 1000 раз превышают обычные

исторически существовавшие темпы. Неуклонный рост объема выбросов азота от автомобилей и удобрений создает безжизненные пустыни в наших океанах и озерах. Половина мировых рыбных запасов вылавливается на уровне биологических пределов, еще в четверти рыбных запасов наблюдается превышение этого уровня или истощение. При сохранении нынешних тенденций через 20 лет 3,5 млрд. людей будут жить в странах, испытывающих “водный стресс”, т.е. на каждого человека в год там будет приходиться меньше 1000 литров воды в год. Каждый день от болезней, обусловленных отсутствием доступа к воде или санитарии, умирает 6000 человек, в основном детей.

Экологический ущерб по крайней мере частично объясняется тем, что нас становится все больше — с 1950 года население земного шара увеличилось примерно в 2,5 раза и составляет 6,4 млрд. человек, а к 2050 году, согласно прогнозам, оно еще возрастет на цифру, равную населению планеты 1950 года, т.е. еще на 2,5 млрд.

Происходит также эволюция институтов, создаваемых для решения экологических проблем. С момента подписания в 1973 году первого глобального природоохранного договора вступило в силу еще 12 договоров, посвященных таким проблемам, как истощение озонового слоя, транспортировка опасных отходов и мигрирующие виды. Более 70% стран мира подписали все 13 договоров. Еще примерно тысяча договоров вступило в силу на региональном или двухстороннем уровне, что в совокупности составляет огромный и сложный организм международного экологического права. На уровне отдельных стран законодатели перешли от всеобъемлющих “командно-административных” решений к использованию смешанного набора инструментов, который включает рыночные стимулы — например, платежи и налоги за загрязнение; системы торговли квотами на выброс загрязняющих веществ. В случае отдельных проблем, таких как истощение слоя стратосферного озона, качество местного воздуха, обращение с отходами и качество рек регионального значения, результатом принятых мер стало улучшение качества окружающей среды, но в отношении многих и многих других проблем неутешительные тенденции сохраняются.

## **1.2 Связь между окружающей средой и торговлей**

Эти тенденции не изолированы друг от друга, между ними существует фундаментальная связь. Значительный экологический ущерб вызван ростом мас-

штабов глобальной хозяйственной деятельности. Все возрастающая доля этого роста масштабов приходится на международную торговлю, вследствие чего возрастает ее значимость как одной из причин изменений в окружающей среде. По мере того как продолжается экономическая глобализация и становится все более очевидным глобальный характер многих экологических проблем, неизбежно будут возникать противоречия между многосторонними системами права и политики, определяющими как торговлю, так и природоохранную сферу.

Цель данной книги состоит в том, чтобы пролить свет на ту область, в которой происходит взаимодействие этих широких тенденций, т. е. на физические, юридические и институциональные связи между международной торговлей и окружающей средой. При этом должны быть усвоены две фундаментальные истины, касающиеся этой взаимозависимости:

- Связи между торговлей и окружающей средой множественны, сложны и важны.
- Либерализация торговли сама по себе не оказывает ни непременно положительного, ни непременно отрицательного влияния на окружающую среду. По существу, ее влияние на окружающую среду зависит от того, в какой степени цели в области охраны окружающей среды и в области торговли могут стать взаимодополняющими и быть ориентированы на взаимную поддержку. Для положительного итога требуется правильно выбранный курс в экономике и в охране окружающей среды на уровне страны и на международном уровне, благоприятствующий и той, и другой области.

На самом элементарном уровне торговля и окружающая среда взаимосвязаны потому, что вся хозяйственная деятельность строится на окружающей среде. Окружающая среда — это база всех используемых факторов производства (металлов и полезных ископаемых, почвы, лесов и рыбных запасов) и энергии, необходимой для их переработки. Она же принимает отходы хозяйственной деятельности. Забота об окружающей среде сказывается также и на торговле, поскольку экспортеры должны откликаться на запросы рынка, требующего экологически чистых товаров и услуг. Эти физические и экономические связи более подробно рассматриваются в главе 4.

На другом уровне окружающая среда и торговля представляют собой две разных совокупности международно-правовых норм. Торговое право воплощено в таких структурах, как Всемирная торговая организация и региональные и двухсторонние торговые соглашения. Экологическое право существует в виде

разнообразных многосторонних экологических соглашений, а также законодательно-нормативных актов, принимаемых на национальном и местном уровнях. Между этими двумя системами права неизбежно должно быть взаимодействие. Международное экологическое право все больше влияет на то, как страны строят свою хозяйственную деятельность (например, стороны Рамочной конвенции ООН об изменении климата обязались перестроить свою экономику таким образом, чтобы уменьшить выбросы парниковых газов), а торговое право все больше влияет на то, как страны должны формировать свое внутреннее законодательство и стратегии в таких областях, как право интеллектуальной собственности, инвестиционная политика и охрана окружающей среды. Более подробно эти связи правового характера рассматриваются в главе 5.

Теперь, когда наблюдается бурный рост региональных и двухсторонних торговых и инвестиционных соглашений, влияние торгового права все больше выходит за рамки предмета своего непосредственного регулирования. В главе 6 подробно рассматривается вопрос о том, как в региональных и двухсторонних торговых соглашениях решаются проблемы охраны окружающей среды.

Наконец, некоторые вопросы носят межсекторальный характер. Например, рабочая программа, принятая в Дохе, включает в себя практически все вопросы, связанные с охраной окружающей среды, рассматриваемые в этой книге, и этому посвящено начало главы 7. Затем в главе рассматриваются некоторые важные организационные вопросы, вытекающие из взаимосвязи между торговлей и окружающей средой. Какие институты могли бы помочь добиться того, чтобы политика в области торговли и политика в области окружающей среды были взаимоподдерживающими? Где и как должны регулироваться споры? Должна ли проводиться оценка торговых соглашений и торговой политики с точки зрения воздействия на окружающую среду? Какую роль должна играть общественность?

Прежде чем углубляться в изучение связей между торговлей и окружающей средой, мы на элементарном уровне рассмотрим в главе 2 структуру, цели и принципы международной системы охраны окружающей среды и рационального природопользования, а затем в главе 3 — многостороннюю систему правил торговли.

### **1.3 Разное видение проблемы**

Участники дебатов по поводу зависимости между торговлей и окружающей средой представляют множество самых различных областей знаний. Разно-

образные исходные посылки и мировоззрения, от которых они отталкиваются, и разный технический язык, на котором они говорят, могут создавать серьезные помехи в установлении содержательного диалога и поисках приемлемых решений, хотя сегодня эта проблема стоит не так остро, как в первые годы дебатов.

К пониманию этих вопросов люди могут подходить с точки зрения одной из трех областей — торговли, охраны окружающей среды или развития. Разумеется, эти точки зрения отнюдь не являются взаимоисключающими: многие люди разбираются во всех трех областях. В итоге получаются практически карикатуры на каждую точку зрения, которые, впрочем, помогают проиллюстрировать трудность нахождения таких направлений политики, которые одновременно обеспечивают достижение целей торговли, охраны окружающей среды и развития.

#### **Понимание с точки зрения торговли:**

- Торговля создает богатство, которое можно использовать для повышения благосостояния людей.
- Однако правительства большинства стран слишком прямолинейно служат интересам своих отраслей экономики и стремятся сохранить внутренние рынки для этих отраслей, не допуская на них иностранных конкурентов.
- Тем самым правительства ухудшают положение своих граждан: отечественные фирмы теряют эффективность, отечественные потребители платят более высокие цены, а иностранные фирмы с более высокой эффективностью допуска на рынок страны не имеют.
- Наилучшей защитой является твердая система правил, запрещающих подобное поведение, например правила Всемирной торговой организации (ВТО), которым могут подчиняться все страны.
- Даже после подписания подобных соглашений страны всегда ищут лазейки в обход правил. Одной из таких лазеек может быть запрет или ограничение торговли на основании требований охраны окружающей среды.
- Торговля в действительности может положительно влиять на окружающую среду, поскольку она создает богатство, которое можно использовать в целях улучшения окружающей среды, поскольку рост эффективности работы благодаря торговле может приводить к сокращению расхода ресурсов и уменьшению объема образующихся отходов, а также поскольку торговля может облегчить доступ к эффективным и экологически безвредным технологиям.



### **Понимание с точки зрения охраны окружающей среды:**

- Наши нынешние социальные и экономические системы, включая реальность цен, которые не отражают полной стоимости экологического ущерба, представляют собой серьезную угрозу для экосистем Земли.
- Однако правительства большинства стран слишком непосредственно служат интересам своих отраслей экономики и стремятся оградить их от “дорогостоящих” требований охраны окружающей среды.
- Тем самым правительства ухудшают положение своих граждан: отечественные фирмы получают прибыли, но население субсидирует их, оплачивая издержки, обусловленные деградацией окружающей среды.
- Одним из способов, позволяющих избежать этих проблем, является твердая система правил, четко определяющих, как следует охранять окружающую среду на уровне страны и на международном уровне.
- Но и после того, как такие правила приняты, правительства и промышленность всегда стараются уклониться от их соблюдения. Одним из способов такого уклонения могут быть торговые правила, запрещающие принимать определенные типы природоохранных норм.
- Расширение торговли означает рост хозяйственной деятельности и, следовательно, во многих случаях возрастает ущерб окружающей среде. Богатство, создаваемое благодаря торговле, не обязательно приводит к улучшению окружающей среды.

### **Понимание с точки зрения развития:**

- Более одной пятой населения земного шара живет в абсолютной нищете, причем большинство этих людей живут в развивающихся странах, и разрыв между богатыми и бедными странами продолжает расширяться. Первоочередной задачей развивающихся стран является снижение бедности и сокращение этого разрыва.
- Одним из основных способов решения этой задачи может быть открытость для торговли и инвестиций, хотя связи между открытостью и экономическим ростом не являются автоматическими.
- Однако богатые страны защищают свои отрасли экономики с помощью субсидий, специальных торговых правил и тарифных систем, которые наносят ущерб интересам производителей и экспортеров из развивающихся стран.
- Наилучшим решением является твердый набор многосторонних правил, запрещающих подобное поведение, однако на нынешние правила

ВТО оказывают слишком глубокое влияние могущественные торговые державы, а либерализация во многих случаях приносит выборочные выгоды тем секторам, которые представляют интерес для развитых стран.

- С течением времени, по мере того как подобное поведение будет запрещаться торговыми правилами, богатые страны будут искать новые способы для того, чтобы не пускать иностранных конкурентов на свои рынки. Одним из таких способов может быть запрещение или ограничение торговли по соображениям охраны окружающей среды.
- Требования о том, чтобы бедные страны соблюдали природоохранные нормативы богатых стран, являются необоснованными, особенно когда эти требования не сопровождаются технической или финансовой помощью. Приоритеты у стран бывают разные. Например, во многих бедных странах задачей первостепенной важности является снабжение чистой водой, а для богатых стран это уже не главная забота. В тех же случаях, когда тревогу вызывают проблемы глобального характера, например истощение озонового слоя и изменение климата, богатые страны часто сами изначально являлись причиной экологического ущерба.

С годами рамки дебатов по поводу торговли и окружающей среды расширились и теперь включают описанные выше типы проблем, связанных с развитием, исходя из понимания того, что просто невозможно реально решать проблемы окружающей среды изолированно от остальных проблем. Например, чтобы устранить опасения, существующие в странах с высокими природоохранными нормативами по поводу того, что торговля будет означать поступление товаров, производство которых сопряжено с интенсивным загрязнением окружающей среды, из стран с низкими нормативами, можно было бы запретить торговлю по экологическим соображениям. Однако это может привести просто к увековечиванию бедности в странах-экспортерах и, таким образом, к усугублению местных и глобальных нагрузок на окружающую среду, приводя к использованию неудовлетворительных технологий и методов производства. Это неизбежно предполагает понимание и решение вопросов развития, таких как нехватка ресурсов, отсутствие надлежащих технологий, недостаток подготовки кадров, недостаток опыта.

Главной посылкой в концепции устойчивого развития является неразделимость природоохранных, социальных и экономических целей (см. раздел 2.1).

Как признание того факта, что для охраны окружающей среды часто требуются решения в более широкой, а не только чисто экологической сфере, данная публикация иногда выходит за рамки взаимодействий между торговлей и окружающей средой и описывает более широкую область проблем торговли и устойчивого развития.

## Рекомендуемая литература

### Глобальные тенденции

Программа развития ООН. Доклады о развитии человека. <<http://www.un.org/russian/esa/hdr/global.html>>

Программа ООН по окружающей среде. Глобальная экологическая перспектива (GEO-3). <<http://www.unep.org/geo/geo3/russian/overview/index.htm>>

*Millennium Ecosystem Assessment*. 2005 <<http://www.millenniumassessment.org/>>.

### Связь между окружающей средой и торговлей

Nordstrom, Hakan and Scott Vaughan, 1999. "Trade and Environment," (special studies #4). Geneva: WTO. <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/special\\_study\\_4\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/special_study_4_e.pdf)>

Neumayer, Eric, 2001. *Greening Trade and Investment: Environmental Protection without Protectionism*. London: Earthscan.

### Разное видение проблемы

"IISD Trade Statement," <<http://www.iisd.org/trade/philosophy/statement.asp>>.

Friends of the Earth International, 2001. "The Citizens Guide to Trade, Environment and Sustainability," Amsterdam. <<http://www.foei.org/trade/activistguide/index.html>>.

Third World Network. "Trade Issues/Rules and WTO," (Portal Web site). <<http://www.twinside.org/trade.htm>>.

WTO. "Commercial Interests Do Not Take Priority over Environmental Protection," in *10 Common Misunderstandings about the WTO*. Geneva: WTO. <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10mis\\_e/10m00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10mis_e/10m00_e.htm)>.

## 2.

# Международная система охраны окружающей среды и рационального природопользования

### 2.1 Истоки

Современная международная система охраны окружающей среды и рационального природопользования берет свое начало с Конференции ООН по окружающей среде, которая состоялась в 1972 году в Стокгольме (Швеция). Стокгольмской конференции предшествовали несколько международных экологических соглашений, в частности, ряд соглашений о мерах по борьбе с загрязнением морской среды, но это первое крупное природоохранное мероприятие положило начало бурной деятельности на уровне отдельных стран и на международном уровне: страны и другие международные организации стали принимать меры в ответ на возникающие задачи управления природопользованием на всех уровнях. Стокгольмская конференция также положила начало новым формам участия общественности в мероприятиях под эгидой ООН, когда устанавливаются связи между формальным процессом и параллельным неформальным процессом, проводимым неправительственными организациями (НПО).

Стокгольмская конференция привела к учреждению Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) со штаб-квартирой в г. Найроби (Кения). ЮНЕП должна была действовать в качестве катализатора мероприятий по охране окружающей среды в системе ООН, но по сравнению с масштабами поставленной задачи ее средства были весьма скромны. Тем не менее, за прошедшие годы ЮНЕП удалось добиться заключения большого количества международных соглашений, и сегодня она несет ответственность за выполнение административных функций по реализации нескольких глобальных конвенций, а также множества региональных соглашений. ЮНЕП также является экологической совестью системы Организации Объединенных Наций.

Вскоре стало очевидно, что уделять все внимание только окружающей среде, как произошло на Стокгольмской конференции, без должного учета потребностей развития недостаточно для долгосрочного прогресса в решении вопро-

сов, вынесенных в мировую повестку дня в области охраны окружающей среды. В 1985 году ООН учредила Всемирную комиссию по окружающей среде и развитию, которая в 1987 году опубликовала доклад “Наше общее будущее”. Этот доклад стал первым систематизированным изложением концепции устойчивого развития (см. Вставку 2–1). Данная концепция, в свою очередь, стала основой для глубокого анализа всех международных природоохранных мероприятий в системе ООН, проведенного в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), которая состоялась в 1992 году в Рио-де-Жанейро (Бразилия). На ЮНСЕД была сформулирована программа устойчивого развития, имеющая далеко идущие цели, изложенные в заключительном документе конференции, который получил название “Повестка дня XXI века”. Конференция в Рио-де-Жанейро помогла учредить Комиссию ООН по устойчивому развитию и вновь подтвердила роль Глобального экологического фонда, расширив тем самым организационную основу для деятельности в области окружающей среды и устойчивого развития в системе ООН. ЮНСЕД стала ключевым фактором, позволившим государствам после коротких, но очень интенсивных переговоров заключить Рамочную конвенцию об изменении климата и Конвенцию о биологическом разнообразии. ЮНСЕД также положила начало новым методам участия общественности в межправительственных процессах.

Сложную сеть учреждений и организаций, возникающих вокруг международных экологических соглашений, все чаще называют “режимом”. Тем самым подчеркивается тот реальный факт, что в эти соглашения вовлечены разнообразные заинтересованные стороны и в них больше не отражается динамика полномочий только между суверенными государствами. Правила, определяющие эти режимы, отличаются друг от друга, отражая положения соответствующего соглашения. Но все они строятся на нормах обычного международного права, сложившейся практики и целом ряде принципов, получивших широкое признание.

### **Вставка 2–1. Устойчивое развитие по определению Брундтланд**

Устойчивое развитие выходит за рамки просто заботы об окружающей среде. Оно нацелено на улучшение условий жизни людей, но стремится достичь этого

экологически устойчивым способом. Как отмечено в докладе Комиссии Брундтланд “Наше общее будущее”, устойчивое развитие — это:

*Развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, но при этом не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности.*

В этом понятии развития содержатся две ключевые концепции:

- концепция “потребностей”, в частности, важнейших потребностей бедных слоев населения земного шара, которым необходимо уделять первоочередное внимание;
- идея ограничений, налагаемых состоянием технологий и социальной организации на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

*Источник: “Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР)”: Пер. с англ./Под ред. и с послесл. С.А.Евтеева и Р.А.Перелета/-М.: Прогресс, 1989.*

## 2.2 Принципы

Структура международных режимов охраны окружающей среды должна отражать структуру проблемы, на решение которой направлен тот или иной режим. Режим, охраняющий биоразнообразие, должен использовать другие инструменты, привлекать другие группы политических сторонников и иметь другое институциональное устройство, нежели режим, охраняющий океаны от загрязнения нефтью, или режим, регулирующий международную торговлю исчезающими видами. Тем не менее, большинство экологических режимов стали руководствоваться в своей деятельности несколькими базовыми принципами. Многие из них были изложены в Декларации Рио-де-Жанейро “Окружающая среда и развитие”, которая явилась еще одним результатом деятельности ЮНЕСКО 1992 года. Ниже описываются шесть ключевых принципов и подходов из этой Декларации.

**Превентивность.** Как правило, восстанавливать ущерб окружающей среде после того, как он уже нанесен, бывает дорого, трудно или невозможно, поэтому лучше сразу его избегать. Этот на первый взгляд самоочевидный факт имеет большое практическое значение, поскольку он требует, чтобы принимались меры до того, как будет нанесен какой-либо ущерб; иными словами, он требует действий, основанных на вероятности ущерба

**Приоритетность низшего звена в принятии решений (субсидиарность).**

Одну из главных трудностей в организации мероприятий по охране и рациональному использованию окружающей среды представляют связи между отдельными людьми и глобальными последствиями их действий. В частности, это значит, что правила, создаваемые на одном уровне, например в международных режимах, должны адаптироваться к условиям, существующим в многочисленных разновидностях региональной или местной среды. Принцип приоритетности низшего звена, или субсидиарности, требует, чтобы принятие решений и ответственность возлагались на самый низший уровень государственного управления или политической организации, на котором реально могут быть предприняты необходимые меры.

**Общая, но дифференцированная ответственность.** Многие режимы охраны окружающей среды требуют участия многих стран, как богатых, так и бедных. Но не все страны несут равную ответственность за прежний экологический ущерб, да и ресурсы, которыми располагают разные страны, тоже разные. Поэтому, с одной стороны, все участники режимов охраны окружающей среды признают общую ответственность за окружающую среду, а с другой — стремятся выработать дифференцированную ответственность за решение проблем окружающей среды. Например, в соответствии с Киотским протоколом только развитым странам определены целевые показатели по снижению выбросов парниковых газов.

**Открытость.** В гласности присутствуют два элемента: прозрачность и участие общественности в формировании политики. Оба элемента необходимы для разумного управления природопользованием, так как для охраны окружающей среды требуется участие буквально бесчисленного множества людей во многих местах. Большинству режимов охраны окружающей среды свойственна высокая степень гласности, в них задействованы экологические организации, СМИ и Интернет для общения с общественностью. Многие режимы позволяют неправительственным организациям участвовать в обсуждениях и в переговорах по выработке их положений.

**Принцип “загрязнитель платит”.** Впервые принцип “загрязнитель платит” был предложен Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — “клубом по выработке политики” промышленно развитых стран — в 1972 году. В то время этот принцип просто гласил, что загрязнители должны полностью нести издержки по соблюдению требований природоохранных правил и нормативов. Никакие субсидии для помощи при этом

предоставляться не должны. С того времени принцип претерпел изменения и превратился в более широкий принцип учета внешних издержек в цене продукции (принцип интернализации издержек): загрязнители должны оплачивать полную стоимость ущерба, причиненного окружающей среде в результате их деятельности. Разумеется, значительная часть этой стоимости будет переложена на потребителей в виде цены товаров, производимых при этой деятельности, но в таком случае это стимулирует людей к тому, чтобы не увеличивать потребление товаров, чье производство связано с интенсивным загрязнением окружающей среды.

**Принцип предосторожности.** Расчет возможности причинения урона — задача трудная, так как наши знания об экологических процессах и процессах, происходящих в окружающей среде, часто недостаточны и основаны на изменяющемся фундаменте научных исследований. К сожалению, наука не всегда может ясно указать, какие меры могут потребоваться, и поэтому мы часто сталкиваемся с задачей формирования политики перед лицом неопределенности. Как было заявлено в Декларации Рио-де-Жанейро, отсутствие убедительных научных доказательств не оправдывает бездействия, особенно в тех случаях, когда последствия бездействия могут быть губительны или когда затраты на действие незначительны.

## 2.3 Национальные природоохранные нормативы

Для воплощения этих принципов в практику на уровне отдельной страны применяются разнообразные средства. В основе большинства национальных мер лежат природоохранные нормативы, и они же имеют наибольшее значение для взаимосвязи между окружающей средой и торговлей. Особенно это касается природоохранных нормативов, применяемых в отношении товаров, являющихся предметами торговли. На пути продукта от добычи сырья до производства, фасовки, перевозки, торговли, продажи, использования и утилизации в действие вступает множество типов природоохранных нормативов. Вот лишь некоторые примеры:

- меры по охране видов и их местообитаний;
- ограничения на некоторые товары и виды деятельности, включая запреты, стандарты и требования, предусматриваемые в разрешениях на выбросы загрязняющих веществ;
- экологические налоги и платежи;



- добровольные соглашения
- залогово—возвратные системы.

### **Национальные нормативы можно разбить на пять категорий:**

**Нормативы качества окружающей среды** предназначены для описания желательного состояния окружающей среды. Они могут быть заданы в виде приемлемого состояния по качеству воздуха или воды или в виде максимальных концентраций определенных загрязняющих веществ в воздухе, воде или почве. Современным подходом к нормативам качества, учитывающим накопление вредных веществ в природной среде, является концепция “критических нагрузок”: уровень отложения загрязняющих веществ, ниже которых некоторые элементы окружающей среды ущербу не подвергаются. Нормативы качества также могут принимать форму популяционных нормативов, требующих защиты определенных видов, которым угрожает исчезновение.

**Нормы выброса** определяют количество веществ, которые может выбрасывать тот или иной объект. Часто эти нормы являются динамичными и требуют использования наилучшей имеющейся технологии. Нормы выброса могут оказывать значительное влияние на технологические процессы, так как обычно бывает дешевле избежать генерирования загрязняющих веществ, чем улавливать их в конце технологического процесса и создавать поток отходов, который, в свою очередь, требует организации обращения с ними.

**Стандарты на продукцию** задают определенные характеристики, которые считаются необходимыми для того, чтобы избежать причинения вреда окружающей среде от использования или утилизации продуктов. Например, было запрещено использование свинца в бытовых красках, так как некоторая часть этого токсичного тяжелого металла может попасть в окружающую среду и создать угрозу, а в аэрозолях было запрещено использование хлорфторуглеродов, так как они разрушают стратосферный озоновый слой. Стандарты на продукцию часто используют для охраны здоровья людей.

**Стандарты, основанные на процессах и методах производства (ПМП)**, определяют, как должны производиться продукты и какое воздействие они могут оказывать на окружающую среду. Стандарты, основанные на процессах и методах производства, в международной торговле приобретают значимость, которой они совершенно лишены на внутреннем уровне. Когда эти стандарты применяются в отношении товаров, обращающихся в торговле, высказываются упреки в том, что их применение равносильно тому, как если

бы регулирующая страна устанавливала стандарты на деятельность в стране производства. Конечно, стандарты на продукцию, как указывалось выше, могут также приводить к изменениям в технологических процессах и методах производства. Более подробно значение стандартов, основанных на ПМП, рассматривается в разделе 5.1.

**Стандарты осуществления деятельности** требуют выполнения определенных работ, таких как проведение оценки состояния окружающей среды или экологической экспертизы, которые призваны помочь в организации охраны окружающей среды и ее рационального использования. Как и стандарты, основанные на ММП, они сосредоточены на процессе, но не на процессе фактического производства. Например, стандарты управления природопользованием диктуют определенную структуру управления компанией, которая способствует грамотному решению проблем окружающей среды. В них излагаются нормативы по отчетности, устанавливается в качестве цели постоянное улучшение окружающей среды и т. д.

Все эти показатели и нормативы можно объединить при выполнении анализа воздействия отдельно взятого продукта во всех его аспектах — т.е. учесть все воздействия на окружающую среду, возникающие при производстве, использовании и утилизации того или иного продукта, и объединить их в едином анализе жизненного цикла (АЖЦ). Хотя АЖЦ сам по себе и не входит в инструментарий нормативного регулирования, его можно использовать для выявления возможностей снижения воздействий на окружающую среду или для сопоставления воздействий на окружающую среду “одинаковых” во всех других отношениях продуктов, например, матерчатых детских пеленок и пеленок одноразового использования или различных видов тары для напитков. АЖЦ по определению в качестве объекта берет большое число категорий воздействий на окружающую среду, например, водопользование и энергопотребление и выброс различных загрязняющих веществ. Проблема при сопоставлении продуктов заключается в том, чтобы суммировать многообразные типы воздействий (и решить, какой вес им придать) с целью расчета общей меры воздействия на окружающую среду.

В конечном итоге все эти нормативы и стандарты заставляют производителей, торговцев и потребителей реагировать на воздействие, которое оказывают на окружающую среду принимаемые ими экономические решения; другими словами, они должны начать включать внешние природоохранные издержки в принятие своих решений. Можно, конечно, достичь многих из тех же

целей за счет использования рыночных инструментов, таких как налоги, платежи, продаваемые разрешения на выбросы загрязняющих веществ или субсидии. Преимущество таких инструментов в том, что они, как правило, экономически более эффективны. Недостатком же их является то, что, как и стандарты, они требуют точно сформулированных природоохранных целей, а также мониторинга — чтобы удостовериться в том, что желаемые результаты достигаются. Важно, однако, отдавать себе отчет в том, что все эти меры — как законодательно-нормативные, так и рыночные — ведут к структурным экономическим изменениям, поскольку экологически желательные виды деятельности поощряются, а экологически нежелательные оказываются невыгодными.

Большое количество разнообразных нормативов, которые обычно используются в различных комбинациях, а не по отдельности, создает сложную структуру управления, в которой один норматив дополняет другой, а таких нормативов, которые были бы действенными сами по себе, мало, если вообще они есть. В той или иной степени все они имеют определенное экономическое значение, создавая потенциальные проблемы для системы торговли, которая до сих пор имела дело в основном со стандартами на продукцию.

## **2.4 Многосторонние экологические соглашения**

### **2.4.1 Структура**

За последние годы было заключено чрезвычайно большое количество международных экологических соглашений. Сегодня известны свыше 200 многосторонних экологических соглашений (МЭС), которые в данном разделе определяются как соглашения, в которых участвуют больше двух стран. Несколько из них являются глобальными договорами, к которым может присоединиться любая страна. Количество же двухсторонних соглашений неизвестно, но считается, что их более тысячи. В результате сложилась международная структура управления охраной окружающей среды и природопользованием, характеризующаяся разнообразием и отражающая чрезвычайно большой спектр вопросов и затронутых интересов.

Очень немногие МЭС на самом деле регламентируют торговлю или содержат положения, относящиеся к торговле. Из тех двух десятков, где такие положения есть, еще меньше таких, которые имеют сколько-нибудь замет-

ное значение для взаимосвязи между окружающей средой и торговлей, поскольку предусматриваемые в них меры не оказывают существенного воздействия на торговые потоки или же денежная стоимость тех торговых потоков, на которые они оказывают воздействие, незначительна в глобальных масштабах. Ниже более подробно рассматриваются семь МЭС, имеющих наиболее непосредственное значение для торговли.

## Вставка 2–2. Важнейшие МЭС, имеющие значение для торговли

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения (СИТЕС) — 1973 г.

Венская конвенция об охране озонового слоя — 1985 г.

— Монреальский протокол о веществах, разрушающих стратосферный озоновый слой — 1987 г.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением — 1992 г.

Конвенция о биологическом разнообразии — 1992 г.

— Картахенский протокол о биологической безопасности — 2000 г.

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК) — 1992 г.

— Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата — 1997 г.

Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (ПИК) — 1998 г.

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях — 2001 г.

*(Даты относятся к завершению переговоров. Все перечисленные выше договоры вступили в силу.)*

Международная структура охраны и рационального использования окружающей среды имеет чрезвычайно динамичный характер. Различные режимы направлены на решение широкого спектра вопросов — от токсичных веществ до биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения, и от загрязнения воздуха до биоразнообразия. Они также должны реагировать на изменяющуюся научную информацию об окружающей среде, меняющиеся пред-

ставления о значимости этой информации, на непрерывно поступающие сведения об успехах и неудачах мер, принимаемых для достижения стоящих перед ними целей.

## 2.4.2 Важнейшие МЭС, связанные с торговлей

В настоящем справочнике МЭС определяются как соглашения, в которых участвуют больше двух сторон, т. е. многосторонние — это все, что больше двухсторонних. Слово “многосторонние” для торгового сообщества имеет несколько иное значение: для него *многосторонняя система торговли* обозначает *глобальную* систему торговли. Ниже описываются МЭС, которые имеют особенно большое значение для режимов торговли.

**Конвенция о международной торговле видами, находящимися под угрозой уничтожения.** СИТЕС — самое первое из главных МЭС — была принята в 1973 году и вступила в силу два года спустя. Она предназначена для регламентации торговли определенными биологическими видами и их частями, а также продукцией, изготовленной из таких видов. В трех приложениях к Конвенции перечисляются виды, определенные Конференцией Сторон (по рекомендации ученых) как требующие различной степени торговых ограничений для обеспечения их устойчивого существования. Эти ограничения колеблются от общего запрета коммерческой торговли до системы частичного лицензирования. СИТЕС издавна славится необычайно активным участием в ее мероприятиях неправительственных организаций — особенно научных и ведущих пропагандистскую работу. В последние годы деятельность в рамках СИТЕС начала — не без некоторых споров и противоречий — включать в себя решение проблем тех биологических видов, которые являются предметом торговли в таких объемах, что эта торговля приобретает значительную экономическую ценность, например торговля некоторыми видами деревьев и рыб. (169 Сторон.)

**Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим стратосферный озоновый слой.** Венская конвенция была заключена в 1985 году, когда о разрушении озонового слоя подозревали, но подтверждения этому еще не было. Конвенция предусматривала проведение научных исследований и налаживание сотрудничества с целью более полного понимания данного вопроса и стала рамочным соглашением, в рамках которого по мере необходимости можно было заключать конкретные протоколы. Очень скоро появились более убедительные доказательства, и в 1987 году Стороны Конвенции составили Монреальский протокол,

согласно которому устанавливался режим контроля за несколькими классами промышленных химических веществ, о которых сегодня известно, что они истощают стратосферный озоновый слой. В Протокол четыре раза вносились поправки с целью ужесточения контроля. В результате был принят запрет на производство и потребление нескольких промышленных химических веществ, а также строгие ограничения на производство и потребление некоторых других веществ. В Протоколе успешно реализован принцип предосторожности, в соответствии с которым меры принимаются до того, как появятся ясные научные доказательства, а также принцип общей и дифференцированной ответственности, в соответствии с которым был создан фонд помощи развивающимся странам в период их отхода от использования контролируемых веществ. Главным механизмом реализации протокола — помимо оказания постоянного давления со стороны общественности — является контроль за производством озоноразрушающих веществ и торговлей ими и за торговлей продуктами, содержащими контролируемые вещества. Протокол включает возможность введения мер контроля за торговлей продуктами, изготовленными с использованием контролируемых веществ (но не содержащими их), однако Договаривающиеся Стороны не сочли необходимым осуществлять такие меры контроля. (Венская конвенция: 190 Сторон; Монреальский протокол: 189 Сторон.)

**Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.** Базельская конвенция явилась результатом обеспокоенности развивающихся стран, особенно в Африке, по поводу того, что их территория может оказаться свалкой опасных отходов, удаление которых в развитых странах стало делом сложным и дорогим. Значительную роль в этом режиме с самого его начала играют развивающиеся страны и неправительственные организации. Дискуссии, проходящие в рамках этого режима, отмечены спорами вокруг наиболее подходящей стратегии контроля за перемещением опасных отходов (региональные запреты или же предварительное обоснованное согласие), а также вокруг технической сложности проведения недвусмысленного различия между отходами и материалами, предназначенными для переработки. Договаривающиеся Стороны приняли поправку, запрещающую экспорт опасных отходов из стран, в основном входящих в ОЭСР, в страны, в ОЭСР не входящие (Базельский запрет), и протокол о юридической ответственности и компенсации, однако ни поправка, ни протокол в силу пока не вступили, несмотря на то, что уже многие страны их соблюдают. (166 Сторон, 3 страны подписали, но не ратифицировали.)

**Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) и Картахенский протокол о биологической безопасности.** Конвенция была открыта для подписания на Конференции в Рио-де-Жанейро. Ее цель — сохранение биологического разнообразия, устойчивого использования его компонентов и справедливое и равноправное распределение выгод, вытекающих из использования генетических ресурсов. Благодаря Конвенции более чем в 100 странах были разработаны национальные стратегии и планы действий по охране биоразнообразия, а также был принят рассматриваемый ниже Картахенский протокол о биологической безопасности. Важная роль Конвенции заключается также в том, что путем проведения научных исследований и просвещения общественности подчеркивается большое значение вопросов биоразнообразия в глобальных масштабах. Связь между КБР, сельским хозяйством и соглашениями ВТО ТРИПС описывается в разделе 5.6.1. (188 Сторон, 1 страна подписала, но не ратифицировала.)

Картахенский протокол к КБР охватывает торговлю большинством живых генетически модифицированных организмов (ЖМО) и риски, для биоразнообразия, которые могут создаваться ею. Протоколом создается технически сложная система заблаговременного обоснованного согласия для трансграничного перемещения ЖМО, предназначенных для внедрения в окружающую среду (таких, как микроорганизмы и семена), и менее сложная система мониторинга организмов, предназначенных для потребления в качестве пищи, корма для животных или для переработки. В протоколе излагается процедура, в соответствии с которой страны решают, ограничивать ли им импорт ЖМО, например, определяется тип оценки риска, которая должна быть проведена. Позволяя принимать такие решения даже тогда, когда риски неизвестны, Картахенский протокол реализует на практике принцип предосторожности. (125 Сторон, 22 страны подписали, но не ратифицировали.)

**Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотский протокол.** РКИК, принятая на Конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 году, направлена на решение одного из самых сложных из всех природоохранных вопросов, который одновременно обладает наибольшим потенциалом экономических последствий: ее цель состоит в стабилизации выбросов различных парниковых газов (таких, как углекислый газ или метан), способствующих глобальному изменению климата. Поскольку подобные выбросы редко можно ограничить с помощью технических мер, принимаемых на конечных стадиях производственного цикла, главной стратегией РКИК должно быть изменение структуры будущего производства, потреб-

ления и капиталовложений в пользу таких видов хозяйственной деятельности, при которых выбрасывается меньше парниковых газов. В декабре 1997 года был принят Киотский протокол, вступивший в силу в феврале 2005 года. Согласно этому протоколу образованы две категории стран — страны, принявшие обязательства по ограничению выбросов парниковых газов (промышленно развитые страны), и страны, не принявшие таких обязательств. Хотя ни РКИК, ни Киотский протокол не содержат положений, касающихся торговли, представляется весьма вероятным, что при выполнении своих обязательств, вытекающих из протокола, стороны будут принимать направления внутренней политики и внутренние меры, оказывающие значительное влияние на торговлю. (РКИК: 189 Сторон; Киотский протокол: 155 Сторон.)

**Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия (ПИК) в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле.** Роттердамская конвенция предназначена для того, чтобы помочь странам осуществлять контроль и регулирование торговли отдельными опасными химическими веществами. Многие товары, запрещенные или жестко ограниченные на внутреннем рынке, являются предметом международной торговли. В течение многих лет продолжались споры и разногласия по поводу процедур, необходимых для того, чтобы соответствующие органы в импортирующей стране получали надлежащую информацию. Более того, одна рабочая группа в ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле — предшественник ВТО) посвятила этой теме несколько лет переговоров, но так и не достигла приемлемого для всех результата. Большую заинтересованность в создании единообразной системы уведомления проявляли ЮНЕП (которая занимается вопросами обращения с потенциально токсичными веществами) и Продовольственная и сельскохозяйственная организация (в круг ведения которой входит применение пестицидов). Режим ПИК позволяет иметь гарантию того, что, когда понадобится, информация будет предоставлена быстро и что она дойдет до нужных органов. Режим также создает систему, позволяющую развивающимся странам прекратить импорт определенных веществ, если они сочтут необходимым сделать это. (98 Сторон, 17 стран подписали, но не ратифицировали.)

**Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ).** Конвенция о СОЗ вступила в силу в мае 2004 года. Конвенция устанавливает международный режим контроля за отдельными веществами, которые сохраняются в окружающей среде и могут накапливаться в пищевой цепи; в



отношении всех этих веществ есть подозрение в том, что они нарушают гормональные функции у животных и людей (такие химические вещества известны как разрушающие эндокринную систему). Контролируемые вещества перечислены в трех приложениях к Конвенции: в одном предусматривается прекращение производства и использования девяти химических веществ или классов веществ (с ограниченными по времени исключениями), в другом вводятся ограничения на ДДТ, а третье касается непреднамеренного производства некоторых химических веществ. Конвенция о СОЗ также устанавливает процедуру включения новых веществ в эти приложения. (108 Сторон, 68 стран подписали, но не ратифицировали.)

**Формирующиеся новые режимы.** В настоящее время проходят переговоры в отношении еще нескольких международных природоохранных режимов, а также в отношении режимов, которые, скорее всего, останутся на основе менее формального понимания между заинтересованными сторонами. Остается предметом споров *международный режим по лесам*, который сформулирован не до конца; большинство наблюдателей сомневаются, что в ближайшем будущем он примет законченную форму многостороннего соглашения. Тем не менее, уже сейчас существует вполне жизнеспособный режим для лесного хозяйства — продукт сотрудничества между производителями и природоохранными неправительственными организациями по вопросу маркировки для устойчивой практики производства. Возможно, нам еще доведется увидеть, как сформируется аналогичный частный режим для устойчивого рыболовства. Эти режимы имеют чрезвычайно большое значение для торговли, так как они распространяются на товары, обращающиеся в торговле в больших объемах.

### 2.4.3 Осуществление соглашений и разрешение споров

Международные природоохранные режимы предполагают сложные взаимодействия между участвующими сторонами, их территориальными юрисдикциями, их гражданами, а иногда и другими заинтересованными партнерами. На практике, прежде чем сложится какой-либо реально действующий режим, часто должен состояться не один раунд переговоров. Но и потом осуществление МЭС на уровне отдельной страны и мониторинг достигнутого в его рамках прогресса на международном уровне требуют, среди прочих элементов, непрерывных доработок, которые бывают результатом интенсивных последующих исследований по проблемам окружающей среды и по вопросу эффективности данного режима, а также постоянных общественных дебатов по результатам исследований.

Международные экологические соглашения основываются на общем согласии. Из всех описанных выше соглашений только Конвенция ГИК предусматривает детально проработанный механизм разрешения споров. Общеизвестно, что принуждение стран к принятию мер не является разумной основой международной политики в области охраны окружающей среды. Во-первых, редко существует потенциал создания тех реальных экономических рычагов, которые возможны в рамках разрешения торговых споров. Во-вторых, несоблюдение требований в природоохранных режимах чаще бывает следствием отсутствия способности соблюсти эти требования, нежели неправильного поведения по каким-то стратегическим соображениям. Поэтому разрешение споров на основе принуждения в международных природоохранных режимах применяется лишь в редких случаях, а чаще всего используются такие решения, как создание организационно-кадрового потенциала, диалог и прозрачность.

Другая причина отсутствия механизмов принуждения — и редкого использования тех немногих механизмов, которые существуют — состоит в том, что, в отличие от сферы торговли, несоблюдение требований одной страной часто не причиняет непосредственного вреда другой стране, а обычно наносит ущерб глобальным общественным благам. В таких случаях может оказаться, что ни одна отдельно взятая страна не страдает от несоблюдения требований настолько, что имело бы смысл идти на международные дипломатические издержки и добиваться урегулирования спора с применением принуждения. В соответствии с подобной логикой механизмы с наибольшим принуждением встречаются в спорах по поводу совместного пользования водами, предусматриваемых в региональных и двухсторонних соглашениях, когда причиняется прямой ущерб.

Можно с уверенностью утверждать, что самыми важными средствами осуществления международных природоохранных режимов являются прозрачность и широкое участие партнеров. В этом отношении очень полезную роль могут играть НПО, которые могут оценить выполнение МЭС данной страной и оказывать нажим на государство, добиваясь добросовестного исполнения. Основой для большинства этих соглашений служат научно обоснованные оценки изменений в сфере охраны окружающей среды, а вся эта работа зависит от свободного распространения информации и реального доступа к принятию решений в рамках режима.

## 2.4.4 Положения в МЭС, связанные с торговлей

С самого начала дебатов по вопросу взаимосвязи между торговлей и окружающей средой одним из опасений, вызвавших беспокойство экологического сообщества, было что какая-нибудь третья группа, по разрешению споров по торговому законодательству установит, что страна, выполнив свои обязательства, вытекающие из МЭС, нарушила свои обязательства по торговому законодательству. Однако в действительности коллизии между законодательством ВТО и положениями МЭС, касающимися торговли, возникают редко; реальным предметом юридических конфликтов между торговлей и охраной окружающей среды на сегодняшний день являются внутренние природоохранные меры, подобные рассмотренным в разделе 2.3. Более подробно отношения между ВТО и МЭС рассматриваются в разделе 5.5, а здесь приводится простое изложение природы и применения положений МЭС, касающихся торговли.

Выше было отмечено, что положения, касающиеся торговли, в МЭС содержатся нечасто: они встречаются примерно в одном из каждых десяти соглашений. Но те положения, которые имеются, могут оказывать существенное влияние на международные торговые потоки. Во вставке 2–3 описываются именно такие положения.

### Вставка 2–3. Положения некоторых МЭС, касающиеся торговли

**Базельская конвенция.** Стороны могут экспортировать опасные отходы только на территорию другой Стороны Конвенции, которая не запретила их импорт и дала согласие на импорт в письменном виде. Обычно Стороны не могут осуществлять импорт из страны, не являющейся Стороной, или осуществлять экспорт в такую страну. Они также обязаны препятствовать импорту или экспорту опасных отходов, если у них есть основания считать, что отходы не будут в месте назначения подвергаться экологически безвредной обработке. Поправка о запрете (см. выше) предусматривает запрет на весь экспорт из стран ОЭСР в страны, не входящие в ОЭСР.

**Конвенция о международной торговле видами, находящимися под угрозой уничтожения.** СИТЕС запрещает коммерческую международную торговлю видами, находящимися под угрозой уничтожения, включенными в согласованный список. Она также регламентирует и контролирует (с помощью разрешений, квот и других мер ограничения) торговлю другими видами, которые могут оказаться под угрозой исчезновения.

**Монреальский протокол.** В Протоколе перечислены определенные вещества, являющиеся озоноразрушающими, и в целом протоколом запрещается всякая торговля этими веществами между государствами—Сторонами и государствами, не являющимися Сторонами протокола. Аналогичные запреты могут осуществляться в отношении сторон в рамках предусматриваемой Протоколом процедуры в случае невыполнения требований. Протокол также предусматривает разрешение вводить запреты на импорт продукции, изготовленной с использованием озоноразрушающих веществ, но не содержащих таких веществ, т. е. запрет, основанный на методах обработки и производства.

**Роттердамская конвенция (ПИК).** Стороны могут решить, с какими химическими веществами и пестицидами из согласованного по Конвенции списка они не могут обращаться безопасно, и поэтому они не будут импортировать их. Когда же торговля контролируемыми веществами происходит, должны соблюдаться требования в отношении маркировки и информации. Решения, принимаемые Сторонами, должны быть нейтральны по отношению к торговле: если какая-либо из Сторон принимает решение не давать согласия на импорт данного химического вещества, она также должна прекратить собственное производство этого вещества для внутреннего потребления, а также всякий импорт из государств, не являющихся Сторонами Конвенции.

**Картахенский протокол о биологической безопасности.** Стороны могут ограничить импорт некоторых живых генетически модифицированных организмов в рамках подробно описанной процедуры минимизации и устранения риска. Живые ГМО, которые будут преднамеренно выпускаться в окружающую среду, попадают под действие технически сложной процедуры обоснованного согласия, а те ГМО, которые предназначаются для потребления в качестве пищи, корма для животных или переработки, должны сопровождаться документами, удостоверяющими их характеристики.

Почему же некоторые экологические соглашения содержат положения, касающиеся торговли? Объяснение будет разным в зависимости от обстоятельств, связанных с тем или иным соглашением.

Есть как минимум четыре причины, по которым такие меры иногда считаются необходимыми:

1. **Нормативно—законодательная база.** Участникам рынка нужно быть уверенными в том, что все остальные сталкиваются в своей практике с сопоставимыми нормативно—законодательными ограничениями и что эти ограничения осуществляются надлежащим образом. Некоторые ограничения отражают экономические и социальные предпочтения потребителей и могут рассматриваться как элемент нормальных усло-

вий конкуренции. Другие же отражают научно обоснованные природоохранные требования и должны соблюдаться во избежание тяжелого и необратимого ущерба, независимо от остальных приоритетов. Одной из главных задач, стоящих в равной мере перед торговым и экологическим сообществами, является отделение ограничений, обязательных для всех участников рынка, от ограничений, которые можно считать факультативными.

- 2. Сдерживание.** Иногда практические требования поддержания экологической дисциплины рынка диктуют необходимость поддерживать определенные границы. Например, введение предельно допустимых размеров отлавливаемых омаров в целом защищает запасы омаров, но соблюдение этих ограничений обеспечивается не на промысловых судах, а на рынке. В более теплых водах омары достигают зрелости быстрее, поэтому меньший предельно допустимый размер достигает той же природоохранной цели. То есть меньший размер омара из стран с более холодными водами должен быть приемлемым. Однако торговая комиссия, созданная в соответствии с соглашением о свободной торговле между США и Канадой, постановила, что США могут запретить появление на своих рынках канадских омаров меньших размеров, потому что без такого запрета США не смогут поддерживать жизненно необходимую природоохранную дисциплину — на американских рынках слишком трудно помешать выдавать американских омаров меньших размеров за канадских. Такие же аргументы могут быть использованы и в отношении опасных отходов или токсичных веществ — и те и другие контролировать становится тем труднее, чем дальше их увозят.
- 3. Контроль рынков.** Некоторые продукты могут пользоваться высоким спросом, но удовлетворение этого спроса может уничтожить те ресурсы, на которых основано их производство. Может оказаться трудно или даже невозможно добиться того, чтобы стоимость этих продуктов, определяемая их дефицитностью, была адекватно отражена в цене, или того, чтобы извлекаемые прибыли распределялись так, чтобы способствовать, а не препятствовать охране окружающей среды. В таких обстоятельствах нужна некоторая международная структура регулирования рынка. Эта логика положена в основу СИТЕС и играет важную роль в КБР.
- 4. Обеспечение соблюдения требований.** Угроза введения ограничений на торговлю со странами, не являющимися сторонами МЭС, мо-

жет быть действенным средством достижения большей степени соблюдения требований МЭС, чем могло бы быть без такой угрозы. Так было сделано в Монреальском протоколе. Совершенно очевидно, что крайне важно добиться того, чтобы ограничения не были ни произвольными, ни несоразмерными; иными словами, они не могут ограничивать значительный объем торговли ради решения относительно небольшой проблемы окружающей среды.

Торговое право рассматривает торговые меры, принимаемые в целях охраны окружающей среды, совершенно по-иному, когда они принимаются в соответствии с МЭС. Но в конечном счете начинает приниматься во внимание целый ряд переменных, например: разрешается ли данная мера особой оговоркой в МЭС, или же она специально не оговаривается, но принимается для достижения целей МЭС. Более подробно этот спектр вопросов рассматривается в разделе 5.5.

## Рекомендуемая литература

### Источники

UNEP home page. UNEP. <<http://www.unep.org/>>.

“Rio Declaration on Environment and Development”, (from the United Nations Conference on Environment and Development), 1992. <<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>>.

“Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР)”: Пер. с англ./Под ред. и с послесл. С.А.Евтева и Р.А.Перелета/-М.: Прогресс, 1989.

### Принципы

Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke, 2002. *International Environmental Law and Policy*, (2nd ed.). New York: Foundation Press, University Casebook Series.

OECD, 1995. “Environmental Principles and Concepts”, (OCDE/GD(95)124). Paris: OECD. <[http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/linkto/ocde-gd\(95\)124](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/linkto/ocde-gd(95)124)>.

Sands, Philippe, 2002. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Национальные природоохранные нормативы

Auty, Richard M., 2003. *Natural Resources, Development Models and Sustainable Development*. IIED. Stevanage, U.K.: Earthprint Limited. <[http://www.iied.org/docs/eep/dp03\\_01.pdf](http://www.iied.org/docs/eep/dp03_01.pdf)>.

Abaza, Hussein and Andrea Baranzini, 2001. *Implementing Sustainable Development*. UNEP: Geneva.

UNEP, 2004. “The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges.” Geneva: UNEP. <[http://www.unep.ch/etu/publications/Economic\\_Instrument\\_Opp\\_Chnull\\_final.pdf](http://www.unep.ch/etu/publications/Economic_Instrument_Opp_Chnull_final.pdf)>.

UNEP, 2002. “Economic Instruments for Environmental Protection”, *UNEP Briefs on Economics, Trade and Sustainable Development*. Geneva: UNEP. <[http://www.unep.ch/etu/publications/UNEP\\_Econ\\_Inst.PDF](http://www.unep.ch/etu/publications/UNEP_Econ_Inst.PDF)>.

## МЭС

*Linkages: A multimedia resource for environment and development policy makers*. IISD. <<http://www.iisd.ca/>>. This site has current coverage and archived reports of all key environment and development related meetings and negotiations.

WTO. “MEA Database: Matrix of Trade Measures Pursuant to Selected MEAs.” (web site, updated regularly). <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/mea\\_database\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/mea_database_e.htm)>.

OECD, 1999. “Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis report of three case studies (Basel Convention, Montreal Protocol and CITES),” COM/ENV/D(98)127/FINAL, Paris.

UNEP. “Environmental Legal Instruments (MEAs),” UNEP. <<http://www.unep.org/unep/conv.htm>>. A gateway to all the MEAs.

UNEP, 2004. “Economic Instruments in Biodiversity-related Multilateral Environmental Agreements.” Geneva: UNEP. <[http://www.unep.ch/etu/publications/EconInst/eco\\_inst\\_bio\\_mea.pdf](http://www.unep.ch/etu/publications/EconInst/eco_inst_bio_mea.pdf)>.

WTO. “MEA Database: Matrix of Trade Measures Pursuant to Selected MEAs.” (Web site, updated regularly). <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/mea\\_database\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/mea_database_e.htm)>.

## 3.

# Международное торговое право

### 3.1 Введение

Основы международного торгового режима были заложены в 1947 году, когда было заключено Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ). Это Соглашение, уцелевшая часть так и не ставшего реальностью более широкого соглашения о создании Международной торговой организации, должно было стать одним из составных элементов так называемой Бреттон-Вудской системы, созданной после Второй мировой войны в целях содействия глобальному экономическому развитию и управления этим развитием. (Двумя другими главными элементами являлись Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития — Всемирный банк.) В ходе 48-летней истории ГАТТ были выработаны два основных направления торгового режима:

- выработка требований по снижению и ликвидации тарифов и
- принятие обязательств по предотвращению или устранению *нетарифных барьеров* в торговле, то есть других типов правил, стратегий или мер, которые могли бы выступать в качестве препятствий для торговли.

С 1948 по 1994 годы Секретариат ГАТТ контролировал развитие многостороннего торгового режима, включая восемь раундов переговоров, которые способствовали дальнейшему развитию торгового режима в обоих вышеупомянутых направлениях. Первые раунды в большей степени касались только тарифов, однако в так называемом раунде Кеннеди, который закончился в 1964 году, на первый план стали выходить нетарифные барьеры.

Последние переговоры — Уругвайский раунд — закончились в 1994 году. Конец раунда ознаменовался *Марракешским соглашением об учреждении Всемирной торговой организации*, в результате которого была создана ВТО как организационная структура для управления ГАТТ и другими различными многосторонними торговыми соглашениями. Так и не будучи по-настоящему принятой в качестве международного режима с момента ее первых неудачных шагов, многосторонняя торговая система наконец обрела свой подлинный “дом”. Среди ключевых изменений, осуществленных в то время, можно



назвать создание более эффективной системы разрешения споров, включающей Апелляционный орган.

В 2001 году на 4-й Конференции ВТО на уровне министров ее участники начали новую рабочую программу переговоров, анализа и работы по реализации существующих соглашений: то есть рабочую программу, принятую в Дохе, которая более подробно рассматривается в разделе 7.1 и в различных разделах главы 5. Среди государств-членов существуют определенные разногласия в отношении того, представляет ли собой рабочая программа Доха девятый раунд многосторонних переговоров, или нет. В данной публикации рассматривается рабочей программы, принятая в Дохе, или повестки дня Доха.

В то же самое время, пока развивалось ГАТТ и создавалась ВТО, развивались и другие области в рамках торгового режима. Развитие внутренних европейских режимов торговли и инвестиций одновременно предвещало и составляло основу углубляющейся континентальной интеграции. Возникали региональные торговые соглашения в Северной Америке, Южной Америке, Азии и в других регионах с разной степенью либерализации торговли. Одновременно с этим продолжала возрастать важность нетарифных вопросов в рамках режима торговли. К 1992—1994 годам (заключительные периоды переговоров как по Североамериканскому соглашению о свободной торговле (НАФТА), так и по ВТО) они стали включать в себя права интеллектуальной собственности, правила инвестиций, субсидии и другие сферы законов и правил, которые влияют на торговлю.

Неудивительно, что подобное масштабное расширение правил торговли привело к возникновению значительно более широкого множества связей между законами торговли и охраной окружающей среды. В этом и следующем разделах будут выделены основные элементы ВТО и ее законодательства, а также другие источники и элементы, которые на сегодняшний день составляют правовой режим международной торговли, наряду с их связями с рациональным использованием и охраной окружающей среды. Сюда относятся наиболее важные функции, принципы и соглашения, которые являются основой для современного режима торговли.

В данном разделе, равно как и во всей книге, когда мы говорим о *многостороннем режиме торговли*, мы имеем в виду всю совокупность законов и институтов ВТО. Говоря о *международном режиме торговли*, мы имеем в виду ВТО и все другие региональные и двусторонние соглашения в области международной торговли.

## 3.2 Структура Всемирной торговой организации

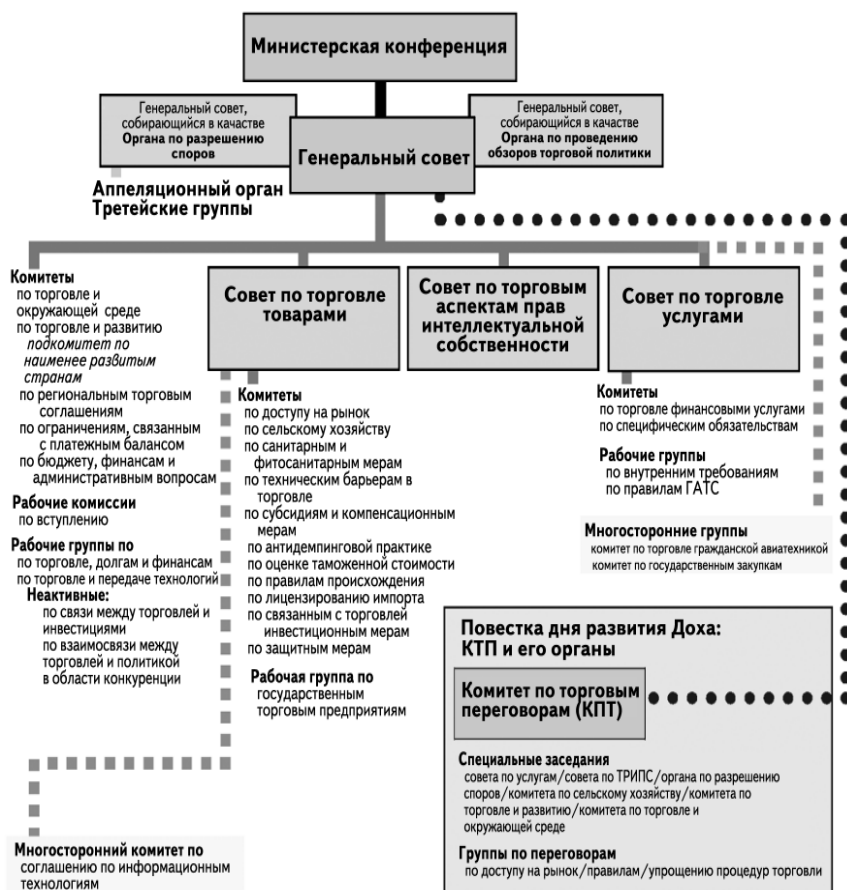
Всемирная торговая организация была создана 1 января 1995 года, полностью заменив собой Секретариат ГАТТ в качестве организации, ответственной за обеспечение функционирования многостороннего режима торговли. В основную структуру ВТО входят следующие органы (см. схему организации):

- **Министерская конференция** состоит из министров международной торговли всех государств-членов. Она является руководящим органом ВТО, ответственным за выработку стратегического направления работы организации и принимающим все окончательные решения по заключающимся под ее эгидой соглашениям. Заседания Конференции на уровне министров проводятся по меньшей мере раз в два года. Хотя возможно проведение голосования, решения обычно принимаются посредством консенсуса, достижение которого может быть достаточно сложным в органе, состоящем из 148 очень разных членов.
- **Генеральный совет** состоит из высокопоставленных представителей (обычно на уровне посла) всех членов. Он несет ответственность за контроль за повседневной работой и ведением дел ВТО и располагается в штаб-квартире ВТО в Женеве, Швейцария. На практике он является главным форумом ВТО для принятия решений по большинству вопросов. Некоторые из органов, о которых будет говориться ниже, подчиняются непосредственно Генеральному совету.
- **Орган по проведению обзоров торговой политики**, в который также входят все члены ВТО, контролирует Механизм обзора торговой политики. Он периодически рассматривает торговую политику и методы всех государств-членов. Эти обзоры предназначены для получения общего представления о том, каким образом государства-члены выполняют свои обязательства по ВТО, и для оказания помощи по улучшению выполнения ими этих обязательств.
- **Орган по разрешению споров** также состоит из всех членов ВТО. Он контролирует осуществление и эффективность процесса разрешения споров по всем соглашениям ВТО и выполнения решений по спорам в ВТО. Споры рассматриваются третейскими группами, отдельно выбираемыми для каждого дела, которые выносят решения по делам, а также постоянным Апелляционным органом, который был учрежден в 1994 году. Разрешение споров носит обязательный харак-

тер, и решение имеет обязательную юридическую силу для всех членов. Окончательное решение Апелляционного органа может быть отменено только в результате полного консенсуса Органа по разрешению споров.

- **Советы по торговле товарами и торговле услугами** работают по мандату Генерального совета и состоят из всех членов. Они представляют собой механизм для контроля за реализацией общих и специальных соглашений по торговле товарами (например, текстильная и сельскохозяйственная продукция) и торговле услугами. Существует также Совет по Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, который занимается только этим соглашением и данной предметной областью.
- **Секретариат и Генеральный директор ВТО** располагаются в Женеве, в старом здании ГАТТ. Секретариат в настоящее время состоит из немногим более 600 сотрудников и выполняет административные функции по управлению всеми аспектами работы организации. Секретариат не имеет юридических полномочий по принятию решений, но он осуществляет жизненно важные функции и часто консультирует членов. Во главе Секретариата находится Генеральный директор, который избирается членами.
- **Комитет по торговле и развитию и Комитет по торговле и окружающей среде** являются двумя из нескольких комитетов, которые были учреждены или чья работа была продолжена согласно Марракешскому соглашению в 1994 году. Им поручено заниматься конкретно этими темами, которые имеют особо важное значение для обеспечения вклада ВТО в процесс достижения устойчивого развития. Комитет по торговле и развитию был учрежден в 1965 году. Предшественник Комитета по торговле и окружающей среде (Группа по природоохранным мерам и международной торговле) был учрежден в 1971 году, однако его заседания не проводились до 1992 года. Оба Комитета в настоящее время активно функционируют в качестве форумов для обсуждения и площадок для переговоров в рамках рабочей программы, принятой в Дохе. О полномочиях КТОС более подробно рассказывается в разделе 3.2.1.

## Структура ВТО



### Условные обозначения

— подчиняется Генеральному совету (или его органу)

- - - подчиняется Органу по разрешению споров

■ ■ ■ ■ ■ многосторонние комитеты информируют Генеральный совет или Совет по товарам о своих действиях, хотя эти соглашения не обязательны для подписания всеми членами ВТО

● ● ● ● ● комитет по торговым переговорам подчиняется Генеральному совету

Генеральный совет также собирается в качестве Органа по проведению торговой политики и Органа по разрешению споров

источник: Всемирная торговая организация

### 3.2.1 Комитет по торговле и окружающей среде

Круг ведения, установленный для КТОС при его создании в Марракеше, частично заключался в следующем:

“Определить взаимосвязи между торговыми и природоохранными мерами в целях содействия устойчивому развитию;

Давать необходимые рекомендации о том, требуются ли какие-либо изменения в положениях многосторонней торговой системы, которые были бы совместимы с открытой, равноправной и недискриминационной природой системы ... “

Комитет сузил эти широкие полномочия до рабочей программы, состоящей из 10 пунктов (см. Вставку 3–1), и использовал ее в качестве основы для своих дискуссий до тех пор, пока его роль не была существенным образом изменена в соответствии с Декларацией Доха 2001 года. В Дохе члены поручили Комитету сосредоточить свои усилия в первую очередь на трех вопросах:

- взаимоотношения между ВТО и МЭС;
- процедуры обмена информацией между Секретариатами МЭС и ВТО, а также критерии для предоставления МЭС статуса наблюдателя на совещаниях ВТО;
- сокращение или ликвидация барьеров для торговли экологическими товарами и услугами.

По этим вопросам КТОС должен был служить форумом для проведения переговоров, вносящим свой вклад в достижение результатов по повестке дня, принятой в Дохе. Эта роль существенно отличалась от роли дискуссионного форума, которым он был до того времени и ради которой собираются специальные сессии переговоров. КТОС также было поручено при проведении работы над повесткой дня из 10 пунктов уделять особое внимание трем вопросам (хотя и не в форме переговоров):

- воздействие природоохранных мер на доступ на рынок и выгоды для окружающей среды от ликвидации торговых барьеров;
- соответствующие положения Соглашения ТРИПС;
- требования к маркировке, связанные с природоохранными целями.

Суть этих вопросов подробно рассматривается в главе 5, а особенности пересмотренной повестки дня КТОС более подробно рассматриваются в разделе 7.1.

### Вставка 3–1. Марракешский мандат Комитета по торговле и окружающей среде

Созданному КТОС было поручено обсудить 10 пунктов:

1. Взаимосвязь между торговыми правилами и торговыми мерами, используемыми в природоохранных целях, включая правила и меры МЭС.
2. взаимосвязь между правилами торговли и природоохранной политикой, имеющей последствия для торговли.
3. а) Взаимосвязь между торговыми правилами и экологическими налогами и сборами;  
б) Взаимосвязь между торговыми правилами и экологическими требованиями к продукции, включая нормативы и стандарты упаковки, маркировки и переработки.
4. Торговые правила относительно прозрачности (то есть полного и своевременного раскрытия) торговых мер, используемых в целях охраны окружающей среды, и экологической политики, влияющей на торговлю.
5. Связь между механизмами разрешения споров ВТО и подобными механизмами МЭС.
6. Возможность экологических мер препятствовать доступу на рынок экспортных товаров из развивающихся стран и потенциальные выгоды для окружающей среды от устранения торговых ограничений и искажений.
7. Проблема экспорта товаров, запрещенных внутри страны.
8. Взаимосвязь между окружающей средой и Соглашением ТРИПС.
9. Взаимосвязь между окружающей средой и торговлей услугами.
10. Взаимосвязи ВТО с другими организациями, как неправительственными, так и межправительственными.

## 3.3 Функции ВТО

Основные функции ВТО следующие:

- контролировать выполнение и администрирование соглашений ВТО;
- служить форумом для переговоров;
- обеспечивать механизм разрешения споров.
- Эти функции служат для осуществления целей, изложенных в преамбуле к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО. К ним относятся:

- повышение уровня жизни;
- обеспечение полной занятости;
- обеспечение больших и стабильно растущих реальных доходов и спроса;
- расширение производства товаров и услуг и торговли ими.

Данные цели должны быть достигнуты при наиболее целесообразном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития и при стремлении содействовать защите и сохранению окружающей среды. В преамбуле также особо отмечается необходимость помощи развивающимся странам, в особенности наименее развитым странам, в обеспечении возрастающей доли международной торговли.

### 3.4 Основополагающие принципы

ВТО стремится к достижению своих целей за счет сокращения существующих барьеров в торговле и предупреждения возникновения новых барьеров. Она добивается обеспечения справедливых и равных условий конкуренции за доступ к рынкам и предсказуемости доступа для всех товаров и услуг, являющихся предметами торговли. Этот подход основан на двух фундаментальных принципах: принципе национального режима и принципе режима наибольшего благоприятствования в торговле. Вместе они образуют основу понятия недискриминации, которое представляет собой сердцевину торгового права.

- *Принцип национального режима* в самой простой формулировке предполагает, что товары и услуги других стран пользовались таким же режимом торговли, как и товары и услуги собственной страны.
- *Принцип наибольшего благоприятствования* требует, что в том случае, если товары и услуги из одной страны пользуются особым режимом, то он должен распространяться на все государства—члены ВТО. Ни одна страна не должна пользоваться преимуществами, которые искажают торговлю.

Члены соблюдают эти принципы недискриминации в отношении “схожих продуктов” — то есть продукции схожего качества, которая выполняет схожие функции схожим образом. Они, конечно же, вправе проводить дискриминацию в отношении продукции, которая не является схожей — в отношении импортных апельсинов не обязательно применять тот же режим, что и в отношении отечественной моркови. Следует отметить, однако, что продукция, которая не является идентичной с физической или химической точки зре-

ния, все же может считаться схожей продукцией, если, помимо прочего, эта продукция имеет одно и то же конечное назначение, воспринимается потребителями как продукция-заменитель, соответствует одним и тем же стандартам или не требует ничего совершенно отличного для обращения с ней или утилизации. Таким образом, ключевое значение имеет “проверка схожести продукции”, которая направлена на определение того, какая продукция является схожей, а какая — не является. Эти два взаимодополняющих принципа и понятие “схожей продукции” рассматриваются подробнее в разделе 3.5.1.

Существует мнение, что концепция устойчивого развития в настоящее время стала использоваться в качестве руководящего принципа при толковании Соглашений ВТО. В решении Апелляционного органа от 1998 года по делу “США—креветки—черепахи” (см. вставку 3–2) было ясно отмечено, что интерпретация законодательства ВТО должна отражать намеренное включение Уругвайским раундом языка и концепции устойчивого развития (в преамбуле Марракешского соглашения об учреждении ВТО). Это решение, возможно, привело к тому, что ВТО начала требовать толкования и применения юридических положений своих соглашений в свете вырабатывающихся принципов и правовых норм устойчивого развития.

То, каким образом ВТО будет использовать устойчивое развитие в качестве принципа толкования в будущем, пока, конечно же, неизвестно. Однако очевидно, что повышение “устойчивого развития” до уровня этой роли станет важным шагом в обеспечении взаимной поддержки торговой политики и целей устойчивого развития.

### Вставка 3–2. ВТО, креветки и черепахи

Решения Апелляционного органа (АО) ВТО по делу “США—креветки—черепахи” являются своего рода вехой в области охраны окружающей среды. Данное дело возникло в результате принятой США меры, запрещающей импорт креветок из стран, которые не вводят мер, аналогичных тем, которые были введены в отношении американского флота для защиты находящихся под угрозой исчезновения морских черепах от попадания в сети для креветок. Таким образом, это являлось основанной на ПМП (процессах и методах производства) мерой, направленной на дискриминацию импортеров креветок на основании способа их добычи.



В октябре 1996 года Индия, Малайзия, Пакистан и Таиланд пожаловались в ВТО на то, что данная мера нарушает правила ВТО. Комиссия по разрешению спора, а затем и Апелляционный орган согласились с этим. Однако последний пошел наперекор традиционному пониманию, постановив, что мера США, основанная на ПМП, может быть допустима в соответствии с исключением в статье XX (g) ГАТТ о сохранении природных ресурсов. Также был создан прецедент, поскольку Апелляционный орган обратился к выходящим за пределы торгового права нескольким многосторонними экологическими соглашениями для того, чтобы дать определение природным ресурсам как включающим в себя *живые ресурсы* (такие, как черепахи).

