

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Н. В. Пахомова

КОНЦЕПЦИЯ ИЕРАРХИИ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Введение. Ресурсно-экологическая проблематика с учетом ее чрезвычайной сложности и динамизма, потенциальных и реальных угроз (рисков), а также значительных выгод (шансов) за последние несколько десятилетий превратилась в мощный фактор развития хозяйственной практики и теории экономического анализа. Целый ряд крупных научно-теоретических результатов, включая теорию внешних эффектов и их интернализацию, расширенную классификацию экономических благ, экономический анализ права, теорию эколого-экономической ответственности и теорию имущественных прав, был получен экономической наукой с учетом активного изучения и осмысления ресурсно-экологических проблем.¹

В данной статье рассматривается, с одной стороны, каким образом ресурсно-экологический вызов стимулирует развитие теории и методологии экономической науки именно в современных условиях, с другой – каковы возможности применения результатов, достигнутых современной наукой (отечественной и зарубежной), для решения ресурсно-экологических проблем России. При этом, прежде всего, нас будут интересовать возможные выводы и рекомендации с позиции формирования адекватного современным реалиям института имущественных прав.

Изучение этих вопросов несет дополнительную смысловую нагрузку с учетом продолжающегося в стране обсуждения модели социально-экономического развития России, а также реализуемой в рамках среднесрочной перспективы (2005–2008 гг.) задачи продвижения институциональных реформ и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Ресурсно-экологические вызовы и развитие методологии экономического анализа. Острота и сложность ресурсно-экологических проблем и необходимость поиска адекватных механизмов их решения служат факторами, постоянно иницилирующими развитие теории и методологии экономического анализа. Первоначально, на заре «экологической эры» в 1970–1980-е годы, изучение данной проблематики и решение соответствующих задач происходили преимущественно в рамках *неоклассической микроэкономической теории и экономики благосостояния*.

ПАХОМОВА

Надежда Викторовна

– д-р экон. наук, профессор кафедры экономической теории СПбГУ. Закончила отделение экономической кибернетики экономического факультета того же Университета. В 1974 г. защитила кандидатскую, в 1988 г. – докторскую диссертацию. Автор более 135 научных работ (в том числе на английском и немецком языках) по современной экономической теории, экономике природопользования и экологическому менеджменту, включая несколько монографий и 7 учебников. В рамках международных проектов проходила повышение квалификации в университетах г. Тюбинген, Кельн, Франкфурт/Одер (Германия), читала лекции в вузах Германии, Словении и Уругвая. Осуществляла руководство с российской стороны рядом исследовательских грантов с зарубежными вузами-партнерами, включая Европейский Университет Виадрины (Германия), Университет Осло (Норвегия). Член-корреспондент РАЕН и действительный член Академии Гуманитарных наук. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Член Российского отделения Международного общества Экологической экономики.

© Н. В. Пахомова, 2005

Импульсы, исходящие от данной проблематики, были в основном связаны с развитием теории внешних эффектов и форм их интернализации, с вопросом классификации экономических благ и выявлением обладающих специфическими свойствами общественных экологических благ, естественных ресурсов совместного применения и клубных благ. Общепринятым и вошедшим в основной массив учебной литературы стало представление о неспособности свободного рыночного механизма самостоятельно решать проблемы эффективной аллокации природных ресурсов и экологических благ и о необходимости дополнения рынка другими институциональными механизмами, включая государственное регулирование, для корректировки рыночных провалов и согласования индивидуально и общественно эффективных решений.

Наряду с этим под воздействием междисциплинарных подходов, активно развиваемых, в частности, в рамках *экологической экономики (ecological economics)*, стала отрабатываться модель экологически устойчивого социально-экономического развития. Указанной теоретико-прикладной моделью ныне предполагается охватить все основные уровни принятия хозяйственных решений в современной экономике, включая микро- и макроэкономический, муниципальный, региональный и глобальный. К числу одной из центральных в рамках этой модели относится задача согласования экономических, социальных и экологических интересов, в том числе во взаимоотношениях настоящих и будущих поколений.²

Что касается практики хозяйствования, то в России уже на *начальном этапе* рыночных реформ механизмы экологического регулирования в основном стали базироваться на идеях экономики благосостояния. В их числе – введение экономических инструментов охраны окружающей среды (ресурсных платежей и платежей за загрязнение среды, специализированных экологических фондов и т. п.) в качестве средства интернализации экологических экстерналий при определенной государственной поддержке природоохранной деятельности. Отрабатывались также формы применения текущих и стратегических ресурсно-экологических прогнозов и программ, базирующихся на принципах устойчивого развития.

Вместе с тем во второй половине 1990-х годов, в преддверии финансово-экономического кризиса 1998 г. и в последующий, «послекризисный», период, эффективность экономических инструментов природопользования (ПП) и охраны окружающей среды (ООС) стала резко снижаться. Значительная часть этих инструментов была практически вообще упразднена, в том числе платежи за воспроизводство недр, отчисления на воспроизводство лесных ресурсов, экологические фонды как основные целевые источники финансирования природоохранной деятельности, налоговые льготы для предприятий, реализующих экологические инвестиции, включая малые предприятия сферы экологического предпринимательства. Механизм экологического регулирования в этот период работал, по существу, по набранной на предшествующем этапе инерции, подчинялся решению оперативных задач данного, весьма острого «момента» в истории страны и не соответствовал рекомендациям ученых и специалистов.

На всем протяжении рыночных преобразований трудно и медленно продвигалось реформирование методов управления и имущественных отношений в природно-сырьевом комплексе страны, которое испытывало значительное влияние противоборствующих политических интересов и представляющих их партий (левых, центристов, правых) при периодическом изменении соотношения сил между ними в органах исполнительной и законодательной власти. Все это приводило к неустойчивости (частой сменяемости) принимаемых правовых норм, что вносило неопределенность в действия хозяйствующих субъектов и резко снижало эффективность формирующейся рыночной экономики и ее инструментов. Сказывалась и непродуманность процесса реформирования всего комплекса

отношений в сфере ПП и ООС, включая отношения собственности на природные ресурсы, при отсутствии общественно согласованной модели социально-экономического развития страны в целом.

