

Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное
предприятие кадастров природных ресурсов (НПП «Кадастр») Министерства природных
ресурсов Российской Федерации

Серия «Экономика природопользования»

Фоменко Г.А., Швец А.А., Фоменко М.А., Михайлова А.В.

Особенности функционирования рынка экологических услуг и подходы к его регулированию

Научный доклад №11/2001

Ярославль
2001

УДК 502.3/34
ББК 20.18
О 72

*Печатается по решению
ученого совета НПП «Кадастр»*

О 72 Особенности функционирования рынка экологических услуг и подходы к его регулированию: Научный доклад / Г.А. Фоменко, А.А. Швец, М.А. Фоменко, А.В. Михайлова; Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. - 66 с.

ISBN 5-901131-11-8

Настоящий доклад подготовлен при поддержке Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Научный редактор — к.г.н. Г.А. Фоменко

В докладе рассмотрены основные черты и особенности рынка экологических услуг; анализируется деятельность фирм, осуществляющих природоохранные функции, как основных субъектов рынка экологических услуг; рассмотрено влияние преобразований в российской экономике на природоохранное управление и состояние рынка экологических услуг; изложены основные направления государственного регулирования рынка экологических услуг. Издание представляет интерес для руководящих работников и специалистов в области природоохранного управления, и рационального природопользования, научных и учебных организаций.

Все права авторов защищены. Никакая часть настоящего доклада не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, если на то нет письменного разрешения издателя. Copyright © 2001.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the Publisher. Copyright © 2001.

ISBN 5-901131-11-8

© Авторский коллектив, 2001
© НПП «Кадастр», 2001

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. Основные черты и особенности рынка экологических услуг	7
2. Цены и ценообразование на рынке экологических услуг	13
3. Фирмы как основные субъекты рынка экологических услуг	17
3.1. Общая характеристика фирмы	17
3.2. Подходы к анализу деятельности фирм на рынке экологических услуг	22
4. Особенности трансформации российского общества и природоохранного управления	27
4.1. Преобразования в российской экономике и природоохранная политика	27
4.2. Тенденции и особенности развития природоохранного управления в последние десятилетия (на примере г. Ярославля)	30
5. Основные направления государственного регулирования рынка экологических услуг	35
5.1. Сохранение и увеличение емкости рынка экологических услуг	35
5.2. Укрепление рыночных принципов в секторе экологических услуг	36
Литература	39
Приложения	42
Приложение 1. Природоохранные институты (формальные и неформальные) и их воздействие на развитие и формы природоохранных организаций	43
Приложение 2. Общее описание формальных природоохранных институтов, представленных в виде основных нормативных правовых актов федерального и регионального уровня	46
Приложение 3. Особенности целевой ориентации фирм на рынке	52
Приложение 4. Опыт различных стран в проведении антимонопольной и конкурентной государственной политики	60

ВВЕДЕНИЕ

Природоохранная деятельность должна осуществляться на принципах устойчивого развития, обеспечения права не только нынешнего, но и будущих поколений граждан России на здоровую окружающую среду. Путь к этому – через преодоление негативных последствий антропогенного воздействия к экологически безопасному, неистощительному природопользованию, через активизацию инновационной деятельности в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Инновационная деятельность в природоохранной сфере предполагает существование рынка экологических услуг, на котором осуществляются операции с товарами, работами и услугами, направленными на снижение негативного антропогенного воздействия на окружающую среду. В основе рынка экологических услуг лежат товарно-денежные отношения по поводу реализации указанных товаров, работ и услуг, среди которых: экспертные услуги; аудирование; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), ноу-хау; мониторинг; товары промышленного назначения и экологические услуги в сфере производства; информационное обеспечение природоохранной деятельности; консалтинг (консультирование); образование и просвещение; экострахование; правовое обслуживание (в том числе арбитражная и судебная практика); учёт и оценка природных ресурсов; оценка качества окружающей природной среды; регулирование клиринговых поста-

вок в экологической сфере; обслуживание рынка экологического оборудования; издательское дело; лизинг и др.

Рынок экологических услуг в Российской Федерации в настоящее время находится в стадии формирования; его зачатком являются элементы рынка НИОКР (где гранты на научные разработки по экологии даются на конкурсной основе). Ситуация на рынке экологических услуг изменяется под влиянием спроса, который, в свою очередь, зависит от общей экономической обстановки, экологической конъюнктуры и испытывает регулирующие воздействия государства. Именно поэтому рынок экологических услуг является вторичным, во многом искусственным (в отличие, например, от рынка хлеба). Это предполагает доминирующую роль общественного и государственного регулирования, при отсутствии которых рынок практически не может эффективно функционировать из-за постоянной угрозы его излишней монополизации коммерческими и общественными организациями, пытающимися взять на себя осуществление функций контроля, координации, лицензирования, экспертизы и нормирования, что ведет к сужению и фактической ликвидации рыночной сферы.

Успешное развитие рынка экологических услуг, его масштаб, емкость и наполнение зависят от государственного воздействия на природопользователей с целью соблюдения ими природоохранных требований. В связи с этим се-

годня крайне важно изучение реально существующего в России рынка экологических услуг и определение основных направлений его государственного регулирования.

В настоящем докладе на основании обобщения результатов исследований, выполненных в 2000 году при поддержке Министерства природных ресурсов Российской Федерации, изложены основные черты и особенности рынка экологических услуг, ценообразования; проанализирована деятельность фирм, осуществляющих природоохранные функции, как основных

субъектов рынка экологических услуг; показано влияние преобразований в российской экономике на природоохранное управление и состояние рынка экологических услуг; сформулированы важнейшие направления государственного регулирования рынка экологических услуг.

Данный доклад носит постановочный характер. Не претендуя на всеобъемлющее описание происходящих процессов, он служит обоснованием для углубленного изучения рынка экологических услуг с позиций оптимизации природоохранного управления.

Основные черты и особенности рынка экологических услуг

Развитие природоохранных институтов предполагает наличие спроса и предложения на соответствующие товары, работы и услуги, которые формализуются в операциях на рынке экологических услуг.

Важнейшим условием возникновения рынка являются общественное разделение труда и специализация. Первая из этих категорий означает, что в любом более или менее многочисленном сообществе людей никто из участников хозяйства не может жить за счет полного самообеспечения всеми производственными ресурсами, всеми экономическими благами. Различные субъекты хозяйственной деятельности специализируются на производстве конкретных благ, что обосновывается принципом сравнительного преимущества, то есть способностью производить продукцию при относительно меньшей альтернативной стоимости. В аспекте рассмотрения экологических услуг, рынок формируется в результате более эффективного выполнения работ в сфере охраны окружающей среды (например, по разработке природоохранного оборудования, проектной природоохранной документации и т.д.) не самими субъектами-природопользователями, а специализированными организациями, которые смогли минимизировать издержки производства.

Возникновение и функционирование рынка неразрывно связано с процессом потребления, обусловленным полезным эффектом (полезностью), которым обладают эти товары, работы и

услуги. В измерении полезности в общем виде выделяют два подхода — кардиналистский и ординалистский. Кардиналисты исходят из того, что можно измерить точную величину полезности, извлекаемой из потребления товара или услуги. Для этого были предложены условные единицы измерения — ютилы. Однако, в связи с методологическими сложностями создания точного измерителя полезности этот подход не мог широко использоваться. Поэтому (в значительной мере, как ответ на проблему методической сложности точного измерения полезности) сформировалась ординалистская концепция, приверженцы которой отрицают саму возможность численного измерения полезности. Вместо этого предполагается упорядочение потребителем своих предпочтений в отношении благ. Потребитель классифицирует выбор благ по степени удовлетворения: 1-й выбор — наибольшее удовлетворение, 2-й выбор — меньшая степень удовлетворения, 3-й выбор — еще меньшая степень удовлетворения и т.д. Такая классификация дает ясное представление о предпочтениях потребителей относительно благ, но не дает четкого представления о различиях удовлетворения между 1-м и 2-м выборами, 2-м и 3-м выборами и т.д.

Согласно теории полезности, различают общую и предельную полезности. Под общей полезностью понимается совокупная величина полезного эффекта, получаемого от потребления данного количества товара или услуг в опреде-

ленный промежуток времени. Общая полезность индивида обычно увеличивается по мере того, как он потребляет все большее количество некоторого продукта (услуги), но, как правило, со все меньшей скоростью. Каждая дополнительно потребляемая единица добавляет все меньшую предельную полезность по мере того, как потребность индивида в этом продукте насыщается. Предельная полезность выражает зависимость между количеством имеющихся в наличии благ и их полезностью. При увеличении количества блага полезность каждой последующей единицы уменьшается. Полезность последней наличной части блага называется предельной полезностью. Большинство товаров и услуг проявляют свойство убывающей предельной полезности, и потребители стремятся платить все меньше за добавочные единицы этих товаров и услуг, поскольку последние приносят все меньшую степень удовлетворения. Таким образом, предельная полезность какого-либо товара или услуги в данный момент — это готовность потребителя заплатить за него определенную максимальную цену. При этом потребители стремятся максимизировать полезность, то есть получить максимальный эффект от потребления благ.

Индикатором полезности в рынке является ценность товара (услуги), которая определяется его дефицитностью. В классической рыночной ситуации то, что существует в изобилии и доступно для всех желающих, не имеет какой-либо экономической стоимости, насколько бы это благо ни было желательным по моральным, эстетическим и иным причинам. Товар (услуга) становится предметом купли-продажи в момент, когда перестает быть свободно доступным и переходит в раздел дефицитных. Так, вода для питья на берегу чистейшего озера не является экономическим благом; таковым она становится, например, в пустыне, где потребность человека в питье оказывается выше, чем доступное для удовлетворения этой потребности количество воды.

В целом рынок представляет собой механизм распределения и использования ограниченных ресурсов, основанный на добровольном обмене. Он эффективно решает проблему производства необходимых потребителю товаров и ус-

луг. Через рынок происходит стихийное приспособление объемов и структуры производства к объему и структуре общественных потребностей, распределение факторов производства между различными отраслями, то есть решается вопрос, что и в каком количестве производить. Так, в результате усиления в обществе осознания реальности экологической катастрофы и необходимости введения жестких природоохранных ограничений, с конца 80-х годов в стране происходило активное формирование соответствующих институциональных и организационных условий (усиление природоохранного законодательства, возникновение и развитие природоохранных органов). Постепенно, по мере происходящих изменений, стали возникать и активно функционировать на рынке организации и фирмы, специализирующиеся на оказании предприятиям-природопользователям услуг по снижению негативного воздействия на окружающую природную среду (изготовление природоохранного оборудования, консалтинговые услуги, разработка природоохранной документации и др.).

Рынок экологических услуг имеет свои особенности, которые необходимо учитывать при определении направлений повышения эффективности природоохранного управления. Прежде всего, это зависимость рынка (его масштаба, эффективности операций и т.д.) от степени осознания обществом экологических проблем, реальности угрозы глобальной экологической катастрофы, необходимости сдерживания негативного антропогенного воздействия на окружающую природную среду. С другой стороны — общественный характер потребления многих экосистемных услуг и ресурсов окружающей среды, принципиальная невозможность четко разграничить функции владения и пользования ими (например, ассимиляционный потенциал территории). Все это обусловило возникновение системы ограничений в виде соответствующих природоохранных институтов. Институты — это созданные обществом ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Они задают схему побудительных мотивов человеческого взаимодействия и включают в себя все формы ограничений для

того, чтобы придать определённую структуру человеческим взаимоотношениям. Институты определяют и ограничивают набор имеющихся альтернатив и бывают формальными (зафиксированные правила) и неформальными (общественные условности и кодексы поведения). Главная роль институтов в обществе заключается в уменьшении неопределённости путем установления устойчивой (хотя не обязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми. Важный элемент механизма функционирования институтов состоит в том, что установление факта нарушения не требует специальных усилий, и что нарушитель подвергается наказанию.

Природоохранные институты, задавая структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия в сфере природопользования, обеспечивают функционирование рынка экологических услуг. Изменяясь с течением времени под воздействием социума, они обеспечивают экономическую и политическую гибкость рыночных механизмов для адаптации к новым условиям: стимулируют инновации, поощряют экономических субъектов, оптимизируют процесс ценообразования.

В соответствии со сложившимися в конкретный момент времени природоохранными институциональными условиями органы государственной власти осуществляют свою деятельность и тем самым формируют рынок экологических услуг, регулируя его емкость посредством принуждения природопользователей к соблюдению природоохранных требований. Поскольку природопользователи при этом не обладают всей полнотой информации и необходимыми ресурсами, для минимизации их издержек по соблюдению указанных требований возникают фирмы, которые специализируются на выполнении специализированных работ, товаров и услуг. Институциональные рамки оказывают решающее влияние и на то, какие именно фирмы возникают, и на то, как они развиваются. В свою очередь, и фирмы оказывают влияние на происходящий процесс институциональных изменений: они структурируют взаимоотношения между субъектами рынка и определяют согласованность их действий.

В основе рынка экологических услуг лежат товарно-денежные отношения по поводу реализации работ, товаров и услуг, направленных на снижение негативного антропогенного воздействия на окружающую среду, среди которых: экспертные услуги; аудирование; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), ноу-хау; мониторинг; товары промышленного назначения и экологические услуги в сфере производства; информационное обеспечение природоохранной деятельности; консалтинг (консультирование); образование и просвещение; экострахование; правовое обслуживание (в том числе арбитражная и судебная практика); учёт и оценка природных ресурсов; оценка качества окружающей природной среды; регулирование клиринговых поставок в экологической сфере; обслуживание рынка экологического оборудования; издательское дело; лизинг и др.

Картина рынка экологических услуг постоянно изменяется под влиянием спроса, который, в свою очередь, зависит от общей экономической обстановки, экологической конъюнктуры и регулирующих воздействий со стороны государства. В соответствии с этим, функционирующие на нем природоохранные фирмы и организации по функциональной ориентации можно разделить на четыре следующих типа.

Первый тип включает организации, выполняющие работы по изучению состояния природного капитала территории. По характеру деятельности они подразделяются на несколько групп:

- выполняющие работу по сбору и обработке территориальной экологической информации, разработке территориальных экологических ограничений и регламентаций;
- разрабатывающие методы обработки конкретной территориальной информации, проектирующие информационные сети, организующие информационные потоки под задачи территориального природоохранного управления;
- выполняющие анализ и прогноз воздействия на окружающую среду хозяйствующих субъектов;
- осуществляющие наблюдение за состояни-

ем общественного мнения по эколого-экономическим вопросам.

Второй тип объединяет организации, оказывающие экологические услуги субъектам хозяйственной деятельности. В нем выделяют организации, которые:

- проводят работы по выполнению экологической инвентаризации, разработке проектов норм ПДВ и ПДС, разделов ОВОС и другой документации для промышленных и сельскохозяйственных предприятий (специализированные и комплексные центры);
- выполняют на хозрасчетной основе анализы редко встречающихся загрязняющих веществ, для обнаружения которых требуется специальное оборудование, иметь которое региональным контрольным службам нерентабельно. Сюда входят и эколого-аналитические услуги населению;
- разрабатывают природоохранные технологии;
- разрабатывают и изготавливают природоохранное и контрольно-аналитическое оборудование в области охраны окружающей среды, а также оказывают услуги по его эксплуатации;
- осуществляют экспертно-консультационные услуги. Их основные задачи — помощь в выборе наиболее эффективных технологий применительно к конкретным условиям, вариантов управленческих решений, в территориальном размещении производств и т. д.

Третий тип включает организации, которые выполняют работы по воспроизводству природной среды. Они, в свою очередь, подразделяются на организации, осуществляющие меры по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду (утилизация, переработка, захоронение твердых отходов производства, строительство и наладка очистных сооружений и т.д.), и организации по восстановлению природной среды (рекультивация земель, лесовосстановление и т.д.).

Четвертый тип объединяет организации, обеспечивающие функционирование самой инновационной инфраструктуры. По функциональному признаку они подразделяются на:

- выполняющие функции генерального заказ-

чика и консалтинговое обслуживание инновационных проектов;

- осуществляющие информационно-просветительскую работу (доступ к банкам данных на различных условиях) и экологическое образование (выпуск экологической литературы, кинофильмов, плакатов и т. д.);
- выполняющие экспертизу, включая государственную, научно-технических и инновационных программ, проектов (научная, финансово-экономическая, экологическая и др.);
- занимающиеся вопросами финансово-экономического обеспечения научно-технических и инновационных проектов с привлечением средств бюджетных и внебюджетных источников;
- осуществляющие производственно-технологическую поддержку создания новой наукоемкой продукции и технологий и их практического освоения на предприятиях, в том числе с использованием лизинга;
- специализирующиеся на продвижении научно-технических разработок и наукоемкой продукции на региональный, межрегиональный, федеральный, зарубежный рынки, включая маркетинг, рекламную и выставочную деятельность, патентно-лицензионную работу, защиту интеллектуальной собственности;
- выполняющие подготовку и переподготовку кадров для научно-технической и инновационной деятельности.

Необходимо иметь в виду, что приведенная типизация весьма условна, поскольку процесс формирования и развития инновационной инфраструктуры в условиях рынка очень динамичен и чувствителен к конъюнктуре. В настоящее время большинство фирм сложно отнести к какой-либо одной группе в силу многопрофильности и разноплановости выполняемых ими работ; в рамках одной организации происходит объединение нескольких функций.

Спрос на экологические услуги определяется развитием соответствующих формальных и неформальных институтов и регулируется государственным воздействием на природопользователей, вынуждая их заниматься природоохранной деятельностью. Особенности воздей-

ствия природоохранных институтов (формальных и неформальных) на развитие рынка экологических услуг изложены в приложении 1. Общее описание имеющихся в Российской Федерации формальных природоохранных институтов, представленных в виде соответствующих нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, представлено в приложении 2. Настоящий этап развития рынка экологических услуг характеризуется неотрегулированностью, стихийным формированием спроса и предложения, отсутствием необходимых обеспечивающих и контрольных структур, что способствует появлению теневой сферы. Все это предполагает доминирующую роль государственного регулирования, в отсутствие которого рынок практически не может эффективно функционировать из-за постоянной угрозы его излишней монополизации коммерческими и общественными организациями, пытающимися взять на себя осуществление функций контроля, координации, лицензирования, экспертизы и нормирования, что ведет к сужению и фактической ликвидации рыночной сферы.

Структура и характеристики рынка экологических услуг постоянно изменяются под воздействием комплекса правил, норм и принуждений, содержащих природоохранный аспект. Совокупность таких норм и принуждений образует институциональную систему. Субъектом институциональных изменений является предприниматель-природопользователь, реагирующий на стимулы, заложенные в институциональной системе. Источниками изменений служат меняющиеся относительные цены или предпочтения на выполнение работ, получение товаров и услуг, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду.

* * *

Таким образом, общий анализ рынка экологических услуг позволяет сформулировать следующие его особенности, актуальные для определения направлений повышения эффективности природоохранного управления в современных условиях России.

Во-первых, важнейшей особенностью рынка экологических услуг является его зави-

симость от эффективности государства и уровня развития институтов гражданского общества. Это обусловлено тем, что само существование природоохранных институтов связано с потребностями защиты сообществ людей от оппортунистических действий отдельных хозяйствующих субъектов, не желающих нести природоохранные издержки. Поэтому рынок экологических услуг особенно остро зависит от эффективности государственного регулирования, а природоохранные институты в большинстве своем носят социальный характер. Наиболее распространенные институты или их сочетания, направленные на проведение природоохранной политики, называют инструментами государственного регулирования. С их помощью устанавливается институциональная структура взаимоотношений между субъектами в природоохранной сфере. Природоохранные инструменты постоянно развиваются — начиная от традиционных религиозно обусловленных табу, экологических моральных кодексов и природосберегающих норм поведения до писаного права, обычного права и контрактов между юридическими и физическими лицами. Их реальное совокупное воздействие может как стимулировать, так и угнетать рынок экологических услуг. Поэтому крайне важно обеспечить мониторинг их использования с позиций оценки динамики и характера развития рынка экологических услуг.

Во-вторых, рынок экологических услуг характеризуется относительно высоким уровнем транзакционных издержек на получение непосредственными природопользователями информации об экологических ограничениях и, особенно, о полных выгодах и издержках реализации их деятельности с учетом экологической составляющей. В условиях совершенного рынка при нулевых транзакционных издержках, абсолютной полноте информации, а также при отсутствии оппортунизма со стороны отдельных природопользователей выполнение экологических ограничений автоматически происходило бы везде и всегда, а экстерналии (внешние эффекты), связанные с экологическими воздействиями, полностью интернализовались (включались в анализ) — однако это отсутствует в реальной жизни. Поэтому в любых обще-

ствах на протяжении всей истории люди создавали и создают природоохранные фирмы, которые в условиях неполноты информации, в первую очередь об экологических последствиях хозяйственной деятельности, минимизируют издержки взаимоотношений между людьми при выполнении экологических ограничений.

В-третьих, рынок экологических услуг зависит от сложившихся на реальных рынках цен на природные ресурсы и экосистемные услуги. Поэтому стимулирование повышения цен в природно-ресурсной сфере, изменение подходов к их экономической оценке (прежде всего, в направлении учета мотивации пользователей —

как юридических, так и физических лиц) является важнейшим направлением стимулирования развития рынка экологических услуг. Это вызвано тем, что осознание экологических ограничений на уровне сообществ людей вызывает появление природоохранных норм и правил (формальных и неформальных), ограничивающих использование природных ресурсов и экосистемных услуг; затем возникает восприятие окружающей среды как дефицитного природного ресурса, и у нее появляется экономическая оценка, которая непосредственно зависит от уровня экологических знаний и культуры общества.