Однако Апелляционный орган признал США виновными в нарушении процесса, установив в их действиях необоснованную или произвольную дискриминацию, включая:

- предписание использования определенной технологии — устройства для перехвата черепах (УПЧ), вместо указания природоохранной цели;
- предоставление истцам меньшего времени на подготовку к выполнению требований, нежели другим странам;
- отказ принимать креветок на основании преобладающей в стране происхождения методики, даже если означенные креветки были добыты с использованием приемлемых стандартов США;
- непринятие во внимание относительной стоимости УПЧ в развивающихся странах;
- непринятие мер к изучению многосторонних альтернатив с истцами.

Результатом стала не только долгожданная серия прецедентов с точки зрения устойчивого развития, но также и руководство по “ориентировочным принципам” в отношении того, что может сделать основанную на ПМП меру приемлемой.

## 3.5 Ключевые соглашения, затрагивающие природоохранные аспекты

### 3.5.1 ГАТТ—1994

ГАТТ является отправной точкой для ключевых принципов торгового права, будь то многостороннее, двустороннее или региональное право. Впервые заключенное в 1948 году, оно сохранило в значительной степени ту же форму,

став неотъемлемой частью итогов Уругвайского раунда в качестве ГАТТ—1994. Оно состоит из 37 статей и ряда объяснительных пунктов и приложений. В данном разделе рассматривается несколько выбранных статей, которые имеют ключевое значение для окружающей среды.

### Преамбула

Первой из статей, которая в определенном смысле лежит в основе нашего понимания ГАТТ—1994 и других элементов ВТО, является преамбула Марракешского соглашения — соглашения, принятого в результате Уругвайского раунда переговоров и учредившего ВТО. Хотя в ходе Уругвайского раунда текст самого ГАТТ изменен не был, в настоящее время считается, что преамбула Марракешского соглашения внесла важное изменение в первоначальную преамбулу ГАТТ путем ее включения и добавления ключевых дополнений. Первоначальный текст главного параграфа преамбулы ГАТТ—1947 приведен ниже обычным шрифтом. Дополнения, сделанные в результате Марракешского соглашения, даны курсивом:

*“Признавая, что их экономические и торговые отношения должны осуществляться с целью повышения уровня жизни, достижения полной занятости, большого и постоянно растущего объема реальных доходов и реального спроса населения, роста производства и торговли товарами и услугами при наиболее целесообразном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития, стремясь защищать и сохранять окружающую среду и укреплять средства для достижения этой цели с учетом соответствующих потребностей и соображений на различных уровнях экономического развития”.*

Это дополнение фактически укоренилось и стало полезным ориентиром для толкования ГАТТ и других соглашений ВТО и в итоге оказало значительное влияние на решения в рамках механизма по разрешению споров ВТО, особенно в Апелляционном органе. В результате этих решений ГАТТ—1994 должно читаться и пониматься в свете этой новой преамбулы.

Что касается связи с охраной и рациональным использованием окружающей среды, то законодательство ГАТТ необходимо рассмотреть в два этапа: во-первых, существует несколько особых норм, в частности и прежде всего по дискриминации между отечественной и импортной продукцией и по количественным ограничениям импорта и экспорта. Во-вторых, существуют исключения из правил, которые устанавливают права членов в отношении отклоне-

ния от этих дисциплин по определенным причинам, включая охрану окружающей среды. Ниже рассматриваются оба эти этапа.

### **Статьи I и III: Недискриминация, схожая продукция**

Статьи I и III ГАТТ являются правовой базой для основополагающих принципов: наибольшего благоприятствования и национального режима. Эти принципы, вместе составляющие важнейшую норму недискриминации, принятую в ВТО, описывались выше.

**Статья I** устанавливает правило наибольшего благоприятствования. Это правило требует от сторон гарантий того, что если товары одной из стран пользуются особым режимом, то этот режим должен распространяться на всех членов ВТО. Это положение возникло в силу того, что государства применяли различные уровни тарифов для различных стран, и было предназначено для снижения или устранения этих различий. Сейчас этот принцип также распространяется и на другие потенциальные барьеры в торговле.

Из этого правила есть два важных исключения. Первое применяется к региональным торговым соглашениям. В случае их принятия между сторонами этих соглашений могут быть установлены льготные тарифы. Второе исключение распространяется на развивающиеся страны, в особенности на наименее развитые страны. ГАТТ позволяет членам применять льготные тарифные ставки или нулевые тарифные ставки к продукции из этих стран, при этом сохраняя более высокие тарифы на схожую продукцию из других стран. Это исключение предназначено для содействия экономическому развитию там, где это необходимо больше всего.

**Статья III** устанавливает правило национального режима. Оно требует, чтобы продукция других стран пользовалась “не менее благоприятным режимом”, нежели “схожая продукция”, произведенная в стране—импортере. Основная цель правила национального режима заключается в том, чтобы обеспечить продукции, произведенной за границей, равные возможности для конкуренции на внутренних рынках. Это означает, что внутренние законы, нормы и политика не должны влиять на возможности конкуренции для импортируемой продукции.

В данном случае возникают два ключевых вопроса. Во—первых, что означает “не менее благоприятный режим”? В соответствии с торговым правом имеется в виду, что внутренние меры по отношению к импортируемой и внутренней продукции могут различаться при условии, что в итоге режим импортируемой

продукции будет не менее благоприятным с точки зрения ее возможности конкурировать на рынке. Кроме того, на бумаге закон может быть абсолютно одинаковым как для отечественной, так и для импортируемой продукции, но если закон применяется к ним существенно по-разному и импортируемая продукция на практике пользуется худшим режимом (*de facto*), это также может рассматриваться как нарушение правила национального режима. В таком случае ключевым критерием для выявления менее благоприятного режима является то, каким образом данная мера оказывает фактическое воздействие на данную продукцию.

Второй ключевой вопрос заключается в том, что понимается под “схожей продукцией”. Статья III предусматривает равный режим только для “схожей продукции”, придавая большую важность определению. Критерий схожести продукции важен с точки зрения охраны окружающей среды. Данный вопрос будет более подробно рассматриваться при обсуждении процессов и методов производства в разделе 5.1, а пока его можно проиллюстрировать примером. Представьте себе две печатные платы, одна из которых произведена методом, связанным с выбросом озоноразрушающих веществ, а другая произведена экологически чистым способом. Является ли эта продукция схожей? Если да, то тогда директивные природоохранные органы не могут отдавать предпочтение экологически безопасной продукции по сравнению с другой, когда они оказываются на границе страны. Они также могут осуществлять дискриминацию в отношении загрязняющей окружающую среду продукции, когда она прибывает на границу, чтобы конкурировать с произведенными внутри страны экологически чистыми ее аналогами. Сегодня на эти вопросы невозможно дать четкий ответ, а существующие прецеденты допускают аргументы в пользу обеих точек зрения.

По-другому дело обстоит в случае, если загрязнение возникает не в результате того, каким образом произведена продукция, а из-за ее характеристик или способа ее использования или утилизации. То есть является ли энергосберегающий автомобиль “схожим” с энергозатратным? Традиционно комиссии по разрешению споров ГАТТ использовали четыре критерия для определения схожести продукции. Все они специально предназначены для определения того, являются ли эти продукты прямыми конкурентами в борьбе за долю рынка, являются ли они “коммерчески замещаемыми”:

1. Физические характеристики, природа и качество.
2. Конечное применение.

3. Вкусы и привычки потребителя.

4. Тарифная классификация.

Апелляционный орган ВТО пока отказывается добавлять угрозу для здоровья человека или для окружающей среды в качестве отдельного критерия для определения сходства. Однако им было заявлено, что четыре критерия, описанных выше, не являются критериями, введенными в соответствии с соглашением, и что для любого окончательного определения сходства требуется полная оценка, основанная на ряде критериев и связанных с ними фактах. По крайней мере, в одном из рассматриваемых дел (“ЕС—асбест”) в этот ряд была включена угроза, которую продукция представляет для здоровья человека или для окружающей среды. Иными словами, по мнению Апелляционного органа, в случае возникновения угрозы вследствие физических характеристик одной продукции, но не другой, это является законным аргументом об отсутствии сходства.

### **Статья XI: Количественные ограничения и лицензии**

Статья XI ГАТТ налагает еще один вид ограничений на меры, которые государство-член может принимать в целях ограничения торговли. Она запрещает использование запретов или квот на импорт или экспорт, будь то через простые запреты или ограничения или через системы лицензирования импорта и экспорта. Этот запрет вытекает из того факта, что подобные меры, основанные на объеме, в большей степени искажают торговлю, чем меры, основанные на ценах, такие как тарифы и налоги. В настоящее время сельскохозяйственная продукция выигрывает от важного исключения из статьи XI и в целом пользуется абсолютно отдельным режимом (Соглашение ВТО по сельскому хозяйству).

Статья XI в принципе могла бы привести к конфликтам с торговыми механизмами, содержащимися в некоторых МЭС. Например, Базельская конвенция и СИТЕС налагают требования о получении лицензий или разрешений для торговли материалами, которые ими контролируются. Однако до сих пор эти типы положений МЭС никогда не оспаривались на основании торгового права.

### **Статья XX: Природоохранные исключения**

Страна, оспаривающая природоохранную (или иную) меру, должна аргументированно заявить о нарушении статьи I, III или XI ГАТТ (или иного согла-

шения, как описано в других разделах). Однако даже в случае, когда какой-либо национальный закон признается несоответствующим одному из этих правил, нарушение ГАТТ-1994 не будет иметь места, если государство, применяющее эту меру, сможет успешно доказать, что она соответствует положениям статьи XX ГАТТ (Общие исключения), которая допускает определенные конкретные исключения из правил. Для мер, связанных с охраной окружающей среды, особое значение имеют два типа исключений, а именно статья XX (b) и XX (g):

Статья XX: При условии соблюдения требования о том, что подобные меры не должны применяться таким образом, чтобы это представляло собой произвольную или неоправданную дискриминацию между странами, где существуют одни и те же условия, или скрытое ограничение международной торговли, ничто в данном Соглашении не должно толковаться как препятствующее принятию или осуществлению любой договаривающейся стороной мер:...

(b) необходимых для защиты жизни или здоровья людей, животных или растений;

(g) связанных с сохранением исчерпываемых природных ресурсов, если такие меры вводятся в сочетании с ограничениями отечественного производства или потребления.

Страна, желающая применить экологические исключения, предусмотренные в статье XX, должна преодолеть два препятствия. Она должна сначала установить *временное оправдание* для применения статьи XX, для чего ей нужно показать применимость пункта (b) или (g). Затем она должна установить *окончательное оправдание*, для чего необходимо показать, что данная мера не противоречит основному пункту, или *шапке*, приведенному выше.

Пункт (b) требует, чтобы государство доказало, что мера “необходима” для защиты окружающей среды. Проверка необходимости осуществлялась в нескольких делах ГАТТ для того, чтобы категорически исключить природоохранные законы, которые защищают окружающую среду за пределами страны, применяющей меру. Однако решение Апелляционного органа ВТО от 1998 года по статье XX (g) (“США-креветки-черепахи” — см. Вставку 3-2) могло все изменить, потребовав только наличия “достаточной связи” между законодательством и экологией государства, вводящего меру. Это решение осложнит сохранение безоговорочного исключения при применении пункта (b) этой же статьи. Хотя в данном решении полностью не было рассмотрено, что же является достаточной связью, вероятнее всего, таковой могли бы

считаться, например, трансграничные воздействия на воздух и воду или воздействия на находящиеся под угрозой исчезновения и мигрирующие виды.

Другие аспекты проверки необходимости периода ГАТТ требовали, чтобы государство-член продемонстрировало существование необходимости введения воздействующих на торговлю мер и, если это будет доказано, продемонстрировало, то была использована мера наименее ограничительного характера. Эти требования являются трудным препятствием, особенно если оспариваемая мера оценивается в сравнении с чисто гипотетическими альтернативами, а не с теми, которые являются действительно осуществимыми на практике для директивных природоохранных органов. Однако в последних делах ВТО был принят более аргументированный подход, при котором принимались во внимание только “доступные в разумных пределах” альтернативные меры, а “разумные пределы” определялись с учетом таких факторов, как стоимость меры и административный потенциал по ее осуществлению. В дополнение к этому альтернативные меры должны быть в равной степени действенными в достижении целей государства.

Государство, претендующее на исключение в соответствии с параграфом (g), должно продемонстрировать, во-первых, что его закон касается сохранения истощаемых природных ресурсов. В деле “США—креветки—черепахи” (см. вставку 3—2) был достигнут прогресс с точки зрения охраны окружающей среды в определении истощаемых природных ресурсов в широком смысле, к которым были отнесены живые и неживые ресурсы (включая другие виды) и возобновляемые и невозобновляемые ресурсы. Во-вторых, закон должен был сопровождаться ограничениями на внутреннем уровне в отношении охраны, производства или потребления ресурса, нуждающегося в сохранении. Другими словами, затраты на любой режим сохранения не должны предусматриваться только для иностранцев. Наконец, закон должен быть “прежде всего направлен” на цели, связанные с сохранением окружающей среды; он должен продемонстрировать “тесную связь между средствами и целями”. Эти требования помогают добиться того, чтобы охрана окружающей среды не была просто скрытой дискриминацией в торговле.

В случае, если закон проходит описанную выше проверку, после этого он должен пройти проверки, приведенные в шапке, или в вводном параграфе, статьи XX, которые касаются способа применения закона. Три проверки, предусмотренные шапкой, заключаются в выяснении того, является ли мера в ее применении произвольно дискриминационной, неоправданно дискриминаци-

онной или представляет собой скрытое ограничение торговли. На данный момент наиболее четкое заявление по этим проверкам в природоохранном контексте было сделано в деле 1998 года “США—креветки—черепахи”. Хотя Апелляционный орган не делал попыток определить эти термины, он аргументировано определил ряд критериев в этом деле, устанавливающих факт невыполнения условий проверки, например:

- Государство не может потребовать от другого государства принять определенные природоохранные технологии или меры — должно допускаться применение других технологий или мер, которые оказывают то же самое окончательное действие.
- При применении какой-либо меры к другим странам регулирующие страны должны принимать во внимание различия в условиях, преобладающих в этих других странах.
- Перед введением односторонних торговых мер, касающихся методов обработки и производства в других странах, страны должны сделать попытку проведения переговоров с государствами—экспортерами. Если государства—экспортеры не соглашаются на переговоры либо ведут переговоры недобросовестно, это предоставляет государствам—импортерам большую свободу в отношении последующего введения односторонних мер.
- Иностранные государства, которых затрагивают торговые меры, должны иметь время для принятия коррективных мер.
- Иностранные государства или производители должны иметь доступ к надлежащему правовому процессу, прозрачности, надлежащим процедурам обжалования и другим процедурным гарантиям для рассмотрения вопроса о применении меры.

### **3.5.2 Соглашение по техническим барьерам в торговле**

Марракешское соглашение об учреждении ВТО вобрало в себя ряд соглашений, обсуждаемых в ходе Уругвайского раунда, а также ГАТТ—1994, и обрало целостную совокупность норм права ВТО, охватывающую многие аспекты торговли товарами и услугами. Одним из таких соглашений было Соглашение по техническим барьерам в торговле (которому в Токийском раунде предшествовал многосторонний Свод стандартов), охватывающее связанные со стандартами меры, которые могли бы представлять собой нетарифные барьеры в торговле. К ним могут относиться стандарты технических характеристик, которым должна соответствовать продукция для допуска к



импорту или экспорту, например стандарты энергоэффективности для стиральных машин. Сюда могут также относиться стандарты в области экологии, здравоохранения, труда или же другие стандарты, которым должна соответствовать продукция в течение своего жизненного цикла, например, продукты лесного хозяйства должны поступать из лесов, эксплуатируемых в соответствии с принципом устойчивости. Соглашение по ТБТ определяет, когда подобные барьеры могут быть разрешены и какие условия должны при этом выполняться (уведомление, прозрачность выработки правил, использование при необходимости международных стандартов, и так далее). Оно в полной мере применяется ко всем государственным стандартам, включая большинство уровней государственного управления. Негосударственные, необязательные стандарты менее строго охватываются так называемым Сводом норм и правил. Различия в охвате более подробно рассматриваются в контексте природоохранных стандартов и экомаркировки в разделе 5.4.

Когда основная задача ГАТТ заключается в установлении *относительного* стандарта режима для торговли товарами (то есть к иностранным товарам не должен применяться худший режим, чем к отечественным товарам или товарам из третьих стран), то отличие Соглашения по ТБТ заключается в том, что оно идет дальше и требует определенных *абсолютных* стандартов режима. Например, Соглашение ТБТ требует, чтобы требования к маркировке не были более ограничительными для торговли, чем это необходимо, независимо от того, пользуются ли иностранные и отечественные производители одинаковым режимом.

### **3.5.3 Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных норм**

Соглашение по санитарных и фитосанитарных нормам, как и Соглашение по ТБТ, было достигнуто в ходе переговоров Уругвайского раунда. Оно касается стандартов, “необходимых” для защиты людей, животных и растений от определенных факторов риска, связанных с перемещением растений, животных и пищевых продуктов в международной торговле. К ним относятся, например, меры в этих областях, направленные на защиту окружающей среды или здоровья людей, животных и растений от:

- угроз, происходящих от вредителей, болезней и связанных с болезнями организмов, попадающих в страну вместе с проданными товарами;
- угроз, происходящих от добавок, загрязняющих веществ, токсинов или

болезнетворных организмов в пищевых продуктах, напитках или кормах для животных.

Как и Соглашение по ТБТ, Соглашение по СФС предусматривает определенные строгие стандарты выработки правил, в данном случае связанных с санитарными и фитосанитарными мерами. В нем описывается, какие условия должны соблюдаться ими (например, уведомление, прозрачность в выработке правил, использование при необходимости международных стандартов, и так далее). Оно требует, чтобы стандарты основывались на научных фактах и чтобы осуществлялась оценка риска. Особая оговорка касается временных мер, когда имеющаяся в настоящее время научная информация недостаточна для принятия постоянных мер — это делает Соглашение СФС одним из немногих соглашений ВТО, в которых соблюдается принцип предосторожности.

Абсолютные стандарты, установленные Соглашениями по ТБТ и СФС, потенциально могут создавать проблемы. В некоторых случаях планка может быть установлена настолько высоко, что развивающимся странам с ограниченными техническими и административными ресурсами будет трудно преодолеть ее. Кроме того, стандарты, установленные, в частности, Соглашением СФС, могут отличаться от стандартов, установленных внутренними и международными природоохранными режимами. Например, Соглашение СФС хотя и предусматривает временные меры в условиях отсутствия уверенности, но уступает Картахенскому протоколу в отношении разрешения мер предосторожности.

Поэтому существуют некоторая неопределенность в вопросе о точном характере обязательств стран в отношении этих типов правил и некоторая возможность того, что торговые правила будут вступать в конфликт с национальными и международными природоохранными стратегиями вне рамок ВТО.

### **3.6 Другие соглашения**

Существует несколько других соглашений ВТО, которые имеют отношение к более долгосрочной связи между режимом торговли, окружающей средой и устойчивым развитием. Некоторые из них находятся на стадии переговоров в рамках повестки дня Доха (см. раздел 7.1), хотя природоохранное значение этих переговоров в явной форме не рассматривается. К ним относятся:

- Соглашение по сельскому хозяйству (см. раздел 5.8);
- Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (см. раздел 5.7);

- Генеральное соглашение по торговле услугами (см. раздел 5.10);
- Соглашение по государственным закупкам (см. раздел 5.12).

### 3.7 Региональные торговые соглашения

Хотя ВТО и обладает главными характеристиками глобального режима торговли, также существует постоянно увеличивающееся количество региональных и двусторонних торговых соглашений, в значительной степени повторяющих модель многосторонней системы. Из 273 региональных торговых соглашений, о которых ВТО была уведомлена с декабря 2003 года, только 120 были заключены до 1995 года. Если соглашения будут заключаться так, как это было запланировано согласно уведомлению ВТО, к концу 2005 года будет существовать почти 300 действующих региональных торговых соглашений. Также существует около 2 200 действующих двусторонних инвестиционных соглашений.

В соответствии со статьей XXIV ГАТТ и статьей V ГАТС подобные зоны свободной торговли допускаются правилами ВТО при условии, что они удовлетворяют трем критериям:

- не создаются торговые барьеры со странами, не подписавшими соглашения;
- зоны свободной торговли должны быть окончательно созданы после переходного периода разумной продолжительности (обычно это толкуется как не более десяти лет);
- тарифы и правила должны быть упразднены для “практически всех секторов”.

Последний аспект подвергается различным толкованиям, и многие соглашения, бесспорно, не в состоянии преодолеть это препятствие. Тем не менее, хотя ВТО должна уведомляться обо всех региональных/двусторонних соглашениях с участием ее членов и утверждать их, еще никогда ни одно из них не было отклонено. Возможно, дело в том, что члены не желают осуждать методы, к которым прибегают и они тоже.

В региональных и двусторонних соглашениях применяются самые различные подходы к вопросам охраны окружающей среды. Более подробно они описываются в главе 6.

## 3.8 Разрешение споров

Механизм разрешения споров ВТО, который может выносить обязательные к исполнению решения, является одним из центральных элементов соглашений Уругвайского раунда. Договоренность о разрешении споров (ДРС) ввел более структурированный процесс разрешения споров с более четко определенными стадиями, чем тот, который существовал в рамках ГАТТ с 1947 года. Фундаментальное различие между ними заключается в том, что в ГАТТ для утверждения отчетов был необходим положительный консенсус, и любая сторона могла помешать формальному принятию решения. В ДРС отчеты о разрешении споров принимаются автоматически, если не имеет место консенсус об обратном. Это называется “обратным консенсусом” и чрезвычайно затрудняет отклонение решений. ДРС, однако, добавил механизм для обжалования постановлений в постоянном Апелляционном органе.

Спор подается на рассмотрение ВТО, когда один из членов полагает, что другой член нарушает его права по одному из соглашений в рамках ВТО. Это обычно происходит в случае, когда компания обращается к своему правительству с жалобой на якобы имевшее место нарушение и правительство решает, что есть основания для обращения с иском в ВТО. Затем обе стороны спора выполняют установленный ряд процедур (см. вставку 3—3).

### Вставка 3—3. Четыре фазы механизма разрешения споров

**Консультации.** Стороны спора обязаны установить, смогут ли они уладить разногласия. Если консультации не приведут к успеху в течение 60 дней, истец может обратиться в Орган по разрешению споров с просьбой создать третейскую группу комиссию. Стороны могут также предпринять процедуры добрых услуг, согласительные процедуры или посредничества.

**Третейская группа.** Третейская группа из трех членов рассматривает дело в ходе квазисудебного процесса. В случае, когда в споре участвует развивающаяся страна, один из членов комиссии является представителем какой-либо развивающейся страны. Отчет комиссии, предоставляемый всем членам ВТО в течение девяти месяцев после учреждения комиссии, становится постановлением Органа по разрешению споров, если он не будет отклонен посредством консенсуса или обжалован.

**Апелляция.** Возможность обжалования постановления комиссии является новой особенностью механизма разрешения споров по сравнению с ГАТТ. Любая сторона может обжаловать постановление комиссии на основании вопросов права. Обжалования рассматриваются тремя произвольно выбранными членами Апелляционного органа, которые могут поддержать, изменить или отменить юридические выводы и заключения комиссии в отчете, выпускаемом в течение от 60 до 90 дней.

**Контроль за выполнением.** Член, допустивший нарушение, обязан заявить о своих намерениях по выполнению решения в течение 30 дней после принятия отчета Органа по разрешению споров. Если данная сторона не выполняет требования отчета в пределах разумного периода времени (обычно от 8 до 15 месяцев), две страны начинают переговоры, чтобы договориться о соответствующей компенсации. Если сделать это не удастся, выигравшая сторона может запросить у Органа по разрешению споров разрешения принять ответные меры, путем наложения, к примеру, торговых санкций, уровень которых подлежит арбитражу.

С помощью механизма разрешения споров нельзя заставить государство изменить свои законы, даже если признается, что они противоречат правилам ВТО. Государства, намеревающиеся оставить такие законы в силе, могут либо договариваться о компенсации для истца (например, увеличение доступа к рынкам в другой области), или, если это не удастся, подвергнуться ответным торговым санкциям.

## Рекомендуемая литература

### Структура и функции ВТО

Понимание ВТО. Руководство для начинающих <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/tif\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm)>

Sutherland, Peter и другие, 2004. "The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millenium." Отчет Консультативного органа Генеральному директору Supachai Panitchpakdi. Женева: ВТО. <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/10anniv\\_e/future\\_wto\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf)>.

### Ключевые соглашения

Юридические тексты ВТО. <[http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)>.

## **Разрешение споров**

Разрешение споров ВТО. <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm)>.

## 4. Физические и экономические взаимосвязи

Простой структуры взаимосвязи между торговлей, окружающей средой и развитием нет. В зависимости от сектора, страны, рынков и преобладающей политики, торговля и либерализация торговли могут быть либо выгодны, либо вредны для окружающей среды и развития. На самом деле обычно бывает одновременно и то и другое: в чем-то торговля и ее либерализация выгодны, в чем-то — вредны.

В данной главе эта мысль иллюстрируется путем рассмотрения и объяснения сложных физических и экономических взаимосвязей между торговлей и устойчивым развитием. Главным образом они заключаются в воздействии торговли на окружающую среду и развитие. В следующей главе, посвященной правовым и нормативным взаимосвязям, мы подойдем к этому вопросу шире и рассмотрим также обратное воздействие мероприятий по охране окружающей среды и экологического законодательства на торговлю.

Торговые потоки и либерализация торговли оказывают по крайней мере четыре вида физического и экономического воздействия на окружающую среду и развитие: эффекты продукции, эффекты масштаба, структурные эффекты и прямые эффекты.<sup>1</sup> Ниже поочередно рассматривается каждый из этих видов.

### 4.1 Эффекты продукции

Эффекты продукции имеют место, когда сама продукция — предмет торговли — оказывает воздействие на окружающую среду или развитие. С положительной стороны, торговля может способствовать распространению новых технологий охраны окружающей среды, как, например, микробиологические методы очистки разливов нефти. Или же она может способствовать более быстрому распространению товаров или технологий, которые оказывают меньшее воздействие на окружающую среду (например, технология солнечной энергии или более экономичные автомобили), чем те, которые используются в настоящее время. Открытость для торговли и инвестиций может также по-

---

<sup>1</sup> Данная классификация основана на материалах ОЭСР. См. *"The Environmental Effects of Trade"*, Париж: ОЭСР, 1994.

мочь внести свой вклад в достижение целей развития за счет облегчения передачи новых и улучшенных технологий и систем управления.

С отрицательной стороны, торговля может содействовать международному перемещению товаров, которыми, с точки зрения охраны окружающей среды, лучше не торговать вообще. В случае с опасными отходами и токсичными материалами угроза для окружающей среды возрастает по мере увеличения расстояния перевозки товара, поскольку всегда возможна утечка. Помимо этого такие “товары” могут в итоге оказаться свалены в странах, не обладающих техническим или административным потенциалом для того, чтобы должным образом утилизировать их или даже оценить, стоит ли принимать такие товары. Торговля также делает возможной чрезмерную эксплуатацию биологических видов вплоть до их полного исчезновения — спроса внутри страны редко бывает достаточно для того, чтобы создать такую нагрузку на биологические ресурсы.

Подмножество эффектов продукции, иногда называемое “эффектами технологии”, связано с изменениями в способе производства продукции в зависимости от используемой технологии. Эффекты технологии берут свое начало от того, каким образом либерализация торговли затрагивает передачу технологий и технологические процессы, используемые для производства товаров, являющихся предметами торговли. Положительные эффекты технологии имеют место при сокращении выбросов на единицу экономической продукции. Иностранные производители могут передавать за границу более чистые технологии, в если торговые меры или соглашения способствуют большей открытости рынка и делают деловой климат более благоприятным для инвестиций. Вызванные торговлей рост и давление рыночной конкуренции, порожденной либерализацией, могут ускорить процессы капитальной и технологической модернизации для всех компаний. Недавно открытые рынки могут обеспечить прибыль и доход, которые позволят фирмам ускорить оборот капитала и делать инвестиции в более чистые, более эффективные установки, технологии и процессы.

С другой стороны, либерализация торговли и расширение рынка могут нанести вред более благоприятным для окружающей среды и социально ценным традиционным методам производства. Либерализация торговли может также способствовать распространению и использованию вредных, менее благоприятных для окружающей среды технологий. Будут ли эффекты технологии, вызванные либерализацией, оказывать в целом положительное или от-



рицательное воздействие на окружающую среду — это в значительной степени будет зависеть от других условий и политики на рынке, которые определяют доступность и выбор этих технологий (например, цена и национальное природоохранное законодательство). Эти эффекты рассматриваются под заголовком “импортированная эффективность” во Вставке 4—1.

## 4.2 Эффекты масштаба операций

Торговля и либерализация торговли могут расширить уровень возможной хозяйственной деятельности, делая эту деятельность более организованной и продуктивной. Во Вставке 4—1 объясняются способы повышения эффективности за счет торговли путем производства большего количества продукции при том же данном наборе природных ресурсов, рабочей силы, оборудования и технологий.

Это расширение — по своей сути создающее дополнительное богатство — может оказывать положительное воздействие на окружающую среду и развитие. Оно несет очевидную пользу с точки зрения развития; хотя развитие представляет собой нечто большее, чем только экономический рост, этот рост необходим для развития в большинстве развивающихся стран. Следует отметить, однако, три важных условия для этой положительной связи между торговлей и развитием:

- Во-первых, имеет значение распределение получаемых благ среди населения. То есть, если торговля увеличивает неравенство, создавая богатство, которое главным образом сосредотачивается в руках состоятельных людей, то она работает против важных целей развития.
- Во-вторых, не каждый сможет воспользоваться выгодой от либерализации торговли; неотъемлемой частью процесса создания богатства является исчезновение неэффективных фирм и отраслей.
- В-третьих, потенциал торговли по увеличению богатства является именно потенциалом. Для того чтобы в полной мере реализовать этот потенциал на практике, от стран может потребоваться выделение значительного количества ресурсов, например, для укрепления своих экспортных отраслей.

В случае, когда торговля способствует созданию богатства, могут иметь место два вида выгоды для окружающей среды. Во-первых, повышение эффективности может непосредственно приносить пользу для окружающей среды, поскольку эффективные компании нуждаются в меньшем количестве природ-

ных ресурсов и выбрасывают меньше загрязняющих веществ. В этом отношении основа сравнительного преимущества — эффективное использование ресурсов — также является основой цели устойчивого развития.

Во-вторых, эффективность может приносить пользу для окружающей среды косвенно, делая людей богаче и таким образом повышая вероятность того, что они будут требовать более энергичных мер по охране окружающей среды. Это не означает, что бедным безразлично состояние окружающей среды; напротив, их бедность может означать, что они зависят от окружающей среды больше, чем богатые. Но охрана окружающей среды может быть для них менее приоритетной, чем постоянная работа и хороший доход, питание и жилье. Многие факты свидетельствуют о том, что в странах с более богатой экономикой выбросы определенных вредных веществ будут ниже, чем в более бедных странах (эта связь не относится к загрязнению и ухудшению состояния окружающей среды, последствия которых ощущаются на значительном временном и пространственном удалении, как, например, выбросы парникового газа). Там, где торговля снижает уровень крайней бедности, она может помочь людям преодолеть порочный круг, когда они вынуждены разрушать свою окружающую среду для того, чтобы выжить, и в ходе этого все больше беднеют.

Рост масштаба хозяйственной деятельности также может оказывать негативное воздействие на окружающую среду. Большинство видов хозяйственной деятельности так или иначе наносит вред окружающей среде, будь то добыча сырья, сбор возобновляемых ресурсов или производство отходов и загрязняющих веществ. При отсутствии нормативно-правовой базы, гарантирующей, что дополнительные виды деятельности не нанесут никакого вреда — а это сценарий маловероятный, — рост масштаба экономической деятельности будет означать рост ущерба для окружающей среды. Фактически, в то время как окружающая среда выигрывает от устойчивого роста экономической эффективности и с течением времени происходит “отрыв” динамики роста от последствий для окружающей среды — но эта польза обычно сводится на нет последствиями роста производства и потребления.

Еще один вероятный отрицательный эффект происходит от дополнительного богатства, создаваемого торговлей, — того же самого богатства, которое, как отмечалось выше, может приносить пользу окружающей среде и развитию. В отношении некоторых видов загрязнения рост богатства может означать увеличение, а не снижение загрязнения. Например, в наиболее богатых странах

мира наблюдаются намного более высокие показатели выбросов всех видов парниковых газов на душу населения, чем в развивающихся странах, намного более высокие показатели потребления природных ресурсов на душу населения, и намного более высокие показатели выбросов таких токсинов, как ПХД, диоксины и фураны, на душу населения. Вместе со значительным богатством создается возможность потребления на тех уровнях и такими способами, которые являются более вредными для окружающей среды.

#### Вставка 4–1. Повышение эффективности: как торговля может создавать богатство

*Эффективность через специализацию.* Либерализация торговли позволяет странам специализироваться на производстве той продукции, которую они умеют производить с относительно большей эффективностью — то есть в которой они обладают “сравнительным преимуществом”. Это позволяет странам, которые занимаются торговлей, производить больше товаров и услуг и таким образом способствовать росту ВВП. Другая сторона медали состоит в том, что торговые ограничения или искажения ведут к снижению преимуществ специализации. Например, если бы какая-либо северная страна ввела достаточный уровень тарифной защиты или субсидии своим производителям для строительства достаточного количества теплиц и энергии, то она смогла бы производить кофе для своего рынка. Но это было бы экономически неэффективным и вредным для окружающей среды.

*Эффективность через конкуренцию.* Еще один способ, которым торговля порождает богатство, заключается в том, чтобы поставить отечественные фирмы в условия конкуренции с иностранными компаниями и тем самым заставить их вводить инновации, чтобы стать более эффективными. Иногда лучшая обеспеченность товарами может непосредственно служить целям развития, как это бывает в случае со средствами телекоммуникации и другой инфраструктурой. Но и здесь эта польза с точки зрения эффективности упускается при наличии ограничений или искажений в торговле. Конечно же, даже эффективные отечественные производители могут пострадать, если будут поставлены перед необходимостью конкурировать с фирмами, обладающими международной монополией.

*Импорт эффективности.* Третий способ, которым торговля может порождать богатство, заключается в открытости для иностранных инвестиций или импорта иностранных технологий, что позволяет вводить более эффективные процессы и методы производства. Эти методы могут быть воплощены в каком-либо оборудовании или в методах управления, привнесенных иностран-

ной фирмой, обосновавшейся в принимающей стране. Некоторые транснациональные фирмы придерживаются мировых стандартов и приносят такой же высокий уровень технологии и практики производства во все страны мира, где располагаются их филиалы. Другие же снижают эффект импортированной эффективности, используя устаревшие, менее эффективные технологии в странах, где требования к здравоохранению, безопасности и охране окружающей среды являются менее строгими.

### 4.3 Структурные эффекты

Либерализация торговли приведет к изменениям в составе экономики страны за счет того, что она будет вынуждена производить больше товаров, которые она производит хорошо или располагает ими в изобилии, чтобы торговать с теми странами, которые их не имеют. Например, страна с большим количеством лесов, которая не занимается торговлей, будет производить лишь столько лесоматериалов, сколько нужно для ее населения. При сценарии торговли она могла бы производить достаточно продукции и для экспорта, увеличивая долю лесного хозяйства в своем экономическом пироге. Такого рода структурный эффект может быть для окружающей среды и развития либо положительным, либо отрицательным.