С начала 1990-х годов в развитых странах стали активизироваться усилия по радикальному реформированию механизмов ПП и ООС, которые приобрели более последовательный характер в конце прошедшего десятилетия и которые сохраняют свою силу и сегодня. По оценке зарубежных специалистов (что подтверждает и реальная практика хозяйствования), сегодня формируется *новое поколение инструментов экологической и ресурсной политики*.³

В состав этих инструментов ныне входит несколько блоков. Во-первых, апробированные ранее и модернизируемые сегодня *экономические рычаги* (экологические налоги, эмиссионные платежи, формы финансовой поддержки экологических мероприятий и т. п.). Во-вторых, «чисто» *рыночные механизмы* (*рыночные переговорные процедуры*, скажем, по компенсации экологического ущерба населению при строительстве крупного индустриального объекта; *купля-продажа прав* на выбросы парниковых газов). В-третьих, так называемые *добровольные экологические соглашения* (*бизнес-бизнес, государство-бизнес* и т. д.) и *программы* по решению наиболее сложных проблем (например, по утилизации многомиллионного парка отслуживших свой срок автомобилей).^{*} В-четвертых, формируется новый блок обязательных и добровольных *информационных инструментов*, включая открытость и доступность информации, часто трактуемых в качестве *мягких* форм экологического регулирования.

Это обновление стимулируется наряду со снижением эффективности ряда традиционных инструментов регулирования (прежде всего, так называемых командно-контрольных) и изменением характера ресурсно-экологических проблем (включая глобализацию, появление новых экологических угроз и вызовов), а также развитием институтов гражданского общества, демократизацией различных сфер общественной жизни, изменением стиля политического и социально-экономического управления. Специалисты в связи с этим указывают на осуществляемый в развитых странах переход от жесткого *государственного регулирования* (state government) к *государственно-рыночному руководству* (governance),⁴ который имеет существенное значение и для ресурсно-экологической сферы.

Экологическое руководство (по аналогии с корпоративным руководством – corporate governance) более последовательно ориентировано на соблюдение высоких норм экологической ответственности, открытости (прозрачности) деятельности бизнеса и правительства и установление между ними партнерских кооперативных соглашений по совместному поиску наиболее рациональных ресурсно-экологических решений.^{**}

Концепция *новых инструментов экологической политики* была предложена во второй половине 1990-х годов К. Сегерсоном, Т. Мисели и Р. Ставинсом.⁵ Далее она разрабатывалась в том числе и с учетом активного выхода на практику. В данном случае важно обратить внимание не только на оперативную модернизацию в развитых странах механизмов

^{*} Значение этой проблемы можно проиллюстрировать следующими данными. В России на начало 2002 г. в частном и государственном пользовании находилось 25 млн автомобилей, из которых почти половина имела срок службы более 10 лет. За весь 2003 г. в Москве было «утилизировано» лишь 25 тыс. единиц отслужившего автотранспорта. Для сравнения: в том же году в странах ЕС европейцами было слано для рециклирования и утилизировано 50 млн машин (<http://www.rbcdaily.ru/index1.shtml> 16.04.2004).

^{**} Следует отметить как отрядный факт включение в среднесрочную стратегию социально-экономического развития страны на 2005–2008 гг. и в План действий Правительства РФ по ее реализации специального раздела «Развитие механизмов частно-государственного партнерства».

ресурсно-экологического управления, но и на проведение этой модернизации с опорой на рекомендации (предварительно широко обсужденные и согласованные в обществе среди основных «заинтересованных» лиц) ученых и специалистов. Эти рекомендации отличаются высоким уровнем концептуальной проработки при заметном усилении влияния новых научных подходов и идей, включая неинституциональные, экономико-правовые идеи, концепции эволюционной экономики и ряд других. В настоящей статье с учетом уже имеющихся публикаций* основное внимание будет сконцентрировано на развитии *неинституциональных идей*.

При исследовании причин обновления и развития методологии эколого-экономического анализа и формирования на этой базе модернизированной модели ресурсно-экологического руководства обращают на себя внимание общие процессы радикального реформирования институтов мировой экономики и ее отдельных регионов. Эта волна институциональных реформ, инициированная крушением государственно-административного «социализма» в странах Центральной и Восточной Европы, а также в государствах, входивших ранее в состав бывшего Советского Союза, охватила и другие направления. В их числе: постепенные институциональные реформы рыночного социализма в Китае; институциональные реформы в сфере ПП в ряде стран с развитой рыночной экономикой (в целях формирования системы экологического контроля и управления, адекватных принципам гражданского общества и эффективного распределения имущественных прав на природные ресурсы); реформирование институтов и правовых норм мировой экономики в условиях ее глобализации (устранение торговых барьеров в рамках ВТО, с одной стороны, усиление координации действий по ООС в рамках протокола Киото – с другой).⁷

Задачи развития методологии эколого-экономического анализа и обновления на этой основе конкретных инструментов ресурсно-экологического управления имеют несомненное значение для России. В конце прошедшего и начале текущего десятилетий широкий спектр нерешенных социальных, экономических и политических проблем ограничивал возможности реализации сколь-либо широких инициатив в области устойчивого и эффективного ПП и ООС. Разрабатываемые в этот период ресурсно-экологические доктрины, программы, прогнозы отражали политические установки и ограниченные финансовые возможности этого специфического периода и имели весьма компромиссный характер. Но даже такая весьма скромная по своим задачам ресурсно-экологическая политика страны не реализовывалась, прежде всего, вследствие слабости действовавших механизмов проведения в жизнь политических решений, а также отсутствия развитой правовой базы, в том числе и в области экологической ответственности (гражданско-правовой, административной, уголовной).

