

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ИМПОРТИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ, СТИМУЛИРУЮЩИХ СОКРАЩЕНИЕ ВЫПУСКА ЭКОЛОГИЧЕСКИ НЕБЛАГОПРИЯТНОЙ ПРОДУКЦИИ

Благодаря развитию интернета и цифровых технологий стал возможен доступ к огромным массивам информации, в том числе в сфере природоохранного регулирования. Ознакомление с лучшими практиками различных стран стало практически возможным в режиме реального времени. С одной стороны, это облегчило задачу поиска новой информации и нахождения наиболее подходящих вариантов, с другой, превратило саму процедуру отбора в самостоятельную научно-методическую задачу. На примере анализа импортирования механизмов госрегулирования, стимулирующих сокращение выпуска экологически неблагоприятной продукции для условий России, выявлены основные институциональные факторы, которые следует учитывать уже на априорной стадии импортирования, а также показаны страны, институциональные заимствования из которых для России наиболее целесообразны.

Rapid development of the Internet – and particularly the most recent advent of “big data”- have enabled public access to massive volumes of regulatory and compliance data in the area of environmental protection. Expanded access to information promotes institutional learning and makes it possible to assess potential effectiveness of imported institutions, particularly regulatory regimes. While the task of locating and analyzing relevant data has become easier, this seeming simplicity has uncovered a deeper set of issues related to the process of selecting the most appropriate environmental institutions to be imported. Using current regulatory developments in the area of environmentally hazardous product management, this article sets forth a set of institutional criteria to be used at the earliest stages of regulatory and institutional analysis. The resulting framework is further applied to highlight specific countries and institutional arrangements that can become the most appropriate sources of imported regulatory regimes for managing environmentally hazardous products in Russia.

**Ключевые слова:** природоохранные институты, импорт институтов, экологически неблагоприятная продукция, экономические механизмы природоохранного регулирования.

**Keywords:** environmental institutions, import of institutions, environmentally hazardous products, economic instruments of environmental protection.

*Г.А. Фоменко, д.г.н., проф.,  
председатель правления Института «Кадастр»*

*В.Г. Фоменко, доктор философии (PhD) в области экологии, Магистр бизнес администрирования (MBA) в области бизнес-стратегии и финансового анализа, «Лаборатории бизнес-стратегий»*

В наиболее экономически развитых странах происходит переход в природоохранном регулировании с «воздействия на конце трубы», к «воздействию в процессе «жизненного цикла» (Документ Совета ОЭСР С(2007)103/FINAL принят на 1163-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 г.). Опыт Европейских стран, США, Канады в последнее десятилетие подтвердил на практике, что изменение подходов позволяет снизить экономические и социальные издержки достижения положительных природоохранных результатов. В рамках унификации институциональных условий ведения бизнеса переход к регулированию на протяжении всего «жизненного цикла» предусматривают требования присоединения РФ к Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). Этим обусловлена актуальность исследования институциональных особенностей импортирования экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции.

В институциональной теории принято выделять заимствования: из собственной истории, опыта и истории институционального развития зарубежных стран, а также теории [1]. Следует отметить, что сама категория импорта институтов начала входить в институциональный анализ недавно. В явном виде она упоминается лишь в небольшом числе исследований, в основном зару-

бежных [2]. Среди работ, так или иначе затрагивающих эту проблематику, можно отметить исследования Д. Норта, Т. Эггертссона, Г. Мюрдала, К. Эрроу, Д. Бьюкенена и Г. Таллока, среди российских авторов – А. Мау, Р. Нуреева, Я. Кузьмина, А. Шаститко, А. Олейника, В. Волчика, Р. Капелюшника.

Говоря об импорте природоохранных институтов, следует отметить ряд его важнейших особенностей. Во-первых, процесс внедрения находится в подчиненном положении по отношению к процессу выбора импортируемого формального института. Поэтому основное внимание целесообразно сконцентрировать на разработке алгоритма априорной (предварительной) оценки эффективности внедрения унифицированных формальных природоохранных институтов в условия России. Такая оценка, которая начинается уже на стадии предварительного анализа, полезна для понимания и самой возможности импорта<sup>1</sup>. Во-вторых, оценка эффективности внедрения природоохранных институтов усложняется тем, что даже в общем виде обоснование предпочтения одного импортируемого института существующему не имеет точных методов решения<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на это, оценку эффективности формальных природоохранных институтов проводят в разных странах. Например, в Швеции опубликована всесторонняя оценка экологических платежей и налогов; в США систематической оценке подвергаются как новые, так и уже действующие механизмы природоохранного регулирования; оценку эффективности институтов осуществляют в Австрии, Дании, Канаде, Германии, Норвегии и других странах. Поэтому даже при существующем недостаточном уровне теоретического обоснования нецелесообразно отказываться от анализа эффективности внедрения природоохранных институтов, а следует использовать, где невозможны или затруднены точные расчеты, качественные и экспертно-аналитические методы факторного анализа.