Цены и ценообразование на рынке ЭКОЛОГИЧЕСКИХ УСЛУГ

Любой рынок не может существовать без цен. Поэтому рассмотрение особенностей системы цен и ценообразования является важным элементом изучения рынка, в том числе и рынка экологических услуг. Система цен, как подчеркивал Хайек, служит основным механизмом, который регистрирует все существенные последствия индивидуальных действий и выражает их в универсальной форме. Цены выступают как носители абстрактной информации об общем состоянии рынка, и никакой другой механизм не может их заменить. Наблюдая за движением цен, предприниматель согласовывает свои действия с действиями других (1990). В свою очередь общество также получает возможность целенаправленно воздействовать на институциональную ситуацию, ориентируясь на оценку приемлемости с социальных и экологических позиций динамики изменения ценового пространства на конкретных территориях, и тем самым влиять, с использованием методов рыночного регулирования, на мотивацию основной деятельности природопользователей.

В условиях административно-плановой экономики, которая характеризовалась централизованным установлением цен и их стабильностью, рынок экологических услуг практически отсутствовал. Выполнение услуг в природоохранной сфере осуществлялось соответствующими подразделениями в структурах союзных министерств и ведомств. Цены были достаточно жестко регламентированы.

С началом рыночных реформ деньги в России из формы учета и контроля превратились в форму измерения капитала; кардинально изменились отношения собственности; природная рента стала важнейшим источником первоначального накопления. Складывающиеся на рынках цены в условиях трансформации общества стали давать искаженные заниженные сигналы о ценности природных ресурсов и объектов, все в большей степени стимулируя экспорт ресурсов, делая его выгодным даже по демпинговым ценам, что не создавало необходимого спроса на рынке экологических услуг.

Несмотря на это, с началом рыночных реформ в Российской Федерации рынок экологических услуг постепенно начал формироваться, стали складываться рыночные цены на отдельные виды экологических услуг. Этому во многом способствовало создание в конце 80-х годов Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, введение в практику природоохранного управления экономических механизмов, прежде всего, платежей за загрязнение окружающей среды; возрастающие цены на природные ресурсы также способствовали повышению привлекательности и расширению рынка экологических услуг.

Следует подчеркнуть, что уровень цен — важнейший обобщающий показатель рынка, характеризующий складывающуюся ценовую среду на определенной территории в определенный период времени. Показатель уровня цен усредняет

цены множества индивидуальных актов купли-продажи, сглаживает (выравнивает) возможную вариацию цен и проявляется как средняя величина, тенденция, отражающая определенную закономерность ценообразования. Оценка уровня цен, кроме констатации состояния цен на момент или за отрезок времени (их дифференциации), включает характеристику структуры цены и закономерностей поведения рыночных цен: взаимное влияние уровней цен различных экологических услуг (товаров), уровня цен и качества экологической услуги (товара), зависимость уровня цен от различных факторов, изменимость цен в пространстве и во времени и т.д.

Изучение характеристики, динамики ценового пространства и территориальной структуры цен представляет собой одно из основных направлений анализа рынка экологических услуг. Пропорции между элементами цены подчиняются рыночным закономерностям, зависят от конъюнктуры рынка и одновременно испытывают регулирующее воздействие государства в виде налоговой политики и административного регулирования. В этом аспекте актуальным является вопрос ценообразования. В понятие «ценообразование» входит совокупность организационных и методологических мер по установлению цен на экологические услуги (товары). Процесс ценообразования прежде всего характеризуется конкретизацией основных аспектов мотивации субъектов, действующих на рынке, важнейшие среди которых:

- **получение максимальной прибыли.** Многие фирмы хотели бы установить на предоставляемые ими экологические услуги такие цены, которые обеспечивали бы максимальную прибыль. Для этого определяется возможный спрос и предварительные издержки по каждому варианту цен. Из альтернатив выбирается та, которая принесет в краткосрочной перспективе максимальную прибыль. В реализации данной цели ориентируются на краткосрочные ожидания прибыли и не учитываются долгосрочные перспективы, определяемые использованием всех других элементов маркетинга, политикой конкурентов, регулирующей деятельностью государства;

- **оптимальное увеличение сбыта.** Фирма считает, что увеличение объема сбыта приведет к снижению издержек на единицу продукции и к увеличению прибыли. Исходя из возможностей рынка, устанавливают цену как можно ниже, что именуется «ценовая политика наступления на рынок». Фирма снижает цены на экологические услуги до минимально допустимого уровня, повышая свою долю на рынке, добивается снижения издержек и на этой основе может и дальше снижать цены;

- **«снятие сливок»** благодаря установлению высоких цен. Фирма устанавливает на каждую новую экологическую услугу максимально возможную цену благодаря сравнительным преимуществам новинки. Когда сбыт по данной цене сокращается, фирма снижает цену, привлекая к себе следующий слой клиентов, достигая в каждом сегменте целевого рынка максимально возможного оборота;

- **лидерство в качестве.** Фирма, которая способна закрепить за собой такую репутацию, устанавливает высокую цену, чтобы покрыть большие издержки, связанные с повышенным качеством и необходимыми для этого затратами.

В целом можно сказать, что на рынке фирмы продают свои услуги (в том числе и экологические) по ценам и тарифам, установленным по их усмотрению или на договорной основе, и только в частных случаях, предусмотренных формальными ограничениями, — по государственным ценам.

Важнейшая особенность процесса ценообразования на рынке экологических услуг состоит в значительно большей степени его подверженности общественному регулированию, в том числе государственному. Это объясняется его вторичностью (относительно, например, рынка хлеба). Даже при наличии федеральных законов в настоящее время этот рынок развит слабо, что связано в первую очередь с его неотрегулированностью, отсутствием определенных обеспечивающих и контрольных структур.

На процесс ценообразования на рынке экологических услуг существенное влияние также

оказывают складывающиеся цены на природные ресурсы и экосистемные услуги, значительная часть которых имеет общественный характер пользования и находится в государственной собственности. Можно утверждать, что именно цена на природные ресурсы в своей основе определяет уровень развития рынка экологических услуг и происходящие на нем институциональные изменения. Изменения в соотношении этих цен ведут к постепенной эрозии формальных норм природоохранного поведения и их замене другими нормами, что неизбежно отражается на состоянии рынка экологических услуг (его емкости, динамике и других характеристиках).

Особенность цен на природные ресурсы и экосистемные услуги состоит в том, что даже в условиях развитого рынка они лишь частично отражают их ценность. В результате возникают заблуждения относительно дефицитности ре-

сурсов, не учитываются социокультурные представления людей о ценности того или иного вида природопользования. Иными словами, рыночная система в существующем ее виде не способна эффективно распределять экологические ресурсы, то есть устанавливать адекватную цену на природные ресурсы и экосистемные услуги с учетом социальной значимости, что получило название сбои рынка (вставка 1).

Компенсировать сбой рынка, придать процессу ценообразования в сфере использования природных ресурсов социальную и экологическую направленность позволяет применение методологии эколого-экономического учета ООН (Рекомендации ..., 2000), которая объединяет несколько основных направлений (групп) методов оценок природных ресурсов и экосистемных услуг. В соответствии с наиболее распространенной классификацией (Комплексный экологический..., 1994 г.) выделены три основных

Вставка 1.

Наибольшую трудность в современной экономике природопользования представляют: вычленение и денежная оценка различных природных ценностей, неисключительность и неконкурентность (общественный характер потребления) многих из природных благ, ограниченные возможности их воспроизводства. Так, например, отсутствуют цены на многие природные ресурсы и объекты, как и соответствующие рынки (атмосфера Земли, водные пути, крупные экосистемы, ландшафт, звуковые и электромагнитные спектры и т.д.). Такие ресурсы, как воздух и вода, традиционно не имели цены или имели значительно заниженную цену, что приводит к их чрезмерному использованию и снижению качества. Ситуация осложняется общественным характером многих природных благ, которые не могут находиться в частной собственности и к которым возможен открытый и бесплатный доступ. При этом, однако, природные блага, формально не являясь товаром и находясь вне рыночной системы, тем не менее, становятся производственным фактором, то есть попадают в эту систему, принося чистую прибыль. Кроме того, в сложившейся практике экономического анализа в оценку стоимости проектов и принимаемых решений не включаются многие внешние эффекты (экстерналии) - последствия деятельности одной фирмы (или индивида) для других фирм, групп населения, индивидов, которые не являются участниками этой деятельности. Так, вырубка деревьев на склоне горы вызывает увеличение донных отложений в реке вдоль склона, что ведёт к проблемам и издержкам на их устранение для ферм, расположенных ниже по течению. В результате расходы, вызванные одним субъектом хозяйственной деятельности, приходится компенсировать другим. Серьёзные трудности обусловлены также такими факторами, как неизбежность транзакционных издержек (трудностей, связанных с необходимостью выполнения соглашений и условий в ходе совместного использования природных ресурсов — затраты времени, сил, расходы на переговоры и консультации, получение информации и т.д.), а также нечёткое определение прав собственности на ресурсы и объекты окружающей среды. И, наконец, неопределённость, вызванная недостаточным знанием экологических последствий хозяйственной деятельности при необратимости многих экологических процессов, что усугубляется недалекостью политиков при принятии решений в природно-ресурсной сфере, предпочтительным учётом краткосрочных последствий и недоучётом долгосрочных интересов.

подхода к экономической оценке природных ресурсов и экосистемных услуг:

- рыночная оценка (основанная на фактических ценах, тарифах, платежах и т.д.);
- нерыночная прямая оценка (основанная на субъективных представлениях пользователей ресурсов об их ценности);
- нерыночная косвенная оценка (основанная на данных об издержках, например, в связи с ущербом природной среде или в связи с соблюдением определенных стандартов).

Выполненные с использованием этих методов экономические оценки органично дополняют друг друга, в значительной степени компенсируют провалы (неверные сигналы) рынка и повышают роль категории полезности природных ресурсов для конкретных социальных

групп. Особенно велико значение новых подходов для оценки общедоступных естественных ресурсов совместного применения (ЕРСП)¹ и профилактики конфликтов, возникающих в связи с «трагедией общего достояния»².

В целом можно сказать, что изменение цен на природные ресурсы и экосистемные услуги в сторону повышения является важным направлением стимулирования развития рынка экологических услуг, поскольку истощение природных ресурсов на конкретных территориях составляет серьезную экологическую проблему, порождает социальные конфликты (которые на территориях с многонациональным населением зачастую приобретают этническую окраску) и ведет к необратимым негативным последствиям в экономическом и социальном развитии.

¹ Особенностью ЕРСП является то, что никто из лиц, участвующих в извлечении из них полезности, не имеет стимулов к ограничению и рационализации этого потребления. Данная ситуация является следствием того, что естественные ресурсы совместного применения, как правило являются истощимыми. И, если кто-либо проявляет сознательность, ограничивает свои потребности и выходит из процесса потребления, его место в силу конкуренции будет занято другим потребителем (Пахомова Н.В., Рихтер К.К., 1999).

² Трагедия общего достояния состоит в том, что пользователи естественных ресурсов или неспособны, или не желают достичь согласия и выработать эффективную, с расчетом на долгосрочную перспективу, стратегию управления ЕРСП (Пахомова Н.В., Рихтер К.К., 1999).

Фирмы как основные субъекты рынка экологических услуг

Эффективное функционирование рынка экологических услуг во многом определяется активностью фирм, осуществляющих природоохранные функции. Анализ рынка экологических услуг, определение подходов к его регулированию невозможны без рассмотрения особенностей деятельности фирм как субъектов этого рынка.

3.1. Общая характеристика фирмы

Специализированные природоохранные фирмы возникают на рынке экологических услуг с целью минимизации транзакционных издержек предприятий-природопользователей по выполнению ими природоохранных требований.

В общем виде фирма представляет собой обособленный субъект экономической деятельности, осуществляющий свои функции во внешней экономической среде, к которой относятся потребители, поставщики, государство, конкуренты, природные условия и общество в целом. Фирма представляет собой достаточно крупную организационно оформленную единицу и является самостоятельным юридически независимым экономическим агентом. Она выполняет особую функцию в экономике — покупает ресурсы с целью производства определенных товаров и услуг — и служит инструментом распределения ресурсов между альтернативными возможностями их использования. Существова-

ние и рост фирмы обеспечивается за счет разницы между совокупной выручкой и совокупными издержками, то есть, прибыли. Таким образом, прибыль всегда присутствует в деятельности фирмы — либо как главная цель, либо как один из значимых критериев.

Принято выделять пять основных признаков классификации фирм: размер, форма собственности, организационно-правовая форма, внутренняя структура управления, цель. Рассмотрим их более подробно.

Виды фирм по размеру. Размер фирмы может оцениваться по одному и/или нескольким критериям: численность занятых, объем используемого капитала, величина активов, объем продаж.

Как правило, в качестве основного критерия используется численность занятых: этот критерий является относительно стабильным во времени и достаточно универсальным для сравнения фирм в разных странах, в отличие от объема используемого капитала, величины активов или объема продаж. В соответствии с численностью занятых, выделяют три категории фирм: мелкие (малые) с численностью до 50 человек, средние, численность занятых на которых составляет от 50 до 500 человек, и крупные, где численность занятых превышает 500 человек.

Иногда при типизации фирм по размеру применяют несколько критериев. Например, в Германии используются такие критерии, как занятость, капитал и товарооборот (таблица 1).

Таблица 1. | Типизация фирм в ФРГ

Вид фирмы	Занятость, чел.	Капитал, млн. марок	Товарооборот, млн. марок
Малое предприятие	меньше 50	меньше 3,9	меньше 8
Среднее предприятие	51–250	3,9–15	8–32
Крупное предприятие	свыше 250	свыше 15	свыше 32

Источник: Авдашева С.Б., Розанова Н.М., 1998

Преобладание мелких, средних или крупных фирм на рынке, в том числе на рынке экологических услуг, обусловлено характером отдачи от масштаба, соотношением транзакционных издержек и издержек контроля, границами деятельности фирм, их стратегиями и другими факторами. Так, в начальный период реформ, когда формировался рынок экологических услуг, в Российской Федерации, в дополнении к имеющимся организациям природоохранного профиля (в основном ведомственной принадлежности), возникло большое количество мелких фирм, специализировавшихся на оказании услуг в экологической сфере. По мере развития рынка происходило их укрупнение путем объединения, изменения сферы деятельности или ликвидации.

Виды фирм по формам собственности. В зависимости от того, кто (государство или частное лицо) является собственником фирмы, выделяют государственные, частные и смешанные фирмы. Соотношение государственной, частной и смешанной форм собственности в экономической системе определяется историей развития национальной промышленности и политическими факторами. В современных экономиках доминирующую роль играет смешанная форма собственности, что, видимо, связано с ее большей эффективностью и возможностью усиливать преимущества и преодолевать недостатки как государственной, так и частной форм собственности (Розанова, 1998, С.39).

Виды фирм по организационно-правовой форме. Фирмы, в зависимости от организационно-правовой формы, подразделяются на несколько видов: индивидуальное предприятие, товарищество, корпорация (акционерное общество).

Индивидуальное (семейное) предприятие. Собственником фирмы является одно физическое лицо или одна семья. Поскольку для индивидуального предприятия преобладающим типом затрат на выполнение контрактов являются транзакционные издержки, а издержки по контролю относительно невелики, индивидуальное производство получило распространение в качестве мелких и средних фирм с небольшим производственным циклом и небольшим числом звеньев производственного процесса.

Товарищество. Различают два вида товариществ: полное, когда все участники являются одинаковыми собственниками фирмы, то есть обладают полной ответственностью и полным правом на результат ее деятельности, и командитное (товарищество с ограниченной ответственностью), в котором партнеры ограничивают свое участие вкладом и/или усилиями, не рискуя своим имуществом, но и получая только установленную часть совокупных результатов деятельности. В современных экономических системах фирмы, организованные в виде товариществ, занимают средние ниши рынка, со средними объемами сбыта. Наличие нескольких партнеров и объединение капиталов позволяет им избежать проблем финансирования, однако недостаточная мобильность управления сдерживает расширение фирмы до размера крупных предприятий, хотя это и не исключено.

Корпорация (акционерное общество). Корпорации бывают двух видов: открытые, акции которых котируются (продаются) на бирже, когда любой желающий может их приобрести, и закрытые, акции которых распределяются между ограниченным числом участников (например, только между работниками данной фирмы) и не продаются на бирже. Корпорация

путем выпуска акций позволяет в короткие сроки мобилизовать значительный объем денежных средств, что делает эту форму незаменимой для массового крупномасштабного производства. Поэтому корпорации дают основной объем продукции и являются лидерами рынка во многих странах.

Виды фирм по типам внутренней структуры управления. В зависимости от стадии развития фирмы, используемой ею технологии и других критериев выделяют несколько форм внутренней структуры управления фирмой, среди которых линейная, функциональная, штабная, многодивизиональная и др.

Линейная форма представляет собой последовательное управление всеми стадиями производственного процесса вплоть до сбыта. Она характерна для однопродуктового и однозаводского производства, поскольку позволяет минимизировать издержки контроля только в условиях последовательного управления всеми стадиями производственного процесса, что эффективно можно осуществить исключительно при однородной продукции. Рост масштабов выпуска при линейной форме ведет к неоправданному увеличению издержек управления. Данная форма была господствующей на ранних стадиях развития рыночных экономик с низким уровнем технологии конвейерного типа. В настоящее время линейная форма встречается в отраслях с простым производственным циклом типа жесткого конвейера, выпускающих однородный продукт: в табачной, мукомольной, стекольной, кожевенной промышленности.

Функциональная форма организации организует разделение производственного процесса по отдельным функциям (закупка сырья, производство, сбыт, исследовательские работы, бухгалтерия), каждая из которых имеет обособленное управление. Функциональная форма позволяет сократить издержки управления при выпуске разнородной продукции, не увеличивая существенно и транзакционные издержки, поэтому она характерна для фирм, выпускающих небольшой набор товаров, а также для мелких и средних производств. Жесткий контроль всех стадий выпуска продукции вне зависимости от числа производимых товарных марок не позво-

ляет использовать положительный эффект масштаба в производстве и сбыте и положительный эффект разнообразия. Это ограничивает применимость функциональной формы управления фирмой, которая преобладала в промышленно развитых странах в 30–40-е годы XX века.

Штабная (линейно-функциональная) форма. Внутри фирмы осуществляется одновременное управление по функциям производственного процесса и по продуктам с помощью особого органа управления — штаба. Штаб централизованно регулирует как стадии производственного процесса, так и производство отдельных видов продуктов, что позволяет фирме более гибко реагировать на изменения спроса и на изменения производства. Штабная форма ведет к сокращению издержек контроля многопродуктового производства (что позволяет реализовать положительный эффект разнообразия), но только за счет усиления централизации внутренней структуры. Относительная жесткость управления внутренними процессами продолжает действовать, что ограничивает возможности использования эффекта масштаба и в производстве, и в сбыте. Поэтому эта форма характерна для средних многопродуктовых фирм, действующих преимущественно на рынках потребительских товаров и продуктов питания. Многие оптовые и посреднические фирмы сравнительно небольшого размера также выбирают эту форму. В развитых странах штабная форма преобладала в 40–50-е годы.

Многодивизиональная (матричная) форма предполагает выделение продуктовых подразделений в отдельные управленческие объекты, хотя в целом и сохраняется принцип управления одновременно по продукту и по стадии производства. Продуктовые подразделения принимают самостоятельные решения относительно выбора качества товара, места сбыта, услуг, предоставляемых потребителю. Это позволяет расширить возможности использования эффекта разнообразия и в полной мере применить положительный эффект масштаба: жесткое ограничение маневренности управления при выпуске отдельных продуктов отпадает или, по крайней мере, существенно сокращается. За центральным руководством остается решение

всех финансовых и стратегических вопросов поведения как фирмы в целом, так и ее отдельных подразделений. Многодивизиональная форма становится характерной для крупных фирм типа концерна. Она способствует сокращению транзакционных издержек, но издержки по контролю продолжают нарастать по мере увеличения фирмы. Данная форма являлась господствующей преимущественно в 60–70-х годах в связи с бурным развитием производства и новыми открытиями в технологии. Однако ускорение научно-технического прогресса, быстрое изменение спроса и насыщенность информационных потоков как внутри, так и вне фирмы показали ее ограниченность при сверхкрупных масштабах выпуска, невозможность в полной мере гибко реагировать на резкие скачки спроса и возросшую неопределенность внешней ситуации. Поэтому многодивизиональная форма постепенно уступает лидерство и остается доминирующей преимущественно в странах среднего уровня развития, а также в России.

Самостоятельные центры прибыли основаны на предоставлении полной производственной, сбытовой, исследовательской и маркетинговой самостоятельности отдельным подразделениям фирмы с целью более быстрого и адекватного реагирования на непредсказуемые изменения спроса и технологические нововведения. Регулирование подразделений центром осуществляется через финансовые показатели их деятельности (установление целевой нормы прибыли, нормативных объемов продаж и т. д.). Каждый центр прибыли является самокупаемым и может быть как многопродуктовым, так и многофункциональным. Общее стратегическое руководство (общая политика фирмы в экономической сфере, ее экспансия на зарубежных рынках и основные способы вытеснения или сотрудничества с конкурентами) также остается за центральным управлением. Центральное управление предупреждает случаи конкуренции между подразделениями, излишнего дублирования исследовательских работ, способствует распространению внутри подразделений наиболее эффективных методов сбыта, производства, управления. Подразделения, обладая самостоятельным и свобод-

ным выходом на рынок, все-таки в меньшей степени оказываются подверженными рыночной стихии, чем отдельные фирмы, что в свою очередь укрепляет и положение всей фирмы в экономической системе.