Для преодоления институциональной инерции в экономико-политической сфере, как и в системе ценностей и освоения новых подходов к ресурсно-экологическому руководству, принципиальное значение приобрели радикальные институциональные реформы, включая такой их важнейший компонент, как институт имущественных прав.

Реформирование имущественных отношений в ресурсно-экологической сфере: некоторые уроки из неудачного опыта. Реформирование имущественных отношений в сфере ПП и ООС является одной из тех проблем, которые оказывали и продолжают оказывать наиболее сильное стимулирующее воздействие на развитие институциональной теории. При этом преобразование прав собственности в этой сфере в последние годы

* Исследование плодотворного и «взаимовыгодного» взаимодействия экономико-правового подхода с ресурсно-экологической проблематикой нами, совместно с проф. К. К. Рихтером, уже было проведено ранее. Это обстоятельство позволяет не фиксировать внимание на этой весьма важной проблематике.⁶

происходило, как иногда представляется, не только в странах с переходной экономикой. Эти процессы были характерны и для ряда *развитых* стран. В контексте изучаемых нами проблем особенно интересным представляется опыт реформирования институционального устройства в тех странах с рыночной экономикой, где определенная часть природных ресурсов ранее находилась в собственности государства.⁸

Осмысление зарубежного опыта и связанных с ним уроков приобретает особое значение в свете проходящей в России острой дискуссии об имущественных правах и режимах, управляющих использованием различных природных ресурсов. К числу активно обсуждаемых относятся принципы распределения имущественных прав на природные ресурсы, которые являются в соответствии с конституционными нормами народным достоянием, между федеральным и нижестоящими уровнями власти и управления. В этом же ряду – острая полемика по вопросу о предоставлении природных ресурсов (месторождений полезных ископаемых, рыбных запасов, лесных участков) предпринимателям либо на традиционной, лицензионной, либо на чисто рыночной, аукционной, основах. Аргументация тех, кто стремится в деле аллокации ресурсов и поиска их наиболее эффективных «хозяев» полностью положиться на рыночный механизм, исходит из представления о том, что либеральный режим – наиболее эффективный.

Предварительно отметим, что, во-первых, коммерческая эффективность не может быть единственным аргументом при установлении режима имущественных прав на ресурсы, являющиеся либо невозпроизводимыми, либо исчерпаемыми. К числу значимых относятся также соображения о социальной справедливости, выполнении многими природными ресурсами функций поддержки биоразнообразия, необходимости сохранения ресурсов в продуктивном состоянии для будущих поколений и т.д. Во-вторых, что касается критики административных механизмов распределения имущественных прав на природные ресурсы с учетом наличия в этих механизмах питательной почвы для коррупции, отметим пока лишь следующее. Средством борьбы с коррупцией может быть не только и не столько радикальное сокращение аппарата чиновников, участвующих в спецификации прав собственности и контролирующих использование природных ресурсов. Другим, часто более приемлемым методом, как показывает опыт и других стран с трансформируемой экономикой, является последовательное проведение комплексных административных реформ.

Волна институциональных реформ, охватившая ряд развитых стран, в области регулирования использования природных ресурсов была обусловлена рядом обстоятельств. Специалисты в этой связи обращают внимание на такие факторы, как возрастающая ограниченность ряда природных ресурсов и усиливающаяся конкуренция за право доступа к ним и возможность их разработки. Важным направлением и целевой установкой подобных реформ было перераспределение имущественных прав с выявлением часто посредством рыночных механизмов наиболее эффективных обладателей прав собственности.

Сами же процессы реформирования институтов в сфере ПП имели весьма сложное содержание. И они включали целый комплекс мер, как, например, в середине 1990-х годов в уже упомянутой Австралии применительно к водному хозяйству и системе ирригации. В их числе: реформирование цен на водные ресурсы в целях отражения в них всех издержек и оказываемых услуг; спецификация имущественных прав и четкое определение субъектов собственности; разрешение торговли титулами собственности на водные участки и введение в действие соответствующего механизма с целью отбора наиболее эффективных собственников. В этом же ряду находились: реформирование органов контроля и регулирования, а также органов, оказывающих в этой сфере услуги; вовлечение в процессы

реформирования водного хозяйства и менеджмента отрасли пользователей воды ирригационных систем.⁹

Однако реальный ход событий подверг существенной корректировке целевые установки реформы, включая формирование эффективных частных собственников природных ресурсов и свободный обмен между ними правами собственности в целях достижения социально эффективной аллокации ограниченных ресурсов. На деле новые институциональные рамочные условия не только не усилили, а, наоборот, в известной степени ослабили имущественные права частных собственников. Это выразилось, в числе прочего, в фактическом учреждении права собственности не на природный ресурс как таковой, а лишь частного права на использование водных ресурсов. Были введены также ограничения на свободу передачи имущественных прав, на определение состава лиц, которые могут принимать участие в рыночном обмене имущественными правами. Строгому регулированию был подвержен и сам рыночный механизм торговли имущественными правами при необходимости учета ограничений, обусловленных инфраструктурными, экологическими и прочими факторами.

Это расхождение между теорией и практикой еще раз подтвердило, что в деле проведения подобных реформ нецелесообразно всецело полагаться на постулаты неоклассической микроэкономики. Такая ситуация не только продемонстрировала значение того факта, что рынок (в том числе и в сфере ПП) нуждается в институтах для своего эффективного функционирования, включая установление четко определенных имущественных прав, правил заключения и соблюдения контрактов и т. д., но и простимулировала развитие самой институциональной теории.

В данном контексте, а также с учетом поставленных в статье задач центральный интерес представляют концепции, во-первых, *иерархии имущественных прав* и, во-вторых, *альтернативных институциональных структур*, служащих аллокации ограниченных ресурсов природы, включая выбор той из них, которая обеспечивает при принятии хозяйственных решений минимизацию *транзакционных издержек*. Начнем анализ с изучения первой из этих концепций.