В основу априорного выбора и применения

<sup>1</sup> Следует учитывать, что даже положительная предварительная оценка не может гарантировать успех импорта вследствие невозможности учета всех факторов, характеризующих особенности территории импортирования, в первую очередь социокультурные (авт.).

<sup>2</sup> Наиболее интересны в этом аспекте исследования Рассела Хардина (1996), который предложил теоретически возможные (хоть и не лишённые недостатков) варианты решения. Им были сформулированы два критерия, которые можно применять для выявления предпочтения одного института другому: «взаимная выгода» (mutual advantage) и «улучшение» (melioration).

экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции в современных условиях Российской Федерации нами положен факторный анализ различных стран, опыт которых может быть заимствован при планировании институциональных изменений, и определение на этой основе направлений и особенностей формирования в Российской Федерации системы экономического стимулирования относительно экологически неблагоприятной продукции. Результаты изложены последовательно: (1) приведено описание каждого фактора, которое включает его характеристики, особенности проявления в зарубежных странах и в Российской Федерации и резюмируется группировкой стран в соответствии с принятой градацией; (2) изложены результаты совокупной оценки стран (зарубежных и Российской Федерации) по принятым факторам, которые позволяют повысить качество априорного выбора из многочисленного имеющегося зарубежного опыта конкретных экономических механизмов; (3) показаны особенности институциональных изменений в Российской Федерации с целью экономического стимулирования сокращения количества и утилизации экологически неблагоприятной продукции.

**Точность определения прав собственности и сила исторических традиций их соблюдения.**

Точность определения и историческая укорененность прав собственности, точнее, сила традиций их соблюдения, формируют важнейший фактор успешности и, в некоторых случаях, даже самой возможности применения экономических методов регулирования той или иной деятельности, в том числе связанной с использованием природных ресурсов и негативным воздействием на окружающую среду.

В научно-методологическом плане это обосновано в неоинституциональной теории, где права собственности на один и тот же актив – суть «пучки правомочий» на доступ к нему и рассматриваются как правила игры, упорядочивающие отношения между индивидуумами<sup>3</sup>. Они принадлежат

<sup>3</sup> В большинстве учебников экономической теории используется перечень из 11 правомочий собственности, разработанных английским юристом А. Оноре и используемых институционалистами. Р. Коуз предложил теорию расщепления и спецификации прав собственности в виде разнообразных комбинаций (пучков) прав собственности, выбор которых зависит от интересов и целей собственника. В статьях «Федеральная комиссия по связи» (1959 г.) и «Проблема социальных издержек» (1960 г.) он утверждал, что «перераспределение прав собственности происходит на основе рыночного механизма и ведет к увеличению стоимости произведенной продукции», следовательно, «окончательный результат перераспределения

многим агентам экономики и подвержены многочисленным трансформациям в процессе прохождения природным ресурсом стадий технологической обработки в процессе «жизненного цикла», при взаимопереходах материальных и финансовых активов. При таком взгляде на собственность, передача этих пучков правомочий от индивидуума индивидууму (полная или частичная) в процессе регулирования применения экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции есть сделка, которая может быть мгновенной, но может быть и срочной и носить длительный характер.

Гипотетически, когда права собственности<sup>4</sup> на все объекты четко обозначены, и их неизбежность бесспорна, то есть, не только закреплена законодательно, но и является абсолютно легитимной в сознании индивидуумов (экономических агентов), разрешение возникающих спорных вопросов экономического характера (например, определение размера и взимание компенсации за нанесенный ущерб) не требует специального государственного регулирования<sup>5</sup>; интернализация «экологических» издержек лежит в области мер технического характера и не нуждается в методологическом обосновании и правоприменительных усилиях.

Реальная ситуация в сфере природопользования, в отличие от описанной гипотетической, всегда характеризуется той или иной степенью неопределенности и относительности прав собственности, уже в силу того, что далеко не все природные ресурсы и объекты, по сути своей, мо-

---

прав собственности не зависит от легального решения относительно первоначальной спецификации прав собственности» [3].

<sup>4</sup> Понятие прав собственности в неинституциональной теории трактуется преимущественно как множество норм, регулирующих доступ к ограниченному ресурсам, в том числе и природным. Права собственности суть «правила игры», упорядочивающие отношения между индивидуумами. С точки зрения самих индивидуумов права собственности суть «пучки правомочий» на доступ к ресурсам. Передача этих пучков правомочий от индивидуума индивидууму (полная или частичная) есть сделка, которая может быть мгновенной, но может быть и срочной, то есть передача прав собственности может носить длительный характер. Такие сделки – суть контракты. Контракт есть обмен обещаниями; он ограничивает будущее поведение сторон и может быть явным или неявным.

<sup>5</sup> Согласно теореме Коуза, чем более точно определены права собственности, тем в большей степени внешние издержки превращаются во внутренние; при нулевых трансакционных издержках рынок справляется с любыми внешними, в том числе природоохранными, эффектами. Впервые теорема была сформулирована Джорджем Стиглером в 1966 году следующим образом: Если права собственности четко определены и трансакционные издержки равны нулю, то размещение ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменным и эффективным независимо от изменений в распределении прав собственности. Формулировка Стиглера была основана на опубликованной в 1960 году статье Рональда Коуза «Проблема социальных издержек» (англ. «*The Problem of Social Cost*»).