Данная форма характерна для концернов и отчасти конгломератов с незначительным влиянием финансового капитала, поскольку внутренняя структура такой фирмы требует все-таки большей степени оформленности, чем дает финансовый конгломерат. Она являлась господствующей для крупных компаний в основных видах деятельности в промышленно развитых странах с 80–90-х годов.

Холдинг. В холдинге организация контроля за деятельностью подразделений, выступающих в качестве относительно самостоятельных фирм, осуществляется благодаря владению пакетами акций этих фирм. Владение акциями позволяет компании-холдингу формировать не столько сбытовую, сколько производственную и маркетинговую стратегию. Компании, объединенные в холдинг, совместно воздействуют на рынок. При этом в рамках холдинга реализуется наибольшая степень управленческой самостоятельности подразделений.

Эта форма характерна для крупных фирм-конгломератов. Холдинговая организация управления преобладает в странах и в отраслях с сильным влиянием финансового капитала; именно холдинговая группа объединяется вокруг банка или финансовой компании. В современной России зарождение холдингов связывают с деятельностью финансово-промышленных групп — объединений крупных предприятий отрасли с крупными банковскими и финансовыми фирмами при едином совместном руководстве и единой политике на рынке.

Перечисленные организационные схемы характерны и для фирм, действующих на рынке экологических услуг. В то же время, сама специфика такого рынка и, что наиболее важно, интенсивное развитие коммуникаций, компьютерных технологий, усиление инновационных процессов, происходящие в последние годы, обусловили существенные изменения во внутренней организационной структуре фирм и принципов их взаимодействия. Можно сказать,

что в настоящее время происходит интенсивное изменение корпоративной идеологии.

Иерархическая организационная модель, доминировавшая в прошлом, уходит корнями в индустриальную эпоху. В прошлом иерархия позволяла руководителям очень хорошо управлять жестко организованными группами людей, однако такая централизованная, контролирующая модель в условиях развития электронного бизнеса оказывается весьма неэффективной. Реформирование фирм идет в направлении распределения взаимодействий и сопровождается большим объемом виртуальной деятельности. Это позволяет компаниям увеличить производительность, поскольку физическая удаленность компенсируется оперативностью коммуникаций. Для размещения обязательных подразделений компании требуется офис меньшей площади, что в современных условиях высокой арендной платы может оказаться серьезным преимуществом. И, что наиболее важно, компания может приглашать на работу специалистов более высокого класса исходя из их квалификации, а не по месту жительства. При таком подходе возможности набора новых сотрудников как никогда широки, поскольку становится намного проще создавать группы специалистов, объединяющие и постоянных, и временных сотрудников. С изменением партнерских отношений в бизнесе подобные виртуальные группы будут все более динамичными. Это даст возможность компании оперативно решать возникающие вопросы или заранее разрабатывать определенные стратегии, позволяющие избежать непроизводительных уровней администрирования.

Но при всех этих преимуществах возникает и немало трудностей. Руководитель организации, директор по технологическим вопросам должен постепенно отходить от контролирующей роли и все в большей степени использовать методы влияния. Решающее значение приобретает вопрос создания и поддержки взаимосвязей с потребителями, сотрудниками компании и партнерами по бизнесу, а также необходимость коллективного подхода к принятию решений. Изменяется роль производственных союзов. Они не исчезают, но постепенно при-

нимают новые формы взаимодействия и совместной работы: «очные» встречи по-прежнему проводятся, но намного реже, чем при традиционной модели.

Таким образом, фирмы, действующие сегодня на рынке экологических услуг, постоянно изменяются, преобразуя свою структуру в соответствии с требованиями времени: от иерархического типа к виртуальному, когда организация состоит из серии взаимосвязанных подвижных структур, объединяющих руководителей, отделы, внутренние подразделения, сообщества внешних потребителей и партнеров по бизнесу.

Существенное влияние на состояние рынка экологических услуг оказывает целевая ориентация фирм, действующих на этом рынке. В рамках классической экономической теории целью фирм считается максимизация экономической прибыли — разницы между совокупной выручкой и совокупными издержками, включая альтернативную ценность собственных ресурсов фирмы (так называемую нормальную прибыль). Однако в действительности фирмы могут ставить перед собой разные цели, в зависимости от интересов экономических агентов, контролирующих функционирование фирмы. Принято различать цели индивидуального собственника, цели управляющих и цели работников фирмы.

Цели индивидуального собственника — экономического агента, обладающего правом собственности на фирму и при этом, как правило, в силу незначительности величины самой фирмы, работающего в ней, — состоят в максимизации полезности при выборе между прибылью (денежным доходом) и временем досуга. При этом прибыль и время досуга являются нормальными благами для индивида, в отличие от работы, которая представляет собой антиблаго, так что увеличение тягости труда должно компенсироваться увеличением денежного дохода, получаемого за это.

Цели управляющих — разнородных экономических субъектов, общей стратегией которых является удержание собственного положения в рамках данной фирмы — можно сформулировать по следующим направлениям:

- максимизация общей выручки фирмы. Одним из методов укрепления собственного положения управляющего является расширение масштабов деятельности фирмы, поскольку именно на основе информации об увеличении или сокращении выпуска собственники фирмы, от которых зависит положение управляющего, делают вывод о качестве его работы. Основным показателем масштаба деятельности фирмы служит ее общая выручка;

- повышение прибыли и суммы административных расходов. Величина прибыли оказывает влияние на положение менеджеров косвенным образом, через выплаты премий и бонусов или через недовольство собственников и сокращение дополнительных денежных поступлений. Прямое влияние на полезность менеджера оказывают и административные расходы. Поэтому для менеджеров величины прибыли и административных расходов будут служить в одинаковой степени нормальными благами;

- максимизация темпов роста фирмы. Положение управляющих можно также оценить на основе данных о темпах изменения объема продаж, считая, что, чем выше темп роста фирмы, тем лучше работа менеджеров. Именно поэтому стремление к увеличению темпов роста фирмы может рассматриваться в качестве самостоятельной цели управляющих.

Особенности мотивации собственников фирм и управляющих объясняют различия в поведении фирм, управляемых собственниками и менеджерами. Это проявляется и в области отношения к риску. Менеджеры, поскольку они распоряжаются чужим капиталом, в большей степени склонны к риску, чем собственники. Поэтому при выборе способов долгосрочного финансирования и долгосрочных инвестиционных проектов они выберут наиболее рискованные варианты. В результате колебания прибыли будут сильнее, а средняя ожидаемая прибыль — меньше, чем для фирмы, максимизирующей прибыль.

Цели работников фирмы: модель самоуправляющегося предприятия.

Для работников, владеющих фирмой, целью будет максимизация дохода на одного занятого. Если работники занимают доминирующее положение внутри фирмы (например, владея контрольным пакетом акций), политика фирмы также будет нацелена на максимизацию дохода, получаемого каждым работником фирмы. Более детально особенности целевой ориентации фирм на рынке изложены в приложении 3.

3.2. Подходы к анализу деятельности фирм на рынке экологических услуг

Среди направлений экономической теории в настоящее время наибольшее распространение имеют неоклассическое и институциональное. Каждое из них имеет свои особенности, свой предмет исследования, свой инструментарий. Оба этих подхода могут применяться для изучения рынка экологических услуг и для анализа деятельности фирм на этом рынке в зависимости от конкретных задач исследования.

Главная особенность **неоклассической теории** заключается в математической форме представления экономических процессов и явлений. В соответствии с этим исходным пунктом неоклассического подхода к анализу является **рационально действующий хозяйствующий субъект** (как потребитель, так и производитель), ищущий пути применения ограниченных ресурсов. Этот субъект, преследуя свои собственные интересы максимизации полезности в потреблении (или, в случае с индивидуальным производителем, максимизации прибыли) и действуя в системе бюджетных ограничений при заданной системе цен, одновременно обеспечивает достижение наилучшей, с позиции общества в целом, ситуации.

Предметом анализа в **институциональном** направлении экономической теории оказывается институт. Д. Норт определяет институты как созданные человеком ограничения, которые структурируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие, или как «правила игры» в обществе и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимоотношения между людьми (Норт Д., 1993, С. 73). Использование институционального анали-

за при изучении деятельности фирм на рынке экологических услуг имеет ряд преимуществ по сравнению с неоклассическим подходом.

1. Изучение институтов, как предметов анализа, имеет значение для объяснения поведения экономических агентов, размещения ресурсов.

2. Институты рассматриваются как структуры, упорядочивающие взаимодействие между экономическими агентами.

3. Институциональные альтернативы сравниваются друг с другом, а не только с идеальным положением вещей, как в неоклассике (где точка отсчета для анализа рыночных структур — совершенная конкуренция), на предмет возможностей экономии на транзакционных и трансформационных издержках.

Фундаментальность понятия «институт» в рамках институционального подхода выражается, в частности, в рассмотрении рынка экологических услуг как института. Поскольку в неоклассической теории рынок считается точкой отсчета в определении результатов координации, то институты рассматриваются как факторы, заменяющие или дополняющие совершенные, или эффективные, рынки. Для иллюстрации значения институтов как единицы анализа используются элементы теории игр.

С точки зрения различных подходов к анализу рынка экологических услуг можно сформулировать три основных концепции фирмы, в основу каждой из которых положены различные стороны ее деятельности.

1. Технологическая концепция фирмы. Она базируется на неоклассической микроэкономической теории и теории фирмы, анализирующих с разных сторон поведение делового предприятия в различных ситуациях и факторы, его определяющие (Гальперин В.М., Игнатъев С.М., Моргунов В.И., 1994; Хайман Д., 1992; Хикс Дж., 1993). Данная концепция фирмы опирается на производственную функцию, которую фирма выполняет на рынке экологических услуг.

Согласно этому подходу, фирма рассматривается как структура, оптимизирующая издер-

жки при данном выпуске, что обусловлено технологическими особенностями производства. Динамика издержек определяет технологическую границу фирмы (горизонтальную и вертикальную), границы роста фирмы, особенности ее поведения при взаимодействии с другими фирмами на рынке.

Горизонтальный размер фирмы определяется положительным эффектом масштаба, то есть субаддитивностью издержек: издержки являются субаддитивными, если они снижаются при совместном производстве нескольких экологических услуг (товаров). Рост издержек на единицу выпуска при увеличении масштабов производства является технологической границей фирмы. Преодоление растущих средних издержек в рамках одной и той же фирмы возможно с помощью выделения внутри фирмы нескольких относительно независимых подразделений, которые действовали бы как квазифирмы, то есть путем изменения внутренней организации фирмы.

Субаддитивность издержек определяет также и вертикальные размеры фирмы: выбор между покупкой на рынке экологических товаров и услуг или производством внутри фирмы. Они будут производиться внутри фирмы (фирма станет вертикально интегрированной), если издержки их совокупного производства меньше, чем при их покупке.

Соответственно уменьшение субаддитивности издержек способствует приостановлению вертикальной экспансии фирмы, ограничивает ее вертикальный рост. Эта проблема преодолевается путем развития особого рода вертикальных отношений франчайзингового³ типа, когда вертикальные подразделения, так же как и ранее горизонтальные, становятся относительно самостоятельными, связанными с головной фирмой только контрактными отношениями.

Технологический подход к анализу фирмы позволяет выявить производственные ограничения распространения фирмы вширь и глубь, установить естественные границы ее размеров, определить технические условия эффективности ее функционирования.

³ Франчайзинг - соглашение между двумя фирмами, предполагающее передачу одной фирмой другой своего права на использование в пределах рынка определенного товарного знака, технологии, ноу-хау.

2. Контрактная концепция фирмы.

Эта концепция опирается на институциональную микроэкономическую теорию (Коуз Р., 1993; Уильямсон О., 1981; The Firm..., 1990; Шаститко А.Е., 1996) и исходит из того, что фирма представляет собой совокупность отношений разного уровня, которые выражаются в формальных и неформальных контрактах, поэтому взаимодействия фирм на рынке экологических услуг выступают в качестве продолжения, развития или замены внутренних контрактных отношений.

Фирма, представляя собой совокупность контрактных отношений внутреннего и внешнего уровней, сталкивается с двумя типами издержек взаимоотношений: трансакционными (от слова «транзакция» — сделка, операция, контракт) и издержками контроля.

Трансакционные издержки являются издержками горизонтальных, равных взаимоотношений. Это издержки на совершение деловых операций, включающие в себя потери (в денежном эквиваленте) времени на поиск делового партнера, ведение переговоров, заключение контракта и обеспечение его выполнения.

Рынок и фирма с этой точки зрения представляют собой альтернативные способы заключения контрактов. Рынок может трактоваться как внешний контракт на производство какой-либо продукции, а фирма — как внутренний контракт, то есть фирма может купить продукт или услугу на рынке посредством заключения соответствующего соглашения с другим, внешним, контрагентом, или фирма может произвести товар сама, используя внутренние взаимоотношения с работниками. Причем выбор внешнего или внутреннего производства зависит от относительных издержек использования альтернативных экономических благ — рыночных ресурсов или собственных ресурсов фирмы, так что, чем выше трансакционные издержки (то есть издержки использования рыночных ресурсов данной фирмой), тем больше вероятность того, что товар будет производиться фирмой, а не рынком.

Трансакционные издержки особенно велики (следовательно, внутреннее производство, при прочих равных условиях, относительно

эффективно по сравнению с рынком — областью взаимодействия фирм) в следующих ситуациях.

Во-первых, это производство уникального товара, например, редких очистных сооружений. Большая величина трансакционных издержек определяется здесь тем, что возможности выбора делового партнера ограничены, а издержки оппортунистического поведения (то есть поведения, направленного на невыполнение или несоответствующее выполнение уже заключенного контракта) особенно велики.

Во-вторых, это динамический рынок с неопределенным спросом и непредсказуемым движением цен. В данном случае оппортунистическому поведению в большей степени подвержена сама фирма, чем ее партнер, поскольку в связи с необычной быстротой изменения условий окружающей экономической среды (например, в связи с кардинальным реформированием государственных природоохранных органов) именно фирма может оказаться в невыгодном положении, связанная контрактом, который она будет стремиться либо не выполнить, либо выполнить с более выгодными для себя (отличными от контракта) условиями.

В-третьих, это рынки с асимметричной информацией, то есть такие рынки, где один из агентов сделки обладает значительно большей информацией по сравнению с другими. Этот агент в подвержен искусу оппортунистического поведения при появлении лучшей альтернативы, о которой только он имеет представление (в силу большей информированности). Например, можно рассмотреть консалтинговые экологические услуги: фирма нанимает специалиста для поиска возможностей снижения экологических издержек производства какого-либо товара; в конце срока контракта выясняется, что, как считает приглашенный специалист, таких возможностей нет. Здесь трудно установить, действительно ли все возможности фирмы использованы или же консультант оказался недобросовестным. Поэтому для фирмы эффективнее «выращивать» собственного специалиста подобного ранга, что однако, связано с существенными затратами.

Теперь возникает вопрос, почему же суще-

ствует рынок, если фирма хорошо справляется с производством? Зачем вообще нужны внешние контракты?

При росте фирмы растет численность занятых и расчлененность производственного процесса, так что совокупный результат деятельности фирмы оказывается делом не одного или нескольких работников, а многих подразделений и множества работников. Таким образом теряется непосредственная связь между трудом и его результатом, характерная для мелкого производства. И сразу же возникает «проблема безбилетника»: сокращение интенсивности труда одного из работников не сказывается прямым образом на совокупном продукте фирмы и может остаться незамеченным, а следовательно, искушает работников трудиться не в полную силу. Самоконтроль перестает служить способом повышения эффективности производства, на его место вынуждено встает контролирующая инстанция в виде мастеров или специальных служб. Растут издержки контроля за степенью интенсивности деятельности каждого производственного звена. Их величина после определенного предела становится запретительной для дальнейшего расширения размера фирмы. В этой ситуации функцию производства берет на себя рынок, и внутренние контракты (с издержками контроля) заменяются внешними (с транзакционными издержками).

Таким образом, выясняется, что фирма как обособленный субъект экономической деятельности осуществляет свою деятельность в интервале между издержками двух видов — **транзакционными**, которые определяют нижнюю границу фирмы, ее минимальный размер, и **издержками контроля**, которые задают верхнюю границу, ее максимальный размер (рис.1). Величина транзакционных издержек вследствие роста неэффективности внешних контрактов ограничивает сферу деятельности рынка. С другой стороны, с увеличением масштабов фирмы возрастают издержки контроля выполнения производственных операций внутри фирмы, которые на определенном этапе становятся запретительными для дальнейшего расширения размера фирмы. Именно соотношение транзакционных издержек и издержек по контролю

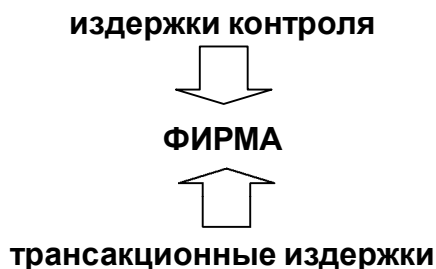


Рис. 1. Виды издержек, оказывающие влияние на фирму

фирмы, рассматриваемое в рамках контрактной концепции, определяет структурную компоненту взаимодействий фирм, объясняет существование относительно крупных и относительно мелких фирм.

3. Стратегическая концепция фирмы. Стратегическая концепция фирмы (Чемберлин Э., 1996; Робинсон Дж., 1986; Шерер Ф., Росс Д., 1997) развивается в рамках отделившегося от микроэкономики и ставшего самостоятельным направлением экономической теории, которое носит название Industrial Economics, переводимое часто как теория организации отраслевых рыночных структур.

В отличие от предыдущих концепций, которые рассматривают фирму в качестве объекта действия внешней среды, как пассивную структуру экономики, когда за фирмой признается только возможность реагирования на те или иные действия окружающей экономической среды (будь то в виде технологии или контрактных отношений, господствующих в отрасли), стратегический подход трактует фирму как активного субъекта рыночных структур, оказывающего значительное и даже решающее воздействие на результативность экономики.

Согласно данной концепции, фирма, в качестве активного агента экономических взаимоотношений, не только и не столько подчиняется сложившейся структуре окружающей внешней среды, сколько активно формирует ее своими собственными действиями. Цель жизнедеятельности фирмы реализуется в ее стратегии. Стратегия в данном случае понимается в широком смысле, то есть как сознательное, целенаправленное поведение фирмы и в краткосрочном и в долгосрочном периодах.

Выбирая линию стратегического поведения, фирма принимает во внимание поведение других экономических агентов, в первую очередь, поведение своих конкурентов, а также действия спроса и правительства. Фирма может активно воздействовать на спрос, формируя требуемые ей параметры потребительских предпочтений (качественные, временные, ценовые и т.д.). Фирма воздействует на правительство посредством лобби с целью достижения желаемого регулирования налогообложения, таможенных пошлин и квот, выделения субсидий, принятия антимонопольных законов и исключений из них и т. д. Фирма оказывается активным участником формирования отраслевой, микроэкономической, а зачастую и макроэкономической политики государства.

При стратегическом анализе параметры поведения фирмы — цена, качество и количество выпускаемого товара, закупки ресурсов, наем персонала, выпуск ценных бумаг, финансовые отношения с поставщиками и заказчиками — выступают как факторы стратегического поведения, через которые фирма реализует свои цели. Изменение этих параметров происходит не только под воздействием экономической среды (например, других фирм, потребителей, государства), но представляет собой результат деятельности фирмы, ее выбора с определенной целью, как правило, для обеспечения доминирующего положения на рынке. При этом возможны и часты расхождения между тем, чего требует объективная ситуация рынка, и тем, что хочет реализовать данная фирма.

* * *

Следует отметить, что каждая концепция открывает возможности исследования специфических сторон функционирования фирм и их взаимодействия. Все они являются скорее дополняющими, чем конкурирующими методами исследования, поскольку экономика периода трансформации представляет собой чрезвычайно сложное явление, которое требует разностороннего инструментария исследования. Существенные особенности взаимодействия фирм в переходной экономике можно определить на основе синтеза всех трех подходов, при котором каждый из них выделяет какую-либо одну сторону экономических отношений. При этом изучаются все аспекты функционирования фирм — и технологическая сторона дела, и контрактные отношения, и стратегическая составляющая поведения фирм. Каждая из концепций раскрывает новые причины и указывает на возможные последствия того или иного действия фирмы со своей точки зрения, так что для анализа одних явлений в большей степени подходит одна концепция, а для других — другая. Тем самым анализ дополняется выявлением новых закономерностей эволюции экономических отношений, которые прочие инструментальные подходы не замечают.

Таким образом, для исследования особенностей механизма взаимодействий фирм на рынке экологических услуг необходимо использовать все три концептуальных подхода с той степенью детализации, которая диктуется самим объектом анализа.

Особенности трансформации российского общества и природоохранного управления

Развитие рынка экологических услуг, его емкость и наполнение зависят от государственного воздействия на природопользователей с целью соблюдения ими природоохранных требований. Это воздействие заключается в создании системы стимулов и принуждений, включая блокирование оппортунистических действий отдельных хозяйствующих субъектов, не желающих нести природоохранные издержки. Ведущую роль в осуществлении такого воздействия играют институциональные и организационные условия. За время своего существования система природоохранного управления претерпевает постоянные изменения, сохраняя при этом выраженную ориентацию на принуждение природопользователей к сокращению негативного воздействия на окружающую среду.