С положительной стороны, если структура экономики меняется таким образом, что секторы, выбрасывающие меньше загрязняющих веществ, приобретают большую долю, то торговля принесет пользу окружающей среде (по крайней мере, на уровне страны; например, когда загрязняющие компании просто перемещаются в другую страну). Аналогичным образом либерализация торговли будет содействовать развитию, если структура экономики изменится таким образом, что будет включать в себя секторы или фирмы, более тесно связанные с отечественной экономикой, имеющие лучшие перспективы создания рабочих мест или иным образом повышенный потенциал обеспечения равенства доходов.

Торговля со страной, где существует высокий потребительский спрос на экологически чистые товары, может также изменить состав экономики, если экспортеры реагируют на это путем создания новой продукции или отраслей. Например, ряд производителей кофе в Мексике сотрудничают в деле сбыта кофе, выращенного на основе органики, который может продаваться по более высокой цене. Потенциальные выгоды для окружающей среды здесь очевидны. Обычно стимул для изменения в составе экономики в сторону эколо-

гически чистой продукции исходит не от конечных покупателей товаров, а от других фирм, покупающих используемые в производстве материалы. Например, “Форд” и “Дженерал моторс”, два американских гиганта автомобилестроения, объявили, что они будут закупать продукцию только у поставщиков, имеющих сертификат соответствия системе охраны окружающей среды ИСО 14001. Поскольку сертификация ИСО приведет к улучшению окружающей среды, “Форд” и “Дженерал моторс” заставят иностранных и отечественных поставщиков по всей цепочке поставок добиться такого улучшения.

Также с положительной стороны либерализация торговли может устранить субсидии, квоты или другие меры, ограничивающие торговлю, которые сводят на нет эффективность через специализацию. Используя вымышленный пример, приведенный во вставке 4—1, представим, что либерализация торговли вынудила северную страну прекратить защищать собственную кофейную промышленность — тогда ресурсы, которые использовались для этой промышленности, могли бы быть направлены на более продуктивное применение. Это принесло бы существенную пользу для равития в странах, где кофе растет естественным образом, что позволило бы им увеличить экспорт. Это также принесло бы пользу и окружающей среде. Например, для выращивания на ту же сумму более традиционных видов сельскохозяйственной продукции в бывших кофейных теплицах потребовалось бы гораздо меньше тепла от ископаемых видов топлива или не потребовалось бы вообще.

С отрицательной стороны, если производство товаров, которые страна успешно производит, основывается на естественных ресурсах или связано со значительным загрязнением окружающей среды, то либерализация торговли увеличила бы долю таких предприятий в экономике страны. Без соответствующей природоохранной политики это означало бы увеличение объема загрязнения или ускорение эксплуатации таких природных ресурсов, как рыба или лес, возможно, даже до уровня, при котором дальнейшая их эксплуатация невозможна. Когда либерализация создает возможности для такого типа торговли, связывая отечественные природные ресурсы с международным спросом, могут быстро наступить деградация окружающей среды и истощение ресурсов, и в итоге масштаб деятельности в недавно расширенных секторах может нарушить существующие нормативные режимы в стране.

Аналогичным образом либерализация торговли может изменить состав отраслей промышленности и привлечь те из них, которые мало что делают для содействия достижению целей развития. Либерализация в сельском хозяй-

стве, например, может вытеснить фермеров, ведущих нетоварное хозяйство, и заменить их инвесторами со средствами для организации крупномасштабного производства товарных культур на экспорт. И хотя при таком сценарии размеры экономики могут увеличиться, распределение доходов от этого часто страдает.

Другой комплекс возможных отрицательных эффектов открытости экономики связан с выбором времени для либерализации и переходным процессом реструктурирования экономики. Такие эффекты вызваны открытостью не только для торговли товарами и услугами, но также и для потоков инвестиций (например, прямых инвестиций, портфельных инвестиций и валютных спекуляций). Результаты все большего количества исследований показывают, что выбор времени является критически важным фактором при либерализации режимов торговли и инвестиций. Малые развивающиеся экономики, в частности, могут оказаться связанными по рукам и ногам географическими, отраслевыми или организационными проблемами, которые не могут быть быстро решены. В то же время либерализация может стать причиной болезненного и затянувшегося перехода. Опыт показывает, что в этих экономиках экономическая открытость должна быть должным образом спланирована, организована и должна сопровождаться политикой, специально направленной на облегчение процесса реструктуризации. В противном случае либерализация может, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе, фактически препятствовать росту, занятости, снижению бедности, охране окружающей среды и другим компонентам устойчивого развития.

#### **4.4 Прямые эффекты**

К прямым эффектам относится воздействие на окружающую среду, вызванное самим фактом торговли, а не косвенно — экономическими или правовыми изменениями, которые она влечет за собой. В качестве примера такого воздействия можно привести загрязнение, связанное с транспортировкой товаров — предметов торговли. Независимо от того, будет ли транспортировка осуществляться грузовиками, судами или по воздуху, товары должны так или иначе быть перемещены от места производства к точке окончательной продажи, и поэтому рост объема торговли товарами будет неизбежно означать рост загрязнения от транспорта. Исследования по изучению воздействия внутреннего рынка Европейского Союза на окружающую среду позволили прогнозировать, что рост загрязнения — главным образом от грузового ав-

тотранспорта — будет преобладать над всеми другими воздействиями на окружающую среду, а также перевесит любые выгоды для экологии, полученные от интеграции.

Другое непосредственное воздействие возникает от инвазивных видов растений и животных, которые непреднамеренно перевозятся вместе с товарами. Они могут ввозиться непосредственно на товарах (например, вредители на сельскохозяйственной продукции) или в процессе доставки товаров (например, в упаковочном материале или на борту транспортных средств). Азиатский долгоносик, уничтожающий темнохвойные леса на северо-востоке Соединенных Штатов, вероятно, был завезен с деревянными упаковочными ящиками из Азии. Ежегодный экономический ущерб, наносимый только одним инвазивным видом — мидией полосатой, завезенной в Великие озера Северной Америки с балластом судов, — составляет более миллиарда долларов. Разоряя принимающие их экосистемы, вытесняя местные виды, агрессивные виды являются основным или содействующим фактором исчезновения практически половины исчезающих видов в Северной Америке.

## Рекомендуемая литература

### Физические и экономические связи

Nordstrom, Hakan и Scott Vaughan, 1999. "Trade and Environment", (специальное исследование №4). Geneva: WTO. <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/special\\_study\\_4\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/special_study_4_e.pdf)>

Copeland, Brian R. и M. Scott Taylor, 2003. *Trade and Environment: Theory and Evidence*. Princeton: Princeton University Press.

Gallagher, Kevin P. и Jake Werksman, 2002. *Earthscan Reader on International Trade and Sustainable Development*. Лондон: Earthscan Publications Ltd.

## 5. Взаимосвязь между правом и политикой

В предыдущем разделе рассказывалось о том, каким образом торговля, окружающая среда и развитие связаны друг с другом на физическом и экономическом уровнях, и главное внимание было уделено воздействию торговли на окружающую среду и развитие. В данном разделе рассматривается другой тип связей взаимодействия между торговым правом и экологическим правом. Ранее отмечалось, что природоохранное законодательство все в большей степени определяет, каким образом страны должны структурировать свою экономику (например, Киотский протокол в случае его успешного выполнения повлечет за собой массовые изменения в решениях, касающихся инвестиций и производства), а торговое право все больше определяет, как страны должны структурировать свои внутренние законы и политику в таких сферах, как охрана окружающей среды. Таким образом, неизбежно, что системы законодательства и политики взаимодействуют между собой.

Эти взаимодействия осуществляются на двух уровнях — национальном и международном. На национальном уровне к областям политики, которые мы затронем, относятся субсидии, экологическая маркировка, права интеллектуальной собственности, сельское хозяйство, инвестиции и государственные закупки. Мы также рассмотрим экологические стандарты на национальном уровне, касающиеся трех аспектов: дискриминации на основании использования процессов и методов производства, последствий для конкурентоспособности различных уровней стандартов между странами и выработки политики в условиях неопределенности. На международном уровне мы коснемся взаимодействия многосторонней системы торговли с многосторонними режимами охраны окружающей среды.

### 5.1 Процессы и методы производства

В 1990-е годы аббревиатура “ПМП” (процессы и методы производства) стала, пожалуй, наиболее обсуждаемым набором букв в истории торгового права. Для многих эти споры легли в основу взаимозависимости между торговлей и окружающей средой. Шум дебатов вокруг ПМП в последние годы



значительно поутих, однако их важность остается столь же большой, как и прежде.

Под процессами и методами производства понимается то, каким образом было изготовлен данный продукт. Многие продукты проходят через множество стадий и, следовательно, через множество ПМП прежде, чем они будут готовы к выходу на рынок. Например, для традиционного производства бумаги необходимо вырастить и заготовить деревья, обработать древесину, часто требуется обесцветить целлюлозу, и так далее. Другие виды бумаги могут быть изготовлены из потребительских отходов или без хлора, а эти процессы, можно смело утверждать, оказывают меньшее воздействие на окружающую среду. Различные процессы будут оказывать различное воздействие на окружающую среду — на биологическое разнообразие, на лесные водотоки и дикую природу, на здоровье человека посредством химического загрязнения водоемов или загрязнения воздуха и использования энергии.

В ходе рассмотрения торговым правом до создания ВТО некоторых дел было выработано техническое различие между ПМП, связанными со свойствами продукта, и ПМП, не связанными со свойствами продукта (см. Вставку 5—1). В данном издании термин “ПМП” будет относиться к ПМП, не связанным со свойствами продукта, что является более или менее принятым обозначением в ходе общего обсуждения.

### Вставка 5—1. ПМП, влияющие и не влияющие на свойства продукта

Различия между влияющими и не влияющими на свойства продукта ПМП можно назвать малосущественными, однако важно понять их, поскольку эти два понятия трактуются в торговом праве несколько по-разному.

Различие основывается на том, каким образом ПМП затрагивает конечный продукт. Возьмем два продукта, например, два рулона газетной бумаги. Один из них был произведен с использованием 50 процентов вторичного сырья, а другой — из полностью нового волокна. Это два очень разных ПМП. Однако ключевой вопрос заключается в том, обладает ли конечный продукт различными качествами, которые потребовали бы различного обращения с ним при использовании, транспортно-погрузочных работах или утилизации. В случае если газетная бумага из переработанного сырья функционирует абсолютно так же, как и продукция из нового сырья, то обработка вторичного сырья является ПМП, *не влияющим на свойства продукта*, так как он оказывает совершенно незначительное воздействие на конечный продукт.

Возьмем другой пример — два яблока, одно из которых выращено на основе органики, а другое — с использованием пестицидов, некоторые из которых все еще содержатся в продукции в виде остатка. Мы опять видим два очень разных ПМП. Но в этом случае различие вынудит нас по-разному обращаться и использовать (но, вероятно, не утилизировать) продукцию. Некоторые люди могли бы пожелать очистить обработанное химикатами яблоко, а пограничные службы определили бы уровень остатка пестицидов для того, чтобы выяснить, соответствует ли он требованиям здравоохранения. Органически выращенные яблоки могут быть подвергнуты более жестким пограничным проверкам, направленным на предотвращение распространения агрессивных вредителей. Различные ПМП в данном случае создают разные последствия для конечного продукта и, таким образом, будут считаться ПМП, *влияющими на свойства продукта.*

Торговое право не ставит под сомнение право стран проводить различия на основании ПМП, влияющего на свойства продукта. Конечно же, существуют правила, касающиеся процесса и степени дискриминации — например, Соглашение СФС при установке ограничений уровней остатков пестицидов отдает предпочтение международным стандартам, — но принцип дискриминации в определенных пределах является приемлемым.

Не влияющие на свойства продукта ПМП, с другой стороны, в конце 1980-х и в начале 1990-х годов стали рассматриваться в качестве отдельного вопроса. Утверждалось, что способ изготовления продуктов (при условии, что между готовыми продуктами нельзя провести различия) не делает их отличными друг от друга. С точки зрения торгового права они рассматриваются в качестве “схожей продукции” (подробно вопрос обсуждается в разделе 3.5.1). Как к таковым, страны не могли бы относиться к ним по-разному, и даже исключения из торгового права, такие как статья XX ГАТТ, не могли бы служить оправданием такого дискриминационного отношения.

С точки зрения охраны окружающей среды неразумно игнорировать способ производства продукта. То, как оно было произведено, является одним из трех основных вопросов для любого специалиста по охране окружающей среды: как оно изготавливается, как оно используется и как оно утилизируется? Существует большое количество внутренних природоохранных нормативов, регулирующих ПМП, — заводам и фабрикам указывается, сколько загрязняющих веществ они могут выбросить, лесозаготовительным компаниям указывается, как и где они могут вырубать деревья, горнодобывающим предпри-

ятиям указывается, как они должны поступать со своими отходами и как они должны восстанавливать территории после закрытия шахт. С этой точки зрения целесообразно также иметь возможность проводить на границе различие между схожими в других отношениях товарами, которые были произведены “чистыми” или “грязными” способами.

Можно сказать, что позиция торгового права по данному пункту изменилась. Последние две комиссии ГАТТ до учреждения ВТО, которые должны были вынести решение о дискриминации, основанной на ПМП, поддержали идею о том, что ПМП не могут использоваться в качестве основания для проведения различия между продуктами. Они постановили, что исключения, предусматриваемые статьей XX, не могут использоваться для оправдания рассматриваемых мер, так как эти исключения были, с их точки зрения, разработаны только для использования в целях защиты окружающей среды государств, принимающих эти меры, а не окружающей среды государства-экспортера, где имело место нанесение ущерба окружающей среде. Однако в принципиальном деле ВТО “США-креветки-черепахи” (см. Вставку 3-2) Апелляционный орган, по всей видимости, принял новый подход и постановил, что меры, принимаемые в ответ на иностранные ПМП (то есть то, каким образом производятся креветки), могут быть оправданы в соответствии со статьей XX. Апелляционный орган потребовал наличия “природоохранной связи” между государством, принимающим данную меру, и проблемой, для решения которой предназначена эта мера. Защита мигрирующих видов, например, могла бы быть общей заботой стран-экспортеров и импортеров, равно как и охрана общего воздуха и общих водных ресурсов, стабилизация климата и так далее. Апелляционный орган также ввел в практику другие механизмы контроля и ограничения, которые были рассмотрены выше в разделе 3.5.1, посвященном применению статьи XX ГАТТ.

В результате этого различие по признаку “влияющие — не влияющие на свойства продукта” потеряло значительную часть своего юридического значения (хотя и не всё). Оно остается актуальным, так как основанные на ПМП меры должны удовлетворять целому ряду критериев, не применяемых к мерам, основанным на свойствах продукта. Однако в конечном счете основанные на ПМП меры автоматически не признаются не соответствующими торговому праву.

Если таково нынешнее положение дел в законодательстве, то каковы аспекты политики, лежащие в основе дебатов? Существует ряд причин для противоречий, касающихся ПМП.

На практике дискриминация, основанная на ПМП, создает для системы торговли определенные трудности. Регламентация ПМП предоставляет правительствам стран больше возможностей защищать несправедливыми способами свои предприятия от иностранной конкуренции. Руководствуясь не природоохранными, а экономическими соображениями, правительство может провести перепись предпочтительных с природоохранной точки зрения ПМП, используемых предприятиями внутри страны, и принять новые нормативы, в результате которых будут наказываться те производители (то есть иностранные), которые не используют их. Доступное средство защиты от таких действий содержится в статье XX, в которой делается попытка искоренить дискриминацию в целях протекционизма, и в абсолютных нормах, установленных Соглашениями по ТБТ и СФС.

С чисто природоохранной точки зрения широкое использование мер, направленных на иностранные ПМП, могло бы привести к улучшению состояния окружающей среды, но только в некоторых отраслях промышленности. Однако существуют два опасения, в которых приводятся доводы против такого широкого применения. Во-первых, налагаемые таким образом нормы могут быть неуместными с точки зрения охраны окружающей среды для некоторых иностранных конкурентов. Например, страна, где важной проблемой является водный дефицит, могла бы принять законы, предусматривающие дискриминацию против продукции, в ходе производства которой расходуется чересчур много воды. Но это вынудило бы экспортеров в богатых водой странах следовать стандартам, которые не актуальны для местных экологических условий, или же рисковать потерей доступа на рынок.

Во-вторых, некоторые развивающиеся страны выдвигают родственный по смыслу аргумент о том, что их социальные приоритеты отличаются от приоритетов в развитых странах. Они могут, например, быть в большей степени озабочены такой экологической проблемой, как чистая вода, а не глобальным потеплением. Или же они могут быть более озабочены инфраструктурой, образованием и здравоохранением, чем любым вопросом охраны окружающей среды. В таком случае, согласно данной аргументации, со стороны развитых стран было бы несправедливо проводить дискриминацию в отношении экспорта развивающихся стран из-за экологических соображений, которые не

столь актуальны для этих стран, вынуждая их либо принимать природоохранные приоритеты богатых стран, либо мириться с потерей приносящих богатство статей экспорта. Многие развивающиеся страны обеспокоены тем, что если ВТО будет по-прежнему допускать основанную на ПМП дискриминацию на природоохранных основаниях, то она будет также вынуждена допускать ее на социальных основаниях, таких, как права человека, нормы трудовых отношений и так далее, что расширит масштабы угрозы для их экспорта.

Другая часть этого аргумента заключается в том, что нынешние богатые страны стали таковыми за счет сжигания большого количества ископаемого топлива, вырубки большей части своих лесов и иных способов наживы за счет национальных и глобальных природных ресурсов. Теперь, когда богатство, полученное ими, позволяет им поддерживать высокие природоохранные стандарты, было бы лицемерием запрещать развивающимся странам следовать тем же путем. Утверждается, что, как минимум, требования поддерживать высокие природоохранные стандарты должны сопровождаться технической и финансовой помощью и другими формами укрепления организационно-кадрового потенциала. В деле “США—креветки—черепахи” Апелляционный орган согласился с этим последним пунктом, сделав оказание такой помощи условием, при котором на основании статьи XX можно “оправдать” американскую меру, касающуюся МПО в экспорте развивающихся стран. Этим решением также были установлены и другие условия, реально помещающие использование основанных на ПМП мер в правовые рамки, которые учитывают законные опасения экспортеров развивающихся стран.

Наконец, существует аргумент о суверенитете. Если рассматриваемый экологический ущерб является исключительно локальным явлением, то им действительно должно заниматься правительство страны-экспортера, а не импортера. Однако этот аргумент слабеет, если экологический ущерб не является исключительно локальным — то есть если он касается загрязнения совместных водоемов или воздушных потоков, истощения популяции видов, мигрирующих через границы, или нанесения вреда атмосфере. В данном случае очевидна потребность в международном сотрудничестве.

Многосторонние экологические соглашения являются одной из таких форм сотрудничества и наиболее часто рекомендуемым способом предотвращения экологических и торговых конфликтов, основанных на ПМП. Это означает, что страны должны вместе согласиться либо гармонизировать нормативы, либо

примириться с согласованным набором разных национальных нормативов. Как мы уже видели, сегодня действует много таких соглашений. Однако для заключения подобных соглашений требуются многие годы переговоров, и еще больше времени нужно для полного их вступления в силу, что является проблемой в случае, если рассматриваемый вопрос охраны окружающей среды является неотложным. Помимо этого, некоторые области могут быть еще не готовы для соглашения; страны часто не могут достичь согласия о потребности в регулировании или в механизмах для этого. В силу этих факторов международное соглашение может стать непривлекательным для некоторых стран как вариант решения проблем, имеющих для них большое значение. Тем не менее, в самом последнем решении Апелляционного органа по данному вопросу говорится, что добросовестные переговоры между страной, предъявляющей требования (импортера), так и потенциальными “целевыми” странами (экспортерами) являются необходимым условием для одностороннего применения торговых мер, основанных на ПМП.

## **5.2 Природоохранные нормативы и конкурентоспособность**

В развитых странах одним из ключевых вопросов, вызывающих беспокойство экологического сообщества, является перспектива “гонки на понижение”, когда страны пытаются привлечь инвестиции за счет снижения или невыполнения своих внутренних природоохранных нормативов. Это одна из версий аргумента “рая для загрязнителей”: в условиях свободной торговли фирмы будут мигрировать в места, где природоохранные требования менее строгие и где использование “грязных” ПМП даст им конкурентное преимущество.

Ученые долгое время искали свидетельства в пользу “рая для загрязнителей”, но мало что нашли. При перемещении производства природоохранные затраты являются лишь одним из целого ряда факторов, включая инфраструктуру, доступ к вводимым ресурсам, расходы на заработную плату, производительность труда и политический риск, которые должна принимать во внимание фирма. В среднем природоохранные затраты составляют около двух—трех процентов от всех расходов, хотя в некоторых секторах (например, выплавка алюминия, интенсивное животноводство или производство цемента) они могут быть намного выше.

Угроза фирм переместить производство может быть более важным фактором, чем фактическое перемещение. Угроза как явная, так и лишь предполагаемая может вызвать эффект “регулятивного охлаждения”, то есть такой атмосферы, в которой государственные директивные органы воздерживаются от ужесточения своего природоохранного законодательства из опасения отпугнуть существующие предприятия или потерять потенциальные инвестиции. Если такой нажим одновременно почувствуют несколько правительств, мировое сообщество может, как выразился один аналитик, “застрять в грязи”, то есть оказаться неспособным ужесточить нормативы в такой степени, которая обеспечила бы экологическую устойчивость.

С другой стороны, в некоторых случаях торговля и конкуренция могут реально способствовать улучшению природоохранных нормативов. Если на каком-то достаточно важном рынке принимаются высокие нормативы, эти нормативы могут быть “экспортированы” в страны и к производителям, которые связаны с этим рынком посредством торговли. Это иногда называется “Калифорнийским эффектом”, поскольку этот крупнейший американский штат традиционно выступает в роли лидера на национальных и мировых рынках по своим жестким природоохранным стандартам.

Развивающиеся страны сталкиваются в отношении природоохранных нормативов и конкурентоспособности с другой проблематикой. Во-первых, природоохранные нормативы на их экспортных рынках не всегда известны. Страна, устанавливающая нормативы, может не предоставлять в достаточном объеме подробных сведений о рассматриваемых мерах (например, какие альтернативные методы являются доступными и приемлемыми) или не предупреждать о них заранее для того, чтобы дать возможность производителям изменить методы производства, или же власти страны-экспортера могут реально не распространить необходимую информацию среди фирм-экспортеров — это сложная проблема для ограниченных в ресурсах министерств, в особенности при наличии большого количества мелких производителей. Во-вторых, даже если нормативы и известны, их соблюдение может оказаться необоснованно сложной задачей. Они могут быть установлены на уровнях, значительно превышающих уровни, согласованные международным сообществом. Или же они могут быть разумными, но в стране-экспортере могут отсутствовать сложные устройства для проверки их соблюдения, что означает необходимость полагаться на дорогостоящие приезды контролеров из-за рубежа (это особенно большая проблема для менее развитых стран). Либо, в случае наличия

в стране собственных контролеров, их данные могут не признаваться страной-импортером как полученные надлежащим образом. Получение такого признания, или аккредитации, часто является за пределами дорогостоящей процедурой, даже в том случае, если контролер технически способен выполнить ее. Этот букет проблем в целом означает, что для многих экспортеров из развивающихся стран природоохранные нормативы сами по себе являются вопросом конкурентоспособности; они могут стать препятствием для доступа к рынкам экспорта.

Однако, несмотря на вышесказанное, рассматриваемые нормативы часто являются законными нормативами, предназначенными для охраны окружающей среды, а не для протекционизма. Соглашения ВТО по ТБТ и СФС определяют правила установления нормативов для того, чтобы попытаться не допустить чрезмерной обременительности нормативов для экспортеров (см. разделы 3.5.2 и 3.5.3). Например, Соглашение по ТБТ предусматривает для новых нормативных требований предварительное уведомление и период для комментариев. Оно также обязывает развитые страны содействовать экспортерам из развивающихся стран, которым их требования наносят вред, хотя это положение никогда не применялось.

Впрочем, большинство природоохранных нормативов, беспокоящих экспортеров из развивающихся стран, не охватываются правилами ВТО, поскольку они устанавливаются фирмами-покупателями, а не правительствами. В то время как большинство покупателей сотрудничают с поставщиками для того, чтобы помочь им соблюсти новые природоохранные нормативы, многие этого не делают, причем по закону они и не обязаны этого делать.

Тревоги по поводу конкурентоспособности также лежат в основе проблем, с которыми сталкиваются многие экспортеры промышленных товаров в своих попытках реализации правильной природоохранной политики. Подобная политика помогала бы трансформировать внешние природоохранные издержки во внутренние издержки производства и поэтому часто приводила бы к повышению цены конечного товара. В отношении большинства сырьевых товаров даже небольшое повышение цены может быть достаточно для того, чтобы покупатели перешли к одному из многих конкурентов. А сырьевые товары, в отличие от потребительских товаров или промышленных изделий, обычно не могут создавать специализированных рынков для экологически безопасных товаров. Покупатели меди, например, хотят самую дешевую медь, которая соответствовала бы их техническим требованиям, и их обычно не беспокоит



загрязнение, вызванное в ходе ее производства. Это представляет собой серьезную проблему, учитывая важность экспорта сырьевых товаров для экономики многих развивающихся стран и многообразные природоохранные последствия большей части производства промышленных товаров.

### **5.3 Природоохранные нормативы, наука и принцип предосторожности**

Наука является отправной точкой всей природоохранной политики. Без науки мы не можем знать, что случается в природной окружающей среде за пределами того, что говорят нам наши органы чувств. Наука заставляет окружающую среду говорить, и вся выработка политики основывается на интересах, которые обрели голос. Однако научный метод не всегда дает точную информацию для выработки политики — научное знание редко бывает без неопределенности или полным. Но даже и в тех случаях, когда научные факты вполне достоверны (например при утверждении, что некоторые газы в атмосфере улавливают тепло и могут изменить климат планеты), их влияние на политику может быть туманным.

Противоречия между наукой и политикой являются постоянным вопросом природоохранной политики в целом и международных природоохранных режимов в частности. Все эти режимы предусматривают какой-либо метод анализа новых научных фактов, часто через свою Конференцию Сторон, иногда через их собственные вспомогательные органы или, в исключительных случаях, как, например, в случае режима климата, через специально созданные независимые организации, такие как, например, Межправительственная группа экспертов по изменению климата.

В соответствии с принципом предосторожности, описанным в главе 3, рекомендуется принимать природоохранные меры иногда даже в том случае, если научная информация является неполной. Осуществить этот принцип оказалось сложно, так как для этого необходимо, чтобы лица, вырабатывающие политику, проявляли определенную свободу в решениях. Поэтому важно выработать критерии для его применения. Помимо прочего, эти критерии будут касаться баланса двух важных соображений: масштаб возможного ущерба и стоимость действия — или бездействия.

По мере того, как увеличиваются масштабы возможного ущерба, возрастает и необходимость действовать с соблюдением мер предосторожности. В слу-

чае, когда потенциальный ущерб очевиден, как, например, обстоит дело с истощением стратосферного озонового слоя, потребность в действии становится более ясной и менее спорной. Если же этот потенциал менее очевиден, предупредительные меры могут стать чрезвычайно спорным вопросом, поскольку заинтересованные партнеры стремятся защищать свои интересы. Действительно, вполне логично ожидать противоречивую реакцию на действия по таким вопросам, как генетически модифицированные организмы, где научные данные по-прежнему неясны и быстро меняются.

Еще одним критерием, который должен приниматься во внимание при применении принципа предосторожности, являются затраты. В силу ограниченности ресурсов правительства должны принимать трудные решения о том, где их лучше всего использовать. Совершенно очевидно, что следует применять меры предосторожности, которые не влекут непосредственных расходов для экономики. Однако поскольку такие действия могут повлечь за собой убытки в какой-либо одной области, даже будучи уравновешенными прибылями в другой, они все же могут вызвать активное сопротивление со стороны проигравших. Бездействие также может повлечь за собой затраты — затраты от вовремя не остановленного экологического ущерба, — которые могут быть огромны. Необходимо, чтобы они были частью расчетов, при которых они будут сопоставляться с затратами на принятие мер.

В то время как подход, основанный на принципе предосторожности, достаточно хорошо укоренился во внутренних и международных природоохранных режимах, он принимает новые формы при использовании в качестве основания для внутренних стандартов на товары, обращающиеся в торговле. Экспортеры иногда могут разочаровываться, сталкиваясь с осторожным подходом развитых стран — ибо этот подход либо ведет к росту издержек производства для экспортеров, либо попросту блокирует их доступ на рынок. Существует противоречие между торговым режимом, стремящимся ограничить свободу выбора, которое может несправедливо использоваться в целях протекционизма, и принципом, который предоставляет значительную свободу выбора для принятия национального законодательства. Задача заключается в том, чтобы найти способ, который позволял бы ограничивать возможности для протекционизма, но в то же время был бы не настолько жестким, чтобы препятствовать законному принятию норм в области охраны окружающей среды.

В Соглашении по СФС содержатся некоторые базовые положения о применении принципа предосторожности. Им допускаются временные меры, когда риск субъективно признается, но государство-член нуждается в дополнительном времени для того, чтобы получить большую уверенность. Более того, решения Апелляционного органа подтвердили, что научная уверенность — или даже мнение большинства ученых — не является обязательным условием для введения мер предосторожности. Однако существует ряд строгих требований к странам, принимающим такие меры. При установлении стандартов государства-члены должны стараться минимизировать негативное воздействие на торговлю. Используемые стандарты не должны искажать торговлю, по-разному трактуя без весомой причины одинаковые уровни риска. Бремя доказательства в споре лежит главным образом на стране, вводящей меры. Помимо этого, меры должны обосновываться оценкой риска — формальным научным процессом, целью которого является взвешивание известных и вероятных экологических рисков. В отличие от многих методических указаний по оценке риска, СФС требует, чтобы в ходе ее, среди прочего, рассматривались экономические издержки предпринимаемых мер.

Описание требуемой оценки риска в Соглашении по СФС не является достаточно проработанным, но, к счастью, оно дополняется более детальными соглашениями в ключевых областях на международном уровне. В Картахенском протоколе, например, даются намного более подробные указания о том, из чего состоит надлежащая оценка риска для определенных генетически модифицированных организмов. Международный орган, устанавливающий стандарты продовольственной безопасности — Кодекс Алиментариус, — также согласился с принципами оценки риска генетически модифицированных пищевых продуктов. Вероятно, хотя и не точно, что эти определения оценки риска будут использоваться в качестве руководства по спорам в ВТО, связанных с применением мер предосторожности, в особенности учитывая то почтительное отношение, которое проявляется в Соглашении по СФС к “методам оценки риска, выработанным компетентными международными организациями”.

## 5.4 Программы экологической маркировки и сертификации систем экологического менеджмента

Добровольная экологическая маркировка (или экомаркировка) и программы сертификации систем экологического менеджмента (ЭМ) широко рекламируются как возможное решение некоторых проблем, связанных с ПМП, о которых говорилось выше. То есть вместо того, чтобы власти в законодательном порядке диктовали, какие ПМП являются приемлемыми, потребители, руководствуясь этикетками и сертификатами, могут принимать решение о покупке соответствующей продукции, сами. В отличие от государственных законов и правил, они представляют из себя добровольные инструменты, обеспечивающие потребителей информацией, которая помогает им сделать осознанный выбор. Экомаркировка дает информацию о продукции, тогда как программы сертификации ЭМ сообщают информацию о компаниях (или их отделениях), производящих данную продукцию. В данном разделе вначале дается определение этих двух инструментов, а потом рассматривается, как они могут взаимодействовать с правилами международной торговли.

### 5.4.1 Экологическая маркировка

Экомаркировка сообщает о воздействии на окружающую среду производства или использования продукта или услуги. Большая часть экомаркировок является добровольной — продукты или услуги не обязательно должны маркироваться — но на некоторых рынках это становится важным фактором конкуренции. Существуют различные программы маркировки, осуществляемые государством, частными компаниями и неправительственными организациями, но все они сводятся к трем основным типам (см. Вставку 5–2). Международная организация по стандартизации (ИСО) со штаб-квартирой в Женеве установила определения и принципы для разработки каждого из типов экомаркировки.

#### Вставка 5–2. Экомаркировка по классификация ИСО: три типа

**Тип I (ИСО 14024):** в маркировке дается сравнение продукции с другой продукцией в пределах одной и той же категории, и маркировка присваивается той продукции, которая является более предпочтительной с точки зрения экологии

на протяжении всего ее жизненного цикла. Критерии устанавливаются независимым органом и контролируются посредством процесса сертификации или аудита. Такое ранжирование продукции требует принятия сложных решений: представьте себе два в целом идентичных продукта, один из которых загрязняет воздух, а другой — воду. Какое из них лучше?

**Тип II (ИСО 14021):** маркировка представляет собой экологическую характеристику товаров, данную их изготовителями, импортерами или распространителями. Они не проходят независимой проверки, в них не используются заранее определенные и принятые критерии для оценки и, вероятно, это наименее информативный вид экомаркировки. Этикетка, на которой указано, что продукт является “разлагаемым микроорганизмами”, без определения этого термина, является маркировкой типа II.

**Тип III (ИСО 14025):** перечисление воздействий продукта на окружающую среду в течение всего жизненного цикла. Эта маркировка идентична этикеткам на пищевых продуктах, где указывается содержание жира, сахара или витаминов. Категории информации могут устанавливаться сектором промышленности или независимыми органами. В отличие от маркировки типа I, в данном случае продукт не оценивается — это делают потребители. Критики ставят под сомнение тот факт, что средний потребитель располагает временем и знаниями для того, чтобы судить, например, является ли выделение серы более опасным, нежели выделение кадмия.

## 5.4.2 Сертификация систем экологического менеджмента

Программы сертификации ЭМ оценивают общую деятельность компании по решению проблем охраны окружающей среды. В отличие от экомаркировки, эти программы не касаются воздействия продукции компаний на окружающую среду. Вместо этого они требуют, чтобы компании в своей деятельности соблюдали принятые природоохранные принципы и методические указания. Хотя одни программы являются более жесткими, чем другие, требования таких добровольных программ являются гибкими и открытыми для толкования и в целом вызывают меньше противоречий, чем программы экомаркировки.

Стандарт систем экологического менеджмента ИСО 14001 является одной из таких программ на международном уровне. ИСО 14001 помогает компаниям отслеживать, понимать и улучшать свою природоохранную деятельность. В отличие от отраслевых программ сертификации, ИСО 14001 чрезвычайно гибок и не требует соблюдения конкретных принципов или методических

указаний. Компании устанавливают свои собственные цели и могут “самостоятельно сертифицировать” соответствие стандарту, однако многие из них стремятся к независимой сертификации. Критики утверждают, что в ИСО 14001 ничего не говорится о природоохранных показателях деятельности компании и что он касается только эффективности ее системы экологического менеджмента. При правильном применении ИСО 14001 может быть полезен тем, что он побуждает компании признавать наличие экологических проблем и решать их.

Где-то посередине между экомаркировкой и сертификацией ЭМ находится новый класс отраслевой экологической сертификации, разработанный для лесного хозяйства, рыбной промышленности, органического сельского хозяйства и туризма. Совет по управлению лесами (СУЛ), например, создал широко используемый стандарт для лесного хозяйства и убедил нескольких крупных покупателей приобретать только продукцию, сертифицированную СУЛ.