гут, в любой ситуации, быть объектами собственности. Размытость, неточность определения прав собственности на природные объекты и ресурсы, объекты и продукты производства, их историческая необусловленность (закрепленная «эффектом колеи») усугубляют ситуацию.

Неопределенность и неустойчивость прав собственности в общественном сознании ориентирует экономических агентов на действия в краткосрочной перспективе: при принятии решений в сфере бизнеса предпочтения справедливо отдаются непродолжительным экономическим операциям с максимально быстрым получением прибыли. Теряют привлекательность инвестиционные решения с долгосрочным положительным эффектом. Существенно снижается заинтересованность акторов в снижении негативных воздействий и улучшении состояния окружающей среды. Учет экологических аспектов при принятии производственных решений становится делом «далеко не первой важности» и превращается в систему мер краткосрочного реагирования на действия специально уполномоченных государственных органов; возрастают риски деструктивного поведения экономических агентов относительно окружающей среды и природных ресурсов [4].

Анализ возможностей применения в условиях Российской Федерации «примеров из практики» зарубежных стран (прежде всего членов ОЭСР), опыта применения экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции показал важность учета различий в правовых системах, которые по сути своей реализуют различия базовых подходов к определению понятия прав собственности и силы исторических традиций их соблюдения. В первую очередь, это различия статутного (гражданского) права в Российской Федерации и прецедентного (общего) англосаксонского права, которое доминирует в рамках Совета Европы, Европейского Суда и большинства стран-членов ОЭСР.

Отношения собственности в Российской Федерации в настоящее время характеризуются в представлениях большинства населения, во-первых, размытостью и неустойчивостью, нечеткой спецификацией и, во-вторых, огромной ролью государственной и коллективной собственности по отношению практически ко всем объектам прав собственности (если рассматривать как пучки реальных правомочий). Для природоохранной деятельности именно с этим связаны сложности пере-

хода к рентным формам налогообложения вместо налогообложения труда, чрезвычайно затруднено применение механизмов интернализации экстерналий во взаимоотношениях между собственниками без участия государства.

Слабость института частной собственности также способствовала и укреплению квазитрадиций ресурсорасточительности. Причем, в критической ситуации демонстрируется подавляющая воображение ресурсо- и человекорасточительность, что называют «победа любой ценой». Эти черты народного сознания создают дополнительные трудности для природоохранного управления. В Российской Федерации именно по причине неукорененности института частной собственности исторически велика роль формального государственного утверждения любых ограничивающих и регулирующих природоохранных институтов (например, методов оценки экологического ущерба), так как принижена роль прецедента в судебных решениях. Соответственно, затруднен и поиск компромиссов при применении экономических

механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции.

Выполненный анализ фактора «точность определения прав собственности и сила исторических традиций их соблюдения» и его институциональных проявлений в различных социально-экономических системах применительно к вопросам экономического стимулирования позволил сформулировать четыре основные типологические группы, охарактеризовать и соответствующим образом сгруппировать зарубежные страны и Российскую Федерацию (таблица 1). Очевидно, что наиболее близкими Российской Федерации, несмотря на региональные различия, являются Украина, Казахстан, Белоруссия (3 и 4 группа); следует учитывать также процессы изменения прав собственности и в странах Ближнего Востока, а также в многоконфессиональной Индии. Страны ОЭСР практически все находятся в 1 и 2 группе. Кросскультурное исследование [5] показало удивительное явление: все постсоветские страны

Таблица 1

Группировка стран по фактору «точность определения прав собственности и сила исторических традиций их соблюдения»

Точно определены, сильные исторические традиции соблюдения (А)	Точно определены, слабые исторические традиции соблюдения (Ab)	Нестабильны, сильные исторические традиции соблюдения (aB)	Нестабильны, слабые исторические традиции соблюдения (B)
Англия, Нидерланды, Германия, Китай, Польша, Финляндия, Швеция, Норвегия, Швейцария, Саудовская Аравия, Япония	США, Канада, Новая Зеландия, ЮАР, Чили, Бразилия.	Индия, Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Украина (западная), Белоруссия, Иран	Россия, Украина (восточная) Казахстан, Египет, Тунис

(будь то Эстония, Украина или Чехия) похожи между собой в отношении низкого уважения к правам собственности. Для Российской Федерации, при политической ориентации на вступление в ОЭСР, следует особенно внимательно отнестись к истории изменений института собственности в странах второй и третьей групп.

**Степень концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления.** Регулирующие воздействия на мотивацию деятельности акторов со стороны государства с целью снижения образования и утилизации экологически неблагоприятной продукции могут осуществляться на различных уровнях территориальной организации, могут делегироваться самоуправляемым организациям. При этом национальный и региональный уровни государственного управления и местное самоуправление рассматриваются как системные целостности и понима-

ются широко – как тесно связанные пучки правомочий по применению регулирующих воздействий на деятельность предприятий-загрязнителей, находящихся как в частной, так и в федеральной, региональной, муниципальной, частно-корпоративной, общинной собственности разных агентов экономики, а также на домашние хозяйства.