Произошедшие изменения в российской экономике оказали существенное воздействие на природоохранное управление и состояние рынка экологических услуг.

4.1. Преобразования в российской экономике и природоохранная политика

Крупномасштабные реформы, проводимые в России, были вызваны не экологическими соображениями. Тем не менее, многие (хотя и не все) преобразования — макроэкономическая стабилизация, реформа цен, приватизация, перестройка промышленности, либерализация торговли и другие — в длительной перспекти-

ве способствуют уменьшению деградации природной среды, поскольку переход от централизованного планирования к рыночным отношениям сопровождается прекращением расточительного потребления природных ресурсов. Кроме того, происходящие изменения неизбежно стимулируют развитие рынка экологических услуг, способствуют созданию соответствующей инфраструктуры.

Попытки прогнозирования развития рынка экологических услуг сопряжены с большими трудностями. В то же время, отсутствие каких-либо проработок в этом направлении, хотя бы на краткосрочную перспективу, может привести к широкомасштабному неэффективному расходованию средств или к их вложению в такие мероприятия, которые впоследствии могут оказаться неэффективными. Поэтому важно рассмотреть и учесть как положительный, так и отрицательный опыт взаимосвязей проводимой общеэкономической политики, состояния окружающей среды и природоохранной политики.

Преобразования в экономике и перестройка промышленности. Произошедшие структурные изменения в экономике и перестройка промышленности оказали существенное воздействие на характер природоохранной деятельности и направления развития рынка экологических услуг. К наиболее важным направлениям такого воздействия можно отнести следующие:

- резкое сокращение доли национального

дохода, предназначенного для инвестирования, в том числе в природоохранную сферу. Даже по мере улучшения состояния экономики объемы инвестирования будут гораздо меньше, чем в прошлом. Это привело к изменению структуры национального дохода и снижению спроса на продукцию тяжелой промышленности;

- постоянное изменение по многим направлениям структуры индивидуального и общественного потребления. В целом меньшая часть доходов расходуется на промышленные товары, однако доля затрат на переработанные пищевые продукты, на транспортные средства, бумагу и химические товары возрастает; увеличиваются расходы на услуги, поскольку в условиях централизованно-плановой экономики этому сектору всегда уделялось недостаточно внимания. Поэтому рост объема промышленного производства отстает от совокупного экономического роста. Внутри промышленного сектора сократилась деятельность, вызывающая загрязнение воздушной среды, и активизировалась деятельность, сопровождающаяся сбросом загрязнений в водоемы. Наметившийся в последний год экономический рост сопровождается усиленным негативным воздействием на окружающую среду;

- кардинальное изменение существовавшей в административно-плановой экономике системы оценки производственной деятельности, при которой основной упор делался на выполнение заданий по выпуску продукции, что приводило к безудержному потреблению предприятиями материальных ресурсов (включая энергию, сырье, труд и капитал). С началом реформ даже простые улучшения в организации производства позволяют предприятиям сократить избыточное потребление ресурсов и, следовательно, количество образующихся отходов. В результате экономика в целом дает больше конечной продукции при том же объеме используемых ресурсов;

- средний возраст основного оборудования большинства предприятий России значительно выше, чем в наиболее развитых странах с рыночной экономикой. По мере выхо-

да из кризиса новые инвестиции в перспективе должны привести к внедрению современных, более эффективных и экологически чистых технологий.

Целенаправленная политика в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, разумное сочетание регулирующих и экономических мер, эффективное стимулирование развития рынка экологических услуг должны способствовать максимально эффективной структурной перестройке в экономике. Особое внимание необходимо уделить не только расширению спектра применяемых методов развития рынка экологических услуг, эффективных в современной мировой практике, но и адаптации их к местным условиям (с учетом сложившейся социально-экономической ситуации, характера и динамики организационных и институциональных факторов, мотивации бизнес-лидеров при принятии решений, ментальности населения и т.д.). Без этого самые прогрессивные, с точки зрения разработчиков и политиков, меры будут обречены на неудачу.

Приватизация. При условии создания соответствующей системы управления приватизация, стимулируя формирование эффективных собственников в сфере производства, может способствовать улучшению состояния окружающей среды и более эффективному развитию рынка экологических услуг, поскольку заставляет его участников — природопользователей и природоохранные фирмы — более энергично реагировать на цены и другие факторы. Главные проблемы, обусловленные приватизацией, можно сформулировать следующим образом:

- отсутствие экономических оценок экологических воздействий хозяйственной деятельности, а также оценок природных ресурсов и объектов, адекватно отражающих их полезность и экологическую значимость;
- неопределенность отношений собственности на природные ресурсы и объекты;
- сложность определения ответственности за прошлый ущерб, например, причиненный небрежным или ненадежным размещением опасных материалов в прошлом (проблема старых загрязнений).

Первая проблема наиболее сложная, поскольку современные методы экономических оценок экологических воздействий, а также природных ресурсов и объектов с учетом экологического фактора недостаточно известны широкому кругу специалистов⁴.

Проблема ответственности за последствия прошлого ущерба, при наличии полной информации, решается достаточно просто: или государство принимает на себя такую ответственность, или вместе с активами предприятия новому собственнику передается и обязательство отвечать за прежнее загрязнение. В последнем случае государство получает более низкую (возможно даже отрицательную) цену за эти активы. Следует отметить, что при быстрой ваучерной приватизации экологический фактор в России практически не учитывался; многие коллективы и простые граждане в этом отношении «сыграли втемную», не зная реальной стоимости приобретенной собственности. Не менее важная проблема, также связанная с приватизацией, — это сохранение и содержание особо охраняемых природных территорий, зеленых зон и парковых массивов, которые в совокупности составляют экологический каркас, особенно необходимый на урбанизированных территориях. Проведение массовой приватизации земли, при недостаточном внимании к сохранению таких объектов, неизбежно приводит к их уничтожению, деградации или ограничению доступа к ним местного населения. В этих условиях необходимы усилия по приданию таким объектам соответствующего природоохранного статуса, а также соблюдению этого статуса при планировании использования территорий.

Приоритеты в инвестиционной сфере. В настоящее время и в ближайшей перспективе выделение государственных капиталовложений на стимулирование охраны окружающей

среды и развитие рынка экологических услуг будет осуществляться в условиях социальных и экономических ограничений (невозможность закрытия многих старых предприятий, сохранение социальных гарантий работающим и т.п.). Инвестиции такого характера будут оправданы по следующим направлениям.

1. Текущие затраты на ремонт и эксплуатацию существующих сооружений, а также на содержание в необходимых размерах государственных и муниципальных структур, деятельность которых направлена на охрану окружающей среды и предоставление экологических услуг (предприятия по сбору и удалению мусора, обеспечению чистой питьевой водой, общественный транспорт и др.).

2. Так называемые «беспроигрышные» капиталовложения — относительно небольшое финансирование ресурсо- и энергосбережения, совершенствования управления, его информационного обеспечения и т.п. Эти инвестиции могут считаться оправданными уже по экономическим и финансовым параметрам, в то же время, они несут большие выгоды в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. К таким направлениям инвестирования следует, например, отнести формирование современной территориальной системы учета и оценок природных ресурсов и объектов как базы принятия управленческих решений.

3. Создание эффективной организационной структуры. Должны быть подготовлены специалисты необходимой квалификации, способные работать на рынке экологических услуг в сложных условиях трансформации общества и обеспечивать его развитие в будущем.

Проводимые рыночные реформы сопровождаются рядом факторов, способствующих деградации окружающей среды, что оказывает влия-

⁴ В настоящее время в стране под руководством Министерства природных ресурсов Российской Федерации в этом направлении проводится соответствующая работа. Силами Ярославского межрегионального государственного научно-производственного предприятия кадастров природных ресурсов (НПП «Кадастр») разработаны и разосланы во все субъекты Российской Федерации для использования «Рекомендации по денежной оценке ресурсов и объектов окружающей среды: адаптация к условиям России методов эколого-экономического учета ООН». В рамках федеральной темы «Апробация и внедрение методики денежной оценки природных ресурсов с учетом экологического фактора» НПП «Кадастр» проведены работы по экономической оценке природных объектов в четырех регионах России (Саратовская, Томская, Калининградская и Костромская области).

яние и на состояние рынка экологических услуг. К основным среди них можно отнести:

- необходимость снижения дефицита бюджета и одновременно поддержания минимально гарантированного уровня жизни населения;
- снижение эффективности штрафов и налогов с предприятий за нарушение природоохранных требований;
- необходимость сохранения рабочих мест и поддержания производителей не позволяет ограничивать в необходимых по экологическим критериям масштабах или прекращать формы деятельности, разрушающие окружающую среду;
- крайне ограниченные инвестиционные возможности для улучшения состояния окружающей среды. Поэтому основная сложность заключается не в определении конкретных экологических проблем или нахождении перспективных решений, а в общей нехватке финансовых средств;
- стремление получить твердую валюту делает неизбежным массовый экспорт ресурсов, как единственно реального на сегодня крупномасштабного экспортного товара России, что чаще всего ведет к невыгодным сделкам с зарубежными партнерами при крайне пониженном уровне инвестиций в природоохранные и ресурсосберегающие мероприятия;
- либерализация экономической деятельности выводит на внешний и межрегиональный рынки многих субъектов, представляющих личные или корпоративные интересы, с ограниченным опытом и ярко выраженными коммерческими интересами, не имеющих возможности, а чаще не связанных необходимостью серьезно решать вопросы экономного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды с учетом интересов территории;
- резкое изменение представлений о собственности на природу и природные ресурсы, что создает предпосылки для их активного бесконтрольного, нерегламентированного присвоения как на уровне индивида, так и на уровне ассоциированных предпринимателей. В значительной мере этот процесс

усугубляется традиционным представлением о природных ресурсах (земля, вода, зеленые насаждения, чистый воздух и другие) как об общенародных, общедоступных и потому неограниченно и бесконтрольно потребляемых (загрязняемых).

В целом можно сказать, что рассмотренные основные черты взаимосвязи рыночных преобразований и природоохранной политики достаточно универсальны. В то же время, их проявление в различных территориях имеет свои специфические особенности.

4.2. Тенденции и особенности развития природоохранного управления в последние десятилетия (на примере г. Ярославля)

Под системой природоохранного управления г. Ярославля понимается совокупность взаимосвязанных управленческих и производственных структур, осуществляющих природоохранную деятельность и создающих условия для эффективного функционирования рынка экологических услуг.

Изучение деятельности природоохранных организаций на рынке экологических услуг г. Ярославля показало, что за последние годы в развитии системы городского управления охраной окружающей среды наблюдались противоречивые тенденции. Для их лучшего понимания целесообразно выполнить ретроспективный анализ природоохранной деятельности в г. Ярославле за последние десятилетия.

В 70-е годы, в условиях планово-командной экономики, территориальное природоохранное управление развивалось в рамках жесткой централизованной системы, действующей на основе административных методов, государственной собственности и отраслевого подхода к управлению. Руководство экономикой осуществлялось на основе государственных планов развития народного хозяйства, при разработке которых учитывались мероприятия по охране и улучшению окружающей среды, имеющие однако второстепенное значение. Основными властными полномочиями в природоохранной сфере обладали отраслевые министерства и ведом-

ства. На них возлагались функции контроля, а также функции самоконтроля в процессе природопользования. Территориальную координацию в этих условиях выполняли партийные и советские органы.

В городе Ярославле природоохранная деятельность в этот период осуществлялась городским и районными Советами депутатов трудящихся на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся». Согласно данному указу, Горсовет «... осуществляет государственный контроль за соблюдением правил охраны атмосферного воздуха, воды, почвы и природной среды» и «... направляет деятельность городских добровольных обществ и руководит работой органов общественной самодеятельности населения». Вопросами охраны окружающей среды занимались, в пределах своей компетенции, управления Горисполкома и подведомственные им организации.

Природоохранную деятельность выполняло Всероссийское общество охраны природы — общественная организация, которая на территории города имела районные подразделения. На промышленных предприятиях функционировали общественные технические комитеты по охране природы, положение о которых было утверждено постановлением Президиума Центрального совета Всероссийского общества охраны природы от 23 марта 1973 года № 45. Охрана окружающей среды являлись одной из задач и в деятельности советских профсоюзов (постановление президиума Ярославского областного совета профсоюзов от 20 марта 1973 г. «Об участии профсоюзных организаций области в работе по усилению охраны природы»).

В целом можно сказать, что в этот период, несмотря на наличие в городе Ярославле значительного количества организаций, решавших вопросы охраны окружающей среды, природоохранное управление носило фрагментарный характер и было полностью подчинено задачам отраслевого развития народного хозяйства.

В 80-е годы, по мере ухудшения экологической и экономической ситуации, шло постоянное увеличение объема функций, которые

возлагались на территориальные органы — местные советы народных депутатов, формируемые исполнительно-распорядительные и хозяйственные органы управления. Однако на практике этот процесс протекал крайне медленно. С одной стороны, структуры исполнительных комитетов были приспособлены лишь для выполнения функций, делегируемых им вышестоящим органом государственной власти в части оперативного управления, а значит, они являлись модификацией отраслевой системы управления. С другой стороны, увеличение объема возлагаемых функций в сфере охраны окружающей среды не сопровождалось реальной передачей соответствующих полномочий, а также финансовых и материально-технических ресурсов отраслевых министерств и ведомств. В результате на местах формировались многофункциональные системы природоохранного управления, слабо учитывающие территориальные особенности и практически не являющиеся составной частью единых комплексных систем территориального управления.

Относительной эффективностью отличалась работа комиссии по социально-экономическому развитию Ярославской области, направленная на территориальную координацию деятельности организаций природно-ресурсного блока. Ее возглавлял первый заместитель председателя облисполкома. В ведении комиссии были вопросы эколого-экономической экспертизы, размещения предприятий на территории области и городов, вынесения рекомендаций о целесообразности строительства или реконструкции промышленных предприятий. Она принимала не только рекомендательные, но и обязывающие решения, которые распространялись и на город Ярославль. Однако этих мер было недостаточно, и структура городского природоохранного управления, сложившаяся в 80-е годы, в целом характеризовалась чрезвычайной разрозненностью функций управления различных отраслевых организаций, отсутствием территориальных подразделений, обеспечивающих эффективное комплексное управление.

Несколько большее внимание природоохранным проблемам стало уделяться в конце десятилетия, в период перестройки. На волне демокра-

тизации общественной жизни стали создаваться и активно функционировать общественные организации экологической направленности.

В 1988 году было официально признано, что обострение экологической обстановки, ухудшение условий жизни людей все в большей степени сдерживает интенсификацию производства в условиях взаимозависимости между состоянием окружающей среды и развитием экономики. 18 марта 1988 года было принято Постановление СМ РСФСР № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР». Несмотря на свою ориентацию в направлении совершенствования планово-отраслевой экономики, оно верно поставило задачи комплексного подхода в природоохранном управлении, а также подчеркнуло необходимость усиления роли территориальных органов в этой сфере.

Этим постановлением был создан Государственный Комитет РСФСР по охране природы как центральный орган государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов, который сразу же стал формировать систему своих региональных подразделений. В соответствии с решением Ярославского областного Совета народных депутатов от 19 июля 1988 года № 316 был создан Ярославский областной комитет по охране природы, который изначально формировался как орган двойного подчинения — на него был возложен ряд функций территориального управления природопользованием. Главной из них следует считать координацию деятельности организаций природно-ресурсного блока. Руководители основных ресурсных организаций и контрольных служб вошли в состав коллегии Яроблкомприроды.

Девятая Сессия 20 созыва Ярославского городского Совета народных депутатов 14 марта 1989 года принимает решение о создании городского комитета по охране природы и назначении его председателя. Городской комитет изначально был сформирован как подразделение областного комитета по охране природы и не имел статуса юридического лица, что сохранялось и до последнего времени.

Таким образом, в конце 80-х годов, с созданием городского комитета по охране окружаю-

щей среды, в городе Ярославле в целом сложилась система природоохранного управления. В своей деятельности комитет полностью подчинялся областному комитету и ориентировался преимущественно на применение таких методов регулирования, которые были рациональны для условий плановой системы и господства государственной собственности; фактически он был нацелен на осуществление контрольных функций, экономико-правовые методы управления рассматривались как вспомогательные. Тем самым не нарушался узкоотраслевой подход, сложившийся в России в природоохранной деятельности и природопользовании.

90-е годы — время развала Союза, активных рыночных реформ, социально-экономического и политического кризиса, разрушения старой и формирования новой системы государственного управления — характеризуются как период трансформации российского общества со свойственными ей нестабильностью и высокой неопределенностью будущих событий.

Основные методы природоохранного регулирования, применяемые в условиях планово-командной экономики, перестали действовать: исчезли партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. В то же время, именно на применение этих методов управления были ориентированы структуры территориальных комитетов по охране окружающей среды. Как следствие, эффективность природоохранного управления резко снизилась. Более того, в начале 90-х годов усилились тенденции дезинтеграции системы управления природопользованием и охраной окружающей среды. Этому способствовало развитие следующих негативных процессов.

1. Резкое ухудшение бюджетного финансирования. Органы природоохранного управления, многие из которых сохранили хозяйственные функции, стали в значительной степени ориентироваться на индивидуальное выживание и отдаляться друг от друга. Быстро увеличивались объемы так называемых платных услуг, в том числе платное предоставление (даже друг другу) информации. Особенной популярностью стал пользоваться механизм предоставления

лицензий, по количеству и разнообразию которых в нашей стране очень быстро перешли все мыслимые пределы и обогнали наиболее развитые страны мира.

2. Широкое распространение мифа об идеальности механизмов рыночного саморегулирования. Преувеличенные романтические ожидания эффективности монетаристских подходов были дополнены недостаточным вниманием к развитию соответствующих природоохранных институтов, к политическим и организационным аспектам. В условиях, когда большинство предприятий переходило в частную собственность, недостаток координирующих действий со стороны территориальных природоохранных органов имел крайне негативные экономические и экологические последствия. В условиях недостаточности инвестиций и снижения дисциплины на предприятиях возросла вероятность техногенных катастроф.

3. Крайне слабые возможности природоохранных структур в территориальной координации деятельности природоохранных и ресурсных организаций. Так, неудачей закончилась попытка формирования коллегии Ярославского областного комитета экологии и природных ресурсов в составе руководителей природоохранных организаций во главе с председателем комитета. Стало очевидным, что для успешной территориальной координации в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов необходима разработка новой правовой базы как на федеральном, так и на региональном уровнях, а статус руководителя координирующего органа управления должен быть на уровне заместителя Главы региональной администрации.

Основное формирование комитета охраны окружающей среды города Ярославля происходило в 1990-1991 годах. В это время для выполнения возложенных на комитет задач были расширены его функции государственного экологического контроля, экологической экспертизы, контроля за размещением и строительством новых объектов в городе.

Кроме комитета по охране окружающей среды, природоохранные функции в городе в той или иной мере выполняли различные организа-

ции, входящие в систему городского управления: муниципальные структуры (управление экономики и развития города, департамент городского хозяйства, главное управление архитектуры и градостроительства, управление образования), комиссии мэрии (по чрезвычайным ситуациям города Ярославля и другие), муниципальные организации и службы («Спецавтохозяйство по уборке города», «Горзеленхозстрой», «Ярводоканал», «РиОГС»), органы федерального подчинения (центр Госсанэпиднадзора города Ярославля, комитет по земельным ресурсам и землеустройству города Ярославля, управление лесами, Ярославская межрайонная инспекция рыбоохраны Ярославской межобластной инспекции рыбоохраны, Центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды). На рис. 3 приведена организационная структура природоохранной деятельности в городе Ярославле, которая наглядно иллюстрирует характер взаимодействия этих организаций в системе городского управления по вопросам охраны окружающей среды. В целом можно сказать, что муниципальные предприятия города находятся в подчинении мэрии города на правах хозяйственной деятельности, а организации федеральных структур косвенно подчиняются мэрии на уровне согласования деятельности. Общее рассмотрение существующей системы природоохранного управления г. Ярославля показывает, что она включала в себя 16 организаций, среди которых 7 федерального подчинения с преимущественно контрольными функциями.

Особое положение в системе природоохранного управления города Ярославля занимают природоохранные структуры субъектов хозяйственной деятельности (предприятий). Они, с одной стороны, осуществляют внутреннюю экологическую политику, с другой стороны, взаимодействуют с природоохранными органами города в части соблюдения своими предприятиями природоохранных требований. Также в г. Ярославле существует более 10 фирм природоохранного профиля, которые работают по договорам с предприятиями, минимизируя их издержки по снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также сотрудничают с органами природоохранного управления.

Система природоохранного управления города Ярославля постоянно ощущала на себе все сложности периода трансформации управленческой сферы в Российской Федерации: многочисленные реорганизации, централизация функций, все усиливающаяся контрольно-инспекционная направленность деятельности и практическое свертывание экономико-правовых направлений работы, постоянно возрастающая нехватка бюджетного финансирования. Название городского комитета по охране окружающей среды, его функции и структура изменялись в соответствии с происходившими реорганизациями вышестоящей государственной структуры.

Так, Постановлением СМ РСФСР от 14.06.91 г. утверждено Положение о Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию. Постановление РФ от 18.12.92 г. № 996 утвердило Положение о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов. Министерство осуществляло управление в области охраны окружающей природной среды и природных ресурсов во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти республик, областей и автономных образований в составе РФ. Согласно новому Положению о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов, утвержденному постановлением Правительства РФ от 23.04.94 г. № 375, Министерство было лишено функции осуществления управления в области природных ресурсов.

Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14.08.96 г. № 1177 образованы Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды на базе упраздненных Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по водному хозяйству и Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр. На Государственный комитет возлагались задачи обеспечения государственного территориального управления и ко-

ординации в сфере охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и сохранения биологического разнообразия.

Правительство Российской Федерации Постановлением от 26.05.97 г. № 693 утвердило Положение о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды. Приказом Госкомэкологии России от 12.08.97 г. № 345 было утверждено типовое положение о территориальном органе Госкомэкологии России. 21 июля 1999 года Постановлением Правительства РФ № 838 утверждено новое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды; приказом Госкомэкологии России от 2.11.99 № 641 было утверждено соответствующее типовое положение о территориальном органе Госкомэкологии России.

После упразднения Госкомэкологии России и в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации» № 495 от 6 июля 2000 г. на Министерство природных ресурсов Российской Федерации возложено осуществление функций бывшего Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды. В ведение Министерства природных ресурсов в 2000 году переданы организации и территориальные органы упраздненного Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды. Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации происходит глубокое реформирование территориальных систем управления природопользованием. Это неизбежно сопровождается, хотя бы на период реформирования, потерей их эффективности. Оценить все последствия происходящих изменений — как позитивные, так и негативные — можно будет лишь через некоторое время. Однако следует иметь в виду, что сложившаяся ситуация, хотя бы в краткосрочной перспективе, привела к ослаблению роли государственных органов, что негативно сказывается на развитии рынка экологических услуг: в условиях ослабления регулирующей роли государства, под воздействием сил, незаинтересованных в природоохранной деятельности, его емкость неизбежно сужается.

Основные направления государственного регулирования рынка экологических услуг

Государственное воздействие на природопользователей, формирующееся под влиянием сложившихся в обществе институциональных условий, создает предпосылки для возникновения рынка экологических услуг и обеспечивает его развитие. Это позволяет сформулировать основные направления государственного регулирования такого рынка, к которым относятся воздействия, нацеленные на:

- сохранение и увеличение емкости рынка экологических услуг;
- укрепление рыночных принципов в секторе экологических услуг.

5.1. Сохранение и увеличение емкости рынка экологических услуг

Государственное воздействие в направлении сохранения и увеличения емкости рынка экологических услуг предполагает комплекс целенаправленных мер по использованию всех потенциальных возможностей реализации приоритета возрастающей ценности окружающей природной среды, природных ресурсов и экосистемных услуг, их адекватной экономической оценки. Среди основных составляющих такого комплекса можно назвать:

- ужесточение эколого-экономических требований к проектам в процессе государственной экологической экспертизы, постепенное повышение экономического барьера для грязных технологий. В процессе эко-

логической экспертизы речь фактически идет о формировании будущей экономической реальности, черты которой задаются через стандарты и соответствующие процедуры. При этом предполагается постепенный процесс с заданными правилами, когда и эксперты и лица, представляющие проект, должны знать о размерах и темпах роста экономической ценности во времени;

- совершенствование и индексация экологических платежей, штрафов в силу того, что действующая система, сформированная в 1991 году, имеет крайне низкий эффект. Возможны различные подходы — как частичная и постоянно повышающаяся индексация платежей для существующих производств, так и полная индексация платежей в проектировании и экспертизе новой экономической деятельности и реконструкции предприятий;
- оценка «экологической правильности» направления экономического развития на базе макроэкономических показателей (ВВП, ВНП и др.), рассчитанных с учетом экологического фактора. Требуется «экологическая» корректировка показателей экономического развития;
- адекватный учет экологического ущерба, вреда, наносимого здоровью и имуществу человека;
- разработка экономической части кадастров природных ресурсов;
- реализация принципа «загрязнитель платит»

через интернализацию (замыкание) внешних эффектов (экстерналий), что позволит включить экологические издержки, которые покрываются сейчас обществом, другими объектами загрязнения, во внутренние издержки и цену продукции загрязнителя;

- экологизация налоговой системы, резкое увеличение природно-ресурсной доли налогов, что способствует адекватному отражению роли природного капитала в российской экономике, более рациональному использованию природных ресурсов, социализации природной ренты;

- повышение конкурентоспособности экологических и ресурсосберегающих проектов (программ) по сравнению с техногенными проектами (программами);

- стимулирование расширения системы экологического страхования;

- периодическое лицензирование всех видов экономической деятельности с учетом возрастания во времени экономической ценности природы;

- учет возрастания экономической ценности природы в экономическом, социальном, экологическом планировании и прогнозировании, в частности, в планах действий по охране окружающей среды (национальных, региональных, локальных);

- адекватный учет экологического фактора в процессах приватизации, смены собственника;

- учет глобальных выгод от природы России.

Для реализации указанных направлений, основу которых составляют адекватные экономические оценки природных ресурсов и экосистемных услуг, необходимо применение современной методологии оценок, рекомендованной ООН (Рекомендации ..., 2000; Комплексный эколого-экономический ..., 1994). Кроме того, очень важно стимулировать расширение перечня природных ресурсов, объектов и экосистемных услуг, использование которых в каждом конкретном случае (проекте) сопровождается экономическими оценками и включается в соответствующие анализы и прогнозы.

Важным направлением увеличения емкости рынка экологических услуг является сис-

тема государственных мер по стимулированию соблюдения природопользователями природоохранных норм и правил и по блокированию оппортунистического поведения. Также необходимо внедрение в практику природоохранного управления экономических механизмов, эффективных в сложившихся условиях регионов. Ведущую роль в осуществлении этих направлений играют федеральные органы государственного природоохранного управления (на уровне Федерации, округов и субъектов Федерации) и природоохранные структуры на местах (в системах управления субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

В силу специфики рынка экологических услуг, его обусловленности институциональной ситуацией, которая, в свою очередь, формируется под общественным воздействием, расширение рынка экологических услуг, увеличение его емкости, по крайней мере в долгосрочной перспективе, невозможно без осознания обществом необходимости снижения негативных воздействий на окружающую среду. В этом аспекте требуются постоянные усилия по повышению экологической грамотности, пропаганды экологических знаний.

5.2. Укрепление рыночных принципов в секторе экологических услуг

Рыночные структуры могут быть совершенными только в идеале. В реальном мире они несовершенны, имеют изъяны и ограничения и требуют государственного вмешательства для обеспечения справедливости общего благополучия. Все это в полной мере относится и к рынку экологических услуг.

Одним из основных направлений политики повышения эффективности рынка экологических услуг является осуществление антимонопольных (антитрестовских) действий. Этот аспект государственного природоохранного регулирования в настоящее время недооценивается. С точки зрения экономической теории, монополия характеризуется определенной степенью власти над ценой, которая может базироваться на различных

предпосылках: захват значительной доли отраслевого производства (концентрация и централизация производства и капитала), тайные и явные соглашения о разделе рынков и уровне цен, создание искусственных дефицитов и др. Согласно традиционной антимонопольной политики, к поведению фирм, которое считается незаконным, относят следующие типы действий:

- фиксирование продажных цен (тайное и явное), так что назначаемые фирмой цены выпадают из сферы влияния рынка;
- ограничения покупки — запрет заказчикам покупать экологический товар или получать экологическую услугу в другом месте, у другого продавца, по другой цене или в другом объеме, чем установлено фирмой-продавцом;
- ограничения продажи — запрет поставщикам продавать экологический товар или предоставлять экологическую услугу другому клиенту, в другом месте, по другой цене или в другом объеме, чем это предусмотрено контрактом с фирмой-покупателем;
- связанные продажи — продажа одного экологического товара или предоставление одной экологической услуги клиенту при условии, что он покупает какой-либо еще (оговоренный заранее в контракте) продукт или услугу данной фирмы;
- недобросовестная реклама — акцент в рекламных посланиях на таких качествах экологического товара или услуги, которые в действительности у них отсутствуют, или подчеркивание недостатков экологического товара или услуги конкурирующей фирмы, которых на самом деле у них может и не быть;
- недобросовестная маркировка экологического товара — оформление внешнего вида товара таким образом, который не отвечает его назначению, или указание таких его внутренних характеристик, которые ему не присущи;
- вертикальные или горизонтальные ограничения конкуренции — давление на поставщиков (потребителей) продукции или на другие фирмы, производящие данные экологические услуги, с целью усиления собственного влияния фирмы на рынке через прину-

дительное навязывание партнерам своих правил поведения.

Антитрестовское воздействие нацелено на недопущение разветвления разрушительной и ограничительной деловой практики, что в аспекте рынка экологических услуг означает:

- недопустимость монополизации сегментов рынка экологических услуг и стимулирование конкурентной среды в сфере производства и реализации экологических товаров и услуг;
- предотвращение нежелательного поведения экономических субъектов рынка, то есть препятствие незаконному поведению фирм.

Опыт осуществления антимонопольного государственного воздействия в различных странах (приложение 4) показывает, что практическая реализация антимонопольного законодательства (даже при его достаточно четкой проработанности) сопряжена со значительными трудностями. Не составляет исключения и рынок экологических услуг, где зачастую отсутствуют однозначные трактовки последствий поведения фирмы. Например, слияние двух фирм на рынке экологических услуг может привести, с одной стороны, к росту цен на услуги, а с другой стороны, подобное взаимодействие двух фирм может выразиться в технологических улучшениях и в предложении новой услуги или в улучшении качества уже предоставляемых (положительное последствие монополии). То есть, при проведении антимонопольной политики должен быть подведен баланс последствий — как отрицательных, так и положительных. Кроме того, существует неопределенность субъекта ущерба от несовершенной рыночной структуры. Часто не столь очевидно, кто должен считать себя ущемленной стороной: посредник по продаже экологического товара, выпускаемого монополистом, или конечный потребитель продукции, поскольку непосредственное воздействие ограничений со стороны фирмы, обладающей рыночной властью, может проявляться не столько в отношении посредствующего звена товарной цепи, сколько на положении индивида, покупающего экологический товар, так как торговец нередко способен переложить бремя монопольного воздействия на своего покупателя. В свою очередь, разрозненность ко-

нечных покупателей ведет к тому, что не всегда нарушения добросовестного поведения фирмы на рынке фиксируются и становятся объектом регулирования государства.

Перечисленные проблемы показывают, насколько сложно воплощать эффективное антимонопольное воздействие. Учитывая вторичность рынка экологических услуг, его сильную зависимость от воздействий органов природоохранного управления, государство должно балансировать, выбирая между опасностью разрушительного монополизма и опасностью ограничения конкуренции (а любое вмешательство государства, даже с целью поддержания конкуренции, сопровождается тем или иным ограничением конкурентных возможностей). Антимонопольная практика на рынке экологических услуг должна действительно поддерживать конкуренцию, а не ограничивать ее, предоставляя наиболее льготный режим одним группам производителей (потребителей) за счет других.

Наряду с системой мер антимонопольного характера, государственное воздействие по повышению эффективности рынка экологических услуг должно проявляться по следующим направлениям:

- регулирование, направленное на обеспечение свободы выбора и суверенитета потребителя на рынке, а также желательных социальных условий. Регулирование контролирует деятельность частных фирм, включая естественные монополии, такие, как коммунальные предприятия, для пользы потребителя и общества в целом;
 - стимулирование в форме налоговых льгот и субсидий, которые побуждают частные фирмы проводить научные исследования и разработки, внедрять новые технологии и модифицировать производственные программы с целью увеличения внешних социальных выгод или снижения внешних социальных затрат;
 - государственное владение, которое предусматривает производство экологических товаров и услуг для всех членов общества.
- Для организации эффективного государственного регулирования рынка экологических услуг необходимо наладить постоянный мониторинг его состояния и динамики с особым акцентом на организационные и институциональные условия, построенный на системе специальных индикаторов.

Литература

- Авдашева С.Б., Розанова Н.М., Поповская Е.В. Вертикальные ограничения в российской экономике. М.: Экономический факультет, 1998. 81 с.
- Авдашева С.Б., Розанова Н.М. Теория организации отраслевых рынков. Учебник. М.: ИЧП "Издательство Магистр", 1998. 320 с.
- Бобылев С.Н. Практическая реализация приоритета возрастания экономической ценности природных ресурсов // На пути к устойчивому развитию России. 2000. № 4 (15). С. 23-26.
- Большой экономический словарь / Под. ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд. М.: Институт новой экономики, 1999. 1248 с.
- Гальперин В.М., Игнатьев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика. С-П., 1994.
- Голубков Е.П., Маркетинговые исследования: теория, методология и практика. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: Издательство "Финпресс", 2000. 464 с.
- Государственные доклады о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации за 1997 и 1998 годы.
- Гофман К.Г. Экономика природопользования (из научного наследия). М.: "Эдиториал УРСС", 1998. 272 с.
- Диксон Д., Скура Л. Карпенгер Р., Шерман П. Экономический анализ воздействий на окружающую среду / Пер. с англ. А.Н. Сальникова, С.С. Шальпиной. Научные редакторы перевода и авторы предисловия С.Н. Бобылев, Т.Г. Леонова, М.И. Сметанина. М.: Вита, 2000. 272 с.
- Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19.12.91 № 2060-1 (с изменениями на 02.06.93).
- Закон РФ "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 № 174-ФЗ, опубликован 30.11.95.
- Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: нормативно-правовые документы (перечень). Изд. 2-ею М.: НИИ-Природа, 2000. 360 с.
- Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доктор юридических наук, профессор О.Н. Садилов. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 1998. 778 с.
- Комплексный экологический и экономический учет. Руководство по национальным счетам. Нью-Йорк: ООН, 1994. 176 с.
- Коуз Р. Фирма, рынок и право. М., 1993.
- Курс экономической теории. Учебник. / под общ. редакцией проф. Чепурина М.Н., проф. Киселевой Е.А. Киров: Изд-во "АСА", 1997. 624 с.

- Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования. М.: Тройка. 2000. 456 с.
- Меньшиков С. Новая экономика. Основы экономических знаний. Учебное пособие. М.: Международные отношения, 1999. 400 с.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики /Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с.
- Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS, 1993. С. 69-91.
- Норт Д. Институты, идеология и эффективность экономики // От плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик / Под ред. Л.И. Пияшевой, Дж.А. Дорна. М.: Catallaxy, институт Катона, 1993. С. 307-319.
- Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики. Лекционное выступление 7 марта 1997 года.
- Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент: учебник для ВУЗов. Санкт-Петербургское издательство Санкт-Петербургского Университета, 1999. 488 с.
- Перелет Р.А., Фоменко Г.А. Основы комплексной системы эколого-экономического учета природных ресурсов // ГИС Ассоциация. Информационный бюллетень. 1999. № 4 (21).
- Положение о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды. / Утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.96 № 168.
- Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы. / Утв. постановлением Правительства РФ от 11.06.96 № 698.
- Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов. М.: ОАО "Издательство "Экономика", 1999. 793 с.
- Рекомендации по денежной оценке ресурсов и объектов окружающей среды: адаптация к условиям России методов эколого-экономического учета ООН / Госкомэкологии России - Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 76 с.
- Робинсон Дж. Экономическая теория несовершенной конкуренции. М., 1986.
- Розанова Н.М. Взаимодействие фирм на товарных рынках в переходной экономике России. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. 261 с.
- Словарь по экономике. Пер. с англ. под ред. П.А. Ватника. СПб.: Экономическая школа, 1998. 752 с.
- Сохранение биологического разнообразия в России. Правовая и нормативно-методическая документация. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды, Проект ГЭФ "Сохранение биологического разнообразия", АО "ОКАЭКОС". М., 1999. 470 с.
- Уильямсон О. Фирмы и рынки. М., 1981.
- Фоменко Г.А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 106 с.
- Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию. Известия АН Серия географическая. №6, 1995, С.73-86.
- Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993, 182 с.
- Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10-12.
- Хайек Ф.А. Частные деньги. М.: Институт национальной модели экономики, 1996.
- Хайман Д. Современная микроэкономика: анализ и применение. М., 1992.
- Хикс Дж. Стоимость и капитал. М., 1993.
- Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. М., 1996.
- Шаститко А.Е. Новая теория фирмы. М., 1996.
- Шаститко А.Е. Неоинституциональная экономическая теория. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999. 465 с.
- Шерер Ф., Росс Д. Структура отраслевых рынков. М., 1997.

- Экология, охрана природы и экологическая безопасность. Учебное пособие для системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих. Под общей редакцией проф. В.И. Данилова-Данильяна. М.: Изд-во МНЭПУ, 1997. 744 с.
- Экономическая и финансовая политика в сфере охраны окружающей среды: Сборник аналитических материалов, нормативных правовых актов и ведомственных документов. Под общ. ред. проф. В.И. Данилова-Данильяна. М.: Изд-во НУМЦ Госкомэкологии России, 1999. 512 с.
- Экономическая теория (политэкономия): Учебник / Под общей ред. проф. В.И. Видяпина, Г.П. Журавлевой. М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2000. 592 с.
- Эльстер Ю. Социальные нормы и экономическая теория // THESIS. 1994. С. 29-80.
- Arrow K. Social choice and individual values. 2-nd. New York, 1963.
- Bromley D. Environment and Economy. Property Rights and Public Policy. Cambridge: Blackwell Publishers, 1993.
- Bromley D. (ed.) Handbook of environmental economics. Cambridge (USA), 1995
- Carlton D.W., Perloff J.M., Modern Industrial Organization, N-Y., Harper Collins College Publishers, 1994, pp. 793-918.
- Dugger W. Methodological Differences Between Institutional and Neoclassical Economics // Journal of Economic Issues. 1979. V. 13. P. 899-909.
- Field B. Environmental economics. An introduction. 2-nd ed. New York, 1997.
- Hanley N., Shorgen J., White B. Environmental economics: in theory and practice. New York, 1997.
- Hardin G. The tragedy of the commons // Economics of the environment: Selected readings. New York, 1993.
- Milgrom P., Roberts J., Economics, Organisation and Management. N-Y., Prentice-Hall, 1991.
- Tisdell C. Environmental economics: policies for environmental management and sustainable development. Edward Elgar Publ. London, England, USA, 1993.
- The MIT Dictionary of Modern Economics (third ed.). Cambridge (Mass.), 1983, p.443
- The Firm as a Nexus of Treaties. L., 1990.

Приложения

Приложение 1

Природоохранные институты (формальные и неформальные) и их воздействие на развитие и формы природоохранных организаций

Институты - это созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Институты определяются через правила, среди которых выделяют формальные (зафиксированные людьми) и неформальные (общественные условности и кодексы поведения).

Во всех обществах люди накладывают на себя ограничения, которые позволяют структурировать отношения с окружающими. В условиях неполноты информации и недостаточной способности производить расчеты эти ограничения снижают издержки взаимоотношений между людьми по сравнению с тем, что было бы в отсутствие институтов.

Формальные правила, создаваемые обществом, описывать проще, чем неформальные правила, с помощью которых люди структурируют свои взаимоотношения. Хотя содержание неформальных правил не поддается точному описанию, и однозначно определить ту роль, которую играют эти правила, невозможно, они имеют большое значение.

Формальными называются такие правила, которые создаются централизованно, осознанно, легко могут быть зафиксированы в вербальной и/или письменной форме (и используются в явном виде как ограничитель набора альтернатив для индивидов) и обеспечены легальной и специализированной защитой со стороны государства. Если проводить параллели с классификацией, предложенной Ю. Эльстером (Эльстер Ю.,

1993. С. 73-91), то формальные правила есть не что иное, как правовые нормы, поскольку особенностью последних является наличие групп людей, обеспечивающих их соблюдение.

Соответственно **неформальными** называются такие правила, которые, так же как и формальные, являются ограничителями поведения, но не зафиксированы (а часть из них в соответствии с представлениями Ф. Хайека и не может быть зафиксирована) в вербальной форме, а также защищены другими механизмами (в отличие от государства).

Особенности формальных и неформальных правил проявляются в специфических условиях и параметрах их изменения. Если формальные правила могут быть изменены (и соответственно устранены) очень быстро, то неформальные правила могут изменяться только малыми приращениями. Данный тезис следует учитывать при оценке ситуации, которую иногда определяют как институциональный вакуум. Он означает отсутствие в обществе правил, опосредующих взаимодействие между людьми. Однако если такое взаимодействие сохраняется, то это свидетельствует о существовании неформальных правил.

Взаимосвязь между формальными и неформальными правилами многогранна. Она может принимать следующие формы.

1. Неформальные правила могут быть расширением, продолжением, дополнением формальных правил, поскольку последние опреде-

ляют набор альтернатив без учета обстоятельств той или иной единичной сделки. Данный вид отношений между двумя типами правил особенно распространен в общественных системах, развивающихся эволюционным путем, в которых налажен процесс отбора наиболее жизнеспособных норм поведения. Последние возникают спонтанно из повседневного взаимодействия между экономическими агентами.

2. Неформальные правила являются источником формирования и изменения формальных правил, когда система их развивается эволюционно, путем малых приращений, через отбор элементов, ее составляющих. Данный тип связи присущ относительно стабильным, эволюционирующим общественным системам, в которых происходит спонтанная кристаллизация части неформальных ограничений как условие поддержания стабильности и развития сложноорганизованных систем.

3. Неформальные правила определяют набор доступных альтернатив в виде набора формальных правил. Это косвенно подтверждается неэффективностью формальных правил как ограничений в случаях, когда данные правила противоречат по сути неформальным, а издержки обеспечения защиты первых запретительно высоки.

4. Неформальные правила могут быть заместителем формальных.

5. Неформальные правила могут противоречить формальным, что является следствием особенностей изменения каждого вида: если неформальные правила изменяются только эволюционно, их действие и трансформация непрерывны, то формальные правила подвержены дискретным изменениям.