Концепция режимов имущественных прав и их иерархии с позиции неинституционального анализа. Согласно современным неинституциональным представлениям, имущественные права являются важной подсистемой общественных институтов, регулирующих поведение экономических субъектов в обществе в отношении редких и обладающих ценностью объектов. Они объединяют в себе совокупность ограничений и разрешений, которые согласованы, предсказуемы и приняты обществом.¹⁰ Для детализации содержания имущественных прав может применяться весьма пространный перечень характеристик, который насчитывал у Хоноре 11 позиций, включая право владения, пользования, управления, присвоения дохода, отчуждения, передачи права собственности иному лицу, запрета на использование, приводящее к повреждению, и др.¹¹

В контексте обсуждаемых проблем реформирования прав собственности и поиска наиболее эффективных носителей этого титула важное значение имеет исследуемый в рамках экономико-правового направления (включая работы Л. Бэкера, Д. Бромлея, Р. Познера) вопрос об *основании* установления и, соответственно, перераспределения *имущественных прав*. Перечень данных оснований (или оправданий – *justification*) может включать различные аргументы.

В их числе: аргумент *первого владельца*; *производительный* или *трудовой* аргумент (согласно которому правами собственности наделяются индивиды, ведущие производство на основе собственной инициативы, умственных усилий и принимая ответственность за риск); *полезностный* (исходящий из социально желаемых и значимых способах применения ресурса); *политический* (обращающийся к свойственному человеку стремлению *свободно*

присваивать, контролировать и использовать объект собственности, отрицание которого нарушает фундаментальное понимание человеческих свобод); *моральный* аргумент, поддерживающий имущественные права в качестве необходимой предпосылки утверждения моральных устоев общества, состоящих в «хорошем» или прибыльном использовании ресурсов.

При наличии определенных расхождений среди специалистов преобладающей является точка зрения, согласно которой общие основания (оправдания) надления имущественными правами, как и их перераспределения, базируются на комбинации *полезностных, трудовых и моральных* аргументов.¹² При этом, согласно Р. Познеру и Д. Бромлею, ведущую роль играют все же полезностно-экономические аргументы, а именно – удостоверение имущественных прав как носителей важнейших экономических функций создавать стимулы для использования ресурсов наиболее эффективным образом, обуславливающим воспроизводство благосостояния.¹³

Вместе с тем такая аргументация оспаривается рядом исследователей ресурсно-экологических проблем, которые обращают внимание на неполноту подобного утилитаристского подхода, в том числе и потому, что применение ресурсов в целях увеличения индивидуального благосостояния может очевидным образом игнорировать более широкие эффекты для благосостояния всего общества.¹⁴ В самом деле, имущественные права на природные ресурсы и экологические блага могут быть «общественно оправданны» и в том случае, когда они либо обеспечивают «простое» сохранение ресурса в продуктивном состоянии для удовлетворения общих потребностей, либо служат поддержке биоразнообразия или способствуют удовлетворению ресурсно-экологических потребностей будущих поколений.

Ресурсно-экологическая проблематика стимулировала и разработку вопроса о различных *режимах имущественных прав и иерархии этих режимов*. Оставляя за рамками настоящей работы подробный анализ развития подходов к классификации имущественных прав, который уже был проведен в отечественной и зарубежной литературе,¹⁵ сосредоточим основное внимание на аспектах данной проблемы, представляющих первоочередной интерес для нашего исследования.

Прежде всего, широкое признание в литературе получила представленная в более-менее завершенном виде Д. Бромлеем классификация режимов имущественных прав с учетом их носителей, а также соответствующих прав и обязанностей собственников ресурса и других лиц. Эта классификация, позволившая преодолеть ограниченность дихотомии «либо частная, либо общественная собственность», включила следующие четыре *режима имущественных прав*:

- 1) *государственная* собственность, при которой индивиды обязаны следовать правилам доступа или использования ресурса, которые определяемы государственным агентством, осуществляющим контроль (управление) за ресурсом (примерами служат установление государственными ведомствами правил использования земли в национальных парках или в государственных лесах);
- 2) *частная* собственность, при которой индивидуальные владельцы обладают правом осуществлять общественно признаваемое использование ресурса и обязанностью избегать социально неприемлемого их использования (например, использование для ведения приусадебного хозяйства в интересах его владельца при том условии, что этим не затрагиваются негативным образом интересы других субъектов);
- 3) *совместная* собственность, когда управление использованием ресурса осуществляет группа лиц, члены которой (сособственники) имеют права и обязанности по использованию объекта присвоения и поддержанию его в продуктивном состоянии (примером может служить групповое применение ирригационных систем в сельском

хозяйстве; члены такой группы используют ирригационную систему, согласно определенным установленным коллективно правилам, при внесении каждым платежей для поддержки инфраструктуры, являющейся объектом совместного владения);

4) *режим открытого доступа (отсутствие собственности)*, когда группа пользователей или собственников не определена, и выгоды от использования ресурса доступны каждому потенциальному пользователю (общим примером являются рыбные запасы открытого моря в условиях отсутствия имущественных прав и других правил использования ресурсов).¹⁶

В вышедшей позднее литературе развитие данных представлений осуществлялось с учетом того, что каждый из режимов имущественных прав на практике может включать не все институциональные правила, относящиеся к использованию ресурсов. Акцент переместился с анализа тех лиц, которым принадлежит вся полнота имущественных прав (государство, отдельное лицо, в том числе частное, община как коллектив и т. д.), к исследованию всей совокупности субъектов, имеющих те или иные права принятия решений по использованию ресурсов, которые в совокупности и образуют *режим имущественных прав*.

Так, например, права собственности на природный ресурс могут принадлежать государству/национальному правительству (скажем, как это имеет место в России в отношении так называемых не общераспространяемых, наиболее крупных и важных, месторождений полезных ископаемых). Одновременно важные решения, касающиеся регулирования процесса использования ресурса, скажем, выдача лицензий на разработку месторождений, могут приниматься на региональном уровне. В России в этом случае, согласно Федеральному закону «О недрах», ст. 13 (с изменениями от 29.05.2002), действовало правило двух ключей, при котором решения по выдаче лицензий принимались региональным подразделением федерального министерства природных ресурсов и региональными властями. Наконец, непосредственные пользователи ресурса, которыми могут быть кооперативы, индивидуальные предприниматели, корпорации и т.д., обладают правом принятия решений, прежде всего, по оперативному (но не только) управлению им.