В соответствии с такими программами компания обычно успешно проходит сертификацию, если независимый аудитор признает, что она соответствует принципам и критериям, изложенным в программе. Акцент на определенной отрасли позволяет обеспечить условиям программы больше конкретности по сравнению с общей системой типа ИСО 14001. Сертификация обычно позволяет компании помещать на свою продукцию аналог экомаркировки, который подтверждает соблюдение стандартов. Учитывая, что потребители интересуются не только экологическими проблемами, многие программы сертификации стали включать в себя более широкий диапазон вопросов, связанных с устойчивым развитием, включая нормы трудового права и права человека. Многие из этих систем сертификации теперь распространяются скорее в рамках политики государственных и частных закупок, основанной на этических принципах, или за счет интереса инвесторов, а не спроса конечного потребителя.

### **5.4.3 Экомаркировка, сертификация систем ЭМ и международная торговля**

По мере того как потребители становятся более осведомленными об экологических проблемах, а власти и компании ощущают необходимость включать критерии соответствия устойчивому развитию в свою политику закупок и инвестиций, растет спрос на экологически чистую продукцию и экологически ответственное корпоративное поведение. Экомаркировка и программы сертификации ЭМ помогают в этом отношении тем, что предоставляют инфор-

мацию, необходимую для принятия экологически благоприятных решений о закупке. Добровольная экомаркировка часто приводится в качестве примера способа достижения природоохранных целей, в меньшей степени ограничивающего торговлю, по сравнению с обязательными стандартами (техническими нормативами) или запретами. При широком использовании как экомаркировка, так и ЭМ должны приносить пользу для окружающей среды. Но они также могут породить проблемы на международном уровне, касающиеся как принципиальных вопросов, так и процесса производства.

Проблема принципиального характера аналогична проблеме, о которой рассказывалось выше в связи с ПМП, и она касается главным образом экомаркировки или программ сертификации ЭМ, которые дают право нанесения специальной маркировки, поскольку они часто являются средством, позволяющим покупателям проводить различие между продуктами на основе способа их производства. Большинство программ экомаркировки являются национальными программами, созданными для внутренних экономических и экологических реалий, и учитывают природоохранные предпочтения данной страны. Критерии, выработанные в ходе этого процесса, могут не иметь значения для приоритетов других стран. Например, для некоторых стран приоритетом является сохранение лесов — в особенности там, где их восстановление идет медленно. — и поэтому потребители могут желать, чтобы в экомаркировке бумаги указывалась доля переработанного вторичного сырья. Однако, это поставит в невыгодное положение бумагу из других стран, где климат позволяет иметь прибыльные и устойчиво эксплуатируемые лесные плантации и получать бумагу целиком из первичной целлюлозы. Конечно, эта проблема не столь серьезна, как в случае обязательных стандартов, поскольку большинство программ экомаркировки и ЭМ являются добровольными.

Проблема процесса связана с процедурами, которые должны выполнять иностранные производители для получения экомаркировки или сертификации. Процедуры проверки могут требовать технологий, инфраструктуры и опыта, которыми некоторые страны, особенно наименее развитые, могут не располагать. Даже в случае, если такая проверка может быть выполнена, она повлечет за собой намного более высокие затраты, нежели затраты производителей в развитых странах или в крупных развивающихся странах. Например, технология, необходимая для проверки генетически модифицированных организмов в пищевых продуктах, очень дорога. Рыночные возможности, предлагаемые экомаркировкой, указывающей, что в продукции не содержатся ге-

нетически модифицированные организмы, могут, следовательно, быть в большей степени ограничены для экспортеров из стран, где отсутствуют возможности проведения проверки.

Другая трудность, связанная с процессом, касается установления международных стандартов на сертификацию и разработку экомаркировки такими органами, как ИСО. Хотя признается, что эти меры способствуют большей открытости процессов и обеспечивают взаимное признание претензий странами, но для делегатов, участвующих в процессе, они также являются крайне дорогими и отнимают у них много времени. В итоге представленными оказываются лишь немногие развивающиеся страны и представители гражданского общества. Более того, процесс часто бывает недостаточно прозрачным. В результате некоторые опасаются, что международные органы по стандартизации станут просто дополнительными форумами, на которых развитые страны будут осуществлять стратегические действия по защите своих доминирующих позиций на рынке. В качестве примера реакции на это можно привести учреждение неправительственных органов для разработки программ экомаркировки и сертификации, которые были бы более восприимчивыми к приоритетам гражданского общества и развивающихся стран. Альянс по международной социальной и экологической маркировке (ISEAL) является объединением нескольких основных неправительственных органов, разрабатывающих программы сертификации. Всемирная сеть экомаркировки является объединением основных национальных программ по экомаркировке.

Обратившись к вопросу, который на протяжении долгого времени обсуждался в КТОС, но по которому до настоящего времени практически не предпринимались меры, организаторы раунда переговоров ВТО в Дохе включили в повестку дня пункт об экомаркировке. Однако многие эксперты ставят под сомнение способность ВТО внести положительный вклад, так как многие программы экомаркировки и сертификации ЭМ разрабатываются неправительственными органами и используются частными корпоративными покупателями, а не государственными директивными органами. Многие утверждают, что ВТО не обладает юрисдикцией ни над одной из этих групп, хотя вопрос о том, распространяются ли ее правила на негосударственную маркировку, остается предметом непрекращающихся дискуссий.



## 5.5 ВТО и МЭС

Многосторонние экологические соглашения (МЭС) на протяжении долгого времени представлялись как конкретное решение потенциальных конфликтов между торговлей и окружающей средой. Например, так как торговля генетически модифицированными организмами может оказывать воздействие на окружающую среду, идеальным решением для заинтересованных стран (как импортеров, так и экспортеров) было бы встретиться и обсудить, как поступать в отношении такой торговли: какие меры могут быть предприняты на национальном уровне для защиты окружающей среды, какие меры должны предприниматься экспортерами для оказания содействия этим усилиям, и так далее. В продолжение этого примера, Картахенский протокол является многосторонним решением многосторонней проблемы, избегающим односторонних подходов, которые могут быть несбалансированными с точки зрения либо торговли, либо природоохранных соображений.

Учитывая ценность МЭС в этом отношении, уже давно стало понятно, что многосторонняя система правил торговли должна будет найти точку соприкосновения с МЭС — отдельным образованием в международном праве, которое иногда касается одних и тех же вопросов. Согласно “Повестке дня XXI века”, Плану реализации ВСУР и многочисленным декларациям ВТО, многосторонняя система торговли и многосторонние экологические соглашения (МЭС) должны взаимно поддерживать друг друга. Вес этих заявлений резко контрастирует с тем незначительным прогрессом, который был реально достигнут при переговорах в области торговли при рассмотрении этого вопроса; он стоит в повестке дня Комитета по торговле и окружающей среде с момента его создания в 1995 году, без какого-либо внятного результата. Декларацией Доха 2001 года было санкционировано продолжение работы над этой проблемой (но лишь на незначительном участке всей проблемы).

Связь между торговлей и МЭС состоит из трех четко выраженных компонентов. Один из них — это воздействие, которое МЭС могут оказывать на торговлю, как напрямую, так и косвенно. Например, Монреальский протокол по озоноразрушающим веществам непосредственно прекращает торговлю некоторыми видами продукции. Он также заставил внести изменения в технологические процессы, в которых до этого использовались озоноразрушающие вещества, на деле исключая из торговли продукцию, изготовленную устаревшими способами. Этот вид воздействия на торговлю, который рас-

сма­три­вал­ся в раз­де­ле 2.4.4, яв­ля­ет­ся ес­тес­твен­ным ре­зуль­та­том за­пре­ще­ния или ог­ра­ни­че­ния про­дук­ции или про­цес­сов, на­но­ся­щих уш­е­рб ок­ру­жа­ю­щей сре­де, и яв­ля­ет­ся фак­ти­че­ски цен­траль­ной це­лью этих мер.

Дру­гой ком­по­нент свя­зи — по­тен­ци­аль­ная спо­соб­ность ли­бе­ра­ли­за­ции тор­го­вли воз­дей­ст­во­вать на пред­мет МЭС. На­при­мер, ли­бе­ра­ли­за­ция тор­го­вли ком­пью­тер­ны­ми ми­кросхе­ма­ми мо­жет иметь по­след­ствия для це­лей Мон­ре­аль­ско­го про­то­ко­ла, если она при­ведет к росту про­из­вод­ства ми­кросхем в стра­нах, ис­поль­зу­ю­щих озоноразрушающие ве­ще­ства в ка­че­стве очи­ща­ю­щих ра­створителей в про­из­вод­ст­вен­ном про­цес­се.

Од­на­ко боль­шее вни­ма­ние в дан­ном раз­де­ле уде­лено тре­ть­е­му ти­пу свя­зи: пра­вовая и по­ли­ти­че­ская свя­зь ме­жду за­ко­но­да­тель­ством, пред­став­лен­ным в МЭС, и за­ко­но­да­тель­ством, пред­став­лен­ным в тор­го­вых и ин­ве­сти­ци­он­ных со­гла­ше­ниях.

Из око­ло 200 су­ще­ст­вую­щих в на­сто­я­щее вре­мя МЭС при­мерно 20 вклю­чают в се­бя свя­зан­ные с тор­го­влей меры, по­зво­ля­ю­щие им дос­тичь сво­их це­лей. Хо­тя эта цифра от­но­ситель­но не­ве­лика, не­ко­то­рые из них от­но­сятся к са­мым важ­ным (см. раз­дел 2.4.2), и свя­зан­ные с тор­го­влей по­ло­же­ния яв­ляются не­от­ъем­ле­мой ча­стью диа­па­зо­на ва­ри­ан­тов, ко­то­рые учас­тни­ки пе­ре­го­во­ров рас­сма­три­вают при ре­ше­нии гло­баль­ных эко­ло­гичес­ких про­блем. В раз­де­ле 2.4.4 по­дробно рас­ска­зы­ва­ет­ся, по­че­му ис­поль­зуют­ся та­кие меры, од­на­ко од­но из глав­ных пред­на­зна­че­ний за­к­лю­ча­ет­ся в кон­тро­ле над са­мой тор­го­влей, ко­гда счита­ет­ся, что тор­гов­ля не­пос­ред­ст­венно спо­соб­ствует эко­ло­гичес­кому уш­е­рбу, для бор­ьбы с ко­то­рым и пред­на­зна­чена кон­вен­ция, и ко­гда по­доб­ные меры бы­ли бы бо­лее эф­фек­тивны, чем обес­пе­че­ние по­ли­цей­скими ме­то­дами ре­а­ли­за­ции внут­рен­них при­ро­до­о­х­ран­ных мер. При­ме­ра­ми яв­ляются Кон­вен­ция СИТЕС, ре­гла­мен­ти­ру­ю­щая тор­гов­лю ви­да­ми, на­хо­дя­щи­ми­ся под уг­ро­зой ис­че­з­но­ве­ния, и Базель­ская кон­вен­ция, кон­тро­ли­ру­ю­щая тор­гов­лю опас­ны­ми от­хо­да­ми.

Дру­гое пред­на­зна­че­ние за­к­лю­ча­ет­ся в по­вы­ше­нии дей­ст­вен­ности со­гла­ше­ния. Они мо­гут пред­став­лять со­бой до­пол­ни­тель­ный сти­мул для при­со­еди­не­ния и со­блю­де­ния МЭС, ог­ра­ни­чи­вая (ча­сто — за­пре­щая) для стран, не яв­ля­ю­щих­ся сто­ро­на­ми со­гла­ше­ний, тор­гов­лю кон­тро­ли­ру­е­мы­ми то­ва­ра­ми с до­го­вариваю­щи­ми­ся сто­ро­на­ми (хо­тя обы­чно для стран, не яв­ля­ю­щих­ся сто­ро­на­ми со­гла­ше­ний, су­ще­ст­вуют ис­клю­че­ния в слу­чаях, если их за­ко­но­да­тель­ство со­от­вет­ствует по­ло­же­ния­м МЭС). Мон­ре­аль­ский про­то­кол, на­при­

мер, запрещает торговлю озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией со странами, не являющимися его сторонами. Многие наблюдатели соглашались, что это положение было крайне важным для обеспечения широкой международной поддержки Протокола. Без таких мер соглашение было бы легко сорвано неприсоединившимися странами, увеличивающими производство контролируемых товаров и поставляющими их участникам соглашения, которые ограничили их производство у себя, что имело бы обратный результат как с экологической, так и с экономической точки зрения.

Проблема заключается в том, что правила ВТО могут находиться в противоречии с подобными мерами. В главе 3 описываются обязательства членом ВТО по соблюдению принципов наибольшего благоприятствования и предоставления национального режима, а также положений об устранении количественных ограничений (статьи I, III и XI). Природоохранное соглашение, в котором говорится, что его стороны могут применять торговые ограничения против одних стран (не являющихся его участниками), но не против других стран (участников), может быть воспринято как потенциально нарушающее все три статьи. Оно предусматривает различие между “схожей” в других отношениях продукцией на основании страны ее происхождения, налагает количественные ограничения и может устанавливать для импортных товаров иной режим по сравнению со “схожими” товарами отечественных производителей.

Такие ограничивающие торговлю меры могут использоваться двумя способами. Во-первых, сторона соглашения может использовать их против другой стороны (например, система предварительного осознанного согласия по Роттердамской конвенции используется только среди участников Конвенции). Большинство аналитиков утверждают, что это не является проблемой, поскольку обе страны добровольно согласились быть связанными правилами МЭС, включая использование положений, касающихся торговли. Это может быть верно в том случае, когда рассматриваемые положения, связанные с торговлей, непосредственно предусмотрены соглашением, однако проблемы могут возникнуть в тех случаях, когда в соглашении лишь указываются его цели, а принятие внутренних законов для их достижения оставляется на усмотрение сторон. Стороны Киотского протокола, например, могут выполнять свои обязательства (указанные в Протоколе) по снижению выбросов парниковых газов посредством любого числа ограничивающих торговлю мер (не указанных в Протоколе). Хотя члены ВТО выразили надежду на то, что споры между сторонами могут разрешаться в рамках самих МЭС, сторона, подающая жа-

лобу на применение таких связанных с торговлей положений, может решить обратиться с этим делом в ВТО.

Во-вторых, сторона может применять связанные с торговлей положения против страны, не являющейся участником соглашения, при том, что обе они являются членами ВТО. В данном случае страна, не являющаяся стороной, не давала добровольного согласия на то, чтобы к ней были применены связанные с торговлей положения МЭС. Как и в случае мер, применяемых одним участником к другому, сторона, ограничивающая торговлю, может, в принципе, нарушать права страны, не являющейся участником, в соответствии с правилами ВТО, но в этом случае данная страна может обратиться в ВТО, даже если эти меры четко прописаны в МЭС.

Торговые меры, связанные с МЭС, никогда не оспаривались в соответствии с торговым правом. Однако многие наблюдатели по-прежнему обеспокоены тем, что это может случиться и привести к крайне нежелательным результатам. В ходе Уругвайского раунда переговоров росту беспокойства в этой области способствовали два фактора. Прежде всего, имели место несколько решений комиссии ГАТТ (не утвержденных), в частности, “Тунец—дельфин I и II”, в соответствии с которыми торговое право должно толковаться и применяться строго в соответствии с буквой торговых соглашений, не признавая необходимости ссылки на другие нормы международного права, такие как МЭС.

Эти дела показали, что истинная суть конфликта заключается в противоречиях между сторонниками сильного торгового режима и сторонниками сильного природоохранного режима. Дебаты часто представлялись как выбор превосходства одного режима над другим. Вместе эти два элемента стали основными движущими силами в критический момент дебатов по окружающей среде и торговле.

Однако с тех пор эти тенденции десятилетней давности изменились. Наиболее важно то, что Апелляционный орган в ряде решений недвусмысленно отклонил обращенный вовнутрь подход комиссий ГАТТ в период, предшествующий ВТО, и постановил, что торговое право должно более широко толковаться в свете публичного международного права. Во многих случаях Апелляционный орган прибегал к международным природоохранным соглашениям и декларациям для того, чтобы лучше понять и истолковать различные права и обязанности, содержащиеся в торговых соглашениях. При этом Апел-

ляционный орган явно искал поддерживающие друг друга толкования и применения на практике обоих компонентов международного права (торгового и экологического), вводя в практику широко распространяемые призывы к взаимной поддержке обоих компонентов.

Помимо этого, за последние пятнадцать лет появилось множество соглашений, имеющих особое значение для развивающихся стран, в которых (соглашениях) используются связанные с торговлей положения для охраны их природоохранных интересов. Вместе с усиливающимся ощущением потенциала для создания взаимно поддерживающих соглашений, этот факт в некоторой степени снизил обеспокоенность по поводу МЭС как новой формы экологического протекционизма.

Наконец, имел место ряд успешных демонстраций того, что взаимная поддержка *может* быть достигнута на международных переговорах. Несмотря на то, что в 1990-х годах по ряду МЭС проходили весьма напряженные переговоры, касающиеся в первую очередь старой динамики конфликта и превосходства, в некоторых недавних делах торговые и природоохранные сообщества смогли выработать совместный путь вперед. В качестве хорошего примера можно привести Картахенский протокол по биологической безопасности, расписывающий шаги, которые государства могут предпринимать для регулирования торговли генетически модифицированными организмами — “жгучего” вопроса торгового права. Преамбула к Протоколу содержит три пункта, из которых вытекает весьма интересный результат: ни торговое право, ни Протокол не занимают более высокого иерархического положения по отношению друг к другу и, при наличии частичного дублирования, толкование каждого из них должно осуществляться таким образом, чтобы было стремление найти соответствие между обоими. В то время как одни жалуются, что этот результат является не окончательным, другие утверждают, что это может заставить Апелляционный орган в случае спора обратиться к Картахенскому протоколу для толкования торгового права, а этот результат уже действительно является проявлением взаимной поддержки.

Еще один обсуждаемый подход к нахождению взаимной поддержки состоит в том, чтобы зафиксировать отказ от некоторых МЭС в положениях торгового права. В НАФТА, например, существует положение, в соответствии с которым права в рамках некоторых конкретно определенных МЭС будут преобладать над обязательствами по НАФТА, если стороны НАФТА являются сторонами МЭС и если принимаемые меры из всех возможных мер

ограничивают торговлю в наименьшей степени. Этому примеру следуют только три последующих двусторонних торговых соглашения (Канада—Чили, Канада—Коста—Рика и Мексика—Чили).

Оба этих подхода показывают, что договаривающиеся стороны располагают жизнеспособными вариантами для решения проблемы связи между торговым правом и МЭС. Однако некоторые утверждают, что существующие баланс и синергия чересчур зависят от аргументов Апелляционного органа ВТО, мнения которого являются мощными ориентирами, хотя и не имеющими обязательной силы для будущих комиссий.

Эта обеспокоенность послужила основанием для включения связи между Соглашениями ВТО и МЭС в качестве одного из пунктов повестки дня переговоров в Дохе. Однако мандат Доха по МЭС некоторыми считается выхолощенным по причине его узкой сферы применения; он касается только использования того, что в ВТО называется “особыми торговыми обязательствами” в не определенной в настоящее время серии МЭС, но даже и в таком случае только между участниками МЭС. Иными словами, обсуждаются лишь наименее спорные (некоторые сказали бы бесспорные) аспекты связи. Мандат переговоров, в той формулировке, в которой он существует, еще более ограничивает перспективы прогресса в ходе этих дискуссий, так как он требует, чтобы переговоры не приводили к изменениям в существующем соотношении прав и обязанностей членов ВТО.

По иронии судьбы, поднимался вопрос о том, что узкий мандат Доха по данному вопросу может в действительности иметь *разрушительные* последствия для целостности международных природоохранных режимов по крайней мере в двух отношениях. Он может повлечь за собой пересмотр тщательно сбалансированных комплексов мер, включая торговые меры, в МЭС членами ВТО, которые могут даже не быть участниками данного МЭС, что, вероятно, нанесет ущерб сторонам МЭС, которые не являются членами ВТО. В более существенном отношении он может закончиться одобрением определенных видов торговых мер только для узкого ряда МЭС, что поставит под сомнение легальность с точки зрения ГАТТ всех других торговых мер в существующих и будущих МЭС. Признавая этот риск, некоторые страны стали предлагать, чтобы статус кво — с учетом решений Апелляционного органа — был бы достаточным для разрешения проблем потенциального конфликта.

Конечный результат переговоров по МЭС в раунде Доха предсказать сложно. Однако очевидно, что на эти переговоры, а также на другие дебаты по данному вопросу оказывают влияние движущие силы, породившие практический и правовой подходы к функционированию восхваляемой всеми концепции взаимной поддержки.

## 5.6 Права интеллектуальной собственности

В классической экономике говорится о трех факторах производства: земле, рабочей силе и капитале. За последние десятилетия, однако, все большую важность стал приобретать еще один фактор: знания. Знания необходимы для обеспечения конкурентоспособности, технического прогресса и предоставления товаров и услуг, необходимых обществу. Однако знания не являются статическим фактором; они постоянно развиваются и совершенствуются за счет инноваций и творчества.

Права интеллектуальной собственности (ПИС) традиционно являлись средством, содействующим развитию этих инноваций и творчества. Они предоставляют новатору или творцу эксклюзивную возможность контролировать использование своей инновации или творения в течение определенного периода времени. В течение этого времени обладатель прав интеллектуальной собственности обычно пытается продвинуть на рынок и продать свою идею, стремясь возместить свой вклад в исследования и разработки и вознаградить свои инновационные усилия.

Права интеллектуальной собственности обеспечивают равновесие между благосостоянием новатора или творца, чьи труды заслуживают вознаграждения, и благосостоянием всего общества, которое получит пользу от неограниченного доступа к инновации или творению. Для устойчивого развития правильное нахождение точки равновесия имеет огромное значение. Инновации, будь то в области энергосбережения, новых лекарств или улучшения сельскохозяйственных сортов, лежат в основе устойчивого развития, но они принесут немного пользы, если их не будут широко распространять.

Соглашение ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) является международным соглашением, устанавливающим минимальные нормы для законов, используемых государственными органами для защиты ПИС. Соглашение ТРИПС охватывает ряд видов ПИС (см. Вставку 5–3), из которых с точки зрения охраны окружающей среды наиболее важны патенты. Его цели, изложенные в статье 7, вновь подтверж-

дают, что предназначение ПИС заключается в том виде равновесия, который был предложен выше. В нем указывается, что ПИС должны способствовать:

- технологическим инновациям;
- передаче и распространению технологии;
- взаимной выгоде пользователей и производителей технологии в такой форме, которая содействует социальному и экономическому благосостоянию.

### Вставка 5—3. Виды прав интеллектуальной собственности

ПИС предоставляются законом на национальном уровне, и каждая страна имеет собственные определения различных видов прав. Ниже приведены примерные характеристики видов ПИС, присутствующих в законодательстве большинства стран.

**Патенты:** изобретения новых продуктов/процессов

**Авторские права:** творения/труды

**Географические указания:** обозначения, которые идентифицируют происхождение товара с определенным регионом или местностью

**Торговые марки:** коммерческие знаки

**Промышленные образцы:** эстетические особенности продукта

**Интегральные схемы:** топология интегральных схем

**Нераскрытая информация:** секретные данные, имеющие коммерческую ценность

Соглашение ТРИПС уникально среди других правил ВТО тем, что оно является *положительно предписывающим*, то есть в большинстве других правил ВТО говорится о том, что страны не должны делать, тогда как в Соглашении ТРИПС говорится о том, что страны *должны* делать. В результате его реализация требует проведения масштабных законодательных и административных реформ на национальном уровне. Соглашение также уникально тем, что оно касается частных прав — прав новаторов и творцов. Другие законы ВТО касаются прав и обязанностей *правительств*.

Соглашение отражает высокий уровень стандартов защиты интеллектуальной собственности. Фактически оно было направлено на введение во всем



мире тех видов высоких стандартов, которые существовали в то время в наиболее развитых странах, но лишь в немногих развивающихся странах.

Каким образом сильные ПИС, как, например, предусмотренные в Соглашении ТРИПС, влияют на равновесие между частными и общественными интересами? С положительной стороны они могут помочь гарантировать больший объем инноваций и инвестиций. Без гарантии такой защиты кто согласится тратить миллионы на разработку, например, нового программного обеспечения, лекарств или экологически чистых технологий, которые потом будут скопированы другими, и распространяться с минимальными затратами? (Интеллектуальная собственность обычно имеет очень высокую стоимость разработки, но низкую стоимость воспроизведения после того, как она создана.)

Хорошо защищенные права интеллектуальной собственности могут также содействовать распространению новых технологий — продуктов инновации. Передача технологий обычно является коммерческим предприятием и осуществляется рядом способов:

- прямые инвестиции (например, постройка завода);
- совместные предприятия с местными фирмами;
- дочерние компании, находящиеся в полной собственности;
- лицензирование (продажа прав на использование технологии);
- обмен информацией и подготовка кадров;
- контракты на продажу и управление.

Новаторам будет спокойнее использовать эти механизмы в странах, которые обязаны обеспечивать надежную защиту прав интеллектуальной собственности. Это обязательство гарантирует им, что их инновации не будут безнаказанно использоваться “пиратами”. Таким образом, хорошо защищенные права интеллектуальной собственности могут также повысить готовность фирм распространять свои технологии в странах, которые принимают их.

С отрицательной точки зрения защита ПИС в соответствии с Соглашением ТРИПС может создать ряд нежелательных эффектов. Во-первых, если она окажется слишком сильной, баланс чересчур склоняется в пользу новатора, затрудняя доступ, поднимая цены, ограничивая возможности последующих инноваций в развитие оригинальной и препятствуя доступу к информации, необходимой для воспроизведения изобретений. Многие развивающиеся страны и НПО, занимающиеся вопросами окружающей среды и развития, утверждают, что длительные сроки защиты ТРИПС — например, 20

лет для патентов — являются чересчур выгодными для обладателей ПИС и невыгодными для общества, делая защищенную инновацию или творение слишком дорогими на слишком длительный срок. Чрезмерно сильная защита может, таким образом, замедлить распространение новых технологий. При ненадлежащем применении она может также задушить инновацию, частично в результате того, что препятствует исследованиям и разработкам, направленным на применение запатентованного материала в качестве основы для дальнейших инноваций. В разделе 5.6.2, посвященном ТРИПС и сельскому хозяйству, приведены примеры того, как это может происходить. Наконец, защита типа ТРИПС может затруднять достижение целей устойчивого развития, делая такие товары, как фармацевтические препараты, более дорогостоящими и менее доступными для бедных. Несколько развивающихся стран при реализации ТРИПС были вынуждены демонтировать отечественные предприятия, основанные на дешевом копировании запатентованных за рубежом лекарств, что привело к резкому повышению цен.

Учитывая потенциальные негативные эффекты предоставления ПИС, Соглашение ТРИПС содержит важные исключения и механизмы, служащие достижению государственных программно-стратегических целей. Например, ТРИПС содержит исключение, в соответствии с которым члены ВТО не обязаны выдавать патенты на продукцию или технологические процессы в тех случаях, когда “недопущение в пределах [национальной] территории [их] коммерческой эксплуатации ... необходимо для защиты *ordre public* [общественного порядка] или морали, включая защиту жизни или здоровья людей, животных или растений или избежание нанесения серьезного ущерба окружающей среде”. Также страны могут исключить из патентоспособности растения и животных (хотя в случае с сортами растений должна существовать другая система защиты — см. раздел 5.6.2). Также имеется положение, предоставляющее правительствам права на использование предмета патента без разрешения патентовладельца, правда, лишь в особых обстоятельствах.

Пожалуй, наиболее важное признание противоречий между широкими стратегическими целями и коммерческой защитой разворачивается в области патентов на фармацевтические препараты. Долгая борьба развивающихся стран закончилась соглашением, которое, вероятно, спасло запуск программы работы, принятой в Дохе и в результате которого была принята Декларация ВТО 2001 года о Соглашении ТРИПС и общественном здравоохранении. В этом соглашении, направленном конкретно на развивающиеся и наименее развитые страны, утверждается, что Соглашение ТРИПС предоставляет

правительствам возможность выдавать лицензии сторонам, не являющимся патентовладельцами, в случае кризисов общественного здравоохранения и других чрезвычайных ситуаций на национальном уровне. Эта мера называется принудительным лицензированием. Бразилия воспользовалась угрозой принудительного лицензирования для того, чтобы вынудить производителей фармацевтических препаратов снизить цены на лекарства, используемые в национальной программе борьбы с ВИЧ/СПИДом.

Однако многие наименее развитые страны не имеют собственных производителей фармацевтической продукции, которым они могли бы выдать такие лицензии. Последующее соглашение ВТО 2003 года дало таким странам ограниченную возможность импорта дешевых лекарств, произведенных по принудительной лицензии в третьих странах.

Многие из этих исключений и механизмов неуклонно подрываются двусторонними и региональными торговыми соглашениями, которые в прямой форме усиливают защиту ПИС. Поэтому хотя на многостороннем уровне и может существовать некоторая гибкость, партнеры по соглашениям о свободной торговле договариваются между собой о менее гибком пути. Эти переговоры часто бывают наиболее хрупкой частью всего соглашения и обычно сталкивают настаивающих партнеров из развитых стран с неуступчивыми партнерами из развивающихся стран.

Некоторые двусторонние и региональные соглашения начиная с середины 1990-х годов продвинулись еще дальше, включив в себя новые положения “ВТО—плюс”, которые укрепляют ПИС настолько, что они становятся выше стандартов Соглашения ТРИПС. С точки зрения устойчивого развития наиболее тревожные из них включают такие положения, как исключительность данных (неразглашение данных испытаний, используемых для утверждения препарата, чтобы они не могли быть использованы рядовыми производителями после истечения срока патента), и допускают “вечнозеленые” патенты (перерегистрацию патента в случае обнаружения нового применения для лекарства). При этом они не обладают гибкостью ТРИПС, такой, например, как возможность исключать растения и животных из патентоспособности.

### **5.6.1 ТРИПС, КБР и традиционные знания**

Связь между Конвенцией о биологическом разнообразии (КБР) и Соглашением ТРИПС является предметом острых дебатов в ВТО. Декларация Доха

содержит мандат на изучение связи между этими двумя соглашениями. Дискуссии также проводились в рамках КБР и Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС).

КБР требует, чтобы стороны сотрудничали в целях обеспечения такого положения, при котором патенты и другие ПИС “содействуют, а не препятствуют” ее целям, тем самым косвенно признавая существование возможности коллизии с некоторыми особенностями системы ПИС. Основные потенциальные проблемы вытекают уже из самой отправной точки КБР: стороны обладают суверенным контролем за своими генетическими ресурсами. Поэтому КБР предоставляет государствам право регулирования и контроля доступа к генетическим ресурсам на своей территории.

Эти ресурсы обладают огромной и неуклонно возрастающей ценностью и являются предметом активного интереса целого ряда коммерческих структур. Они служат основой для создания новых продуктов, таких, как фармацевтические препараты и лекарства на травах, и для применения соответствующей технологии в биотехнологии, сельском хозяйстве, медицине и в других областях. Они могут также стать новым генетическим материалом для растениеводов, позволяя им наделять растения полезными чертами, такими, как устойчивость к вредителям и засухе. Только в одном случае передача устойчивости к болезням от латиноамериканского сорта кукурузы спасло урожай кукурузы в США от уничтожения заболеванием пятнистость кукурузы и сохранило для этой отрасли около 6 миллиардов долларов.

Генетические ресурсы могут представлять собой сорта растений с ценными генетическими кодами, или могут иметь вид традиционных знаний и “неформальных” инноваций. В качестве примера традиционных знаний можно привести устные предания, хранимые туземным населением о травах и растениях, имеющих лечебные свойства. Эта информация имеет огромную ценность для исследователей-фармацевтов, ищущих новые лекарства.

Среди основных “правил игры”, изложенных в КБР, есть положение о том, что любой доступ к генетическим ресурсам должен осуществляться на взаимно приемлемых условиях и по предварительному обоснованному согласию принимающего государства. Помимо этого, каждая сторона должна установить правила для обеспечения того, чтобы страна, предоставляющая генетические ресурсы, получала равную долю от любых выгод и прибылей, как, например, доходы от коммерциализации нового препарата. Это означает кон-

троль за тем, чтобы патентные заявки не подавались на основании полученного пиратским способом генетического материала, то есть материала, полученного в нарушение правил ведения дел. Некоторые развивающиеся страны в ходе переговоров по ТРИПС настаивали на введение в Соглашение нового положения, согласно которому претенденты на получение патента должны сообщать о происхождении любых генетических ресурсов или традиционных знаний, использованных в предмете патента, и/или демонстрировать, что получение ими ресурсов или знаний было осуществлено с предварительного обоснованного согласия и на условиях раздела выгод, как того требует КБР. Это позволило бы улучшить интеграцию целей двух совокупностей законов. Однако основные развитые страны выступили против таких положений.

Однако ТРИПС не требуют идентичности национальных режимов прав интеллектуальной собственности. Отдельные страны имеют право принимать более высокие стандарты, нежели те, которые требуются в ТРИПС, и они могут решать проблемы, связанные с КБР, путем введения таких требований, как сертификация происхождения. Страны могут также создавать в рамках закона о правах интеллектуальной собственности механизмы для достижения определенных целей, таких, как раздел выгод. Этот вид законодательства отстаивается различными способами такими странами, как Филиппины, страны Андского Сообщества (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и Венесуэла), Коста-Рика, Панама, Индия, Бразилия и Таиланд. Конечно, эти виды более высоких стандартов будут неэффективными, если третьи страны, не имеющие такой защиты, будут выдавать патенты на основе материалов, полученных пиратским путем.

### **5.6.2 ТРИПС и сельское хозяйство**

Существует несколько способов, которыми Соглашение ТРИПС влияет на сельское хозяйство и устойчивое развитие. Один из воздействий является результатом экономических стимулов, создаваемых сильными ПИС. Укрепление любой системы прав интеллектуальной собственности означает для защищаемого предмета интеллектуальной собственности увеличение потенциальной прибыли от инвестиций в исследования и разработки. В сельском хозяйстве эта динамика вызывает два побочных эффекта, которые с точки зрения устойчивого развития вызывают беспокойство.

Первый заключается в том, что рост доходов от инвестиций способствовал формированию такой структуры предприятий, при которой “больше” не оз-

начает “лучше”. Компании нередко вкладывают десятки миллионов долларов в операции по выводу на рынок новых продуктов, однако такой значительный объем инвестиций не мог бы быть осуществлен без той или иной формы защиты ПИС. А поскольку такие инвестиции являются выгодными, процветать будут те фирмы, которые могут их осуществить. Такое положение дел привело к значительной концентрации собственности в семеноводстве, где фирмы, способные делать очень крупные инвестиции, все чаще выкупают меньшие фирмы для консолидации своих позиций на рынке. Опасность такой концентрации рынка заключается в повышении цен на продукцию, основанную на интеллектуальной собственности, такую, как семена, поскольку между немногими остающимися фирмами ценовой конкуренции всегда меньше.

Вторая проблема заключается в быстром сокращении генетического разнообразия выращиваемых видов, так как фермеры переходят от традиционных видов к новым высокопродуктивным сортам, выведенных профессиональными селекционерами. Еще несколько десятков лет назад в ходе Зеленой революции фермеры начали отказываться от традиционных сортов и пользоваться современными сортами, которые сулили лучшие урожаи и более высокую устойчивость к вредителям и болезням. Это привело к потере в прошлом веке около 75 процентов разнообразия сельскохозяйственных культур, что означает уменьшение базы для поиска новых форм устойчивости.