Иллюстрацией соотношения между формальными и неформальными правилами может быть ситуация, сложившаяся в России. Особенность ее состоит в том, что за короткий промежуток времени было вновь принято или изменено множество формальных правил в виде законов, указов, постановлений и других нормативных актов. Это, во-первых, значительно затрудняет ориентацию в формальных правилах для экономических агентов, существенно повышая издержки их использования; во-вторых, создает до-

полнительные стимулы к использованию противоречий в нормативных документах, позволяя интерпретировать их в собственных интересах; в-третьих, создает благоприятную почву для использования неформальных правил, которые в силу рассмотренных обстоятельств зачастую носят нелегальный, незаконный характер.

Формальные природоохранные институты с течением времени подвергаются изменениям. Например, в условиях России, где многие природоохранные нормативы (ПДВ и ПДС) не достижимы на практике, а предприятия-природопользователи не могут быть закрыты по социальным или иным соображениям, реализуются своеобразные индивидуальные соглашения между государственными природоохранными органами и природопользователями. Ускоренный характер институциональных изменений в период трансформации общества вступает в противоречие с существующими формальными природоохранными институтами, в значительной мере сохранившими черты административно-командного управления.

К формальным природоохранным институтам, отражающим сферу экологических услуг, относится природоохранная нормативная правовая база (приложение 2).

Характер изменения формальных ограничений в значительной степени определяется ценами в природопользовании и на рынке экологических услуг. Так, от того, насколько велики выгоды от целенаправленного воздействия на природоохранные правила и механизмы их соблюдения, могут быть целесообразными затраты на создание посреднических организаций - лоббирующих групп, комитетов политического действия и т.д. - между предпринимателями-природопользователями и органами государственной власти с целью реализации потенциально го выигрыша от политических изменений. Этим объясняется, с одной стороны, активное лоббирование различными промышленными группировками выгодных им изменений в природоохранных институтах (как правило, в сторону ослабления), с другой - создание общественных и неправительственных организаций, политических движений экологической ориентации. Лоб-

бирующая деятельность последних в рамках гражданского общества является необходимым противовесом попыткам промышленных группировок к ослаблению природоохранных институтов.

Неформальные природоохранные институты меняются другими темпами, нежели формальные. Такое различие может привести к тому, что природоохранные ограничения на конкретных территориях с характерными для них социокультурными условиями будут с общего - явно или неявного - согласия просто игнорироваться. Исследования, выполненные в регионах России, показывают, что природоохранные институты, построенные на использовании неформальных ограничений, которые сложились в качестве дополнения к формальным правилам, характерным для определенных исторических условий (в первую очередь отношений собственности), устойчиво существуют в периоды стабильности. Однако в условиях трансформации общества они под давлением новых формальных правил теряют силу. В зависимости от того, насколько новые формальные правила опираются на систему стимулов, требующих идеологической приверженности, эти правила подвергаются разложению, и, наконец, происходит возврат к привычным для людей ограничениям, иногда на более ранних стадиях развития общества, чем те, которые были до начала идеологического реформирования. Сопоставляя тренды изменения формальных и неформальных правил в природопользовании и охране окружающей среды, можно сказать, что формальные правила меняются значительно чаще,

чем неформальные ограничения, так как последние постепенно складываются в предыдущие периоды истории, как продолжение прежних неформальных правил.

Вследствие этого в период быстрой трансформации общества развивается устойчивый конфликт между неформальными ограничениями и новыми формальными правилами, поскольку те и другие часто несовместимы друг с другом. В условиях революционных реформ победители склонны немедленно заменить существующие старые неформальные ограничения новыми формальными правилами. Часто такая замена игнорирует глубоко укоренившееся культурное наследие, которое служит основой для многих неформальных ограничений. Результатом является реструктуризация с течением времени всех ограничений, как формальных, так и неформальных, что приводит к возникновению нового, гораздо менее революционного, равновесия (Норт Д., 1997). Для современного этапа развития российского общества характерна ситуация, когда сближение новых формальных и неформальных ограничений еще только началось.

Таким образом, можно отметить, что различные институты и их изменение создают различные стимулы для развития организаций. Конкретный институт не только определяет, какие организации жизнеспособны, но и формирует адаптивную эффективность ее внутренней структуры - например, путем регулирования правил вхождения на рынок экологических услуг, структур управления и степени организационной гибкости.

Приложение 2

Общее описание формальных природоохранных институтов, представленных в виде основных нормативных правовых актов федерального и регионального уровня

К формальным природоохранным институтам, отражающим сферу экологических услуг, относятся следующие:

- Закон РСФСР от 19.12.91 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (с изменениями на 02.06.93);
- Закон РФ от 23.11.95 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»;
- Постановление Правительства РФ от 26.02.96 № 168 «Об утверждении положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды»;
- Постановление Правительства РФ от 11.06.96 № 698 «Об утверждении положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы»;
- Указ Президента России от 10.12.93 № 2144 «О федеральных природных ресурсах»;
- Указ Президента России от 04.02.94 № 236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»;
- Постановление Правительства РФ от 24.12.94 № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Постановление Правительства РФ от 27.12.96 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира»;
- Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 23.12.93 № 273 «Об утверждении временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование»;
- Постановление Губернатора Ярославской области от 31.01.2000 № 64 «О лицензировании»;
- Приказ Госкомэкологии РФ от 05.03.98 № 129 «Об утверждении перечня работ и услуг природоохранного назначения»;
- Приказ Госкомэкологии РФ от 16.04.98 № 226 «О Примерном перечне работ и услуг природоохранного назначения, в том числе платных, оказываемых организациями Госкомэкологии РФ»;
- Приказ Госкомэкологии от 27 февраля 1997 № 72 «Об утверждении положения о центре маркетинговых исследований в области охраны окружающей среды и экспертизы сертифицируемых методов и средств контроля источников загрязнения атмосферы»;
- Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 27.05.93 № 492 «О полномочиях органов исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов федерального значения по лицензированию отдельных видов деятельности»;
- Приказ Государственного комитета РФ по жилищной и строительной политике от 06.06.97 № 17-29 «Об утверждении рабочей группы по разработке программы демонополизации и развития конкуренции на рынке услуг жилищно-коммунального хозяйства РФ»;

- Постановление Правительства РФ от 25.09.2000 № 726 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации».

Наиболее полно в перечисленных законах описана *экологическая экспертиза*, нормативно-правовую и инструктивно-методическую основу которой составляют Законы РФ «Об экологической экспертизе» и «Об охране окружающей природной среды», законы и уставы субъектов РФ; указы и распоряжения Президента России; постановления и распоряжения Правительства РФ, зарегистрированные Минюстом руководящие документы министерств, госкомитетов и других ведомств (приказы, инструкции, указания и иные руководящие акты), документы соответствующих территориальных администраций, решения референдумов и представительных органов местного самоуправления; ратифицированные международные договоры и признанные Россией нормы международного права.

К числу основных подзаконных актов, регулирующих экологическую экспертизу, относятся прежде всего правительственное Положение «О порядке проведения государственной экологической экспертизы» и ведомственные документы: положение Минприроды России «Об оценке воздействия на окружающую среду в РФ», а также приказы Госкомэкологии РФ «О комплексной системе оценки и нормирования качества окружающей среды», «Об утверждении единой формы заключения государственной экологической экспертизы», «Об утверждении инструкции по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности».

Помимо вышеуказанного, экологическая экспертиза опирается также на соответствующие нормативные (государственные и отраслевые стандарты, строительные и санитарные нормы и правила, нормы безопасности и т.д.) и руководящие документы, материалы, разрабатываемые специализированными ведомствами и научными учреждениями.

Механизм *лицензирования* различных видов хозяйственной деятельности на законодательном уровне Российской Федерации в целом пока не отлажен, хотя в Законе об охране окружающей природной среды имеется соответствующая норма, касающаяся лицензирования комплексного природопользования. Поэтому для реализации единой государственной политики лицензирования по отношению к постоянно расширяющемуся числу видов деятельности, требующих регулирования со стороны государства, существенно важным является постановление Правительства РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Данным постановлением утверждены порядок осуществления, перечень органов, уполномоченных на ведение лицензирования, и перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, а также перечень федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании отдельных видов деятельности.

В соответствии с Законом и указанными перечнями, к экологической сфере относятся иные виды деятельности, закрепленные за соответствующими ведомствами и подлежащие лицензированию (вставка).

Вставка

Полномочия министерств, комитетов и ведомств в сфере лицензирования различных видов деятельности

Полномочия Государственного Комитета РФ по охране окружающей среды в области лицензирования по Закону относятся к лицензиям на комплексное природопользование, а также в соответствии с правительственным постановлением о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды распространяются на:

- утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных);
- проведение экологической паспортизации, сертификации и аудирования;
- осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения.

Кроме того, к компетенции Госкомэкологии России относятся выдача распорядительных лицензий на оборот диких животных, занесенных в Красную книгу РФ, и лицензирование работ по долгосрочному использованию объектов животного мира. Помимо этого Госкомэкологии РФ согласовывает лицензии на экспорт биоресурсов.

В г. Москве как субъекте РФ соответствующими постановлениями Правительства Москвы к компетенции *Москомприроды* отнесено осуществление лицензирования по следующим видам экологической деятельности:

- разработка проектной документации по расчету нормативов предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду и обоснованию лимитов природопользования;
- проведение инвентаризации источников воздействия на окружающую среду;
- проведение исследований экологического состояния компонентов окружающей среды;
- экологический мониторинг в зоне влияния отдельных хозяйственных объектов, включая экологический мониторинг земель;
- экологическое аудирование промышленных, коммунальных и транспортных предприятий;
- проведение оценки воздействия на окружающую среду при подготовке обосновывающей документации на развитие хозяйственной или иной деятельности;
- разработка разделов «Охрана окружающей природной среды» в составе проектной документации градостроительных комплексов, а также на строительство (расширение, реконструкцию) хозяйственных объектов и комплексов;
- сервисное обслуживание (эксплуатация, пользование) особо охраняемых природных и рекреационных территорий и объектов;
- учебно-консультационные услуги по обеспечению экологических требований в процессе планирования и ведения хозяйственной деятельности;
- услуги по хранению (содержанию) и обеспечению соответствующих условий при транспортировке ресурсов растительного и животного происхождения и нетоксичных промышленных отходов, на экспорт или импорт которых имеется лицензия;
- услуги по хранению (содержанию) и обеспечению соответствующих условий при транспортировке веществ и отходов 1 класса опасности;
- деятельность по переработке и размещению отходов 1 и 2 классов опасности.

Кроме вышеуказанных видов чисто «экологической» деятельности, лицензируемых органами охраны окружающей среды, существуют и другие близкие работы и услуги, лицензирование которых относится к компетенции иных министерств и ведомств. Рассмотрим те виды деятельности, которые оказывают наибольшее влияние на состояние окружающей среды и показатели здоровья населения, в силу чего их лицензирование также относят к сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Так, по линии *Министерства природных ресурсов РФ* осуществляется лицензирование геологического изучения и использования недр, водных и некоторых других ресурсов, в том числе:

- геолого-съёмочных работ, составления и издания карт геологического содержания (в том числе цифровых и электронных карт);
- геофизических (в том числе гравиметрических) работ по изучению земных недр;
- бурения скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды) и геологоразведочных скважин на твердые полезные ископаемые.

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) также осуществляет лицензирование деятельности по соответствующим направлениям:

- гидрометеорологическая экспертиза проектов на строительство и освоение территорий;
- проведение работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления;
- гидрометеорологические, океанографические, гелиогеофизические работы и работы в области мониторинга загрязнения окружающей природной среды.

По линии *Министерства здравоохранения РФ* проводится лицензирование оказывающих влияние на окружающую среду и здоровье человека производств, сертификации, хранения, оптовой реализации лекарств и изделий медицинского назначения, дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных средств, а также видов деятельности, связанных с источниками ионизирующего излучения, работ с возбудителями инфекционных заболеваний человека и т.д.

Государственный Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству (Госкомзем России) осуществляет лицензирование по различным видам деятельности, связанным с использованием земельных ресурсов, в том числе:

- проектно-изыскательские работы, связанные с выполнением мелиоративных мероприятий и другим использованием земель;
- строительство, реконструкция (восстановление) оросительных, осушительных, осушительно-обводнительных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и групповых (магистральных) водопроводов сельскохозяйственного назначения;
- бурение скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды);
- эксплуатация и ремонт мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и объектов сельскохозяйственного водоснабжения.

Помимо вышеперечисленных видов природопользовательской и природоохранной деятельности в настоящее время уже лицензируемой министерствами и ведомствами в соответствии с утвержденными положениями, существует ещё довольно значительная группа направлений и видов работ, по которым пока отсутствуют необходимые положения о лицензировании. Тем не менее, в базовом правилительственном постановлении о лицензировании отдельных видов деятельности эти направления обозначены и закреплены за соответствующими государственными органами.

К ним относятся следующие виды деятельности:

- по линии *Федерального горного и промышленного надзора (Госгортехнадзор) России* — лицензирование деятельности в нефтяной и газовой промышленности, добычи других полезных ископаемых, а также опасных работ в промышленности;
- по линии *Министерства сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод России) РФ* должна лицензироваться ветеринарная деятельность;
- по линии Государственного *Комитета РФ по рыболовству (Госкомрыболовство России)* — организация спортивного и любительского лова ценных видов рыб, животных и растений, а также экспорт живых водных биологических ресурсов (совместно с Госкомэкологии России);
- по линии *Федеральной службы лесного хозяйства России (Рослесхоз)* — проведение авиалесоохранных работ (кроме баз авиационной охраны этой службы);
- по линии *Министерства культуры (Минкультуры России) РФ* — обследование состояния, консервация, реставрация и ремонт памятников истории и культуры (в том числе природных) местного значения.

Кроме того, *органами исполнительной власти субъектов РФ*, по согласованию с территориальными комитетами Госкомэкологии России предполагается и частично осуществляется лицензирование сбора и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений (кроме занесенных в Красную книгу России) и ряда других лицензируемых совместно с ведомствами направлений природоохранной деятельности.

Источник: Экология, охрана природы и экологическая безопасность. 1997. С. 532–535.

Вопросы лицензирования отражены в Постановлении Правительства РФ от 27.12.96 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира», Постановлении Правительства РФ от 27.05.93 № 492 «О полномочиях органов исполнительной влас-

ти краев, областей, автономных образований, городов федерального значения по лицензированию отдельных видов деятельности», а также в Постановлении Губернатора Ярославской области от 31.01.2000 № 64 «О лицензировании», в котором установлены структуры, осуществляю-

щие лицензирование в Ярославской области, утвержден порядок его проведения.

Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 23.12.93 № 273 «Об утверждении временного положения о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование» определен порядок выдачи лицензий и установлены виды деятельности, подлежащие лицензированию.

Различные виды экологических услуг отражены в Законе «Об охране окружающей природной среды». В первом разделе Закона («Общие положения») изложена компетенция органов власти и управления в области охраны окружающей природной среды в сфере:

- нормирования качества окружающей природной среды;
- экологического воспитания, образования и просвещения;
- государственного контроля за использованием природных ресурсов;
- экологического мониторинга;
- экологической экспертизы;
- учета и оценки природных ресурсов;
- правового обслуживания (разрешение споров в области охраны окружающей среды).

В разделе три («Экономический механизм охраны окружающей природной среды») представлено лицензирование на комплексное природопользование, которое выдается природопользователю специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды с указанием:

- видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов;
- экологических требований, при которых допускается использование природных ресурсов, последствий несоблюдения этих требований.

Также в этом разделе изложены особенности экологического страхования.

Четвертый раздел — нормирование качества окружающей природной среды. Здесь изложены основные требования к нормированию, а также нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ, предельно

допустимых выбросов и сбросов (ПДВ и ПДС) вредных веществ, предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, радиационного воздействия, предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве, нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания.

В разделе пять рассмотрена государственная экологическая экспертиза. Изложены ее цели и принципы, необходимость и обязательность проведения, объекты экологической экспертизы, а также особенности общественной экологической экспертизы. Оговорены ответственность за невыполнение требований государственной экологической экспертизы и ответственность экспертов.

Десятый раздел — экологический контроль. В нем изложены принципы экологического контроля, в том числе государственного.

В разделе 11 описаны особенности проведения экологического воспитания, образования и просвещения, а также организации научных экологических исследований.

Раздел 12 раскрывает необходимость правового обслуживания, в том числе разрешения споров в области охраны окружающей среды.

Постановлением Правительства РФ от 25.09.2000 № 726 утверждено «Положение о Министерстве природных ресурсов РФ». В нем изложены основные задачи Минприроды РФ, в числе которых — комплексная оценка и прогнозирование состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов, обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения соответствующей информацией.

Определены следующие функции Минприроды РФ:

- организация и осуществление в соответствии с законодательством РФ лицензирования видов деятельности, связанных с недром, водо-, и лесопользованием, использованием объектами животного мира, охраной окружающей природной среды, а также контроля за соблюдением лицензионных требований и условий;

- обеспечение организации и проведения государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации;
- обеспечение проведения мониторинга окружающей среды;
- осуществление государственного мониторинга состояния недр, водных объектов, лесов, животного и растительного мира;
- организация и осуществление государственного экологического контроля, рационального использования и охраны недр;
- обеспечение проведения работ по стандартизации, сертификации, метрологическому контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- участие в организации системы всеобщего непрерывного экологического воспитания и образования, ведение работы по пропаганде знаний в области охраны окружающей среды и сохранения биологического разнообразия.

Таким образом, анализ существующей нормативной правовой базы показал, что в настоящее время большинство экологических услуг достаточно подробно изложены в ряде до-

кументов, однако необходимо отметить непроработанность вопросов функционирования рынка экологических услуг. Ощущается недостаток законодательных актов, направленных на экономическое стимулирование экологического предпринимательства (фирмы), составляющих основу рынка экологических услуг:

- о льготном налогообложении прибыли предприятий, выполняющих работы и услуги экологического характера или создающих продукцию экологического назначения;
- о порядке льготного кредитования предприятий различных форм собственности, действующих в сфере улучшения состояния природной среды;
- о введении поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию, работы и услуги с высоким природоохранным эффектом;
- о дополнительном налогообложении экологически вредных товаров и производств с отрицательным эффектом воздействия на окружающую среду;
- о порядке использования экологических фондов для субсидирования работ, товаров и услуг экологического направления.

Приложение 3

Особенности целевой ориентации фирм на рынке

В рамках классической микроэкономической теории целью фирмы считается максимизация экономической прибыли — разницы между совокупной выручкой и совокупными издержками, включая альтернативную ценность собственных ресурсов фирмы (так называемую нормальную прибыль). Однако в действительности фирмы могут ставить перед собой разные цели, в зависимости от интересов экономических агентов, контролирующих функционирование фирмы. Объектом нашего анализа будет служить именно зависимость цели фирмы от принятия решений собственниками, менеджерами, держателями облигаций и т.д.

Если фирма в явном виде преследует цель максимизации прибыли, то параметры ее поведения обозначим P_1 и q_1 , где P_1 — цена, назначаемая фирмой, q_1 — количество выпускаемого товара. Соответственно, если доминирующей целью является какая-либо другая цель, параметры поведения фирмы будут P_2 и q_2 .

Общая цель каждого экономического агента заключается в максимизации полезности. Полезность может зависеть от разных факторов. Каждый экономический субъект стремится подчинить деятельность фирмы своей специфической цели. В результате фирма начинает проводить иную политику на рынке (в отношении цены и объема сбыта), чем если бы для нее была характерна единственная цель — максимизация прибыли.

Цели индивидуального собственника. Для индивидуального собственника — то

есть экономического агента, обладающего правом собственности на фирму и при этом, как правило, в силу незначительности величины самой фирмы, работающего в ней, — целью является *максимизация полезности при выборе между прибылью (денежным доходом) и временем досуга*.

Прибыль и время досуга являются нормальными благами для индивида (в отличие от работы, которая представляет собой антиблаго, так что увеличение тяжести труда должно компенсироваться увеличением денежного дохода, получаемого за это). Кривые безразличия для этих двух видов благ имеют отрицательный наклон (что соответствует убывающей предельной полезности благ) и вогнуты к началу координат (что соответствует убывающей предельной норме замены одного блага другим).

Простая функция полезности имеет вид:

$$U = f(\pi, Ls),$$

где π — прибыль (денежный доход) собственника фирмы,

Ls — время досуга.

Условиями первого и второго порядков при максимизации полезности будут:

$$\frac{d\pi}{dLs} < 0,$$

$$\frac{d^2\pi}{dLs^2} < 0.$$

Ограничение в данном случае представляет собой зависимость прибыли от времени работы (времени отдыха, поскольку работа и отдых взаимно исключают друг друга). При увеличении времени работы (и соответственно сокращении времени отдыха) прибыль первоначально растет. Однако начиная с определенного момента, снижение предельной производительности ресурса — трудовых и предпринимательских усилий собственника — ведет к снижению прибыли. Иными словами, функция прибыли (бюджетного ограничения) имеет перевернутую U-образную форму, как показано на рис. 1.

На графике точка E отражает комбинацию досуга и суммы прибыли, обеспечивающую максимальную полезность собственника при данном ограничении. Собственник, максимизирующий полезность, будет работать меньше, а следовательно, отдыхать больше, чем если бы он максимизировал прибыль. Совпадение интересов максимизации полезности и максимизации прибыли возможно только при условии, что денежный доход представляет собой единственную ценность для индивида, предельная норма замещения досуга доходом равна нулю. Тогда кривые безразличия имеют вид горизонтальных линий, и точка касания линии бюджетного ограничения с кривой безразличия совпадает с точкой максимума функции прибыли: $d\Pi/dR=0$ (рис. 2).