Совокупность институтов, обслуживающих аллокационные решения по использованию ресурса, может объединять черты частных имущественных прав и устанавливаемых коллективно ограничений. Примером подобной системы служат механизмы купли-продажи прав на выбросы парниковых газов, внедряемые в ряде стран в соответствии с протоколом Киото. В данном случае сама система передачи прав на выбросы парниковых газов в атмосферу посредством рыночных транзакций несет в себе черты коллективной собственности. Это обусловлено тем, что в основе данного механизма лежат коллективно (на международном и далее на национальном/региональном уровнях) принимаемые решения по организации механизма и распределению квот на выбросы. Носителями же прав на выбросы могут быть различные типы предпринимательских единиц, в том числе частные (скажем, теплоэлектростанции, эмитирующие парниковые газы), участвующие в торговле правами на загрязнение.

Подобные рассуждения справедливы и по отношению к другим областям сферы ПП и ООС. В совокупности они привели к концепции, получившей у Э. Острома наименование *иерархии имущественных прав (property-right hierarchy)*, или концепции *вложенных институтов* («nested» institutions).¹⁷ Суть этой концепции состоит в том, что для большинства ресурсов существует множество уровней реализации имущественных прав, а именно, начиная с весьма широкой власти государства или национального правительства устанавливать общие основания имущественных прав и осуществлять контроль за использованием ресурса и завершая властью индивидуальных пользователей ресурса, принимать инвестиционные или производственные решения по разработке или

восстановлению ресурсов (например, рыбных, лесных, водных). Однако эти два уровня являются в определенном смысле крайними, и между ними, как правило, существует множество других уровней принятия решений, которые (решения) могут быть как индивидуальными, так и коллективными. В совокупности все они и формируют то, что современные специалисты именуют иерархией имущественных прав.

Для случая рыбных ресурсов открытого моря иерархия имущественных прав может быть выражена с учетом особенностей национального режима России следующим образом (таблица).

Как видно из примера, на каждом уровне институциональной иерархии решаются определенные аллокационные проблемы. При этом режимы имущественных прав дифференцируются с учетом различий в типах тех *субъектов*, которые принимают аллокационные решения на каждом из уровней институциональной иерархии, а также в зависимости от характера самих аллокационных решений или *властных полномочий*, которыми обладают соответствующие субъекты. В итоге формируется то, что специалисты именуют *сетью вложенных институтов (nested set of institutions)*, когда институты (имущественные права) на каждом определенном уровне иерархической структуры поддерживаются в правовом отношении аллокационными решениями, принятыми на вышестоящем уровне. Единственным исключением является самый высший уровень иерархии, имущественные права на котором устанавливаются самостоятельно.

Иерархия имущественных прав на рыбные ресурсы открытого моря с учетом особенностей национального режима России

Масштаб принимаемых аллокационных решений	Субъекты, принимающие решения	Концептуальные черты режима имущественных прав	Аллокационные решения
Аллокация (распределение) рыбных запасов между национальными государствами	Множество национальных правительств (государств)	Совместная собственность	Установление режима территориальных вод
Распределение рыбных запасов между регионами	Национальное правительство	Государственная собственность	Определение прав регионов по управлению и контролю за добычей и воспроизводством рыбных запасов
Распределение рыбных запасов среди рыбодобывающих компаний	Региональные власти совместно с региональными комитетами федеральных органов управления рыбными запасами	Совместная собственность	Установление индивидуальных квот на вылов (либо аукционная продажа квот) для рыбодобывающих компаний
Распределение квот на вылов внутри компании или передача их другим компаниям	Индивидуальные рыбодобывающие компании	Частная собственность	Частные производственные и инвестиционные решения

Составлено с учетом: C h a l l e n R. Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy. Institutional Reform for Water Resources. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. 2000. P. 25.

В рассматриваемом нами примере (см. таблицу) на первом, высшем, уровне иерархии имущественных прав решения относительно принципов установления режима «территориальных вод» каждого из национальных государств, обладающих водной границей, достигаются на основе международных соглашений и принимаются совместно различными странами. Совокупность данных аллокационных решений обладает принципиальными чертами режима совместной собственности.

На следующем уровне национальное государство, которое во многих странах, в том числе в России, является собственником природных ресурсов территориальных вод, включая рыбные запасы, обладает властными полномочиями по распределению между регионами прав на рыбные запасы и наделяению региональных властей соответствующими полномочиями по управлению и контролю за рыбодобывающей деятельностью. В рамках предоставленных регионам прав в режиме совместной собственности принимаются решения по передаче прав (или их аукционной продаже) на добычу ресурсов (в виде соответствующих квот) рыбодобывающим компаниям.

Последние осуществляют свою производственную и инвестиционную деятельность по добыче рыбных ресурсов, принимая решения согласно сложившимся в рыбном хозяйстве формам собственности. В России рыбодобывающие компании являются по преимуществу частными, и они могут быть представлены различными имущественно-правовыми формами, включая ЗАО, ООО и т. п. Функционируют также и рыбохозяйственные кооперативы (артели). Кроме того, определенная часть квот на вылов рыбных запасов в российских территориальных водах передается иностранным компаниям.¹⁸

Дальнейшая конкретизация режимов имущественных прав в неинституциональной литературе осуществляется с учетом ответа на следующие вопросы. Во-первых, какой принцип лежит в основе физического распределения (аллокации) объекта присвоения среди его пользователей, во-вторых, каким образом осуществляется первичная передача титула собственности различным субъектам, в-третьих, каков механизм, обеспечивающий перераспределение имущественных прав в целях, скажем, поиска более эффективных собственников или вследствие изменения экономических условий.