Утверждается, что права интеллектуальной собственности типа ТРИПС способствуют этому сокращению — хотя они являются лишь одним из огромного количества факторов — создавая для формальной инновации лучшие условия, чем для неформальной. Под формальной понимается инновация, полученная в лабораториях и на опытных участках, результаты которой могут быть последовательно воспроизведены. Этот вид инновации защищается патентами и, следовательно, выигрывает от экономических стимулов, создаваемых для исследований и разработок. Под неформальной понимается инновация, которая осуществляется фактическим пользователем продукта или системы. Например, фермеры традиционно выводили новые сорта растений, для чего сохраняли семена от предыдущих урожаев, отбирали и сажали из поколение в поколение те из них, которые показывают самые лучшие результаты в местных условиях. Продукты неформальной инновации не защищаются Соглашением ТРИПС, в котором делает упор на традиционные формы интеллектуальной собственности. Предоставляя защиту формальным новаторам, а не неформальным, защита ПИС типа ТРИПС может способствовать

отказу от разнообразия сельскохозяйственных культур в пользу современных сортов и тем самым содействовать утере биологического разнообразия.

В статье 27.3 (b) Соглашения ТРИПС содержится исключение, которое позволяет членам ВТО отказываться от выдачи патентов на растения и животных (кроме микроорганизмов). Однако, если члены пожелают отказать в патентовании сортов растений, они должны защитить их каким-либо “действенным режимом *sui generis*” — системой, специально разработанной для определенного вида интеллектуальной собственности — или комбинацией этих двух систем.

Использование патентов для защиты сортов растений может иметь различные последствия. В одних случаях они могут способствовать инновациям, однако в других они могут препятствовать им. Обычно инновации основывались на существующих сортах, которые ученые использовали для усовершенствования и в отношении которых делалось исключение для селекционеров (то есть право использовать защищенные виды в своих исследованиях и заявлять права собственности на результаты). Но патенты не предусматривают исключения для селекционеров, и исследователи вынуждены платить за доступ к запатентованным материалам, используемым в исследовании, если им вообще будет разрешен такой доступ. Также многие фирмы занимаются “коллекционированием патентов”, то есть получением патентов на различные аспекты одной инновации, требуя за них подачи нескольких заявлений с обязательством выплаты роялти и лицензионных платежей. Наконец, дальнейшим исследованиям могут препятствовать тенденции в подаче патентных заявок, допускающие широко определяемые патенты на основе характеристик растения, а не генов, которые дали эти характеристики. Патенты выдаются, например, на такие широкие категории, как семена подсолнечника с высоким содержанием олеиновой кислоты. В той мере, в какой подобный патент препятствует проведению инновационных исследований в области улучшения способов выращивания подсолнечников с высоким содержанием олеиновой кислоты, сильная защита прав интеллектуальной собственности может даже мешать достижению одной из своих главных заявленных целей. Отсюда урок: необходимо поддерживать баланс в том, как формулируются и применяются права интеллектуальной собственности.

Статья 27.3 (b) предусматривает ряд систем защиты *sui generis*. Одной из них, членами которой уже стали многие страны, является *Международная конвенция по охране новых сортов растений* (Конвенция ЮПОВ). При-

нятая в 1961 году для защиты прав селекционеров и в последний раз дополненная в 1991 году, Конвенция ЮПОВ знаменовала собой философский переход от национального суверенитета над биологическими материалами как общего наследия к частной собственности разработчика нового сорта. Главное направление этого договора состояло в том, чтобы предоставить сильную защиту селекционерам новых сортов растений, создавая для них больше стимулов к инвестициям и инновациям. Несколько развивающихся стран высказали обеспокоенность по поводу данной Конвенции, утверждая, что:

- она ограничивает сферу применения “исключения для селекционеров” — традиционный свободный доступ селекционеров к защищенному материалу в целях исследований. И если новый сорт “существенно получен” из первоначального сорта, права интеллектуальной собственности должны быть разделены с создателем оригинала.
- она предоставляет сильную защиту прав селекционеров — прав интеллектуальной собственности формальных новаторов — но не предоставляет никакой защиты прав фермеров — прав интеллектуальной собственности неформальных (обычно бедных) новаторов.
- она налагает жесткие ограничения на право фермеров на повторное использование, продажу и обмен семенами. Для бедных фермеров в развивающихся странах, привыкших сохранять часть каждого урожая для использования в качестве посевного фонда в следующем году, эти ограничения могут стать серьезной проблемой.

В результате некоторые страны создали или создают собственные системы *sui generis* в попытке обеспечить равновесие между правами селекционеров, воплощенными в системе патентов, и ЮПОВ с правами фермеров на повторное использование, продажу и обмен генетическими ресурсами растений как части общего наследия человечества.

Признание этого также воплощено в недавно принятом *Международном договоре о генетических ресурсах растений для продовольствия и сельского хозяйства (2001)*, которое включает в себя непосредственные ссылки на “права фермеров” на повторное использование, продажу и обмен сохраненными фермой семенами. Концепция прав фермеров также включает в себя признание того, что фермеры сохраняют и улучшают генетические ресурсы растений, однако договором не предусматривается предоставление ПИС на неформальные инновации. Договор устанавливает многостороннюю систему доступа и раздела выгоды для 64 важнейших мировых продовольственных и



фуражных культур. Генетический материал от этих культур находится в свободном доступе для всех исследователей, которые должны в свою очередь предоставить долю прибыли от коммерциализации ими любых инноваций. Хотя подробности еще не ясны, предполагается, что совместные средства будут направляться на такие нужды, как передача технологий и укрепление организационно-кадрового потенциала, прежде всего в интересах мелких фермеров в развивающихся странах.

## 5.7 Субсидии

Субсидии являются одной из самых очевидных областей общих интересов торговли и окружающей среды. Обе сферы выступают против так называемых субсидий с обратным эффектом, которые вредны для окружающей среды и экономики. Обе сферы могут сотрудничать в целях введения субсидий, которые будут приносить пользу для окружающей среды, в то же время не создавая отрицательных эффектов для торговли.

В зависимости от определения (определение того, что есть субсидия, часто является самой большой трудностью), суммы субсидий с обратным эффектом во всем мире составляют от 500 млн до 1,5 трлн долларов в год. Они являются мощным фактором ущерба окружающей среде и экономической неэффективности. Что касается связи торговли с охраной окружающей среды, интерес представляет ряд отраслей, среди которых наиболее очевидны сельское хозяйство, лесное хозяйство, энергетика, транспорт и рыбные промыслы.

Защитники окружающей среды и сторонники свободной торговли неприязненно воспринимают субсидии с обратным эффектом, поскольку они искажают цены. С природоохранной точки зрения, они искусственно понижают затраты экологически неустойчивых методов организации производства.

Субсидии в секторе рыболовства, например, снижают затраты на лов рыбы и ведут к чрезмерной эксплуатации ресурса: слишком много рыбаков и слишком много рыболовецких судов гонятся за рыбой, которой слишком мало. В других секторах ситуация развивается по той же схеме. Сельское хозяйство, энергетика и транспорт вредны для окружающей среды, и большая часть ущерба, наносимого ими, не отражается в рыночной цене товаров, которые они производят. Потребитель, покупающий одежду, например, не оплачивает урон для экологии, нанесенный при выращивании хлопка. Субсидирование

производителей хлопка может, таким образом, увеличить экологический ущерб, расширяя их масштабы производства.

Также субсидирование загрязняющих окружающую среду секторов или технологий препятствует созданию более экологичных альтернатив. Например, те 145 млрд долларов субсидий в год, выплачиваемые во всем мире секторам энергетики, использующим ископаемое топливо и ядерную энергию, искусственно повышают прибыль от инвестиций в эти секторы, по сравнению с относительно слабо финансируемыми секторами возобновляемых источников энергии.

С экономической точки зрения искаженные цены снижают одну из основных потенциальных выгод торговли — повышение эффективности (см. главу 4). Если бы Исландия, например, выделила достаточно субсидий на производство кофе в теплицах, она могла бы стать конкурентоспособным экспортером. Однако большинство людей согласится, что это было бы чудовищным расточительством ресурсов для исландской экономики.

Наконец, даже субсидии, выделяемые с благими намерениями, часто плохо направляются на нужные цели. Львиная доля сельскохозяйственных субсидий в США, разрекламированных как поддержка маленьких семейных ферм, в итоге направляется в крупные агропромышленные компании. Например, в 2003 году один процент крупнейших получателей субсидий на кукурузу в США получили 18 процентов всех выплат, каждая из которых составила в среднем 465 тыс долларов.

Важно помнить, что не все субсидии имеют обратный эффект. Некоторые могут использоваться для исправления текущих сбоев рынка. Субсидия, выплачиваемая за ранее не вознагражденные экологические выгоды, например, обеспечивает более верное соответствие цен реальным социальным затратам. Например, правительствам может иметь смысл субсидировать разработку и распространение технологий солнечной энергии в качестве альтернативы ископаемым видам топлива, так как это может снизить выбросы парниковых газов. При включении природоохранных затрат такие субсидии реально приближают цены к их надлежащему уровню. Одно время ВТО признавала, что некоторые виды субсидий являются желательными, и ввела исключения в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам, в том числе для некоторых субсидий, направленные на помощь фирмам по выполнению новых природоохранных требований (до 20 процентов издержек на одновремен-

ный расход). Однако действие этого исключения прекратилось в 1999 году и не было возобновлено.

Даже субсидии с обратным эффектом нуждаются в тщательном анализе. Их отмена может в краткосрочном периоде вызвать трудности для сторон, в наименьшей степени способных перенести такое потрясение. Например, сокращение субсидий на ископаемое топливо в странах с холодным климатом может нанести удар по бедной части населения, которая зависит от таких субсидий для отопления домов. Сокращение субсидий на рыбный промысел может означать первоначальные потери столь необходимого дохода для стран, которые продают права на лов рыбы в своих территориальных водах. Из этих соображений следует, что любой реформе субсидий должен предшествовать анализ последствий и, в некоторых случаях, должны вводиться политика прикрытия или меры по смягчению последствий реформы.

Остается неясным, может ли ВТО играть главную роль в отмене субсидий, имеющих обратный эффект. Конечно, природоохранные соображения влияют на ход дебатов в ВТО по необходимым сельскохозяйственным субсидиям (см. раздел 5.8). Было предложено ввести в торговое право положения о субсидиях на производство энергии, имеющие обратный эффект. Однако, пожалуй, наибольшие перспективы прогресса лежат в сфере субсидий в секторе рыбной ловли, реформирование которого было названо самым большим вкладом, который переговоры в Дохе могли сделать в области устойчивого развития.

Декларация министров, принятая в Дохе, обязывает членов “разъяснить и улучшить меры ВТО в отношении субсидий на рыболовство.” Это упоминание, которое знаменует собой первую вылазку ВТО в сферу субсидий с обратным эффектом, стало итогом усилий НПО и инициативной группы стран, названных “Друзья рыбы”, желающих добиться улучшения мер ВТО в этой области.

Ставки в этой игре высоки. Государственные субсидии составляют около 20 процентов стоимости мирового улова рыбы и способствуют снижению рыбных запасов и нанесению ущерба морской среде, особенно в развивающихся странах, куда часто экспортируется избыточный потенциал. Как отмечается в главе 1, около трех четвертей мировых рыбных запасов вылавливается на уровне или выше уровня биологических пределов. Однако сам факт высоких ставок означает, что противодействие реформам также сильно, и переговоры в Дохе хотя и продвигаются, но с большими сложностями. Основная проблема, связанная с реформами субсидий, как в рамках, так и вне ВТО, заключа-

ется в том, что достижение консенсуса будет нелегкой задачей — у каждой субсидии с обратным эффектом есть толпы получателей, желающих оставить все как есть.

## 5.8 Сельское хозяйство

Сельское хозяйство оказывает значительное воздействие на окружающую среду. В большинстве стран крупнейшей сферой использования воды является ирригация. Основными источниками загрязнения грунтовых вод являются поверхностные стоки с сельскохозяйственных угодий и утечка удобрений и пестицидов. Изменение в структуре землепользования, например, от лесоводства к сельскому хозяйству, может разрушить среду обитания для многих видов растений и животных. Интенсивное животноводство во многих странах разрослось настолько, что стало причиной серьезных проблем в области обращения с отходами и их утилизации и является источником загрязнения воздуха и воды. В то же время сельское хозяйство может играть положительную роль в охране и рациональном использовании экосистем. На протяжении столетий сельское хозяйство играло существенную роль в сохранении определенных ландшафтов и базирующегося на них биологического разнообразия.

Сельское хозяйство также тесно связано с развитием. Это наиболее очевидно в развивающихся странах, где около 70 процентов населения живут и прямо или косвенно зависят от сельского хозяйства. К тому же ненадежность продовольственного обеспечения и нарушение питания входят в число наиболее актуальных вопросов развития.

Правила международной торговли в области сельского хозяйства как таковые оказывают большое и комплексное воздействие на устойчивое развитие, причем это воздействие значительно превышает те 10 процентов мирового объема производства сельскохозяйственной продукции, которые находятся реально в торговом обороте. По существу на протяжении последних двадцати лет или даже дольше соображения торговли были преобладающими в дебатах по вопросам внутренней аграрной политики во всем мире: развитые страны столкнулись с растущими проблемами излишков, которые они стремятся экспортировать, в то время как развивающиеся страны стремятся (и поощряются в этом стремлении) к увеличению производства экспортных товаров для того, чтобы зарабатывать иностранную валюту и выплачивать свои долги.

Это привело к перепроизводству и снижению цен на исходные продукты и сопровождается значительными экологическими издержками.

Глобализованный рынок сельскохозяйственной продукции оказывает ряд комплексных воздействий на окружающую среду и развитие. Например, в случае неурожая в стране доступ к мировым рынкам может обеспечить доступ к продовольствию. Импорт пищевых продуктов также может стать более устойчивой альтернативой возделыванию маргинальных земель, что позволит более рационально использовать природные ресурсы. Доходы от экспорта продукции могут превышать прибыли от продажи на местных рынках и обеспечивать сельские районы столь необходимым им капиталом. Однако, с другой стороны, цены на большинство сельскохозяйственных сырьевых товаров на протяжении нескольких десятилетий более или менее стабильно снижались в реальном выражении. Кроме того, фермерам в развивающихся странах редко удается воспользоваться сколько-нибудь значительной частью выгод от продаж за границу: львиная доля доходов достается другим игрокам в этой цепи прирастающей стоимости — брокерам, государственным комиссиям по сбыту и многонациональным покупателям, имеющим значительный вес на рынке.

Учитывая важность торговли сельскохозяйственной продукцией для внутреннего благосостояния стран, не удивительно, что она была самым спорным предметом переговоров Уругвайского раунда. До этого сельскому хозяйству был предоставлен особый статус в соответствии с многосторонними правилами торговли, которые разрешали странам защищать свое отечественное производство способами, не разрешенными в других секторах. Соглашение Уругвайского раунда о сельском хозяйстве (ССХ) стало первым шагом к приведению сельского хозяйства в соответствие с требованиями ГАТТ.

### **5.8.1 Сельское хозяйство, субсидии и поддержка отечественных производителей**

Соглашение содержало требование о введении ограничений и сокращении использования субсидий на экспорт сельскохозяйственной продукции, программ поддержки отечественных производителей и тарифов. Подписав в 1994 году ССХ, государства — члены ВТО договорились пересмотреть реализацию соглашения через пять лет после его вступления в силу (в 2000 году). Поэтому сельское хозяйство является центральным элементом переговоров в Дохе и продолжает быть спорным вопросом. Отсутствие согласия по сельс-

кому хозяйству было главной причиной не доведенной до конца 5-ой Конференции ВТО на уровне министров, состоявшейся в Канкуне в сентябре 2003 года. Эта неудача фактически аннулировала намеченный в Дохе крайний срок завершения общих переговоров в январе 2005 года. Если переговоры и проходят в данный момент, то только благодаря с трудом достигнутой договоренности о том, каким образом вести дальнейшую работу по вопросам сельского хозяйства.

Большая часть общественных дебатов по сельскому хозяйству происходит вокруг вопроса о поддержке отечественных производителей, такой, например, как экспортные субсидии (излюбленный инструмент ЕС), экспортные кредиты (мера, предпочитаемая в США) и спасательный круг минимальных гарантированных цен и других программ, используемый и в ЕС, и в США. Такие меры используются почти исключительно развитыми странами — только они и могут себе их позволить.

В рамках ВТО большое значение придается различию между мерами, которые искажают решения о производстве, и теми мерами, которые этого не делают. Например, субсидия, выплачиваемая за каждый возделываемый гектар земли, влияет на производство, поощряя обработку большей площади. Страхование дохода фермы, с другой стороны, является такой формой поддержки, в которой нет таких нежелательных стимулов (хотя некоторые экономисты утверждают, что любые выплаты фермерам искажают решения о производстве — даже страхование доходов уменьшает риски и, таким образом, увеличивает ожидаемый доход). Этот вид поддержки, не ведущей к искажениям, называют “несвязанным”, и ему отдается предпочтение в правилах ВТО; искажающие торговлю субсидии по большей части запрещены, в то время как те субсидии, которые не искажают торговлю или делают это в минимальной степени, при некоторых обстоятельствах допускаются (см. Вставку 5-4).

Чем же вызвана обеспокоенность по поводу связанной с производством поддержки? Фактически ее последствия различаются в зависимости от схемы, однако уж очень часто такая поддержка способствует перепроизводству и чрезмерному использованию химических веществ. Это обостряет все экологические проблемы, которые обсуждались выше. Иногда это также приводит к отказу от традиционных устойчивых агроприемов, таких как чередование культур и парование полей. Другие формы сельскохозяйственных субсидий

искусственно снижают цены вводимых факторов производства, таких, как вода, удобрения и пестициды, способствуя их чрезмерному использованию.

Сельскохозяйственная поддержка является также ключевым вопросом развития. Многие развивающиеся страны обладают преимуществом в отношении сельскохозяйственной продукции по сравнению со своими торговыми партнерами из развитых стран, но не могут освоить этот потенциальный двигатель роста. Субсидирование экспорта излишков из развитых стран снижает цены на международных рынках, делая сельское хозяйство менее выгодным занятием в странах, правительства которых не могут позволить себе предоставлять субсидии. Во многих развивающихся странах — даже в тех, где сельское хозяйство не создает значительной части валового внутреннего продукта — оно является жизненно важной основой для занятости существенной части населения.

#### Вставка 5—4. Три сельскохозяйственные “корзины” ВТО

Поддержка сельского хозяйства в ВТО разделяется на три вида: “желтая (янтарная) корзина”, “голубая корзина” и “зеленая корзина”.

- **“Желтая корзина”** поддержки считается приводящей к искажениям торговли, например, поддержка, связанная с экспортом или с уровнями производства, и подпадает под обязательства по сокращению.
- **“Голубая корзина”** поддержки может быть связана с уровнями производства, но направлена на сокращение производства. Поэтому она считается в меньшей степени искажающей торговлю, чем “янтарная корзина” поддержки. Хотя для суммарных расходов в составе “голубой корзины” и предусматриваются пределы, эти пределы достаточно либеральны.
- **“Зеленая корзина”** поддержки, как предполагается, не искажает торговли или искажает ее в минимальной степени. Она должна быть не связанной с уровнями производства. В приложении 2 Соглашения по сельскому хозяйству определяется ряд видов поддержки в рамках “зеленой корзины”, включая поддержку научных исследований, сбыта, расходы на продовольственную помощь и программы сохранения окружающей среды. Уровни поддержки в рамках “зеленой корзины” не ограничены.

По этим причинам попытка Соглашения по сельскому хозяйству ограничить связанные с производством программы поддержки получила широкое одобрение природоохранного сообщества и организаций, занимающихся пробле-

мами развития, и есть надежда, что в ходе раунда переговоров в Дохе эти программы будут сокращены еще больше.

Однако это надежда может оказаться несбыточной. Во-первых, существует риск того, что любые сокращения поддержки не будут реальными. Меры “желтой корзины” могут перейти в голубую корзину с ее новым определением или в расплывчато определяемую “зеленую корзину” в виде меры, которая будет выглядеть как сокращение, но в результате которой общие расходы останутся неизменными. Кроме этого, большинство стран выплачивают значительно меньше субсидий на поддержку отечественного производителя, чем им разрешено, и таким образом имеют возможность договориться о снижении разрешенных объемов, не сокращая расходов фактически. Учитывая это, можно говорить о возможности “успешного” завершения переговоров в Дохе, которые фактически изменят очень немногое. Более того, нет полной уверенности в том, что замена политики гарантированных минимальных цен системой несвязанных платежей действительно даст ожидаемые выгоды. Опыт показывает, что производство может и не снизиться, поскольку фермеры, вложившие миллионы долларов в землю и специализированное оборудование, ни в коем случае не согласятся все бросить и уйти и не могут легко переключиться на другие культуры в ответ на снижение цен.

ССХ допускает поддержку определенных программ, которые государства-члены ВТО считают одновременно желательными и не искажающими торговлю (или искажающими торговлю минимально). Это типы поддержки из “зеленой корзины” (описанные в приложении 2 Соглашения), включая агроэкологическую политику, оказывающую незначительное воздействие на производство или торговлю, такую, как содействие исследованиям, выплаты в случае стихийных бедствий и программы структурных корректировок. Масштаб этих исключений является предметом определенных противоречий в ходе текущих переговоров, особенно если учесть тот факт, что члены сами должны декларировать — на основании расплывчатых критериев — попадают ли их меры в “зеленую корзину” или нет. Отсюда и опасение, о котором говорилось выше, что некоторые формы поддержки из “желтой” и “голубой корзины” будут лишь незначительно видоизменены и затем перемещены в “зеленую корзину”.

Некоторые страны утверждают, что сельское хозяйство “многофункционально” — оно производит продовольствие, а также защищает биологическое разнообразие, сохраняет почву, обеспечивает национальную продовольствен-



ную безопасность и делает многое другое. Сторонники многофункциональности сельского хозяйства утверждают, что эти непроектные блага должны оплачиваться государством (так как рынок за них платить не будет) и что выплачиваемые в результате суммы в порядке поддержки не должны ограничиваться правилами ВТО. Критики заявляют, что аргумент о многофункциональности является лишь новым обоснованием старых программ и что следствие — перепроизводство — остается одно и то же.

### 5.8.2 Сельское хозяйство и ГМО

В некоторых странах (прежде всего в США и Аргентине) производителям было разрешено выращивать генетически модифицированные организмы (ГМО) в сельском хозяйстве. Доля генетически модифицированного хлопка, сои, канолы и кукурузы на мировом рынке стала достаточно существенной, и их сторонники утверждают, что при правильном использовании генетически модифицированная продукция может сократить использование вредных пестицидов и повысить урожайность. Экологи обеспокоены использованием ГМО в связи с возможностью того, что устойчивость ГМО к воздействию насекомых или гербицидов породит “сверхсорняки” и “сверхпаразитов”, на которых не будут действовать обычные меры по защите растений. Они также указывают на опасность скрещивания с традиционными родственными видами модифицированных растений, что повышает угрозу сокращения имеющегося в генофонде разнообразия.

Предсказания о том, что технология ГМО станет проблемой для торговли, уже подтвердились. Орган ВТО по разрешению споров уже рассмотрел два таких дела. В одном из них США и другие страны жаловались на то, что ЕС приостановил попытки разрешить импорт ГМО, а в другом — Таиланд жаловался на запрещение Египтом тунца, консервированного в масле из генетически модифицированной сои. Эти дела и более широкие дебаты по ГМО иллюстрируют ряд вопросов, касающихся связи торговли и окружающей среды, которые обсуждались выше. Например, является ли генетически модифицированная продукция “схожей” с традиционной сельскохозяйственной продукцией и если да, то будет ли различное обращение с ними рассматриваться как дискриминация, противоречащая требованиям ГАТТ (см. раздел 3.5.1)? Какие меры предосторожности могут быть предприняты для ограничения ее импорта без нарушения Соглашения СФС (см. раздел 3.5.3)? Какую силу имеет Картахенский протокол перед правилами ВТО, разрешая применение принципа предосторожности? Что означают правила Соглашения по ТБТ,

требующие, чтобы меры “не ограничивали торговлю больше, чем требуется” для программ маркировки, которые требуют от производителей заявлять о содержании генетически модифицированных элементов в пищевых продуктах (см. раздел 3.5.2)?

Нарушение потоков торговли в сельском хозяйстве из-за опасений, связанных с технологиями ГМО, создает проблемы и за пределами этих двух дел. В 2002 году правительства Замбии и некоторых других африканских стран привели опасение перекрестного загрязнения в качестве основания для отказа от предложенной американской продовольственной помощи в форме немолотого генетически модифицированного зерна, несмотря на грозящий голод. Правительства африканских стран утверждали, что зерно может заразить местные виды, что могло бы нарушить их экспортные поставки в ЕС, на их основной рынок сбыта, где действуют жесткие ограничения на импорт ГМО.

На совещании сторон Протокола по биологической безопасности в феврале 2004 года было признано, что страны должны иметь возможность потребовать четкую документацию по импорту генетически модифицированной продукции на границе, включая подробные данные об уровнях содержания генетически модифицированных элементов и их происхождении (что позволит отслеживать продукцию в случае возникновения вопроса о юридической ответственности). Основные экспортеры генетически модифицированных сырьевых товаров безуспешно сопротивлялись этому решению, заявляя, что оно повлечет за собой ненужные затраты и бросит тень на их экспортные поставки. Проблема оказалась сложной, и в ходе последующего совещания сторон в 2005 году согласовать детали системы маркировки не удалось, хотя такая задача перед совещанием была поставлена.

## 5.9 Инвестиции

Инвестиции имеют большое значение для устойчивого развития, которое предполагает кардинальное изменение того, как мы производим, распределяем и утилизируем товары. Подобные перемены неизбежно будут осуществляться, главным образом, за счет инвестиций. В развивающихся странах, где внутренних источников капитала мало, существенную роль неизбежно будут играть прямые иностранные инвестиции (ПИИ).

Однако не все инвестиции приводят к устойчивому развитию, особенно в случае, когда свои учреждения по распоряжению инвестициями в стране слабы.

А некоторые формы инвестиционных соглашений могут фактически подрывать способность правительств осуществлять регулирование в интересах общества в таких сферах, как здравоохранение и охрана окружающей среды.

На многостороннем уровне существует два соглашения ВТО, касающиеся требований и мер контроля инвестиций, но оба они не отличаются особой широтой охвата или защиты. Генеральное Соглашение по торговле услугами (ГАТС) предусматривает некоторые элементарные права инвесторов, стремящихся выйти на рынок принимающей страны в качестве поставщиков услуг. Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мер (ТРИМС) запрещает некоторые требования, которые страны могут предъявлять к иностранным инвесторам в качестве условия для выхода на рынок или ведения операций на рынке. Эти “требования в отношении ведения операций” включают в себя требования о том, чтобы инвесторы ограничивали импорт, использовали местных поставщиков или экспортировали определенный процент своей продукции.

В широком смысле, впрочем, управление ПИИ на глобальном уровне не входит в компетенцию системы ВТО. Несмотря на то, что правительства некоторых стран давно пытаются добиться заключения более жестких соглашений ВТО об инвестициях, на данный момент к особому успеху это не привело. Хотя вопрос об инвестициях является частью Декларации Доха (см. раздел 7.1), в 2003 году в ходе Конференции на уровне министров в Канкуне большинство членов ВТО выступило против начала переговоров по инвестициям. Предпринятые до этого попытки в рамках ОЭСР заключить Многостороннее Соглашение по инвестициям также потерпели неудачу. В ближайшей перспективе заключение многостороннего соглашения маловероятно.

Вместо этого инвестиции в значительной степени регулируются сложной системой двусторонних и региональных соглашений. Многие из этих соглашений представляют собой специально заключенные двусторонние договоры об инвестициях, которых во всем мире существует более 2200, в то время как другие являются более широкими соглашениями о свободной торговле, содержащими положения об инвестициях. Всемирный банк также играет важную роль в содействии инвестициям, их финансировании и разрешении споров вокруг них.

Подавляющая доля двусторонних договоров об инвестициях не предназначена для решения вопросов, связанных с охраной окружающей среды; они узко

направлены на обеспечение прав и защиты иностранных инвесторов. К мерам защиты, предусматриваемым обычным инвестиционным договором, относятся:

- право вывоза доходов и прибылей от инвестиций;
- гарантии недискриминационного режима (национальный режим и режим наибольшего благоприятствования);
- компенсация в случае национализации, экспроприации и косвенных форм экспроприации;
- определенные минимальные нормы справедливого режима;
- право иностранных инвесторов непосредственно принуждать принимающее государство к проведению арбитража с обязательным к исполнению решением в случае споров, связанных с договором (урегулирование споров между инвестором и государством).

Договоры обычно охватывают широкий спектр видов инвестиций, включая ПИИ, портфельные инвестиции и различные формы долга.

Хотя инвестиционные договоры редко содержат природоохранные положения, они могут иметь значение для охраны окружающей среды и других сфер регулирования общественного благополучия, включая здравоохранение и безопасные условия жизни. В ходе целого ряда споров инвесторы использовали механизмы защиты, предусмотренные в инвестиционных договорах, для оспаривания принимаемых государством мер в таких областях, как обращение с отходами, планирование землепользования или регламентация загрязняющих веществ. Наибольшее беспокойство с точки зрения охраны окружающей среды вызывают аргументы инвесторов о том, что государственное регулирование в этих областях может приравниваться к экспроприации, что влечет за собой необходимость выплаты инвесторам надлежащей компенсации.

За последние несколько лет имел место подъем интереса инвесторов к инвестиционным договорам, однако это явление настолько ново, что его влияние на внутреннюю политику по-прежнему неясно. Очевидно, однако, что, когда арбитражные суды рассматривают обширный спектр государственных стратегий и мер, они выполняют задачу обеспечения баланса между правами инвесторов и более широким общественным благополучием.

Такая перспектива вызвала значительный интерес властей и неправительственных организаций к отслеживанию и мониторингу споров и решений по ним. Это оказалось делом нелегким; в соответствии с договорами, арбитраж обычно осуществляется специальными судами, работающими за закрытыми две-

рями, без общественного контроля и какой-либо необходимости разглашать материалы и заявления сторон.

США и Канада, в частности, предприняли некоторые усилия по разработке типовых двусторонними договорами об инвестициях или шаблонов соглашений, которые обеспечивали бы большую открытость процесса разрешения споров по будущим соглашениям, и по крайней мере в одном споре между государством и инвестором слушания уже стали открытыми для общественности. Также, в соответствии типовыми двусторонними договорами об инвестициях в обеих странах, недискриминационное регулирование в интересах общества — например, в целях охраны окружающей среды, здоровья и безопасных условий жизни — будет лишь в редких случаях рассматриваться в качестве экспроприации. И тем не менее, подавляющее большинство инвестиционных договоров не имеют таких процедурных и материально-правовых положений.

## 5.10 Услуги

Услуги, обычно определяемые как “все, что вы не можете уронить себе на ногу”, могут с первого взгляда показаться слишком неосязаемыми для того, чтобы вызывать беспокойство с точки зрения охраны окружающей среды. Но на самом деле производство, распространение и потребление многих услуг оказывают значительное влияние на экологию, а другие услуги по своей природе подразумевают восстановление или защиту окружающей среды. Само по себе регулирование сферы услуг в интересах общества крайне важно для устойчивого развития.

Транспортные услуги — от перевозки продовольствия грузовиками до морских перевозок стали — являются значительным источником парниковых газов и других видов загрязнения воздуха. Неконтролируемое развитие туризма угрожает некоторым наиболее чувствительным экосистемам мира. Услуги по обращению с отходами должны тщательно регулироваться в целях избежания значительного воздействия на окружающую среду, в то время как другие “экологические услуги”, такие, как распределение воды, канализация и водоотведение, являются критически важными факторами здоровья человека.

До середины 1990-х годов правил, определяющих, как национальными и местными властями должно регулироваться оказание услуг, было немного. За пределами Европейского Сообщества международные правила торговли практически исключительно касались товаров. Ситуация изменилась, когда

были выработаны правила торговли услугами в рамках НАФТА (1994), Генерального соглашения ВТО по торговле услугами (ГАТС) (1995) и ряда последующих региональных торговых соглашений.

Сфера действия этих договоров об услугах поистине огромна. Они применимы ко всем мерам, принимаемым властями (национальными и территориальными) в отношении “торговли услугами”, которая определена таким образом, чтобы включать все различные пути (или “способы”) оказания услуг на международном уровне. К ним относятся: “международные” (например, международные консалтинговые услуги); “потребление за границей” (например, туризм); “коммерческое присутствие” (то есть прямые иностранные инвестиции) и “физические лица” (например, инженеры, работающие за границей).

Правила, регулирующие торговлю услугами, в различных соглашениях в широком смысле одинаковы. Существуют правила *недискриминации*, гарантирующие не менее благоприятный режим в рамках государственных мер для иностранных услуг и поставщиков по сравнению с местными. Некоторые договоры запрещают *требования по национальной составляющей*, то есть условия, требующие от иностранных поставщиков услуг осуществлять закупки у местных поставщиков, передавать технологию или осуществлять обучение местных кадров. Существуют также правила *доступа на рынок*, запрещающие количественные ограничения сделок по оказанию услуг или поставщиков услуг в участвующих в сделках секторах. Другие правила запрещают *монополии* в секторах, оказывающих услуги.

Каждое из этих правил способно вступить в противоречие с определенными природоохранными мерами. Могут существовать законные причины природоохранного характера, по которым власти будут отдавать предпочтение местным поставщикам. В Дании специальные налоги и субсидии, поощряющие производство ветровой энергии местными кооперативами, помогли преодолеть политическую оппозицию ветровой энергетике и привели к быстрому росту в этом секторе. Государственные меры, *требующие* от иностранных инвесторов передавать современные природоохранные технологии или обучать местные кадры использованию этих технологий, могут ускорить внедрение таких технологий в развивающихся странах. Количественные ограничения деятельности в сфере услуг могут быть важны для окружающей среды в тех случаях, когда экосистемы испытывают стресс, но они не поощряются как препятствие для доступа на рынок. Наконец, важную роль в оказании природоохранных услуг в интересах общества могут играть государственные монополии. Например, образование

монополий в области сбора отходов может дать возможность муниципальным властям объединить поток отходов, снизить их объемы и увеличить объемы переработки для вторичного использования.

Сторонники договоров о торговле услугами подчеркивают гибкость правил и способность государства осуществлять постепенный охват ими и исключать некоторые меры, не соответствующие требованиям, тем самым сохраняя законные меры политики. Они также указывают, что общие исключения из договоров допускают природоохранные меры, не соответствующие требованиям в остальных отношениях, если власти могут продемонстрировать, что эти меры *необходимы* для защиты “жизни или здоровья людей, животных или растений”.

Правительствам действительно один раз предоставляется возможность защитить меры, не соответствующие требованиям, когда они принимают обязательства в отношении услуг, путем составления списка особых оговорок. Однако это требует невероятной способности предвидения того, какие точно меры могут потребоваться, чтобы можно было отвечать на экологические вызовы будущего. На практике также очень сложно успешно прибегать к общим исключениям. Третьейские группы по разрешению торговых споров могут упрекнуть законодателей за их решения, утверждая, что они могли бы ввести меры, в меньшей степени ограничивающие торговлю. Критики утверждают, что ограничения и правовая неопределенность, вытекающие из новых правил торговли услугами, могут совместно привести к замораживанию деятельности по выработке природоохранной политики и правил.