Цели управляющих. Управляющие, так же как и акционеры, представляют собой разнородных экономических агентов, общей стратегией которых является удержание собственного положения в рамках данной фирмы. При этом могут использоваться различные методы, каждый из которых и представляет особую цель менеджеров. Какие же это цели?

Во-первых, это *максимизация общей выручки фирмы*. Одним из методов укрепления собственного положения управляющего на фирме является расширение масштабов деятельности фирмы, поскольку именно на основе информации об увеличении или сокращении выпуска собственники фирмы, от которых зависит положение управляющего, делают вывод о качестве его работы. Основным показателем масштаба деятельности фирмы служит ее общая выручка.

Сравним результаты, которые получает фирма при максимизации совокупной выручки и при максимизации прибыли. Предельная выручка фирмы, максимизирующей прибыль, равна предельным издержкам ($MR = MC > 0$). Предельная выручка фирмы, максимизирующей общую выручку, равна нулю ($MR = 0$). Так как функция предельной выручки является убывающей ($dMR/dq < 0$), и поскольку в первом случае предельная выручка больше, чем во втором, то $q_1 < q_2$, где q_1 — выпуск при максимизации прибыли,

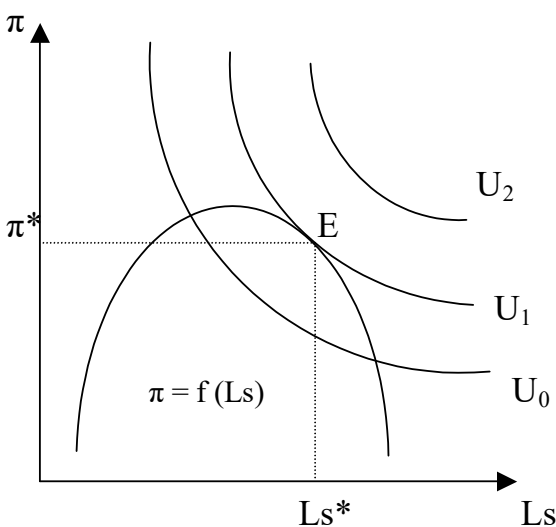


Рис. 1. Выбор собственника фирмы, максимизирующего полезность

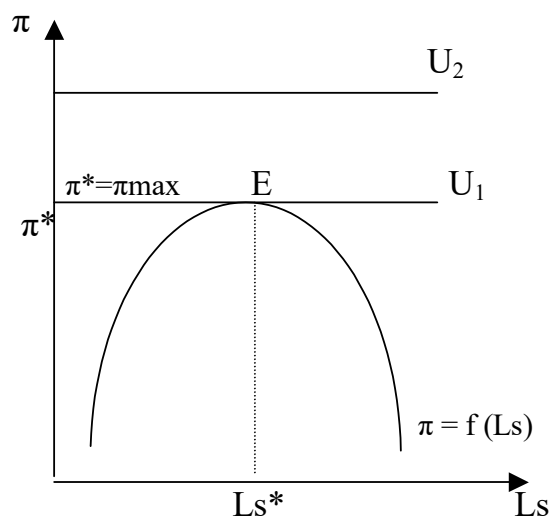


Рис. 2. Выбор собственника, для которого досуг служит нейтральным благом

q_2 — выпуск при максимизации совокупной выручки: объем производства при максимизации совокупной выручки всегда будет больше, чем при максимизации прибыли.

Заметим, что положение фирмы, максимизирующей выручку, достаточно устойчиво. Менеджеры фирмы не заинтересованы в сокращении выпуска, даже если это привело бы к росту прибыли. Снижение продаж ведет к ряду отрицательных последствий, как для управляющего, так и для фирмы в целом:

- эффект снежного кома: сокращение (даже временное) объема продаж ведет к снижению популярности фирмы в целом у потребителей;
- снижение привлекательности фирмы в глазах потенциальных инвесторов (акционеров) и кредиторов. Сокращение выпуска приводит к снижению доверия к фирме как благонадежному заемщику, что уменьшает возможности привлечения заемных финансовых ресурсов и может привести к падению курсовой стоимости акций;
- потери дистрибьюторов и как следствие — сокращение каналов сбыта;
- снижение рыночной власти из-за сокращения рыночной доли.

В итоге фирма становится более уязвимой по отношению к возможным колебаниям в экономике. Мы видим, что переход от максимизации продаж к какой-либо другой цели, требующей сокращения выпуска, наталкивается на очень большие препятствия, ставящие под угрозу положение фирмы в целом на рынке.

Другая модель поведения менеджеров предполагает, что их полезность зависит от *прибыли и суммы административных расходов*.

Величина прибыли оказывает влияние на положение менеджеров косвенным образом через выплаты премий и бонусов, через недовольство собственников и сокращение дополнительных денежных поступлений. Прямое влияние на полезность менеджера оказывают административные расходы. Поэтому для менеджеров величины прибыли и административных расходов будут служить в одинаковой степени нормальными благами. Следовательно, мы можем проанализировать проблему выбора менеджера

между прибылью и величиной административных расходов.

Так как и прибыль и административные расходы представляют собой экономические блага, то кривые безразличия будут иметь «нормальный» вид, если $U = f(\pi, \text{Exp})$ — функция полезности при π — величине прибыли и Exp — величине административных расходов. Условия первого и второго порядков будут:

$$\frac{d\pi}{dE} < 0,$$

$$\frac{d^2 U}{d\pi^2} < 0,$$

$$\frac{d^2 U}{dE^2} < 0.$$

В качестве бюджетного ограничения можно рассматривать зависимость прибыли от величины административных расходов, которая имеет перевернутую U-образную форму. Первоначально рост административных расходов стимулирует менеджеров работать лучше — прибыль увеличивается, — затем дополнительные административные расходы ведут к понижению прибыли из-за более быстрого роста затрат фирмы по сравнению с выручкой.

Оптимальная величина административных расходов при максимизации прибыли достигается в точке E_1 , а при максимизации полезности — в точке касания линии бюджетного ограничения и кривой безразличия E_2 на нисходящей ветви параболы. При максимизации прибыли условие первого порядка составляет: $d\pi/d\text{Exp} = 0$, а для максимизации полезности — $d\pi/d\text{Exp} < 0$. Следовательно, $\text{Exp}_1 < \text{Exp}_2$, где Exp_1 — величина административных расходов при максимизации прибыли, Exp_2 — величина административных расходов при максимизации полезности от собственного положения (рис. 3).

Как и в случае с индивидуальным собственником, совпадение интересов максимизации полезности и максимизации прибыли возможно при условии, что административные расходы

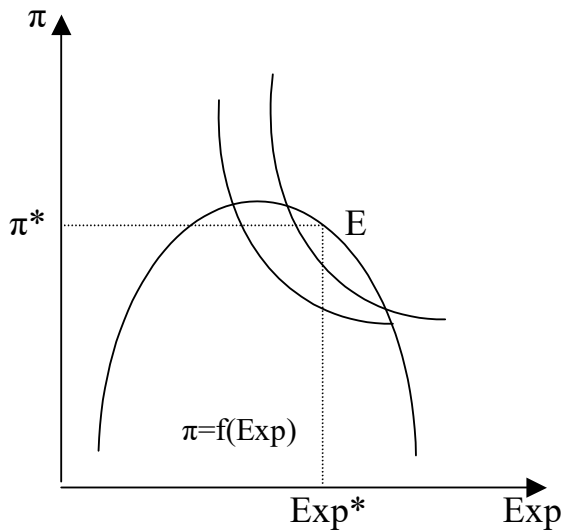


Рис. 3. Выбор менеджера между прибылью и административными расходами

ды являются нейтральным благом для менеджеров. Это возможно, например, в случае, когда управляющие являются одновременно и собственниками фирмы.

Наконец, целью менеджеров может стать *максимизация темпов роста фирмы*.

Положение управляющих можно также оценить на основе данных о темпах изменения объема продаж, считая, что чем выше темп роста фирмы, тем лучше работа менеджеров. Именно поэтому стремление к увеличению темпов роста фирмы может рассматриваться в качестве самостоятельной цели управляющих.

Будем считать, что рост фирмы финансируется за счет ее нераспределенной прибыли. Максимизация темпов роста фирмы означает тем самым максимизацию нераспределенной прибыли:

$$\max \pi (re) = TR - TC - \pi (div),$$

где $\pi (re)$ — нераспределенная прибыль фирмы;

TR — совокупная выручка от продажи товара;
TC — совокупные издержки производства и сбыта данного товара;

$\pi (div)$ — распределенная часть прибыли (выплачиваемая в виде дивидендов).

Предположим для простоты, что налоги не взимаются. Тогда получаем в качестве первого условия максимизации нераспределенной прибыли:

$$\frac{d\pi (re)}{dq} = 0,$$

$$MR = MC + \frac{d\pi (div)}{dq} < 0.$$

Оптимальный объем выпуска фирмы зависит и от предельных издержек фирмы, и от ее дивидендной политики. Если величина дивидендов изменяется пропорционально объему выпуска ($d\pi (div)/dq > 0$), то предельная выручка, обеспечивающая максимизацию прибыли (MR_1), окажется ниже предельной выручки при максимизации темпов роста (MR_2). Таким образом, если фирма максимизирует темпы роста, то она будет сокращать выпуск (и увеличивать цену) по сравнению с условиями максимизации прибыли, так как здесь максимизируется меньшая величина — не вся прибыль, а только ее нераспределенная часть.

Если же дивидендная политика фирмы не зависит от объема выпуска ($d\pi (div)/dq = 0$), то решение менеджеров, максимизирующих темпы роста, об объеме продаж и ценах совпадет с их решением в том случае, когда они максимизируют прибыль.

Различия поведения фирм, управляемых собственниками и менеджерами, проявляются и в области отношения к риску. Менеджеры, поскольку они распоряжаются чужим капиталом, в большей степени склонны к риску, чем собственники. Поэтому при выборе способов долгосрочного финансирования и долгосрочных инвестиционных проектов они выберут наиболее рискованные варианты. В результате колебания прибыли будут сильнее, а средняя ожидаемая прибыль меньше, чем для фирмы, максимизирующей прибыль.

Максимизация прибыли в условиях неопределенности. Отдельной проблемой принятия решений фирмой служит соотношение между краткосрочной и долгосрочной прибылью и учет неопределенности. Традиционная модель основана на предположении о том, что фирма максимизирует текущую прибыль при известных параметрах спроса. Однако более

реалистично было бы предполагать, что фирма максимизирует текущую ценность ожидаемой будущей прибыли. В свою очередь, ожидаемая прибыль в период t зависит от вероятности ее получения. Предполагая для простоты два исхода (фирма получает положительную экономическую прибыль π_t с вероятностью p_t или получает нулевую прибыль), целевую функцию фирмы можно записать как:

$$PV(E(\pi_t)) = \sum \frac{\pi_t p_t}{(1+i)^t},$$

где i — ставка дисконтирования.

Очевидно, что максимизация текущей прибыли и максимизация дисконтированной прибыли, тем более дисконтированной ожидаемой прибыли, дадут разные результаты как самой величины прибыли, так и цен и количеств выпускаемого товара в зависимости от прогнозов ожидаемых значений прибыли в долгосрочном периоде по сравнению с краткосрочным.

Динамическая модель максимизации выручки. Учитывая ценность не только сегодняшней, но и будущей выручки и прибыли для менеджеров, мы можем проанализировать в качестве их цели максимизацию текущей ценности будущего потока выручки. Будем считать пока для простоты, что все параметры спроса, а следовательно, и объем выручки менеджерам известны заранее.

Пусть TR — текущая совокупная выручка фирмы; g — ежегодный темп прироста совокупной выручки. Тогда поток будущих доходов фирмы будет выглядеть:

$$TR, TR(1+g), TR(1+g)^2, \dots, TR(1+g)^n,$$

и дисконтированная стоимость будущих продаж равна:

$$PV(TR) = \sum TR \left[\frac{1+g}{1+i} \right]^{t-1},$$

где $t = 1, 2, \dots, n$ — периоды времени существования фирмы;

i — ставка дисконтирования.

Фирма выбирает такую комбинацию общей выручки и темпов ее роста, чтобы максимизировать дисконтированную стоимость будущих продаж. Ограничением выбора служит зависимость темпов роста от сегодняшней общей выручки (рис. 4).

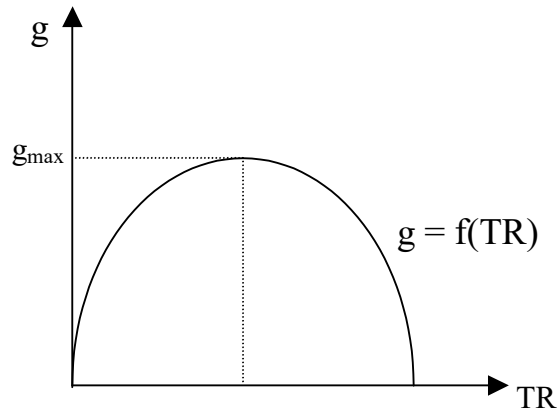


Рис. 4. Функции темпов роста фирмы

Таким образом, фирма сталкивается с выбором между высокой сегодняшней выручкой и высокими темпами роста. Различные комбинации общей выручки TR и темпов ее роста g могут дать одинаковую дисконтированную выручку. На рис. 5 представлена карта линий, отражающих все комбинации сегодняшней выручки и темпов ее роста V_1, V_2, \dots, V_n .

Оптимальный выбор фирмы будет достигнут в точке касания линии постоянной дисконтированной выручки и функции роста фирмы. Этот выбор дает значения выручки и, следовательно, прибыли, необходимых для финансирования выбранного темпа роста (рис. 5).

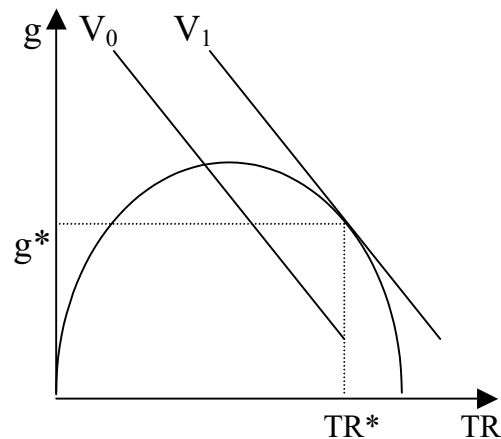


Рис. 5. Выбор менеджера между сегодняшней выручкой и темпами ее роста

Видно, что максимизируя текущую ценность будущего потока выручки, менеджеры фирмы будут выбирать более высокий объем продаж по сравнению не только с объемом продаж, максимизирующим прибыль, но даже по сравнению

с объемом продаж, обеспечивающим максимальную общую выручку сегодня.

Цели работников фирмы: модель самоуправляющегося предприятия.

Для работников, владеющих фирмой, целью будет максимизация дохода на одного занятого. Если работники занимают доминирующее положение внутри фирмы (например, владея контрольным пакетом акций), политика фирмы также будет нацелена на максимизацию дохода, получаемого каждым работником фирмы. Рассмотрим подробнее, какими окажутся выпуск и цена фирмы в этом случае.

Пусть производственная функция выпуска фирмы зависит от двух факторов — труда L и капитала K . Рассмотрим решение фирмы в краткосрочном периоде, предполагая, что предельная производительность труда снижается с ростом его использования. Будем также считать, что фирма действует на рынке совершенной конкуренции и не влияет на цену товара.

Доход одного работника составляет:

$$\frac{Pq - rK}{L},$$

- где P — цена товара;
- q — объем выпуска;
- K — объем использования капитала;
- r — ставка арендной платы за использование единицы капитала;
- L — число работников фирмы (объем использования труда).

На рис. 6 представлена зависимость общей выручки фирмы от числа занятых. Фирма выбирает такой объем использования труда, который максимизирует чистую выручку (выручку за вычетом расходов на капитал), составляющую источник дохода трудового коллектива, на одного работника. Графически чистая выручка на одного занятого отражается тангенсом линии, соединяющей точку на кривой общей выручки, с точкой общих расходов на капитал.

Фирма максимизирует чистую выручку на одного занятого, когда эта величина равна предельному продукту труда в денежном выражении (рис. 6).

Из условия максимума дохода на занятого следует

$$P \times MPL = \frac{Pq - rK}{L},$$

Второе условие максимума обеспечивается действием закона снижения предельной производительности.

Рассмотрим, как фирма реагирует на изменение рыночной цены. На рис. 7 показано, что повышение цены товара вызовет снижение занятости внутри самоуправляющейся фирмы, а следовательно, снижением объема предложения. Отсюда кривая предложения самоуправляющейся фирмы будет иметь отрицательный наклон.

Поведение самоуправляющейся фирмы резко отличается от поведения фирм, максимизи-

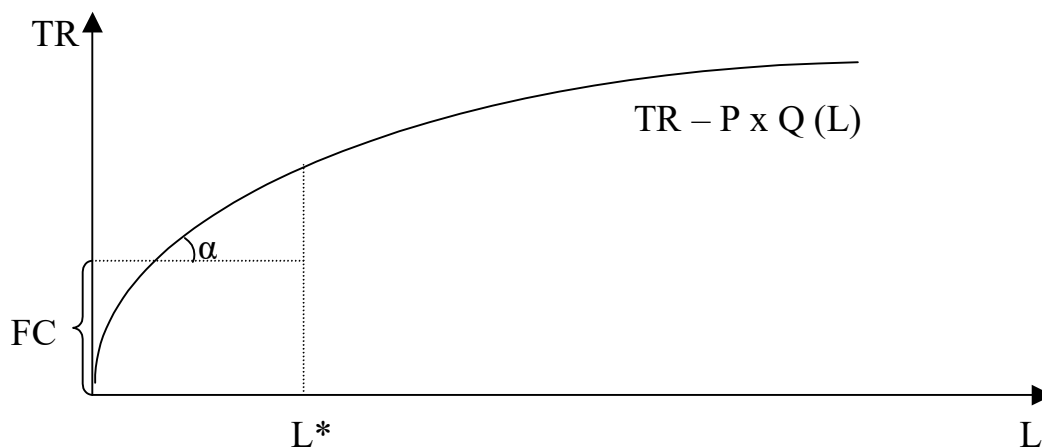


Рис. 6. Модель самоуправляющейся фирмы: выбор занятости

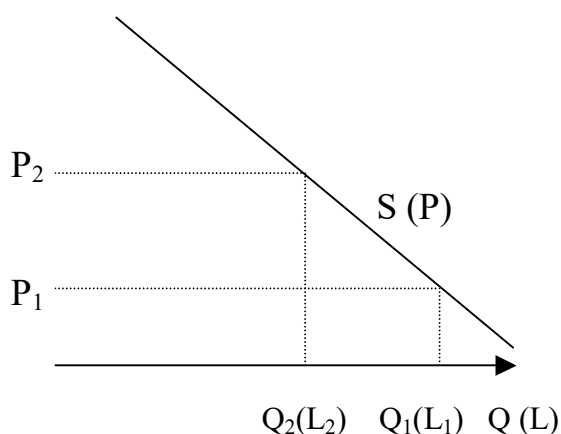


Рис. 7. Предложение самоуправляющейся фирмы

рующих прибыль. Преобладание таких фирм в экономике могло бы дестабилизировать рыночное равновесие. Равновесие на рынке, где и объем предложения, и объем спроса снижаются с ростом цены, при определенных условиях может оказаться неустойчивым: при отклонении цены от равновесной на систему будут действовать силы, препятствующие возвращению рынка к равновесному состоянию.

Проблема конфликта интересов собственника и управляющего. Отделение собственности от текущего контроля в крупных корпорациях порождает конфликт интересов между собственниками и управляющими. Как указано выше, что цели, выдвигаемые менеджерами в качестве ориентиров деятельности фирмы, могут противоречить интересам собственников (акционеров). Рассмотрим, каким образом проявляется этот конфликт, как он может быть нейтрализован или смягчен, и каковы последствия такого конфликта для фирмы и экономики в целом.

Отделение собственности от контроля и возникновение проблемы означает, что в действительности происходит разделение собственности на несколько компонентов: между владением, реализуемым посредством купли-продажи акций и получением дивидендов, и распоряжением, которое проявляется в текущем функционировании компании. Причем за собственником компании остается функция владения, а за управляющими (особенно верхнего уровня) — функция распоряжения.

Конфликт между интересами собственников и менеджеров углубляется благодаря асимметрии информации. Поскольку управляющие находятся ближе к производству, они располагают большей информацией относительно положения дел фирмы. Они могут, следовательно, искажать предоставляемую собственникам информацию для достижения своей цели. Например, в США получило распространение явление «инфлятирования издержек» (то есть сознательное преувеличение их значений) управляющими для оправдания высоких административных расходов.

Проблема оппортунистического (с точки зрения собственников) поведения управляющих решается путем контроля за деятельностью менеджеров. Существует несколько проверенных практикой способов контроля и стимулирования такого поведения менеджеров, которое бы удовлетворяло интересам собственников. Однако ни один из способов не является панацеей.

К способам контроля за деятельностью управляющих относятся следующие.

1. Деятельность совета директоров (наблюдательного совета). Пристальный контроль деятельности менеджеров со стороны совета директоров теоретически мог бы решить проблему конфликта интересов, однако этому препятствуют, во-первых, возможность конфликта интересов и внутри совета директоров, во-вторых, неполнота информации о решениях менеджеров и их последствиях.