Эффективность изменения институциональной ситуации в связи с введением новых экономических механизмов во многом определяется величиной возникающих транзакционных издержек<sup>6</sup>; слишком высокие транзакционные издержки могут помешать осуществлению экономического

<sup>6</sup> К транзакционным издержкам в данном случае относятся затраты, возникающие в связи с использованием рыночных механизмов, они сопровождают взаимоотношения экономических агентов и включают издержки сбора и обработки информации, проведения переговоров и принятия решений, контроля, юридической защиты и др.

Группировка стран по фактору «Степень концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления»

Доминирует национальный уровень (А)	Доминирует региональный уровень (В)	Доминирует локальный уровень (С)	Сложный баланс распределения пучков правомочий (D)
Россия, Казахстан, Беларусь, Китай, Чили,	США, Индия, Канада, ЮАР, Бразилия, Германия	Швейцария, Нидерланды	Украина, Египет, Тунис, Сирия, Япония

действия. Очевидно, что, если пучки правомочий по природоохранному регулированию, делегированные тому или иному уровню государственного управления, не соответствуют характеру экологических рисков или не легитимны (то есть, не являются результатом компромисса основных распорядителей ресурсов и акторов), то неизбежен рост транзакционных издержек вплоть до фактического блокирования нового природоохранного института. Поэтому при выборе того или иного экономического механизма следует определить, на каком уровне управления он будет применяться, и насколько достаточны и легитимны его властные полномочия. Это предполагает выполнение анализа соотношения распорядительных функций (властных полномочий) различных уровней территориального управления.

В различных странах в природоохранном регулировании роль уровней территориальной организации существенно различается. Так, например, в Нидерландах исторически велика роль локального уровня управления, не говоря уже о кантональной системе Швейцарии. Региональный уровень играет значительную роль в США. Для Российской Федерации, с традиционно сильными государственными институтами национального уровня, в природоохранном регулировании характерна высокая концентрация пучков правомочий, в том числе и в отношении экономического регулирования в природоохранной сфере, на федеральном уровне. Относительно слабые правомочия на уровне субъектов федерации и крайне незначительные на местном уровне связаны с ослабленными правомочиями собственности, что может проявляться в различных формах: например, как абсолютное доминирование внешней, федеральной собственности на главные активы или как полное подчинение региональной политико-экономической системы интересам внешних крупных бизнес-групп.

Немаловажную роль здесь играет и жесткая трактовка собственности. Российское статутное право следует сложившемуся еще в Древнем Риме (и унаследованному в романо-германском праве, затем – в Кодексе Наполеона 1804 года) [1] представлению о праве собственности как неделимом монолите в виде триады владения, пользования и распоряжения, принадлежащем только одному субъекту экономики, весьма инерционном во времени и мало зависящем от свойств изменяющегося институционального пространства.

Реальную территориальную дифференциацию распределения пучков правомочий между различными уровнями территориальной организации, а

также структуру собственности предприятий-загрязнителей важно учитывать уже при априорном отборе механизмов природоохранного регулирования. Например, рассматривая опыт Нидерландов, следует учитывать, что концентрация пучков правомочий в природоохранной сфере на локальном уровне там существовала уже в XIV веке. Связано это с тем, что любой прорыв защитных дамб от наводнения требовал немедленных ответственных действий без команды «сверху». В России же при доминировании системы власти-собственности без одобрения «сверху» инициативные решения «снизу» мало возможны.

Выполненный анализ фактора «Степень концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления» и его проявлений в различных социально-экономических системах применительно к вопросам применения государственных механизмов экономического стимулирования позволил сформулировать четыре основные типологические группы, охарактеризовать и соответствующим образом сгруппировать зарубежные страны и Российскую Федерацию (табл. 2).

Что касается концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления при применении экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции в России, то при современной конфигурации прав собственности и их неустойчивости соответствующие правомочия сегодня целесообразно сконцентрировать на федеральном уровне, а методы государственного регулирования должны быть прямого действия. В то же время, важно учесть региональные особенности с помощью различных коэффициентов, отражающих эти особенности.

**Преобладание добровольности или командности.** Интернализация экологических издержек через применение экономических механизмов в отношении экологически

неблагоприятной продукции предполагает государственное или общественное регулирование. Такое регулирование может различаться по форме: командно-административные, предполагающие жесткие санкции за нарушение законодательно установленных норм и правил, либо более мягкие, заключающиеся в стимулировании экологической и социальной ответственности акторов. Применение тех или иных подходов зависит от социокультурных особенностей страны, величины ее социального капитала<sup>7</sup>. При низком уровне последнего, как правило, доминируют командно-административные методы природоохранного регулирования; по мере возрастания социального капитала все более широкое распространение получают меры добровольного характера. Такие различия обусловлены постепенным распространением экологически «ответственного» поведения относительно использования общественных благ. Х. Йонас утверждает, что на смену «человеку разумному» должен прийти «человек ответственный», а на смену традиционным этическим системам должна прийти новая этика – *этика ответственности* [14].