Ряд региональных и двусторонних торговых переговоров периода после НАФТА, в особенности с участием США и ЕС, расширили охват договоров об услугах, обратившись непосредственно к вопросу об услугах.

Соглашение ГАТС предусматривает проведение последовательных раундов переговоров по расширению договора. Эти переговоры являются частью переговоров ВТО раунда Доха. “Встроенная” повестка дня ГАТС включает в себя выработку правил о субсидиях, гарантиях и государственных закупках в сфере услуг. Также ведутся важные переговоры, направленные на детализацию значения и сферы действия обязательств ГАТС в отношении *недискриминационного внутреннего регулирования*. Статья VI.4 ГАТС обязывает членов договариваться о критерии необходимости, в соответствии с которым внутреннее регулирование должно быть “не более обременительным, чем это необходимо” для достижения их целей. Таким образом, будущие правила могут

затронуть важные природоохранные меры, такие, как лицензирование (например, разрешение на вывоз отходов) и нормирование (во всем, начиная от качества воды и лесоводства до нормативов безопасности трубопроводов).

Переговоры в Дохе также включают в себя специальные переговоры по либерализации торговли экологическими товарами и услугами (эти вопросы рассматриваются в разделе 5.11). Если бы в результате технологии охраны и восстановления окружающей среды стали более доступными и дешевыми, то выгоды могли бы быть вполне существенными. Задача как в этой области, так и в рамках более широких переговоров об услугах заключается в выработке соглашений и соответствующих обязательств, повышающих выгоды от либерализации услуг, в то же время оставляя правительствам пространство для маневра в целях эффективного регулирования в интересах общества.

## 5.11 Экологические товары

Как было отмечено в предыдущем разделе, программа работы ВТО, принятая в Дохе (см. раздел 7.1), включает в себя обязательство снизить или ликвидировать тарифы и нетарифные барьеры в торговле экологическими товарами и услугами. На первый взгляд это хорошо с точки зрения охраны окружающей среды: чем легче торговать экологическими технологиями и товарами, тем лучше для окружающей среды во всем мире.

Однако, как выяснилось в ходе переговоров, определение экологического товара может быть непростой задачей. Существует много кандидатов на такую характеристику:

- товары, предназначенные для использования при восстановлении или очистке окружающей среды (например, оборудование для ликвидации нефтяных разливов), предотвращении экологического ущерба от промышленных процессов (например, борьба с загрязнением воздуха, утилизация отходов, энергосбережение), или оборудование для экологического мониторинга или анализа;
- технологии и продукты, которые при использовании являются более безопасными для окружающей среды, чем это предусмотрено нормой. Сюда входят потребительские товары, такие, как электрические автомобили, и промышленные товары, такие, как ветряные турбины и технологии более чистого сжигания угля;
- товары, которые были изготовлены экологически безвредным спосо-



бом (например, выращенные на основе органики фрукты и овощи, бумага из отходов).

Все это на первый взгляд кажется подходящим для включения в повестку дня переговоров. Однако существуют три основные проблемы, препятствующие прогрессу.

В первой категории перечисленных выше товаров в то время как термостат, например, является важным элементом экономии и рационального использования тепла и энергии и, следовательно, может считаться экологическим товаром, он имеет и другие сферы применения, не связанные с экологией. Таких товаров “двойного назначения” очень много, из чего следует, что либерализация для экологических товаров также повлечет за собой либерализацию и для других товаров — товаров, которыми некоторые страны могут не интересоваться при более свободной торговле.

Во второй категории очевидно, что электрический автомобиль как товар отличается от обычного автомобиля и может заслуживать особого режима. Однако, если наш принцип заключается в поощрении товаров с лучшими характеристиками, где следует остановиться? Является ли экономичный по расходу топлива автомобиль экологическим товаром? Он действительно работает лучше, чем автомобиль, пожирающий бензин. Проведение таких различий поставило бы ВТО в такое положение, при котором она должна была бы устанавливать (и непрерывно обновлять) природоохранные нормативы, по сути дела создавая своего рода систему экомаркировки. Для этого у ВТО нет ни особого желания, ни полномочий, ни опыта. Целесообразно было бы обратиться к тарифным планам, через которые можно выразить любые предпочтения. Существует отдельный тарифный класс для электрических автомобилей, но отдельного класса для экономичных машин нет.

В третьей категории: здесь, особенно в области выращенной на основе органики сельскохозяйственной продукции, существует огромный потенциал, которым могут воспользоваться экспортеры из развивающихся стран, явно отсутствующий в других категориях, где доминируют технологии развитых стран. Однако этот тип предпочтения повлек бы за собой дискриминацию на основе процессов и методов производства (ПМП; см. раздел 5.1). Некоторые из ключевых бенефициариев либерализации торговли этим видом экологических товаров также наиболее яростно выступают против всякой перспективы дискриминации на основании ПМП, опасаясь, что она будет использована

для того, чтобы несправедливо блокировать их экспорт. Многие страны еще не разрешили эту проблему.

## 5.12 Государственные закупки

Под государственными закупками понимается приобретение государством товаров и услуг — от канцелярских принадлежностей до реактивных истребителей и консультантов. Государственные расходы обычно составляют значительную долю ВВП — 10–25 процентов в странах ОЭСР — и то, что государства решают покупать или не покупать, может оказывать огромное влияние на экономику и экологию. Этот факт заставил многие правительства задуматься о том, как сделать свои закупки более безопасными для окружающей среды, сделав их инструментом охраны окружающей среды или хотя бы снижения ущерба для окружающей среды.

Большинство таких программ на сегодняшний день подразумевало либо ценовое предпочтение товарам, соответствующим определенным критериям (например, переработанная бумага может быть дороже почти на 10 процентов, но все равно будет закупаться), либо какое-то техническое условие на характеристики продукта (например, все государственные автомобили должны иметь определенный показатель экономичности). Поскольку эти программы просты с точки зрения управления (хотя и не для агентов по закупкам), они могут привести к реальным результатам, а поскольку такие программы представляют власти в более выгодном свете в глазах общественности, они, несомненно, будут приобретать все большую популярность.

Экологизация государственных закупок может иметь последствия для торговли. Многие проблемы здесь те же самые, что возникают и в программах маркировки и сертификации (см. раздел 5.4). Требования к закупкам могут быть основаны на нормативах метода обработки и производства — например, государство может отдавать предпочтение товарам, при производстве которых в атмосферу выбрасывается небольшое количество углерода. Или оно может просто требовать наличия отечественной экомаркировки или сертификации системы экологического менеджмента, что избавит агентов по закупкам от необходимости проверки и ревизии. Однако, как и в отношении маркировки, критерии ПМП, установленные в одной стране, не всегда будут применимы в другой. И технические условия могут преднамеренно или непреднамеренно вводиться таким образом, чтобы поощрять отечественных производителей. Маркировка и сертификация касаются добровольных нормативов, и

выше уже отмечалось, что идут споры по поводу того, охвачены ли они существующими правилами торговли. В отсутствие четкого ответа, казалось бы, власти могут полагаться на основанную на ПМП добровольную маркировку и укреплять ее посредством своих закупок. Однако, если государство требует, например, чтобы вся закупаемая им бумага имела отечественную экомаркировку, в мы заходим в промежуточную область между добровольными нормативами и обязательными техническими нормами и правилами.

Обычно государственные закупки пользуются особым режимом согласно торговому праву. Большинство двусторонних и региональных соглашений исключают их из своей сферы действия или практически не оговаривают их. В ВТО они охватываются Соглашением по государственным закупкам (СГЗ), однако это Соглашение отличается от большинства соглашений ВТО тем, что является ограниченно многосторонним. Это означает, что страны не должны вступать в него в качестве предпосылки для членства в ВТО, и на практике это сделали лишь немногие страны. В настоящее время к странам, подписавшим СГЗ, относятся страны ЕС и едва ли с десяток других стран, главным образом стран ОЭСР. В основе Соглашения лежит требование к государствам проводить тендеры на свои закупки прозрачно и справедливо.

В отличие от ГАТТ, СГЗ не запрещает дискриминацию среди схожих продуктов, но сосредоточено на дискриминации между иностранными и отечественными поставщиками. Оно требует, тем не менее, чтобы любые требования не “подготавливались, принимались или применялись с целью или с результатом создания ненужных препятствий для международной торговли”. Это требование еще нуждается в толковании. Оно также устанавливает, что технические условия должны “основываться на международных нормативах, где они имеются, или же в противном случае — на национальных технических нормативах, признанных национальных стандартах или строительных нормах и правилах”. Технический норматив, согласно сноске, модифицирующей этот текст, — это любой норматив, установленный признанным органом. Можно предположить, что этому определению соответствует ИСО 14001, как, возможно, и большинство программ экомаркировки на уровне отдельных стран.

Государственные закупки были одним из четырех “сингапурских вопросов” (куда также входили инвестиции, политика в отношении конкуренции и облегчение торговли), которые, как надеялись некоторые, будут обсуждаться в одном пункте повестки дня переговоров в Дохе (см. раздел 7.1). Это, вероятно, означало бы переход от ограниченно многосторонних к полностью много-

сторонним обязательствам. Однако многие развивающиеся страны не были готовы к переговорам, и все свелось к продолжению переговоров о прозрачности государственных закупок в рабочей группе, заседания которой проводятся с 1996 года.

Сейчас на горизонте появляются природоохранные аспекты государственных закупок. Экологизация государственных закупок — это новое, но потенциально важное явление. Переговоры в рабочей группе ВТО в их узко специализированном формате далеки от выработки значимых договорных обязательств. Существующее же Соглашение по-прежнему нуждается в таком толковании третьей группы по разрешению споров или Апелляционным органом, которое позволило бы уточнить, как оно могло бы относиться к основанной на ПМП дискриминации.

## **Рекомендуемая литература**

### **Процессы и методы производства**

Charnovitz, Steve, 2002. “The Law of Environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the Myth of Illegality.” *Yale Journal of International Trade*, том 27 (1): 59–110.

Cosbey, Aaron, 2001. “The WTO and PPMs: Time to Drop a Taboo.” *Bridges (ICTSD)*. Том 5 (1–3). <[http://www.iisd.org/pdf/trade\\_bridges\\_1.pdf](http://www.iisd.org/pdf/trade_bridges_1.pdf)>.

OECD, 1997. *Process and Production Methods: Conceptual Framework and Considerations on Use of PPM-based Trade Measures (OCDE/GD (97) 137)*. Париж: ОЭСР. [http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/linkto/ocde-gd\(97\)137](http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/linkto/ocde-gd(97)137).

### **Природоохранные нормативы и конкурентоспособность**

Cosbey, Aaron, 2004. *Lessons Learned on Trade and Sustainable Development: Distilling Six Years of Research from the Trade Knowledge Network*, глава 3. Виннипег: IISD. <http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=631>.

Mulatu, Abay, Raymond J.G.M. Florax и Cees A.A.M. Withagen, 2001. “Environmental Regulation and Competitiveness”. Tinbergen Institute Discussion Paper. Амстердам: Tinbergen Institute. <<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/01039.pdf>>.

Porter, Michael E. и Claas van der Linde, 2000. “Towards a New Conception of the Environment—Competitiveness Relationship”. В Stavins, Robert N. (ed). *Economics of the Environment: Selected Readings*. Четвертое издание. Нью-Йорк: Norton Press.

*Trade Knowledge Network country studies on standards and market access*. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net/research/standards.asp>>

Zarsky, Lyuba, 1997. “Stuck in the Mud? Nation States, Globalization and the Environment,” *Globalization and Economics Study*, OECD Economics Division. [http://www.nautilus.org/archives/papers/enviro/zarsky\\_mud.html](http://www.nautilus.org/archives/papers/enviro/zarsky_mud.html)

### **Природоохранные нормативы, наука и принцип предосторожности**

Mann, Howard и Stephen Porter, 2003. *The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond*, глава 5. Виннипег: IISD. <http://www.iisd.org/publications/publication.asp?рno=570>.

Precautionary Principle Project. (Совместный проект IUCN, Traffic, Fauna and Flora International, Resource Africa) <<http://www.pprinciple.net>>.

Tickner, Joel (ed.), 2002. *Precaution, Environmental Science and Preventive Public Policy*. Вашингтон: Island Press.

ЮНЕП (ed.), 2002. *Precaution from Rio to Johannesburg: Proceedings of a Geneva Environmental Network Roundtable*. (см. в первую очередь Gabrielle Marceau: “The Precautionary Principle under WTO Law”). Женева: ЮНЕП.

<http://www.environmenthouse.ch/Roundtables/pp%20report/pp%20report%20e.pdf>.

### **Экомаркировка и экологический менеджмент**

Roterham, Tom, 2003. “Implementing Environmental, Health and Safety (EH&S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience.” *Trade Knowledge network research paper*. Виннипег; IISD. <http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=531>.

ЮНЕП, 2005. *The Trade and Environmental Effects of Ecolabels: Assessment and Response*. Париж: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etb/publications/Ecolabelpap141005f.pdf>.

## **ВТО и МЭС**

Eckersley, Robin, 2004. “The Big Chill: WTO and Multilateral Environmental Agreements.” *Global Environmental Politics*, том 2 (2): 24–50. [http://www.ecologic-events.de/eu-trade-policy/en/documents/RobynEckersley\\_TheWTOandMultilateralEnvironmentalAgreements\\_000.pdf](http://www.ecologic-events.de/eu-trade-policy/en/documents/RobynEckersley_TheWTOandMultilateralEnvironmentalAgreements_000.pdf).

Hoffman, Ulrich, 2003. “Specific Trade Obligations in Multilateral Environmental Agreements and Their Relationship with the Rules of the Multilateral Trading System — A Developing Country Perspective.” *UNCTAD Trade and Environment Review*. [http://r0.unctad.org/trade\\_env/test1/publications/TER2003eversion/Lead1.htm](http://r0.unctad.org/trade_env/test1/publications/TER2003eversion/Lead1.htm).

Mann, Howard и Stephen Porter, 2003. *The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond*: Виннипег: IISD. <http://www.iisd.org/publications/publication.asp?рno=570>.

## **Права интеллектуальной собственности**

Bellman, Christophe, Graham Dufield и Ricardo Melendez—Ortiz, 2003. *Trading in Knowledge: Development Perspectives on Trips, Trade and Sustainability*. Лондон: Earthscan.

IPRsonline.org. (Интернет-портал по правам интеллектуальной собственности и устойчивому развитию) ICTSD/UNCTAD. <http://www.iprsonline.org/>

Khor, Kok Peng и Martin Khor, 2004. *Intellectual Property, Biodiversity and Sustainable Development: Resolving the Difficult Issues*. Лондон: Zed Books.

Merrill, Stephen A., Richard C. Levin и Mark B. Meyers (eds.), 2004. *A Patent System for the 21<sup>st</sup> Century*. Вашингтон: National Academies Press. <<http://www.nap.edu/html/patentsystem/>>.

## **Субсидии**

Lingard, John, 2001. “Agricultural Subsidies and Environmental Change”, в Munn, Ted. (ed.) *Encyclopedia of Global Environmental Change*. Западный Сассекс, Великобритания: John Wiley and Sons Inc.

Steenblik, Ronald. “Previous Multilateral Efforts to Discipline Subsidies to Natural Resource Based Industries”. Документ подготовлен к Семинару Тихоокеанс-

кого совета по экономическому сотрудничеству по влиянию государственных финансовых перечислений на управление рыбными промыслами, устойчивость ресурсов и международную торговлю, Манила, Филиппины, 17–19 августа 1998 года. <http://economics.iucn.org/pdf/issues-01-03.pdf>.

ЮНЕП, 2004. *Incorporating Resource Impacts into Fisheries Subsidies Disciplines: Issues and Options*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etu/Fisheries%20Meeting/IncorResImpFishSubs.pdf>.

ЮНЕП, 2003. *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etu/Publication/energySubsidies/Energysubreport.pdf>.

### **Сельское хозяйство**

ЮНЕП, 2005. *Handbook on Integrated Assessment of Trade Related Measures: The Agriculture Sector*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etu/etp/TradeLiberRiceStu/HanBookAgriSector.pdf>.

ЮНЕП, 2005. *Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization on the Rice Sector: UNEP Country Projects Round III (A Synthesis Report)*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etb/publications/intAssessment/RapSynRice.pdf>.

Vitalis, Vangelis, 2004. “Trade, Agriculture, The Environment And Development: Reaping The Benefits Of Win–Win–Win?” IIED/ICTSD. <<http://www.ictsd.org/dlogue/2004-07-14/Vangelis.pdf>>.

Werth, Alex, 2003. “Agri–Environment and Rural Development in the Doha Round”. Trade Knowledge Network Research paper. Виннипег: IISD. <[http://www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn\\_ruraldev\\_doha.pdf](http://www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_ruraldev_doha.pdf)>.

Wise, Timothy, 2005. “Understanding the Farm Problem: Six Common Errors in Presenting Farm Statistics.” Рабочий документ Института мирового развития и окружающей среды № 05–02. Медфорд, Массачусетс: Tufts University. <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/05-02TWiseFarmStatistics.pdf>.

### **Инвестиции**

Cosbey, Aaron, Howard Mann, Luke Eric Peterson и Konrad von Moltke, 2004. *Investment and Sustainable Development: A Guide to the Use and Potential of International Investment Agreements*. Виннипег: IISD. <http://www.iisd.org/publications/publication.asp?ano=627>.

Cosbey, Aaron, Howard Mann, Luke Eric Peterson и Konrad von Moltke, 2003. "Investment, Doha and the WTO". Виннипег: IISD. [http://www.iisd.org/pdf/2003/investment\\_riia\\_iisd.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2003/investment_riia_iisd.pdf).

## **Услуги**

CIEL (Centre for International Environment Law), 2002. "Services Assessment and the Market Access Phase of the WTO Services Negotiations." Женева: CIEL. [http://www.ciel.org/Publications/WWFCIEL\\_Assess\\_13Jun02.pdf](http://www.ciel.org/Publications/WWFCIEL_Assess_13Jun02.pdf).

ОЭСР (Организация по экономическому сотрудничеству и развитию), 2001. "Open Services Markets Matter." TD/TC/WP (2001) 24/PART1/REV1. Рабочая группа Торгового комитета, Париж. <http://www.uscsi.org/publications/GATS/7OpenSrvsMrktsMtt3.pdf>.

Sinclair, Scott и Jim Grieshaber—Otto, 2002. *Facing the Facts: A Guide to the GATS Debate*. Оттава: Канадский центр альтернативной политики. <http://www.citizen.org/documents/GATS-facing-the-facts-final.pdf>.

## **Экологические товары**

Carpentier, Chantal Line, Kevin Gallagher и Scott Vaughan, 2005. "Environmental Goods and Services in the WTO". *Journal of Environment and Development*, том 14 (2).

Chaytor, Beatrice, 2004. "A Primer on Environmental Goods and Services: Definitional Challenges to the Negotiation of Further Liberalisation": Лондон: FIELD <http://www.field.org.uk/PDF/RSPB.pdf>.

Steenblik, Ron, 2003. "Liberalising Trade in "Environmental Goods": Some Practical Considerations. Париж: ОЭСР (COM/ENV/TD (2003) 34/FINAL). [http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/com-env-td\(2003\)34-final](http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/com-env-td(2003)34-final).

## **Государственные закупки**

ОЭСР, 1997. "Trade Issues in the Greening of Public Purchasing" (COM/TD/ENV (97) 111/FINAL). Париж: ОЭСР. [http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env\(97\)111-final](http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env(97)111-final).



## 6.

# Региональные и двусторонние торговые соглашения

В разделе 3.7 говорится об экспоненциальном росте числа региональных и двусторонних соглашений о свободной торговле. Эти соглашения широко различаются по своему подходу к вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития, варьируясь от узких экономических соглашений, которые непосредственно не затрагивают каких—либо экологических проблем, до соглашений широкого профиля, которые включают в себя вопросы экономики, экологии и развития, переплетающиеся между собой в одном тексте. Благодаря уже одному своему количеству, а также различным сферам применения и целям и своей способности выходить за пределы того, о чем можно договориться в условиях более широких переговоров, региональные и двусторонние торговые соглашения являются собой интересную “лабораторию” различных подходов к этим проблемам. Ниже рассматриваются ключевые элементы этих подходов.

### 6.1 Охрана окружающей среды и устойчивое развитие как цели соглашений

Ряд соглашений — в особенности современных, включая все последние соглашения, подписанные с партнерами из развитых стран, — в своих преамбулах прямо называют охрану окружающей среды или устойчивое развитие как заслуживающие особой заботы. И хотя формулировки такого рода не имеют той же силы, что и требующие действий положения статей договоров, язык преамбул все—таки служит ориентиром для органов по разрешению споров в отношении того, как толковать намерения договорных формулировок. Рассмотрение одного из знаменательных дел ВТО (“США—креветки—черепахи”, см. Вставку 3—2) в большой степени опиралось на такие формулировки.

Наиболее прогрессивные договоры включают охрану окружающей среды или устойчивое развитие в качестве явно сформулированных целей в самих статьях договора, формулировки которых несколько сильнее, чем язык преамбул, и ценны для правильного понимания намерений договора в случае споров, а

также имеют больше силы как руководство для постоянного осуществления соглашения.

## 6.2 Природоохранные исключения

В разделе 3.5.1 говорилось о статье XX ГАТТ, в которой приведены исключения из обязательств, предусмотренных остальной частью этого договора. Эти исключения, два из которых связаны с природоохранными мерами, в большинстве региональных и двусторонних торговых соглашений воспроизводятся с относительно незначительными изменениями. В нескольких соглашениях, таких как договоры Канады и США периода после НАФТА, особо оговаривается, что исключения касаются природоохранных мер — в формулировке ГАТТ об этом явно не говорится и ранее было предметом споров.

## 6.3 Связь с МЭС

С появлением НАФТА возникла новая ситуация: в нем содержатся конкретные формулировки, касающиеся его связи с различными многосторонними экологическими соглашениями (МЭС). В случае конфликта между правом НАФТА и обязательствами по некоторым связанным с торговлей МЭС (Базельская конвенция, СИТЕС и Монреальский протокол), преимущественную силу имеют последние, при условии, что выбранная мера в наименьшей степени противоречит обязательствам по НАФТА.

В большинстве других соглашений это новшество воспринято не было. Два соглашения, подписанные позднее Канадой (с Чили и Коста-Рикой), и последующее затем соглашение между Мексикой и Чили стали единственными соглашениями, последовавшими за НАФТА. Ряд современных договоров США соглашаются подождать результатов переговоров раунда Доха в рамках ВТО о связи между торговлей и правилами МЭС (см. раздел 5.5).

## 6.4 Оценка воздействия на окружающую среду

В разделе 7.3 говорится о важности оценки природоохранного значения торговых соглашений, проводимой как до, так и в ходе переговоров (*ex ante*), а также после заключения соглашения и приобретения некоторого опыта (*ex post*). Некоторые страны в настоящее время проводят оценки *ex ante* всех своих торговых переговоров: США, ЕС как одна группа и Канада. Канада также осуществляет оценку инвестиционных переговоров. В некоторых слу-

чаях эти страны поощряют и финансируют своих партнеров по переговорам для того, чтобы они проводили собственные оценки, хотя эти страны-партнеры пока ни разу не посчитали целесообразным повторить это же в ходе последующих переговоров с другими партнерами. Оценки ЕС идут дальше, чем оценки Канады и США, и в явном виде рассматривают социальные воздействия наравне с влиянием на экологию и детально рассматривают любые воздействия, имеющие место в странах-партнерах. Это различие важно, поскольку многие потенциальные экологические проблемы, являющиеся результатом изменений в торговых потоках, неизбежно проявляются в малых странах, подписывающих любое соглашение, — ведь любые изменения в торговых потоках оказываются для них пропорционально более существенными.

Побочное природоохранное соглашение НАФТА — Североамериканское Соглашение по сотрудничеству в области охраны окружающей среды — предназначено для постоянного мониторинга влияния НАФТА на окружающую среду, который представляет собой своего рода экологическую оценку, уникальную для этого соглашения.

В подавляющем большинстве случаев норма для региональных и двусторонних соглашений — не проводить никакой формальной оценки воздействия договора на окружающую среду.

## **6.5 Управление охраной окружающей среды**

Управление природоохранной деятельностью в контексте региональных и двусторонних соглашений относится к механизмам, предназначенным для разрешения связанных с окружающей средой споров, для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства и содействия сотрудничеству и укреплению организационно-кадрового потенциала по общим актуальным проблемам. Во многих соглашениях таких механизмов нет, помимо общих обязательств укреплять сотрудничество, но те, в которых они есть, предусматривают широкий спектр подходов.

В вопросах реализации соглашений и споров, связанных с окружающей средой, подход НАФТА позволяет гражданам заявлять о том, что правительства не в состоянии обеспечить исполнение природоохранных законов. В случае если эти заявления имеют под собой достаточные основания, Секретариат Североамериканского соглашения по экологическому сотрудничеству может рассмотреть их и, в некоторых случаях, опубликовать отчет, в котором

будет названа виновная сторона. Нарушающая сторона не обязана менять свои методы работы, но выставление перед общественностью в негативном свете может оказать некоторые положительные результаты. Этот подход был повторен только в двух последующих соглашениях: Канада—Чили и Соглашение по свободной торговле между США и Центральной Америкой/Доминиканской Республикой.

Практически все региональные и двусторонние соглашения США со времен НАФТА используют межгосударственный механизм, посредством которого стороны могут заявить о систематическом несоблюдении природоохранного законодательства таким образом, что это затрагивает торговлю. Если эта жалоба удовлетворяется, в специальный фонд перечисляются деньги, которые используются на реализацию природоохранных инициатив. Но и теперь, спустя более десяти лет с момента создания, эти межгосударственные природоохранные механизмы разрешения споров так и не начали использоваться по-настоящему.

Сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и укрепление организационно-кадрового потенциала являются более широко распространенными особенностями двусторонних и региональных торговых соглашений. Укрепление организационно-кадрового потенциала чаще фигурирует в соглашениях между развитыми и развивающимися странами и обычно бывает направлено на укрепление потенциала южных партнеров по обеспечению исполнения и совершенствованию существующего природоохранного законодательства и политики. США и ЕС, в частности, выделяют значительные средства на подобную деятельность, сопровождающую их двусторонние и региональные соглашения.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды часто оговаривается в соглашениях между государствами, которые имеют общие границы и экосистемы. В некоторых соглашениях, которые не имели таких механизмов при их заключении, они были выработаны позднее (например, Меркосур, АСЕАН). В другие соглашения они были включены с самого начала (например, НАФТА, различные соглашения ЕС). Обычно они связаны с созданием формальных органов, которым поручается выявлять проблемы и выработать рекомендации. Их эффективность тесно связана с той важностью, которую высшие чиновники придают рассматриваемым проблемам.

Во многих случаях рассматриваемое сотрудничество строится исключительно вокруг вопросов охраны окружающей среды и напрямую мало касается торговли или увязки торговли и окружающей среды. АСЕАН, например, имеет сильную программу сотрудничества по борьбе с загрязнением туманов на региональном уровне. Конечно, более сильный природоохранный режим снижает вероятность противоречий между торговлей и охраной окружающей среды, поэтому существует потенциал для существенных косвенных эффектов.

## 6.6 Открытость

В разделе 7.2 приводятся доводы в пользу открытости при выработке торговой политики, в том числе в процессе переговоров. Однако в большинстве региональных и двусторонних соглашений открытость не является нормой. Существует несколько процессов на национальном уровне, позволяющих формально собирать мнения по обсуждаемым на переговорах вопросам, но лишь одно соглашение — Панамериканская зона свободной торговли, все еще находящееся в стадии переговоров — предусматривает обязательную политику опубликования обсуждаемых проектов, на которых могут основываться высказываемые мнения.

Что касается открытости в разрешении споров, то двусторонние и региональные соглашения следуют практике ВТО, предусматривающей закрытые судебные рассмотрения и арбитражные слушания и ограничение доступа к заявлениям сторон на таких слушаниях. Заметным исключением является область инвестиций, в которой практика НАФТА в последнее время резко изменилась в лучшую сторону. Не предоставляя гражданскому обществу права решающего голоса по этим вопросам, правительства стран НАФТА тем не менее обязались по возможности открывать для общественности все арбитражные слушания между государством и инвестором и приняли меры к предоставлению возможности выступлений в суде с заявлениями *amicus curiae* — “друзьям суда”, не являющихся сторонами соглашения. Типовые двусторонние инвестиционные договоры США и Канады, использующиеся в качестве шаблонов в ходе переговоров по будущим соглашениям, также включают в себя эти изменения. Однако эти соглашения являются лишь малой частью всего пирога; всего существует более 2200 двусторонних инвестиционных соглашений и торговых соглашений, имеющих положения об инвестициях.

## 6.7 Выводы

Приведенные выше факты показывают, что региональные и двусторонние соглашения могут выступать в качестве питомника инновационных решений по вопросам торговли и окружающей среды там, где ВТО добилась всего лишь скромного успеха. Они иллюстрируют важное новое явление: торговые соглашения становятся основой для международного сотрудничества по вопросам, не связанным с торговлей, таким как проблемы охраны окружающей среды и развития.

Однако не все региональные и двусторонние подходы можно считать лучше многостороннего подхода. В разделе 5.9 перечисляется целый ряд проблем, связанных с инвестиционными положениями, в большинстве двусторонних и региональных соглашений. А в разделе 5.6 делается предостережение о том, что эти соглашения могут подрывать прогресс, достигнутый ВТО по ТРИПС и устойчивому развитию. Помимо этого, раздел 5.10 предупреждает, что некоторые элементы переговоров в области услуг (например, ТРИПС, которые более активно отражены в двусторонних и региональных соглашениях) могут приводить к отрицательным результатам с точки зрения охраны окружающей среды. Общее беспокойство с точки зрения устойчивого развития связано с тем, что переговоры на двустороннем и региональном уровнях чаще приводят к ограничениям внутренней политики, направленным на достижение целей устойчивого развития и охраны окружающей среды (хотя это, конечно, происходит не всегда).

Рассматривается также и более широкий вопрос о связи между многосторонней системой правил торговли и резким ростом числа региональных и двусторонних торговых соглашений. Некоторые аналитики утверждают, что “шарханье в сторону регионализма” наносит вред развивающимся странам, подрывая прочность многосторонней системы, в которой они обладают большей силой при ведении переговоров. Другие утверждают, что успехи в либерализации на региональном и двустороннем уровнях идут на пользу только мерам по продвижению либерализации на многостороннем уровне.

## Рекомендуемая литература

Cosbey, Aaron, Simon Tay, Hank Lim и Matthew Walls, 2004. “The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to

Trade and Investment,” Виннипег: IISD/IDRC. <http://www.iisd.org/publications/publication.asp?рno=670>.

Markell, David L. и John H. Кнох, 2003. *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*. Stanford, CA, USA: Stanford University Press.

Steenblik, Ron и Cristina Tebar-Less, 2002. “Chapter 9: Environment” в *Regionalism and the Multilateral Trading System*. Париж: ОЭСР. [http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?Lang=EN\\*sf1=identifiers\\*st1=222003031p1](http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?Lang=EN*sf1=identifiers*st1=222003031p1).

## 7.

# Межсекторальные вопросы

В начале данной главы рассматриваются вопросы переговоров, проходящих в рамках рабочей программы принятой в Дохе. Мандат Доха включает многие проблемы, рассмотренные в предыдущих главах, и в следующем разделе даётся обзор того, как они решаются в ходе переговоров, и раскрываются перспективы достижения итогов, которые помогут сохранить окружающую среду и достичь устойчивого развития.

Затем в главе рассматриваются два других межсекторальных вопроса, затрагивающих все области. В предыдущих главах анализировалась связь между окружающей средой и торговлей с физической и экономической, а также правовой и стратегической точек зрения, однако при попытке разобраться в связи между торговлей и окружающей средой возникает также ряд институциональных проблем. Два важных института, имеющих ключевое значение для связи торговли и окружающей среды, — это открытость в выработке торговой политики на национальном и многостороннем уровнях и оценка как ключевой инструмент для лиц, вырабатывающих политику, в процессе формирования и пересмотра политики либерализации торговли.

### 7.1 Переговоры в ВТО согласно Декларации Доха

Вопросы охраны окружающей среды медленно, но неуклонно приобретают все более важное место в повестке дня ВТО. В разделе 3.2.1 описывается мандат Комитета по торговле и окружающей среде (КТОС), который был создан вместе с самой ВТО. На первой встрече на уровне министров ВТО (Сингапур, 1996) окружающая среда была оставлена в качестве постоянного пункта повестки дня, в то время как “сингапурским вопросам” (инвестиции, конкуренция, процедуры упрощения торговли и государственные закупки) и вопросам труда уделено меньше внимания. На проходившей в драматичной обстановке Конференции на уровне министров в Сиэтле в 1999 году, когда было сорвано начало нового раунда переговоров, природоохранные вопросы считались одними из наиболее спорных. Параллельно с этим система разрешения споров (в частности, Апелляционный орган) продолжала рассматривать споры, имеющие значение для окружающей среды, и формировать понимание правил ВТО.



Вся эта деятельность, за исключением разрешения споров, носила по своей сути аналитический и подготовительный характер. Окружающая среда в явном виде стала темой переговоров лишь на 4-й Конференции на уровне министров в Дохе. На Конференции была принята Декларация министров Доха, которая стала основой для рабочей программы Доха, включающей переговоры, дискуссии и работу по реализации существующих соглашений.

Декларация Доха включает в себя две ссылки на устойчивое развитие в Преамбуле, в том числе следующее сильное заявление: “Мы решительно подтверждаем нашу приверженность цели устойчивого развития” (пункт 6). Однако в нее также входит ряд явных ссылок на вопросы охраны окружающей среды в качестве предмета более широких переговоров. Как видно из главы 5, некоторые традиционные пункты повестки дня переговоров ВТО также имеют и существенное природоохранное значение. Всего в Декларации Доха насчитывается 12 пунктов, посвященных связи между торговлей и окружающей средой.

**Природоохранные вопросы для обсуждения на переговорах.** В пункте 31 Декларации Доха перечислены три вопроса для переговоров. Они являются частью “единого пакета”, то есть входят в список элементов, по которым должно быть достигнуто согласие до того, как весь пакет результатов переговоров Доха станет окончательным.

1. *Взаимосвязь между правилами ВТО и “особыми торговыми обязательствами” (ОТС), изложенными в МЭС.* Термин ОТС не определен, однако большинство понимает под ним меры, специально разрешенные МЭС (многие МЭС лишь устанавливают цели, позволяя странам самостоятельно решать, какие меры могут лучше всего способствовать их достижению). Мандат для переговоров ограничен и охватывает лишь трения между сторонами МЭС, в то время как потенциал для конфликтов между участниками соглашений и третьими странами намного больше.
2. *Процедуры регулярного обмена информацией между Секретариатами МЭС и соответствующими комитетами ВТО и критерии для предоставления МЭС статуса наблюдателей.* Интуитивно могло бы показаться очевидным, например, что Секретариат КБР должен бы был участвовать в обсуждении ВТО определенных вопросов ТРИПС или присутствовать при этом. Однако прогресс по этому пункту труден. Данная проблема является частью более широкой задачи, стоящей перед ВТО: найти более конструктивные способы вза-

имодействия с другими международными режимами.

