

ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРОЦЕССЕ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

О. В. Коломийцева

Государственная экологическая политика является неотъемлемой частью общей политики государственного управления. Экологический фактор приобретает на современном этапе развития экономики первостепенное, главенствующее значение. Разработка долгосрочной и краткосрочной политики государственного управления должна осуществляться на основе приоритета экологических требований.

Для разработки эффективной программы развития экономики в современных условиях обострения глобальных противоречий важен поиск базовой теории, способной создать ориентиры для формирования новой модели поведения человека и государства в сфере взаимоотношений с природой. Эта теория разрабатывается не в рамках какой-то одной науки, она является предметом современного естествознания, биологии, экологии, географии, социологии и, конечно, экономики.

Традиционно распространен подход к экономике природопользования и охраны окружающей среды с точки зрения классической микроэкономической теории, основанной на теории максимизации благосостояния общества в условиях ограниченности ресурсов. Причина возникновения экологических проблем рассматривается как следствие возникновения внешних экономических эффектов в случаях неэффективности рынка. Также в последнее время развивается теория устойчивого экономического развития, подразумевающая равные права нынешних и будущих поколений в доступе к природным ресурсам. В рамках неинституциональной экономики развиваются менеджеральная теория управления фирмой, исследующая факторы принятия управленческих решений, в том числе и в экологической сфере, а также теория стейк-холдеров, имеющих влияние на поведение фирмы. На основе этих теорий складывается экологически ориентированный корпоративный менеджмент – теория управления фирмой, направленная на учет экологических факторов в ходе деятельности фирмы.

Проблема возникновения *внешних эффектов*, их стоимостной оценки и *интернализации* является основой для разработки базовых инструментов политики экологического регулирования. Выходом из ситуации, когда к внешним эффектам относится ухудшение качества среды обитания человека вследствие ее загрязнения производителями материальных благ, является внедрение принципа «причинитель платит» – «загрязни-

тель платит». Каждый экономический субъект в условиях ограниченности ресурсов должен отвечать финансовыми затратами за свои действия, ведущие к возникновению ограниченности доступа к этим ресурсам других субъектов. Путем интернализации внешних эффектов восстанавливается оптимальность экономической системы и устанавливается *социально-оптимальное равновесие*. В то же время реализация данного принципа не приводит к уменьшению степени отрицательного воздействия на окружающую среду.

Несмотря на это, методика интернализации внешних эффектов получила широкое признание и является теоретической концепцией для разработки инструментов политики экологического регулирования. К методам интернализации внешних эффектов относят: 1) переговоры об уровне внешних эффектов согласно теореме Коуза, 2) обложение налогом Пигу причинителя ущерба (загрязнителя), 3) введение права ответственности за экологический ущерб, реализуемого посредством деятельности специализированных институтов, устанавливающих регламент возмещения ущерба субъектам, пострадавшим от загрязнения.

Теорема Коуза предполагает, что государство устанавливает четкую систему прав собственности на ресурсы, использование которых сопровождается внешними эффектами, создавая тем самым условия для самостоятельного непосредственного взаимодействия заинтересованных лиц. При незначительном уровне трансакционных издержек, взаимодействующие стороны договорятся о возмещении ущерба от возникновения внешних эффектов, независимо от спецификации имущественных прав.

Теорема Коуза относится к числу наиболее дискуссионных положений экономики благосостояния. К сложностям ее реализации на практике относят сложность и субъективизм при проведении стоимостной оценки экологического ущерба; неравенство возможностей экономических субъектов при отстаивании своих прав; несовершенство информации; неоднородность коллективных интересов, в случаях, когда договаривающиеся стороны состоят из множества индивидов; конфликты внутри групп, составляющих договаривающиеся стороны. На практике применение теоремы Коуза ограничено положительной и зачастую значительной величиной трансакционных издержек, прямо пропорционально зависящей от количества участников переговоров. При этом положение о незначительности первоначального распределения прав собственности на ресурсы попадает под сомнение, так как трансакционные издержки на ведение переговоров у сторон могут существенно различаться.