В настоящее время в наиболее экономически развитых странах все большее распространение получают добровольные действия, основанные на чувстве ответственности перед обществом, развиваются неформальные объединения; чрезвычайно важное значение в условиях информационной революции приобретает общественное мнение. Добровольные меры природоохранного регулирования значительно менее затратны, чем принудительные, силовые. Например, неформальными объединениями, как новыми, так и традиционными, в Германии охвачено около 60% взрослого населения, а в скандинавских странах эта доля еще выше – 69,5%. В то же время, в посткоммунистических странах Европы охват населения общественными организациями в 3-6 раз ниже, чем

<sup>7</sup> Социальный капитал — понятие, введенное П. Бурдьё в 1983 году для обозначения социальных связей, которые могут выступать ресурсом получения выгод. Наиболее распространенные измерители социального капитала в межрегиональных исследованиях — это ценности (доверие, уважение к окружающим, готовность помогать, толерантность, благотворительность, волонтерство, развитость некоммерческих организаций и т.п.). Согласно более узкого, экономического определения, социальный капитал трактуется как совокупность общих норм и ценностей, которые позволяют обществу решать проблему предоставления общественного блага. Способность общества к созданию общественного блага находится в основе природоохранной деятельности, и предполагает способность к быстрым и эффективным изменениям в интересах устойчивого развития, которое, по сути, должно ориентироваться на запросы не только сегодняшнего дня, но и будущего.

в других странах Европы [4]. Добровольность распространяется и на бизнес. Так, например, после катастрофы с разливом нефти в Мексиканском заливе в США несколько крупнейших нефтедобывающих компаний создали совместный концерн, занимающийся разработкой технологий эффективного устранения последствий возможных разливов нефти методом «колпака» (Marine Well Containment Corporation). Важная инициатива банковского сектора в направлении стимулирования «зеленого инвестирования» широко известна под названием «Принцип экватора» [5].

Следует отметить, что сильнейший удар по неформальным отношениям, находящимся в основе «добровольности», наносит кризис доверия. В кросскультурном исследовании (ESS-2004) Российская Федерация не принимала участия, но зато там была представлена Украина. Как отмечает Э. Паин [4], свыше половины опрошенных в этой республике с подозрением относятся даже к своей ближайшей социальной среде, подчеркивая в анкете подсказку: «большинство будет стараться вести себя нечестно». При этом следует учесть, что уровень тревожности и подозрительности в нашей стране сопоставим с украинскими соседями. В России добровольные институты не развиты, как и большинство форм горизонтальной координации природоохранной деятельности. Традиционная институциональная среда в 20 веке была почти полностью разрушена, а новая не создана, и уже сам этот факт ставит под сомнение возможность добровольности в природоохранном управлении в ближайшие годы.

Важно отметить, что базовая структура «командных» природоохранных механизмов существует практически во всех странах, включая и те, где добровольные механизмы также хорошо развиты. Таким образом, добровольные механизмы часто выполняют роль «пряника» в системах, предполагающих также и наличие «кнута». В редких случаях, когда добровольные механизмы оказываются ключевыми в рамках системы природоохранных мер в какой-либо области, их применение зачастую оказывается малоэффективным. Ярким примером такой ситуации являются США, где управление отходами традиционно происходит в рамках строгой «командной» системы. В то же время, и в 1990-х гг. при разработке национальной стратегии по сокращению отходов в процессе «жизненного цикла», упор был сделан на добровольные механизмы при незначительной «кон-

трольной» составляющей. Последующие исследования эффективности таких мер более десяти лет после их внедрения показали весьма ограниченную эффективность. Таким образом, при анализе опыта различных стран в области управления экологически неблагоприятной продукцией с точки зрения распространенности добровольных механизмов необходимо учитывать, что наличие таких механизмов не предполагает полного замещения ими «командных» подходов.

Выполненный анализ фактора «Добровольность и командность» и его проявлений в различных социально-экономических системах применительно к вопросам использования государственных механизмов экономического стимулирования позволил сформулировать четыре основные типологические группы, охарактеризовать и соответствующим образом сгруппировать зарубежные страны и Российскую Федерацию (табл. 3).

Таблица 3

Группировка стран по фактору «добровольность или командность»

Широко распространены механизмы добровольной кооперации (А)	Механизмы добровольной кооперации играют заметную роль (Ab)	Механизмы добровольной кооперации существуют, но их роль незначительна (aB)	Механизмы добровольной кооперации практически отсутствуют (B)
США, Канада, Новая Зеландия, Швейцария, Англия, Нидерланды, Германия, Япония, Греция, Португалия, Испания, Ирландия, Саудовская Аравия, Иран	ЮАР, Индия, Бразилия, Литва, Латвия, Эстония, Китай	Украина (западная), Египет, Тунис	Россия, Украина (восточная) Казахстан, Белоруссия

В условиях России при импортировании природоохранных механизмов государственного регулирования из зарубежного опыта следует непредвзято учитывать свои институциональные особенности. Поэтому, даже понимая и стимулируя добровольные действия бизнеса и местных сообществ в области образования и утилизации экологически неблагоприятной продукции, важно обеспечить прямое действие экономических механизмов. Создание в этой сфере саморегулируемых организация (СРО) и систем страхования не даст эффекта, так как в условиях России этот импортируемый из западной традиции институт вырождается в передачу части полномочий государственного регулирования и переложение на бизнес содержания околосударственных перераспределительных организаций. Как показал опыт деятельности СРО в проектировании и строительстве в последние годы, расходы бизнеса в условиях СРО по сравнению с государственным лицензированием возрастают, а возможности саморегулирования, укрепления горизонтальных кооперационных связей остаются слабыми.