2. Решения общего собрания акционеров. Общее собрание акционеров может регулярно заслушивать отчеты управляющих и выносить решения об их замене. Тем самым давление общего собрания может служить фактором, ограничивающим злоупотребления менеджеров. Однако этот способ мало эффективен при большом числе акционеров и нерегулярном созыве собраний. Чем сильнее происходит «распыление» акций среди мелких акционеров, тем в большей степени общее собрание представляет собой инертную массу, не способную добиваться единой цели, и тем выше возможности директора оказывать влияние на ход собрания.

3. Угроза банкротства фирмы. Конкуренция на рынке товаров и услуг, которые производит

фирма, требует достижения максимально возможной прибыли, интенсифицируя тем самым работу управленческого персонала. Если прибыль фирмы, действующей на конкурентном рынке, оказывается ниже требуемой, фирма вытесняется с рынка и терпит банкротство, что обычно ведет к потере мест управляющими. Угроза банкротства и смены менеджмента может служить способом контроля за интенсивностью управленческого труда. Тем не менее в условиях несовершенной конкуренции и наличии барьеров входа на рынок угроза банкротства не является серьезной для многих компаний.

4. Угроза слияния или поглощения. Сокращение прибыли из-за недобросовестного или недостаточно эффективного управления фирмой ведет к понижению стоимости ее акций, что облегчает их скупку другой фирмой. Фирма-поглотитель, приобретая данную фирму, может сменить ее руководство. Однако практика менеджмента крупных компаний выработала немало способов обезопасить управляющих от поглощения или обеспечить сохранение их статуса после поглощения.

5. Конкуренция на рабочем месте. Создание конкуренции на рабочем месте управляющего предполагает заключение с управляющими контракта, согласно которому размер денежного вознаграждения устанавливается в зависимости от соотношения результатов его работы с результатами работы менеджеров других подразделений. Этот способ является относительно эффективным, если, во-первых, сами менеджеры рассматривают аналогичную должность в другом подразделении как равную их положению (в противном случае возникают жалобы на

неадекватную базу сравнения) и, во-вторых, отсутствует сговор между конкурирующими управляющими. Если эти условия не выполняются, оценка управленческого труда через такое сопоставление конкурентных работ не будет служить объективным критерием.

6. Денежные поощрения управляющих. Денежные поощрения управляющих возможны в виде денежных выплат (премий, бонусов) за достижение менеджером поставленных собственником целей или в виде пакетов акций с целью превращения собственника-распорядителя в собственника-владельца. Последний метод (выдача пакетов акций менеджерам за хорошую работу) получил особое распространение в мировой практике. Видимо, оказалось наиболее целесообразным открыто делиться собственностью в соответствии с ее функциями, чем допускать развитие конфликта и потери эффективности фирмы в целом.

7. Репутация менеджера. Увольнение недобросовестного менеджера, если такое происходит, сказывается на его репутации, что снижает его оценку на рынке управляющих и возможности получения хорошей должности в другой компании. Однако здесь проблема заключается в том, что не во всех случаях оппортунистическое поведение управленческого состава становится известным собственнику. Следовательно, этот метод способствует разрешению конфликтов только на короткий срок: никто не может гарантировать, что другой менеджер, который приходит на место уволенного, окажется более добросовестным, ибо причина проблемы кроется не в особенностях отдельного человека, а в наличии двух конфликтующих аспектов собственности внутри фирмы.

Приложение 4

Опыт различных стран в проведении антимонопольной и конкурентной государственной политики

В настоящем приложении приведено описание опыта антимонопольной деятельности в различных странах мира. Первой рассмотрена государственная конкурентная политика США, поскольку многие другие страны взяли за основу Антимонопольное законодательство именно этой страны. Затем проанализированы особенности регулирования поведения фирм в Западной Европе и в Японии, а также специфика недобросовестного поведения фирм в переходных экономиках и в России.

Антимонопольная политика в США

Цель антимонопольной политики в США заключается в том, чтобы определять допустимость той или иной практики экономических агентов с точки зрения ее воздействия на конкуренцию. Антимонопольную политику проводят федеральные и местные суды, антитрестовский отдел Министерства юстиции (главный законодательный орган), Федеральная торговая комиссия (главная исполнительная власть). К основным законодательным документам антимонопольной сферы, принятым в США, относятся следующие.

Акт Шермана (1890), который предполагает запрет трестов, и практики монополизации торговли между штатами. Антиконтурентные действия фирм трактуются в качестве объекта уголовного преступления, что предусматривает наказание в виде тюремного заключения сроком

до 3 лет, штрафа до 1 млн. долл. для компаний и до 100 тыс. долл. для частного лица или расформирование компании. Монополия здесь понимается как доминирующее положение фирмы на рынке.

Акт Клейтона (1914), который делает акцент на поддержку конкурентной ситуации в целом. Он запрещает слияния при угрозе конкуренции и направлен главным образом против горизонтальных слияний.

Акт Робинсона-Пэтмана, который предполагает запрет ценовой дискриминации и уголовную ответственность за политику хищнических (грабительских) цен — установление цены ниже уровня средних/предельных издержек с целью вытеснения конкурента с рынка. Согласно законодательной классификации США, выделяют следующие виды антиконкурентных действий фирм:

- незаконные как таковые (по сути, на основании буквы закона). Эти действия не обладаются какими-либо достоинствами, позволяющими компенсировать их антиконкурентное воздействие;
- незаконные на основании правила разумности (духа закона). Решения суда по данным действиям принимаются на основе сравнения и сопоставления положительных и отрицательных последствий антиконкурентного действия.

К первому виду относятся следующие виды взаимодействий фирм:

- горизонтальное фиксирование цен;
- горизонтальный сговор о доле рынка;
- групповой бойкот (согласованный отказ фирм торговать с третьей фирмой с целью ее вытеснения с рынка);
- договоренность о взаимных продажах и закупках;
- связанные продажи;
- неправильная информация о товаре.

Ко второму виду можно отнести такие действия, как:

- регулирование цен в рамках вертикальных контрактов;
- отказ в поставках со стороны одной отдельной фирмы;
- исключительное право покупки или продажи.

Особой сферой действия отраслевой политики США является регулирование слияний и поглощений фирм — определение критериев, при которых подобное взаимодействие фирм не допускается. Горизонтальные слияния и поглощения запрещаются при определенных соотношениях долей двух фирм на рынке.

Соотношения долей двух фирм на рынке, при которых действует запрет на слияние и поглощение в США

Поглощающая фирма, %	Поглощаемая фирма, %
Высококонцентрированные отрасли	
4	4 и более
10	2 и более
15	1 и более
Низкоконцентрированные отрасли	
5	5 и более
10	4 и более
15	3 и более
20	2 и более
25	1 и более

Источник: Carlton D.W., Perloff J.M., 1994

Другим направлением государственной политики служит регулирование информационно-го обеспечения рынка. Подобная проблема возникает в связи с наличием у фирм стимулов к искажению информации в тех случаях, когда:

трудно проверить качество товара; фирмы выпускают экспериментальные товары; происходят одноразовые продажи изделия или совершаются спекулятивные операции краткосрочного характера. Во всех подобных ситуациях органы регулирования — государственные (федеральная комиссия по качеству товаров и по стандартам, комиссии по качеству лекарственных препаратов, по безопасности товаров), потребителей (общества потребителей, журналы потребителей) и производителей (объединения производителей высококачественных товаров) оказывают влияние на параметры поведения фирмы — объекты регулирования, а именно на:

- стандарты качества (обязательное установление, в частности, для пищевых продуктов и лекарств);
- стандарты упаковки: требования маркировки товара (обязательное указание ингредиентов изделия);
- гарантии бесперебойного срока службы (устанавливаются для товаров длительного пользования);
- стандарты использования товара (обязательное приложение инструкции по пользованию товаром повышенной сложности с указанием того, что потребитель может и чего не должен делать с продуктом).

Антимонопольная политика в Западной Европе

Государственное регулирование отраслевых структур экономик в Западной Европе характеризуется следующими особенностями:

- запрет монополий в Европе мало распространен;
- в основном происходит регулирование монополий и доминирующих фирм. Монополия рассматривается в качестве другой формы конкуренции; прогресс в монополии идет через совершенствование методов производства и дифференцирование товара, что расширяет возможности потребительского выбора и указывает новые направления технологических поисков;
- при проведении отраслевой политики активно используется концепция «эффективной конкуренции» — конкуренции, которая

способствует структурной перестройке национальной экономики.

Основой регулирующих мероприятий стран-членов Европейского Сообщества является Римский договор, который запрещает картели (ст. 85) и другие ограничительные соглашения между фирмами (ст. 86); осуждает злоупотребления доминирующим положением на рынке; предусматривает регулирование слияний, запрет слияний, которые могут создать доминирующее положение для данной фирмы (ст. 92); запрещает государственную помощь фирмам, которые искажают торговлю между странами. Исключения предусматриваются в тех случаях, когда картели и доминирующие фирмы способствуют техническому или экономическому прогрессу в интересах покупателей (например, в случае кооперации в сфере НИОКР).

Антимонопольная политика отдельных развитых стран

В ФРГ к органам проведения отраслевой политики относятся Министерство экономики (осуществляет общее руководство), Федеральный орган по картелям (разбирает конкретные дела), Антимонопольный комитет (комитет экспертов, дающих советы по выработке конкурентной политики, действует как консультативный орган). Контролю подвергаются:

- приобретения полностью активов предприятия;
- приобретение долей 25%, 50% и более акций фирмы;
- любая сделка, в результате которой фирма приобретает прямой или косвенный контроль над предприятием;
- любая сделка, включая приобретение менее 25% акций предприятия, если это дает возможность фирме-покупателю влиять на конкурентное поведение другой фирмы.

Антимонопольный закон ФРГ включает рассмотрение дел о создании холдинга или кооператива из других предприятий (при условии координации поведения фирмы-матери и фирмы-дочери). При этом используются такие критерии оценки фирмы, как создание или усиление доминирующего положения. Доминирующее положение фирмы представляет собой ситуацию на рынке, когда у фирмы нет конкурентов

(сильных конкурентов) или когда фирма располагает большей властью на рынке по сравнению со своими конкурентами. План анализа фирмы с точки зрения ее доминирующего положения, включает следующие факторы:

- доля рынка;
- финансовые показатели (прибыль, выручка, затраты);
- доступ к каналам распределения;
- связи с другими предприятиями;
- барьеры входа на рынок;
- наличие товаров-субститутов;
- возможность обращения клиентов к другим поставщикам.

При этом фирмы могут рассматриваться как находящиеся в состоянии коллективного доминирования, если конкуренция между ними незначима или если у них есть сильная власть над третьей стороной на рынке.

Количественные показатели, при которых фирма (или группа фирм) рассматривается как доминирующая на рынке (или обладающая излишней рыночной властью), характеризуются следующим образом:

- 1/3 рынка для одной фирмы;
- не менее 50% рынка для трех фирм;
- не менее 2/3 рынка для пяти фирм.

В **Великобритании** органами контроля при проведении антимонопольной политики являются Министерство торговли и промышленности; Комитет по слияниям и монополиям (консультативный орган); Комитет по свободной торговле (наблюдает за проведением конкурентной политики, проводит предварительное расследование). Критерием доминирования на рынке служит доля фирмы в 25% рынка.

При рассмотрении антиконкурентных дел принимаются во внимание следующие практические соображения:

- влияние данного мероприятия на платежный баланс страны;
- влияние государственной отраслевой политики на занятость в Великобритании.

В **Италии** проведение отраслевой политики осуществляется Комиссией по конкуренции на рынке, которая рассматривает дела промышленных предприятий, за исключением средств массовой информации и банков, а также рассле-

дует дела о приобретениях, слияниях и создании общих филиалов. В качестве наказания предусмотрен штраф за совершение сделки без разрешения Комиссии — до 1% оборота в год от ее совершения; штраф за сделку, которая была совершена вопреки запретительному решению Комиссии — 1–10% оборота.

В **Японии** антимонопольную политику проводит Комиссия по свободной торговле и Министерство промышленности и торговли. Механизм государственной политики осуществляется специфическим образом: органы регулирования обычно не принимают официальных решений, а предпочитают неформальные переговоры с фирмами в «трудных» случаях. Так, фирмы с годовым оборотом в 2 млрд. иен и выше должны ежегодно представлять в Комиссию отчет о своих участиях в деятельности других компаний и отчет о предполагаемых слияниях. В действительности фирмы консультируются неформальным образом с Комиссией прежде, чем предпринять какие-либо действия (слияния, участия).

Доминирующие слияния разрешаются:

- в случае кризиса, угрожающего сектору/ отрасли экономики;
- в случае необходимости выполнения зарубежных обязательств Японии;
- для поддержания курса иены;
- в интересах занятости;
- в случае необходимости спасти предприятие от банкротства.

Особенностью отличается и антимонопольная (скорее, однако, промонополярная) политика регулирования отраслевых структур во **Франции**. Здесь в послевоенный период, в соответствии с политикой правительства, предусматривалось создание в каждой отрасли по 1–2 крупным предприятиям (национальных лидеров), которые должны были защищать средние и мелкие предприятия — своих поставщиков и потребителей. Предусматривалось также создание региональных правительственных агентств для оказания помощи этим крупным предприятиям в случае банкротства.

В 80-е годы национальным лидерам отводится роль экспертов в отдельных секторах рынка, что позволяет им быть конкурентоспособными в этих нишах рынка. 90-е годы характеризуют-

ся как политика «ниш»: происходит оказание государственной помощи отдельным отраслям — нишам экономики — для обеспечения вертикального потока продукции.

Политика правительства направлена на стимулирование слияний, поощрение НИОКР, производство на экспорт. Правительство финансирует инвестиции, подготовку рабочей силы, государственные закупки товаров частных фирм. Конкурентная (антимонопольная) политика не представляется значимой. Однако незаконными считаются:

- коллективные ограничения торговли;
- злоупотребления доминирующим положением;
- контроль уровня розничной цены;
- дискриминация покупателей.

К органам регулирования во Франции относятся: Комиссия по конкуренции и Министерство экономики, которые в основном контролируют слияния и поглощения.

Общая характеристика антиконкурентного поведения экономических агентов в странах с переходной экономикой

Монополистические действия экономических агентов в Восточной Европе представляют собой следующие варианты поведения фирм переходных экономик:

- экономически необоснованные повышения цен;
- заключение договоров в зависимости от выполнения условий или предоставления услуг, не связанных с предметом договора;
- вынуждение партнеров к обязательству по закупке или продаже исключительно данному агенту;
- отказ от заключения договора или его немотивированное прекращение;
- ограничение объемов производства и продаж с целью повышения цены;
- раздел рынка сбыта.

В разных странах по-разному борются с этими антиконкурентными действиями предприятий. Мы подробнее проанализируем опыт антимонопольной политики в России.

Антимонопольная политика в России

Первый вариант антимонопольного законодательства в России — Закон Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» — был принят в 1991 году. Он базировался главным образом на принципах конкурентной политики, изложенных в Римском договоре ЕС (в частности, ст. 85 и 86). Закон определил основные положения государственной антимонопольной политики, направленной на предупреждение и пресечение злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением на товарном рынке, а также формы недобросовестной конкуренции и способы ее преодоления. Впервые в этом нормативном правовом акте был законодательно оформлен ведущий антимонопольный орган — Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП). Значительные изменения в закон были внесены в мае 1995 года.

Рассмотрим основные характеристики антимонопольного законодательства России в современном виде.

1. Прежде всего, Закон регулирует злоупотребления, связанные с доминирующим положением экономического агента на рынке. К действиям фирмы, которые запрещаются антимонопольным законодательством, относятся:

- изъятие товаров из обращения с целью создания или поддержания дефицита на рынке либо для повышения цен;
- навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора, таких как необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы и др.;
- включение в договор дискриминирующих условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими экономическими субъектами;
- согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых потребитель не заинтересован;

- создание препятствий доступу на рынок или выходу с рынка другим фирмам;
- нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования;
- установление монопольно высоких или монопольно низких цен;
- сокращение или прекращение производства товаров, на которые имеется спрос или заказы потребителей при наличии возможности их безубыточного производства;
- необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями при наличии возможности производства или поставки соответствующего товара.

2. Российское законодательство проводит четкое различие между горизонтальными и вертикальными соглашениями фирм. Как мы знаем, горизонтальные соглашения в большей степени подрывают конкуренцию на рынке, они более очевидны и потому объявляются незаконными как таковыми во многих странах. Сложнее обстоит дело с вертикальными соглашениями (соглашениями типа «покупатель-продавец»). Здесь вопрос о степени антиконкурентности каждого агента, включенного в вертикальную цепочку, решается индивидуально, поскольку часто вертикальные соглашения могут представлять собой превентивную меру против злоупотребления доминирующим положением какой-либо фирмы и в действительности, несмотря на согласованность действий покупателя и продавца, способствовать конкуренции. Различение подобных ситуаций является сильным местом антимонопольного законодательства России. В отличие от горизонтальных соглашений, которые всегда попадают под действие закона, вертикальные соглашения становятся объектом внимания антимонопольных органов, только если они ведут к доминированию отдельной фирмы и если одновременно ограничивают конкуренцию.

Согласно закону, соглашения (согласованные действия) между конкурентами считаются противоправными при условии, что его стороны имеют или могут иметь в совокупности долю на рынке какого-либо товара более 35%.

К безусловно антиконкурентной практике относится деятельность хозяйствующих субъектов, направленная на ограничение цен, объемов производства, раздел товарного рынка по тер-

риториальному принципу или по ассортименту реализуемых товаров, установление барьеров входа для потенциальных конкурентов, дискриминацию продавцов или покупателей.

3. В отдельных случаях допускается создание явных картельных соглашений, если согласованная политика фирм, формирующих картель, способствует насыщению рынка товарами, улучшению качества товаров, росту конкурентоспособности российских товаров, в том числе и на мировом рынке, а также если положительный эффект картеля превосходит негативные последствия жесткости картельных цен на соответствующем рынке.

4. Важную роль в законодательстве играет определение доминирующей фирмы. Определение доминирующей фирмы дается через ее функциональные характеристики. Фирма признается доминирующей (и следовательно, подвергается возможным санкциям), если она оказывает решающее воздействие на общие условия товарооборота на рынке или затрудняет доступ на рынок другим экономическим агентам. В то же время, российское законодательство определяет количественные параметры возможного доминирования или недоминирования: если рыночная доля фирмы меньше 35%, фирма ни в коем случае не признается доминирующей; при рыночной доле от 35 до 65% антимонопольным органам следует доказать доминирование фирмы; при доле рынка свыше 65% предполагается, что фирма является доминирующей, противоположное должно быть доказано самой фирмой.

При этом следует подчеркнуть, что доля рынка имеет соответствующее значение для государственных органов только в том случае, если она является стабильной. Такой подход способствует устранению из-под действия антимонопольного законодательства инновационных фирм, чьи доли могут превышать установленный предел в течение относительного короткого периода внедрения на рынок нового продукта, то есть антимонопольное законодательство не препятствует развитию рынков и росту фирм.

5. Основной метод регулирования возникающих и существующих монополий в российской практике — это установление лимита цен, хотя, согласно законодательству, возможно примене-

ние такого метода, как демополизация (разделение или выделение предприятий и объединений), для фирм, уличенных в монопольных действиях более чем два раза.

Ценовое регулирование монопольного поведения было в основном характерно для 1992–1993 гг. и состояло из следующих мероприятий:

- установление абсолютного верхнего предела (лимитная цена);
- установление предельного размера рентабельности (процентный лимит);
- установление предельных коэффициентов изменения цен;
- предварительное декларирование повышения свободных цен.

Однако практика российского антимонопольного регулирования показала непригодность такой ценовой политики, поскольку она стимулировала рост издержек предприятий и сводила на нет их заинтересованность в развитии конкурентоспособности, подрывала базу налогообложения. Поэтому в настоящее время подобные меры используются в крайне ограниченных масштабах.

6. Отношения к слияниям и поглощениям в российском антимонопольном законодательстве базируются на количественном критерии — определенной доле активов и рынка. Входным параметром для обращения в антимонопольные органы для получения согласия на создание, реорганизацию и ликвидацию фирм выступает балансовая стоимость активов. При этом нижний порог размера суммарной балансовой стоимости активов экономических агентов при слиянии установлен в 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда, а совокупная доля рынка после слияния не должна превышать 35%.

Несмотря на количественные критерии, слияния и поглощения (в российской практике — присоединения) могут быть разрешены, если положительные эффекты (для рынка и экономики в целом) подобного структурного изменения превосходят его отрицательные последствия.

Таким образом, антимонопольное законодательство России отражает объективно необходимые цели развития конкуренции в экономике и стимулирует создание и поддержание наиболее эффективных структур рынка.

Научное издание

Серия «Экономика природопользования»

Особенности функционирования рынка
экологических услуг и подходы к его регулированию

Редактор В.В. Михайлова

Компьютерная верстка и дизайн Э.А. Горе

ЛР № 040939 от 04.02.99

Подписано к печати 29.08.2001. Формат 60x84 1/8. Бумага Херох. Гарнитура Classic.
Печать трафаретная. Усл.печ.л.7,67. Тираж 200 экз. Заказ 399. Цена договорная.

«НПП «Кадастр»
150043, Россия, г. Ярославль, ул. Розы Люксембург, д. 22
(4852) 75-19-79
info@nppkad.ru
www.nppkad.ru