В таких случаях более эффективным является применение альтернативных методов оценки и возмещения экологического ущерба. Устране-

ние неоптимальности распределения, возникающей из различия индивидуальных и общественных затрат, путем непосредственного вмешательства в экономику, предложил А. Пигу. Государство воздействует на причинителя отрицательных внешних эффектов посредством налогов, а на причинителей положительных внешних эффектов посредством дотаций. Налоги и дотации должны быть определены в размере, способствующему установлению социального оптимума.

При практическом применении налогов Пигу также возникает множество проблем: для определения ставки налога, государство должно знать размер ущерба и предельных затрат на его предупреждение, что вызывает значительные затруднения. Многие виды ущерба касаются множества людей и вызваны деятельностью множества экономических субъектов одновременно. Не существует единой методики учета ущерба в сферах здравоохранения, эстетики восприятия, биологического разнообразия. Для налога Пигу существенным является не конкретный ущерб, а ущерб, соответствующий социально-оптимальному равновесию. Установление оптимальной ставки налога оказывается сложно осуществимым. Но, несмотря на все противоречия, возникающие в ходе попыток реализации теории, практическое значение налога Пигу велико. На основе этой теории была выведена концепция экологического налога.

Еще одна возможность интернализации внешних эффектов связана с установлением ответственности за ущерб, нанесенный загрязнением окружающей среды. Экологическая ответственность реализуется посредством применения нормативно-правовых актов или посредством страхования экологических рисков. Вопросы разработки теоретических и прикладных основ реализации права экологической ответственности относятся к предмету экономики и права охраны окружающей среды, которая является одним из направлений экономики природопользования.

Введение экологической ответственности отличается от определения имущественных прав. Во-первых, платит всегда только причинитель ущерба, жертва – никогда (что возможно в случае применения теоремы Коуза). Во-вторых, непреднамеренное загрязнение освобождает от ответственности загрязнителя, в теории определения прав собственности такое положение дел невозможно. В-третьих, в теории имущественных прав стороны приходят к добровольному решению и вариантов такого решения несколько, существует некоторая свобода действий участников переговоров. при праве ответственности пострадавший не может препятствовать деятельности, влекущей за собой отрицательный внешний эффект, а имеет лишь право на возмещение этого ущерба. В-четвертых, при проведении переговоров в процессе реализации прав собственности, уча-

стники взаимодействуют друг с другом непосредственно, самостоятельно определяя условия и размеры возмещения ущерба. В случае реализации права ответственности, размер компенсации возникшего ущерба и условия ее выплаты определяется третьей стороной – судом.

Страхование экологических рисков – страхование имущественной ответственности потенциальных причинителей отрицательных внешних эффектов. Ответчики при заключении договора страхования в обмен на страховые взносы передают страховщику риск выплаты компенсации ущерба, наносимого пострадавшим в результате возникновения непредвиденных внешних эффектов. При этом размер страховых взносов прямопропорционально зависит от уровня экологической опасности объекта страхования, его деятельности и продукции. Чем выше вероятность наступления страхового случая, тем выше уровень затрат на страхование. Поэтому применение технологий, направленных на снижение вероятности возникновения внешних эффектов, является способом снижения издержек на страхование.

Вышеприведенные теоретические концепции являются основой для создания и применения системы инструментов экологической политики. Принято разделять инструменты экологической политики на административные, экономические и рыночные. Возникает необходимость выбора инструментов экологической политики, наиболее эффективных в условиях данной страны. Критериями отбора являются эффективность, справедливость реализуемость, гибкость, заложенность долговременных стимулов, социально-политическая приемлемость. Также учитываются административное устройство, общеполитическая ситуация в стране, базисная концепция экологической политики (ориентированность на экстенсивный или интенсивный экономический рост), уровень экономического развития, сложившаяся институциональная структура общества.

Административное воздействие в сфере природопользования затрагивает, так или иначе, процессы применения всех инструментов экологического регулирования. Многообразие и сложность экологических проблем требуют значительных государственных усилий в ходе координации результатов между различными видами и стадиями управления. Государство также призвано взаимодействовать на международном уровне для достижения согласованности действий глобальной экологической политики и защите прав своих экономических субъектов, обеспечения интернализации экологических экстерналий между различными странами, и между различными поколениями людей в рамках концепции устойчивого развития.