При ответе на первый из приведенных выше вопросов специалисты различают два типа квотирования для распределения ресурса между собственниками: установление либо *прямой ресурсной квоты* по объему используемого ресурса (которую еще называют *output quota*), либо *производственной квоты (input quota)*.¹⁹ Примерами первых служат квоты на добычу рыбных запасов в течение определенного момента времени, квоты на забор воды из водохозяйственных (ирригационных) систем за определенный период времени или разрешения на заготовку в определенных объемах древесины, которые устанавливают объем (величину) той части ресурса, которая изымается из природы и поступает далее в производственный процесс. Во втором случае ограничения относятся не к объему используемого ресурса непосредственно, а к мощности производственного процесса, где ресурс далее используется. Применительно к рыбным ресурсам ограничения могут касаться мощности рыбодобывающих судов, осуществляющих добычу определенного ресурса.

Первичная передача (распределение) имущественных титулов между конкурирующими субъектами может происходить либо на основе *административных* решений (как, например, ранее в России, где в качестве преимущественного действовал лицензионный доступ горнодобывающих компаний к месторождениям полезных ископаемых), либо на *рыночной* основе. Во втором случае возможны либо *аукционные* торги правами на заготовку древесного сырья, либо, скажем, использование системы *тендеров*, которая совмещает черты и административных и рыночных механизмов.

В рамках административного механизма может использоваться принцип предоставления имущественного права так называемому первому пришедшему (как это имело место в США при освоении природных ресурсов в западных штатах) либо на основе предшествующего использования ресурса (выделение земельных паев членам сельскохозяйственных артелей при реформировании сельскохозяйственных предприятий в России в первой половине 1990-х годов).

Что касается механизма перераспределения имущественных прав, то он также может быть либо административным, либо рыночно ориентированным. Но и в случае применения рыночной системы перераспределения имущественных прав на ресурс (например, при ежегодно проводимых в рыбном хозяйстве аукционах по продаже рыбных квот) она обычно дополняется мерами административного регулирования, которые могут состоять, например, во введении определенных требований к участникам аукционов.

Возвращаясь вновь к вопросу об альтернативных структурах имущественных прав, можно видеть, что каждой из них отвечает определенная иерархия режимов имущественных прав (см. таблицу). В рамках подобной иерархии режимов, в свою очередь, формируются особый порядок установления имущественных прав, свой механизм первичной передачи титулов собственности и их перераспределения между пользователями ресурса.

Альтернативные институциональные структуры: к вопросу об обосновании выбора. Следующий вопрос, который решается в рамках неоинституционального анализа, состоит в том, каким образом проводить *выбор* институциональных структур, образующих альтернативные режимы *имущественных прав* с выходом на наиболее эффективную структуру?

Для ответа на него исследователи, как это принято, обращаются к категории *транзакционных издержек*. Следуя логике Р. Коуза,²⁰ они исходят из того, что выбор из числа различных институциональных структур следует осуществлять на основе минимизации транзакционных издержек. Только в данном случае во внимание принимается специфическая разновидность этих издержек, а именно те, которые обслуживают не рыночные транзакции непосредственно, а механизм формирования всей совокупности имущественных прав на всех уровнях институциональной иерархии.

Конкретно речь идет, с учетом концепции иерархии режимов имущественных прав, о транзакционных издержках, обслуживающих процессы выявления потенциальных участников процесса установления имущественных прав, проведения между ними соответствующих переговоров, первичной передачи имущественных прав пользователям ресурса и перераспределения этих прав с изменением социально-экономических условий. Транзакционные издержки по установлению и перераспределению имущественных прав, как и в общем случае, включают затраты по обеспечению участников данного механизма необходимой информацией для принятия адекватных решений, по заключению договоренностей (контрактов), контролю и мониторингу за соблюдением договоренностей и по покрытию неопределенности, связанной с достигаемыми результатами.²¹

Как следует из приведенного выше примера иерархии имущественных режимов на рыбные ресурсы открытого моря, а также анализа других применяемых в сфере ПП институциональных структур, по своей сути все они в той или иной мере объединяют принципиальные характеристики общей, государственной и частной форм собственности.

На нижнем уровне институциональной иерархии природные ресурсы чаще всего используются частными (индивидуальными, акционерными) предприятиями, которым соответствующие права могут предоставляться административным или рыночным способом (либо посредством комбинации этих инструментов). Кроме того, в этой области не исключается деятельность кооперативов и индивидуальных предпринимателей.

Имущественные права этих хозяйствующих субъектов по использованию ресурса как основы их производственной деятельности и присвоения части соответствующих доходов все же существенно ограничены правилами, устанавливаемыми на вышестоящем уровне институциональной иерархии. Причем дело здесь не только в ограничении имущественных прав, но и в том, что результаты деятельности предпринимательских единиц каждого из уровней зависят от качества решений, принимаемых на вышестоящих этапах институциональной иерархии.

Для этих вышестоящих уровней не является очевидным и однозначным вопрос сопоставления государственной и совместной собственности и выбора между ними наиболее эффективного режима для принятия аллокационных решений. Из сказанного выше вытекает, что конкретный режим имущественных прав должен быть обоснован с учетом сравнительной величины соответствующих транзакционных издержек, что предполагает проведение специального анализа.

Что касается режима *совместной собственности*, то исследователи выявляют следующие факторы, влияющие на издержки и выгоды, связанные с принятием решений в рамках такого режима: существование поддерживающих институтов на вышестоящих уровнях институциональной иерархии, четкая определенность имущественных прав, включая права на участие во властных решениях, наличие прецедентов успешного принятия коллективных решений, обладание необходимой информацией о состоянии ресурса и воздействиях на него. Для режима *государственной собственности* к таким факторам опять-таки относятся доступность информации, необходимой для принятия решений, потери эффективности в применяемых схемах налогообложения, особенности процесса принятия политических решений, степень подверженности государственных чиновников и соответствующих агентств поиску политической ренты и др.²²

Важным является вопрос выбора режима имущественных прав применительно к международному уровню. Именно этот уровень имеет особое значение для изучения имущественных прав на *международные природные ресурсы* (примером которых являются ранее рассмотренные рыбные ресурсы открытого моря) и *глобальные экологические блага*, скажем, при запуске и функционировании механизма торговли правами на выбросы парниковых газов. В данном случае принято исходить из целесообразности применения режима именно совместной собственности.