**Стимулирующий или подавляющий эффект.** По своему характеру применение механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции может быть стимулирующим или подавляющим. «Стимулирующий» – направлен на сокращение производства опасных отходов в процессе «жизненного цикла» за счет применения «мягких» экономических методов государственного регулирования,

таких, например, как субсидии на закупку новых установок и т.п.; способствует увеличению производства на базе новых технологий, позволяет улучшить использование и охрану природных ресурсов. «Подавляющий» – предполагает использование административных и рыночных инструментов и посредством жесткой правовой, налоговой, кредитной, штрафной политики; практически подавляет, пресингует развитие определенных производств. В реальной действительности данные механизмы в отношении экологически неблагоприятной продукции не существуют в чистом виде. Неизбежно их сочетание в территориальном аспекте.

Примерами «стимулирующего» подхода являются такие инструменты, как государственные субсидии, гранты, пониженные ставки налогов, дотации для определенных регионов или сообществ, системы залогов и платы за возвращение вторсырья, а также особые правила в системе закупок. Примерами «подавляющих» механизмов являются налоги, штрафные санкции и иные сборы, повышающие себестоимость товаров и услуг и таким образом снижающие уровень спроса и, в конечном итоге, уровень производимых продуктов и отходов. Важно отметить, что популярные во многих странах механизмы «колпака», предусматривающего создание квазирыночных структур обмена разрешенными объемами выбросов, относятся к «подавляющим» методам, хотя и более гибкие, чем традиционные.

Так, в практике природоохранного регулирования известен широкий круг мер «позитивного» государственного вмешательства с целью развития определенных процессов, практик и технологий. Так, в США широко распространены формально закрепленные предпочтения в области государственных закупок в пользу продуктов, содержащих материалы, полученные в результате вторичной переработки отходов. Такие правила действуют как на федеральном уровне, так и на уровне штатов (Арканзас, Колорадо, Индиана и др.) и местных органов власти. Другим примером более комплексного «стимулирующего» подхода является создание в г. Хидерабад (Индия) предприятия по производству топлива из отходов. Финансирование предприятия производилось по льготным условиям (ставка в 6% годовых, двухгодичная отсрочка возврата, амортизация в течение 5 лет) за счет правительственного Совета по развитию технологий, задачей которого является целевая поддержка развития новых технологий, особенно в области возобновляемых источников энергии. Государство также приложило усилия для создания рынка сбыта продукции завода в Хидерабаде за счет ужесточения требований по допустимым уровням выбросов предприятий, использующих низкокачественный уголь с целью перевода их на использование топлива, производимого из отходов.

Страновые институциональные системы различаются по признаку доминирования того или иного типа механизмов. В основе выбора стимулирующих или подавляющих механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции находятся два признака: (1) исторически обусловленная роль государства в стимулировании и надзоре за экономическими процессами и (2) уровень инновационной активности в экономике. Так, в российском обществе является традиционной роль государства как надзорно-карательного института, причем, зачастую руководствующегося интересами правящих элит, а не общества в целом. В то же время, в Японии государство часто выполняет роль «наставника» для частного сектора, определяющего перспективные направления в раз-

витии не только экономики в целом, но и отдельных технологий [4], предоставляющего субсидии и иные льготы для развития таких технологий, но, в то же время, вовремя меняющего курс в соответствии с изменениями экономической и политической ситуации.

Важно также рассмотреть вторую предпосылку этого фактора – уровень инновационной активности в экономике, то есть готовность акторов к вложению собственных (негосударственных) средств в развитие новых, перспективных технологий сокращения производства или переработки отходов. В случаях, когда уровень инновационной активности высок, и, в идеале, компании обладают значительными средствами для капитальных вложений, эффективность государственных субсидий для начального стимулирования коммерциализации передовых технологий может быть достаточно высока, таким образом, сокращая срок, в течение которого такие субсидии необходимы. В то же время, если экономика в целом не готова к значительным вложениям средств в инновации – особенно если для этого структурно недостаточно свободных средств, инициативы государства в области субсидий оказываются неэффективными.

Выполненный анализ фактора «Стимулирующий и подавляющий эффект» и его проявлений в различных социально-экономических системах применительно к вопросам использования государственных механизмов экономического стимулирования позволил сформулировать четыре основные типологические группы, охарактеризовать и соответствующим образом сгруппировать зарубежные страны и Российскую Федерацию (табл. 4).