3. *Снижение или устранение торговых барьеров для экологических товаров и услуг.* Здесь существует возможность извлечения природоохранных и экономических выгод, но сложность заключается в определении “экологических товаров и услуг”. Например, является ли экономичный автомобиль — или любой товар, которому отдается предпочтение в его классе товаров — экологическим товаром? Если да, то кто устанавливает стандарты и ведет их на протяжении всего времени? Является ли товар, произведенный экологически безопасным способом, экологическим товаром? Здесь мы уже затрагиваем вопросы различий, основанных на ПМП (см. раздел 5.1 о ПМП и раздел 5.11 об экологических товарах).

Эти три пункта представляют собой непростую повестку дня. Однако ни один из них не связан с тем видом конфликта экономических интересов, которые обычно преобладают в торговых переговорах и теперь доминируют в ходе раунда Доха. Поэтому вероятно, что решения по этим вопросам, связанным с охраной окружающей среды, появятся только после того, как будут улажены более конфликтные вопросы. Переговоры по пункту 31 проводятся в ходе Специального заседания КТОС (СЗ КТОС), знаменуя собой начало важного перехода работы Комитета от говорильни к форуму для ведения переговоров.

**Вопросы охраны окружающей среды для обсуждения.** В пункте 32 Декларации Доха перечислены еще три пункта для обсуждения, взятых из первоначального мандата КТОС. Если не произойдет ничего неожиданного, они не войдут в итоговое соглашение, которое будет принято по завершении раунда Доха. Цель этих обсуждений — прояснить сущность проблемы.

- *Воздействие природоохранных мер на доступ на рынок и природоохранные выгоды от ликвидации искажений торговли.* Эти вопросы стояли на повестке дня КТОС с момента его основания, и трудно даже предположить, каким образом они могут стать пунктами переговоров. Они отражают укоренившееся подозрение многих развивающихся стран, что природоохранные меры используются в качестве барьеров для торговли, и убеждение в том, что ликвидация барьеров для их экспорта может принести как экономические, так и природоохранные выгоды.
- *“Соответствующие положения” Соглашения ТРИПС.* Сюда мо-

жет входить работа над исключениями для патентования форм жизни. Связь между ТРИПС и Конвенцией о биологическом разнообразии (КБР) затрагивается в Декларации в других местах.

- *Требования к экологической маркировке.* Дискуссия на данный момент сосредоточена на том, каким образом требования к экологической маркировке могли бы создать несправедливые барьеры для доступа на рынок. Этот круг проблем более подробно обсуждался в разделе 5.4.

#### **Экологические проблемы, упомянутые в других областях переговоров.**

Две области переговоров (часть “единого пакета” обязательств) включают в себя ссылку в явной форме на экологические проблемы.

- Под заголовком “Правила ВТО” (пункт 28) Декларация Доха касается несельскохозяйственных субсидий и выражает просьбу уточнить и усовершенствовать нормы ВТО в области субсидий на рыбные промыслы. Эта проблема имеет очевидное значение для окружающей среды, и природоохранные интересы действительно способствовали внесению ее в повестку дня. См. раздел 5.7.
- В контексте переговоров по ТРИПС (пункт 19) Декларация Доха призывает провести изучение связи между Соглашением ТРИПС и Конвенцией о биологическом разнообразии, выходящее за рамки любой дискуссии в ходе переговоров ВТО—МЭС в соответствии с пунктом 31. (См. раздел 5.6.1.)

**Экологические проблемы, косвенно затрагиваемые в других областях переговоров.** Как было отмечено в главе 5, экологические проблемы содержатся во многих областях торговых переговоров, даже если они прямо и явно не обозначены как вопросы повестки дня. Две из них выделяются особо:

- *Сельское хозяйство.* Торговля сельскохозяйственной продукцией является, вероятно, центральным вопросом переговоров раунда Доха. Природоохранное измерение становится все более важным в дебатах о сельскохозяйственных субсидиях по крайней мере по двум причинам. Во-первых, сельскохозяйственные субсидии могут с экологической точки зрения оказывать разрушительное действие, если их результатом является неустойчивое перепроизводство. Во-вторых, некоторые страны используют сельскохозяйственные субсидии для защиты окружающей среды в сельской местности, и ведутся споры о том, оказывают ли такие субсидии воздействие, эквивалентное протекционизму.

(См. раздел 5.8.)

- *Инвестиции.* На 1-ой Конференции ВТО на уровне министров в Сингапуре инвестиции входили в число “сингапурских вопросов”, в отношении переговоров по которым консенсус достигнут не был. С тех пор переговоры об инвестициях стали намного более противоречивыми, причем природоохранное измерение выступает в качестве одного из основных катализаторов критического анализа. Декларация Доха, казалось бы, дала импульс переговорам по всем четырем “сингапурским вопросам”, включая инвестиции (о последующих событиях см. ниже).

**Устойчивое развитие.** Декларация Доха содержала несколько других положений, важных для устойчивого развития с более широкой точки зрения.

- Как отмечалось выше, в Преамбуле было настойчиво подтверждено обязательство членов ВТО по достижению цели устойчивого развития. И хотя заявления, содержащиеся в Преамбуле, не оказывают большого воздействия на ход переговоров, они играли ключевую роль, выступая в качестве ориентира для третейских групп по разрешению споров по вопросам взаимосвязи торговли и окружающей среды.
- В Преамбуле также принимаются во внимание усилия некоторых стран по проведению оценок торговой политики с точки зрения охраны окружающей среды.
- В Преамбуле вновь подтверждается поддержка такого сотрудничества, которое существует между ВТО, ЮНЕП и другими межправительственными природоохранными организациями.
- В пункте 33 подчеркивается важность технической помощи и укрепления организационно-кадрового потенциала в сфере торговли и охраны окружающей среды и содержится призыв к обмену опытом со странами, желающими осуществлять обзоры природоохранной деятельности на национальном уровне.
- В пункте 51 Комитету по торговле и развитию и КТОС предлагается выделить и обсудить связанные с развитием и окружающей средой аспекты переговоров, чтобы тем самым облегчить достижение цели надлежащего отражения вопросов устойчивого развития. В этом положении заложен большой потенциал для прочной интеграции природоохранных целей и целей развития на переговорах, однако дискуссии по пункту 51 были ограничены.

### **7.1.1 Повестка дня раунда Доха после Конференции министров в Канкуне**

Пятая Конференция ВТО на уровне министров прошла в г. Канкуне в Мексике в сентябре 2003 года. Ожидалось, что на ней будет принята дорожная карта завершения раунда переговоров Доха. Однако конференция была закончена раньше времени, так как споткнулась о такие вопросы, как инвестиции и сельское хозяйство, и председатель заявил, что консенсус достигнут быть не может. В результате весь мандат Доха остался в состоянии неопределенности, и вопросы инвестиций, политики в области конкуренции и государственных закупок из повестки дня переговоров были исключены. На встрече в Женеве в июле 2004 года переговоры в какой-то степени были возобновлены, однако вопросы сельского хозяйства и доступа к несельскохозяйственному рынку решать по-прежнему сложно и реальной надежды на соблюдение крайнего срока для завершения переговоров Доха к концу 2005 года нет.

Положение вопросов торговли и охраны окружающей среды в этих сложных и неопределенных условиях осталось практически неизменным. До соглашения по трем основным пунктам, намеченным для переговоров, по-прежнему далеко, однако также кажется вероятным, что, как только будет достигнуто соглашение по другим вопросам, в частности по сельскому хозяйству, потребность в нахождении решения по открытым вопросам в области экологии приведет к определенным результатам. Вопрос заключается в том, будут ли они основаны на вдумчивом изучении затронутых проблем, или же будут строиться на политике давления в заключительной фазе переговоров. Последнее остается более вероятным, учитывая медленный темп переговоров, и поэтому результаты представляются неопределенными.

## **7.2 Открытость**

Открытость состоит из двух основных элементов: во-первых, своевременный, легкий и полный доступ к информации для всех заинтересованных сторон, а во-вторых, участие общественности в процессе принятия решений. Широко признается ценность гласности для государства, поскольку она повышает эффективность реакции и подотчетность госучреждений и может способствовать появлению большего количества информации лучшего качества, необходимой для процесса принятия решений. В частности, в таких сферах, как охрана окружающей среды и развитие, где самые главные воздействия ощущаются на местном уровне и трудно предсказуемы, государственным чи-

новникам нужно знать мнения заинтересованных лиц, которые являются ключевым элементом принятия верных решений. Одним словом, результатом открытой практики являются лучшие решения.

Открытость в выработке торговой политики важна для решения природоохранных вопросов по крайней мере на двух уровнях. Во-первых, на уровне страны. При идеальном сценарии для определения своих национальных интересов государство могло бы распространять информацию, проводить консультации с заинтересованными партнерами. Результаты этих обсуждений влияли бы на позицию страны, занимаемую в переговорах по торговле или по выработке международных стандартов, а также определяли внутреннюю природоохранную политику, связанную с торговлей.

На международном уровне выделяются две основные связанные с открытостью сферы — программы рассекречивания документов и механизмы разрешения споров, предусмотренные в различных международных торговых и инвестиционных соглашениях. ВТО создала уникальный веб-сайт, где приведены все рассекреченные документы, а также все решения органов по разрешению споров и руководства по праву ВТО. Однако доступ к некоторым документам по-прежнему остается ограниченным (см. Вставку 7-1).

### Вставка 7-1. Снятие ограничений на конфиденциальность документов в ВТО

Все документы ВТО обычно рассекречиваются и помещаются на веб-сайт после перевода. Исключения из этого правила составляют:

- Любой документ, представленный любым членом, который просит ограничить доступ к нему. В этом случае доступ ограничивается на срок 60–90 дней (некоторые виды документов должны по закону публиковаться в открытой печати, и это право засекречивания на них не распространяется).
- Протоколы заседаний (включая стенографические записи, отчеты и заметки), которые автоматически рассекречиваются через 45 дней после распространения среди членов.
- Документы, касающиеся видоизменения или пересмотра обязательств членов в соответствии с ГАТС и ГАТТ, засекречиваются до момента завершения изменений.
- Документы, связанные с рабочими группами по вступлению новых членов, засекречиваются до принятия рабочей группой соответствующего отчета.
- Аргументы, которые члены представляют в третейские группы.

Ключевой интерес на международном уровне представляют обсуждаемые тексты: проекты текстов соглашений, рассматриваемых в ходе переговоров. Доступ к ним дал бы возможность гражданскому обществу выражать свое мнение на основе полной информации. Это особенно важно для тех областей соглашений, которые выходят за пределы обычного сокращения тарифов и затрагивают вопросы внутренней политики регулирования, такой, как охрана и рациональное использование окружающей среды. Предоставление возможности добавлять комментарии к тексту *после* его согласования — что является нормой в настоящее время — является своего рода пустым занятием, учитывая всю сложность изменения уже согласованного текста. Государства, участвующие в переговорах по Панамериканской зоне свободной торговли, первыми ввели подход, в большей степени ориентированный на участие общественности, согласившись выпускать проект текста с различной периодичностью. Однако на данный момент это единственное исключение из правил торговых переговоров на многостороннем, региональном и двустороннем уровнях, которые славятся полным отсутствием гласности.

Процедуры разрешения споров — область особого интереса, поскольку ряд споров касается связанных с торговлей природоохранных мер. В ВТО правила носят более ограничительный характер по сравнению с обычными нормами международного права. Аргументы, которые стороны представляют комиссиям, засекречены, что, по сути, делает процесс закрытым для общественности до вынесения решения. В 2005 году произошло событие, которое может знаменовать начало более открытого подхода: Апелляционный орган ВТО разрешил первое общественное рассмотрение аргументов сторон в деле США и Канады против ЕС в связи с торговым запретом на говядину, произведенную с использованием некоторых гормонов.

Еще один ограниченный канал обеспечения открытости появился после знаменательного дела “США—креветки—черепахи” (см. Вставку 3—2): Апелляционный орган ВТО и несколько комиссий приняли справки, по собственной инициативе представленные субъектами, не являющимися сторонами спора (обычно это неправительственные организации или частные лица). В нескольких случаях стороны даже прокомментировали справки так называемых *amicus curiae* (“друзей суда”), в которых озвучиваются природоохранные проблемы, которые обычно не упоминаются властями. Впрочем, критики утверждали, что полезность таких сводок снижается в случае, если представляющим их субъектам не разрешается ознакомиться с аргументами сторон спора.

В контексте НАФТА арбитражная комиссия в деле об инвестициях (“*Метанекс против США*”) создала новый прецедент, предоставив статус *amicus curiae* двум НПО (Международный институт устойчивого развития и базирующаяся в США НПО EarthJustice), и в этом случае аргументы участников спора стали для них доступны. Кроме того, стороны НАФТА в 2003 году обязались публиковать все аргументы по всем делам об инвестициях в Интернете и установили критерии (необязательные), которыми могут руководствоваться комиссии при принятии прошений о предоставлении статуса *amicus curiae*. США и Канада (но не Мексика) также обязались стараться делать все подобные арбитражные слушания открытыми для публики. К сожалению, ни одно из тысяч других существующих инвестиционных соглашений не последовало этому примеру.

Два уровня, на которых открытость обсуждалась выше — внутренний и международный, — связаны между собой двояко. Во-первых, политика на международном уровне, ограничивающая доступ к документам, может подрывать способность общественности вносить значимый вклад в дебаты на национальном уровне. Во-вторых, противодействие открытости на международном уровне со стороны некоторых государств происходит отчасти потому, что процессы на внутреннем уровне там относительно закрыты и они опасаются предоставлять больше прав международной общественности, чем своим собственным гражданам.

### **7.3 Экологическая и комплексная оценка политики и соглашений, связанных с торговлей**

Перед тем как направить переговорщиков на торговые переговоры или разрабатывать внутреннюю торговую политику, страны сначала стараются понять, как различные сценарии торговли будут влиять на их экономику. В каких секторах они должны бороться изо всех сил за либерализацию торговли, а в каких стремиться защитить национальных производителей? Не имея основанного на оценке потенциальных экономических последствий представления о том, в чем заключаются их интересы, эти страны двигались бы в темноте.

Та же логика лежит в основе идеи экологических и комплексных оценок направлений политики и соглашений, связанных с торговлей. Благополучие страны зависит не только от экономических последствий этой политики и со-



глашений, но и от того, как они затрагивают окружающую среду и социальные структуры. Важность такой оценки была признана в Декларации Доха, в которой принимались к сведению “усилия, предпринимаемые членами для проведения в своих странах экологической оценки торговой политики на добровольной основе” и поощрялся обмен знаниями и опытом между членами в порядке помощи при проведении обзоров природоохранной деятельности. Как отмечается ниже, несколько стран регулярно осуществляют такие оценки в качестве прелюдии к любым новым торговым переговорам.

Экологические оценки вытекают из правовых режимов, принятых во многих странах, которые требуют проведения обзоров природоохранной характеристик некоторых типов проектов и направлений политики. В некоторых странах процедуры, которые необходимо соблюдать при проведении таких обзоров, излагаются весьма подробно. В последние годы наблюдается рост интереса к разработке и применению методик оценки, в которых применяется все более стратегический, целостный и межсекторальный подход. Хотя эти подходы называются по-разному и оперируют разной терминологией (например, комплексная оценка, оценка воздействия на устойчивость и оценка стратегического воздействия), все они преследуют одну цель: добиться, чтобы три цели устойчивого развития — охрана окружающей среды, социальное равенство и экономическое развитие — полностью учитывались и включались в процессы планирования и выработки политики.

Оценки могут проводиться на различных стадиях процесса выработки политики. Предпринимаемые до изменения политики оценки *ex-ante* дают лицам, вырабатывающим политику, информацию, которая может быть использована для разработки логически последовательного набора программ, тем самым повышая вероятность того, что эти программы будут вносить максимальный вклад в устойчивое развитие. Оценки *ex-post*, напротив, предпринимаются *после* события или изменения политики и являются ретроспективным взглядом на экологические, социальные и экономические последствия данного события или политики и помогают выявить воздействия, которые должны быть смягчены или усилены. Они также служат уроками того, как вырабатывать подобные программы в будущем. По торговым соглашениям оценки *ex-post* проводятся крайне редко.

Пожалуй, самая большая ценность оценок заключается в том, что они позволяют включить в анализ самые разные точки зрения, в том числе мнения не-торговых министерств, неправительственных организаций с опытом в приро-

доохранных и социальных вопросах и, что наиболее важно, тех местных общин, которые скорее всего будут испытывать последствия. Однако масштаб таких оценок может значительно различаться и определяется отдельными странами исходя из их приоритетов и возможностей.

Несмотря на интерес правительств к экологическим и комплексным оценкам и ценность их результатов, практика проведения оценок связана с определенными трудностями. Лишь очень немногие страны, если таковые вообще имеются, располагают достаточными данными об окружающей среде или развитии. И даже при наличии таких данных перед аналитиками во весь свой пугающий рост встает задача моделирования того, как либерализация торговли будет воздействовать на экономику и как из этих экономических изменений будут вытекать воздействия на окружающую среду и развитие. Несмотря на эти сложности, экологические и комплексные оценки по-прежнему будут проводиться и совершенствоваться, учитывая растущее международное признание их важности и того простого факта, что хоть какое-то понимание воздействий торговой политики на устойчивое развитие лучше, чем ничего.

### **7.3.1 Практика экологической и комплексной оценки торговой политики**

Ряд правительств и международных организаций провели экологические и комплексные оценки связанной с торговлей политики и соглашений. Как отмечалось в разделе 6.4, регулярно осуществляют оценки своих соглашений о свободной торговле только две страны (США и Канада) и ЕС.

США провели анализ соглашений Уругвайского раунда и НАФТА с экологической точки зрения. После принятия в ноябре 1999 года Указа Президента, такой анализ проводится для всех региональных и двусторонних торговых соглашений США. Европейская комиссия выработала т. н. *Методику оценки воздействия на устойчивость*, первоначально предназначенную для оценки последствий переговоров в рамках ВТО. Эта методика также была использована для оценки торговых соглашений ЕС—Чили и ЕС—Меркусюр и Европейско—Средиземноморской зоны свободной торговли. В Канаде с 2001 года применяется *Система проведения природоохранных оценок торговых переговоров* для оценки всех двусторонних и региональных торговых переговоров этой страны. С 2005 года эта система также применяется для оценки инвестиционных соглашений.

Экологические и комплексные оценки торговли и связанной с торговлей политики также проводились в ряде развивающихся стран исследовательскими учреждениями и министерствами этих стран. Эти оценки имели место в Латинской Америке, Африке, Азии, Восточной и Центральной Европе. Сингапур и Таиланд провели экологическую оценку своих торговых соглашений с США (хотя результаты исследования в Таиланде еще не опубликованы). Ниже представлены отдельные примеры комплексной оценки и экологической оценки по секторам, проведенной через проекты с участием ЮНЕП:

- В Бангладеш оценка сектора искусственного разведения креветок показала, что для преодоления неудач на рынке, в политике и организационной структуре, связанных с разведением креветок, необходимо разумно сочетать рыночные и нерыночные меры.
- В Сенегале оценка рыболовного сектора позволила сделать вывод о том, что происходит серьезное истощение запасов некоторых видов рыб, особенно прибрежных видов глубоководных рыб, имеющих высокую рыночную стоимость.
- В Эквадоре оценка, проведенная в секторе выращивания бананов, выявила такие виды воздействия на окружающую среду, как потеря биологического разнообразия, изменение качества воды, почвы и воздуха, накопление токсичных отходов и неразлагающихся материалов.

Такого рода оценки дают нам конкретные свидетельства того, как важно оценивать экономические, экологические и социальные изменения, вызванные расширением и либерализацией торговли. Они показывают, что если не принимать мер по смягчению отрицательных воздействий на окружающую среду, то чистые выгоды от торговли для экономики и благосостояния могут существенно снизиться.

## **7.4 Укрепление организационно—кадрового потенциала**

Понять экономические, социальные и экологические последствия либерализации торговли и определить, какого рода взаимодополняющие направления политики могут оказаться желательными, очень сложно. Осуществление же этих направлений политики для большинства стран создает еще больше трудностей, наслаивающихся одна на другую. В контексте торговли и окружающей среды укрепление организационно—кадрового потенциала означает укрепление способности стран справляться с этими задачами и трудностями.

Эта необходимость укрепления потенциала была признана в Декларации Доха и все больше признается в ходе региональных и двусторонних процессов либерализации торговли. Хотя эти заявления и представляют собой значительный шаг вперед, они должны быть воплощены в конкретные действия, чтобы можно было решать проблему ухудшения окружающей среды, снижать бедность и содействовать устойчивому развитию.

В частности, любая эффективная мера по укреплению организационно-кадрового потенциала должна начинаться с ответа на следующие вопросы: “Какой потенциал следует наращивать, для кого, по каким проблемам и с какой целью?” Многие международные заявления о содействии укреплению организационно-кадрового потенциала (см. Вставку 7–2) подробностей такого рода не содержат. Однако это может быть и неизбежным упущением, поскольку эффективные меры по укреплению потенциала должны на самом деле осуществляться по инициативе самих стран и быть приспособлены к особенностям каждого конкретного случая.

### Вставка 7–2. Заявления об укреплении организационно-кадрового потенциала

В ряде международных деклараций и рекомендаций подчеркивается важность укрепления организационно-кадрового потенциала в интересах устойчивого развития, а также необходимость разработки и реализации интегрированной политики. Например:

В “Повестке дня на XXI век” (1992) говорится: “Правительства совместно ... с международными организациями должны укреплять национальные институциональные возможности и кадровый потенциал для объединения вопросов социального характера, экономики, развития и охраны окружающей среды на всех уровнях принятия и реализации решений в области развития. Следует уделить внимание отходу от узковедомственных подходов и переходу к полной межотраслевой координации и сотрудничеству” (пункт 8.12).

Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции “Рио+5” (1997) заявляет: “Международное сотрудничество и помощь в укреплении организационно-кадрового потенциала в торговле, охране окружающей среды и формировании политики в области развития должны быть усилены за счет возобновления соответствующей деятельности в рамках всей системы и при более активном реагировании на цели устойчивого развития со стороны ООН, ВТО, Бреттон-Вудских учреждений и правительств стран” (Решение 8/6, пункт 29).

В Декларации министров ВТО, принятой в Дохе (2001), признается “важность технического содействия и укрепления организационно-кадрового потенциала в области торговли и охраны окружающей среды для развивающихся стран, в особенности наименее развитых из них” и выражается пожелание, чтобы осуществлялся “обмен знаниями и опытом с членами, желающими проводить экологическую оценку на уровне страны” (пункт 33).

Управляющий совет ЮНЕП предложил ЮНЕП (2001) “помочь странам, в особенности развивающимся странам и странам с переходной экономикой, укрепить свой потенциал, необходимый для выработки и реализации взаимно поддерживающей торговой и природоохранной политики” таким образом, чтобы это “могло отразить социально-экономические приоритеты и приоритеты в области развития, а также потребности и возможности отдельных стран” (ГС 21/14).

В Плате реализации, принятом ВСУР (2002 г.), подчеркивается необходимость принятия “срочных мер ... по улучшению осуществления согласованных, эффективных и целевых программ технической помощи и укрепления организационно-кадрового потенциала, связанных с торговлей, а также по использованию существующих и будущих возможностей доступа на рынок, и по изучению взаимосвязи между торговлей, окружающей средой и развитием” (пункт 45 e).

Конференция ООН по финансированию для развития (2002) признала, что “для того, чтобы в полной мере воспользоваться выгодой от торговли, которая во многих случаях является единственным важнейшим внешним источником финансирования развития, необходимо учреждение или укрепление соответствующих организаций и политики в развивающихся странах, а также в странах с переходной экономикой” (пункт 27).

В целом, укрепление организационно-кадрового потенциала по вопросам торговли и окружающей среды имеет по крайней мере три измерения: повышение информированности, создание аналитического потенциала и создание потенциала для принятия решений. Важен каждый из этих аспектов, но каждый из них может включать различные группы заинтересованных партнеров и различные стратегии и механизмы осуществления:

- *Обучение* может укреплять кадровый потенциал, особенно если оно ориентировано на определенные требования целевых групп и должным образом финансируется и является одним из составных элементов более долгосрочных мер по укреплению организационно-кадрового потенциала.
- *Проекты в странах* по конкретным вопросам могут содействовать повышению индивидуальной квалификации и наращиванию организа-

ционного потенциала, особенно если они были инициированы самими странами, в них участвуют эксперты национального и местного уровня и они исходят из реальных потребностей и программно-стратегических приоритетов.

- *Тематические исследования* могут вести к укреплению знаний и рабочих взаимоотношений, связанных с конкретными вопросами торговли, экономики и окружающей среды — вопросами, по поводу которых и развивающиеся страны, и страны с переходной экономикой могут испытывать общее беспокойство.
- *Семинары на уровне стран* могут собирать различных действующих лиц в целях обеспечения общего понимания проблем, обмена опытом и знаниями и предоставления рекомендаций для последующих действий.

Опыт показывает, что для того, чтобы меры по укреплению организационно-кадрового потенциала давали эффект, они должны представлять из себя нечто большее, чем разовое мероприятие, и включать в себя необходимые и достаточные последующие шаги, оценку результатов и непрекращающиеся оценки потребностей. Более того, любая отдельная мера по укреплению потенциала будет более эффективной, если она будет разработана с пониманием того, каким образом она поддерживает и дополняет другие аналогичные меры и приближает достижение долгосрочных целей устойчивого развития.

Также важно развеять укоренившееся мнение о том, будто укрепление организационно-кадрового потенциала направлено только на государственные учреждения. Учитывая необходимость вовлечения в процесс выработки торговой политики более широкого сообщества стратегических партнеров (см. раздел 7.2), представляется совершенно необходимым включать в усилия по укреплению организационно-кадрового потенциала широкий круг заинтересованных сторон: научно-исследовательские институты, ученых, СМИ и НПО, работающие в области социальной справедливости, окружающей среды и развития.

США и ЕС регулярно проводят мероприятия по укреплению организационно-кадрового потенциала, сопровождающие их региональные и двусторонние торговые соглашения. В одних случаях эти мероприятия специально посвящаются созданию связанного с торговлей природоохранного потенциала, например учебные семинары по экологической оценке торговых соглашений. В дру-

гих случаях укрепление организационно-кадрового потенциала направлено более широко на потенциал в сфере природоохранного регулирования, например на содействие в разработке национальных систем отслеживания токсичных выбросов и переносов загрязнения от промышленных предприятий.

В конечном итоге создание реального организационно-кадрового потенциала, которое укрепляет природоохранные режимы, может быть одним из главных способов недопущения трений между торговлей и охраной окружающей среды. Нормально работающий режим охраны и рационального использования окружающей среды способен предвидеть, выявлять и решать проблемы, которые могут возникнуть в результате либерализации торговли.

## **Рекомендуемая литература**

### **Переговоры ВТО в рамках раунда Доха**

ICTSD/IISD. *The Doha Briefing Series*. Обновленная серия из кратких комментариев по 13 вопросам. Различные даты. [http://www.iisd.org/trade/wto/doha\\_briefing.asp](http://www.iisd.org/trade/wto/doha_briefing.asp).

Веб-страница ВТО по переговорам в Дохе. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/min01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm).

### **Открытость в выработке торговой политики**

Enders, Alice, 1998. "Openness in the WTO". Виннипег: IISD. <http://iisd.ca/trade/knopen.htm>.

Wolfe, Robert. "Transparency and Public Participation in the Canadian Trade Policy Process." Queen's University. <http://post.queensu.ca/~wolfer/Papers/Consultations.pdf>.

### **Экологическая оценка торговых соглашений**

Комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, 1999. *Assessing Environmental effects of the NAFTA: An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies*. Монреаль: СЕС. <http://www.cec.org/english/resources/publications/eandt6.cfm?format=2>.

ОЭСР, 1999. *Methodologies for Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements (COM/TD/ENV (99) 92/FINAL)*. Париж: ОЭСР. <http://www.oecd.org/ech/26-27oct/docs/report.pdf>.

Оценка воздействия предложенных многосторонних торговых переговоров ВТО на устойчивость (Портальный сайт). Институт политики и управления в области развития, Манчестерский университет, Соединенное Королевство. <http://www.sia-trade.org/wto/index.htm>.

ЮНЕП, 2004. *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etb/publications/EnvImpAss/textONUBr.pdf>.

ЮНЕП, 2005. *Handbook on Integrated Assessment of Trade Related Measures: The Agriculture Sector*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etu/etp/TradeLiberRiceStu/HanBookAgriSector.pdf>.

ЮНЕП, 2005. *Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization on the Rice Sector: UNEP Country Projects Round III (A Synthesis Report)*. Женева: ЮНЕП. <http://www.unep.ch/etb/publications/intAssessment/RapSynRice.pdf>.



## 8. Заключение

Главная цель этого пособия заключается в том, чтобы сделать сложную взаимосвязь между окружающей средой и международной торговлей более понятной и доступной для лиц, вырабатывающих политику, неправительственных организаций и заинтересованной общественности. В книге также ставится цель развеять мысль о том, что взаимосвязь между торговлей, окружающей средой и развитием якобы можно легко описать как либо отрицательную, либо положительную. Эта взаимосвязь чрезвычайно сложна и бывает разной в разных странах, разных секторах экономики и различных фирмах. В ней существуют как угрозы, так и выгоды для стран, местных общин и фирм, стремящихся к экономическому развитию и охране окружающей среды.

Задача всех этих заинтересованных сторон заключается в использовании возможностей и уменьшении угроз и при этом в максимальном повышении положительного вклада торговли в устойчивое развитие. Предпосылкой для использования этих возможностей, уменьшения этих угроз и, в конечном счете, обеспечения взаимной поддержки между торговлей, охраной окружающей среды и развитием является более широкое и четкое понимание взаимосвязей между ними.

## Указатель

Анализ жизненного цикла (АЖЦ)	15
Базельская конвенция	17, 19, 24, 42, 90, 131
Влияние торговли на окружающую среду	61
ВТО	
принципы	36
структура	50
функции	35, 50
Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ)	21, 29
Преамбула	39, 82, 118
Статья I	40
Статья III	40, 41
Статья XI	42
Статья XX	42, 43, 63
Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС)	48
Генетически модифицированные организмы	20, 25, 71, 76, 78, 82, 102
Государственные закупки	61, 111, 112, 117, 125
Соглашение по государственным закупкам (СГЗ)	48
Двусторонние инвестиционные договоры	122
Декларация Доха	88, 126, 128, 129, 138
Комитет по торговле и окружающей среде	32
многосторонние экологические соглашения	66, 78
субсидии для рыболовства	94, 96
укрепление организационно-кадрового потенциала	136, 137
Дело “США—креветки—черепахи”	37, 43, 44, 45, 64, 66, 118, 132
Инвестиции	53, 61, 67, 68, 86, 91, 103, 104, 105, 107, 112, 116, 125, 129, 130
ИСО 14001	58, 74, 75, 112
Картахенский протокол	17, 20, 25, 78, 82, 102
Кодекс Алиментарнус	72
Комитет по торговле и окружающей среде	34
Комплексная оценка	133, 134
Конвенция о биологическом разнообразии	17, 20
Конвенция ПИК	23
Конвенция СИТЕС	17, 18, 24
Конвенция ЮПОВ	92, 93
Маркировка	61, 73
Международная конвенция по охране новых сортов рас	92
Международные экологические соглашения	23

Многосторонние экологические соглашения (МЭС)	16
и Декларация Доха	78, 126
и правила ВТО	78
и региональные торговые соглашения	119
как альтернатива ПМП	66
осуществлене и разрешение споров	22
положения, связанные с торговлей	24
Монреальский протокол	17, 18, 19, 25, 78, 79, 119
Национальный режим	105
Недискриминация	40, 105, 106, 107, 108
Общая, но дифференцированная ответственность	12
Открытость	6, 12, 52, 59, 106, 122, 125, 130, 131, 133, 140
в региональных торговых соглашениях	122
Оценка воздействия торговли на окружающую среду	133
в региональных торговых соглашениях	119
Патенты	84, 85, 87, 88, 89, 90, 92
ПИС	85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93. См. ТРИПС
Превентивный принцип	11
Представление аргументов <i>amicus curiae</i>	132
Принцип “загрязнитель платит”	12
Принцип наибольшего благоприятствования в торговле	36
Принцип предосторожности	13, 70, 114
в Картахенском протоколе	20
в Монреальском протоколе	19
в Соглашении по СФС	47
Природоохранные нормативы	7, 13, 28, 68, 69, 70, 110, 113, 114
и конкурентоспособность	67
Прозрачность	12. См. Открытость
Протокол о биологической безопасности	103. См. Картахенский протокол
Процессы и методы производства (ПМП)	56, 113
и суверенитет	66, 93
и экомаркировка, сертификация	73, 75
не связанные с продуктами	61
связанные с продуктами	61
Прямое влияние торговли на окружающую среду	2
Прямые иностранные инвестиции. См. Инвестиции	
Разрешение споров	23, 49, 51
в ВТО	31, 49
в МЭС	22

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций	17
Рассекречивание документов в ВТО	131
Региональные торговые соглашения	30
Режима наибольшего благоприятствования в торговле	36
Роттердамская конвенция	17, 21, 25
Рыболовство	22, 94, 136
и субсидии	94, 96
Сельское хозяйство	61, 90, 94, 97, 98, 100, 101, 102, 116, 128, 130
Сертификация систем экологического менеджмента	74
Системы защиты <i>Sui generis</i>	92, 93
Системы экологического менеджмента	75, 111
Соглашение по государственным закупкам (СГЗ)	112
Соглашение по сельскому хозяйству	47
Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам	47
Соглашение по СФС	47, 63, 65, 69, 72, 102
Соглашение по ТБТ	45, 46, 47, 65, 69, 102
Соглашение по торговле услугами (ГАТС)	104
Соглашение ТРИМС	104
Стокгольмская конвенция о СОЗ	17, 21
Структура	3, 50, 57
Структурные эффекты	52, 57
Субсидиарность	12
Субсидии	12, 16, 30, 56, 58, 61, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 107, 115, 128
Субсидии с обратным эффектом	94, 96, 97
Схожие продукты	36, 37
государственные закупки	112
проверка	40, 63
Традиционные знания	88
ТРИПС 20	34, 35, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 123, 127, 128, 129
Укрепление организационно-кадрового потенциала	136
Услуги	1, 36, 73, 106, 107, 117
Устойчивое развитие	10, 11, 37, 90, 97, 118, 126, 129, 134, 135, 142
как принцип ВТО	39
как цель региональных торговых отношений	118
Экологические нормативы	14. См. Природоохранные нормативы
и ПМП	61
Экологические товары	109, 117
Экомаркировка	76, 114

Эффективность	5, 31, 54, 55, 56, 58, 121, 130
связанная с торговлей	56, 59
Эффекты масштаба операций	54
Эффекты продукции	52

Глобальное сообщество уже в течение некоторого времени ведет дебаты о взаимосвязи между торговлей и охраной окружающей среды. Оно пришло к выводу, что предпосылкой устойчивого развития является включение природоохранных соображений в систему торговли. У лиц, принимающих решения на всех уровнях, должно быть полное понимание того, как это сделать, иначе они не смогут выработать сбалансированную политику, способствующую развитию, уменьшению бедности и достижению устойчивого использования природных ресурсов. Данная публикация удовлетворяет потребность в таком понимании. О сложных предметах в ней говорится простым и понятным языком. Такой подход повышает ценность книги как практического источника информации и справочного пособия.

— *Мостафа Толба,*  
*экс-Исполнительный директор ЮНЕП*