Специалисты по институциональной иерархии и теории международных договоров аргументируют такой вывод следующим образом. Транзакционные издержки, связанные с проведением переговоров между национальными правительствами, которые базируются на обладании соответствующей биоэкономической и другой информацией, собираемой государственными структурами, будут существенно меньше тех, которые были бы необходимы для заключения договоренностей между индивидуальными рыбодобывающими компаниями, относящимися к различным регионам мира и различным странам.²³

Соответствующий сравнительный анализ должен проводиться и в отношении транзакционных издержек, сопровождающих альтернативные режимы первичного распределения и последующего перераспределения имущественных прав. Скажем, если обратиться к активно обсуждаемому в России вопросу сравнительной эффективности лицензионного и аукционного режимов предоставления и перераспределения имущественных прав на природные ресурсы (в рыбном и лесном хозяйствах, а также при предоставлении участков недр для добычи полезных ископаемых), то ответ должен опираться не на абстрактные априорные представления об особой эффективности чисто рыночных схем, как это нередко делается либерально настроенными политиками и учеными. В этом случае должна приниматься в рассмотрение целая совокупность факторов, влияющих на соответствующие транзакционные издержки и требующих детального анализа, включая

обобщение опыта других стран, проводящих аналогичные реформы и решающих сходные проблемы.

В случае выбора конкретного механизма, обслуживающего *первичную аллокацию имущественных прав на ресурс*, следует исходить, как уже отмечалось выше, из двух принципиальных возможностей – использования либо административного механизма (например, в форме выдачи лицензий на природопользование отдельным предприятиям), либо рыночного (путем аукционной продажи квот на использование ресурса). Представители неоклассической микроэкономики исходят из большей эффективности рыночного (аукционного) механизма распределения имущественных прав. Их аргументация основывается на широко известных соображениях об эффективности механизма свободной конкуренции и предоставлении посредством аукционной продажи права на разработку ресурса тому из предполагаемых пользователей, который предлагает наивысшую цену. Сама же эта цена калькулируется на основе настоящей приведенной ценности ресурсной ренты, которую пользователь предполагает получить в ходе разработки ресурса.²⁴

Однако используемая сторонниками данной позиции аргументация не принимает во внимание факт наличия на практике несовершенства рыночных структур, неполноты информации, а также необходимости учета транзакционных издержек, которые различны для двух основных механизмов предоставления имущественных прав на ресурс. И хотя теория административно принимаемых решений, включая анализ сопутствующих транзакционных решений, недостаточно развита, качественный анализ в совокупности с конкретными прикладными исследованиями в данной области приводит специалистов к следующему выводу,²⁵ представляющим несомненный интерес для России.

В случае распределения имущественных прав на ресурс, который ранее уже использовался, и при ориентации в процессе этого распределения на исторических пользователей более целесообразным часто оказывается административный механизм надления имущественных прав. Объясняется это тем, что таким путем минимизируются эффекты перераспределения благосостояния, связанные с введением новых квот и, соответственно, минимальными оказываются издержки, обусловленные необходимостью противодействия возможной оппозиции к избранному распределению квот на ресурсы.

В том же случае, когда осуществляется квотирование использования ресурса, ранее не находившегося в экономическом обороте (например, разведанных новых месторождений полезных ископаемых), более целесообразным может оказаться рыночный механизм, в том числе и потому, что здесь просто отсутствуют перераспределительные эффекты благосостояния, с которыми успешнее справляется административная система выделения квот.

Важное значение для утверждения конкретного режима имущественных прав на ресурс, как уже отмечалось, имеет включенный в него механизм перераспределения этих прав между потенциальными пользователями ресурса. Прежде всего, как и в случае первичной передачи имущественных прав на ресурс, основными инструментами здесь являются административный (в виде лицензирования, разрешения и т. п.) и рыночно-аукционный. Если оценивать эти инструменты и соответствующие им механизмы с позиции минимизации транзакционных издержек, то, как показали исследования Э. Остром и О. Уильямсона, конкретизированные применительно к сфере ПП Р. Челеном,²⁶ в данном случае целесообразно разграничивать два типа перераспределения имущественных прав: *идеосинкратическую* реаллокацию, или перераспределение (*idiosyncratic re-allocation*), и *неспецифическую* реаллокацию (*non-specific re-allocation*).

Для первого из этих типов, а именно для *идеосинкратической* реаллокации, важное значение имеет идентификация участников процесса перераспределения имущественных прав с позиции учета значительности внешних издержек и выгод, которыми оно сопровождается для других пользователей ресурса. Примером подобного

идеосинкратического перераспределения с существенными внешними эффектами из российской практики может быть вариант с введением в регионах чисто коммерческих аукционов с использованием максимальной аукционной платы в качестве единственного основания предоставления участков лесного фонда для разработки древесины. Такой вариант перераспределения имущественных прав может полностью устранить из сферы заготовки древесины мелкие отечественные лесозаготовительные предприятия, поставив в преимущественное положение крупных иностранных лесозаготовителей. Аналогичная ситуация возможна и при продаже полностью на аукционной основе квот на добычу рыбных ресурсов открытого моря, которая может сопровождаться значительными негативными социально-экономическими последствиями (издержками) для мелких отечественных рыбодобывающих компаний.

В случае *неспецифической* реаллокации идентификация ее участников не имеет существенного значения с позиции выгод (издержек) от производимого перераспределения имущественных прав. В этом случае перераспределение, как правило, не сопровождается значительными внешними эффектами. Его результаты являются для третьих лиц предсказуемыми, и они могут быть включены в контракты, заключаемые по итогам перераспределения имущественных прав.