К первой группе в первом приближении можно отнести страны с преобладанием стимулирующего подхода к природоохранному регулированию, относительно высоким уровнем инновационной деятельности и, в какой-то мере, «патерналистским» подходом государства. К четвертой – страны с доминированием подавляющих механизмов природоохранного регулирования и четко выраженной командно-карательной функцией государства.

Таблица 4 – Группировка стран по фактору «стимулирующий или подавляющий эффект»

Широко распространены стимулирующие механизмы (А)	Стимулирующие механизмы играют заметную роль (Ab)	Стимулирующие механизмы существуют, но их роль незначительна (aB)	Доминируют подавляющие механизмы (B)
Канада, Новая Зеландия, Швейцария, Англия, Нидерланды, Германия, Япония, Греция, Португалия, Испания, Ирландия, Индия, Бразилия, Литва, Латвия, Эстония	Китай, Саудовская Аравия, Иран, США	ЮАР, Чили, Аргентина	Россия, Украина, Казахстан, Белоруссия, Египет, Тунис



**Априорная оценка целесообразности и направлений импортирования экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции из опыта зарубежных стран.** Благодаря развитию интернета и цифровых технологий стал возможен доступ к огромным массивам информации, в том числе и в сфере природоохранного регулирования. Впервые возникла реальная возможность практически неограниченного расширения диапазона выбора возможных решений природоохранных проблем для большинства распорядителей ресурсов за счет доступа к информации о лучших практиках различных стран. Более того, это стало доступным в режиме реального времени. Облегчение задачи поиска новой информации и нахождения наиболее подходящих вариантов породило но-

Таблица 5  
Оценка стран по совокупности факторов выбора методов управления природоохранной деятельностью

Страна	Точность определения прав собственности и сила традиций их соблюдения	Степень концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления	Добровольность или командность	Стимулирующий или подавляющий эффект
Россия	B	A	B	B
США	Ab	B	A	Ab
Швейцария	A	C	A	A
Япония	A	D	A	A
Украина (Восточная)	B	D	B	B
Украина (Западная)	aB	D	aB	B
Казахстан	B	A	B	B
Белоруссия	aB	A	B	B
Китай	A	A	Ab	Ab
Чили	Ab	A	–	aB
Нидерланды	A	C	A	A
Германия	A	B	A	A
Канада	Ab	B	A	A
Новая Зеландия	Ab	–	A	A
Англия	A	–	A	A
Индия	aB	B	Ab	A
Бразилия	Ab	B	Ab	A
Литва, Латвия, Эстония	aB	–	Ab	A
Саудовская Аравия	A	D	A	Ab
Иран	aB	D	A	Ab
ЮАР	Ab	B	Ab	aB
Египет	B	D	aB	B
Тунис	B	D	aB	B
Сирия	–	D	–	–

вую проблему: разработка научно-методического обоснования самой процедуры отбора в самостоятельную междисциплинарную задачу. Реализуемая в настоящей работе методология априорной оценки целесообразности импортирования экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции из опыта зарубежных стран на основе многофакторного анализа позволяет сузить поле рассматриваемых «лучших практик» с позиций современной институциональной ситуации в России. Основными факторами, позволяющими осуществить такой априорный отбор с позиций оценки эффективности импортирования экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции из зарубежного опыта именно для России следует назвать: (1) точность определения отношений собственности и сила традиций их соблюдения; (2) степень концентрации распорядительных функций на различных уровнях территориального управления; (3) преобладание добровольности или командности; (4) стимулирующий или подавляющий эффект.

Оценка стран по результатам сопряженного анализа совокупного воздействия рассмотренных выше факторов, выполненная в аспекте выбора природоохранных механизмов относительно экологически неблагоприятной продукции, показала достаточно широкий диапазон характеристик (табл. 5).

Применительно к разработке экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции для условий Российской Федерации с правами собственности предстоит решать тройственную задачу, каждая грань которой противостоит другой. Суть этой задачи в том, что, с одной стороны, нужно охватывать перемены и новые универсальные механизмы, свойственные ОЭСР и ВТО, обеспечить унификацию подходов к применению экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции и связанной с ними экологической оценкой ущерба от хозяйственной деятельности в соответствии с директивами ОЭСР, что относится к одной из задач, связанных с инкорпорацией прецедентного права Совета Европы, которая стоит сегодня перед Россией. С другой стороны, нужно преодолевать негативные последствия многих перемен и ошибок постсоветского периода. И, наконец, нужно сохранить ценное из наследия прошлого. К сожалению, в

России нет даже общей институциональной теории динамики этого процесса, что несколько ограничивает возможности применения институционального подхода к разработке экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции, эффективных в условиях Российской Федерации.

Тем не менее, выполненный институциональный анализ показал, что наиболее интересен опыт стран ВЕКЦА, Прибалтийских государств, стран Центральной Европы, поскольку все они в той или иной степени имеют социалистическое прошлое. Также нельзя игнорировать и опыт наиболее экономически развитых стран Европы, однако, требуется особенно тщательно изучать те периоды их истории, когда, в соответствии с выбранными факторами, институциональная система в природоохранной сфере была наиболее близка современной России.