Как можно видеть, различие между рассмотренными двумя типами механизма перераспределения имущественных прав заключается в размерах сопровождающих их транзакционных издержек. В первом случае, когда транзакционные издержки значительны, более приемлемым является административный механизм. Во втором случае, когда речь идет о неспецифической реаллокации, мы имеем дело с незначительными транзакционными издержками, т.е. с ситуацией, при которой наиболее подходящим является рыночный механизм.²⁷

Краткие выводы. Подводя итоги по кругу обсужденных в статье проблем, в том числе с позиции проводимого в России реформирования имущественных прав на природные ресурсы и их закрепления в новом федеральном законодательстве, подчеркнем следующее. Они состоят не только и не столько в конкретных рекомендациях по формированию той или иной системы имущественных прав и их иерархий, наиболее эффективно решающих проблему аллокации ограниченных ресурсов, включая природные. Принципиальным является вывод о целесообразности обладания широким набором институциональных структур и их определенной иерархии для эффективного разрешения конкретно складывающихся в реальности проблем.

Выбор режима имущественных прав лежит не в плоскости демонстрации политических мускулов и занимаемых в высшей общественной иерархии позиций (хотя эти обстоятельства не могут не оказывать влияние на принимаемые правовые решения), а в исследовании сложной системы институтов, которые по-разному воздействуют на экономическую деятельность, связанную с использованием ограниченных естественных ресурсов. Проблема выбора режима имущественных прав не может решаться априорно, путем прописывания действующего для всех случаев «институционального лекарства». Она соединяет в себе черты качественного и прикладного анализа, который должен опираться также на заслуживающий внимания зарубежный опыт.

¹ Подробнее об этом см., напр.: Пахомова Н. В. Экономика природопользования и охраны окружающей среды: новые теоретические концепты (опыт исследования и преподавания) // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. Экономика. 2001. Вып. 3. С. 53–64.

² Подробнее см.: The transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe / Ed. by O'Riordan T., Voisey H. London, 1998; Integrating the Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Government. Ed. by A. Gouldson, P. Roberts. London, 2000; Gibbs D. Local Economic Development and the Environment. London; New York, 2002.

³ Jordan A., Wurzel R., Zito A. Comparative Conclusions – «New» Environmental Policy Instruments: An Evolution or a Revolution in Environmental Policy? // *Environmental Politics*. 2003. Vol. 12. № 1. P. 201–224.

⁴ Ahrens J. Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. 2002.

⁵ См.: Segerson K., Miceli T. J. Voluntary environmental agreements: good or bad news for environmental protection? // *Journal of Environmental Economics and Management*. 1998. № 36. P. 109–130; Stavins R. Environmental Economics and Public Policy. Selected Papers of R. N. Stavins, 1988–1999. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. 2000. P. 109–124.

⁶ См.: Пахомова Н. В., Рихтер К. К. Экономический анализ экологического права // *Вопросы экономики*. 2003. № 10. С. 34–49.

⁷ См. об этом также: Challen R. Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy. Institutional Reform for Water Resources. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. 2000. P. 1–6.

⁸ Об опыте такого реформирования на примере водных и рыбных ресурсов Австралии см.: Challen R. Op. cit.

⁹ Ibid. P. 2.

¹⁰ См.: Alchian A. A. Some economics of property rights // *Neoclassical Microeconomics* / Ed. by M. Ricketts. Vol. 1. Thought in Economics Series. 1988. № 3. P. 289–311; Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М., 2001.

¹¹ Цит. по: Bromley D. W. Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy. 1989. New York; Oxford: Basil Blackwell. P. 187–190.

¹² См.: Challen R. Op. cit. P. 16–17.

¹³ См.: Bromley D. W. Op. cit. P. 202; Познер П. А. Экономический анализ права: В 2 т. Т. 1. (Перевод под ред. В. Л. Тамбовцева). СПб., 2004. С. 46–50.

¹⁴ См.: Challen R. Op. cit. P. 18.

¹⁵ См., напр.: Познер П. А. Указ. соч.; Эггертссон Т. Указ. соч.

¹⁶ Bromley D. W. Op. cit. P. 204–206.

¹⁷ Ostrom E. Governing the Commons: the Evolutions of Institutions of for Collective Actions // *Political Economy of Institutions and Decisions series*. Cambridge, 1990. P. 50–51.

¹⁸ См., напр.: Главинская Л. Т. Корпоративный экологический менеджмент: теория и методология (на примере предприятий рыбной промышленности). СПб., 2004. С. 104–124.

¹⁹ См.: Stevenson G. G. Common Property Economics: A General Theory and Land Use Application. Cambridge, 1991. P. 63–67.

²⁰ См.: Coase R. The problem of social cost // *Journal of Law and Economics*. 1960. № 3. P. 15.

²¹ См.: Hubbard M. The «new institutional economics» in agricultural development: insights and challenges // *Journal of Agricultural Economics*. 1997. № 48 (2). P. 239–249.

²² См.: Ostrom E. Op. cit.; Challen R. Op. cit. P. 33.; Пахомова Н. В., Рихтер К. К., Румянцева С. Ю. Экологические блага как ресурсы совместного применения // *Вестн. С-Петерб. ун-та*. 2000. Сер. 5. Экономика. Вып. 1. С. 29–42.

²³ См.: Endres A. Negotiating a Climate Convention: The Role of Prices and Quantities // *International Review of Law and Economics*. 1997. № 17. P. 147–154.

²⁴ См.: Hartwick J. M., Oliver N. D. The Economics of Natural Resources Use. Second Edition. New York, 1998. P. 149–151.

²⁵ См.: Challen R. Op. cit. P. 37–38.

²⁶ См.: Ostrom E. Op. cit.; Williamson O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations // *Journal of Law and Economics*. 1979. № 22. P. 233–261; Challen R. Op. cit. P. 45–46.

²⁷ См. также: Challen R. Op. cit. P. 46.

Статья поступила в редакцию 24 марта 2005 г.