Несмотря на серьезные различия в системах управления экологически неблагоприятной продукцией в странах с различной институциональной структурой (представленных на рисунке), предварительный анализ показывает, что тенденция к распространению добровольных институтов и преобладание «стимулирующих» подходов чаще наблюдается в странах с определенными правами собственности. В то же время, такие подходы могут успешно применяться в системах с преобладанием как национального, так и регионального, а также местного уровня при распределении природоохранных полномочий. Таким образом, при общей нестабильности прав собственности в Российской Федерации, а также относительно слабых традициях их соблюдения, институты управления экологически неблагоприятной продукцией следует развивать с учетом опыта стран с подобным опытом развития; необходимо постепенное развитие природоохранных институтов с преобладанием контрольных функций, при использовании элементов «стимулирующего» подхода и добровольных механизмов как дополнительных, но ни в коем случае не замещающих более традиционные подходы.

Следует также отметить, что в большинстве стран с развитыми экономическими институтами и традициями природоохранного управления происходило размывание «командно-карательной» ориентации за счет развития «добровольных» и «стимулирующих» механизмов. Однако исходной точкой всегда являлся комплекс бюрократических, контрольных и запретительных мер, постепенно замещаемых (и то лишь частично) более «мягкими» инструментами. Скорость этого процесса напрямую зависит от уровня стабильности прав собственности и готовности общества и экономики в целом к поддержке инноваций в природоохранной сфере. В условиях России такой переход будет длительным, в первую очередь, за счет неопределенности прав собственности. Поэтому развитие системы институтов управления экологически неблагоприятной продукцией на среднесрочную перспективу должно производиться в сторону укрепления командных и контрольных институтов с грамотно подобранными элементами «стимулирующих» механизмов.

Оценивая возможности инструментальной корректировки российской институциональной системы в аспекте целерационального воздействия на неформальные институты, придерживаясь в этом вопросе конструктивистских позиций [7, 8] и признавая принципиальную возможность расширения институциональной колеи, следует подчеркнуть инерционность изменения стереотипов поведения. Поэтому в современных условиях России, понимая важность развития стимулирующих «мягких» мер, применение экономических механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции должно сопровождаться жесткими санкциями за невыполнение законодательных природоохранных норм. Следует учитывать важность тщательной проработки адресности воздействий со стороны государства при разработке стимулирующих мер применения механизмов в отношении экологически неблагоприятной продукции.

*Концентрация распределительных функций:*

Доминирует национальный уровень (А)	Россия, Казахстан	Страны Прибалтики, Белоруссия	Новая Зеландия, Бразилия, Чили	Китай
Доминирует региональный уровень (В)		Индия	США, ЮАР, Канада	Англия, Германия
Доминирует локальный уровень (С)				Швейцария, Нидерланды
Сложный баланс распределения пучков правомочий (D)	Украина (Восточная), Сирия, Тунис, Египет	Саудовская Аравия, Иран, Украина (Западная)		Япония
<i>Права собственности:</i>	Нестабильны, слабое влияние традиций соблюдения (В)	Нестабильны, сильное влияние традиций соблюдения (аВ)	Точно определены, слабое влияние традиций соблюдения (Ав)	Точно определены, сильное влияние традиций соблюдения (А)

-  преобладание «подавляющих» институтов
-  преобладание «стимулирующих» институтов
-  доминирование «командных» институтов
-  распространение «добровольных» институтов

*Карта институтов управления экологически неблагоприятной продукцией*

**Библиографический список**

1. Олейник, А.Н. Институциональная экономика: учеб. пособие / А.Н. Олейник. – М.: Инфра-М, 2002. – 416 с.
2. Badie, B. L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique. Paris, Fayard, 1992.
3. Коуз, Р. Фирма, рынок, право: сборник статей / Р. Коуз.; пер. с англ. Б. Пинскера, науч. ред. Р. Капелюшников. – М.: Дело, 1999. – 126 с.
4. Паин, Э.А. Особый путь: инерция без традиций: препринт WP14/2008/01/ Э.А. Паин. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. – 32 с.
5. European social survey. Round 2: 2004-2005.
6. Омаэ, К. Идеи стратегов: искусство японского бизнеса (The Mind of the Strategist – The Art of Japanese Business. – New York, 1982).
7. Природоохранные институты в современной России / науч. ред. Г.А. Фоменко; научно-исследовательский проектный ин-т «Кадастр». – М.: Наука, 2010. – 447 с.
8. Фоменко, Г.А. Управление природоохранной деятельностью: основы социокультурной методологии / Г.А. Фоменко. – М.: Наука, 2004. – 390 с.
9. Coase, R. The Problem of Social Cost. – "Journal of Law and Economics", 1960, v. 3, № 1.
10. Equator Principles: environmental and social risk management for project finance. – URL: <http://www.equator-principles.com>
11. Jonas, H. The imperative of responsibility (In Search of an Ethics for the Technological Age). – Chicago; L.: Univ. of Chicago press, 1984. – 225 p.